Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
25.2.2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 100/2019 vp** 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

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vuonna 2005 tehdyt pöytäkirjat merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevan yleissopimuksen (jäljempänä SUA-yleissopimus; SopS 11/1999) sekä siihen liittyvän mannerjalustalla sijaitsevien kiinteiden lauttojen turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevan pöytäkirjan (jäljempänä SUA-pöytäkirja; SopS 44/2000) muuttamiseksi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi lait pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamiseksi. Esityksessä katsotaan, että muutospöytäkirjojen sisältämien määräysten voimaansaattaminen ei edellytä kansallisia lainsäädäntömuutoksia.

Sekä SUA-yleissopimus että SUA-pöytäkirja kuuluvat kansainvälisiin terrorismin vastaisiin yleissopimuksiin. Niitä koskevat muutospöytäkirjat sisältävät keskeisesti sopimuksen ja pöytäkirjan jo sisältämien kriminalisointivelvoitteiden muuttamista ja laajentamista koskevia velvoitteita, minkä vuoksi hallituksen esityksessä hyväksyttäväksi ja voimaansaatettaviksi ehdotetut pöytäkirjat ovat rikosoikeudellisesti merkityksellisiä. Lisäksi muutospöytäkirjat sisältävät muun muassa määräyksiä toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksista ja yhteistyöstä.

Keskityn lausunnossani arvioimaan muutospöytäkirjojen sisältämiä rikosoikeudellisesti merkityksellisiä velvoitteita.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Muutospöytäkirjojen tavoitteet ja niiden hyväksyminen

Muutospöytäkirjat edellä esitetyn mukaisesti liittyvät kansainväliseen terrorismin torjuntaan liittyvään toimintaan ja niiden tarkoituksena on esityksen (s. 4) mukaan tukea sopimuspuolten pyrkimyksiä ehkäistä terrorismia ja joukkotuhoaseiden leviämistä. Lisäksi muutosten tarkoituksena on vastata uusiin terrorismiin liittyviin haasteisiin, jotka ovat tuoneet esiin kansainvälisen kuljetusjärjestelmän haavoittuvuuden sekä terrorismin kohteena että potentiaalisena joukkotuhoaseena.

Muutospöytäkirjojen tavoitteet ovat nähdäkseni hyväksyttäviä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan perusteella on sinänsä selvää, että 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 painavat perustellut. Terrorismin poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on myös annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 9/2014 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2016 vp, s. 2, PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 20/2018 vp, s. 2). Tähän lähtökohtaan nähden muutospöytäkirjojen tavoite näyttäytyy hyväksyttävänä ja perusteltuna.

Muutospöytäkirjojen kriminalisointivelvoitteet

Yleistä kriminalisointivelvoitteiden aineellisesta alasta ja sitä koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä. – Sekä SUA-yleissopimuksen että SUA-pöytäkirjan muutospöytäkirjat sisältävät laajoja uusia kriminalisointivelvoitteita, jotka asiallisesti merkitsevät aluksiin ja kiinteisiin lauttoihin kohdistuvien ja niistä käsin tai niitä hyödyntäen toteutettujen ennen muuta terroristisessa tarkoituksessa tehtävien rikosten aineellisesti kattaman alan laajentumista siihen nähden, mitä SUA-yleissopimuksen ja SUA-pöytäkirjan tämänhetkiset kriminalisointivelvoitteet kattavat. On huomattava, että sekä SUA-yleissopimus että SUA-pöytäkirja jo itsessään sisältävät laajat kriminalisointivelvoitteet (SUA-yleissopimuksen 3 artikla ja SUA-pöytäkirjan 2 artikla). SUA-yleissopimuksen kansallinen voimaansaattaminen ei aiheuttanut kansallisesti tarvetta laajentaa rikosoikeudellista lainsäädäntöä, vaan tuolloin voimassa olleen rikosoikeudellisen lainsäädännön katsottiin täyttävän sopimuksen kriminalisointivelvoitteiden asettamat vaatimukset (HE 106/1998 vp, s. 3–4). SUA-pöytäkirjan kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä sen sijaan liikennetuhotyötä koskevaa rikoslain 34 luvun 2 §:ää ja tuolloista aluksen kaappausta koskevaa 34 luvun 11 §:ää muutettiin siten, että ne kattavat myös kiinteän lautan (HE 152/1999 vp, s. 3).

Sinänsä on huomattava, että toisin kuin käsiteltävänä olevan esityksen kohteena olevissa muutospöytäkirjoissa tiettyjä kriminalisointivelvoitteita koskevin osin, SUA-yleissopimuksen ja SUA-pöytäkirjan kriminalisointivelvoitteet eivät sisällä terroristista tarkoitusta koskevaa edellytystä tai muutakaan nimenomaisesti terrorismirikoksiin liittyvää edellytystä. Tästä huolimatta selvää

esimerkiksi SUA-yleissopimuksen johdantokappaleiden perusteella on, että sopimuksen kriminalisointivelvoitteet kattavat ennen muuta terrorismirikoksiksi tarkoitettuja tekoja. Suomessa ei myöskään SUA-yleissopimuksen ja SUA-pöytäkirjan kansallisen voimaansaattamisen ajankohtana ollut nimenomaista terrorismirikoksia koskevaa lainsäädäntöä. Nimenomainen terrorismirikoksia koskeva luku sisällytettiin rikoslakiin 1.2.2003 (L 17/2003). Selvää näin on, että tällä hetkellä valtaosa SUA-yleissopimuksen ja SUA-pöytäkirjan kriminalisointivelvoitteiden kattamista teoista tulisi arvioiduiksi terrorismirikoksia koskevan rikoslain 34 a luvussa tarkoitettuina tekoina.

Esityksessä (s. 11–15 ja 3) on arvioitu, että muutospöytäkirjojen sisältämät kriminalisointivelvoitteet eivät edellytä lainsäädäntömuutoksia. Esityksessä on toisin sanoen katsottu, että rikoslain sisältämät voimassa olevat säännökset kattavat muutospöytäkirjojen sisältämien kriminalisointivelvoitteiden kattaman käyttäytymisen. Esityksen sisältämä kriminalisointivelvoitteiden suhdetta kansalliseen rikoslainsäädäntöön koskeva arviointi on nähdäkseni asianmukaista eikä siihen lähtökohtaisesti ole erityistä huomautettavaa, jäljempänä tehtävät tietyt näkökohdat kuitenkin huomioon ottaen. Esityksen perusteluissa toteutettu arviointi osoittaa, että Suomen voimassa oleva rikosoikeudellinen lainsäädäntö on varsin kattavaa. Lisäksi etenkin terrorismirikoksia koskevaa rikoslain 34 a lukua on useaan otteeseen laajennettu, mikä osaltaan myös on vaikuttanut siihen, että muutospöytäkirjojen sisältämät sinänsä kattavat kriminalisointivelvoitteet eivät edellytä muutoksia aineelliseen rikoslainsäädäntöön.

On kuitenkin huomattava, että kriminalisointivelvoitteet tulevat katetuiksi melko usean voimassa olevan rikossäännöksen kautta. Osin tämä on seurausta siitä, että kaikkien muutospöytäkirjojen kriminalisointivelvoitteiden tarkoittamien tekojen suhteen ei aseteta terroristista tarkoitusta koskevaa edellytystä, minkä vuoksi kriminalisointivelvoitteet tulevat osin katetuiksi myös muilla kuin rikoslain 34 a luvussa tarkoitetuilla terrorismirikoksilla. Lisäksi avunannon kaltaiset rikokset (esim. rikoksentekijän kuljettamista koskeva kriminalisointivelvoite, SUA-yleissopimuksen muutospöytäkirjan 4(6) artikla) väistämättä laajentavat kriminalisointivelvoitteen asiallisesti toteuttavien kansallisten rikossäännösten alaa. Muutospöytäkirjojen kriminalisointivelvoitteet näin merkitsevät, että SUA-yleissopimuksen ja SUA-pöytäkirjan sisältämien muutospöytäkirjoilla laajennettujen kriminalisointivelvoitteiden aineellisen alan selvittäminen ei ole yksinkertaista vaan kokonaisuus muodostuu pikemmin varsin vaikeasti hallittavaksi. Asiallisesti tällä on merkitystä lähinnä yleissopimuksen ja pöytäkirjan tulkintavaikutuksen asianmukaisen huomioon ottamisen ja selvittämisen kannalta, mikä ei tule olemaan lainsoveltajalle erityisen yksinkertainen tehtävä. Toisaalta on kuitenkin pidettävä perusteltuna sitä hallituksen esityksessä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaisesti rikoslainsäädännön sisäistä logiikkaa, rakennetta ja johdonmukaisuutta ei lähdetä muuttamaan yksittäisen kansainvälisen säädösinstrumentin voimaansaattamisen seurauksena.

Kaksikäyttötuotteiden kuljettamista koskeva kriminalisointivelvoite. – SUA-yleissopimuksen muutospöytäkirjan 4(5) artiklan mukaan SUA-yleissopimukseen lisättävän 3a(1)(b)(iv) artiklan mukaan yleissopimuksessa tarkoitettuna rikoksena on pidettävä laitonta ja tahallista biologisen, kemiallisen tai ydinaseen suunnitteluun, valmistukseen tai toimittamiseen merkittävästi myötävaikuttavan välineistön, materiaalin tai ohjelmiston tai niihin liittyvän teknologian kuljettamista. Lisäedellytyksenä on, että kuljettamisen tarkoituksena on saattaa välineistö, materiaali, ohjelmisto tai niihin liittyvä teknologia biologisen, kemiallisen tai ydinaseen suunnitteluun, valmistukseen tai toimittamiseen. Kuten esityksen perusteluissa (s. 13) todetaan, tältä osin kysymys on niin sanottujen kaksikäyttötuotteiden kuljettamista koskevasta kriminalisointivelvoitteesta.

Kaksikäyttötuotteista säädetään Euroopan unionin neuvoston asetuksessa (EY) N:o 428/2009 kaksikäyttötuotteiden vientiä, siirtoa, välitystä ja kauttakulkua koskevan yhteisön valvontajärjestelmän perustamisesta (OJ L 134, 29.5.2009, s. 1–269) sekä kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa (562/1996). On sinänsä totta, kuten esityksessä (s. 13) todetaan, että kaksikäyttötuotteiden kuljettaminen voi tulla rangaistavaksi esimerkiksi muun muassa avunantona rikoslain 11 luvun 8 §:ssä tarkoitettuun kemiallisen aseen kiellon rikkomiseen, luvun 9 §:ssä tarkoitettuun biologisen kiellon rikkomiseen ja rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitettuun terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen. Lisäksi on huomattava, että kysymys voisi olla myös avunannosta rikoslain 34 luvun 6 §:ssä tarkoitettuun ydinräjähderikokseen. On myös huomattava, että kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain säännösten rikkominen tulee lähtökohtaisesti rangaistavaksi rikoslain 46 luvun 1–3 §:ssä tarkoitettuna säännöstelyrikoksena. Muutospöytäkirjan kaksikäyttötuotteiden kuljettamista koskevan kriminalisointivelvoitteen suhdetta kaksikäyttötuotteita koskevaan unionilainsäädäntöön tai kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annettuun lakiin ei esityksen perusteluissa käsitellä, mitä voi pitää hienoisena puutteena.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyyden suhteen optimaalisin ratkaisu ei sinänsä ole, että muutospöytäkirjan kaksikäyttötuotteiden kuljettamista koskeva 3a(1)(b)(iv) artiklan kriminalisointivelvoite ajatellaan täytettäväksi nimenomaan avunantovastuun kautta. Jos mainitun kriminalisointivelvoitteen tarkoittama teko tulisi Suomessa arvioitavaksi, lainsoveltajan ei välttämättä olisi ensinnäkään kaikkein yksinkertaisinta hahmottaa, että tekoa pitäisi nimenomaan arvioida avunantona esimerkiksi rikoslain 11 luvun 9 §:ssä tarkoitettuun biologisen aseen kiellon rikkomiseen. Kaksikäyttötuotteita koskevan kriminalisointivelvoitteen tekotapana on kuljettaminen, joka sinänsä on nimenomaisesti tekotapana säädetty rangaistavaksi esimerkiksi kemiallisen aseen rikkomista koskevassa rikoslain 11 luvun 8 §:ssä, biologisen aseen rikkomista koskevassa 11 luvun 9 §:ssä sekä ydinräjähderikosta koskevassa 34 luvun 6 §:ssä. Tähän nähden tiettyjen kuljettamistekojen rankaiseminen vain avunantona voi olla sääntelyn täsmällisyyden kannalta haasteellista, vaikka kaksikäyttötuotteiden kuljettamisessa ei ole kysymys sellaisesta kemiallisen aseen, biologisen aseen taikka ydinräjähteen kuljettamisesta kuin mitä niitä koskevissa säännöksissä tarkoitetaan, vaan kysymys olisi nimenomaan joukkotuhoaseen kehittämiseen merkittävästi myötävaikuttavan kaksikäyttötuotteen kuljettamisesta.

Toiseksi avunantovastuu esimerkiksi mainittuihin joukkotuhoaseen kiellon rikkomisrikoksiin vaikuttaa laajemmalta kuin mitä kriminalisointivelvoite edellyttää, joskin on huomattava, että muutospöytäkirjan sisältämä kriminalisointivelvoite on vähimmäissääntelyä ja pidemmälle menevä kansallinen sääntely on näin mahdollista. Kriminalisointivelvoite edellyttää, että kuljettamisrikoksen kohteena on kaksikäyttötuote, joka merkittävästi myötävaikuttaa biologisen, kemiallisen tai ydinaseen suunnitteluun, valmistukseen tai toimittamiseen. Yleinen avunantovastuu voisi periaatteessa koskeva minkä tahansa kaksikäyttötuotteen kuljettamista, joka esimerkiksi myötävaikuttaa rikoslain 11 luvun 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun kemiallisen aseen kehittämiseen. Kolmanneksi avunantovastuu jättää nähdäkseni epäselväksi sen esityksen perustelujen (s. 13) mukaan tarkoituksena olleen rikosvastuun kohdentamiseen liittyvän rajauksen, jonka mukaan vastuu olisi kohdennettava tahoihin, jotka käynnistävät kuljetustapahtuman, järjestävät sitä tai harjoittavat tehokasta valvontaa sen suhteen.

Edellä esitetyn perusteella näyttää siltä, että avunantovastuuseen pohjautuva malli kaksikäyttötuotteiden kuljettamista koskevan kriminalisointivelvoitteen täyttämiseksi olisi ensinnäkin

rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja tulkintavaikutuksen alan selvittämisen kannalta haasteellinen, minkä lisäksi se siitä huolimatta saattaisi olla merkittävästi laajempi kuin mitä muutospöytäkirja kaksikäyttötuotteiden kuljettamisen rangaistavuuden suhteen välttämättä edellyttää, joskin muutospöytäkirja sallii pidemmälle menevän kansallisen sääntelyn. Lisäksi hieman epäselväksi jää, mikä on yleissopimuksen velvoitteen ja sen kattaman kansallisen lainsäädännön suhde EU:ssa annettuun ja voimassa olevaan kansalliseen kaksikäyttötuotteita koskevaan lainsäädäntöön. Selkeyden sekä rangaistavan käyttäytymisen täsmällisen ja oikeasuhtaisen rajaamisen vuoksi nähdäkseni perustellumpaa olisi pyrkiä sisällyttämään rikoslakiin erilliskriminalisointi kaksikäyttötuotteiden. Toisaalta rikoslakiin ei välttämättä ole perusteltua sisällyttää varsin kapeaalaisia ja oletettavasti hyvin harvoin sovellettavia kriminalisointeja. Edellä todetusta huolimatta, esityksessä toteutettu kaksikäyttötuotteita koskevan kriminalisointivelvoitteen suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön koskeva arviointi ei ole nähdäkseni kuitenkaan täysin ongelmatonta.

Perhevastuuvapaus. – SUA-muutospöytäkirjan 4(6) artiklan mukaan yleissopimukseen lisätään uusi 3 b artikla, jonka mukaan rangaistavaa on laittomasti ja tahallaan toteutettu toisen henkilön kuljettaminen aluksella tietoisena siitä, että tämä henkilö on syyllistynyt SUA-yleissopimuksessa tarkoitettuun rikokseen. Lisäedellytyksenä on aikomus auttaa tätä henkilöä välttelemään syytettä. SUA-pöytäkirjan 21(3) artiklan mukaan tallettaessaan ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjansa sopimuspuoli voi antaa selityksen, jonka mukaan se soveltaa 3 b artiklan määräyksiä perhevastuuvapauksia koskevan rikosoikeutensa periaatteita noudattaen.

Esityksen perustelujen (s. 14) mukaan uudessa 3 b artiklassa tarkoitettu pakomatkan avustaminen tulisi Suomessa rangaistavaksi rikoslain 15 luvun 11 §:ssä tarkoitettuna rikoksentekijän suojelemisena. Esityksessä myös ehdotetaan, että Suomi antaisi pöytäkirjan 21(3) artiklassa tarkoitetun selityksen.

Rikoksentekijän suojelemista koskevan rikoslain 15 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan joka saatuaan tietää rikoksen tehdyksi edistämällä rikoksentekijän pakoa tai hävittämällä todisteita estää tai yrittää estää rikoksentekijän saattamista vastuuseen rikoksesta, on tuomittava rikoksentekijän suojelemisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Säännöksen 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään, ei koske rikokseen osallista eikä 10 §:n 2 momentissa mainitussa suhteessa rikoksentekijään olevaa henkilöä, eikä rikosta, josta ei säädetä ankarampaa rangaistusta kuin kuusi kuukautta vankeutta. Luvun 10 §:n 2 momentissa mainittuja tahoja ovat nykyinen tai entinen aviopuoliso, nykyinen avopuoliso, sisarus, suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa oleva sukulainen taikka henkilö, johon hänellä on vastaavanlainen parisuhteeseen tai sukulaisuuteen rinnastuva suhde. Momentissa säädetyn on katsottu olevan perusteltua, koska läheiset ovat tällaisessa tilanteessa vaikeassa eettisessä ristiriitatilanteessa (HE 6/1997 vp, s. 44/II ja HE 46/2014 vp, s. 143/II).

On nähdäkseni selvää, että ne perusteet, jotka alun perin ovat vaikuttaneet rikoksentekijän suojelemista koskevan läheispoikkeusmomentin taustalla, ovat edelleen merkityksellisiä ja ajankohtaisia. Tätä puoltaa vahvasti myös se, että poikkeusmomentissa tarkoitettua läheisten piiriä täsmennettiin oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun uudistamisen yhteydessä (HE 46/2014 vp, s. 143–144; L 732/2015 ja 735/2015) vastaavaksi kuin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 17 §:ssä. Perhevastuuvapautta puoltaa vahvasti myös viimeksi mainittu oikeudenkäymiskaaren säännös, jonka mukaan asianosaisen läheisellä on oikeus kieltäytyä todistamasta. Lisäksi perhevastuuvapautta puoltaa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:n 1 momentissa tarkoitettu niin sanottu läheiskriminointisuoja, jonka mukaan jokaisella on oikeus kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin

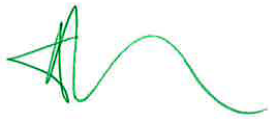
todistaminen saattaisi häneen 17 §:n 1 momentissa tarkoitetussa suhteessa olevan henkilön syytteen vaaraan tai häneen mainitussa suhteessa olevan henkilön syyllisyyden selvittämiseen.

Edellä esitetyn vuoksi on nähdäkseni perusteltua ja välttämätöntä, että Suomi antaa esityksessä ehdotetun muutospöytäkirjan 21(3) artiklassa tarkoitetun selityksen.

Kuten esityksen perusteluissa (s. 14) on todettu, rikoslain 15 luvun 11 §:n 2 momentti vaikuttaa olevan sanamuodoltaan sikäli muutospöytäkirjan selitysmahdollisuutta koskevaa 21(3) artiklaa laajempi, että se koskee myös muita rikokseen osallisia. Momentin mukaan rikoksentekijän suojelemisesta ei siis voida rangaista rikokseen osallista. Säännöstä koskevien esitöiden mukaan on itsestään selvää, että rikoksentekijän suojelemisesta ei voida rangaista rikoksentekijää itseään tai rikokseen osallisia. Nimenomaisesti todetaan, että rangaistavaa rikoksentekijän suojelemista ei ole se, että rikokseen osallinen edistää toisen samaan rikokseen osallistuneen pakoa (HE 6/1997 vp, s. 46/I).

Vaikka muutospöytäkirjan 21(3) artiklassa nimenomaisesti mainitaan vain perhevastuuvapaus selityksen antamiseen oikeuttavana perusteena, selvää nähdäkseni on, että muutospöytäkirjan 3 b artiklalla ei ole tarkoitettu säätää rikokseen osallisen saati rikoksentekijän itsensä toteuttamaa pakomatkalla avustamista rangaistavaksi. Olisi vastoin yleisiä rikosoikeudellisia periaatteita rangaista rikokseen osallista siitä, että hän avustaa toista rikokseen osallista pakomatkalla. Rikokseen osalliselle ei voida asettaa rikosoikeudellisesti sanktioituja velvoitteita, joilla pyrittäisiin saamaan hänet ilmiantamaan muut osalliset tai muuten myötävaikuttamaan muiden osallisten kiinnisaamiseen. Edellä esitetyn perusteella ei nähdäkseni muodostu ongelmalliseksi, että SUA-yleissopimukseen lisättävän 3 b artiklan kriminalisointivelvoitteen on ajateltu tulevan täytettäväksi rikoksentekijän suojelemista koskevalla rikoslain 15 luvun 11 §:llä.

Helsingissä 25.2.2020



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi