

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 100/2019 vp** eduskunnalle merenkulun turvallisuuden kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevaan yleissopimukseen liittyvän vuoden 2005 pöytäkirjan ja mannerjalustalla sijaitsevien kiinteiden lauttojen turvallisuuden kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevaan pöytäkirjaan liittyvän vuoden 2005 pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vuonna 2005 tehdyt pöytäkirjat merenkulun turvallisuuden kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevan yleissopimuksen (jäljempänä SUA-yleissopimus; SopS 11/1999) sekä siihen liittyvän mannerjalustalla sijaitsevien kiinteiden lauttojen turvallisuuden kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevan pöytäkirjan (jäljempänä SUA-pöytäkirja; SopS 44/2000) muuttamiseksi.

Olen ollut eduskunnan lakivaliokunnassa kuultavana asiakohdassa mainittuun hallituksen esitykseen liittyen 25.2.2020 ja mainitussa asiantuntijakuulemisessa käydyn keskustelun pohjalta allekirjoittaneelta pyydettiin kirjallista lisäselvitystä siitä, onko hallituksen esityksessä omaksuttu lähestymistapa koskien viranomaisten toimivaltuuksia ja kansainvälistä yhteistyötä asianmukainen SUA-yleissopimukseen muutospöytäkirjalla lisättävän 8 a artiklan täytäntöönpanemiseksi. Lisäksi asiantuntijakuulemisessa allekirjoittanutta pyydettiin arvioimaan, aiheuttaako muutospöytäkirjojen kriminalisointivelvoitteiden täytäntöönpanotapa perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä aiheen saattaa esitys eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Pyydettyinä kirjallisena lisäselvityksenä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Viranomaisten toimivaltuudet ja kansainvälinen yhteistyö – SUA-yleissopimukseen lisättävä 8 a artikla

SUA-yleissopimuksen muutospöytäkirjan 8 artiklan 2 kappaleella yleissopimukseen lisättäisiin uusi 8 a artikla, joka sisältää muun muassa alukselle nousua ja sen tarkastamista koskevat uudet määräykset. Artiklan mukaan sopimusvaltion lainvalvontaviranomaiset tai muut toimivaltaiset viranomaiset voisivat aluksen lippuvaltion luvalla nousta alukseen ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joihin kuuluvat muun muassa aluksen pysäyttäminen, alukseen nouseminen sekä aluksen, sen lastin ja aluksessa olevien henkilöiden tutkiminen sekä aluksessa olevien henkilöiden kuulusteleminen sen selvittämiseksi, onko muutospöytäkirjassa tarkoitettu rikos tehty, meneillään tai suunnitteilla (esim. uusi 8a(4) ja (5) artikla). Kysymys on näin viranomaisten toimivaltuuksia laajentavasta sääntelystä.

Esityksessä katsotaan, että SUA-sopimukseen lisättävän 8 a artiklan velvoitteet tulisivat kate-
tuiksi ennen muuta poliisilain 9 luvun sisältämällä kansainvälisen avun antamista ja vastaanotta-
mista koskevalla sääntelyllä, minkä lisäksi myös muilla esityksen s. 24–26 selostetuilla säännök-
sillä on asian suhteen merkitystä. Täsmällisemmin esityksessä katsotaan, että velvoite tulisi täy-
tettyä ennen muuta poliisilain 9 luvun 9 b §:n sääntelyllä. Esityksessä kuitenkin katsotaan (s. 26),
että poliisilain 9 luvun 9 b §:n sanamuoto avun antamisesta vieraan valtion pyynnöstä ei aivan
yksiselitteisesti vastaa yleissopimuksen uudessa 8 a artiklan 5 kohdassa tarkoitettua tilannetta ja
menettelyä, jossa sopimusvaltio (pyytävävaltio) voi oman harkintansa perusteella tehdä aluksen
lippuvaltiolle pyynnön saada luvan alukseen nousemiseksi ja toimenpiteiden toteuttamiseksi
aluksella. Esityksessä kuitenkin katsotaan (s. 26), että lippuvaltion antama lupa tosiasiallisesti
merkitsisi Suomelle annettua avunpyyntöä esimerkiksi maansa lipun alla purjehtivalla aluksella
meneillään olevan vakavan rikoksen keskeyttämiseksi ja että vastaavasti Suomen lippuvaltiona
antama lupa toisen sopimuspuolen viranomaisille suomalaiselle alukselle nousemiseksi kyseisen
sopimuspuolen oma-aloitteisesta pyynnöstä voitaisiin tulkita poliisilain 9 luvun 9 b §:ssä tarkoi-
tetuksi Suomen pyynnöksi kansainvälisen avun vastaanottamisesta.

Esityksessä tältä osin hahmoteltu malli ei ole selkein mahdollinen. Ensinnäkin on nähdäkseni
melko pitkälle menevää tulkita poliisilain 9 luvun 9 b §:ää sen sanamuodosta poiketen siten, että
SUA-yleissopimuksen 8 a artiklan 5 kappaleessa tarkoitettun luvan tulkittaisiin asiallisesti tarkoit-
tavan poliisilain 9 luvun 9 b §:ssä tarkoitettua pyyntöä. Tältä osin on huomattava, että kysymys
on viranomaisten toimivallan laajentamista koskevasta säännöksestä, jollaisen sääntelyn suh-
teen laajentavan tulkinnan omaksumista voidaan pitää ongelmallisena. Toiseksi on huomattava,
että poliisilain 9 luvun 9 b § on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, jossa annettava tai pyydet-
tävä apu olisi luonteeltaan sellaista, jonka antamisesta tai pyytämisestä ei ole erikseen voimassa
olevia kahden- tai monenvälisiä kansainvälisiä sopimuksia eikä asiasta ole voimassa olevaa kan-
sallista tai EU-lainsäädäntöä (HE 107/2016 vp, s. 42). Vaikuttaa näin siltä, että poliisilain 9 luvun
9 b § ei sovellu nyt käsillä olevaan tilanteeseen, jossa annettava tai pyydetty apu pohjautuisi
SUA-yleissopimuksen uuteen 8 a artiklaan. Kolmanneksi voidaan vielä todeta, että eduskunnan
hallintovaliokunta on korostanut, että kaikissa kansainvälisen avun antamista tai pyytämistä kos-
kevissa tilanteissa on oltava selvää, miten avusta päätetään (HaVM 9/2017 vp, s. 6 ja 12–13).
Tilannetta, jossa SUA-yleissopimuksen uuden 8 a artiklan sisältämä velvoite asiallisesti täytän-
töönpantaisiin poliisilain 9 luvun 9 a §:n sanamuotoa laajentavasti tulkiten, ei nähdäkseni voi pi-
tää erityisen selkeänä.

Edellä esitetyn perusteella hallituksen esityksessä omaksuttua lähestymistapaa viranomaisten toimivaltuuksia ja kansainvälistä yhteistyötä SUA-yleissopimuksen 8 a artiklan täytäntöönpanemiseksi ei nähdäkseni voi pitää erityisen asianmukaisena. Asiassa olisi nähdäkseni harkittava, edellyttääkö SUA-yleissopimuksen 8 a artiklan kansallinen täytäntöönpano lainsäädäntömuutoksia.

Kriminalisointivelvoitteiden täytäntöönpanotapa ja laillisuusperiaate

Olen eduskunnan lakivaliokunnalle HE:stä 100/2019 vp 25.2.2020 toimittamassani lausunnossa pitänyt haasteellisena muutospöytäkirjojen kriminalisointivelvoitteiden täytäntöönpanotapaa, jossa kriminalisointivelvoitteet tulevat katetuiksi usean voimassa olevan rikossäännöksen kattaman käyttäytymisen kautta. Erityisen haasteellisena olen pitänyt sitä, että muutospöytäkirjan kaksikäyttötuotteiden kuljettamista koskeva 3a(1)(b)(iv) artiklan kriminalisointivelvoite ajatellaan täytettäväksi nimenomaan avunantovastuun kautta.

Olen kriminalisointivelvoitteiden täytäntöönpanotavan haasteellisuuden suhteen viitannut myös perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamiin vaatimuksiin rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyydestä. Tarkoitan tässä yhteydessä ennen muuta sitä, että lainsoveltajan näkökulmasta SUA-yleissopimuksen ja SUA-pöytäkirjan kriminalisointivelvoitteiden tulkintavaikutuksen aineellisen alan selvittäminen tulee haastavaksi, millä on nähdäkseni tiettyä merkitystä myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Kysymys ei kuitenkaan ole rangaistavan käyttäytymisen alan suoranaisesta määrittämisestä kansallisessa lainsäädännössä, mikä merkitsee, että kysymys ei nähdäkseni ole senkaltaisesta rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyyttä koskevasta kysymyksestä, jonka arviointi tulisi saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Espoossa 1.3.2020



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori