

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan unionin sotilaallisen kriisinhallintaoperaation EUNAVFOR Atalantan yhteydessä merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyä koskevan rikosasian käsittelystä**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin sotilaallisen kriisinhallintaoperaation EUNAVFOR Atalantan yhteydessä merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyä koskevan rikosasian käsittelystä.

Euroopan unioni käynnisti vuonna 2008 sotilaallisen kriisinhallintaoperaatio Atalantan, jonka päätehtävänä on suojata Maailman elintarvikeohjelman kuljetuksia Somaliaan ja muuta laivaliikennettä sekä torjua merirosvoutta Somalian rannikkovesillä. Operaation mandaatin mukaisesti operaation komentajan päätöksellä kriisinhallintajoukot voivat ottaa kiinni, ottaa säilöön ja siirtää merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyjä. Kiinniotetut voidaan siirtää esitutkintaa ja syytetöiden menpiteitä varten epäilty kiinniotetaan operaatioon osallistuvan aluksen lippuvaltioon tai johonkin toiseen Atalanta-operaatioon osallistuvaan valtioon taikka sellaiseen kolmannen maahan, jonka kanssa Euroopan Unioni on tehnyt sopimuksen merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyjen siirtämisestä. Euroopan Unionilla on tällä hetkellä sopimus siirtämisen ehdoista Seychellien ja Kenian kanssa.

Suomi on tehnyt päätöksen osallistumisesta Atalanta-operaatioon enintään kymmenellä henkilöllä. Jos Suomi aikoo osallistua operaatioon omalla sota-aluksella, tämä edellyttää vielä erillistä päätöstä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa säädetyt menettelyt mukaisesti. Päätöksestä riippuen myös suomalainen alus voisi olla ottamassa kiinni merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyjä. Nyt ehdotettavalla lailla on tarkoitus säätää Suomen lain mukaisen esitutkinnan aloittamisen edellytyksistä sekä siihen liittyvästä päätöksentekomenettelystä silloin, kun harkitaan, haluaako Suomi käyttää rikosoikeudellista toimivaltaansa. Lisäksi ehdotettavalla lailla on tarkoitus säätää edellytyksistä suomalaisella aluksella kiinniotetun henkilön siirtämiselle Atalanta-operaatiosta Euroopan Unionin ulkopuoliseen valtioon.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana mahdollisimman pian sen jälkeen, kun päätös suomalaisen sota-aluksen lähettämisestä alueelle on tehty.

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (SopS 49 ja 50/1996), jäljempänä YK:n merioikeusyleissopimus, 100 artiklassa määrätään kaikkien valtioiden velvollisuudesta olla yhteistyössä merirosvouden estämiseksi. Edelleen sopimuksen 105 artiklassa määrätään jokaisen valtion oikeudesta aavalla merellä tai muilla valtioiden lainkäyttövallan ulkopuolella sijaitsevilla alueilla ottaa haltuun merirosvo- tai ilmarosvoalus. Merirosvoudeksi katsotaan vain aavalla merellä tai valtioiden lainkäyttövallan ulkopuolella sijaitsevilla alueilla tapahtuneet merioikeusyleissopimuksen 101 artiklassa määritellyt teot. Kaikille valtioille kuuluva merirosvo- tai ilmarosvoaluksen haltuunotto-oikeus rajoittuu kansainvälisen oikeuden mukaan vain näille edellä mainituille alueille.

Somaliassa on ollut käynnissä jo toistakymmentä vuotta sisällissota ja tällä hetkellä alueen hallinnosta vastaa väliaikainen hallitus (Transitional Federal Government). Merirosvouden taustalla ovat köyhyys ja toimivan keskushallinnon puuttuminen. Tilanteesta johtuen Somalian väliaikaishallitus pyysi Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvostolta, jäljempänä YK:n turvallisuusneuvosto, apua merirosvousongelman ratkaisemiseksi ja antoi suostumuksensa siihen, että muut valtiot voivat toimia sen aluevesillä merirosvousta torjuessaan. YK:n turvallisuusneuvosto on antanut YK:n peruskirjan VII luvun nojalla hyväksytyissä sitovissa päätöslauselmissa 1816 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008), 1897 (2009) ja 1918 (2010) merirosvoudenvastaisiin toimiin ryhtyville valtioille valtuutuksen ryhtyä merirosvoudenvastaisiin toimiin myös Somalian aluevesillä. Tällä vahvistettiin Somalian väliaikaisen liittohallituksen antamaa suostumusta siihen, että vieraiden valtioiden alukset toimivat Somalian aluevesillä. Tällaisiin Somalian aluevesillä tehtyihin, merioikeusyleissopimukseen sisältyvän merirosvouden teonkuvausta vastaaviin tekoihin, viitataan päätöslauselmissa merellä tapahtuneina aseellisina ryöstöinä. Päätöslauselmissa turvallisuusneuvosto kehottaa valtioita ryhtymään vastaaviin toi-

miin Somalian aluevesillä aseellisten ryöstöjen ehkäisemiseksi kuin on sallittua kansainvälisen oikeuden mukaan merirosvouden kyseessä ollessa. YK:n turvallisuusneuvosto kehottaa erityisesti merirosvoudenvastaisiin toimiin ryhtyneitä valtioita ja alueellisia järjestöjä auttamaan Maailman elintarvikeohjelman WFP:n ja muiden humanitaaristen avustuskuljetusten turvallisen perillepääsyn varmistamisessa.

### 2 Nykytila

#### 2.1 Merirosvouden ja merirosvoaluksen määritelmä

Kansainvälisen oikeuden määritelmä merirosvoudelle on YK:n merioikeusyleissopimuksen 101 artiklassa, jossa määritellään merirosvous yksityisen aluksen tai ilma-aluksen miehistön tai matkustajien tekemäksi laittomaksi väkivallanteoksi, vapaudenriistoksi tai ryöstöksi, joka on tehty yksityistä etua silmällä pitäen ja joka kohdistuu: a) aavalla merellä toista alusta tai ilma-alusta tai tällaisessa aluksessa tai ilma-aluksessa olevaa henkilöä tai omaisuutta vastaan; tai b) alusta, ilma-alusta, henkilöä tai omaisuutta vastaan, jotka ovat alueella, johon minkään valtion lainkäyttövalta ei ulotu. Merirosvoudeksi katsotaan myös vastaavat teot, jotka ovat tapahtuneet jonkin valtion talousvyöhykkeellä. Merirosvoudeksi katsotaan saman artiklan mukaan myös vapaaehtoinen osallistuminen aluksen tai ilma-aluksen toimintaan tietoisena seikoista, jotka tekevät siitä merirosvoaluksen tai ilmarosvoaluksen. Samoin merirosvoudeksi katsotaan yllytys tai tahallinen avunanto yllä mainittuihin tekoihin.

Merioikeusyleissopimuksen 103 artiklassa on merirosvoaluksen määritelmä. Alusta pidetään merirosvoaluksena, jos siitä määräävien henkilöiden tarkoituksena on käyttää sitä jonkin 101 artiklassa tarkoitetun teon tekemiseen. Sama koskee tällaiseen tekoon käytettyä alusta niin kauan kuin se on siihen syyllistyneen henkilön valvonnassa.

Merioikeusyleissopimuksen 105 artiklan mukaan myös alus ja siinä olevat henkilöt, joiden epäillään suunnittelevan merirosvous-

tekoon ryhtymistä, voidaan pysäyttää ja ottaa kiinni, koska merirosvoalukseksi katsotaan myös alus, jota määräysvallassaan pitävien henkilöiden tarkoituksena on käyttää sitä merirosvouteen. Myös aluksessa oleva omaisuus voidaan takavarikoida.

## **2.2 Yhteinen toiminta Euroopan unionin Atalanta-sotilasoperaatiosta**

Euroopan unionin (EU) neuvosto hyväksyi 10 päivänä marraskuuta 2008 yhteisen toiminnan EU:n sotilasoperaatiosta, jolla osallistutaan merirosvouden ja aseellisten ryöstöjen ehkäisemiseen ja torjuntaan Somalian rannikkovesillä (2008/851/YUTP), jäljempänä yhteinen toiminta. Operaatio toimii yhteisen toiminnan 1 artiklan 2 kohdan mukaan Somalian ja sen naapurivaltioiden rannikkovesillä Intian valtameren alueella sijaitsevilla merialueilla (2010/437/YUTP). Yhteisen toiminnan mukaan EU toteuttaa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien 1814 (2008), 1816 (2008) ja 1838 (2008) tukemiseksi sotilasoperaation, jäljempänä Atalanta. Operaatio toteuttaa Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen 100 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisesti sallittua toimintaa merirosvouden osalta sekä erityisesti kolmansien maiden kanssa tehtyjä sitoumuksia osallistukseen WFP:n ja Somalian rannikkovesillä liikkuvien ryöstöille alttiiden alusten suojeluun sekä merirosvouden ja aseellisten ryöstöjen estämiseen, ehkäisemiseen ja torjuntaan. Kyseessä on EU:n ensimmäinen merellinen kriisinhallintaoperaatio. Lissabonin sopimuksen (SopS 67/2009) tultua voimaan 1 päivänä joulukuuta 2009 yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla käytetyt yhteiset toiminnot korvattiin neuvoston päätöksillä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 25 artiklan mukaisesti. Atalanta-operaation mandaatin jatkamisesta yhdellä vuodella päätettiin 8 päivänä joulukuuta 2009 (neuvoston päätös 2009/907/YUTP). Yhteistä toimintaa tarkistettiin myös neuvoston päätöksellä 30.7.2010 2010/437/YUTP.

