

Poliisitarkastaja Timo Kilpeläinen

10.02.2021

POL-2021-3184

Asiantuntijalausunto lakivaliokunnalle HE 232/2020 vp

1. Lausuntopyyntö

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kansainväliseen siviili-ilmailuun liittyvien laittomien tekojen ehkäisemisestä tehdyn yleissopimuksen, ilma-alusten laittoman haltuunoton ehkäisemisestä tehtyä yleissopimusta täydentävän pöytäkirjan sekä rikoksista ja eräistä muista teoista ilma-aluksissa tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi rikoslain muuttamisesta (HE 232/2020 vp).

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kansainväliseen siviili-ilmailuun liittyvien laittomien tekojen ehkäisemisestä Pekingissä 10.9.2010 tehdyn yleissopimuksen, Pekingissä 10.9.2010 tehdyn ilma-alusten laittoman haltuunoton ehkäisemisestä tehtyä yleissopimusta täydentävän pöytäkirjan sekä rikoksista ja eräistä muista teoista ilma-aluksissa tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta Montrealissa 4.4.2014 tehdyn pöytäkirjan.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset edellä mainittujen sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi kyseisistä sopimuksista johtuen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia siten, että säädetään rangaistavaksi tiettyjen rikosten yritys sekä laajennetaan Suomen rikoslain soveltamisalaa tilanteisiin, joissa Suomi on ilma-aluksen laskeutumis- tai operaattorivaltio.

2. Lausunto

Yleistä

Hallituksen esitystä voidaan pitää yleisesti ottaen kannatettavana ja hyvin valmisteltuna. Sopimusten kansallisella hyväksymisellä ja voimaansaattamisella sekä lakimuutoksilla on myönteisiä vaikutuksia sekä viranomaisten toiminnalle että kansalliselle lentoyhtiölle. Kansainvälinen lentoliikenne on merkittävä rikollisten ja laittomien aineiden sekä tavaroiden liikkumismuoto. Suomen poliisin strategisena tavoitteena rikosten torjunnassa on erityisesti vakavan ja kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuminen. Siviili-ilmailun turvallisuuden edelleen edistäminen on siksi tärkeää.

Todettakoon alkuun, että hallituksen esityksessä esitetyillä muutoksilla ei näyttäisi olevan suoranaisia vaikutuksia Suomen Kansallisen Matkustajatietoyksikön (Passenger Information Unit Finland) toiminnan näkökulmasta. Matkustajatietojärjestelmän (Passenger Name Record, PNR) kannalta vaikutukset rajoittuvat tekniseen määrittelyyn, mikäli hallituksen esityksessä mainittujen rikosnimikkeiden osalta yritys säädetään rangaistavaksi. Hallituksen esityksellä on kuitenkin laajemmin vaikutusta poliisin toimintaan lainvalvontaviranomaisena.

Rikoslakiin esitetyt muutokset

Hallituksen esityksessä ehdotetut uudet kansainvälisen siviili-ilmailun yleis-sopimus perusteiset lait ja esitetyt rikoslain muutokset ovat tärkeitä ja perusteltuja sekä liikenteenharjoittajille että siviili-ilmailun viranomaistoimijoille ja lainvalvontaviranomaisille. Siviili-ilmailussa on ollut viimeisten vuosien ja vuosikymmenten aikana nähtävissä kasvava trendi niin sanotussa lentojen aikaisessa häiriökäyttäytymisessä (matkustajahäiriköinti) Tämän vuoksi on tarpeen, että Suomessa on kansainvälisten sopimusten mukainen lainsäädäntö asiaan puuttumiseksi, niin rikosten ennaltaehkäisemiseksi kuin esitutkintaa varten.

Hallituksen esityksessä rikoslakiin ehdotetut muutokset ovat tarpeellisia. Tärkeimpänä se, että säädetään rangaistavaksi tiettyjen rikosten yritys sekä laajennetaan Suomen rikoslain soveltamisalaa (RL 1:2 §) tilanteisiin, joissa Suomi on ilma-aluksen laskeutumis- tai operaattorivaltio.

Voimassa oleva lainsäädäntö on aiheuttanut tilanteita, joissa Suomeen suuntautuneella lennolla lennon aikaiseen häiriköintiin puuttumiseen, muussa kuin suomalaisessa aluksessa, ei ole ollut Suomessa riittäviä toimivaltaperusteita. Nyt hallituksen esityksessä ehdotetuilla muutoksilla tämä tilanne korjaantuisi rikosoikeuden soveltamisalan laajentamisella (ehdotettu RL 1 luku 2 §). Todettakoon, että lentojen aikaisessa häiriökäyttäytymisessä tavanomaisia tekoja ovat henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset (*esimerkiksi 21 luvun 5 § pahoinpitely*), vahingonteot (*esimerkiksi rikoslain 35 luvun 2 § törkeä vahingonteko*) ja laitton uhkaus (*rikoslaki 25 luku 7 §*). Lentokoneessa näiden tekojen vaarallisuus korostuu, kun huomioidaan vaaran usein kohdistuvan kaikkiin lennolla oleviin henkilöihin.

Maasta poistamisen täytäntöönpanon yhteydessä tapahtuvat mahdolliset vastustamiset ja siten siis rikokset tapahtuvat poistettaessa henkilöä Suomesta maasta poistamisen kohdemaahan. Näissä tapauksissa asiasta kirjataan yleensä rikosilmoitus, mutta asia harvemmin johtaa esitutkintaan, koska rikoksesta epäilty on poistettu Suomesta, eikä esitutkintaa ole järkevää suorittaa prosessiekonomisista syistä. Vastaaajan saaminen asian käsittelyyn tuomioistuimessa on käytännössä myös erittäin haasteellista, jollei mahdollisuutta.

Kannatettavia ovat myös muutokset, jotka velvoittavat kansainvälisten sopimusten osapuolia säätämään rangaistaviksi sopimuksissa kuvatut tietyt laitomat ja tahalliset teot, myös yrityksen tasolla. Tämä koskee Suomen rikoslain osalta kemiallisen aseiden kiellon rikkomista (RL 11 luku 8 §), biologisen aseiden kiellon rikkomista (RL 11 luku 9 §), liikenteen häirintää (RL 23 luku 11 a §) ja vaarallisten aineiden kuljetusrikosta (RL 44 luku 13 §). Yleisesti ottaen Suomen rikoslainsäädäntö kattaa nykyisellään laajasti sopimusten mukaiset rikokset. Lain soveltajan kannalta hallituksen esityksessä on nyt auki kirjoitettu yksityiskohtaisesti sopimusten artiklojen suhdetta Suomen lainsäädäntöön ja erityisesti arvioitu rikosnimikekohtaisesti tunnusmerkistöjä ja osallisuutta (rikoskumppanuus, yllytys) sekä toimivaltuussäännöksiä.

Muita yksityiskohtaisia huomioita

Toimeenpanovaltaa käyttävälle viranomaiselle eli poliisille ovat tietyt hallituksen esityksessä olevat kirjaukset varsin haasteellisia. Esimerkkinä mainittakoon Montrealin sopimuksen mukaisen Laki rikoksista ja eräistä muista teoista ilma-aluksissa tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta tehdystä pöytäkirjasta 1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi:

Rikoksista ja eräistä muista teoista ilma-aluksissa tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta Montrealissa 4 päivänä huhtikuuta 2014 tehdyn pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

Siviili-ilmailun kansainvälisiin sopimuksiin syvällisesti perehtymättömän lainsoveltajan kannalta ei ole aivan helppoa selvittää miltä osin Suomi on mainittuihin yleissopimuksiin sitoutunut, koska kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, niin Suomi ei ole näitä kaikkia yleissopimuksia ja pöytäkirjoja allekirjoittanut ja sopimusprosesseja on kesken.

Esitutkintaviranomaisena poliisille voi olla odotettavissa haasteita myös kansainvälisten sopimusten käytännön toimivallan soveltamiseen tilanteissa, joissa tuomiovallan käyttämiseen on useita vaihtoehtoja. Kysymyksessä olevien toimivaltaperusteiden lisääminen saattaa johtaa siihen, että useammalla valtiolla on toimivaltaperuste käsitellä sama rikosasia.

Pekingin yleissopimus, 8 artikla:

Artiklan 1 kohdan mukaan jokainen osapuoli ryhtyy tarpeellisiin toimenpiteisiin ulottaakseen tuomiovaltansa 1 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin seuraavissa tapauksissa:

- a) kun rikos on tehty kyseisen valtion alueella;
- b) kun rikos on kohdistunut kyseisessä valtiossa rekisteröityyn ilma-alukseen tai tehty tällaisessa ilma-aluksessa;
- c) kun ilma-alus, jossa rikos on tehty, laskeutuu kyseisen valtion alueelle rikoksesta epäillyn ollessa yhä ilma-aluksessa;
- d) kun ilma-alus, jota kohtaan tai jossa rikos on tehty, on vuokrattu ilman miehistöä vuokralle ottajalle, jolla on kyseisessä valtiossa päätoimipaikka tai sen puuttuessa pysyvä asuinpaikka;
- e) kun rikoksentehtäjä on kyseisen valtion kansalainen.

On toki huomattava, että uusien toimivaltaperusteiden ulottamisella kaikkiin ilma-aluksessa tehtäviin rikoksiin yleisesti ei todennäköisesti ole mainittavaa merkitystä, koska voidaan olettaa, että tässä yhteydessä käytännössä merkitykselliset Suomen esitutkintaviranomaisten tietoon ja niiden tutkittaviksi tulevat rikokset ovat nimenomaan niitä, jotka Pekingin yleissopimus velvoittaa säätämään rangaistaviksi. Myös muutenkin uusien toimivaltaperusteiden käytännön merkitys on oletettavasti vähäinen. Ilma-aluksen laskeutuessa Suomeen tai operaattorin ollessa suomalainen tekoon usein soveltuvat jo rikoslain 1 luvussa nykyisin säädetyt toimivaltaperusteet.

Jos niin ei ole, toisella valtiolla tai toisilla valtioilla on poikkeuksetta toimivalta käsitellä rikosasia valtioiden käytössä yleisesti olevien toimivaltaperusteiden perusteella. Uudetkaan toimivaltaperusteet eivät velvoittaisi tutkimaan niiden piiriin kuuluvaa epäiltyä rikosta nimenomaan Suomessa. Niissä tilanteissa, joissa Suomessa ei ryhdytä rikoksesta epäillyn tuomitsemiseen täällä johtaviin toimenpiteisiin, Suomen lainsäädäntö mahdollistaa laajasti rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen nyt kysymyksessä olevien rikosten johdosta.

3. Lopuksi

Kuten aluksi on todettu, niin kokonaisuutena hallituksen esitystä pidetään tärkeänä ja kannatettavana. Hallituksen esityksellä ei tule olemaan mainittavia resurssivaikutuksia poliisille. Poliisin kannalta on keskeistä, että siviili-ilmailun kansainvälisten sopimusten sitovuuden ja tulevien lakimuutosten soveltamisen osalta vastuuministeriöt (erityisesti liikenne- ja viestintäministeriö ja ulkoministeriö) informoivat muita hallinnonaloja ja toimivaltaisia viranomaisia muun muassa sopimuksien sitovuudessa tapahtuvista muutoksista ja mahdollisuuksien mukaan järjestävät koulutuksia tai tuottavat materiaalia hyödynnettäväksi esitutkintaviranomaisten koulutuksessa.