

U 72/2008 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston päätökseksi sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä Euroopan unionin ja kolmansien valtioiden välillä merirosvoukseen ja aseellisiin ryöstöihin syyllisiksi epäiltyjen sekä takavarikoidun omaisuuden siirtämisessä noudatettavista ehdoista (*Merirosvouden vastaiset toimet Somalián rannikolla*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle muistio ehdotuksesta neuvoston päätökseksi sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä Euroopan unio-

nin ja kolmansien valtioiden välillä merirosvoukseen ja aseellisiin ryöstöihin syyllisiksi epäiltyjen sekä takavarikoidun omaisuuden siirtämisessä noudatettavista ehdoista.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2008

Ulkoasiainministerin sijainen
Pääministeri *Matti Vanhanen*

Lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta

ULKOASIAINMINISTERIÖ

EU/2008/1670
MUISTIO
2.12.2008

EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI SOPIMUKSEN ALLEKIRJOITTAMISESTA JA TEKEMISESTÄ EUROOPAN UNIONIN JA KOLMANSIEN VALTIOIDEN VÄLILLÄ MERIROSVOUKSEEN JA ASEELLISIIN RYÖSTÖIHIN SYYLLISIKSI EPÄILTYJEN SEKÄ TAKAVARIKOIDUN OMAISUUDEN SIIRTÄMISESSÄ NOUDATETTAVISTA EHDOISTA

1 Tausta

Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 10 päivänä marraskuuta 2008 yhteisen toiminnan Euroopan unionin sotilasoperaatiosta, jolla osallistutaan meriросvouksen ja aseellisten ryöstöjen ehkäisemiseen ja torjuntaan Somalian rannikkovesillä (2008/851/YUTP). Yhteisen toiminnan mukaan Euroopan unioni toteuttaa Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmien 1814 (2008), 1816 (2008) ja 1838 (2008) tukemiseksi sotilasoperaation, jäljempänä Atalanta, toteuttaen Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen 100 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisesti sallittua toimintaa meriросvouksen osalta sekä erityisesti kolmansien valtioiden kanssa tehtyjä sitoumuksia osallistuakseen Maailman elintarvikeohjelman (WFP) ja Somalian rannikkovesillä liikkuvien ryöstöille alttiiden alusten suojeluun sekä meriросvousten ja aseellisten ryöstöjen estämiseen, ehkäisemiseen ja torjuntaan.

Atalanta voi yhteisen toiminnan 2 artiklan mukaan ottaa valvomillaan alueilla kiinni, ottaa säilöön ja siirtää henkilöt, jotka ovat syyllistyneet tai joiden epäillään syyllistyneen meriросvoukseen tai aseellisiin ryöstöihin, sekä pysäyttää meriросvoukseen tai aseellisiin ryöstöihin käytetyt alukset tai kaapatut alukset, ja ottaa haltuun näillä aluksilla olevan omaisuuden.

Yhteisen toiminnan 12 artiklan mukaan kiinniotetut ja säilöön otetut henkilöt, jotka ovat syyllistyneet tai joiden epäillään syyllistyneen mainittuihin rikoksiin, siirretään sen operaatioon osallistuvan jäsenvaltion tai kolmannen valtion toimivaltaisten viranomaisten huostaan, jonka lipun alla kiinnioton suorittanut alus purjehtii, tai jos asi-

anomainen jäsenvaltio tai kolmas valtio ei voi tai ei halua käyttää lainkäyttövaltaansa, muun sellaisen jäsenvaltion tai kolmannen valtion huostaan, joka haluaa käyttää lainkäyttövaltaansa kyseessä oleviin henkilöihin ja omaisuuteen nähden. Kiinniotettuja henkilöitä ei voida siirtää kolmanteen valtioon, jos EU:n toimivaltaiset viranomaiset eivät ole sopineet siirron ehdoista kyseisen kolmannen valtion kanssa sovellettavan kansainvälisen oikeuden mukaisesti, mukaan lukien ihmisoikeuksia koskeva kansainvälinen oikeus, taatakseen erityisesti, että keneenkään ei kohdisteta kuolemanrangaistusta, kidutusta tai muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua.

