ULKOMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu
OIK-10 Sari Mäkelä

PC0TQ3YN-1

02.02.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite

Asia
HE 232/2020 vp

Hallituksen esitys kansainväliseen siviili-ilmailuun liittyvien laittomien tekojen ehkäisemisestä tehdyn yleissopimuksen, ilma-alusten laittoman haltuunoton ehkäisemisestä tehtyä yleissopimusta täydentävän pöytäkirjan sekä rikoksista ja eräistä muista teoista ilma-aluksissa tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi rikoslain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä 232/2020 vp ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi uusimmat niin sanotut siviili-ilmailun terrorismisopimukset, sopimusten voimaansaattamislait sekä sopimusten hyväksymisestä johtuvat rikoslain muutokset. Esitykseen sisältyy kolme sopimusta: Pekingissä vuonna 2010 tehty yleissopimus kansainväliseen siviili-ilmailuun liittyvien laittomien tekojen ehkäisemisestä, Pekingissä vuonna 2010 tehty pöytäkirja, joka täydentää Haagissa vuonna 1970 tehtyä yleissopimusta ilma-alusten laittoman haltuunoton ehkäisemisestä, sekä Montrealissa vuonna 2014 tehty pöytäkirja, jolla muutetaan Tokiossa vuonna 1963 tehtyä yleissopimusta rikoksista ja eräistä muista teoista ilma-aluksissa. Hallituksen esitys on laadittu ulkoministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja oikeusministeriön yhteisenä hankkeena. Valmisteluun ovat osallistuneet myös sisäministeriö sekä Liikenne- ja viestintävirasto.

Sopimuksilla muutetaan Suomea jo sitovia kansainvälisiä sopimuksia. Pekingin ja Montrealin pöytäkirjoilla muutettavat Haagin yleissopimus (SopS 62/1971) ja Tokion yleissopimus (SopS 22/1971) ovat olleet Suomen osalta voimassa 1970-luvun alkupuolelta lähtien. Pekingin yleissopimus puolestaan muuttaa Montrealissa 1971 tehtyä yleissopimusta siviili-ilmailun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemisestä uudella konsolidoidulla yleissopimuksella, ja Pekingin yleissopimuksen osapuolten kesken sen määräyksillä on etusija Montrealin yleissopimukseen ja siihen vuonna 1988 tehtyyn lisäpöytäkirjaan nähden. Montrealin yleissopimus tuli Suomen osalta voimaan 1973 (SopS 56/1971) ja sen lisäpöytäkirja 1998 (SopS 43/1998). Suomi osallistui sekä Pekingin sopimuksia että Montrealin pöytäkirjaa koskeneisiin neuvotteluihin, jotka käytiin Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) puitteissa, ja tuki pyrkimystä aikaisempien sopimusten päivittämiseksi.

Hallituksen esitykseen sisältyvät sopimukset kuuluvat YK:n terrorisminvastaisten sopimusten verkostoon, jonka vahvistaminen on osa kansainvälistä terrorisminvastaista työtä. Pekingin yleissopimus ja Pekingin pöytäkirja muun muassa velvoittavat osapuolia tutkimaan tuomiovaltansa puitteissa tietyt terrorismirikokset ja tuomitsemaan niihin syylliset sikäli, kuin heitä ei luo-

Postiosoite
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

Kanavakatu 3 B

Vaihde
+358-(0)295-350 000

Telefax
+358-(0)9-629 840

vuteta toimivaltaiselle muulle valtiolle. Montrealin pöytäkirja täydentää muun ohella Tokion yleissopimuksen tuomiovaltamääräyksiä niin, että ne vastaavat Pekingin yleissopimusta ja Pekingin pöytäkirjaa. YK:n turvallisuusneuvoston terrorisminvastainen komitea kannusti Suomeen keväällä 2019 tekemänsä vierailun yhteydessä nopeuttamaan näihin sopimuksiin sitoutumista. Niiden hyväksymisen myötä Suomi olisi sitoutunut kaikkiin YK:n terrorisminvastaisiin sopimuksiin.

Sopimuksilla pyritään tehostamaan siviili-ilmailun turvallisuutta ja ajantasaistamaan sitä koskevaa kansainvälistä sääntelyä yhdenmukaistamalla sopimusten osapuolten lainsäädännössä kriminalisointeja sekä määräyksiä tuomiovaltaisista valtioista. Sysäyksenä sopimusten tekemiselle olivat yhtäältä 11.9.2001 New Yorkissa tapahtuneet terrori-iskut ja toisaalta lentoyhtiötilastoista ilmenevä, yhä lisääntyvä matkustajahäiriköinti ilma-aluksessa.

Pekingin yleissopimuksen ja Pekingin pöytäkirjan tavoitteena on vastata erityisesti tapahtuneiden terrori-iskujen osoittamiin puutteisiin kansainvälisessä sääntelyssä. Montrealin pöytäkirjalla puolestaan puututaan erityisesti häirikkökäyttäytymiseen, jolla viitataan esimerkiksi matkustajaan, joka ei kunnioita käyttäytymissääntöjä ilma-aluksessa tai ei seuraa miehistön ohjeita ja siten aiheuttaa turvallisuusuhkan tai häiritsee yleistä järjestystä ja kuria ilma-aluksessa.

Pekingin yleissopimuksella velvoitetaan kriminalisoimaan tietyt teot, jotka ovat omiaan vaarantamaan ilma-aluksen turvallisuuden, sekä kriminalisoimaan ilma-aluksen käyttäminen vahingon aiheuttamiseksi, vaarallisten materiaalien käyttäminen ilma-alusta vastaan tai ilma-aluksessa samoin kuin vaarallisten materiaalien kuljettaminen ilma-aluksessa vastoin kansainvälisten sopimusten määräyksiä. Yleissopimukseen sisältyvät myös määräykset tuomiovaltaisista osapuolista. Pekingin pöytäkirjalla täydennetään Haagin yleissopimuksen kriminalisointivelvoitteita ja laajennetaan tuomiovaltaisten valtioiden piiriä. Montrealin pöytäkirjalla laajennetaan samoin tuomiovaltaisten valtioiden piiriä sekä lisätään Tokion yleissopimukseen lennolla mukana olevaa turvahenkilöä koskevia määräyksiä. Lisäksi Montrealin pöytäkirjalla kannustetaan Tokion yleissopimuksen sopimusvaltioita ryhtymään oikeudellisiin toimenpiteisiin lennolla tapahtuvan häiriköinnin johdosta.

Sopimusten hyväksyminen edellyttää Suomen rikosoikeuden soveltamisalan laajentamista rikokseen, joka on tehty ilma-aluksessa, joka laskeutuu Suomen alueelle ja jossa rikoksesta epäilty edelleen on, sekä rikokseen ilma-alusta kohtaan tai ilma-aluksessa, kun lentotoiminnan harjoittajan kotivaltio on Suomi. Soveltamisalan laajentamisesta ehdotetaan säädettäväksi rikoslain 1 luvun 2 §:ään lisättävässä uudessa 3 momentissa.

Suurin osa sopimuksiin sisältyvien kriminalisointivelvoitteiden mukaisista rikoksista sisältyy jo rikoslakiin. Pekingin yleissopimuksen hyväksyminen edellyttää kuitenkin, että tiettyjen rikosten yritys säädettäisiin rangaistavaksi. Näitä rikoksia ovat rikoslakiin jo entuudestaan sisältyvä kemiallisen aseen kiellon rikkominen (RL 11:8) ja biologisen aseen kiellon rikkominen (RL 11:9), liikenteen häirintä (RL 23:11 a) sekä vaarallisten aineiden kuljetusrikos (RL 44:13). Liikenteen häirinnän ja vaarallisten aineiden kuljetusrikoksen osalta yrityksen rangaistavuus koskisi kaikkia asianomaisissa säännöksissä tarkoitettuja kuljetus- ja liikennemuotoja. Koska vaarallisten aineiden kuljetusrikos on rangaistava myös törkeästä huolimattomuudesta tehtynä ja koska rikoslain 5 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella rikoksen yrityksen rangaistavuus voidaan ulottaa vain tahallisiin rikoksiin, rangaistavaksi säädettäisiin vain tahallisen kuljetusrikoksen yritys.

Rikoslain soveltamisen osalta ehdotetaan lisäksi, että Suomi antaisi Pekingin yleissopimusta ja Pekingin pöytäkirjaa koskevien liittymiskirjojen tallettamisen yhteydessä kaksi sopimusten mahdollistamaa selitystä. Ensimmäisen mukaan Suomi ulottaisi tuomiovaltansa sopimuksissa tarkoitettuihin rikoksiin myös niissä tapauksissa, joissa rikos kohdistuu Suomen kansalaiseen tai joissa rikoksentekijä on kansalaisuudeton henkilö, jonka vakituinen asuinpaikka on Suomen alueella (Pekingin yleissopimuksen 21 artiklan 4 kohdan a alakohta, Pekingin pöytäkirjan XXII artiklan a kohta). Toisen selityksen mukaan Suomi soveltaisi sellaisia Pekingin yleissopimukseen ja Pekingin pöytäkirjaan sisältyviä kriminalisointivelvoitteita, jotka koskevat tahallista avustamista rikosvastuun välttämiseksi, niitä rikosoikeutensa periaatteita noudattaen, jotka koskevat

vastuusta vapauttamista perhesuhteiden perusteella (Pekingin yleissopimuksen 21 artiklan 4 kohdan b alakohta, Pekingin pöytäkirjan XXII artiklan b kohta).

Sopimusten kansallisella voimaansaattamisella ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia tai mainittavia resurssivaikutuksia, vaikka rangaistavuuden ala ja rikosoikeuden soveltamisala jonkin verran laajenisivatkin. Oletettavaa on, että edellä selostettujen uusien kriminalisointien johdosta asioita ei juurikaan tulisi rikosprosessissa käsiteltäviksi. Myös uusien tuomiovaltaperusteiden itsenäisen merkityksen voi olettaa muodostuvan vähäiseksi. Näissä tilanteissa tekoon usein soveltuisivat rikoslain 1 luvussa jo säädetyt toimivaltaperusteet, ja lisäksi sellaisten toimivaltaperusteiden puuttuessa toisella valtiolla tai toisilla valtioilla olisi poikkeuksetta toimivalta käsitellä rikosasia valtioiden käytössä yleisesti olevien toimivaltaperusteiden perusteella. Myös sellaisten uusien toimivaltaperusteiden piiriin kuuluvien rikosten joukko, joka voisi tulla Suomen esitutkintaviranomaisten tietoon ja tutkittaviksi, olisi käytännössä rajattu.

Sopimukset ovat kansainvälisesti voimassa: Pekingin yleissopimus tuli voimaan 1.7.2018, Pekingin pöytäkirja 1.1.2018 ja Montrealin pöytäkirja 1.1.2020. Pekingin yleissopimuksessa on tällä hetkellä 33 osapuolta ja Pekingin pöytäkirjassa 34. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen Montrealin pöytäkirjaan on tullut kaksi osapuolta lisää, joten siinä osapuolia on nyt kaikkiaan 25. Suomi on allekirjoittanut Montrealin pöytäkirjan 25.9.2019. Sopimukset tulisivat Suomen osalta voimaan toiseksi seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun Suomi on tallettanut hyväksymis- tai liittymiskirjansa kunkin sopimuksen osalta. Voimaansaattamislait on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana, kuin kukin sopimus tulisi Suomen osalta voimaan. Laki rikoslain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun se on hyväksytty ja vahvistettu, kuitenkin viimeistään yleissopimuksen ja pöytäkirjojen tullessa voimaan Suomen osalta.

Liitteet -