Yhteisen toiminnan 2 artiklan mukaan Atalanta voi valvomillaan alueilla ottaa kiinni, ottaa säilöön ja siirtää henkilöt, jotka ovat syyllystyneet tai joiden epäillä syyllysty-

neen merirosvouteen tai aseellisiin ryöstöihin, sekä pysäyttää merirosvouteen tai aseellisiin ryöstöihin käytetyt alukset tai kaapatut alukset ja ottaa haltuun näillä aluksilla olevan omaisuuden. Somalian hyvin epävakasta tilanteesta johtuen merirosvoudesta tai aseellisista ryöstöistä epäiltyjä ei voida kuitenkaan siirtää Somaliaan syytetoimenpiteitä varten. Tämän takia EU on pyrkinyt tekemään operaatioalueella olevien maiden kanssa sopimuksia epäiltyjen siirtämiseksi näihin valtioihin. Yhteisen toiminnan 12 artiklan mukaan kiinniotetut ja säilöönnotetut henkilöt, jotka ovat syyllystyneet tai joiden epäillä syyllystyneen mainittuihin rikoksiin, siirretään sen operaatioon osallistuvan jäsenvaltion tai kolmannen maan toimivaltaisten viranomaisten huostaan, jonka lipun alla kiinnioton suorittanut alus purjehtii. Jos kyseinen jäsenvaltio tai kolmas maa ei voi tai ei halua käyttää lainkäyttövaltaansa, epäillyt siirretään muun sellaisen jäsenvaltion tai kolmannen maan huostaan, joka haluaa käyttää lainkäyttövaltaansa kyseessä oleviin henkilöihin ja omaisuuteen nähden. Kiinniotettuja henkilöitä ei voida siirtää kolmanteen maahan, jos EU:n toimivaltaiset viranomaiset eivät ole sopineet siirron ehdoista kyseisen kolmannen maan kanssa. Sopimuksessa on erityisesti taattava sovellettavan kansainvälisen oikeuden mukaisesti, ihmisoikeudet mukaan lukien, että kehenkään ei kohdisteta kuolemanrangaistusta, kidutusta tai muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua. Jos EU on sopinut jonkin alueella sijaitsevan valtion kanssa tämän aluevesillä toimimisesta aseelliseen ryöstöön syyllystyneen tai siitä epäillyn kiinni saamiseksi, määritellään tällöin aseellinen ryöstö tuon valtion lainsäädännön mukaisesti.

## **2.3 Merirosvoudesta ja aseellisista ryöstöistä epäiltyjen henkilöiden siirtämisestä tehdyt sopimukset**

Edellä tarkoitettujen järjestelyjen aikaansaamiseksi EU:n puheenjohtajavaltio valmisti yhteistyössä neuvoston sihteeristön kanssa syksyllä 2008 sopimusluonnoksen, jonka pohjalta käytäisiin neuvottelut ja sovitaisiin kysymykseen tulevien maiden kanssa meri-

rosvoudesta ja aseellisista ryöstöistä epäiltyjen henkilöiden siirtämisestä tuomittaviksi kyseisissä valtioissa. Eduskunnalle annettiin sopimusluonnoksesta tietoja U-jatkokirjeellä 4 päivänä joulukuuta 2008.

Sopimusluonnoksessa on määräykset siitä, miten sopimuspuolet sitoutuvat kohtelemaan siirrettyjä henkilöitä inhimillisesti ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteidensa mukaisesti, mukaan lukien kidutuksen, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen ja mielivaltaisen vangitsemisen kieltö sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus. Yksityiskohtaisesti määrätään seuraavista asioista: 1) asianmukainen asunto, ravinto, lääkehoito ja mahdollisuus harjoittaa uskoa; 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 valmisteluja varten, oikeus valita puolustusasianajaja, oikeus oikeudenkäyntiin viipymättä, oikeus olla läsnä oikeudenkäynnissä, oikeus tutkia esitetyt todisteet, oikeus tulkkaukseen tarvittaessa, oikeus olla todistamatta itseään vastaan ja oikeus valittaa tuomioistuimen päätöksestä. Lisäksi määrätään siitä, että valtio ei voi siirtää merirosvoudesta epäiltyjä rikostutkintaa tai syyte-toimenpiteitä varten mihinkään kolmanteen maahan ilman EUNAVFORin (European Union –Led Naval Force) suostumusta.

Sopimusluonnoksessa on erillinen kuolemanrangaistuksen kieltoa koskeva artikla, jossa kielletään syyttämistä teosta, josta voi seurata kuolemanrangaistus tai tuomitseminen tai panemasta täytäntöön kuolemanrangaistusta.

Lisäksi sopimusluonnos sisältää määräyksiä henkilön siirtämiseen liittyvistä aineistoista ja tiedoksiannoista, asiakirjoista, EUNAVFORin antamasta avusta, sopimusmääräysten suhteesta siirrettyjen henkilöiden muihin oikeuksiin, yhteydenpidosta ja riitojen ratkaisemisesta sekä täytäntöönpanojärjestelyistä.

EU teki sopimusluonnoksen pohjalta maaliskuussa 2009 merirosvojen siirtoa koskevan sopimuksen kirjeenvaihdolla Kenian kanssa (EUVL L 79, 25.3.2009, s. 47–49). Kenian kanssa tehty sopimus vastaa pitkälti edellä selostettua sopimusluonnosta. Sopimus ei kuitenkaan sisällä määräystä, jossa nimenomaisesti kiellettäisiin sinne sopimuksen perusteella siirretyn henkilön tuomitseminen kuolemaan, vaan kuolemanrangaistusta koskevassa sopimusmääräyksessä todetaan, että siirretty henkilö ei joudu kärsimään kuolemanrangaistusta ja Kenia toteuttaa sovellettavan lainsäädännön mukaisesti toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että mahdollinen kuolemanrangaistus muutetaan vapausrangaistukseksi. Merirosvoudesta ei Kenian lainsäädännön mukaan voi tuomita kuolemanrangaistusta. Kenia ei ole myöskään pannut täytäntöön kuolemantuomioita vuoden 1987 jälkeen. Suomi jätti sopimuksen hyväksymisen yhteydessä neuvoston pöytäkirjaan yksipuolisen julistuksen, jonka mukaan ”Suomi palauttaa mieliin, että vastustaa kuolemanrangaistuksen käyttöä varauksetta kaikissa olosuhteissa. Suomi ilmoittaa, että se ei voisi siirtää Euroopan unionin ja Kenian välillä tehtävän kirjeenvaihdon nojalla henkilöitä, ellei Kenia anna kahdenvälisesti riittäviä oikeudellisia takeita siitä, että kuolemanrangaistusta ei määrätä tällaisille henkilöille.”

Kenia irtisanoi EU:n kanssa tekemänsä sopimuksen päättymään kuuden kuukauden irtisanomisajan jälkeen, 30 päivänä maaliskuuta 2010 päivätyllä nootilla, jonka EU:n puheenjohtajamaa Espanja vastaanotti 7 päivänä huhtikuuta 2010. Kenia on kuitenkin sittemmin ilmoittanut, että se jatkaa tapauskohtaista harkintaa käyttäen merirosvoudesta epäiltyjen vastaanottamista sopimuksen ehtojen mukaisesti.

Huhtikuussa 2009 käynnistyivät neuvottelut EU:n ja Seychellien välillä siirtosopimuksen tekemiseksi, kun Seychellit pyysi EU:lta apua merirosvojen ja aseellisista ryöstöistä epäiltyjen kiinni ottamiseksi ja siirtämiseksi Seychelleille. Seychellienkin kanssa sopimus (EUVL L 315, 2.12.2009, s. 37–43) tehtiin kirjeenvaihdolla. Sopimus poikkeaa sisällöltään jonkin verran neuvoston sihteeristön valmistelemasta sopimusluonnoksesta ja Kenian sopimuksesta. Se sisältää kuitenkin

EU:n ja sen jäsenvaltioiden tärkeinä pitämät, edellä sopimusluonnoksen sisällön yhteydessä selostetut määräykset siirrettyjen henkilöiden inhimillisestä kohtelusta sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, mitä voidaan pitää ehdottomana edellytyksenä epäiltyjen siirtämiseksi Seychelleille. Seychellien kanssa tehdyssä sopimuksessa ei ole kuolemanrangaistuksen kieltoa, koska Seychellien lainsäädäntö ei mahdollista lainkaan kuolemanrangaistukseen tuomitsemista. Seychellit ottaa vastaan merirosvoudesta ja aseellisista ryöstöistä epäiltyjä, jotka on otettu kiinni Seychellien talousvyöhykkeellä, aluemerellä, saaristovesillä tai sisäisillä aluevesillä. Seychellit ottaa vastaan myös edellä mainittujen alueiden ulkopuolella kiinni saatuja epäiltyjä, mikäli Seychelleillä on asiassa erityinen intressi esimerkiksi sen takia, että merirosvohyökkäyksen kohteeksi joutunut alus purjehtii Seychellien lipun alla. EU antoi kirjeenvaihdon tekemisen yhteydessä julistuksen, jossa todetaan muun muassa, ettei kirjeenvaihdolla ole tarkoitus poiketa mistään siirretylle henkilölle sovellettavan kotimaisen tai kansainvälisen oikeuden mukaan kuuluvasta oikeudesta. Lisäksi julistuksessa todetaan EU:n ja EUNAVFORin edustajilla olevan oikeus päästä tapaamaan kirjeenvaihdon nojalla Seychelleille siirrettyjä henkilöitä ja saada näistä henkilöistä tietoja Seychellien viranomaisilta.

EU on tehnyt tunnusteluja sopimusneuvottelujen käynnistämiseksi myös Tansanian, Mauritiuksen, Ugandan, Etelä-Afrikan ja Mosambikin kanssa. Edellä mainituista maista Mauritiuksen, Etelä-Afrikan ja Mosambikin lainsäädännöt eivät mahdollista kuolemanrangaistusta. Tansanian osalta tilanne kuolemanrangaistuksen suhteen on samantapainen kuin Keniassa eli maan lainsäädäntö mahdollistaa kuolemanrangaistuksen, mutta käytännössä kuolemanrangaistuksia ei panna täytäntöön. Ugandan lainsäädäntö mahdollistaa kuolemanrangaistuksen ja kuolemanrangaistuksia myös pannaan täytäntöön edelleen. Myös tulevat sopimukset pyritään neuvottelemaan neuvoston sihteeristön sopimusluonnoksen perusteella ja näin ollen niihin pyritään säilyttämään jo aiempia sopimuksia vastaavat takeet.

Yhteisen toiminnan 10 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla EU voi pyytää kolmansia valtioita osallistumaan operaatioon. EU tekee tällaisen kolmannen valtion osallistumisesta Atlanta-operaatioon yhteisen toiminnan 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun osallistumissopimuksen, jossa määrätään tarkemmin osallistumiseen liittyvistä asioista, mikäli kyseisen valtion ja EU:n välillä ei ole jo aiemmin tehty yleistä sopimusta valtion osallistumisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioihin. Osallistumissopimuksen tekemisen yhteydessä sovitaan myös yhteisen toiminnan 10 artiklan 6 kohdan mukaisesti merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyjen siirtämisen ehdoista. Tähän mennessä EU on tehnyt osallistumissopimukset Kroatian (EUVL L 202, 4.8.2009, s. 84–89) ja Montenegron (EUVL L 88, 8.4.2010, s. 1–8) kanssa ja suunnitteilla on osallistumissopimuksen tekeminen myös Ukrainan kanssa. Myös Norja osallistuu operaatioon, mutta EU ei ole tehnyt sen kanssa yhteisen toiminnan 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua osallistumissopimusta, koska Norjan osallistumisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioihin on sovittu jo aiemmin EU:n ja Norjan välisellä sopimuksella puitteiden luomisesta Norjan osallistumiselle EU:n kriisinhallintaoperaatioihin (EUVL L 67, 14.3.2005, s. 8–13). Tehdessään päätöksen operaatioon osallistumisesta Norja antoi julistuksen koskien merirosvoudesta tai aseellisista ryöstöistä epäiltyjen siirtämisen ehtoja.

#### 2.4 Kiinniotto operaatioissa

Vastuu kiinniotetuista henkilöistä on kiinniottohetkestä lähtien operaatiokomentajalla ja hänen toimivaltaansa kuuluu päätöksen tekeminen epäiltyjen siirtämisestä tai mahdollisesta vapauttamisesta. Tämä on johdettavissa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin pohjautuvasta operaation mandaatista ja neuvoston yhteisen toiminnan 2 artiklan e kohdasta. Operaation komentaja ottaa epäiltyjen siirtämisestä tai vapauttamisesta päättäessään operaation sääntöjen mukaan huomioon myös epäillyt kiinniottaneen valtion kansallisen lainsäädännön edellä mainituille toimenpiteille mahdollisesti asettamat vaatimukset.

Kun operaatioon osallistuvan valtion lipun alla purjehtiva alus on ottanut kiinni merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyjä, se ilmoittaa kiinniotosta kansallisten johdosuhteiden mukaisesti lippuvaltiolle sekä samanaikaisesti Atalantan operaatioesikunnalle. Atalantan operaatioesikunta odottaa aluksen lippuvaltion ilmoitusta siitä, tuleeko se käyttämään tuomiovaltaansa. Tämä perustuu yhteisen toiminnan 12 artiklaan, jonka mukaan epäillyt voidaan siirtää muuhun Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Euroopan unionin ulkopuoliseen valtioon vain, jos kiinnioton suorittaneen aluksen lippuvaltio ei voi tai halua käyttää tuomiovaltaansa. Ilmoitus on vapaamuotoinen ja operaation suosittelema määräaika sille on kolme arkipäivää. Jos kiinnioton suorittaneen aluksen lippuvaltio ilmoittaa, että se ei tule käyttämään tuomiovaltaansa ja rikoksen kohteena olleen aluksen lippuvaltio on Euroopan unionin jäsenvaltio, tiedustele operaatioesikunta siinä tapauksessa, käyttääkö tämä jälkimmäinen valtio tuomiovaltaansa. Tiedustelu toimitetaan kyseisen valtion sotilasedustajalle Euroopan unionissa.

Tällaiset tilanteet ovat käytännössä olleet harvinaisia. Tähän mennessä Atalanta-operaation puitteissa on siirretty kaksi merirosvoudesta epäiltyä henkilöä Espanjaan esitutkinta- ja syytetoimenpiteitä varten, näiden henkilöiden osallistuttua Espanjan lipun alla purjehtineen aluksen kaappaukseen. EU-valtiot lähtevät ensisijaisesti siitä, että merirosvoudesta epäiltyjen syyttäminen muualla kuin jossain operaatioalueen läheisyydessä olevista maista olisi poikkeuksellista. Jos kumpikaan edellä olevista vaihtoehdoista ei tule kyseeseen, Atalantan operaatioesikunta ryhtyy valmistelemaan kiinniotettujen siirtämistä sellaiseen Euroopan unionin ulkopuoliseen maahan, jonka kanssa EU on sopinut siirron ehdoista. Tähän mennessä operaation puitteissa on otettu kiinni noin 100 henkilöä, joista 75 on siirretty Keniaan, 11 Seychelleille ja kaksi Espanjaan ja loput on vapautettu.

Aina ei merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyjä ole siirretty syytetoimenpiteitä varten, vaan joissakin tapauksissa kiinniotetut epäillyt on riisuttu aseista, palautettu Somalian rannikolle ja jouduttu päästämään vapaaksi esimerkiksi tarvittavan näytön

puutteen vuoksi. Rankaisemattomuus ei kuitenkaan ole Atalanta-operaation tavoitteiden mukaista, minkä vuoksi Euroopan unioni pyrkii varmistamaan, että merirosvoudesta epäillyt voitaisiin saattaa tuomioistuimen eteen jossakin valtiossa.

## 2.5 Suomen osallistuminen

Suomi päätti 5 päivänä joulukuuta 2008 osallistumisesta Atalanta-operaatioon enintään kymmenellä henkilöllä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 §:n 1 momentin mukaisesti. Suomi on esityksen antamisajankohtaan mennessä osallistunut operaatioon yhteensä 9 henkilöllä, jotka ovat toimineet operaatiossa 6 kuukauden ajan 1-3 henkilöä kerrallaan.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 28 päivänä huhtikuuta 2009 annetussa Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan koskevassa jatkokirjeessä (UTP 40/2005 vp, jatkokirje 6, UM 28.4.2009) todettiin, että Suomen mahdollisuudet osallistua Atalanta-operaatioon omalla aluksella selvitetään. Ulkoasiainvaliokunta edellytti jatkokirjeen johdosta antamassaan lausumassa, että arvioidessa Suomen osallistumista operaatioon omalla aluksella varmistetaan pidätettyjen merirosvojen tuomittavaksi siirtämistä koskevat menettelyt siten, että ne ovat kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja Suomen perustuslain 9 § 4 momentin mukaisia.

Edellä olevan johdosta puolustusministeriö antoi pääesikunnalle toimeksiannon selvittää mahdollisuudet osallistua sota-aluksella Atalanta-operaatioon. Pääesikunta toimitti selvityksensä asiassa puolustusministeriölle syyskuussa 2009. Selvityksessä todetaan, että Suomella olisi periaatteellinen valmius osallistua operaatioon merivoimien aluksella. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan yhteisessä kokouksessa 9 päivänä lokakuuta 2009 linjattiin, että sotilaallisen kriisinhallinnan rahoituskehyksestä johtuen suomalaisen aluksen lähettäminen alueelle voitaisiin toteuttaa aikaisintaan vuonna 2011. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta tarkensi edelleen linjaustaan 9 päivänä huhtikuuta 2010. Suomen valmistautuminen osallistumiseen

yhdellä alusyksiköllä vuoden 2011 alkupuoliskolla linjattiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksessa 4 päivänä kesäkuuta 2010. Osallistuminen operaatioon omalla sota-aluksella edellyttää vielä päätöstä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

## 2.6 Lainsäädäntö ja käytäntö

### *Oikeus voimakeinojen käyttöön*

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 27 §:ssä säädetään voimakeinojen käytöstä kriisinhallintaoperaatioissa. Lain 27 §:n 1 momentin mukaan sotilaallisessa kriisinhallinnassa palvelevalla sotilaalla on palvelustehtävää suorittaessaan oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja. Hallituksen esityksessä laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 5/2006 vp) palvelustehtävillä tarkoitetaan sotilaan sotilasesimiehiltään saamia tehtäviä, joilla pyritään kriisinhallintaoperaatiolle asetettujen tehtävien ja tavoitteiden toteuttamiseen. Kyseiset tehtävät perustuvat operaation kansainvälisoikeudelliseen valtuutukseen eli mandaattiin. Hallituksen esityksen mukaan yksittäisen kriisinhallintaoperaatioissa palvelevan sotilaan oikeus voimakeinojen käyttöön muodostaa oikeudellisen perustan myös sotilajoukon yhteiselle voimankäytölle. Voimakeinojen käyttämisellä tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan sellaisia voimakeinoja, jotka soveltuvat käytettäväksi sotilaallisessa kriisinhallinnassa ja näihin voimakeinoihin kuuluvat muun muassa operaatioalueen turvallisuutta vaarantavan toiminnan estäminen ja tekijöiden kiinniot-taminen.

Lain 27 §:n 2 momentin mukaan voimakeinoja voidaan käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka, kun ne ovat tehtävän kannalta tarpeen, hyväksyttävässä suhteessa operaation tavoitteeseen nähden ja operaatiolle vahvistettujen voimankäytösääntöjen mukaisia. Hallituksen esityksen mukaan yksityiskohtaiset voimankäytösäännöt hyväksytään kriisinhallintaoperaatiota valmisteltaessa ja niiden yhteensopivuus kriisinhallintaoperaation tehtävien, tavoitteiden ja kansainvälisoikeu-

dellisen valtuutuksen kanssa varmistetaan. Lisäksi voimankäytösääntöjä valmisteltaessa huomioidaan soveltuvat ihmisoikeussopimukset sekä kansainvälisen oikeuden periaatteet ja määräykset. Atalantalle on annettu oikeus merirosvoudesta epäiltyjen henkilöiden kiinniottamiseen ja merirosvouksessa apuna käytetyn kaluston haltuunottoon YK:n turvallisuusneuvoston sitovissa päätöslauselmissa sekä yhteisellä toiminnalla. Kansainvälisoikeudellinen oikeutus toiminnalle on merirosvouden osalta johdettavissa myös YK:n merioikeusyleissopimuksesta, jonka 105 artiklassa määrätään oikeudesta ottaa haltuun merirosvoalus, pidättää asianomaiset henkilöt ja takavarikoida aluksessa oleva omaisuus.

Edellä esitetty huomioon ottaen Atalantaoperaatiolle on sen valmisteluvaiheessa hyväksytty voimankäytösäännöt Euroopan unionin neuvostossa. Voimankäytösäännöissä on muun muassa vahvistettu oikeus ottaa kiinni merirosvoudesta ja aseellisista ryöstöistä epäiltyjä henkilöitä. Atalanta on antanut voimankäytösääntöjen perusteella yksityiskohtaisempia ohjeita menettelyistä epäiltyjä kiinni otettaessa sekä kiinniotettujen henkilöiden oikeuksista kiinnioton aikana. Menettelyt epäiltyjen siirtämisen osalta on myös ohjeistettu yksityiskohtaisesti. Sääntöjen ja ohjeistuksen tarkoituksena on varmistaa myös se, että toiminnassa noudatetaan ihmisoikeuksia.

Kriisinhallintajoukon tehtäviin kuuluu myös alustavan tutkinnan suorittaminen ja todistusaineiston kerääminen merirosvoudesta epäiltyjä kiinniotettaessa. Alustavan tutkinnan tarkoituksena on selvittää, onko tiettyjä henkilöitä syytä epäillä rikoksesta ja millä valtioilla on tuomiovalta mahdollisen epäilyn suhteen. Sellaisissa tapauksissa, joissa epäiltyjen tutkinta ja mahdolliset syytetoimet siirretään sopimuksen nojalla kolmanteen maahan, siirretään myös kerätty todistusaineisto kolmanteen maahan, jotta epäillyt saavat oikeudenmukaisen tutkinnan ja oikeudenkäynnin myös siinä maassa, johon heidät on siirretty.

### *Rikoslain soveltamisala*

Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta säädetään rikoslain (39/1889) 1 luvussa ja

niin sanottujen kansainvälisten rikosten osalta myös rikoslain 1 luvun 7 §:n soveltamisesta annetussa asetuksessa (627/1996). Asetuksen 1 §:n 12 kohdan mukaan Suomen lakia voidaan soveltaa, kun kyseessä on sellainen aluksessa tai ilma-aluksessa olevaan henkilöön kohdistunut surmaaminen, pahoinpitely, vapaudenriisto tai ryöstö taikka alukseen, ilma-alukseen tai niissä olevaan omaisuuteen kohdistunut kaappaus, anastus tai vahingon teko, jota on pidettävä YK:n merioikeusyleissopimuksessa tarkoitettuna merirosvoutena. Jos suomalainen alus olisi mukana ottamassa kiinni merirosvoudesta epäiltyjä henkilöitä aavalla merellä ja asetuksen 12 kohdan mukaiset edellytykset täytyisivät, Suomi voisi käyttää siinä tarkoitettua universaalitoimivaltaa. Universaalitoimivallalla tarkoitetaan valtion toimivallan ulottamista tekoon, jonka ulkomaalainen on tehnyt toimivaltaa käyttävän valtion ulkopuolella ja joka ei kohdistu kyseisen valtion kansalaiseen tai etuihin. Rikokset, joiden osalta universaalitoimivalta voi tulla kyseeseen, ovat yleensä vakavia. Myös muut valtiot kuten esimerkiksi lippuvaltio voi käyttää toimivaltaa tällaisen rikoksen osalta.

Jos merirosvouden teonkuvausta vastaava teko tapahtuu jonkin valtion aluevesillä, ei kysymyksessä ole merioikeusyleissopimuksessa tarkoitettu merirosvous. YK:n turvallisuusneuvoston sitovassa päätöslauselmassa 1816 viitataan tällaiseen merioikeusyleissopimuksen merirosvouden teonkuvausta vastaavaan tekoon merellä tapahtuneena aseellisena ryöstönä. Yhteisen toiminnan 1 artiklan 2 kohdassa määritellään kuitenkin operaatioalueeksi myös Somalia ja sen naapurivaltioiden rannikkovedet, mikä tarkoittaa, että kriisinhallintajoukoilla on myös oikeus ottaa kiinni mainitulla alueella aseellisesta ryöstöstä merellä epäiltyjä, jos mainittu valtio on antanut Euroopan unionille oikeuden toimia tässä tarkoituksessa aluevesillään. Somalian osalta oikeus perustuu YK:n sitovaan päätöslauselmaan. Koska YK:n turvallisuusneuvoston yllä mainitussa sitovassa päätöslauselmassa viitataan aseelliseen ryöstöön vain sillä osin kuin teko tapahtuu Somalian aluevesillä, määräytyy aseellisen ryöstön tai muun kyseeseen tulevan rikoksen teonkuvaus muiden kohdassa tarkoitettujen valtioiden osalta

sen valtion lainsäädännön mukaan, jonka aluevesillä toimitaan.

Jos suomalainen alus ottaa kiinni aseellisesta ryöstöstä merellä epäiltyjä, usealla eri valtiolla on lähtökohtaisesti kilpaileva tuomiovalta epäiltyihin nähden. Tuomiovalta on sekä valtiolla, jonka aluevesillä aseellinen ryöstö on tapahtunut että valtiolla, jonka lippuun alla purjehtivaan alukseen rikos on kohdistunut. Jos katsottaisiin, että Suomella olisi erityinen oikeudellinen intressi tuoda aseellisesta ryöstöstä merellä epäiltyt Suomeen tuomittaviksi, toimivalta voisi Suomen rikoslain mukaan määräytyä joko rikoslain 1 luvun 2 §:n (suomalaiseen alukseen liittyvä rikos) tai 5 §:n (suomalaiseen kohdistunut rikos) mukaan ja niissä tarkemmin määrättyin edellytyksin. Jos Suomi ei haluaisi käyttää toimivaltaansa, tulisi kysymykseen kiinni otetun henkilön siirtäminen yhteisen toiminnan 12 artiklan 1 kohdan mukaan muuhun jäsenvaltioon tai kolmanteen valtioon, joka haluaa käyttää lainkäyttövaltaansa kyseessä oleviin henkilöihin ja omaisuuteen nähden. Saman artiklan 2 kohdan mukaan henkilöä ei kuitenkaan voida siirtää kolmanteen maahan, jos EU:n toimivaltaiset viranomaiset eivät ole sopineet siirron ehdoista kyseisen kolmannen maan kanssa.

#### *Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö*

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä on löydettävissä tapauksia, joissa on esiintynyt Atalanta-operaation aseman ja sen puitteissa suoritettavien toimenpiteiden kanssa yhteneviä piirteitä. Niistä ei kuitenkaan voi tehdä suoria johtopäätöksiä siitä, miten mahdollisesti vastaavaa Atalanta-operaation puitteissa esiin tulevaa tilannetta arvioitaisiin, koska Atalanta-operaation ja näiden oikeustapausten välillä on myös merkittäviä eroja. Päätökset on syytä ottaa huomioon soveltuvien osin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jaosto on todennut 10 päivänä heinäkuuta 2008 tapauksesta *Medvedyev and Other – France* (No 3394/03) antamassaan tuomiossa Ranskan rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18 ja 19/1990) 5 artiklan 1



kappaleen määräyksiä. Tapauksessa oli kyse tilanteesta, jossa Ranskan viranomaiset olivat pysäyttäneet ja ottaneet kiinni huumeiden salakuljetuksesta epäiltyinä henkilöitä merellä lähellä Kap Verdeä. Nämä henkilöt siirrettiin Ranskaan syytetoimia varten. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jaosto arvioi aluksen pysäyttämisen ja sille nousun noudattaneen merioikeusyleissopimuksen määräyksiä. Epäiltyjen vapaudenriistolle ei katsottu kuitenkaan olleen perustetta kansainvälisessä oikeudessa eikä kansallisessa lainsäädännössä, jossa ei myöskään ollut tarkemmin säädetty vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksista. Näin ollen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jaosto katsoi ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen, joka on vapaudenriiston kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeuksia takaava määräys, tulleen rikotuksi. Sen sijaan ihmisoikeusyleissopimuksen 5 artiklan 3 kappaleen määräysten, oikeudesta pikaisesti saada vapaudenriiston laillisuus tuomioistuimen kontrolloitavaksi, ei katsottu rikotun. Ihmisoikeusyleissopimuksen 5 artiklan 3 kappaleen määräysten noudattamisen katsottiin olleen mahdotonta tapauksessa käsillä olleiden erityisten syiden takia eli koska kiinniotettujen toimittaminen oikeuden eteen nopeammin oli käytännössä mahdotonta. Asia siirrettiin joulukuussa 2008 suuren jaoston käsiteltäväksi kummankin osapuolen pyynnöstä. Suuri jaosto ei muuttanut 29 päivänä maaliskuuta 2010 antamassaan ratkaisussa jaoston aiempaa tuomiota. Mainittua ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua ei voi sellaisenaan soveltaa Atalanta-operaatiossa toteutettaviin toimiin, koska tapauksessa ei ollut kysymys kriisinhallinta-operaatiosta ja koska myös olosuhteet tapauksessa olivat toisenlaiset.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tapauksissa *Behrami and Behrami v. France* (No 71412/01) ja *Saramati v. France, Germany and Norway* (No 78166/01) katsonut vuonna 2007, että se ei ollut toimivaltainen tutkimaan KFOR- ja UNMIK-operaatioiden toteuttamiseen liittyviä valituksia. Kesällä 2009 tuomioistuin otti osittain tutkittavakseen tapauksen *Al-Saadoon & Mufdhi v. United Kingdom* (No 61498/08). Tapaus koski ihmisoikeussopimuksen 2, 3, 6, 13, ja 34 artiklaa sekä kuolemanrangaistuksen kieltämistä

koskevan 13. pöytäkirjan 1 artiklan määräysten noudattamista tapauksessa, jossa Iso-Britannia siirsi vuonna 2005 sen joukkojen Irakissa vuonna 2003 kiinni ottamia henkilöitä koskevan rikosasian Irakin rikostuomioistuimen tutkittavaksi. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi 2 päivänä maaliskuuta 2010 antamassaan tuomiossa, että vastaajana ollut Iso-Britannia oli rikkonut ihmisoikeussopimuksen 3, 13 ja 34 artiklaa. Ihmisoikeustuomioistuin ei katsonut sopimuksen 6 artiklaa rikotun ja se ei pitänyt tarpeellisena päättää, oliko ihmisoikeussopimuksen 2 artiklaa ja kuolemanrangaistuksen kieltämistä koskevan 13. pöytäkirjan 1 artiklaa rikottu.

### 3 Nykytilan arviointi

Tapauksessa, jossa operaatioon osallistuva suomalainen alus ottaisi kiinni merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä merellä epäillyn henkilön ja hänet haluttaisiin siirtää kolmanteen maahan, kansallisessa päätöksenteossa tulisi ottaa huomioon mahdollisen siirtosopimuksen määräysten lisäksi myös Suomen muu lainsäädäntö ja Suomea sitovat muut kansainväliset velvoitteet asiaankuuluvien osin. Erityisesti olisi otettava huomioon perustuslain 9 §:n 4 momentti, jossa kielletään karkottamasta, luovuttamasta tai palauttamasta ulkomaalaista henkilöä, jos häntä sen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen tulee kyseeseen siirrettäessä henkilöä valtiosta toiseen rikosoikeudenkäyntiä tai vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista sääntelevät Suomessa rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annettu laki (456/1970) ja kansainväliset sopimukset kuten Suomen tekemät kahdenväliset sopimukset rikoksentehtäjän luovuttamisesta. Kansainvälisen oikeusavun piirissä, josta kansallisesti säädetään tarkemmin kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetussa laissa (4/1994), tunnetaan myös mahdollisuus syytteensiirtoon. Perusta syytteensiirrolle sisältyy kansainvälisestä oikeusavusta annetun lain 1 §:n 2 momentin 4 kohtaan. Rikoksentehtäjän luovutta-

minen tai syytteensiirto ei kumpikaan kuitenkaan tulisi kyseeseen näissä tilanteissa, koska edellytyksenä näiden menettelyiden käyttämiselle olisi esitutinnan suorittaminen sen mukaisesti kuin siitä säädetään esitutkintalaissa (449/1987). Esitutkintaa ei kiinniotettuja siirrettäessä olisi tarkoitus tehdä, vaan kriisinhallintajoukko suorittaisi ensin alustavan tutkinnan ja tämän jälkeen varsinaisen esitutinnan suorittaisi aina sen valtion viranomaisen, joka tapauksessa käyttäisi tuomiovaltaansa. Yhteistyö kriisinhallintajoukon ja esitutkintaviranomaisten välillä olisi kiinteää kuitenkin jo alustavan esitutkinnan vaiheessa.

Kriisinhallintajoukon suorittamien alustavien tutkintatoimenpiteiden tarkoituksena on toimivaltaisten valtioiden selvittäminen ja todistusaineiston talteenotto mahdollista myöhempää tutkintaa ja oikeusprosessia varten riippumatta siitä, missä valtiossa tutkinta tapahtuu. Kerättyä aineistoa voitaisiin siten käyttää myöhemmin apuna esitutkinnassa ja rikosprosessissa kansallisten lakien mukaisesti.

Luovuttamista koskevat säännökset eivät voisi tulla senkään takia sovellettaviksi, että henkilön siirtäminen ei tapahdu toisen valtion viranomaisten luovutuspyynnön johdosta. Koska tällä hetkellä voimassa olevat säädökset luovuttamisesta tai syyteoikeuden siirrosta eivät sovellu Atalanta-operaatioissa kiinniotettujen merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä merellä epäiltyjen siirtämiseen, on tarve säätää menettelystä päätettäessä siitä, käyttääkö Suomi rikosoikeudellista toimivaltaansa. Vaikka tarkoituksena on määritellä yleiset menettelytavat, sovellettavien säännösten suhteen jokaisen pidätetyn osalta päätös tehtäisiin tapauskohtaisesti.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 28 §:ssä säädetään kriisinhallintapalveluksessa olevan henkilön rikosoikeudellisesta vastuusta. Pykälän 1 momentissa todetaan kyseisten henkilöiden olevan sotilaita koskevan rikoslain 45 luvun säännösten alaisia ja pykälän 2 momentissa säädetään poikkeuksesta pakkokeinolain (450/1987) 1 luvun 14 §:n 1 momentissa säädettyyn määräaikaan pidätettyä koskevan vangitsemisvaatimuksen käsiteltäväksi ottamisesta. Näin ollen nyt ehdotettavalla lailla ei ole tarpeen säätää menet-

telystä tapauksessa, jossa suomalainen kriisinhallintapalveluksessa oleva henkilö syyllistyisi rikokseen Atalanta-operaatioon osallistumisen aikana.

#### **4 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

Esityksen tavoitteena on hyväksyä laki, jossa säädettäisiin kansallisesta menettelystä tilanteessa, jossa Atalanta-operaatioon osallistuva suomalainen alus on ottanut kiinni merirosvouteen tai aseelliseen ryöstöön merellä syyllisiksi epäiltyjä tai jossa muuten Suomen päätettäväksi tulee, haluaako Suomi käyttää toimivaltaa asiassa.

Jos suomalainen kriisinhallintajoukko on ottanut kiinni merirosvoudesta tai aseellisista ryöstöistä epäiltyjä, sovellettava lainsäädäntö riippuu siitä, missä kyseessä oleva rikos on tapahtunut.

Ehdotetun siirtomenettelylain menettelysäännöksiä sovellettaisiin, jos on kyse aavalla merellä tapahtuneesta merirosvoudesta tai Somalian aluevesillä tapahtuneesta aseellisesta ryöstöstä ja harkitaan kiinniotetun henkilön siirtämistä operaation komentajan toimivaltaan kuuluvalla päätöksellä Suomeen, muuhun EU:n jäsenvaltioon tai EU:n ulkopuoliseen valtioon. Jos rikos on tapahtunut aavalla merellä tai Somalian aluevesillä, ja epäillyt päätetään siirtää sellaiseen operaatioalueella sijaitsevaan maahan, jonka kanssa EU on tehnyt sopimuksen, esimerkiksi Seychelleille, epäiltyjen siirtämiseen sovellettaisiin paitsi siirtomenettelylakia myös EU:n ja kyseisen maan välistä sopimusta.

Jonkin valtion talousvyöhykkeellä tapahtuneesta merirosvoudesta epäiltyjen siirtämiseen sovellettaisiin samaa menettelyä kuin tapaukseen, jossa kiinniotettua henkilöä epäillään rikoksesta, joka on tapahtunut aavalla merellä. Jos taas aseellinen ryöstö on tapahtunut sellaisen valtion aluevesillä, jonka kanssa EU on tehnyt sopimuksen epäiltyjen siirtämisen ehdoista, tulisi kiinniottamiseen ja epäiltyjen siirtämiseen sovellettavaksi tuon valtion lainsäädäntö ja EU:n ja kyseessä olevan maan välillä tehdyn siirtämisen ehtoja koskevan sopimuksen määräykset.

## 5 Esityksen taloudelliset vaikutukset

Atalanta-operaatiota koskevan yhteisen toiminnan mukaan operaatiossa kiinniotetut henkilöt siirretään kiinniottaneen jäsenvaltion tai kolmannen maan huostaan tuomiovalan käyttämistä varten. Keniaa on tuettu oikeudenkäyntien järjestämisessä ja rangaistuksien täytäntöönpanossa Euroopan unionin budjetista maksettavan vakausinstrumentin kautta yhteensä 1 750 000 eurolla. Myös Seychelleille on myönnetty vakausinstrumentista 780 000 euroa tueksi merirosvoudesta ja aseellisista ryöstöistä epäiltyjen henkilöiden oikeudenkäyntien järjestämiseksi ja rangaistusten täytäntöönpanemiseksi.

Vastuu merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäillyn siirtämisestä aiheutuvista kustannuksista määräytyy Atalanta-operaation yhteisiä kuluja koskevien säännösten mukaan. Tällä hetkellä voimassa olevien säännösten mukaan kustannukset operaation kiinniottamien epäiltyjen siirtämisestä alukselta EU:n ulkopuoliseen maahan ketaan operaation yhteisestä budjetista. Jos Suomi käyttäisi itse toimivaltaa asiassa ja toisi merirosvoudesta epäiltyjä tutkinta- ja syytetoimenpiteitä varten Suomeen, tällöin Suomi vastaisi itse epäiltyjen siirtokustannuksista samoin kuin rikoksen esitutkintakuluista, oikeudenkäyntikuluista ja kuluista, jotka aiheutuvat mahdollisten rangaistusten täytäntöönpanosta Suomessa. Ottaen huomioon tässä esityksessä tarkoitettujen rikosten vakavuuden ja seuraamusten ankaruuden, voidaan arvioida, että esitutkinta- ja oikeudenkäyntikustannukset yhtä syytettyä kohden muutoksenhakuvaiheeseen nousisivat varovaisestikin arvioiden kymmeneen tuhansiin euroihin. Jos tutkintavankeudessa olevien tai vankeusrangaistusta suorittavien määrä tässä esitetyn lainsäädännön johdosta nousisi merkittäväksi, esimerkiksi kymmeneen vankeihin, tästä aiheutuvat lisämenot vankien kieli- ja kulttuuritausta sekä tarvittavat vankeinhoidolliset erityisjärjestelyt huomioon ottaen aiheuttavat useiden kymmenien tuhansien eurojen vuotuiset lisäkustannukset vankia kohden.

Oletettavaa on, että tapaukset, jotka tulisivat suomalaisten oikeusviranomaisten käsi-

teltäviksi ja joissa rangaistukset pantaisiin täytäntöön suomalaisissa vankiloissa, olisivat harvinaisia. Siten esityksellä ei oleteta olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Jos kuitenkin Suomeen tulisi käsiteltäväksi operaatiossa kiinniottettuja epäiltyjä koskevia rikosasioita, tämä tulisi ottaa huomioon poliisihallinnon, oikeuslaitoksen ja Rikosseuraamuslaitoksen määrärahoissa asianomaisissa talousarvioissa.

## 6 Asian valmistelu

Hallituksen esitystä on valmisteltu yhteistyössä ulkoasiain-, oikeus-, puolustus- ja sisäasiainministeriön, Valtakunnansyyttäjänviraston, Poliisihallituksen, Keskusrikospoliisin sekä pääesikunnan edustajien kesken epävirallisessa Atalanta-verkostossa. Tarkoituksena on, että epävirallinen Atalanta-verkosto kokoontuisi myös jatkossa tarpeen mukaan käsittelemään operaatioon liittyviä oikeudellisia kysymyksiä käytännön tapaus-ten valossa.

Hallituksen esitystä alettiin valmistella ke- säkuussa 2009, samaan aikaan, kun EU neuvotteli Seychellien kanssa tehdäkseen sopimuksen merirosvoudesta ja aseellisista ryöstöistä epäiltyjen henkilöiden siirtämisen ehdoista. Alun perin esitys sisälsi myös ehdotuksen Seychellien kanssa tehtävän sopimuksen hyväksymiseksi. Kun Lissabonin sopimus tuli voimaan, tarve sopimuksen kansalliseen hyväksymiseen poistui Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 24 artiklan 5 kohdan niin sanotun ratifiointioption poistumisen myötä. Menettelytavan muutosta selostetaan tarkemmin jäljempänä seuraavassa luvussa.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston päätökseksi sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä Euroopan unionin ja kolmansien maiden välillä merirosvoukseen ja aseellisiin ryöstöihin syylliseksi epäiltyjen sekä takavarikoidun omaisuuden siirtämisessä noudatettavista ehdoista (*Merirosvouden vastaiset toimet Somalian rannikolla*) annettiin eduskunnalle 4 päivänä joulukuuta 2008. U-kirjelmää on myöhemmin täydennetty jatkokirjeillä (4.12.2008, 25.2.2009, 11.6.2009 ja

15.9.2009, 18.2.2010, 11.3.2010 ja 8.4.2010).

