Lakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntöön tehtyjen muutosten hyväksymisestä sekä laeiksi koskien säännösten voimaansaattamista ja rikoslain muutosta mm. siten, että hyökkäyssodan aloittaminen kriminalisoitaisiin (HE 289/2914)

Lausunto otsikon asiassa lakivaliokunnan käsitellessä asiaa, joka on tullut vireille edellisten valtiopäivien aikana.

Kiitän kutsusta saapua asiassa uudelleen lakivaliokuntaan kuultavaksi. Olen antanut lakivaliokunnalle asiassa 13.1.2015 päivätyn lausunnon, jonka tekstin sisällytän tähän lausuntooni sen vuoksi, että siinä nostetaan esille joitakin sellaisia kysymyksiä, joita vastaavasti sitten ja muiden näkökohtien ohella tuon käsittelyn jälkeen laadituissa UM:n 9.9.2015 päivätyssä muistiossa ja 9.9.2015 päivätyssä lausunnossa ansiokkaasti käsitellään. En enää toista näitä lausumia, vaan keskityn ottamaan kantaa niihin asioihin, joiden katson olevan merkityksellisimpiä lakivaliokunnan oman tulevan mietinnön kannalta.

Hyökkäysrikoksen kansallisen kriminalisoinnin olisi hyvä vastata mahdollisimman hyvin alaltaan sitä määritelmää, joka on neuvoteltu kansainvälisen rikostuomioistuimen perussääntöön lisättäväksi. Kansalliseen oikeuteen ei tulisi ottaa kriminalisoinnin alan rajauksia kansallisin perustein. Vastaavasti tulisi kuitenkin varoa sitäkin, että kansallisesti rangaistavuus laajenisi ulommaksi kuin mitä perussäännön mukainen rangaistavuus on, sillä sekään ei voi olla tarkoituksena. Kun kansalliset tuomioistuimet käsittelevät näitä kansainvälisiä rikoksia, ne tietyllä tavalla toimivat koko kansainvälisen yhteisön puolesta, jolloin tällaisessa toiminnassa eivät voi kansalliset näkökohdat korostua. Hyökkäysrikos on hyvin erityisluonteinen erikoisrikos, joka edellyttää tekijältään erityistä asemaa.

Muistiossa on erittäin hyvin käsitelty yleisiä kysymyksiä siitä, kuinka kansallista kriminalisointia tulee lainsäätäjän lähestyä. Muistiossa käsitellään erinomaisen realistisesti esimerkiksi yksittäisen kansanedustajan vastuuta koskevaa kysymystä, ja juuri näin on, että käytännössä tällainen vastuu olisi lähinnä hyvin kaukainen mahdollisuus. Koska hallituksen esityksestä saattoi saada käsityksen, että vastuuseen voisi joutua hyvin suuri piiri asian kanssa tekemisissä olleita henkilöitä, lakivaliokunnan olisi hyvä mainita jotakin siitä, että käytännössä vastuullisten piiri rajautunee keskeisimpään tekijäpiiriin. Tekijöinä ei voine olla satoja henkilöitä, vaan enintään lähinnä kymmeniä. En itsekään esittäisi lainkohtaan sinänsä muutoksia.

Kohta 2.2. tekijäpiirin sanamuoto. Olen UM:n kanssa ja muistiossa esitetyillä perusteluilla samalla kannalla siinä, että ehdotettua sanamuotoa ei ole tarpeen muuttaa.

Kohta 2.3. - Pidän hyvin myönteisenä, että ministeriön kanta erikoisrikosasiassa on muuttunut siten, että yllyttäjän- ja avunantajanvastuusta ei noudatettaisi tavanomaisia kotimaisia periaatteita, joiden mukaan yllyttäjä ja avunantaja voisi olla vastuussa, vaikka tämä ei itse olisi erityisessä tekijäasemassa. Muuttuneen kannan mukaan erityinen tekijäasema vaadittaisiin myös tällä perusteella rikosvastuuseen saatettavalta henkilöltä. Muu lainsäädäntöratkaisu olisi uhannut laajentaa rangaistavuutta merkittävästi, mikä asian luonteeseen nähden olisi arkipäiväistänyt asiaa liikaa. Hyökkäyssodan aloittaminen on rikoksena erityinen, joten tähän poikkeukseen on erittäin hyvät perusteet. Pidän nyt esitettyä sääntelyä selkeänä ja toimivana, ja se lisää myös sekä lainsoveltamisen ennakoitavuutta että sitä, että kansallisesti ei mennä rangaistavuudessa perussäännön mallia laajemmalle.

2.3. Esimiehen vastuu ym.

Esitin tästä kysymyksestä asiantuntijakuulemisessa tammikuussa sen käsityksen, että kun ottaa huomioon hyökkäysrikoksen luonteen, näille säännöksille, joita eräisiin vakavimpiin kansainvälisiin rikoksiin sovelletaan, jää hyökkäysrikoksen yhteydessä perin vähän jos lainkaan soveltamisalaa. Sen vuoksi esitin harkittavaksi, voidaanko hyökkäysrikos jättää kokonaan näiden vastuumuotojen ulkopuolelle. – Tässä suhteessa olen valmis muuttamaan kantaani: vaikka näiden säännösten tarve on hyvin

marginaalinen, niistä ei ole suoranaista haittaa, joten asiassa voidaan edetä siten kuin UM ja OM esittävät.

RL 11:14 sääntely hallituksen määräyksestä ja esimiehen käskystä. – Pidän erinomaisena, että tässä taas ministeriöt ovat liikahtaneet ja nähneet sen, ettei tällaisia erityisiä vastuuvapausperusteita tarvita, mitä tulee hyökkäysrikokseen.

Universaalitoimivalta.- Olen jo alun alkaen kuulunut niihin, joiden mielestä olisi epäluontevaa toteuttaa kansallinen sääntely universaalitoimivallan pohjalta, sillä hyökkäysrikosten käsittely kotimaisissa tuomioistuimissa ei voi useinkaan olla normaali vaihtoehto, kun puhutaan ulkomailla tehdyistä rikosteoista, etenkin sellaisista joissa ei ole varsinaisia liittymiä Suomeen. Tässä suhteessa ero vaikkapa joukkotuhontarikoksiin on huomattava: oli täysin välttämätöntä, että Ruandan tapahtumiin liittynyt ns. Bazaramba-juttu voitiin käsitellä Suomessa, kun epäilty Suomesta tavattiin ja häntä ei voitu muualle syyttämistoimia varten luovuttaa. Muistiossa on käsitelty ansiokkaasti ja realistisesti asian eri puolia. Suomi ei voi edetä tässä valtavan herkässä ja periaatteellisessa asiassa nopeammin kuin mitä kansainvälinen järjestelmä kehittyy. Toisaalta Suomen tulee tukea kehittyvää kansainvälistä rikosoikeutta tekemällä oman osansa, kuten tähänkin asti.

Rikoslain 1 luvussa säädetään siitä, kuinka Suomi kansallisesti ulottaa rikosoikeudellista toimivaltaansa maan rajojen ulkopuolella tehtyihin rikoksiin. Universaaliperiaatteen lisäksi on muitakin liittymäperiaatteita, joiden soveltamisesta olisi sinänsä ollut aiheellista sanoa jotakin. Olen kuitenkin hiukan epävarma sen suhteen, kannattaako asiasta tässä vaiheessa lausua lain esitöissä. Tuoko hyökkäysrikoksen Suomen toimivaltaan se, että joku tekijöistä on suomalainen? Entä se, että hyökkäys loukkaa suomalaisia intressejä tai että hyökkäyksessä kuolee tai loukkaantuu suomalaisia? Ongelmana on se, että myös näiden muiden liittymäperiaatteiden kautta hyvinkin moni etäinen tilanne saattaisi tulla Suomessa käsiteltäväksi, jolloin ero universaalitoimivaltaan ja sen tarkoittamiin ongelmiin taas tästä syystä pienenee. Jos tästä asiasta kaikesta huolimatta jotakin sanotaan, voisi ehkä ”linjata”, että hyökkäysrikoksessa olisi aiheellista edellyttää hyökkäysrikoksen kokonaisuuden kannalta merkittäviä liittymiä, eivätkä satunnaiset liittymät siten riittäisi. Joka tapauksessa kansallisen toimivallan käyttöä rajaa se, että ei ole

luontevaa, että kansallinen tuomioistuin ottaisi ensimmäisenä kantaa siihen, onko hyökkäys YK:n peruskirjan vastainen. Tällaista vastaavaa rajoitusehtoa ei ole muissa perussäännön piirin kuuluvissa kansainvälisissä rikoksissa.

Mitä tahallisuus-vaatimuksen sisältöön tulee, huomautin jo aiemmassa lausunnossani siitä, että HE s. 26 on asiasta epäselvä mainita: "Tahallisuus-vaatimuksesta pidän ongelmallisena HE s. 26 mainintaa, että "Tekijän tahallisuuden alaraja ei siten asetu tavanomaista korkeammalle, mutta *tosiseikkojen on oltava tavanomaista selvemmät*" (kurs. tässä). Missä mielessä tavanomaista selvemmät? HE:ssä kuvataan sinänsä asianmukaisesti, että kyse on olosuhdetahallisuudesta, jota koskevat opit ovat meillä vakiintuneet ja jotka ovat karkeasti ottaen linjassa Rooman sopimuksen tahallisuusopin kanssa. Myös Rooman sopimukseen liittyvät tulkintaohjeet on otettava huomioon. Niissä korostetaan muun muassa, että ilmaisu "ilmeisellä tavalla" on objektiivinen luonnehdinta. Nähdäkseni kotimainen olosuhdetahallisuus ilman mitään lisäkorostuksia on paras vaihtoehto." Voi vain toistaa tämän näkemykseni.

Hyökkäysteon toteutuminen. – Muistiossa esitetty osuu asian kantaan.
Tekotapa. – Muistion näkökohdat ovat kannatettavia.

Mitä tulee kysymyksestä kybersodan erityiskysymysten käsittelystä osana kansallista rikosmääritelmää, olisin ministeriöiden tapaan hyvin pidättyväinen. Näihin asioihin liittyy runsaasti avoimia ja epäselviä kysymyksiä, joita ei voida ratkaista kansallisilla määritelmillä.

Näin ollen voin johtopäätöksenä todeta, että mitä perusratkaisuihin tulee, ministeriöiden kannanotot ovat hyvin perusteltuja ja lakivaliokunta voi hyvin suuntautua niiden mukaan.

Helsingissä, 17.9.2015

Kimmo Nuotio
rikosoikeuden professori
Helsingin yliopisto

Aiempi, 13.1.2015 päivätty lausuntoni:

Esitän pyydettynä lausuntonani otsikon asiassa kunnioittavasti seuraavan:

Pidän hallituksen esitystä sinänsä hyvin valmisteltuna, vaikka joudun esittämään tiettyjä huomautuksia esityksen sisältöön. Keskityn huomautuksissani hyökkäysrikokseen.

Suomen kansallinen sääntely kansainvälisistä niin sanotuista ydinrikoksista (*international core crimes*) on tällä hetkellä kohtalaisen hyvällä tolalla. Rikoslain 11 luvussa on säännökset keskeisimmistä tällaisista rikoksista sekä tiettyjä muita rikoksia koskevaa sääntelyä. Nyt siihen lisättäisiin hyökkäysrikosta koskeva kriminalisointi.

Rooman sopimus ei suoraan velvoita sopimusvaltioita kriminalisoimaan pysyvän kansainvälisen rikostuomioistuimen (Tuomioistuin) toimivaltaan kuuluvia rikoksia. Koska kuitenkin tuomioistuimen toimivalta käsitellä sopimuksessa määriteltyjä rikoksia koskevia syytteitä on kansalliseen toimivaltaan nähden toissijainen, on tärkeää, että myös Suomessa on kansallisesti voimassa sellaiset kriminalisoinnit, joiden mukaisesti kyseiset rikokset voidaan tarvittaessa käsitellä Suomessa kotimaisessa tuomioistuimessa. Olisi siten epätyydyttävää, jos kotimaisen kriminalisoinnin puuttuminen johtaisi siihen, että Tuomioistuimen olisi käytettävä toimivaltaansa. Tämä sama peruste, jota käytettiin jo Rooman sopimuksen ratifiointivaiheessa sekä siinä vaiheessa kun rikoslain 11 luvun säännöksiä viimeksi tuntuvasti uudistettiin, pätee myös nyt. Hyökkäyssodan aloittamisen kriminalisoinnin tullessa Tuomioistuimen toimivaltaan on eduksi, että kansallinen kriminalisointi asiallisesti vastaa sitä, mikä Rooman sopimukseen otetaan.

Pitäisin siten viisaana, että hyökkäysrikoksen kriminalisointi kansallisesti toteutettaisiin seuraten Rooman perussäännön vastaavaa kriminalisointia. On perusteltua pyrkiä kattamaan sama rangaistavan menettelyn ala. Siten pitäisi pyrkiä vastaavuuteen myös siinä, että hyökkäysrikoksena ei rangaistaisi kansallisesti sellaisia tekoja, jotka eivät sitä olisi kansainvälisesti. Näen, että esitetty kansallinen sääntely laajentaa rangaistavuutta liikaa.

Ensin siitä, pitäisikö kansallisen säännöksen soveltamisalaa rajata Suomen rajojen ulkopuolella tapahtuvissa hyökkäysteoissa, vai tulisiko kriminalisoinnissa lähteä universaaliperiaatteesta. Nähdäkseni kansainvälinen oikeus ei tällä hetkellä merkittävästi ohjaa tässä kysymyksessä, vaan liittymäperiaatteen valinta jää kansalliseen harkintaan. Lausuma HE s. 24 siitä, ettei tällä hetkellä hyökkäysrikosta voitaisi kiistattomasti käsitellä kansallisessa tuomioistuimessa universaaliperiaatteen mukaisesti, jää hämäräksi, samoin kuin huomautus siitä, ettei kansainvälinen oikeus edellytä toimivallan ulottamista universaaliperiaatteen mukaisesti. Nähdäkseni kansainvälinen oikeus suhtautuu tässä vaiheessa kysymykseen suhteellisen neutraalisti, jolloin se jää valtion harkintaan. Kansainvälinen oikeus ei mitenkään edellytä universaaliperiaatteen mukaista kansallisen säännöksen soveltamisalan

käyttöä. Mutta se ei sitä myöskään estä. Näin asiassa on tehtävä kansallista harkintaa, jossa myös tarkoituksenmukaisuussyillä on merkitystä.

Pidän tarkoituksenmukaisuussyistä onnistuneena sitä ratkaisua, että universaaliperiaatetta ei ole omaksuttu. Hyökkäysrikos on uusi, eikä sen asema kansainvälisenä niin sanottuna ydinrikoksena ole täysin vakiintunut. Käytäntöä asiasta on hyvin vähän, ja vasta ensimmäiset valtiot sisällyttävät rikoslakiinsa asiasta säännöksiä. Suomi on Pohjoismaista ensimmäinen, joka laatii asiasta uuden säännöksen. Malleja muista maista on vasta vähän saatavilla.

Universaaliperiaatteen mukaisessa toimivallan määrittelyssä on tiettyjä etuja, kuten erityisesti se, että silloin Suomi olisi kiistattomasti toimivaltainen käsittelemään syytteitä hyökkäysrikoksesta siitä riippumatta, missä hyökkäys on tapahtunut ja onko asia koskettanut Suomea. Tämä myös tukisi kansainvälisen yhteisön pyrkimyksiä kohottaa nämä ns. ydinrikokset erityisasemaan.

Näkisin kuitenkin niin, että hyökkäysrikos ei luonteensa mukaisesti kovin hyvin sovellu tällaiseen lainkäyttöön, jossa syytteitä käsitellään hajautetusti eri puolilla maailmaa. Realistiset päävaihtoehdot lienevät juuri syytteen käsittely Tuomioistuimessa tai sitten siinä valtiossa, joka on hyökännyt (tai joutunut hyökkäyksen kohteeksi). Ilmeisesti tyyppitilanne kansallisessa soveltamisessa olisi se, että oma valtionjohto on rikokseen syyllistynyt, ja myöhemmin, kun valta on vaihtunut, tuo johto joutuu tekemisistään syytteeseen. Tämän tulkinnan mukaan voisi sanoa, että hyökkäysrikoksessa Tuomioistuimen toimivallan toissijaisuudesta ja komplementaarisuudesta voi ajatella hiukan toisin kuin muiden Tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien rikosten kohdalla. Tuomioistuinta voi jopa pitää eräässä mielessä ensisijaisena toimivallan käyttäjänä, eikä voine ajatella, että kovin merkittävässä määrin kolmannet valtiot täydentäisivät tätä toimivallan käyttöä. Tällainen lainkäyttö saisi helposti poliittisen leiman.

Tahallisuus-vaatimuksesta pidän ongelmallisena HE s. 26 mainintaa, että "Tekijän tahallisuuden alaraja ei siten asetu tavanomaista korkeammalle, mutta *tosiseikkojen on oltava tavanomaista selvemmät*" (kurs. tässä). Missä mielessä tavanomaista selvemmät? HE:ssä kuvataan sinänsä asianmukaisesti, että kyse on olosuhdetahallisuudesta, jota koskevat opit ovat meillä vakiintuneet ja jotka ovat karkeasti ottaen linjassa Rooman sopimuksen tahallisuusopin kanssa. Myös Rooman sopimukseen liittyvät tulkintaohjeet on otettava huomioon. Niissä korostetaan muun muassa, että ilmaisu "ilmeisellä tavalla" on objektiivinen luonnehdinta. Nähdäkseni kotimainen olosuhdetahallisuus ilman mitään lisäkorostuksia on paras vaihtoehto.

On nimittäin erityisesti otettava huomioon, että valtio vastaa YK:n peruskirjan vastaisesta hyökkäyksestä, joka on siis tässä mielessä aina oikeudenvastainen. Luonnollisen henkilön rikosvastuu on tätä suppeampi, koska edellytetään, että hyökkäys on ollut "luonteeltaan, vakavuudeltaan ja mittasuhteiltaan ilmeisellä tavalla" YK:n peruskirjan vastainen. Tahallisuusvaatimuksen kannalta olennaisinta on tietenkin, että päätöksentekijä on ymmärtänyt hyökkäyksen YK:n peruskirjan vastaiseksi. Tahallisuus suhteessa "ilmeisyyteen" sisältää näin ollen jo hiukan kieltoerehdys-tyyppistä ainesta, koska normaalisti tekijän olisi pitänyt ymmärtää olla hyökkäämättä, kun kerran hyökkäys jo oli peruskirjan vastainen. Asiaa mutkistaa vielä se, että jää avoimeksi, miten viime kädessä suhtaudutaan esimerkiksi

humanitaariseen interventioon, jonka oikeudellinen asema kansainvälisessä oikeudessa on epäselvä. Tekijä voi siis itse katsoa ryhtyneensä hyökkäystekoon humanitaarisista syistä, mutta menettely voisi siltä olla ilmeiselläkin tavalla YK:n peruskirjan vastainen.

Mitä hyökkäysrikoksen tekijäpiiriin tulee, nähdäkseni HE:n luonnehdinnat veivät vastuuta jo mahdollisesti liian pitkälle. Erityisesti ajatus siitä, että jokainen kansanedustaja voisi olla erikseenkin hyökkäysrikoksesta vastuussa, kuulostaa ylimitoitetulta. Tärkeintä olisi, että vastuuseen saadaan keskeiset toimijat, joita ei voi lukumääräisesti olla enempää kuin joitakin kymmeniä.

Tästä näkökulmasta pidän epätarkoituksenmukaisena, että yllyttäjän-, ja avunantajanvastuu ulotettaisiin täydessä laajuudessa erityistä tekijäasemaa vaatimatta, vaikka tekijältä tällaista asemaa vaaditaan. Minusta tämä ratkaisu, joka laajentaisi kotimaista rangaistusvastuuta Rooman sopimuksen järjestelmään verrattuna, myös tietyllä tapaa arkipäiväistää hyökkäysrikoksen. Näin ollen pitäytyisin mieluummin Rooman sopimuksen mukaisessa mallissa, jossa myös yllyttäjän ja avunantajan tulee itse olla sanotussa asemassa. On kovin kevyt perustelu tukeutua tällaisessa ratkaisussa yleisten oppien systematiikkaan, eikä oikeastaan muita syitä tällaiselle ratkaisulle ole esittää. Hyökkäysrikoksessa on kyse hyvin merkittävästä ja erityisestä kriminalisoinnista.

Koska näen vastuun kohdentuvan hyvin korkealle tasolla valtion päättävissä elimissä, en pidä tarpeellisena ottaa rikoslakiin hyökkäysrikokseen liittyvää sääntelyä esimiehen vastuusta (RL 11:2) sen paremmin kuin alaisen rikoksen ilmoittamatta jättämisestä (RL 11:13). Harkitsisin myös sitä, tarvitaanko 11:14 §:n tarkoittamaa vastuuvapauspykälää. Nähdäkseni viime mainittu säännös voi olla tulkinnanvarainen, koska tässä tapauksessa lainvastaisuus voi viitata joko hyökkäyksen lainvastaisuuteen tai siihen, oliko hyökkäys ilmeisesti YK:n peruskirjan vastainen siten kuin edellä esitettiin. Säännös tulisi mahdollisesti sovellettavaksi asevoimien johtoon, kun poliittinen johto on nimenomaisesti päättänyt hyökkäyksestä. Voi kuitenkin edellyttää, että asevoimien johto kykenee itsekin arvioimaan hyökkäyssodan oikeutusta ja vastaa tästä arviostaan myös jälkikäteen.

Hyökkäysrikoksen valmistelun rangaistavuus herättää niin ikään joitakin kysymyksiä. On nimittäin hiukan hankalaa nähdä, milloin tällaista sääntelyä sovellettaisiin, koska jos valtion päätöksentekijät tällaista valmistelevat, valtionjohdon syyttäminen tuomioistuimessa johtaisi poliittiseen kriisiin, eikä se voine tapahtua saman valtionjohdon alaisuudessa. Uusi valtionjohto voi toki antaa tällaisen oikeudenkäynnin tapahtua, jos syytä on. Jos puolestaan valtionjohto ei hyökkäyssotaa suunnittele, vaan se tapahtuu jossain suljetummassa piirissä, vaaraa suunnitelman toteutumisesta ei vielä ole. Rooman perussäännön lisäykset kuitenkin edellyttävät valmistelukriminalisoinnin ottamista. Nähdäkseni myös hyökkäysrikoksen valmistelussa vastuuseen tulisi saattaa aivan keskeisimmät toimijat. Rooman sopimuksen mallihan tarkoittaa tätä, koska valmisteltavan hyökkäyksen tulee olla ilmeisesti YK:n peruskirjan vastainen.

Helsingissä, 13.1.2015
Kimmo Nuotio, rikosoikeuden professori
Helsingin yliopisto