

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 7/2002 vp**

**Hallituksen esitys terrorististen pommi-iskujen torjumista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta**

*Lakivaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 18 päivänä joulukuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen terrorististen pommi-iskujen torjumista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 231/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Marja Lehto, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Raimo Lahti
- professori Ilkka Saraviita.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi terrorististen pommi-iskujen torjumisesta New Yorkissa 15 päivänä joulukuuta 1997 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen. Sen keskeiset määräykset koskevat yleissopimuksessa määriteltyjen tekojen kriminalisointia sekä rikoksista epäiltyjen syyttämistä ja luovuttamista. Yleissopimus sisältää määräyksiä myös muista toimenpiteistä samoin kuin oikeusavusta ja yhteistyöstä sopimuksessa tarkoitettujen rikosten ehkäisemiseksi.

Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 23 päivänä toukokuuta 2001. Suomen

osalta yleissopimus tulee kansainvälisesti voimaan 30. päivänä ratifioimiskirjan tallettamisesta. Ratifioimiskirja on tarkoitus tallettaa viipymättä sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt sopimuksen hyväksymisestä.

Esitys sisältää ehdotuksen yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan kuin yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa yleissopimuksen määräyksiä arvioidaan perustuslain 9 §:n 3 momentissa säädetyn, Suomen

kansalaisen luovuttamista ja siirtämistä koskevan kiellon sekä perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden kannalta. Esityksessä katsotaan, että eduskunta voi hyväksyä yleissopimuksen äänen enemmistöllä ja lakiehdotuksen

tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista yleissopimuksesta suotavana.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Eduskunnan suostumus*

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Yleissopimus sisältää useita määräyksiä, joiden kuulumisesta lainsäädännön alaan on esityksen perusteluissa tehty perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta yksityiskohtaisesti selkoa. Eduskunnan suostumus yleissopimukseen on siksi tarpeen.

#### *Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin*

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänen enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Perustuslain kannalta merkityksellisiä määräyksiä sisältyy yleissopimuksen määräyksiin kriminalisointivelvoitteista, henkilön luovuttamisesta ja laittoman toiminnan kieltämisestä.

*Kriminalisointivelvoitteet.* Yleissopimuksen 4 artiklassa sopimusvaltio sitoutuu kriminalisoidaan sopimuksen soveltamisalaan 3 artiklan mukaan kuuluvat eli useampaa kuin yhtä valtiota koskevat 2 artiklassa tarkoitettut terroristisiksi pommi-iskuiksi luonnehdittavat teot. Tällaisesta teosta on kysymys, jos henkilö laittomasti ja tahallisesti kuljettaa tai asettaa räjähteen tai muun tappavan välineen julkiseen paikkaan tai muuhun 2 artiklan 1 kappaleessa mainittuun ti-

laan taikka räjäyttää tai laukaisee tappavan välineen tällaisessa tilassa. Lisäksi edellytyksenä on, että henkilön tarkoituksena on aiheuttaa kuolema tai vakava ruumiinvamma taikka suuriin taloudellisiin menetyksiin johtavaa laajaa tuhoa. Myös tällaisen teon yritys kuuluu artiklan 2 kappaleen perusteella kriminalisointivelvoitteen piiriin.

Kriminalisointivelvoite koskee 2 artiklan 3 kappaleen a ja b kohdan perusteella tekijäkumppanuutta ja yllytystä. Saman kappaleen c kohdassa velvoite ulotetaan koskemaan myös muunlaista myötävaikuttamista yhteisen päämäärän puolesta toimivan ryhmän tekemään terroristiseen pommi-iskuun.

Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen rikossäännösten täsmällisyydestä. Valiokunta on painottanut täsmällisyysvaatimuksen korostuvan, jos osallisuutta rikokseen säännellään rikosoikeudessa vakiintuneista osallisuusopillisista käsitteistä poikkeavasti (PeVL 10/2000 vp, s. 2, PeVL 41/2001 vp, s. 3/II). Yleissopimuksessa kriminalisoitavaksi edellytetyn muunlaisen myötävaikuttamisen tulee nimenomaisen sopimusmääräyksen mukaan olla tahallista ja toimeenpantu joko ryhmän yleisen rikollisen toiminnan tai päämäärän edistämisen tarkoituksessa tai tietoisena ryhmän aikomuksesta tehdä sopimuksessa tarkoitettu terroristinen pommi-isku. Rangaistavalla myötävaikuttamisella tarkoitetaan sopimuksessa pommi-iskujen tekemiseen sillä tavalla aktiivisesti vaikuttavaa toimintaa, ettei määräys valiokunnan mielestä ole ongelmallinen perustuslain kannalta. Valiokunta huomauttaa, ettei valtioon kohdistuville kansainvälisille velvoitteille voida asettaa samanlaisia täsmällisyysvaatimuksia kuin velvoitteiden

täytäntöönpanemiseksi mahdollisesti tarvittaville kansallisen rikoslain säännöksille.

*Rikoksesta epäillyn luovuttaminen.* Yleissopimuksen 8 ja 9 artikla sisältävät määräyksiä rikoksesta epäillyn luovuttamisesta. Yleissopimus rakentuu näiltä osin sen 8 artiklan 1 kappaleesta ilmenevälle luovuta tai tuomitse -periaatteelle eikä sopimus siten velvoita valtiota luovuttamaan rikoksesta epäiltyä. Perustuslain 9 §:n 3 momentista johtuu, että Suomi ei saa luovuttaa tai siirtää Suomen kansalaista vastoin tämän tahtoa toiseen maahan. Ulkomaalaista taas ei perustuslain 9 §:n 4 momentin takia saa luovuttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Jos nämä perustuslaissa säädetyt kiellot estävät yksittäistapauksessa henkilön luovuttamisen, Suomi täyttää sopimusvelvoitteen saattamalla asian syyttämistä varten toimivaltaisten viranomaistensa käsiteltäväksi. Yleissopimuksen määräykset eivät ole ristiriidassa perustuslain 9 §:n 3 ja 4 momentin kanssa.

Yleissopimuksen 13 artikla koskee vapautensa menettäneen henkilön väliaikaista siirtämistä toiseen valtioon todistamista, tunnistamista ja muun vastaavan avun antamista varten. Määräykset eivät ole ongelmallisia perustuslain 9 §:n 3 momentissa säädetyin kiellon kannalta, koska henkilön siirtämiseen vaaditaan yleissopimuksen 13 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan sellainen suostumus, jonka hän on antanut asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena.

Siirretyn henkilön yleissopimuksen 13 artiklan 3 kappaleen nojalla nauttimaan suojaa hänet vastaanottaneen valtion lainkäyttövaltaa vastaan ei voida poistaa, ellei siirron toimeenpannut sopimusvaltio anna siihen suostumustaan. Valiokunnan mielestä on selvää, että valtio ei voi antaa tähän suostumustaan ilman siirretyn henkilön 13 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaisesti antamaa suostumusta suojan poistamiseen. Siirretyn Suomen kansalaisen suostumus on välttämätön jo perustuslain 9 §:n 3 momentin takia. Asiasta voidaan tarvittaessa lisätä selkeyttä

tävä maininta voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:ään.

Yleissopimuksen 2 artiklassa tarkoitettujen rikosten katsotaan sopimuksen 9 artiklan 1 kappaleen mukaan kuuluvan luovuttamiskelpoisiin rikoksiin myös ennen yleissopimuksen voimaantuloa sopimusvaltioiden välillä tehdyissä luovuttamissopimuksissa. Yleissopimuksen määräyksellä on siten välillisiä vaikutuksia Suomen voimassa oleviin valtiosopimuksiin kansalaisen luovuttamisesta. Suomen nykyisten valtiosopimusten mukainen kansalaisen luovuttamista koskeva lainsäädäntö perustuu rangaistusasteikkoihin ja sisältää säännökset kansalaisen luovuttamisesta kieltäytymisen perusteista. Yleissopimus ei merkitse muutoksia tähän sääntelyyn. Sopimuksen 9 artiklan 1 kappale ei vaikuta sopimuksen käsittelyjärjestykseen.

*Laittoman toiminnan kieltäminen.* Yleissopimuksen 15 artiklan a kohta koskee sopimusvaltion velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin muun muassa sellaisten alueellaan olevien henkilöiden, ryhmien ja järjestöjen laittoman toiminnan kieltämiseksi, jotka edistävät 2 artiklassa tarkoitettuja rikoksia tai yllyttävät niihin, järjestävät tai tietoisesti rahoittavat niitä tai ovat osallisia niihin.

Sopimusmääräyksen tarkoittamassa vakavan rikollisuuden edistämistä tai tukemista tarkoittavassa laittomassa toiminnassa ei ole kysymys perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden käyttämisestä (PeVL 10/2000 vp, s. 3/I). Määräys ei siksi ole ongelmallinen perustuslain kannalta. Valiokunta huomauttaa myös tämän sopimusmääräyksen kohdistuvan valtioon, jonka tulee mahdollisesti tarvittavaa kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa ottaa huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

*Hyväksymisestä ja lakiehdotuksesta päättäminen.* Yleissopimuksen hyväksymisestä voidaan edellä esitetyn perusteella päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamislakiksi voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

*Muita seikkoja*

Voimaansaattamislakiehdotuksen 3 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta voidaan antaa tasavallan presidentin asetuksella. Valiokunta uudistaa tämän johdosta aiemmin esittämänsä kannan, jonka mukaan on "vaikea nähdä perusteita sille, että kyseisiä säännöksiä annetaan tasavallan presidentin eikä valtioneuvoston asetuksella" (ks. PeVL 51/2001 vp, s. 3/II ja siinä mainitut kannanotot). Valiokunta pitää tärkeänä, että valtuussäännös tarkistetaan valtioneuvoston asetusta tarkoittavaksi (samoin PeVL 4/2002 vp, s. 3/I). — Lakiehdotuksen 4 §:stä valiokunnalla sen sijaan ei ole huomauttamista.

*Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen terrorististen pommi-iskujen torjumista koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen,*

*että tästä päätetään äänten enemmistöllä ja*

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 12 päivänä maaliskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok  
vpj. Riitta Prusti /sd  
jäsen. Esko Helle /vas  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Jouni Lehtimäki /kok  
Pekka Nousiainen /kesk

Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /kesk  
Markku Rossi /kesk  
Petri Salo /kok  
Ilkka Taipale /sd  
vjäs. Pertti Mäki-Hakola /kok  
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.