

ASiantuntijalausunto

Rikosoikeuden apulaisprofessori Tatu Hyttinen
10.2.2021

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 232/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle 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

Aluksi

Hallituksen esityksessä HE 232/2020 vp ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kansainväliseen siviili-ilmailuun liittyvien laittomien tekojen ehkäisemisestä Pekingissä 10.9.2010 tehdyn yleissopimuksen (ns. Peking yleissopimus), Pekingissä 10.9.2010 tehdyn ilma-alusten laittoman haltuunoton ehkäisemisestä tehtyä yleissopimusta täydentävän pöytäkirjan (ns. Pekingin pöytäkirja) sekä rikoksista ja eräistä muista teoista ilma-aluksissa tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta Montrealissa 4.4.2014 tehdyn pöytäkirjan (ns. Montrealin pöytäkirja). Rikosoikeudellisesti sopimusten hyväksymisestä seuraisi ehdotuksen mukaan ensinnäkin se, että rikoslakia pitäisi täydentää seuraavasti: kemiallisen aseiden kiellon rikkomisen (RL 11:8), biologisen aseiden kiellon rikkomisen (RL 11:9), liikenteen häirinnän (RL 23:11a) ja vaarallisten aineiden kuljetusrikoksen (RL 44:13) yrityksen pitäisi säätää rangaistavaksi. Toistaiseksi kyseisten rikosten yritys on rankaisematon teko. Lisäksi ehdotuksessa on katsottu, että sopimusten hyväksyminen edellyttäisi laajentamaan Suomen rikoslain soveltamisalaa tilanteisiin, joissa Suomi on ilma-aluksen laskeutumisvaltio tai operaattorivaltio.

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa kyseisestä hallituksen ehdotuksesta. Oikeudellisesta näkökulmasta ehdotus sisältää toisiinsa kietoutuen kansainvälisoikeudellisia, EU-oikeudellisia, valtiosääntöoikeudellisia, rikosprosessioikeudellisia ja rikosoikeudellisia ulottuvuuksia. Lausunnossani keskityn arvioimaan ehdotusta ensisijaisesti rikosoikeudellisesta näkökulmasta.

Tähdennettäköön, että hallituksen esitys vaikuttaa huolellisesti laaditulta sekä pohditulta, eikä sen sisältämistä rikosoikeudellisista lakiehdotuksista ole sinänsä mitään erityistä sisällöllistä huomautettavaa. Nostan lausunnossani kuitenkin esille joitakin periaatteellisempia kysymyksiä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen hyväksyttävyyys

Rikosoikeudellista näkökulmasta esityksen funktiona on saattaa rikoslaki vastaamaan niitä sopimusvelvoitteita, jotka sisältyvät Peking yleissopimukseen, Pekingin pöytäkirjaan sekä Montrealin pöytäkirjaan. Kyseisten sopimusasiakirjojen sisältämät artikkelit vaikuttavat olevan merkittäväällä tavalla päällekkäisiä, joten sopimusten käsittely kollektiivisesti on perusteltua ja välttämätöntäkin, vaikka tämä onkin johtanut siihen, että esityksen argumentaatiota on työlästä seurata.

Rikosoikeudellisesti voidaan ensinnäkin todeta, että esityksessä on sitouduttu selkeästi ideaan, jonka mukaan osaksi kansallista rikoslakia on syytä saattaa vain kaikkein välttämättömimmät

sopimusvelvoitteet. Lisäksi vaikuttaa siltä, että esityksessä on haluttu sitoutua lähinnä sellaisten sopimusvelvoitteiden noudattamiseen, joiden sisällyttäminen rikoslakiin voidaan tehdä riittävän kivuttomasti. Kyseistä lähestymistapaa voidaan kutsua minimalistiseksi ja jossakin määrin myös kriittiseksi suhtautumistavaksi. Tarkasti luettuna sopimusvelvoitteet (esim. Peking yleissopimuksen 1 artiklan 5 kohta) vaikuttaisivat edellyttävän esimerkiksi sen kaltaisten salahankeiden kriminalisoimista, joita Suomessa voimassa olevaan rikoslakiin ei sisälly.

On korostettava, ettei aukoton pyrkimys noudattaa sopimusvelvoitteita olisi rikosoikeudellisesti suotavaa. Esimerkiksi Pekingin yleissopimuksen 1 artiklan 5 kohdassa tarkoitettussa salahanke-tyyppisessä kriminalisoinnissa on tulkintani mukaan kysymys sen kaltaisesta kriminalisoinnista, joka ei hevin istuisi kotimaiseen rikosoikeudelliseen traditioon, systematiikkaan ja vastuuoppiin, vaikka salahanke ei sinänsä ole täysin tuntematon vastuutyyppi kotimaisessakaan rikoslaissa. Katsonkin, että esityksessä valittu minimalistinen lähestymistapa rikosoikeuden modifiointiin on täysin perusteltu lähtökohta.

Esityksessä ehdotettujen rikosoikeudellisten lainsäädäntötäydennysten legitimitetti johdetaan ai-noastaan esityksessä analysoiduista kansainvälisistä sopimuksista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ehdotettujen rikosoikeudellisten lainsäädäntötäydennysten tarvetta perustellaan siviililentoliikenteen turvallisuudella, jonka on väitetty viimeisen noin 10–20 vuoden aikana heikentyneen terrorismin ja matkustajahäiriköinnin seurauksena. Huomiota kiinnittää se, että sopimusten mukaan siviili-ilmailuun kohdistuvat laittomat teot ovat lisääntyneet voimakkaasta, jos asiaa arvioidaan maailmanlaajuisesti. Argumentaation tueksi ei sinänsä esitetä mitään empiiristä aineistoa.

Näin ollen lienee realistista todeta, että ehdotettuja rikosoikeudellisia täydennyksiä voidaan kotimaisittain puoltaa lähinnä sillä, että kansainvälinen yhteistyö ja nyt puheena oleviin sopimuksiin sitoutuminen edellyttää rikosoikeudellisia täydennyksiä. Tämän kaltainen lähestymistapa rikoslainsäätämiseen ei käsittääkseni ole täysin tyydyttävä. Rikosoikeudellisissa säädöshankkeissa olisikin toivottavaa pohtia rikosoikeudellisten muutosten perusteltavuutta myös siltä kannalta, ovatko ehdotetut muutokset tosiasiallisesti perusteltuja. Esimerkiksi nyt puheena olevassa tilanteessa tämä tarkoittaisi sitä, että lainsäätäjän pitäisi pohtia, ovatko ehdotetut muutokset perusteltuja väitetyn tai olemassa olevan ongelman näkökulmasta. Lienee sinänsä selvä, että kotimaisen rikoslainsäädännön nyansoinnilla ei ole mainittavaa vaikutusta siviililentoliikenteen turvallisuudelle. Näin ollen ehdotettuja muutoksia on vaikea puoltaa reaalilla argumenteilla, kuten sillä, että potentiaalinen tekijä pidättäytyi yrittämästä käyttää Suomeen matkalla olevassa ilma-aluksessa biologista tai kemiallista asetta, koska kyseinen teko on Suomessa rangaistu ja teosta voi joutua Suomessa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Vaikka ehdotettujen rikosoikeudellisten muutosten tosiasiallinen tarpeellisuus voidaan kyseenalaistaa, ehdotusta voidaan siltikin pitää rikosoikeudellisesti hyväksyttävänä. Perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla Suomea koskevat kansainväliset velvoitteet voidaan lukea rikoslailla säätämisen hyväksyttävyyttä tukeviksi seikoiksi (esim. PeVL 38/2012 vp, s. 3). Näin ollen voitaneen lähteä siitä, että ehdotetut rikosoikeudelliset muutokset ovat hyväksyttävissä, jos eduskunta hyväksyy ehdotuksessa tarkoitetut kansainväliset sopimukset. On tosin huomautettava, että hyväksyttäessä kansainväliset sopimukset sellaisenaan rikoslainsäädännön perusteeksi vaarana on rikoslain perusteeton laajentuminen. Tarkoitin tällä tilannetta, jossa kansainvälisten velvoitteiden perusteella rikoslakiin sisällytetään uusia säädöksiä, vaikka rikosoikeudellisesta näkökulmasta uuden sääntelyn rationaliteetti vaikuttaisikin riidanalaiselta.

Rangaistavuuden alaa koskevat muutosehdotukset

Ehdotuksen seurauksena rangaistavuuden ala kasvaisi siten, että kemiallisen aseiden kiellon rikkomisen (RL 11:8), biologisen aseiden kiellon rikkomisen (RL 11:9), liikenteen häirinnän (RL 23:11a) ja vaarallisten aineiden kuljetusrikoksen (RL 44:13) yritys säädettäisiin rangaistavaksi. Pidän perusteltuna olettaa, jonka mukaan kyseisillä rangaistavuuden alan muutoksilla ei tule olemaan juuri käytännön merkitystä, vaikka rikosoikeudellinen ennustaminen onkin osoittautunut vaikeaksi. Myöskään rikosoikeussystemaattisesti ei ole ongelmallista säätää rangaistavaksi sellaisten rikosten yritystä, jotka ovat rangaistavia tahallisesti tehtyinä. Tältä osin onkin kiinnostava huomiota siihen, kuinka ehdotuksessa on muotoiltu vaarallisten aineiden kuljetusrikoksen (RL 44:13) yrityksen rangaistavuus.

Lähtökohtaisesti vaarallisten aineiden kuljetusrikokseen voidaan syyllistyä, jos teko on tehty tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta (RL 44:13). Koska rikoksen yrityksestä voidaan rikoslain 5 luvun 1 §:n 1 momentin nojalla rangaista vain, jos yritys on tahallista rikosta koskevassa säännöksessä säädetty rangaistavaksi, ehdotuksessa on katsottu, että vaarallisten aineiden kuljetusrikoksen kohdalla yritys täytyy säätää rangaistavaksi seuraavalla tavalla: ”Tahallisen rikoksen yritys on rangaistava.”

Ratkaisu on perusteltu rikosoikeussystemaattisesti. Ensinnäkään tuottamuksesta (huolimattomuudesta) rangaistavan teon yritys ei voi olla lain mukaan rangaistava teko (RL 5:1.1). Toiseksi ajatus, jonka mukaan huolimattomuudesta tehdyn teon yrityksestä voitaisiin rangaista, olisi rikosoikeudellisenä konstruktionakin varsin ongelmallinen, ellei mahdoton. Käytännössä ehdotuksen sisältämä sanamuoto korostaakin sitä, että rangaistavaa on ainoastaan tahallisena tehdyn vaarallisten aineiden kuljetusrikoksen yritys, vaikka vaarallisten aineiden kuljetusrikokseen voi sinänsä syyllistyä myös törkeästä huolimattomuudesta. Vastaavaan lainsäädäntötekniikkaan on turvauduttu joidenkin muidenkin rikostunnusmerkistön kohdalla, jos lainsäätäjä on halunnut säätää rangaistavaksi sellaisen rikoksen yrityksen, johon rikostunnusmerkistön mukaan voi syyllistyä tahallisuudesta tai tuottamuksesta (esim. seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö, RL 20:8 ja luonnonsuojelurikos, RL 48:5). Näin ollen täsmennys, jonka mukaan vaarallisten aineiden kuljetusrikoksen yritys voi olla rangaistavaa vain tahallisten tekemuotojen kohdalla, noudattaa rikoslain vakiintunutta systematiikkaa.

Suomen rikosoikeuden soveltamisalan laajentumista koskeva ehdotus

Rikosoikeudellisista ehdotuksista periaatteellisesti merkittävämpi ehdotus on ehdotus, jonka mukaan Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa laajennettaisiin tilanteisiin, joissa ilma-aluksen laskeutumisvaltio tai operaattorivaltio on Suomi. Rikoslainsoveltamisalaa koskevat muutokset ovat aina periaatteellisesti merkittäviä, mutta on oletettavaa, että ehdotetun muutoksen tosiasiallinen relevanssi jäisi pieneksi. Rikoslain 1 lukuun sisältyvät Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevat säännökset kattavat nähdäkseni jo nyt varsin laajasti sen kaltaiset potentiaaliset tilanteet, joihin tulevaisuudessa voitaisiin reagoida ehdotetun uuden soveltamisalalaajennuksen nojalla.

Toisaalta on tähdennettävä, ettei ehdotus ole täysin merkityksetön, vaan voimaan tullessaan ehdotus lisäisi Suomen rikosoikeuden sovellusalaan aivan konkreettisesti, mikä voi lisätä valtioiden välisiä rikosoikeudellisia toimivaltakiistoja, eli tilanteita, joissa useammalla valtiolla on yhtäläinen toimivalta käsitellä epäiltyä rikosta. Olen kuitenkin siinä ymmärryksessä, etteivät toimivaltakiistat ole rikosoikeuden alueella merkittävä ongelma, vaan tyypillisesti valtiot kykenevät sopimaan, minkä valtion rikoslain mukaisesti kukin asia ratkaistaan. Toinen asia on se, että teoriassa toimivaltakiistojen mahdollinen lisääntyminen on ongelmallista, koska se vähentää rikosoikeudellisen reagoinnin ennakoitavuutta, kuten myös oikeusvarmuutta. Teoriassa onkin pidettävä epätydyttävänä tilannetta, jossa epäilty/syytetty/vastaaja ei ole voinut välttämättä ennakoita edes sitä,

minkä valtion rikoslain nojalla häntä tullaan mahdollisesti syyttämään. Yhtä kaikki tämän kaltaiset pohdinnat ovat pikemminkin teoreettisia kuin käytännöllisiä ongelmia, minkä vuoksi katson, ettei ehdotukseen sisältyvää suomalaisen rikosoikeuden soveltamisalan laajennusta ole pidettävä sisällöllisesti ongelmallisena.

Ehdotuksessa on sinänsä ansiokkaasti pohdittu (s. 29–30) sitä, pitäisikö kyseinen soveltamisalataydennys sisällyttää rikoslain 1 luvun 2 §:än (suomalaiseen alukseen kohdistuva rikos) vai rikoslain 1 luvun 7 §:än (kansainvälinen rikos). Ehdotuksessa on nähdäkseni täysin perustellusti ja hyvin perustein päädytty siihen, ettei sopimusvelvoitteita tule säätää kansainväliseksi rikokseksi (RL 1:7), vaan Suomen rikosoikeuden soveltamisalan laajennus on rationaalisinta sisällyttää rikoslain pykälään, jossa säädetään suomalaiseen alukseen liittyvästä rikoksesta (RL 1:2). Korostan, että pidän ehdotuksessa tehtyä lakiteknistä valintaa perusteltuna, mutta se ei ole aivan ongelmaton. Ehdotukseen sisältyvää ongelmaa voidaan konkretisoida seuraavasti.

Rikosoikeudessa on tavanomaista puhua lippuperiaatteesta, kun puhutaan sellaisesta tilanteesta, jossa rikoslainkäyttövalta ulotetaan tilanteeseen, jossa rikos on tehty kyseiseen valtioon rekisteröidyssä aluksessa tai ilma-aluksessa. Tilanne voi olla esimerkiksi se, että rikos tehdään hetkellä, kun ilma-alus on kansainvälisessä ilmatilassa. Tällaisessa tilanteessa yhdenkään valtion rikoslainkäyttövalta ei ulotu tekoon sen pääsäännön nojalla, että teko olisi tehty kyseisen valtion alueella. Tämä ongelma voidaan lähtökohtaisesti ratkaista sillä, että rikoslainkäyttövalta säilytetään sen valtion kontrolli, jonka ”lipun alla” ilma-alus operoi. Suomen rikoslain 1 luvun 2 §:ä on tyyppiesimerkki lippuperiaatteesta eli tilanteesta, jossa suomen rikosoikeuden soveltamisala ulotetaan koskemaan suomalaiseen alukseen liittyviä rikoksia.

Voimassa olevan rikoslain mukaan suomalaisessa aluksessa tai ilma-aluksessa tehtyyn rikokseen sovelletaan Suomen lakia (RL 1:2). Käytännössä pykälässä soveltamisala ulotetaan koskemaan vain ja ainoastaan sellaisia tilanteita, joissa rikos liittyy suomalaiseen alukseen tai ilma-alukseen. Selkeimmin tätä kuvastaa pykälän otsake ”suomalaiseen alukseen liittyvä rikos”.

Nyt puheena olevassa ehdotuksessa suomalaisen rikosoikeuden soveltamisala laajennettaisiin koskemaan myös sellaisia tilanteita, joissa rikos on tehty ilma-aluksessa, joka laskeutuu Suomen alueelle ja jossa rikoksesta epäilty edelleen on. Tarkoitus vaikuttaisi olevan siis se, että Suomen soveltamisala ulotetaan koskemaan myös sellaisia tilanteita, joissa ilma-alus on jonkin muun valtion lipun alla ja riittävää on, että ilma-alus on laskeutumassa Suomeen. Näin ollen voidaan kysyä, vastaisiko pykälän otsake (”suomalaiseen alukseen liittyvä rikos”) ehdotuksen voimaan tulon jälkeen pykälän sisältöä. Tarkoitan tällä sitä, että ehdotuksen myötä Suomen rikosoikeuden soveltamisala vaikutettaisiin ulotettavan myös tilanteisiin, jotka eivät liity suomalaiseen alukseen, vaan yhtä lailla myös vieraan lipun alla operoiviin ilma-aluksiin.

Esiin nostamani ongelma ei ole erityisen vakava, jos asiaa arvioidaan käytännöllisestä näkökulmasta. On kuitenkin korostettava, että ehdotettu Suomen rikosoikeuden soveltamisalan laajennus johtaisi siihen, että Suomen rikosoikeuden soveltamisala ei kattaisi vain ”suomalaiseen alukseen liittyvää rikosta” vaan tietyissä tilanteissa myös Suomeen tulossa olevaan alukseen liittyvän rikoksen riippumatta siitä, minkä valtion lipun alla ilma-alus operoi. Näin ollen voidaan väittää, että ehdotetun lainsäädäntömuutoksen voimaan tulon jälkeen pykälän otsakkeen ja pykälän sisällön välillä olisi lovi, mikä ei ole täsmällisyyttä korostavassa rikosoikeudessa koskaan eduksi.

EU:n yksinomainen toimivalta rikosoikeudellisesta näkökulmasta

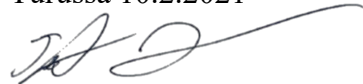
Esityksessä on asianmukaisesti pohdittu sitä, voisiko sopimusmääräysten hyväksyminen olla ongelmallista EU-oikeuden näkökulmasta. Kysymys on relevantti, koska esityksessä tarkastellut

sopimukset sisältävät myös sellaisia näkökulmia ja velvoitteita, joilla on yhtymäkohtia EU-oikeuteen ja siten myös EU:n toimivaltaan. Jos sopimukset sisältäisivät sen kaltaisia määräyksiä, jotka kuuluisivat ainoastaan EU:n toimivaltaan, EU:n pitäisi valtuuttaa jäsenvaltio hyväksymään sopimus EU:n puolesta. Vasta valtuutuksen jälkeen jäsenvaltio voisi sitoutua sopimuksiin.

Tässä yhteydessä ei ole tarvetta alkaa analysoida hallituksen esityksen sisältämää toimivalta-argumentaatiota yksityiskohtaisesti. Sen sijaan yleisellä tasolla voidaan todeta, että esityksessä on nähdäkseni huomioitu asianmukaisesti EU-oikeuteen liittyvät toimivaltasäännöt (SEUT 2–6 artiklat sekä 83 artikla), kuten myös asian kannalta relevantti EU-oikeudellinen oikeuskäytäntö. Yhtä lailla esityksessä on huomioitu nimenomaan tarkastelussa olleen toimivaltakysymyksen kannalta keskeinen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541 (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2017, terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta) sekä kyseisen direktiivin merkitys toimivaltakysymyksen ratkaisemiseksi.

Esityksessä on päädytty siihen, että EU:lla ei ole yksinomaista toimivaltaa koskien Pekingin yleis-sopimuksen, Pekingin pöytäkirjan tai Montrealin pöytäkirjan sisältämiä rikosoikeudellisia määräyksiä. Pidän esityksessä esitettyä johtopäätöstä oikeana.

Turussa 10.2.2021



Tatu Hyttinen

OTT, VTM, VT, rikosoikeuden apulaisprofessori