Eduskunnan lakivaliokunnalle

LAUSUNTO

Asia: HE 100/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevaan yleissopimukseen liittyvän vuoden 2005 pöytäkirjan ja mannerjalustalla sijaitsevien kiinteiden lauttojen turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevaan pöytäkirjaan liittyvän vuoden 2005 pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Annan pyynnöstä lausunnon hallituksen esityksestä 100/2019 vp merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevaan yleissopimukseen liittyvän vuoden 2005 pöytäkirjan ja mannerjalustalla sijaitsevien kiinteiden lauttojen turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevaan pöytäkirjaan liittyvän vuoden 2005 pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Keskityn lausunnossani ennen kaikkea rikosoikeuden alaan kuuluviin kysymyksiin.

Tarkasteltavana olevassa asiassa on kyse merenkulun turvallisuuteen liittyvien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kansallisesta voimaansaattamisesta. Merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskeva yleissopimus (meriturvallisuussopimus, Sops 11/1999) hyväksyttiin vuonna 1988. Sopimuksen solmimisen taustalla oli vuonna 1985 Välimerellä tapahtunut Achille Lauro -aluksen kaappaus, joka oli osoittanut, etteivät merirosvousta koskevat kansainvälisoikeudelliset määräykset olleet riittäviä kattaakseen erilaiset merenkulun turvallisuuteen kohdistuneet laittomat teot. Merirosvouksen kansainvälisoikeudellinen määritelmä onkin varsin rajattu: määritelmä edellyttää, että kyseessä on laiton väkivallanteko, vapaudenriisto tai ryöstö, johon yksityisen aluksen tai ilma-aluksen miehistö tai matkustajat ryhtyvät toista alusta vastaan. Lisäksi teon tulee tapahtua yksityistä etua silmällä pitäen. Jotta kyse olisi merioikeusyleissopimuksessa (SopS 50/1996) tarkoitetusta merirosvouksesta, rikoksen tulee myös tapahtua aavalla merellä tai sellaisilla muilla alueilla, joihin minkään valtion lainkäyttövalta ei ulotu. Määritelmä ei näin ollen kattanut Achille Lauron kaappauksen kaltaisia poliittisluonteisia tekoja, joita ei ollut tehty toista alusta vastaan vaan joissa tekijöinä olivat aluksen matkustajina olleet henkilöt. Lisäksi vaatimus teon tapahtumisesta valtioiden lainkäyttövallan piiriin kuulumattomilla merialueilla estää merirosvousta koskevien säännösten soveltamisen tapauksissa, joissa hyökkäys alusta vastaan on tapahtunut jonkin valtion aluevesillä.

Sen sijaan että klassista merirosvouksen määritelmää olisi lähdetty muuttamaan, hyväksyttiin siis meriturvallisuussopimus, jolla pyrittiin tukkimaan niitä aukkoja, joita merirosvouksen rajattu määritelmä meriturvallisuuden suojeluun jätti. Meriturvallisuussopimus solmittiin aikana, jolloin kansainvälisellä tasolla ei ollut yksimielisyyttä terrorismin tai terroristisen tarkoituksen määritelmästä. Terrorismia pyrittiinkin siksi torjumaan meriturvallisuussopimuksen kaltaisilla sopimuksilla, joissa ei määritelty terrorismia ja joiden soveltamisalaa ei rajattu vain terroristisiin tekoihin, mutta jotka koskivat terrorismille tyypillisiä tekotyyppejä. Keskeisenä mallina meriturvallisuussopimusta laadittaessa olivat vuonna 1970 solmittu ilma-alusten laitonta haltuunottoa koskeva Haagin sopimus (SopS 62/1971) ja vuonna 1971 solmittu muita ilma-aluksiin kohdistuvia laittomia tekoja koskeva Montrealin sopimus (SopS 56/1973). Samassa konferenssissa, jossa meriturvallisuussopimus hyväksyttiin, hyväksyttiin myös mannerjalustalla

sijaitsevien kiinteiden lauttojen turvallisuuteen kohdistuvia tekoja koskeva pöytäkirja (SopS 44/2000).

Nyt tarkastelevana olevalla vuonna 2005 omaksutulla pöytäkirjalla meriturvallisuussopimuksen alaan kuuluvien rikosten joukkoon lisättiin uusia terrorismiin liittyviä tekoja. Muutoksen taustalla olivat vuoden 2001 syyskuun 11 päivän terrori-iskut, jotka nostivat esiin huolen siitä, että valtioiden ohella myös yksittäiset terroristiryhmät pystyisivät käyttämään toiminnassaan joukkotuhoaseita. Pöytäkirjaan otetut uudet rikosmuodot liittyvätkin räjähteiden, radioaktiivisten aineiden, biologisten-, kemiallisten- tai ydinaseiden taikka muiden vaarallisten aineiden tai materiaalien laittomaan käyttöön ja kuljetukseen sekä aluksen käyttöön tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan vammoja tai vahinkoja. Nämä tekomuodot tulevat sopimuksen alaan, jos teot on tehty terroristisessa tarkoituksessa eli niiden päämääränä on aiheuttaa pelkoa väestön keskuudessa tai pakottaa hallitus tai kansainvälinen järjestö tekemään tietty toimenpide tai pidättäytymään tietystä toimenpiteestä. Jotta aseiden ja materiaalin kuljetus tulisi sopimuksen alaan, edellytetään kuljettamistoimen tehneen henkilön olleen tietoinen siitä, että materiaalilla on tarkoitus aiheuttaa vammoja tai vahinkoja taikka uhata niiden aiheuttamisella. Pöytäkirjassa määritellään rikokseksi myös sopimuksessa tai sen lisäpöytäkirjassa tarkoitettuihin terrorismirikoksiin syyllistyneiden henkilöiden kuljetus, joka tapahtuu oikeudelliseen vastuuseen joutumisen välttämiseksi. Materiaalien ja henkilöiden fyysisen siirtämisen lisäksi rangaistavaksi tulee säätää myös kuljetuksen alullepanoon, organisointiin ja kontrollointiin liittyvät toimet. Myös kiinteitä lauttoja koskevaa pöytäkirjaa muutettiin vuonna 2005 hyväksytyllä pöytäkirjalla. Kiinteiden lauttojen turvallisuutta vaarantavien rikosten joukkoon lisättiin tässä yhteydessä kiinteillä lautoilla, niiltä käsin tai niitä vastaan tapahtuva räjähteiden sekä eräiden vaarallisten aseiden, aineiden ja materiaalien käyttö, jolla on terroristinen tarkoitus.

Tarkasteltavana olevien asiakirjojen kriminalisointivelvoitteet voidaan karkeasti jakaa kolmeen ryhmään:

a) velvoite kriminalisoida tiettyjä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä tekoja, jotka aiheuttavat tai ovat omiaan aiheuttamaan kuoleman taikka vakavan vamman tai vahingon (terrorismirikokset)
    - räjähteen; radioaktiivisen aineen; biologisen, kemiallisen tai ydinaseen käyttäminen/laukaiseminen alusta vastaan tai aluksessa
    - öljyn tai muun vaarallisen tai haitallisen aineen päästäminen aluksesta
    - aluksen käyttäminen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn teon tekemiseen
    - henkilön vammauttaminen tai surmaaminen laittomasti ja tahallaan sopimuksessa tarkoitetun rikoksen tekemisen yhteydessä
b) velvoite kriminalisoida tiettyjen aseiden, vaarallisten aineiden, välineiden ja materiaalien luvaton kuljettaminen (kuljetusrikokset)
    - mm. räjähteen tai radioaktiivisen aineen kuljettaminen tietoisena siitä, että sitä aiotaan käyttää kuoleman tai vakavan vamman tai vahingon aiheuttamiseen taikka näiden aiheuttamisella uhkaamiseen
    - biologisen, kemiallisen tai ydinaseen luvaton kuljettaminen
    - pöytäkirjassa määriteltyjen raaka-aineiden, aineiden, välineiden ja materiaalien kuljettaminen tietoisena siitä, että niitä aiotaan käyttää luvattomassa ydinräjähdetoiminnassa
    - sellaisen välineistön, materiaalin tai ohjelmiston taikka niihin liittyvän teknologian kuljettaminen, joka myötävaikuttaa merkittävästi biologisen tai ydinaseen

suunnitteluun, valmistukseen tai toimittamiseen, kun kuljettamisen tarkoituksena on saattaa ne käytettäväksi tällaiseen tarkoitukseen

c) velvoite kriminalisoida sopimuksessa tai sen liitteessä mainituissa sopimuksissa tehdyn rikoksen tehneen henkilön kuljettaminen aluksella tietoisena siitä, että henkilö on tehnyt kyseisenlaisen rikoksen, kun kuljettamisen tarkoituksena on auttaa kyseistä henkilöä välttelemään syytettä.

Lisäksi sopimus velvoittaa kriminalisoimaan tietyt pöytäkirjassa tarkemmin määritellyt yritys-, osallisuus- ja myötävaikuttamisteot.

Tarkastelevana olevassa hallituksen esityksessä HE 100/2019 vp lähdetään siitä, että Suomen rikoslainsäädäntö täyttää pöytäkirjan vaatimukset, eikä esitetä tähän liittyviä lainsäädäntömuutoksia. Suomen terrorismilainsäädäntö onkin aiempien lainmuutosten ja aiempien kansainvälisten ja eurooppalaisten asiakirjojen kansallisen voimaansaattamisen jälkeen varsin kattava. Nyt tarkastelevana olevissa asiakirjoissa käytetty terroristisen tarkoituksen määritelmä on sama kuin aiemmissa kansainvälisissä asiakirjoissa ja se on eurooppaoikeudellisen määritelmän ohella ollut pohjana Suomen terrorismirikoslainsäädäntöä laadittaessa. Suomen rikoslainsäädäntö kattaakin laajasti terroristisessa tarkoituksessa tehdyt teot silloinkin, kun ne on tehty aluksella, alukselta tai alusta käyttäen. Myös Suomen rikoslain soveltamisala on näissä tapauksissa laaja, sillä rikoslain 34 a luvun terrorismirikokset ovat rikoslain 1 luvun 7 §:n nojalla kansainvälisiä rikoksia, joista Suomen tuomioistuimilla on toimivalta tuomita tekopaikan laista riippumatta. Edellä mainittuun a)-ryhmään kuuluvat rikokset onkin nähdäkseni kattavasti säädetty rangaistavaksi Suomessa, eikä sopimus tältä osin edellytä lainsäädäntömuutoksia.

Myös vaarallisten aineiden ja pöytäkirjoissa mainittujen aseiden luvaton siirtäminen ja kuljettaminen on laajasti kriminalisoitu esim. räjähderikoksena (RL 44:11), terroristisessa tarkoituksessa tehtynä radiologista asetta koskevana rikoksena (RL 34 a:1 a), radioaktiivisen aineen hallussapitorikoksena (RL 44:12 a), kemiallisen aseen kiellon rikkomisena (RL 11:8), biologisen aseen kiellon rikkomisena (RL 11:9), ydinräjähderikoksena (RL 34:6) tai vaarallisten aineiden kuljetusrikoksena (RL 44:13). Jos räjähderikos, kemiallisen aseen kiellon rikkominen, biologisen aseen kiellon rikkominen tai ydinräjähderikos on tehty terroristisessa tarkoituksessa, siitä voidaan tuomita ankarammin terroristisessa tarkoituksessa tehtynä rikoksena (RL 34 a:1).

Kyseenalaisempaa sen sijaan on, kattaako rikoslaki riittävässä määrin pöytäkirjoissa mainittujen raaka-aineiden, välineiden, materiaalien tai ohjelmistojen taikka niihin liittyvän teknologian kuljettamisen. Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että ydinräjähderikosta koskeva rikoslain säännös (RL 34:6) kattaa ydinräjähteisiin liittyvien raaka-aineiden, aineiden. välineiden ja materiaalien kuljettamista koskevat kriminalisointivelvoitteet (s. 12). Ydinräjähderikosta koskevan säännöksen kuljettamistekomuoto kuitenkin koskee vain ydinräjähteen kuljettamista, ei em. välineiden kuljettamista, eikä pöytäkirjassa tarkoitettujen välineiden kuljettamista voitane pitää säännöksessä tarkoitettuna tutkimustoiminnan harjoittamisenakaan. Pöytäkirjassa tarkoitettu raaka-aineiden, aineiden, välineiden ja materiaalien kuljettaminen voinee ainakin useimmissa tapauksissa olla näin ollen korkeintaan osallisuutta ydinräjähderikokseen tai tällaisen rikoksen yritys. Sama koskee myös biologisen, kemiallisen tai ydinaseen suunnitteluun, valmistukseen tai toimittamiseen liittyvän välineistön, materiaalien tai ohjelmiston kuljettamista: kuten hallituksen esityksessä todetaan, tällaiset toimet voivat Suomen lainsäädännön nojalla tulla rangaistavaksi esimerkiksi avunantona kemiallisen aseen kiellon rikkomiseen, ydinräjähderikokseen, terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen tai

terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun. Jos kuljetettava aine tai materiaali on itsessään vaarallista, kyseessä voi olla vaarallisten aineiden kuljetusrikos.

Kun pöytäkirja edellyttää edellä mainittujen raaka-aineiden, välineiden, materiaalien ja ohjelmistojen kuljettamisen kriminalisointia, ei voi pitää ainakaan täysin sopimuksen tarkoitusta vastaavana, jos kyseiset teot on Suomessa kriminalisoitu vain osallisuutena muihin rikoksiin. Asialla on myös käytännön merkitystä sikäli, että osallisuusteosta tuomitseminen edellyttää riittävää näyttöä päärikoksesta ja sitä koskevasta tietoisuudesta, mikä voi muodostua merkittäväksi haasteeksi tällaisissa luonteeltaan kansainvälisissä rikoksissa, joissa päärikos voi olla tekeillä missä päin maailmaa tahansa – myös sellaisessa valtiossa tai sellaisella alueella, josta rikoksen selvittämiseksi tarvittavaa oikeusapua ei ole saatavissa.

Edellä mainitun c)-kohdan mukainen henkilön kuljettaminen tulisi Suomessa rangaistavaksi rikoksentekijän suojelemisena rikoslain 15 luvun 11 §:n perusteella.

Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä lähdetään siitä, ettei myöskään virka-apua koskevaa poliisilain sääntelyä ole tarpeen muuttaa, vaan vieraan valtion Suomen viranomaisten oma-aloitteiselle toiminnalle antama lupa vastaisi poliisilain 9 luvun 9 b §:ssä tarkoitettua vieraan valtion pyyntöä ja Suomen viranomaisten vieraan valtion viranomaisten toimille antama lupa puolestaan vastaisi säännöksessä tarkoitettua Suomen valtion toiselle valtiolle esittämää pyyntöä. Pidän kyseenalaisena sitä, onko tällaista viranomaisten toimivaltuuksia laajentavaa säännöstä perusteltua tai laillisuusperiaatteen mukaista tulkita ja soveltaa säännöksen sanamuodosta poiketen.

Muita osin minulla ei ole lausuttavaa käsillä olevasta hallituksen esityksestä.

Rovaniemellä 20.2.2020

Minna Kimpimäki
Rikosoikeuden professori, Lapin yliopisto