Edellä mainittujen järjestelyjen aikaan saamiseksi puheenjohtajavaltio on yhteistyössä neuvoston sihteeristön kanssa valmistellut sopimusluonnoksen, jonka pohjalta käytäisiin neuvottelut ja sovittaisiin kysymykseen tulevien valtioiden kanssa meriросvoudesta ja ryöstöistä epäiltyjen henkilöiden siirtämiseksi tuomittaviksi kyseisissä valtioissa.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajavaltio on esitellyt jäsenvaltioille luonnoksen sopimukseksi Euroopan unionin ja kolmansien valtioiden välillä meriросvoukseen ja aseellisiin ryöstöihin syyllisiksi epäiltyjen sekä takavarikoidun omaisuuden siirtämisessä noudatettavista vähimmäisehdoista. Sopimusluonnoksen määräykset eivät velvoittaisi jäsenvaltioita siirtämään kiinniotettuja henkilöitä, vaan siirrosta asianomaiset jäsenvaltiot voisivat tehdä vielä tapauskohtaisen päätöksen oman lainsäädäntönsä mukaisesti. Tässä vaiheessa esillä on

ollut sopimuksen tekeminen Kenian ja Djiboutin kanssa.

Sopimusluonnoksen mukaan sopimuspuoli hyväksyy EU-johtoisten joukkojen (EUNAVFOR) pyynnöstä joukkojen kiinniottamien henkilöiden ja takavarikoidun omaisuuden siirtämisen kyseisen valtion toimivaltaisille viranomaisille rikostutkintaa ja syyttämistä varten. Joukot voivat siirtää henkilöitä ainoastaan toimivaltaisille lainkäyttöviranomaisille. Sopimuspuolet sitoutuvat kohtelemaan siirrettyjä henkilöitä inhimillisesti ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteidensa mukaisesti, mukaan lukien kidutuksen, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen ja mielivaltaisen vangitsemisen kieltä sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus.

Sopimusluonnos sisältää yksityiskohtaiset määräykset muun muassa seuraavista asioista: 1) asianmukainen asunto, ravinto, lääkahuolto ja mahdollisuus harjoittaa uskontoa; 2) velvollisuus saattaa henkilön vangitsemista koskeva asia viipymättä tuomioistuimen käsiteltäväksi; 3) oikeudenkäynnin järjestäminen kohtuullisessa ajassa; 4) oikeudenmukainen ja julkinen oikeudenkäynti; 5) syyttömyysolettama; 6) muut oikeudenkäynnin minimivaatimukset: oikeus saada ymmärtämällään kielellä viipymättä tieto syytteiden sisällöstä, kohtuullinen aika puolustuksen valmistelua varten, oikeus valita puolustusasianajaja, oikeus oikeudenkäyntiin viipymättä, oikeus olla läsnä oikeudenkäynnissä, oikeus tutkia esitetyt todisteet, oikeus tulkkaukseen tarvittaessa, oikeus olla todistamatta itseään vastaan, oikeus valittaa tuomioistuimen päätöksestä, oikeus kieltäytyä siirrosta kolmanteen valtioon, ja 7) kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen ja täytäntöönpanon kieltö.

Henkilön siirtämisestä laaditaan EUNAVFORin ja vastaanottavien lainkäyttöviranomaisten välillä asianmukaiset asiakirjat. EUNAVFOR ilmoittaa Kansainväliselle Punaiselle Ristille (ICRC) henkilön siirtämisestä. Vastaanottavan valtion viranomaisilla on velvollisuus arkistoida siirrettyä henkilöä koskevat asiakirjat ja EUNAVFORilla on oikeus saada pyynnöstään ne nähtäviksi. EUNAVFORilla on myös oikeus saada tieto oikeudenkäynnin alkamisesta sekä henkilön vapauttamisesta, tuomioistuimen päätöksestä,

henkilön olinpaikasta ja terveydentilaa koskevista muutoksista.

EUNAVFOR antaa käytettävissään olevin keinoin apua rikostutkinnassa ja syytteiden valmistelussa. Erityisesti EUNAVFORin tulee luovuttaa henkilön kiinniottamista koskevat tiedot, mahdolliset todisteet, todistajalausekkeet ja takavarikoitu omaisuus.

EU:n edustajilla sekä niiden jäsenvaltioiden edustajilla, joiden alukset osallistuvat henkilön kiinniottamiseen sekä EUNAVFORilla on oikeus tavata siirrettyä henkilöä niin kauan kuin hän on säilöön otettuna. ICRC:n ja YK:n sekä muiden kansainvälisten tai paikallisten ihmisoikeuselinten edustajilla on omasta pyynnöstään tai siirretyn henkilön pyynnöstä oikeus tavata tätä.

EUNAVFORin tai joukkojen komentaja ja vastaanottavan valtion viranomaiset voivat sopia käytännöllisiä, hallinnollisia ja teknisiä asioita koskevista sopimuksista tai järjestelyistä.

Sopimus tulisi voimaan sen jälkeen, kun sopimuspuolet ovat ilmoittaneet toisilleen saattaneensa sopimuksen hyväksymiseksi tarvittavat sisäiset menettelynsä päätökseen. Sopimusta sovellettaisiin kuitenkin väliaikaisesti sen allekirjoittamisesta lukien. Sopimusluonnoksen voimaantulolauseke on muotoiltu Suomen ehdotuksesta siten, että se mahdollistaa sen, että jäsenvaltio käyttää unionisopimuksen 24 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua mahdollisuutta noudattaa valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä.

3 Oikeusperusta

Sopimusten allekirjoittamisen ja tekemisen oikeusperustaksi ehdotetaan unionisopimuksen 24 artiklaa, jota on käytetty yleisesti unionin sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvien sopimusten oikeusperustana. Unionisopimuksen 38 artiklan mukaan 24 artiklassa tarkoitettuihin sopimuksiin voi sisältyä määräyksiä sopimuksen VI osastoon (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa) kuuluvista asioista. Esimerkiksi turvaluokiteltujen tietojen suojaamista koskevien EU:n sopimusten oikeusperustana on käytetty unionisopimuksen 24 ja 38 artiklaa yhdessä. Kolmansien valtioiden osallistumista unionin kriisinhallintaoperaatioihin koskevis- sa sopimuksissa, jotka sisältävät operaation

turvaluokiteltujen tietojen suojaamista koskevia määräyksiä, oikeusperustana on käytetty kuitenkin ainoastaan unionisopimuksen 24 artiklaa. Ottaen huomioon, että nyt käsiteltävänä olevassa sopimuksessa on kysymys unionin sotilaallista kriisinhallintaa koskevan operaatio Atalantan toteuttamiseksi tarvittavat järjestelyt, voidaan oikeusperustaa pitää riittävänä.

Unionisopimuksen 24 artiklan mukaan neuvosto voi valtuuttaa puheenjohtajavaltion käymään neuvotteluja yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa unionisopimuksen V osaston (määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta) soveltamisesta. Tällaiset sopimukset neuvosto tekee puheenjohtajavaltion suosituksesta. Jos sopimus koskee asiaa, jota koskevien sisäisten päätösten tekeminen edellyttää yksimielisyyttä, neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti.

Sopimus ei sido jäsenvaltiota, jonka edustaja ilmoittaa neuvostossa, että kyseisen jäsenvaltion on noudatettava valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä; muut neuvoston jäsenet voivat sopia, että sopimusta sovelletaan kuitenkin väliaikaisesti.

4 Asian kansallinen käsittely

Ulkoasiainministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. U-kirjelmää on käsitelty ulkosuhteet (EU3) jaoston kirjallisessa menettelyssä 1-2.12.2008. Neuvoston yhteistä toimintaa valmisteltaessa asiasta on annettu eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle tietoja perustuslain 97 §:n mukaisesti 10.9.2008 (UTP 18/2008 vp) ja 3.11.2008. Ulkoasiainvaliokunnalle on annettu lisäksi 28.11.2008 sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu selvitys Suomen mahdollisesta osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Atalanta Somalian rannikolla (UTP 26/2008 vp).

5 Asian käsittely Euroopan unionissa

Puheenjohtajavaltio on valmistellut neuvoston pääsihteeristön avustamana sopimusluonnosta yhteisen toiminnan 2008/851/YUTP 12 artiklan 2 kohdan nojalla. Säännös muodostaa myös puheenjohtaja-

valtion neuvotteluvaltuuden tällaisia sopimuksia koskeville neuvotteluille. Puheenjohtajavaltio jakoi sopimusluonnoksen jäsenvaltioille 24.11.2008. Muodollista ehdotusta sopimusten allekirjoittamiseksi ja tekemiseksi ei ole vielä käytettävissä. Asiaa on käsitelty neuvoston ulkosuhdeneuvosten työryhmässä 24.11. ja 27.11.2008. Puheenjohtajavaltion tavoitteena on viedä asia päätettäväksi yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostossa 8.12.2008. Suomi on ilmoittanut asian käsittelyn yhteydessä, että sen kansalliset menettelyt kannan muodostamiseksi ovat vielä kesken ja että sen on mahdollisesti tarpeen noudattaa unionisopimuksen 24 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua menettelyä.

6 Vaikutukset Suomen kannalta

Suomi valmistautuu yksittäisten henkilöiden lähettämiseen Atalanta-operaatioon. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle on annettu 28.11.2008 sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu selvitys Suomen mahdollisesta osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Atalanta Somalian rannikolla. Selvityksen mukaan Suomen osallistuminen operaatioon tulee olemaan pienimuotoista, joten Suomen osallistuminen konkreettisiin merirosvojen tai ryöstöihin syyllistyneiden siirtoon liittyviin toimenpiteisiin on epätodennäköistä. Koska Suomi ei tämänhetkisten tietojen mukaan lähetä operaatioon myöskään omaa alusta, kiinniotetut henkilöt eivät voi tulla Suomen huostaan yhteisen toiminnan 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan perusteella.

Suomella on Kenian kanssa sopimus rikoksenteijäin molemminpuolisesta luovuttamisesta (SopS 55/1965). Sopimus ei kuitenkaan sovellu sellaisenaan Atalantan yhteydessä tapahtuvaan rikoksenteijöiden siirtämiseen, koska siirtäminen tapahtuisi EUNAVFORin aloitteesta, eikä Kenian pyynnöstä. Mahdollisessa tapauskohtaisessa kansallisessa päätöksenteossa sopimuksella voisi olla kuitenkin merkitystä. Muiden operaation läheisyydessä olevien valtioiden kanssa Suomella ei ole asiaan liittyviä sopimuksia.

Käsiteltävänä oleva sopimus liittyy perustuslain 2 luvussa tarkoitettujen perusoikeuk-

sien toteuttamiseen kriisinhallintaoperaatiossa. Sopimuksen määräykset koskevat erityisesti oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (perustuslain 7 §), rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta (8 §), liikkumisvapautta (9 §), omaisuuden suojaa (15 §) ja oikeusturvaa (21 §). Sopimusluonnoksella pyritään turvaamaan näiden Suomen perustuslaissakin taattujen oikeuksien toteutuminen siirrettäessä operaatiossa kiinniotettuja henkilöitä EUNAVFORilta kolmansille valtioille rikostutkintaa ja syyttämistä varten. Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (456/1970) annetun lain säännökset eivät sovellu EUNAVFORin suorittamaan siirtoon. Siinä epätodennäköisessä tilanteessa, että siirrettävä henkilö olisi Suomen viranomaisten huostassa, lain säännökset olisi kuitenkin otettava kansallisessa päätöksenteossa huomioon.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu ehdotukseen sopimusten tekemisestä operaatioalueen läheisyydessä olevien valtioiden kanssa lähtökohteisesti myönteisesti. Valtioneuvosto katsoo, että operaation onnistuminen edellyttää sopimusten tekemistä kolmansien valtioiden kanssa operaation yhteydessä kiinni otettujen henkilöiden saattamiseksi oikeuden eteen.

Mahdollisuudet järjestää oikeudenkäynnit unionin jäsenvaltioissa ovat rajalliset jäsenvaltioiden tuomiovaltaa koskevan lainsäädännön sekä käytännön järjestelyjen vuoksi. Käsiteltävänä olevassa sopimusluonnoksessa on otettu valtioneuvoston käsityksen mukaan asianmukaisesti huomioon rikoksenteikijän oikeus inhimilliseen kohteluun, kidutuksen kieltö, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ja kuolemanrangaistuksen kieltö.

Valtioita, joiden kanssa sopimusluonnoksen mukainen sopimus voidaan tehdä, on arvioitava niiden olosuhteiden perusteella tapauskohtaisesti ottaen huomioon perustuslain 9 §:n 4 momentin säännös, josta seuraa kieltö luovuttaa tai myötävaikuttaa luovuttamaan ketään ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin. Valtioneuvosto katsoo, että sopimukset voidaan tehdä nyt esillä olleiden valtioiden, Kenian ja Djiboutin, kanssa.

Asiaa valmisteltaessa on arvioitu, että Suomen olisi mahdollisesti tarpeen noudattaa unionisopimuksen 24 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua menettelyä. Ottaen huomioon, että sopimuksella asetetaan velvoitteita lähinnä sopimuspuolena olevalle kolmannelle valtiolle ja että Suomella on järjestelyn puitteissa mahdollisuus päättää kansallisesti haltuunsa saatetun epäillyn siirtämisestä, voitaisiin kuitenkin katsoa, ettei tällainen menettely ole tarpeen.