

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 232/2020 vp** 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

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kansainväliseen siviili-ilmailuun liittyvien laittomien tekojen ehkäisemisestä Pekingissä 10.9.2010 tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Pekingin yleissopimus), Pekingissä 10.9.2010 tehdyn ilma-alusten laittoman haltuunoton ehkäisemisestä tehtyä yleissopimusta täydentävän pöytäkirjan (jäljempänä Pekingin pöytäkirja) ja eräistä muista teoista ilma-aluksissa tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta Montrealissa 4.4.2014 tehdyn pöytäkirjan (jäljempänä Montrealin pöytäkirja).

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset mainittujen sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi sopimusten voimaansaattamisen vuoksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi rikoslakiin (39/1889) tiettyjä muutoksia, jotka koskevat Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevaa rikoslain 1 lukua sekä tiettyjen jo rangaistavaksi säädettyjen tekojen yrityksen rangaistavaksi säätämistä.

Keskityn lausunnossani arvioimaan kansainväliseen siviili-ilmailuun liittyvien sopimusten tavoitteenasettelujen hyväksyttävyyttä, yleisesti kansainvälisten rikosoikeudellisten yleissopimusten

sisältämien kriminalisointivelvoitteiden voimaansaattamiseen liittyviä kysymyksiä sekä ehdotettuja rikoslain muutoksia.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Kansainvälistä siviili-ilmailua koskevat yleissopimukset ja niiden tavoite

Kansainvälinen siviili-ilmailu on ala, jolla on jo pitkään toteutettu kansainvälistä oikeudellista yhteistyötä esimerkiksi kansainvälisten yleissopimusten muodossa. Kuten esityksen perusteluissa (s. 5) todetaan, kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (International Civil Aviation Organization, ICAO) on YK:n alainen erityisjärjestö, ja sen puitteissa on laadittu useita ilmailun turvaamiseen tähtääviä kansainvälistä yleissopimuksia. Monet näistä sopimuksista luetaan kansainvälisiin terrorisminvastaisiin yleissopimuksiin (esim. Haagin yleissopimus ilma-alusten laittoman haltuunoton ehkäisemisestä (SopS 62/1971) ja Montrealin yleissopimus siviili-ilmailun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemisestä (SopS 56/1973); ks. tarkemmin esim. HE 43/2002 vp, s. 4/I).

On luonnollista, että siviili-ilmailuun liittyen on laadittu terrorisminvastaisia yleissopimuksia, koska siviili-ilmailua on käytetty usein terrorismiin liittyvien tekojen toteuttamisessa. Esimerkiksi ilma-aluksen kaappaaminen on perinteinen terrorismirikoksen muoto (ks. esim. HE 12/1975 vp, jolla rikoslakiin lisättiin ilma-aluksen kaappaamista koskeva säännös edellä mainitun Haagin sopimuksen sisältämän asiaa koskevan kriminalisointivelvoitteen täyttämiseksi) ja ilma-aluksia voidaan käyttää myös monin muin tavoin terroritekojen toteuttamisessa. Nyt käsillä olevat kolme sopimusta voidaan lukea myös kansainvälisiksi terrorisminvastaisiksi yleissopimuksiksi.

Nyt käsillä olevat kolme sopimusta liittyvät kansainvälisen toimintaympäristön muuttumisesta aiheutuviin kansainvälisen sääntelyn muutostarpeisiin. Sopimuksilla pyritään (HE, s. 5) yhtäältä tehostamaan siviili-ilmailun turvallisuutta ja ajantasaistamaan sitä koskevaa kansainvälistä sääntelyä ja toisaalta ottamaan huomioon digitalisaatiosta, automatisaatiosta ja uudenlaisten teknologioiden käyttöönotosta aiheutunutta toimintaympäristön muutosta. Osin muutokset liittyvät myös esityksen perustelujen (s. 5) mukaan lisääntyneeseen lennoilla tapahtuvaan häiriökäyttäytymiseen.

Sopimusten tavoitteet ovat nähdäkseni hyväksyttäviä ottaen ennen muuta huomioon myös se eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintunut näkemys, jonka mukaan terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet. Toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on valiokunnan mukaan otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (ks. PeVL 1/2021 vp, s. 2, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 26/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2016 vp, s. 2). Edellä todetun mukaisesti esityksen kohteena olevat sopimukset voidaan lukea terrorisminvastaisien kansainvälisten yleissopimusten joukkoon, joskin on sinänsä huomattava, että sopimusten taustalla osin oleva lennoilla tapahtuvan häiriökäyttäytymisen estäminen ei välttämättä lainkaan liity terrorismiin. Tavoitteena lennonaikaisen häiriökäyttäytymisen ehkäiseminen on tästä huolimatta kannatettava ja hyväksyttävä, minkä vuoksi sopimusten voimaansaattamista voidaan nähdäkseni pitää perusteltuna.

Yleisesti kansainvälisten yleissopimusten rikosoikeudellisten määräysten voimaansaattamisesta

Kansainvälisiin yleissopimuksiin sisältyvien rikosoikeudellisten määräysten kansallinen voimaansaattaminen on usein haastavaa, koska yleissopimukset sisältävät tulkinnanvaraisia ja joskus myös merkitykseltään epäselviksi jääviä ilmaisuja, minkä lisäksi niiden sisältämät rikosoikeudelliset velvoitteet saattavat olla soveltamisalaltaan ja vaikutukseltaan huomattavan laajoja. Toisaalta yleissopimukset sisältävät usein myös tiettyjä vakiomuotoisia esimerkiksi osallisuutta ja salahanketta koskevia määräyksiä, joiden todellinen merkitys jää ajoittain hieman epäselväksi. Tällaisten yleissopimusten sisältämien rikosoikeudellisten määräysten voimaansaattaminen edellyttää tulkintaa ja saattaa aiheuttaa yleissopimuksen asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta myös osin epätyytyttäviä tilanteita.

Lähtökohdaksi on nähdäkseni ensinnäkin asetettava, että yksittäisen kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisen seurauksena rikoslakiin ei tule tehdä muutoksia, jotka merkittävästi poikkeavat kansallisesti omaksutuista rikosoikeudellisista perusratkaisuista ja -näkemyksistä. Tässä suhteessa on merkityksellistä, että yleissopimusta voimaansaatettaessa ei toteuteta laajempia rikosoikeudellisia muutoksia kuin mitä yleissopimus välttämättä edellyttää. Eduskunnan lakivaliokunta on vakiintuneesti direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä pitänyt perusteltuna lähestymistapaa, jonka mukaisesti direktiivien täytäntöönpanossa tehdään vain välttämättömät muutokset. Yksittäisen unioni-instrumentin seurauksena ei valiokunnan näkemysten mukaan ole perusteltua lähteä toteuttamaan alaltaan ja vaikutukseltaan laaja-alaisempia rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön kohdistuvia muutoksia. Valiokunta on lisäksi todennut, että tällainen lähestymistapa vastaa aikaisempien aineellisen rikosoikeuden lähentämistä koskevien puittepäätösten ja direktiivien kansallisessa täytäntöönpanossa omaksuttua lähestymistapaa (ks. esim. LaVM 21/2018 vp, s. 4 ja LaVM 13/2020 vp, s. 3). Nähdäkseni mainittuja näkökohtia voidaan pitää merkityksellisinä myös kansainvälisiä rikosoikeudellisia yleissopimuksia voimaansaatettaessa.

Toiseksi on kuitenkin huomattava, että kansainvälisissä yleissopimuksissa käytettyjen ilmaisujen epäselvyys tai tulkinnanvaraisuus, valmisteluaineistojen puuttuminen ja sopimuksissa vakiintuneesti käytetyt vakiomuotoiset ja usein soveltamisalaltaan laajat artikkelit ovat omiaan johtamaan voimaansaattamisen kannalta haasteellisiin tilanteisiin. Käsiteltävänä olevassa esityksessä (s. 15) esimerkiksi todetaan, että rikoslain 44 luvun 13 §:ssä tarkoitettu vaarallisten aineiden kuljetusrikos ei täysin kata Pekingin sopimuksen 1 artiklan 1 kohdan i alakohdan 3 ja 4 alakohdassa tarkoitettuja tekoja, mutta yhdessä osallisuutta koskevan rikoslain 5 luvun sääntelyn kanssa ja rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua koskeva säännös huomioon ottaen Suomen lainsäädännön voi katsoa riittävästi tältä osin kattavan sopimuksessa tarkoitetut teot. Myös esimerkiksi Pekingin sopimuksen 1 artiklan 5 kohdan a alakohdan salahanketta koskevan kriminalisointivelvoitteen katsotaan tulevan ”riittävässä määrin” (HE, s. 21) täytetyksi voimassa olevalla rikoslainsäädännöllä, vaikka kysymys ei ole nimenomaisesti salahanketta koskevasta kansallisesta sääntelystä.

Edellä todetun kaltaista tilannetta voidaan pitää tietyssä määrin haasteellisena kansainvälisten rikosoikeudellisten yleissopimusten asianmukaisen voimaansaattamisen näkökulmasta. Toisaalta edellä todetun mukaisesti kansallisessa täytäntöönpanossa ei ole syytä ryhtyä laajamittaisiin vakiintuneista rikosoikeudellisista näkemyksistä poikkeaviin uudistuksiin tai ryhtyä

muutenkaan laajamittaisempiin uudistuksiin kuin mitä voimaansaatettava yleissopimus edellyttää. Edellä kuvattujen ongelmien vuoksi olisi perustellumpaa, jos yleissopimusten sisältämiin tulokannanvaraisiin ja kansallisen rikosoikeudellisen järjestelmän kannalta haasteellisiin artiklamuotoiluihin voitaisiin puuttua jo yleissopimuksen valmisteluvaiheessa.

Ehdotetun tiettyjen rikosten yrityksen rangaistavuutta koskevat muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että edellä mainittujen yleissopimusten sisältämien kriminalisointivelvoitteiden voimaansaatamiseksi rikoslain 11 luvun 8 §:ssä tarkoitetun kemiallisen aseiden kiellon rikkomisen, luvun 9 §:ssä tarkoitetun biologisen aseiden kiellon rikkomisen, rikoslain 23 luvun 11 a §:ssä tarkoitetun liikenteen häirinnän ja rikoslain 44 luvun 13 §:ssä tarkoitetun vaarallisten aineiden kuljetusrikoksen yritys säädetään rangaistavaksi. Mainittujen rikosten yrityksen rangaistavaksi säätämistä koskevat muutokset perustuvat Pekingin yleissopimuksen 1 artiklan 4 kohdan a alakohtaan. Pekingin yleissopimuksen 1 artiklan 4 kohdan a alakohta sisältää laajan yrityksen rangaistavuutta koskevan velvoitteen, jonka mukaan sopimuksen 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen tekojen yrityksen tulee olla rangaistavia. Sopimuksen 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen kriminalisointivelvoitteiden aineellisen alan kattavien Suomen rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen yritys on säädetty rangaistavaksi edellä mainittuja säännöksiä lukuun ottamatta.

Esityksessä omaksuttu lähtökohta on Pekingin yleissopimuksen kansallisen voimaansaatamisen kannalta perusteltu. Sopimuksen 1 artiklan 4 a kohta velvoittaa sopimukseen sitoutuneita valtioita säätämään kaikkien sopimuksen 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen tekojen säätämisen rangaistavaksi. Tällöin muuta vaihtoehtoa ei ole kuin kansallisen rikoslainsäädännön kattavuuden tarkistaminen tässä suhteessa. Yritystä koskevaa kriminalisointivelvoitetta toteutettaessa on kuitenkin nähdäkseni kiinnitettävä esityksen perusteluissa toteutettua laajemmin huomiota siihen, tulevatko yritysteot jo voimassa olevan rikoslainsäädännön perusteella tosiasiaa rangaistaviksi, vaikka yritystä ei tietyn säännöksen suhteen olisi nimenomaisesti rangaistavaksi säädetty.

Yrityksen rangaistavuuden perustuessa kansainvälisen velvoitteen täytäntöönpanoon yrityksen rangaistavuuden laajentamiselle ei välttämättä ole teon moitittavuuteen kiinnittyviä perusteita. Kuten esityksen perusteluissa (s. 18) todetaan, yrityksen rangaistavuuden perusteet liittyvät ennen muuta teon moitittavuuteen. Lähtökohtana Suomessa on pidetty, että mitä moitittavamasta teosta on kysymys, sitä perustellumpaa on kriminalisoinnin taustalla olevat oikeushyvän suojeluun liittyvät näkökohdat huomioon ottaen säätää myös teon yritys rangaistavaksi (HE 44/2002 vp, s. 132/I). Merkitystä on myös sillä, onko rikosteko jaksotettavissa selvästi erotettaviin osavaiheisiin. Jos tällaisia osavaiheita on eroteltavissa, yrityksen rankaisemista voidaan pitää oikeusturvaan ja mahdollisten näyttöongelmien välttämiseen liittyvistä syistä perusteltuna (HE 44/2002 vp, s. 132/I). Kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanon yhteydessä tällaisia näkökohtia ei juuri voida ottaa huomioon. Kuten esityksen perusteluissa (s. 18) on todettu, kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanon yhteydessä joudutaan kuitenkin joskus säätämään rangaistavaksi myös sellaisia rikosten yrityksiä, joita ei kansallisen harkinnan perusteella säädettäisi rangaistavaksi.

Tältä osin on huomattava, että esimerkiksi rikoslain 11 luvun 9 §:ssä tarkoitetun biologisen aseiden kiellon rikkomisen yritys on tarkoituksella jätetty rankaisemattomaksi. Säännöstä rikoslakiin vuonna 2002 sisällyttäessä arvioitiin, että yrityksen rangaistavuudelle ei ole käytännön tarvetta,

koska esimerkiksi käyttämisen yritys tulisi rangaistavaksi säännöksessä tarkoitettuna hallussapitona. Lisäksi arvioitiin, että hallussapidon, varastoinnin ja kuljettamisen yritys eivät olisi rankaisemisen arvoisia tekoja (HE 188/2002 vp, s. 27/I). Vastaavanlaisin perustein on katsottu, että kemiallisen aseiden kiellon rikkomisen yritystä ei ole tarvetta säätää rangaistavaksi (HE 247/1994 vp, s. 24/I). Erityisesti on huomattava, että kemiallisen aseiden kiellon rikkomisena rangaistaan osallistuminen sotilaalliseen valmisteluun kemiallisen aseiden käyttämiseksi (rikoslain 11 luvun 8 §:n 1 momentin 3 kohta). Kohdan nojalla voidaan rangaista varsin pitkälle ulottuvista valmistelunluonteisista teoista, esimerkiksi säätietojen toimittamisesta kemiallisen aseiden käyttämistä varten tällaisen toiminnan ollessa sotilaallista ja sen tähdätessä kemiallisen aseiden käyttämiseen (HE 247/1994 vp, s. 23/II). Sekä kemiallisen aseiden kiellon rikkomisena että biologisen aseiden kiellon rikkomisena rangaistaan myös tällaisten aseiden tutkimustoimintaan liittyviä tekoja (rikoslain 11 luvun 8 §:n 2 momentti ja rikoslain 11 luvun 9 §:n 2 momentti).

Selvää näin on, että sekä kemiallisen aseiden kiellon rikkomisen ja biologisen aseiden kiellon rikkomisen ovat soveltamisalaltaan varsin laajoja säännöksiä, joiden suhteen yrityksen rangaistavuudelle ei oletettavasti juuri jää sijaa. Vaikka tekoja voidaan pitää vakavina, mitä muun muassa niiden rangaistusasteikko (vankeutta neljä kuukautta – kuusi vuotta) ilmentää, esityksen perustelujen perusteella ei synny erityisen selkeää kuvaa siitä, minkä vuoksi mainittujen säännösten yritys on säädettävä rangaistavaksi. Koska säännökset ovat soveltamisalaltaan niin laajoja, mahdollinen voisi nähdäkseni olla sellainenkin tulkinta, jossa katsottaisiin yrityksen rangaistavuuden tulevan katetuksi jo voimassa olevilla säännöksillä, jotka ulottavat rangaistavan käyttäytymisen alan tekoaihetta laajemmaksi hallussapitoon, tiettyihin valmistelutoimiin ja kemiallisiin ja biologisiin aseisiin liittyvään laittomaan tutkimustoimintaan. On mahdollista, että yritystä koskeva kriminalisointivelvoite tulisi täytetyksi myös tällä tavalla. Jos näin on, sopimusten sisältämät velvoitteet voitaisiin toteuttaa rikoslakia tältä osin muuttamatta.

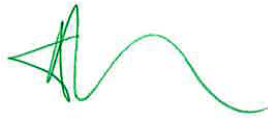
Mitä tulee liikenteen häirinnän tai vaarallisten aineiden kuljetusrikoksen yritykseen, niitä rangaistavaksi säädettäessä ei ole arvioitu rangaistavuuden alan laajentamista tekojen yritysvaiheeseen (HE 94/1993 vp, s. 159–160, HE 17/2001 vp, s. 23 ja 54–55). Kansalliseen harkintaan liittyviä perusteita yritysvaiheeseen liittyvien tekojen rangaistavaksi säätämiseksi ei edelleenkään liene, mutta mainittujen säännösten tunnusmerkistöt eivät nähdäkseni ole niin laajoja, että niiden voisi ajatella kattavan kaikki yritysvaiheeseen jäävät yleissopimuksen tarkoittamat teot. Tämän vuoksi ainoa vaihtoehto lienee liikenteen häirinnän ja vaarallisten aineiden kuljetusrikoksen yrityksen rangaistavaksi säätäminen.

Ehdotettu rikoslain 1 luvun muutos

Esityksessä ehdotetaan Pekingin yleissopimuksen 8 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdan, Pekingin pöytäkirjan VII artiklalla korvattavan Haagin yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleen c ja d kohdan ja Montrealin pöytäkirjan IV artiklalla korvattavan Tokion yleissopimuksen 3 artiklan 1 a ja 2 a alakohdan voimaansaattamiseksi, että rikoslain 1 luvun 2 §:ään lisätään uusi 3 momentti. Ehdotetun momentin mukaan Suomen lakia sovellettaisiin rikokseen, joka on tehty ilma-aluksessa, joka laskeutuu Suomen alueelle ja jossa rikoksesta epäilty edelleen on, tai sellaista ilma-alusta kohtaan tai sellaisessa ilma-aluksessa, joka on vuokrattu ilman miehistöä vuokralleottajalle, jonka päätoimipaikka tai sellaisen puuttuessa vakituinen asuinpaikka on Suomessa.

Käytännössä kysymys olisi suomalaiseseen alukseen liittyvää rikosta koskevan uuden toimivaltaperusteen sisällyttämisestä rikoslain 1 lukuun. Toimivaltaperuste olisi yleinen eikä rajautuisi vain esityksen kohteena olevien nyt voimaansaattettavien yleissopimusten kriminalisointivelvoitteiden alaan lukeutuviin tekoihin. Toimivaltaperustetta voidaan pitää näin hieman laajempänä kuin mitä voimaansaattavat sopimukset välttämättä edellyttävät. Toisaalta on huomattava, että Montrealin sopimuksen IV artiklalla korvattava Tokion yleissopimuksen uuden 3 artiklan 2 a kohdan mukainen toimivaltaperuste on varsin laaja kattaen kaikki rikoslakirikokset (HE, s. 30), minkä vuoksi rikoslakiin sisällytettävän toimivaltaperusteen laajuutta voidaan pitää perusteltuna. Perusteltuna voidaan pitää myös sitä hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisua, jonka mukaan yleissopimusten voimaansaattamiseksi tältä osin rikoslakiin sisällytetään uusi toimivaltaperuste eikä yleissopimuksissa tarkoitettuja rikoksia määritellä rikoslain 1 luvun 7 §:ssä tarkoitetuiksi kansainvälisiksi rikoksiksi. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 30) esitetyt perusteet ovat näin nähdäkseni tältä osin asianmukaisia.

Espoossa 16.2.2021



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori