

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2004 vp

Hallituksen esitys kulttuuriomaisuuden suojelemista aseellisen selkkauksen sattuessa koskevaan Haagin vuoden 1954 yleissopimukseen tehdyn toisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä huhtikuuta 2004 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen kulttuuriomaisuuden suojelemista aseellisen selkkauksen sattuessa koskevaan Haagin vuoden 1954 yleissopimukseen tehdyn toisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 51/2004 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Marja Lehto, ulkoasiainministeriö
- erityisasiantuntija Janne Kanerva, oikeusministeriö
- everstiluutnantti Jyrki Lahdenperä, Pääesikunta
- tutkija Karim Peltonen, Museovirasto
- puheenjohtaja Anna Nurmi-Nielsen ja arkkitehti Aaro Söderlund, International Council of Monuments and Sights, ICOMOS Suomen osasto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut opetusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Haagissa 1999 tehdyn toisen pöytäkirjan Haagin vuoden 1954 kulttuuriomaisuuden suojelemista aseellisen selkkauksen sattuessa koskevaan yleissopimukseen sekä lait pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain muuttamisesta. Suomi liittyi yleissopimukseen ja siihen liittyvään ensimmäiseen pöytäkirjaan 1994. Yleisso-

pimuksen toisen pöytäkirjan Suomi allekirjoitti 1999.

Yhdistyneiden kansakuntien kasvatustieteiden ja kulttuurijärjestössä Unescossa vuonna 1954 tehdyn yleissopimuksen ja siihen tehdyn ensimmäisen pöytäkirjan tarkoituksena on suojella kulttuuriomaisuutta aseellisen selkkauksen tai miehityksen aikana. Yleissopimuksessa on vuosien mittaan voitu todeta puutteita ja sääntelyn

osittaista vanhentumista. Kansainvälisen oikeuden kehitys erityisesti yleisen kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja sodan oikeussääntöjen osalta 1970- ja 1980-luvuilla sekä 1990-luvun aikana tapahtunut kansainvälisen rikosoikeuden kehitys ovat lisänneet tarvetta ajankukaistaa Haagin vuoden 1954 yleissopimusta.

Haagin vuoden 1954 yleissopimuksen toisen pöytäkirjan sisältämät keskeiset uudistukset liittyvät koko ihmiskunnalle erityisen merkittävän kulttuuriomaisuuden ottamiseen tehostetun suojelun piiriin aseellisen selkkauksen sattuessa. Kyseessä on uudenlainen suojelukategoria, jonka esikuvana voidaan pitää Unescon maailmanperintöluetteloa. Pöytäkirja sisältää seikkaperäisiä määräyksiä yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen vastaisten tekojen rankaisemisesta sekä ri-

koksentekijöiden tuomitsemisesta tai luovuttamisesta sekä sopimuspuolten välisestä yhteistyöstä kulttuuriomaisuuden suojelun parantamiseksi aseellisissa selkkauksissa.

Tarkoituksena on eduskunnan hyväksyttyä pöytäkirjan tallettaa sitä koskeva hyväksymiskirja viivytyksettä Unescon pääsihteerille. Pöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 9 maaliskuuta 2004. Suomen osalta pöytäkirja tulee voimaan kolmen kuukauden kuluttua hyväksymiskirjan tallettamisesta. Esitykseen sisältyy lakiehdotus pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä ehdotus rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamiseksi. Lakien on tarkoitus tulla voimaan samana ajankohtana, kun pöytäkirja tulee voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Kansainvälinen humanitaarinen oikeus sääntelee asevoimien ja aseellisten ryhmien toimintaa ja sodankäyntitapoja aseellisissa konflikteissa. Yhdessä ihmisoikeusnormien kanssa ne pyrkivät yksilön ja ihmisarvon suojelemiseen. Keskeiset humanitaarisen oikeuden sopimukset — vuoden 1949 Geneven sopimukset ja niiden kaksi lisäpöytäkirjaa vuodelta 1977 — ovat suurelta osaltaan muuttuneet yleisesti sitoviksi. Humanitaarisen oikeuden alaan kuuluu myös vuoden 1954 Haagin sopimus kulttuuriomaisuuden suojelemisesta aseellisissa konflikteissa ja sen käsiteltävänä oleva toinen pöytäkirja.

Valiokunta korostaa, että yksilön perussuojaa koskevat kansainvälisen oikeuden periaatteet soveltuvat kaikkiin aseellisiin konflikteihin riippumatta siitä, onko olemassa nimenomaisia sopimusmääräyksiä ja onko selkkauksen osapuoli sitoutunut niihin.

Suomi on osapuolena kaikissa keskeisissä humanitaarisen oikeuden sopimuksissa ja valtioiden enemmistö on sitoutunut noudattamaan

humanitaarisen oikeuden periaatteita. Suomi on toiminnallaan pyrkinyt siihen, että humanitaarisen oikeuden normisto on kattava ja tiukka. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii jatkossakin aktiivisesti humanitaarisen oikeuden edistämiseksi, jotta aseellisten selkkausten osapuolet täyttäisivät velvoitteensa suojella siviiliväestöä ja muita selkkauksen uhreja sekä kunnioittaa suojeltavia kohteita. Viime aikojen tapahtumat osoittavat, että humanitaarisen oikeuden loukkaukset ovat edelleen yleisiä. Terroristien iskut siviilejä kohtaan, vankien kiduttaminen ja epäinhimillinen kohtelu Irakissa ja Kosovossa uudelleen puhjennut väkivalta ja siihen liittyneet etnisperäiset tuhoimet ovat vakavia ja huolestuttavia esimerkkejä lisääntyvästä piittaamattomuudesta siviilejä ja konfliktien uhreja kohtaan.

Sotarikosten tekijät ovat teoistaan henkilökohtaisesti rikosoikeudellisessa vastuussa, mutta myös valtiot voivat joutua kansainväliseen vastuuseen. Lähtökohtaisesti valtion vastuu syntyy, jos se ei tutki rikoksia ja syytä ja tuomitse niistä asianmukaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, että sotarikokset tutkitaan kaikissa tapauksissa perusteellisesti — mukaan lukien Irakin ja

Kosovon tapahtumat — ja syylliset saatetaan oikeuden eteen.

Tiedottaminen ja koulutus ovat keskeisessä asemassa humanitaarisen oikeuden kunnioittamisen edistämisessä. Saadun selvityksen perusteella Suomen puolustusvoimat on sisällyttänyt humanitaarisen oikeuden opetuksen varusmiesten, kantahenkilökunnan, upseerien ja rauhanturvaajien koulutukseen. Valiokunta korostaa, että konfliktien luonteen muuttuessa ja rauhanturvatoiminnan laajetessa on yhä tärkeämpää, että humanitaarisen oikeuden opetukselle varataan riittävät resurssit ja että se kattaa nimenomaan kriisinhallinta- ja rauhanturvatoiminnan. Koulutuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota eri kulttuurien ja niiden arvojen tuntemiseen.

Kulttuuriomaisuuden suojele aseellisissa konflikteissa

Yleistä

Kulttuuriomaisuus on sidoksissa ihmisarvon ja kansakunnan arvomaailman kunnioittamiseen, ja sen tuhoamisella pyritään kansallisen identiteetin ja omanarvontunnon heikentämiseen. Kulttuuriomaisuuden hävittäminen vie sekä yhteisöltä että yksilöltä oikeuden omaan historiaan ja kulttuuriperintöön. Valiokunta pitää huolestuttavana, että kulttuuriomaisuuden tuhoamisesta on tullut osa konfliktien strategisista päämääristä ja usein etnisiä puhdistuksia täydentävä tekijä. Kulttuuriomaisuuden tarkoituksellinen tuhoaminen ja käyttäminen sodankäynnin välineenä korostaa entisestään kulttuuriomaisuuden suojelun tärkeyttä aseellisissa konflikteissa. Kulttuuriomaisuuden suojele on myös osa kokonaisuvaltaista kriisinhallintaa, ja se helpottaa jälleenrakennusta ja kriisistä selviämistä.

Haagin vuoden 1954 sopimus ja kaksi pöytäkirjaa pyrkivät siihen, että aseellisten konfliktien osapuolet pidättäytyisivät hyökkäyksistä kulttuuriomaisuutta kohtaan eivätkä käyttäisi kulttuurikohteita sotilaalliseen toimintaan. Suojele edellyttää myös ennakkoivia toimia, joilla voidaan joko turvata kulttuuriomaisuuden fyysinen säilyminen tai aiheutuneiden vaurioiden konservointi. Näihin toimiin kuuluvat muun

muassa koulutus ja tiedotus, turvallisuus- ja evakuoitus suunnitelmat sekä kulttuuriomaisuuden luettelointi.

Kulttuuriomaisuuden suojelun vahvistaminen

Käsiteltävänä oleva pöytäkirja, joka tuli kansainvälisesti voimaan maaliskuussa 2004, vahvistaa Haagin vuoden 1954 yleissopimuksen toimeenpanoa. Sopimuksen toimeenpanon kannalta erityisen ongelmallisia kohtia ovat käytännössä olleet muun muassa sotilaallista välttämättömyyttä koskeva poikkeuslauseke, kulttuuriomaisuuden luokittelu ja rekisteröinti, erityissuojelun määrittely sekä sopimuksen valvontamekanismi ja tuomiovalta. Uudistuksilla haluttiin yksinkertaistaa erityissuojelukohteiden merkitsemistä ja ajanmukaistaa sopimuksen toimeenpanoa. Eräänä osoituksena Haagin yleissopimuksen jäykkyydestä on, että erityissuojelurekisteriin on tähän mennessä merkitty vain yksi kohde — Vatikaani.

Suojelun vahvistamiseksi toisessa pöytäkirjassa tarkennetaan myös voimankäytön edellytyksiä sekä hyökkäyksessä että muussa sotilaallisessa toiminnassa. Pöytäkirjan tärkeimpiin saavutuksiin kuuluu uuden edistetyn suojelun käsitteen määrittäminen ja Unescon maailmanperintöluettelon mallin pohjalta suunnitellun listan laatiminen kyseisen suojelun piiriin kuuluvasta kulttuuriomaisuudesta. Lähtökohtana on erityisen arvokkaan kulttuuriomaisuuden huomioiminen, mikä vaatii sekä suojeluvaltion että hyökkäävän osapuolen pidättyvyyttä voimankäytön suhteen. Sotilaallista voimaa voidaan pöytäkirjan mukaan käyttää vain silloin, kun kohde on menettänyt suojelukohteen aseman.

Pöytäkirjalla perustetaan uusi hallitustenvälinen komitea, joka laatii edellä mainitun listan edistetyn suojan piiriin kuuluvasta kulttuuriomaisuudesta. Valiokunta pitää tärkeänä, että komitealla on myös seurantavaltaa pöytäkirjan toimeenpanon suhteen. Tämä poliittisesti tärkeä mutta arkaluontoinen seurantatehtävä on uutta humanitaarisen oikeuden alalla, ja sen tarkoituksena on vahvistaa kulttuuriomaisuuden suojelua käytännössä. Valiokunta pitää tärkeänä, että

pöytäkirja koskee myös sisäisiä konflikteja niiden kasvavan määrän vuoksi.

Pöytäkirjalla perustetaan rahasto, jolla tuetaan erityisesti edistetyn suojelun piiriin kuuluvan kulttuuriomaisuuden kansallista suojelua. Rahasto perustuu vapaaehtoisin lahjoituksiin valtioilta, järjestöiltä ja yksityisiltä henkilöiltä.

Kansallisesti lisäpöytäkirjan hyväksyminen edellyttää yleissopimuksen tunnetuksi tekemistä muun muassa perehdyttämällä asianomaiset siviili- ja sotilasviranomaiset pöytäkirjan sisältöön. Esityksen mukaan tarvittavan koulutuksen ja oppimateriaalin tuottaminen edellyttää erillisiä rahoitusta. Kansainvälisesti pöytäkirjan ratifiointi viestii Suomen sitoutumisesta kulttuuriomaisuuden suojeluun ja humanitaarisen oikeuden vahvistamiseen.

Kriisialueen kulttuuriomaisuuden tunnistamisen ja suojelemisen tulee olla tärkeä osa myös rauhanturvaajien valmennusta, ja valiokunta korostaa, että tähän toimintaan tulee osoittaa riittävästi resursseja. Paikallisen kulttuurin tuntemus parantaa myös rauhanturvaajien yleisiä toimintatiedellytyksiä.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella kulttuuriomaisuuden tunnistaminen ja luettelointi kriisialueilla on puutteellista. Valiokunta katsoo, että Suomen tulisi tukea kulttuuriomaisuuden suojelun vahvistamista myös osana Euroopan unionin siviilikriisinhallintaa ja siviilikriisinhallinnan kehittämistarpeita. Käsiteltävänä oleva toinen pöytäkirja kannustaa sopimusosapuolia keskinäiseen tekniseen avunantoon ja yhteistyöhön. Valiokunta pitää tämän vuoksi perusteltuna ja ajankohtaisena esitystä suomalaisen tallennusryhmän perustamisesta kulttuuriomaisuuden suojelemiseksi. Ulkopuolinen ja puolueeton ryhmä on useissa kriisitilanteissa ainoa toimintakykyinen toimija. Erityisalojen osajista koostuva tallennusryhmä voisi toimia osana kriisinhallintaoperaatioita ja jälleenrakennusta kartoittamalla kohdealueen kulttuuriomaisuutta mahdollisimman nopeasti kriisin jälkeen ja edistämällä turvaamistoimenpiteitä sekä kohteiden suojelua.

Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää uhanalaisen kulttuuriomaisuuden tallennusryhmän perustamista ja ryhtyy toimenpiteisiin siitä mahdollisesti aiheutuvien resurssitarpeiden huomioon ottamiseksi talousarviossa.

Rikosoikeudellinen vastuu ja toimivalta

Pöytäkirja vahvistaa sopimusloukkausten kriminalisointiin ja rankaisemiseen liittyviä määräyksiä. Tarkkojen rikosmääritelmien, rikosoikeudellisten vastuu- ja rangaistusvelvoitteiden sekä toimivaltalausekkeiden kirjaaminen pöytäkirjaan on pöytäkirjan yksi keskeinen saavutus. Kulttuuriomaisuuden tuhoaminen on ollut rangaistavaa jo Geneven sopimusten ja lisäpöytäkirjojen siviilikohteiden ja tiettyjen kulttuuri-kohteiden suojelua koskevien määräysten nojalla, mutta ei kulttuuriomaisuutena sinänsä. Käsiteltävänä olevaan pöytäkirjaan sisältyy yksiselitteinen velvollisuus joko syyttää tai luovuttaa tiettyjen vakavien rikosten suhteen. Pöytäkirjan poikkeusmääräyksellä rajoitetaan sellaisten valtioiden asevoimiin kohdistuvaa toimivaltaa, joka ei ole pöytäkirjan sopimuspuoli.

Pöytäkirja määrittää kulttuuriomaisuuden suojeluvelvoitteen aseellisessa konfliktissa. Sopimuspuolet velvoitetaan perustamaan kansalaisuus- tai alueperiaatteeseen nojautuva toimivalta pöytäkirjassa määriteltyjen rikosten suhteen. Pöytäkirjan 15 artiklassa määritellään pöytäkirjassa rangaistavaksi säädetty teot ja asetetaan sopimuspuolille tekoja koskeva kriminalisointiveloite. Artiklassa tarkoitetut teot ovat rangaistavia rikoslain voimassa olevien säännösten nojalla, eikä artiklasta näin aiheudu tarvetta muuttaa lainsäädäntöä.

Pöytäkirjan 16 artiklan 1 kappaleen b kohta edellyttää lainkäyttövallan ulottamista Suomen kansalaiseen tai täällä pysyvästi asuvaan henkilöön, riippumatta siitä, onko teko rangaistava tekopaikan lain mukaan. Tältä osin voimassa olevaan rikoslakiin vaaditaan muutos, jolla lisätään sellainen sodankäyntirikos tai törkeä sodankäyntirikos tai osallisuusteko, jota tarkoitetaan pöytäkirjan 15 artiklassa, niihin poikkeuksiin, joissa kaksoisrangaistavuutta ei vaadita.

Esitys sisältää tämän sisältöisen lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta. Samaa lainkohtaa koskeva muutosehdotus sisältyy kuitenkin hallituksen esitykseen HE 34/2004 vp laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, joka on parhaillaan lakivaliokunnassa käsiteltävänä. Koska viimeksi mainittu ehdotus on tarkoitettu tulemaan voimaan aikaisemmin kuin nyt esillä oleva pöytäkirja voi voimaantulosäännöstensä mukaisesti tulla voimaan, ulkoasiainvaliokunta ehdottaa, että lakiehdotusten yhteensovittamiseksi 2. lakiehdotus hylätään ja sen sisältö otetaan huomioon käsiteltäessä edellä mainittua hallituksen esitystä (HE 34/2004 vp).

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa 1. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana ja 2. lakiehdotuksen hylkäämistä teknisistä syistä lakiehdotusten yhteensovittamiseksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Haagissa 26 päivänä maaliskuuta 1999 hyväksytyn kulttuuriomaisuuden suojelemista aseellisen selkkauksen sattuessa koskevaan Haagin vuoden 1954 yleissopimukseen tehdyn toisen pöytäkirjan,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 2. lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään valiokunnan lausumaehdotus.

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää uhanalaisen kulttuuriomaisuuden tallennusryhmän perustamista ja ryhtyy toimenpiteisiin siitä mahdollisesti aiheutuvien resurssitarpeiden huomioon ottamiseksi talousarviossa.

Helsingissä 1 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
vpj. Mari Kiviniemi /kesk
jäs. Jouni Backman /sd
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Eero Lankia /kesk
Suvi Lindén /kok
Petri Neittaanmäki /kesk

Kalevi Olin /sd
Maija Perho /kok
Suvi-Anne Siimes /vas
Hannu Takkula /kesk
Jari Vilén /kok
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.