ULKOASIAINMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu
OIK-10 Satu Suikkari-Kleven

LAUSUNTO

09.09.2015

HEL7M0347-22

Eduskunnan lakiasiainvaliokunnalle

Viite
Lakiasiainvaliokunnan kokous 17.9.2015: HE 289/2014 vp.

Asia
Hallituksen esitys eduskunnalle Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntöön vuonna 2010 Kampalan tarkistuskonferenssissa tehtyjen muutosten hyväksymisestä

Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussääntöön vuonna 2010 Kampalan tarkistuskonferenssissa tehtyjen muutosten hyväksymistä koskeva hallituksen esitys (HE 289/2014 vp) annettiin eduskunnalle edellisen eduskunnan aikana joulukuussa 2014. Esitystä käsiteltiin kuluvan vuoden alussa lakivaliokunnassa ja ulkoasiainvaliokunnassa, mutta asian käsittelyä ei saatu päätökseen ennen eduskuntavaaleja.

Edellisen eduskunnan lakivaliokunnassa oli kuultavana useita asiantuntijoita, jotka esittivät näkemyksiään ja tekivät tiettyjä muutosehdotuksia hallituksen esityksen sisältämään lakiehdotuksiin.

Tässä muistiossa käsitellään esityksen pääkohtia, etenkin niitä kysymyksiä, jotka herättivät eniten keskustelua valtioiden välisissä neuvotteluissa.

Tämän muistion liitteessä käsitellään edellisen lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa esiin nousseita kysymyksiä. Liite pohjautuu ulkoasiainministeriön ja oikeusministeriön edellisen eduskunnan lakiasiainvaliokunnalle 27.1.2015 antamaan kirjalliseen vastineeseen valiokunnan saamiin lausuntoihin.

Vuonna 1998 hyväksytty Kansainvälisen rikostuomioistuimen (International Criminal Court, ICC) Rooman perussääntö sisälsi jo alun perin hyökkäysrikoksen yhtenä tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvana rikoksena kansanmurhan, sotarikosten ja ihmisyyttä vastaan tehtyjen rikosten ohella. Tuolloin ei kuitenkaan vielä onnistuttu hyväksymään hyökkäysrikoksen määritelmää tai periaatteita tuomioistuimen toimivallan käytön edellytyksistä. Yhteisymmärrys näistä kysymyksistä saavutettiin kymmenen vuotta kestäneiden neuvottelujen jälkeen Kampalassa kesäkuussa 2010 pidetyssä tarkistuskonferenssissa. Muutosten hyväksymisen perimmäisenä tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja oikeusvaltioperiaatteen edistäminen sekä rankaisemattomuuden poistaminen yhdestä vakavimmista kansainvälisen oikeuden vastaisista teoista. Historiallisen konsensuksen saavuttaminen edellytti myös tiettyjä kompromisseja.

Hyökkäysrikos määritellään sellaisen hyökkäysteon suunnitteluksi, valmisteluksi, aloittamiseksi tai toteuttamiseksi, joka on luonteeltaan, vakavuudeltaan ja mittasuhteiltaan ilmeisellä tavalla Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan vastainen. Yksilön hyökkäysrikos edellyttää aina valtion hyökkäystekoa, jonka korostettiin tarkistuskonferenssissa olevan kaikkein vakavin ja vaarallisin laittoman voimankäytön muoto. Hyökkäysrikosmääritelmän taustalla on YK:n peruskirjan sisältämä voimankäytön

kielto, mutta määritelmän sanamuodon perusteella kaikki kielletty voimankäyttö ei ole siinä määrin ilmeisellä tavalla YK:n peruskirjan vastaista, että se täyttäisi myös hyökkäysrikoksen tunnusmerkistön. Keskustelua käytiin neuvotteluissa siitä, olisiko esimerkiksi humanitaarinen interventio tullut nimenomaisesti rajata pois rikosmääritelmästä. Määritelmään ei kuitenkaan hyväksytty mitään nimenomaisia poikkeuksia, mutta vaatimus hyökkäysteon ilmeisestä peruskirjan vastaisuudesta on merkittävä tässä yhteydessä. Määritelmä kattaa vain selkeästi kansainvälisen oikeuden vastaiset hyökkäysteot. Keskustelu tästä ja tietyistä muista voimankäyttöön liittyvistä tulkintakysymyksistä jatkuu edelleen lähestyttäessä ICC:n toimivallan käynnistymistä aikaisintaan vuonna 2017. Tulkinta yksittäistapauksissa jää viime kädessä kuitenkin tuomioistuimelle, YK:n turvallisuusneuvoston roolin lisäksi.

Hyökkäysrikokseen voi syyllistyä vain sellaisessa asemassa oleva henkilö, joka voi tosiasiallisesti määrätä valtion poliittisista tai sotilaallisista toimista tai johtaa niitä, ja yksilön rikosoikeudellisen vastuun syntyminen edellyttää valtion hyökkäystekoa. Ei-valtiollisten toimijoiden, kuten terroristien, teot ovat siis lähtökohtaisesti rajattu hyökkäysrikosmääritelmän ulkopuolelle. On kuitenkin huomattava, että valtion hyökkäysteoksi katsotaan määritelmän mukaisesti myös sellainen tilanne, jossa valtio tai joku muu sen puolesta lähettää aseistautuneita joukkoja tai esimerkiksi palkkasotureita suorittamaan toista valtiota vastaan sellaisia asevoimien toimiin verrattavia toimia, jotka vastaavat vakavuudeltaan valtion itsensä tekemiä, määritelmässä lueteltuja hyökkäystekoja. Näin ollen ei-valtiollisten toimijoiden tekemä hyökkäys voi tietyissä tilanteissa johtaa yksilön rikosoikeudellisen vastuun syntymiseen hyökkäysrikoksesta.

Kysymys YK:n turvallisuusneuvoston roolista oli yksi vaikeimmista neuvottelukysymyksistä, neuvoston pysyvien jäsenmaiden ajaessa neuvostolle keskeistä roolia toimivallan edellytyksenä. Saavutetun kompromissin mukaan ICC:n tutkinnan edellytyksenä on, että YK:n turvallisuusneuvosto on todennut hyökkäysteon tapahtuneeksi, mutta tästä voidaan tietyin edellytyksin poiketa. Jos turvallisuusneuvosto ei tee päätöstä hyökkäysteon tapahtumisesta kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun ICC:n syyttäjä on ilmoittanut tutkinnastaan YK:n pääsihteerille, syyttäjä voi edetä tuomioistuimen esitutkintajaoston luvalla. Tämä on tärkeää tuomioistuimen itsenäisyyden kannalta. Turvallisuusneuvosto voi kuitenkin lykätä asian tutkintaa määräajaksi, kuten se voi tehdä muidenkin Rooman perussäännön rikosten osalta.

Osana kompromissiratkaisua päätettiin, että ICC ei voi käyttää toimivaltaansa hyökkäysrikokseen, jonka on tehnyt ei-sopimusvaltion kansalainen tai joka on tapahtunut ei-sopimusvaltion alueella, paitsi jos YK:n turvallisuusneuvosto siirtää tilanteen ICC:n käsiteltäväksi. Tässä suhteessa hyökkäysrikos poikkeaa muista ICC:n toimivaltaan kuuluvista rikoksista, sillä muiden rikosten osalta tuomioistuin voi käyttää toimivaltaansa myös ei-sopimusvaltion kansalaisten tekemiin rikoksiin, jotka ovat tapahtuneet sopimusvaltion alueella tai sellaisen valtion alueella, joka on hyväksynyt tuomioistuimen toimivallan alueellaan. Kompromissiin kuului myös se, että sopimusvaltio voi ilmoittaa, että se ei hyväksy ICC:n toimivallan käyttöä omien kansalaistensa tai omalla alueellaan tapahtuvien hyökkäysrikosten osalta.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen rikoslakiin lisättäväksi uuden hyökkäysrikosta koskevan rangaistussäännöksen. Esityksen laatineessa työryhmässä pohdittiin myös vaihtoehtoa esittää muutokset hyväksyttäväksi blankettilailla ilman täytäntöönpanolainsäädäntöä, kuten osa muutokset toistaiseksi ratifioineista valtioista on tehnyt. Useat seikat, kuten rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja Rooman perussäännön sisältämä toissijaisuusperiaate, kuitenkin puolsivat täytäntöönpanolainsäädännön hyväksymistä.

On myös huomattava, että kansallisiin tuomioistuimiin eivät sovellu vastaavat toimivallan käytön edellytykset kuin kansainväliseen rikostuomioistuimeen. Suomalaisilla tuomioistuimilla olisi näin ollen toimivalta käsitellä Suomeen kohdistuvia hyökkäysrikoksia, vaikka niiden tekijänä olisi ei-sopimusvaltion kansalainen, tai sellaisen sopimusvaltion kansalainen, joka ei ole ratifioinut hyökkäysrikosmuutosta. Todellisuudessa tätä mahdollisuutta rajoittaa se, että osa niistä henkilöistä, jotka määritelmän mukaisesti voisivat syyllistyä hyökkäysrikokseen, nauttii tämänhetkisen kansainvälisen oikeuden mukaan rikosoikeudellista immuniteettia vieraan valtion kansallisissa tuomioistuimissa. Tämä koskee istuvaa valtion päämiestä ja tiettyjä muita virassa olevia valtionjohtoon kuuluvia henkilöitä, mutta sen voidaan katsoa syrjäytyvän entisten valtionjohtajien osalta silloin, kun kyse on kaikkein vakavimmista kansainvälisistä rikoksista.

Esitystä valmistelleessa työryhmässä pohdittiin kysymystä universaalitoimivaltaa koskevasta periaatteesta, eli siitä, tulisiko Suomen tuomioistuinten kyetä käsittelemään myös sellaisia hyökkäysrikoksia, jolla ei ole yhteyttä Suomeen, eli jotka eivät kohdistu Suomeen eikä niiden tekijä ole Suomen kansalainen. Esityksessä kuitenkin katsotaan, että hyökkäysrikos ei olisi katsottavissa rikoslain 1 luvun 7 pykälässä tarkoitetuksi kansainväliseksi rikokseksi, joihin rangaistavuus ulotetaan tekopaikasta riippumatta – huolimatta siitä, että hyökkäysrikos kiistatta kuuluu kaikkein vakavimpiin kansainvälisiin rikoksiin. Tämä johtuu siitä, että hyökkäysrikos ei ole tällä hetkellä kansainvälisen oikeuden mukaan kiistattomasti rikos, jota voitaisiin käsitellä kansallisissa tuomioistuimissa universaalitoimivallan perusteella. Hyökkäysrikoksen luonteen vuoksi voidaan lisäksi pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että nimenomaan kansainvälinen rikostuomioistuin ottaisi ensisijaisesti kantaa avoimiin tulkintakysymyksiin tällaisissa tapauksissa.

Hyökkäysrikoksen määritelmä esitetään sisällytettäväksi Suomen rikoslakiin lähestulkoon samansisältöisenä kuin se määritellään Rooman perussäännössä. On tulkinnanvaraista, onko perussäännön rikosmääritelmän sisältämä hyökkäystekojen luettelo tyhjentävä. Rangaistussäännökseltä edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi on kotimaisessa valmistelussa kuitenkin lähdettävä siitä, että rikoslakiin otettava määritelmä on tyhjentävä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi hyväksyttäväksi Rooman perussäännön sotarikosmääritelmään tehty muutos, joka koskee myrkyn tai myrkkyaseiden käyttämistä, tukehduttavien, myrkyllisten tai muiden kaasujen ja kaikkien vastaavien nesteiden, tarvikkeiden tai laitteiden käyttämistä ja ihmisen ruumissa helposti laajentuvien tai litistyvien luotien käyttämistä. Muutoksen tarkoitus on laajentaa näiden aseiden käytön kriminalisointi myös valtionsisäisiin aseellisiin konflikteihin kansainvälisen tapaoikeuden mukaisesti. Muutosten hyväksyminen ei edellytä näiltä osin rikoslain muuttamista.

Liitteet Ulkoasiainministeriön ja oikeusministeriön päivitetty vastinelausunto.

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu
OIK-10 Satu Suikkari-Kleven

Asiasanat	ICC
Hoitaa	**OIK-10**
Hoitaa UE	
Koordinoi	
Tiedoksi	AVS-POL; OIK-01; OIK-20; OIK-40; POL-01; POL-02; POL-50; UMI-00; VSI-00 HAA; WAS; YKE

Laatija jakanut