

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta muuttaisi joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annettua lakia (557/1959) siten, että laista poistettaisiin siinä oleva rajoitus, joka koskee yleissopimuksen määräysten soveltamista tasavallan presidentin virkatehtävissään tekemiin tekoihin. Lisäksi ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi yleissopimuksen myös tältä osin.

Lain muuttaminen mahdollistaisi Suomen yleissopimukseen liittymisen yhteydessä vuonna 1959 tekemän varauman poistamisen. Laki ehdotetaan muutettavaksi niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 69 §:n 1 mom.). Laki joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annetun lain muuttamisesta ehdotetaan tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

YLEISPERUSTELUT

1. Joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi tehdyn yleissopimuksen sisältö sekä Suomen liittyminen yleissopimukseen

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous hyväksyi vuonna 1948 yleissopimuksen joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi. Sopimuspuolet vahvistavat, että sekä sodan että rauhana aikana tapahtuva joukkotuhonta on kansainvälisen oikeuden mukaan rikos, ja sitoutuvat sen ehkäisemiseen ja rankaisemiseen. Yleissopimuksessa määritellään joukkotuhonta ja määrätään rangaistavaksi joukkotuhonta, salahanke sen suorittamiseksi, välitön ja julkinen yllytys joukkotuhontaan, joukkotuhonnan yritys sekä osallisuus joukkotuhontaan. Yleissopimuksen IV artiklan mukaan joukkotuhontaan tai mainittuihin muihin yleissopimuksessa rangaistaviksi määrättyihin rikoksiin syyllistyneitä henkilöitä on ran-

gaistava siitä riippumatta, ovatko he perustuslain mukaisesti hallitusvastuussa olevia henkilöitä (gouvernants), virkamiehiä tai yksityisiä henkilöitä. Sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanoa varten tarpeellisiin lainsäädäntötoimiin. Yleissopimuksessa on määrättyä myös toimivaltaisesta tuomioistuinta sekä rikoksentekijän luovuttamisesta.

Liittyessään vuonna 1959 yleissopimukseen (SopS 4-5/1960) Suomi teki eduskunnan aloitteesta varauman, jonka mukaan yleissopimus ei aiheuta muutosta hallitusmuodon 47 §:n 2 momenttiin sisältyvään määräykseen syytteen nostamisesta tasavallan presidenttiä vastaan. Hallitusmuodon (alkuperäisessä) 47 §:n 2 momentissa säädettiin syytteen nostamisesta silloin, kun oikeuskansleri tai valtioneuvosto katsoi presidentin syyllistyneen valtiopetokseen tai maanpetokseen, ja todettiin, että muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä. Hallitusmuodossa säädettyä tasavallan presidentin rikosoikeudellista erityisasemaa

pidettiin niin keskeisenä valtiösääntöperiaatteena, ettei siitä katsottu voitavan tehdä poikkeusta (LaVL 1/1959 vp, PeVL 1/1959 vp ja UaVM 12/1959 vp). Yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annetussa laissa (557/1959) todetaan vastaavasti, etteivät sopimuksen säännökset aiheuta muutosta siihen, mitä hallitusmuodon mukaan on voimassa tasavallan presidentistä.

Laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 67 §:n 2 mom.), koska yleissopimus rajoitti yhtäältä eduskunnalle niin sanotun ministerivastuulain (274/1922) mukaan ja toisaalta tasavallan presidentille hallitusmuodon 47 §:n 1 momentin mukaan kuuluvaa harkintavaltaa ministerien ja oikeuskanslerin syyttämistä koskevissa asioissa (ks. PeVL 1/1959 vp).

2. Perusteet varauman poistamiselle

Ennen Suomen liittymistä yleissopimukseen Filippiinit oli sopimuksen vuonna 1950 ratifioidessaan tehnyt valtionpäämiehen rikosoikeudellista immuniteettia tarkoittavan varauman. Yleissopimuksessa on tällä hetkellä 124 sopimuspuolta. Filippiinien ja Suomen lisäksi mikään muista sopimuspuolista ei ole tehnyt yleissopimukseen vastaavaa varaumaa. Australia (1950), Brasilia (1952), Norja (1952) ja Yhdistynyt kuningaskunta (1970) ovat tehneet vastaväitteen Filippiinien tekemän varauman osalta. Lisäksi Kreikka on yleissopimuksen vuonna 1954 ratifioidessaan ilmoittanut yleisesti, ettei se hyväksy mitään yleissopimukseen tehtyä tai siihen myöhemmin tehtävää varaumaa. Vaikka Suomen tekemään varaumaan ei ole kohdistettu nimenomaisia vastaväitteitä, voidaan Filippiinien tekemän varauman osalta tehtyjen vastaväitteiden nojalla todeta, että valtionpäämiehen rikosoikeudelliseen immuniteettiin vetoamisen on katsottu olevan vastoin yleissopimuksen tarkoitusta ja päämäärää.

Suomella ei ole muita tasavallan presiden-

tin rikosoikeudellista asemaa koskevia varaumia. Kansainvälinen yhteisö on entisen Jugoslavian alueella tehtyjä rikoksia käsittelevän kansainvälisen tuomioistuimen perustamisen yhteydessä uudelleen nimenomaisesti katsonut myös valtionpäämiehet rikosoikeudellisesti vastuunalaisiksi. Tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu entisen Jugoslavian alueella vuoden 1991 aikana tai sen jälkeen tehdyistä rikoksista muun muassa joukkotuhonta, joka on määritelty tuomioistuimen perussäännössä samoin kuin yleissopimuksessa. Laki entisen Jugoslavian alueella tehtyjä rikoksia käsittelevän kansainvälisen tuomioistuimen toimivallasta ja tuomioistuimelle annettavasta oikeusavusta (12/1994) merkitsikin tasavallan presidentin rikosoikeudellisen immuniteetin rajoittamista ja se säädettiin muun muassa tästä syystä niin sanotussa supistetussaperustuslainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 69 §:n 1 mom.). Kun presidentin rikosoikeudellista immuniteettia on joukkotuhonnan osalta jo näin rajoitettu, on epäjohdonmukaista säilyttää edelleen joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi tehtyyn yleissopimukseen tehty varauma.

Perustuslaki 2000 -komitea on ehdottanut hallitusmuodon 47 §:n 2 momenttia muutettavaksi ja katsonut, että ehdotettu muutos mahdollistaisi yleissopimukseen tehdyn varauman poistamisen (komiteanmietintö 1997:13). Tässä esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että varauman peruuttamiseen pyritäisiin pikaisemmin, sillä yleissopimuksen mukaisesti määritelty joukkotuhonta sisältyy myös valmisteltavana olevan pysyvän kansainvälisen rikostuomioistuimen perussääntöön. Perussääntö on tarkoitettu hyväksyä Italiassa kesällä 1998 järjestettävässä diplomaattikonferenssissa.

3. Asian valmistelu

Hallituksen esitys on laadittu ulkoasiainministeriössä virkatyönä. Oikeusministeriö on antanut asiasta lausuntonsa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiesityksen perustelut

Joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleis-

sopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annettuun lakiin ehdotettavalla muutoksella poistettaisiin siinä oleva rajoitus, joka koskee yleissopimuksen määräysten sovelta-

mista tasavallan presidentin virkatehtävissään tekemiin tekoihin.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan astuksella säädettävänä ajankohtana.

3. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annettuun hallituksen esitykseen n:o 49/1958 vp sisältyi hyväksymisponssi, jossa esitettiin, että eduskunta päättäisi hyväksyä ne joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen säännökset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen. Lisäksi laki joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä ehdotettiin hallituksen esityksessä säädettäväksi perustuslainsäätämisjärjestyksessä (VJ 67 §) muun muassa siitä syystä, että yleissopimus rajoitti eduskunnalle niin sanotun ministerivastuulain (274/1922) mukaan kuuluvaa harkintavaltaa ministerien ja oikeuskanslerin syyttämistä koskevissa asioissa ja että sopimus laajensi tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuunalaisuutta.

Ulkoasiainvaliokunta piti mietinnössään n:o 12/1959 vp tärkeänä, että sopimus hyväksyttäisiin, ja yhtyen lakivaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (LaVL 1/1959 vp ja PeVL 1/1959 vp) esitettyyn käsitykseen siitä, ettei tasavallan presidentin rikosoikeudellista immunitettia tullut laajentaa yleissopimuksen edellyttämällä tavalla, ehdotti, että lakiehdotus hyväksyttäisiin tätä koskevalla rajoituksella.

Suuri valiokunta kannatti mietinnössään n:o 66/1959 vp lakiehdotuksen hyväksymistä ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä ehdotetuista muutoksista ja ehdotti samalla, että lakiehdotus käsiteltäisiin VJ 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. Lakiehdotus julistettiin yksimielisesti kiireelliseksi ja hyväksyttiin yksimielisesti. Eduskunnan vastauksessa ilmoitetaan vain lain hyväksymisestä.

Varauma on tehty yleissopimukseen eduskunnan aloitteesta ja se on nykyisestä käytännöstä poiketen sisällytetty myös voimaansaattamislakiin. Vaikka eduskunta ei lain hyväksymisen yhteydessä ole erikseen hallituksen esitykseen sisältyneen ponnin mukaisesti hyväksynyt niitä yleissopimuksen määräyksiä, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen, lienee kuitenkin katsottava, että eduskunta on lain hyväksymisellä hyväksynyt sopimuksen lukuun ottamatta sen tarkoittamaa tasavallan presidentin rikosoikeudellisen immunitetin rajoittamista. Tämän vuoksi ehdotetaan, että eduskunta nyt hyväksyisi yleissopimuksen myös näiltä osin.

Joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annetun lain muuttaminen siten, että sopimuksen tarkoittama syyte voitaisiin nostaa myös tasavallan presidenttiä vastaan, merkitsisi poikkeusta hallitusmuodon 47 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan presidenttiä vastaan voidaan hänen virkatoimiensa osalta nostaa syyte vain maanpetosrikoksesta tai valtiopetosrikoksesta, ja näistäkin vain, jos eduskunta kolmella neljäosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi. Lain muutos merkitsisi siten uutta poikkeusta perustuslakiin. Koska muutoksen tarkoituksena olisi saattaa Suomea jo osittain velvoittava kansainvälinen sopimus voimaan kokonaisuudessaan, voimaansaattamislain muutoksella olisi välitöntä voimaansaattamismerkitystä (ks. PeVL 2/1989 vp). Tämän vuoksi esitetään, että lakiehdotus käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisessa järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella ja hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti esitetään,

että Eduskunta hyväksyisi joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi 9 päivänä joulukuuta 1948 tehdyn yleissopimuksen IV artiklan varaumitta.

Samalla annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annettu laki (557/1959), seuraavasti:

1 §

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 9 päivänä joulukuuta 1948 hyväksymän joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovittu.

2 §

Mainittujen määräysten täytäntöönpanosta säädetään tarvittaessa asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 1997

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ulkoasiainministeri *Tarja Halonen*

Laki

joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annettu laki (557/1959), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 9 päivänä joulukuuta 1948 hyväksymän joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen säännökset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu, *kuitenkin siten, etteivät sopimuksen säännökset aiheuta muutosta siihen, mitä hallitusmuodon mukaan on voimassa tasavallan presidentistä.*

Mainittujen säännösten täytäntöönpanoa tarkoittavia tarkempia säännöksiä annetaan tarvittaessa asetuksella.

Ehdotus

1 §

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 9 päivänä joulukuuta 1948 hyväksymän joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen *määräykset* ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin *siitä* on sovittu.

2 §

Mainittujen *määräysten* täytäntöönpanosta *säädetään* tarvittaessa asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

