

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 15/2009 vp

Hallituksen esitys kidutusta koskeviksi rikoslain säännöksiksi sekä laiksi pakkokeinolain 5 a luvun 2 ja 4 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä kesäkuuta 2009 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen kidutusta koskeviksi rikoslain säännöksiksi sekä laiksi pakkokeinolain 5 a luvun 2 ja 4 §:n muuttamisesta (HE 76/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sari Mäkelä, ulkoasiainministeriö
- ylikomisario Ari-Pekka Calin, sisäasiainministeriö

- käräjätuomari Esa Vuorenalho, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Jorma Äijälä, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikostarkastaja Markus Välimäki, keskusrikospoliisi
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International Suomen osasto ry
- ma. oikeussihteeri Anu Juho, Suomen tuomariliitto ry
- oikeudellinen neuvonantaja Jani Leino, Suomen Punainen Risti
- professori (emeritus) Eero Backman
- professori (emeritus) Pekka Koskinen
- professori Kimmo Nuotio.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin lisättäviksi kidusta koskevat erityiset rangaistussäännökset. Kidutukseksi katsottavat teot ovat rikoslain mukaan rangaistavia, mutta eivät omana erityisenä rikostyyppinä. Kidutuksen nimenomaisella kriminalisoinnilla vahvistettaisiin perustuslain ja kansainvälisen oikeuden mukaista kidutuksen ehdotonta kieltoa, ilmaistaisiin sen erityinen moitittavuus ja annettaisiin kansainväliselle yhteisölle viesti siitä, että Suomi tukee kidutuksen ehdotonta kieltoa kaikissa olosuhteissa. Kidutusta koskevat säännökset sijoitettaisiin sotari-

koksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevaan rikoslain lukuun.

Kidutus olisi tahallista voimakkaan henkisen tai ruumiillisen kärsimyksen aiheuttamista toiselle tarkoituksena saada tunnustus tai tietoja taikka rangaista, pelotella, pakottaa johonkin tai syrjiä. Kidutuksen määrittely noudattelisi pääosin YK:n kidutuksenvastaisen yleissopimuksen määritelmää. Kidutuksen rangaistukseksi ehdotetaan vankeutta vähintään kaksi ja enintään kaksitoista vuotta. Myös pakkokeinolain telekuuntelua ja teknistä kuuntelua koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Kidutuksen kriminalisoiminen

Esityksessä ehdotetaan, että kidutuksesta otetaan rikoslakiin erillinen rangaistussäännös. Rikoslaisissa on aikaisemmin ollut rangaistussäännös tunnustukseen kiduttamisesta, mutta se poistettiin vuonna 1995 tarpeettomana. Vaikka kidutuksella ei ole nykyisin itsenäistä rikosnimikettä, kidutustekoihin voidaan soveltaa niin rikoslain muita yleisiä rangaistussäännöksiä, kuten pahoinpitelyä, pakottamista ja vapaudenriistoa, kuin myös virkarikossäännöksiä. Kidutus on lisäksi mainittu osatekona rikoksessa ihmisyyttä vastaan ja sotarikoksessa. Myös perustuslakiin sisältyy kidutuksen ehdoton kieltö.

Edellä mainitun perusteella on selvää, että kidutus on jo nykyisin Suomen oikeusjärjestyksen vastaista. Lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että kidutuksen erillinen kriminalisointi korostaa teon paheksuttavuutta ja vahvistaa perustuslaista ilmenevää ja kansainvälisen oikeuden mukaista kidutuksen ehdotonta kieltoa. Kidutuksen moitittavuuden ja ehdottoman kiellon korostaminen on entistä tärkeämpää ja ajankohtaisempaa, koska kidutusteot ovat viime vuosikymmeninä maailmalla yleistyneet. Valiokunta puoltaa siten lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja vähäisin muutosehdotuksin.

Kidutusteon määrittely

Esitetyssä rangaistussäännöksessä kidutusteon määrittelyssä on pitkälti tukeuduttu vuoden 1984 YK:n kidutuksen vastaiseen yleissopimukseen (jäljempänä *kidutusyleissopimus*). Lakivaliokunta pitää tätä perusteltuna, sillä säännöksen tulkinnassa voidaan näin tukeutua yleissopimuksen soveltamiskäytäntöön.

Esitetty rangaistussäännös ei sisällä määritelmää kidutuksen tekotavoista, vaan mikä tahansa

tekotapa on mahdollinen. Saadun selvityksen mukaan kidutuksen tekotavat on jätetty myös kidutusyleissopimuksessa avoimiksi, koska kidutuksen tekotapojen moninaisuuden vuoksi niiden tyhjentävä luettelointi olisi mahdotonta. Lakivaliokunta toteaa, että rikosoikeudellisissa säännöksissä legaliteettiperiaatteen mukainen pääsääntö on, että rikosten tekotavat määritellään ja kuvaillaan. Pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa, jos tekotapojen kuvaileminen ei ole mahdollista. Tekotapa on jätetty avoimeksi muun muassa silloin, kun tunnusmerkistön mukainen seuraus voidaan aiheuttaa millä tahansa tekotavalla. Tällainen on esimerkiksi tapon tunnusmerkistö. Edellä esitetyn valossa valiokunta ei pidä nyt esitetyn kidutussäännöksen tekotapojen avoimuutta ongelmallisena säännöksen soveltamisen kannalta.

Kidutusrikos määritellään kidutusyleissopimuksen mukaisesti erittäin vakavaksi rikokseksi. Kidutus voidaan näin ollen rinnastaa rikoslain väkivaltaa ja pakottamista sisältävien rikosten törkeisiin tekemuotoihin. Perusmuotoinen kidutus on siten jo itsessään vakava rikos, eikä valiokunnan mielestä sen vuoksi edellytä törkeän tekemuodon erottamista omaksi rikostyyppikseen. Myöskään kidutusyleissopimus ei edellytä törkeän kidutuksen erottamista.

Tekijäpiiri

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty erilaisia näkemyksiä kidutuksen tekijäpiiristä. Eräiden asiantuntijoiden mukaan kidutusrikoksen tekijäpiiri tulisi ulottaa myös yksityisiin henkilöihin, kun taas toisten mielestä kidutus-teko tulee rajata esityksessä ehdotetulla tavalla julkisen vallan rikokseksi.

Laajaa tekijäpiiriä voidaan puoltaa muun muassa sillä, että näin voidaan korostaa kidutuksen moitittavuutta kaikissa olosuhteissa. Laajalainen säännös soveltuisi myös muun muassa

niin rikollisryhmien ja yksittäisten henkilöiden kuin myös julkiseen valtaan rinnastettavien erilaisten, esimerkiksi poliittisten tai uskonnollisten, ääriliikkeiden tekoihin.

Lakivaliokunta pitää tekijäpiirin rajaamista esitetyllä tavalla julkisen vallan käytön perusteella kuitenkin perusteltuna. Tarve korostaa kidutuksen erityistä moitittavuutta koskee ennen muuta julkisen vallan käytön vääristymiä, sillä julkisen vallan läsnäolo on keskeinen tunnusmerkki kidutuksessa ihmisoikeusrikoksena. Myös kidutusyleissopimuksessa soveltamisala on rajattu tällä tavoin. Esitettyä tekijäpiirin rajausta puoltaa myös se, että näin voidaan vähentää niitä ongelmia, joita voi liittyä kidutuksen erottamiseen muista rikoslain yleisistä rikoksista.

Tekijäpiirin rajausta merkitsee sitä, että yksityishenkilöiden tekoja arvioitaisiin pääsääntöisesti yleisten rikoslain säännösten mukaisesti jatkossakin. On kuitenkin tilanteita, joissa yksityinen taho voi joutua vastuuseen kidutuksesta. Yksityinen taho voidaan esimerkiksi tuomita kidutuksesta tekijänä käyttäessään julkista valtaa. Niin ikään yksityinen henkilö voidaan tuomita yllyttäjänä tai avunantajana virkamiehen suorittamaan tai tämän nimenomaisesti tai hiljaisesti hyväksymään kidutukseen.

Julkista valtaa käyttävien asema

Esityksen tarkoituksena on suojata ennen kaikkea viranomaisen tai muun julkista valtaa käyttävän henkilön valvonnassa olevia vangittuja, pidätettyjä, kiinniotettuja ja vankeusrangaistustaan suorittavia tai muissa laitoksissa olevia henkilöitä. Kun kidutus rajataan julkisen vallan rikoksiin, on lakivaliokunnan mielestä tärkeää, että julkista valtaa käyttävät ymmärretään laajasti. Esityksessä ehdotetaan tukeutumista rikoslain 40 luvun 11 §:ään sisältyvään laajaan julkisen vallankäytön määritelmään. Valiokunta pitää tätä perusteltuna. Kyseinen määritelmä kattaa esimerkiksi yksityiset järjestysmiehet ja vartijat, jotka käyttävät julkista valtaa. Rangaistuslainsäädännössä on myös siinä mielessä laaja, että virkamies joutuu tekijänä vastuuseen alaisensa tai muutoin tosiasiallisesti määräysvallassaan ole-

van henkilön teosta, jos virkamies on teon nimenomaisesti tai hiljaisesti hyväksynyt.

Esityksen perusteluista ilmenee, että virkamiehet tulisivat syylistymään kidutusrikokseen käytännössä virkaansa toimittaessaan. Kidutuksena on kuitenkin pidettävä myös virkamiehen vapaa-aikanaan suorittamaa kidutustekoa, jos se liittyy virkatoimeen. Lakivaliokunta pitää esitystä tältä osin asianmukaisena, koska kidutusyleissopimuksessakaan kidutustekoa ei ole rajoitettu vain viran toimittamiseen tai julkisen vallan käyttöön.

Syyteioikeus

Esitykseen ei sisälly erityissäännöksiä kidutusrikoksen syyteioikeudesta. Näin ollen kidutus kuuluisi normaalin syyteioikeuden piiriin, ja syytteen nostaisi pääsääntöisesti virallinen syyttäjä. Esityksen perusteluista ilmenee, että esitystä valmisteltaessa harkittiin, tulisiko säätää erikseen valtakunnansyyttäjän syyteioikeudesta perusteellisen perus- ja ihmisoikeuksien harkinnan varmistamiseksi. Valtakunnansyyttäjän syyteioikeudesta on annettu erityissäännöksiä esimerkiksi terrorismirikoksissa (rikoslain 34 a luvun 7 §) ja sananvapausasioissa (sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 24 §). Saadun tiedon mukaan kidutusta koskevan syyteioikeuden erityistä sääntelyä ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena eikä riittävän joustavana. Esimerkiksi tällaiseen erityissääntelyyn ei sisälly paikallissyyttäjän suorittamaa rikosasioiden seulontaa, jolloin valtakunnansyyttäjän käsiteltäväksi voisi tulla tarpeettoman laaja joukko rikosasioita. Lisäksi valtakunnansyyttäjän antaman yleisen määräyksen ja ohjeen (VKS:2008:1) mukaan paikallissyyttäjän on viipymättä ilmoitettava Valtakunnansyyttäjänvirastolle yhteiskunnan kannalta merkittävistä rikosasioista. Kyseisestä määräyksestä ja ohjeesta seuraa, että käytännössä kidutusteot tulevat aina Valtakunnansyyttäjänviraston tietoon, jolloin rikosasia voidaan ottaa viraston käsiteltäväksi.

Lakivaliokunta pitää kidutusrikoksen normaalia syyteioikeusjärjestelyä edellä esitetyn valossa asianmukaisena. Lisäksi valiokunta kiin-

nittää huomiota siihen, että esitetty kidutussäännös on soveltamisalaltaan selkeästi rajoitettu, mikä helpottaa syyteharkintaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamista. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että edellä mainittua valtakunnansyyttäjän yleistä ohjetta ja määräystä tarvittaessa täydennetään nyt esitetyllä kidutusrikoksella.

Vanhentuminen

Suomen rikoslainsäädännössä rikoksen syyteoikeuden vanheneminen määräytyy ensisijaisesti rikoksen törkeyden perusteella. Tätä sääntöä ei kuitenkaan noudateta, jos Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa on määräys, jonka mukaan sopimuksessa tarkoitetut rikokset eivät vanhene. Esimerkiksi kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännössä on määräys, jonka mukaan joukkotuhonta, rikokset ihmisyyttä vastaan ja sotarikokset eivät vanhene. Tämän mukaisesti mainitut rikokset ovat Suomessa vanhentumattomia.

Esitetystä kidutuksen rangaistusasteikosta seuraa, että kidutuksen syyteoikeus vanhenee 20 vuodessa. Saadun selvityksen mukaan säännöksiä valmisteltaessa ei pidetty tarpeellisena kidutuksen säätämistä vanhentumattomaksi, koska kidutusyleissopimukseen ei sisälly määräystä kidutustekojen vanhentumattomuudesta. Lakivaliokunta kiinnittää selvyuden vuoksi huomiota myös siihen, että niissä vakavimmissa tapauksissa, joissa kidutusteko tehdään osana edellä mainittua sotarikosta tai rikosta ihmisyyttä vastaan, kidutusteko on vanhentumaton. Kyseisten rikosten soveltamisala ja -tilanteet on määriteltävä kansainvälisesti katsoen laaja-alaisesti.

Kidutuksen kiellon ehdottomuus

Lopuksi lakivaliokunta korostaa, että kidutuksen kiellon ehdottomuus merkitsee sitä, että kidutus on kielletty kaikissa olosuhteissa. Minikäänlaiset poikkeusolot eivät siten oikeuta kidutukseen. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee lisäksi, ettei viranomaisena, joka kuuluu telee epäiltyä, voi myöskään vedota tavanomaisiin oikeuttamisperusteisiin, kuten hätävar-

jeluun tai pakkotilaan tai esimiehen käskyyn menettelyn oikeuttamiseksi.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki rikoslain muuttamisesta.

2 luku. Rangaistuksista.

7 §. (Uusi). Voimassa olevan rikoslain 2 luvun 7 §:n 1 momentista ilmenee, mitä rikoslain 40 luvun rangaistussäännöksissä tarkoitettu viraltapano käsittää. Myös nyt esitettävään rikoslain 11 luvun 9 a §:ssä säädettyyn kidutusrikokseen sisältyy viraltapanoseuraamus. Tämän vuoksi lakivaliokunta ehdottaa, että 2 luvun 7 §:n 1 momenttiin lisätään tässä yhteydessä selkeys- ja johdonmukaisuussyistä viittaus myös 11 luvun säännöksiin. Muutos edellyttää myös lain johtolauseen tarkistamista.

11 luku. Sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan.

9 a §. Kidutus. Lakivaliokunta ehdottaa, että pykälän 1 momentin loppuosan ilmaisu tarkennetaan lisäämällä "hänet on tuomittava".

40 luku. Virkarikoksista.

9 §. Virkavelvollisuuden rikkominen (Uusi). Voimassa olevan rikoslain 40 luvun 9 §:n 1 momentissa säädetään virkavelvollisuuden rikkomisesta. Virkavelvollisuuden rikkominen ei kuitenkaan tule sovellettavaksi, jos teko täyttää samassa luvussa säädetyn vakavamman virkarikoksen tunnusmerkistön. Kun myös kidutus olisi virkarikos, joka syrjäyttäisi rikoslain 40 luvussa säädetyt virkarikokset, on johdonmukaista sulkea virkavelvollisuuden rikkomissäännöksen piiristä pois myös kidutusrikos. Tämän vuoksi lakivaliokunta ehdottaa, että 40 luvun 9 §:n 1 momenttia täydennetään tässä yhteydessä seuraavasti: "Jos virkamies virkaansa toimitaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo...". Muutos tulee ottaa huomioon myös lain johtolauseessa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset**1.**

Laki rikoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 2 luvun 7 §:n 1 momentti, 2 c luvun 11 §:n 1 momentin 1 kohta, 15 luvun 10 §:n 1 momentti, 40 luvun 9 §:n 1 momentti ja 45 luvun 1 §:n 1 momentti,
 sellaisina kuin ne ovat, 2 luvun 7 §:n 1 momentti ja 40 luvun 9 §:n 1 momentti laissa 604/2002, 2 c luvun 11 §:n 1 momentin 1 kohta ja 15 luvun 10 §:n 1 momentti laissa 212/2008 ja 45 luvun 1 §:n 1 momentti laissa 559/2000, sekä
lisätään 11 lukuun uusi 9 a § ja 40 lukuun uusi 13 a § seuraavasti:

2 luku

Rangaistuksista

7 § (Uusi)

Tämän lain 11 ja 40 luvun rangaistussäännöksissä tarkoitettu viraltapano käsittää sen viran tai julkisen tehtävän menettämisen, jossa rikos tehtiin. Jos virkamies on siirtynyt siitä virasta, jossa rikos on tehty, toiseen vastaavanlaiseen virkaan, viraltapano käsittää tuon viran menettämisen.

— — — — —

2 c luku

Vankeudesta11 §
(Kuten HE)

11 luku

Sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan

9 a §

Kidutus

Jos virkamies aiheuttaa toiselle voimakasta ruumiillista tai henkistä kärsimystä
 (1—4 kohta kuten HE)
hänet on tuomittava *kidutuksesta* vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kahdeksitoista vuodeksi sekä lisäksi viraltapantavaksi.
 (2—4 mom. kuten HE)

15 luku
Rikoksista oikeudenkäyttöä vastaan

10 §
 (Kuten HE)

40 luku

Virkarikoksista

9 § (*Uusi*)

Virkavelvollisuuden rikkominen

Jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädettyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahin-

gollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava *virka-velvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

13 a §
 (Kuten HE)

45 luku

Sotilasrikoksista

Palvelusrikokset

1 §
 (Kuten HE)

Voimaantulosäännös
 (Kuten HE)

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Janina Andersson /vihr
 vpj. Anna-Maja Henriksson /r
 jäs. Esko Ahonen /kesk
 Kalle Jokinen /kok
 Oiva Kaltiokumpu /kesk
 Sampsa Kataja /kok
 Krista Kiuru /sd
 Jari Larikka /kok

Sanna Lauslahti /kok
 Outi Mäkelä /kok
 Tuomo Puumala /kesk
 Markku Rossi /kesk
 Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
 Tero Rönni /sd
 Kari Uotila /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.