Eduskunnan suuri valiokunta hyväksyi 5.12.2008 asiassa ulkoasiainvaliokunnan ja lakivaliokunnan kannanotot saatuaan lausuman (SuVX 154/2008 vp), jonka mukaan valiokunta yhtyi erikoisvaliokuntien kannanottojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan. Suuri valiokunta hyväksyi 13 päivänä maaliskuuta 2009 Keniaa koskevan U-jatkokirjeen (25.2.2009) johdosta lausuman (SuVX 8/2009 vp), jonka mukaan valiokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan.

Seychellien kanssa tehtävästä sopimuksesta annettiin tietoa eduskunnalle U-jatkokirjeellä 11 päivänä kesäkuuta 2009. U-jatkokirjettä käsiteltiin suuressa valiokunnassa 12 päivänä kesäkuuta 2009, josta se lähetettiin lakivaliokuntaan ja ulkoasiainvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten. Ulkoasiainvaliokunta ja suuri valiokunta päättivät 12 päivänä kesäkuuta, että ne yhtyvät asiassa valtioneuvoston kantaan. Lakivaliokunta puolestaan päätti 9 päivänä syyskuuta 2009, ettei asia vaadi toimenpiteisiin ryhtymistä ja totesi asian käsittelyn valiokunnassa päättyneen. Suurella valiokunnalla (SuVX 104/2009 vp) ei ollut myöskään huomauttamista valtioneuvoston esittämään kantaan Seychellejä koskevassa toisessa U-jatkokirjeessä (15.9.2009). Suuri valiokunta hyväksyi Kroatian osallistumissopimusta koskevan U-jatkokirjeen (1.7.2009) lausuman (SuVX 98/2009 vp) mukaisesti, jossa valiokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan. Eduskunnalle on annettu tietoja U-jatkokirjeellä myös Montenegron kanssa tehtävästä osallistumissopimuksesta 18 päivänä helmikuuta 2010.

Eduskunnalle annettiin tietoja 11 päivänä maaliskuuta 2010 U-jatkokirjeellä korkealle edustajalle annettavasta mandaatista sopimusneuvottelujen aloittamiseksi EU:n ja Etelä-Afrikan, Mauritiuksen, Mosambikin, Tansanian ja Ugandan välillä merirosvojen ja aseellisiin ryöstöihin syyllisiksi epäiltyjen henkilöiden siirtämisestä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan ja piti tärkeänä, että merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäillyt henkilöt saadaan oikeuden eteen sekä korosti kansainvälisten ihmisoikeuksien turvaamisen tärkeyttä mahdollisissa siirtotilanteissa. Eduskunnan suuri valiokunta

hyväksyi 17 päivänä maaliskuuta 2010 asiassa ulkoasiainvaliokunnan kannanoton (SuVX 23/2010 vp).

Eduskuntaa tiedotettiin U-jatkokirjeellä myös 8 päivänä huhtikuuta 2010 siitä, että Kenia irtisanoi EU:n kanssa tehdyn sopimuksen merirosvoudesta epäiltyjen ja takavariokoidun omaisuuden siirtämisen ehdoista.

Esityksestä on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, puolustusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, Tasavallan Presidentin kanslialta, Valtioneuvoston kanslialta, Valtakunnansyyttäjänvirastolta, Pääesikunnalta, Poliisihallitukselta, Keskusrikospoliisilta, Amnesty International Suomen osasto ry:ltä sekä Suomen Punaiselta Ristiltä. Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota muun muassa toimenpiteiden täytäntöönpanokustannuksiin.

## **7 Lissabonin sopimuksen vaikutus SEU 24(5) artiklan soveltamiseen**

Euroopan unionin neuvosto päätti EU:n ja Seychellien välisen sopimuksen allekirjoittamisesta 23 päivänä lokakuuta 2009 SEU 24 artiklan perusteella ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Samalla tehtiin päätös sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 artiklan 5 kohdassa määrättiin, että sopimus ei sido jäsenvaltiota, joka ilmoittaa neuvostossa, että sen on noudatettava valtiosääntönsä mukaisia menettelyjä (niin sanottu ratifiointioptio). Muut valtiot voivat kuitenkin sopia, että sopimusta sovelletaan väliaikaisesti.

Suomi jätti sopimuksen allekirjoituspäätöksen hyväksymisen yhteydessä ilmoituksen siitä, että se tulee noudattamaan SEU 24 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuja menettelyjä, kun Seychellien kanssa tehtävä sopimus hyväksytään unionin puolesta. Myös Espanja jätti samansisältöisen julistuksen.

Sopimus Euroopan unionista sellaisena kuin se on muutettuna Lissabonin sopimuksella ei sisällä enää lainkaan SEU 24 artiklan 5 kohdan mukaista menettelyä. SEU 24 artiklan on korvannut ulko- ja turvallisuuspoliittisia sopimuksia koskeva SEU 37 artikla ja yh-

teisiä sopimusmenettelyjä koskeva Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artikla. Kumpikaan näistä ei enää sisällä aiempaan SEU 24(5) artiklaan sisältynyttä ratifiointioptiota. Jatkossa kaikki sopimukset neuvotellaan ja hyväksytään SEUT 218 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. SEUT 218 artiklan mukaan Euroopan parlamentti osallistuu kansainvälisiä sopimuksia koskevaan päätöksentekoon sovellettavasta oikeusperustasta riippuen joko kuulemismenettelyssä tai hyväksymällä omalta osaltaan päätöksen. Euroopan parlamentin kuulemista tai hyväksyntää ei kuitenkaan edellytetä niiden sopimusten osalta, jotka koskevat yksinomaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Parlamenttia tulee kuitenkin tiedottaa kaikkien sopimusten osalta välittömästi ja täysimääräisesti neuvottelumenettelyn kaikissa vaiheissa.

Neuvoston oikeuspalvelu on antanut 11 päivänä marraskuuta 2009 lausunnon, jossa se arvioi Lissabonin sopimuksen voimaantulon vaikutuksia ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa sekä SEU 24 että 38 artiklan nojalla allekirjoitettuihin sopimuksiin. Vaikka EU:n ja Seychellien välisen sopimuksen allekirjoituspäätöksen oikeusperustana käytettiin ainoastaan SEU 24 artiklaa, on katsottava, että Lissabonin sopimuksen

voimaantulon vaikutukset ovat samanlaiset myös EU-Seychellit sopimuksen osalta.

Neuvoston oikeuspalvelu totesi lausunnossaan sellaisten sopimusten osalta, jotka oli ehditty allekirjoittaa, mutta ei hyväksyä lopullisesti ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, että Lissabonin sopimuksen tullessa voimaan, aikaisemmin SEU 24 artiklan 5 kohdan nojalla tehdyt ilmoitukset kansallisten menettelyjen soveltamisesta menettävät merkityksensä. Ilmoitusten tekemiselle ei katsottu olevan oikeusperustaa ja täten menettelyjen loppuun saattaminen ei Lissabonin sopimuksen määräysten mukaan enää ollut edellytys neuvoston lopullisen hyväksymispäätöksen tekemiselle.

Lissabonin sopimus tuli voimaan ennen Euroopan unionin Seychellien kanssa kirjenvaihtona tehtävän sopimuksen lopullista hyväksymistä. Tarve esittää Seychellien kanssa tehty sopimus eduskunnan hyväksyttäväksi poistui, koska Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä Suomen antaman SEU 24 artiklan 5 kohdan mukaisen ilmoituksen oikeusvaikutukset lakkasivat. Menettelyä on selostettu tarkemmin eduskunnalle annetussa E-kirjeessä 175/2009 vp. Perustuslakivaliokunta yhtyi lausunnossaan valtioneuvoston näkemykseen asiassa (PeVL 10/2010 vp).

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

**1 Laki Euroopan unionin sotilaallisen kriisinhallintaoperaation EUNAVFOR Atalantan yhteydessä merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyä koskevan rikosasian käsittelystä**

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin menettelyyn tilanteessa, jossa EU:n sotilaallisen kriisinhallintaoperaation EUNAVFOR Atalantan yhteydessä otetaan kiinni merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäilty henkilö. Lain soveltaminen siis edellyttäisi, että merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäillyn kiinniotto on tapahtunut mainitussa kriisinhallintaoperaatioissa, josta laissa käytettäisiin lyhennettä operaatio. Operaation toimivaltuudet perustuvat aikaisemmin mainittuihin Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin 1814(2008), 1816(2008), 1838(2008), 1846(2008), 1851(2008) ja 1897(2009) sekä Euroopan unionin sotilasoperaatiosta, jolla osallistutaan merirosvouksen ja aseellisten ryöstöjen ehkäisemiseen ja torjuntaan Somalian rannikovesillä, tehdyn neuvoston yhteisen toiminnan 2008/851/YUTP 2 ja 12 artiklaan. Laki ei siten soveltuisi muualla mahdollisesti toteutettaviin merellisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Tähän rajaukseen on päädytty siksi, että kyseessä on uudentyypinen ja EU:n ensimmäinen merellä tapahtuva sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio, josta ei vielä ole laajamittaisia kokemuksia. Tällä hetkellä ei myöskään ole tiedossa tarvetta vastaavanlaisiin operaatioihin muualla. Toisaalta jos sellainen tarve myöhemmin ilmenee, päätös mahdollisesta Suomen osallistumisesta operaatioon tehtäisiin tapauskohtaisesti sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisessa menettelyssä.

Lain soveltamisalaa rajaisi myös se, että lakia sovellettaisiin pääasiassa tilanteissa, joissa kiinniotettu on Suomen lipun alla purjehtivalla aluksella. Poikkeuksellisesti Suomelta saatettaisiin kysyä rikosoikeudellisen toimivallan käyttämisestä myös tilanteessa, jossa kiinnioton on suorittanut jonkin muun valtion alus. Operaatioesikunta odottaa epäil-

lyt kiinniottaneen aluksen lippuvaltion ilmoitusta siitä, haluaako se käyttää rikosoikeudellista toimivaltaansa. Jos asianomainen jäsenvaltio ei halua käyttää toimivaltaansa, operaatioesikunta voi kysyä muilta operaatioon osallistuvilta jäsenvaltioilta niiden halukkuudesta käyttää toimivaltaansa.

Pykälän toisen momentin mukaan lain soveltamisen edellytyksenä olisi lisäksi se, että epäilty rikos on merirosvous tai aseellinen ryöstö. Merirosvoudella tarkoitettaisiin rikoslain 1 luvun 7 §:n soveltamisesta annetun asetuksen (627/1996) 1 §:n 12 kohdassa tarkoitettuja rikoksia. Yleisperusteluissa selostetun mukaisesti kyseisen kohdan mukaan merirosvoudella tarkoitetaan sellaista aluksessa tai ilma-aluksessa olevaan henkilöön kohdistunutta surmaamista, pahoinpitelyä, vapaudenriistoa tai ryöstöä taikka alukseen, ilma-alukseen tai niissä olevaan omaisuuteen kohdistunutta kaappausta, anastusta tai vahingontekoa, jota on pidettävä YK:n merioikeusyleissopimuksessa tarkoitettuna merirosvoutena. Teon edellytetään siten tapahtuneen aavalla merellä tai talousvyöhykkeellä. Koska edellä mainitut YK:n turvallisuusneuvoston päästölauselmat antavat valtioille luvan toimia myös Somalian aluevesillä, lakia sovellettaisiin myös teonkuvaukseltaan merirosvoutta vastaaviin rikoksiin, jotka ovat tapahtuneet Somalian aluevesillä. Lisäksi laki kattaisi operaatiota koskevassa yhteisessä toiminnassa rajatuissa tapauksissa tilanteet, joissa EU on sopinut jonkin alueella sijaitsevan maan kanssa kyseisen valtion aluevesillä toimimisesta ja mainitunlainen rikos tapahtuu tuon valtion aluevesillä. Operaatio toimii yhteisen toiminnan 1 artiklan 2 kohdan mukaan Somalian ja sen naapurivaltioiden rannikoiden edustalla Intian valtamerellä neuvoston 5 päivänä elokuuta 2008 hyväksymiin kriisinhallinnan toimintaperiaatteisiin kuuluvien EU:n merioperaatioita koskevien poliittisten tavoitteiden mukaisesti. Yleisperusteluissa selostetun mukaisesti yhteisen toiminnan 2 artiklan e kohdassa ja 12 artiklassa on säännökset Atalanta-joukkojen kiinniotto-oikeudesta sekä kiinniotettujen henkilöiden siirtämisestä jäsenvaltion tai kolmannen maan huostaan.

2 §. *Esitutinnan aloittaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edellytyksistä esitutinnan aloittamiselle. Esitutkinta aloitettaisiin, jos on syytä epäillä, että 1 §:ssä tarkoitettu rikos on tehty. Kynnys esitutinnan aloittamiseen määräytyisi esitutkintalain 2 §:ää vastaavasti eli kun on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen. Lisäksi edellytettäisiin, että tekoon rikoslain 1 luvun 2–6 §:n perusteella sovelletaan Suomen lakia. Rikoksella toisin sanoen tulisi olla jokin mainituissa säännöksissä tarkoitettu liittymä Suomeen, kuten se, että rikos on kohdistunut suomalaisen alukseen, Suomen kansalaiseen, tai rikoksen tekijäksi epäillään Suomen kansalaista. Pelkästään se, että kyseessä on rikoslain 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettu kansainvälinen rikos, ei olisi Atalantan yhteydessä peruste esitutinnan aloittamiseen. Tarkoituksenmukaista ei olisi, että Suomi ottaisi käsiteltäväkseen sellaiset rikokset, joilla ei ole mitään liittymäkohtaa Suomeen. Tämä vastaisi myös muiden operaatioon osallistuneiden jäsenvaltioiden noudattamaa linjaa sikäli, että jäsenvaltiot ovat ottaneet käsiteltäväkseen vain sellaisia rikoksia, jotka ovat kohdistuneet asianomaisen jäsenvaltion alukseen, jolloin jäsenvaltiolla on ollut erityinen intressi ryhtyä rikosta tutkimaan.

Edellytyksenä esitutinnan käynnistämiseen olisi lisäksi, että sitä on tutkinnallisista syistä ja rikosvastuun toteuttamisen kannalta pidettävä tarkoituksenmukaisena. Tältä osin täsmennys vastaisi esitutkinta- ja pakkokeinoimikunnan mietinnössä (komiteamietintö 2009:2) ehdotettua esitutkintalain 3 luvun 8 §:ää. Säännös sisältyy myös mietinnön perusteella valmisteltavaan hallituksen esitykseen, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2010. Säännös jättää esitutkintaviranomaiselle harkinnanvaraa sen suhteen, ryhtyykö se tutkintatoimenpiteisiin epäillyn rikoksen johdosta. Huomioon voitaisiin ottaa esimerkiksi rikoksesta epäillyn kansalaisuus ja asuinpaikka tai muu liittymäkohta sellaiseen toiseen valtioon, joka on ilmoittanut haluavansa käyttää asiassa rikosoikeudellista toimivaltansa, sekä se, minkä valtion viranomaisilla olisi parhaat edellytykset hankkia selvitystä rikoksesta. Jos Suomen lisäksi olisi muita valtioita, jotka haluavat rikosoikeudellista toimivaltaa käyttäen, esitutkintaviranomaisen

olisi valtakunnansyyttäjän tai hänen määräämänsä syyttäjän kanssa neuvoteltuaan oltava yhteydessä toisen valtion viranomaisiin sen selvittämiseksi, missä tutkinta- ja syytetoimet olisi tarkoituksenmukaisinta tehdä. Rikosvastuun toteutuminen liittyy oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, mikä ei välttämättä täysimääräisesti toteudu kaikkien valtioiden rikosprosessimenettelyssä.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistoimintavelvoite korostuu ulkomailla tehtyä rikosta koskevissa tapauksissa. Rikoslain 1 luvun 12 §:n mukaan ulkomailla tehtyä rikosta ei määrättyjä poikkeuksia lukuun ottamatta saa Suomessa tutkia ilman valtakunnansyyttäjän syytemääräystä. Vaikka pykälän on tulkittu koskevan esitutkintavaiheen jälkeen annettavaa syytemääräystä, on sillä merkitystä myös esitutinnan käynnistämisen suhteen. Tarkoituksenmukaista ei ole tutkia asiaa, jossa syytemääräystä ei kuitenkaan tulisi antamaan. Jotta esitutinnan käynnistämistä koskevassa päätöksentekomenettelyssä otettaisiin huomioon sekä esitutkintaviranomaisen että syyttäjän näkemykset, esityksessä ehdotetaan, että pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa esitutkintaviranomainen, käytännössä Keskusrikospoliisi, ei tekisi päätöstä esitutinnan aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä ennen kuin on selvittänyt valtakunnansyyttäjän kannan. Sen vuoksi esitetään, että esitutinnan tutkinnanjohtajan on hankittava ennen esitutkintaa koskevaa päätöksen tekemistä valtakunnansyyttäjän arvio siitä tulisiininko asiassa antamaan syytemääräys. Aineisto, joka toimitettaisiin Keskusrikospoliisille ja valtakunnansyyttäjälle esitutinnan aloittamista koskevan päätöksen tekemistä varten, määritellään Operaatio ATALANTAn operaatioesikunnan (OHQ) pysyväsasiakirjassa. Keskeistä tutkinta-aineistoa näytön pitävyyttä harkittaessa ovat esimerkiksi uhrikauppalaivan päällikön ja muiden avaintodistajien ja -henkilöiden lausunnot sekä valokuvat takavarikoiduista aseista ja materiaalista.

Jos operaatiossa toimiva alus ottaa kiinni merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyjä, se ilmoittaa kiinniotosta välittömästi operatiivisten johtosuhteiden mukaisesti joukkojen esikuntaan (FHQ), joka välittää tiedon edelleen operaatioesikunnalle. Jos

suomalainen alus suorittaisi merirosvoudesta epäiltyjen kiinnioton, se välittäisi tiedon kiinniotetuista myös kansallisia johtosuhteita pitkin puolustusvoimien operaatiokeskukseen. Puolustusvoimien operaatiokeskus olisi se taho, joka välittäisi tiedon edelleen Keskusrikospoliisille. Keskusrikospoliisi toimittaisi aineiston Valtakunnansyyttäjänvirastoon arviointia varten. Puolustusvoimien operaatiokeskus välittäisi tiedon myös puolustusministeriölle, ulkoasiainministeriölle, valtioneuvoston kansliaan, Tasavallan presidentin kansliaan sekä Suomen sotilasedustajalle Euroopan unionissa. Saatuaan valtakunnansyyttäjän kannan Keskusrikospoliisi ilmoittaisi päätöksen mahdollisesta Suomen toimivallan käytöstä puolustusvoimien operaatiokeskukseen, joka välittäisi ilmoituksen kansallisia johtosuhteita pitkin operaatioesikuntaan sekä lisäksi välittäisi kansallisille toimijoille tiedon ilmoituksesta kuten edellä. Jos jonkin toisen valtion lipun alla purjehtiva alus on ottanut kiinni merirosvoudesta epäilty, voisi operaatioesikunta tiedustella Suomen halukkuutta käyttää rikosoikeudellista toimivaltansa. Käytännössä tämä koskisi tapauksia, joilla on erityinen liittymä Suomen (esimerkiksi hyökkäyksen kohteeksi on joutunut Suomen lipun alla purjehtiva alus). Tällöin kansallisten viranomaisten menettely tiedonvälityksen ja päätöksenteon osalta etenisi samoin kuin tilanteessa, jossa suomalainen alus on ottanut kiinni merirosvoudesta epäilyt.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännöksen niitä tilanteita varten, joissa esitutkinta on pykälän 1 momentin nojalla tehdyn päätöksen mukaan päätetty aloittaa. Tällöin rikoksen käsittelystä olisi voimassa mitä esitutkintalain 15 §:n säännökset esitutkintayhteistyöstä poliisin ja syyttäjän välillä. Viittaus muuhun lakiin käsittäisi esimerkiksi pakkokeinolain säännökset vangitsemisoikeudenkäynnistä. Vangitsemisoikeudenkäynti voitaisiin mahdollisuuksien mukaan pitää videoyhteyden välityksellä. Tämä edellyttää, että aluksella on videoyhteyden järjestämiseen tarvittavat laitteet. Säännös tästä on pakkokeinolain 1 luvun 15 §:n 2 momentissa, jonka mukaan vangittavaksi vaadittua voidaan tuomioistui-

men harkinnan mukaan kuulla vangittavaksi vaaditun olematta läsnä istuntosalissa käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään.

Lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä epäillyn kuljettamisesta Suomeen, vaan tämä jäisi järjestettäväksi käytännössä operaation esikunnan, esitutkintaviranomaisen sekä niiden jäsenvaltioiden välillä, joiden alueen kautta epäilty kuljetetaan. Merioikeusyleis-sopimuksessa ei ole määräyksiä kauttakuljetuksesta, mutta sopimukseen sisältyy yleisluontoinen määräys velvollisuudesta toimia mahdollisimman laajalti yhteistyössä merirosvouden estämiseksi merellä ja muualla valtioiden lainkäyttövallan ulkopuolella (100 artikla). Lisäksi sopimuksen 105 artiklassa on määräyksiä muun muassa merirosvoaluksen haltuunotosta, epäiltyjen pidättämisestä sekä haltuunoton toimittaneen valtion tuomioistuimen oikeudesta määrätä merirosvoudesta langetettavista rangaistuksista.

Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeissa kansainvälisissä sopimuksissa sekä eurooppalaista pidätysmääräystä koskevassa puitepäätöksessä on säännöksiä kauttakuljetuksesta. Nimenomainen viittaaminen luovuttamista koskeviin kansainvälisiin veloitteisiin olisi kuitenkin ongelmallista sikäli, että kyse ei ole tilanteista, joihin luovuttamissopimukset muutoin soveltuvat, koska epäiltyä ei siirretä luovuttamisesta päättäneestä valtiosta Suomeen. Näin ollen ei ole sellaista kansainvälistä sopimusmääräystä, joka velvoittaisi valtiot sallimaan kauttakuljetuksen alueensa läpi.

Käytännössä voitaneen kuitenkin lähteä siitä, että luovuttamistilanteissa vakiintunut käytäntö soveltuisi myös nyt käsiteltävissä tapauksissa. Siten lupa kauttakuljetukseen olisi saatava sellaisilta valtioilta, joiden alueen kautta epäilty kuljetetaan. Luovuttamista koskevien sopimusten mukaan lupaa kauttakuljetukseen ei yleensä ole vaadittu, jos kuljetus tapahtuu pelkästään ilmaitse, vaan lupa lentokuljetuksissa edellytetään hankittavaksi vain niiltä valtioilta, joiden alueelle tapahtuu välilasku.

3 §. *Päätös olla käyttämättä rikosoikeudellista toimivaltaa.* Pykälässä säädettäisiin sii-



tä, että silloin kun Suomi päättää olla käyttämättä asiassa rikosoikeudellista toimivaltaa eli kun esitutkintaa ei päätetä aloittaa, menettelyyn sovellettaisiin, mitä 1 §:ssä mainitussa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa ja neuvoston yhteisessä toiminnassa 2008/851/YUTP sekä muissa operaation toimintaa varten EU:n hyväksymissä säännöissä määrätään. Tästä seuraa, että sen jälkeen kun kiinniotetaan aluksen lippuvaltio on ilmoittanut, ettei se käytä rikosoikeudellista toimivaltaa, operaation komentaja päättää epäillyn siirtämisestä tai mahdollisesta vapauttamisesta. Operaation komentaja tekee päätöksensä operaation sääntöjen sekä siirrosta sovittujen ehtojen mukaisesti.

Jos merirosvoudesta epäillyt ovat kiinniotettuina Suomen lipun alla purjehtivalla aluksella, heitä ei saisi ehdotetun 3 §:n mukaan kuitenkaan siirtää valtioon, jossa heille voitaisiin tuomita kuolemanrangaistus tai heitä uhkaksi kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Yleisperusteluissa on selostettu sopimusjärjestelyjä EU:n ja kolmansien valtioiden välillä epäiltyjen siirtämiseksi rikostutkintaa sekä syytetoimia varten. Perustuslaista johtuvaa estettä ei olisi epäiltyjen siirtämiseen sellaiseen kolmanteen maahan, jonka lainsäädäntöön ei sisälly kuolemanrangaistusta ja jonka osalta sopimukseen on muutoin sisällytetty tarvittavat määräykset siirrettävien henkilöiden turvallisuuden ja inhimillisen kohtelun takaamiseksi. Jos sitä vastoin merirosvoudesta epäillyt aiottaisiin siirtää kolmanteen maahan, jonka lainsäädäntö esimerkiksi mahdollistaa kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen, eikä EU:n ja kyseisen kolmannen maan välillä tehdyssä sopimuksessa siirtämisen ehdoista ole määräystä kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen kiellosta, Suomi ilmoittaisi, ettei voi siirtää epäiltyä ilman riittäviä takeita siitä, että siirrettäväksi aiottua henkilöä ei voida tuomita kuolemanrangaistukseen.

Jos Suomi päättää osallistumisesta Atalanta-operaatioon omalla aluksella, Suomi ilmoittaisi EU:lle osallistumis päätöksensä yhteydessä, ettei Suomen lipun alla purjehtivalla aluksella kiinniotettuina olevia epäiltyjä voida siirtää valtioon, jonka lainsäädäntö mahdollistaa kuolemanrangaistuksen, ellei yksittäisessä tapauksessa saada riittäviä ta-

keita siitä, ettei siirrettäväksi aiottuja henkilöitä tuomita kuolemaan. Ratkaisusta seuraisi, että jos vastaanottava valtio ei voisi ehtoa noudattaa, eikä mikään muu valtio suostuisi asianomaisessa tapauksessa rikosoikeudellista toimivaltaa käyttämään, epäilty olisi operaatiokomentajan toimesta päästettävä vapaaksi.

4 §. *Voimaantulo*. Säännöksen mukaan laki tulisi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Tarkoitus on, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun suomalaisen aluksen lähettämisestä operaatioon on tehty päätös sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

## 2 Voimaantulo

Laki on tarkoitus saattaa voimaan valtioneuvoston asetuksella mahdollisimman pian sen jälkeen, kun suomalaisen aluksen lähettämisestä operaatioon on tehty päätös sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 §:n 1 momentin mukaisesti. Tavallisen lain voimaansaattaminen asetuksella on poikkeuksellista. Tällaista menettelyä käytetään yleensä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisessa. Osallistumispäätöstä valmisteltaessa on edellytetty, että riittävät oikeudelliset menettelyt epäiltyjen siirtämiseksi oikeudenkäyntiä varten on luotava ennen kuin päätöstä aluksen lähettämisestä alueelle voidaan tehdä. Sen vuoksi ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi siirto-menettelyjä koskevan lain mahdollisimman pian, mutta sen voimaantulo toteutettaisiin asetusteitse edellyttäen, että päätös aluksen lähettämisestä alueelle tehdään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa säädetyin menettelyn mukaisesti. Ehdotettu menettely takaisi toisaalta sen, että oikeudelliset menettelyt olisivat riittävällä tarkkuudella päätöksentekijöiden tiedossa ja toisaalta sen, että lakia ei olisi tarpeen saattaa voimaan, mikäli alusta ei päätetä operaatioon lähettää.

## 3 Suhde perustuslakiin ja sääntämisenjärjestys

Merirosvoudesta epäiltyjen kolmansiin maihin siirtämisen kannalta olennaisia ovat

perustuslain 7 ja 9 §:n säännökset kuolemantuomion, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielloista. Perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Ulkomaalaista ei perustuslain 9 §:n 4 momentissa olevan säännöksen takia saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Atalanta-operaation puitteissa tehtyihin EU:n ja kolmansien maiden välisiin sopimuksiin sisältyy keskeisiä yksilön oikeusasemaan vaikuttavia ja perustuslaissa turvattuja oikeuksia koskevia määräyksiä. Tällaisia ovat määräykset, jotka koskevat siirrettyjen henkilöiden kohtelua sekä heihin kohdistuvia syytetoimia ja oikeudenkäyntiä. Kyseiset sopimusten määräykset liittyvät eräiden perustuslain 2 luvussa määriteltyjen oikeuksien toteutumiseen. Sopimusten määräykset koskevat erityisesti oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), liikkumisvapautta (PL 9 §), rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta (PL 8 §) sekä määräyksiä oikeusturvasta ja oikeudenkäyntimenettelystä (PL 21 §).

Sellaiset kolmannet maat, joiden lainsäädäntöön ei sisälly kuolemanrangaistus ja joiden osalta sopimukseen on muutoinkin sisällytetty tarvittavat määräykset siirrettävien henkilöiden turvallisuuden ja inhimillisen kohtelun takaamiseksi, eivät lähtökohtaisesti muodosta ongelmaa perustuslain 9 §:n 4 momentin kannalta. Sellaisessa epätodennäköisessä tilanteessa, että tällainen kolmas maa palauttaisi kuolemanrangaistuksen lainsäädäntönsä, voisi Euroopan unioni lopettaa sopimuksen soveltamisen ja irtisanoa sopimuksen.

Kolmansien maiden kanssa tehdyt sopimukset ovat ongelmallisia perustuslain kannalta, jos sopimuspuolena olevan valtion lainsäädäntö mahdollistaa siirretyn henkilön tuomitsemisen kuolemanrangaistukseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt jo mahdollisuutta tuomita Suomen alueella kuolemanrangaistus perustuslain tätä rangaistusta koskevan yksiselitteisen ja ehdottoman kiellon vastaisena. Henkilön luovuttamista koskevaan pyyntöön suostuminen edellyttää valio-

kunnan kannan mukaan riittäviä takeita siitä, ettei kuolemanrangaistusta määrätä. Pelkkä täytäntöönpanosta luopuminen ei valiokunnan mukaan poista luovuttamiselle perustuslaista johtuvia esteitä siinä tapauksessa, että henkilön luovuttamista pyydetään oikeudenkäyntiä varten (PeVL 5/2007 vp).

Riittäviä takeita käsiteltiin eduskunnassa etenkin Euroopan unionin ja Kenian välillä tehdyn sopimuksen yhteydessä (U 72/2008 vp, jatkokirje 25.2.2009). Tällöin pidettiin ongelmallisena sitä, että Keniassa on voimassa kuolemanrangaistuksen mahdollistava lainsäädäntö ja että sopimuksessa ei kielletä tuomitsemasta siirrettyä henkilöä kuolemaan. Sopimuksen mukaan kuolemanrangaistusta ei panna täytäntöön ja Kenia toteuttaa lainsäädäntönsä mukaisesti toimenpiteet sen varmistamiseksi, että mahdollinen kuolemanrangaistus muutetaan vapausrangaistukseksi. Käsittelyn tuloksena ja ottaen huomioon perustuslain 9 §:n 4 momentin säännös, päädyttiin siihen, että Suomi jättää sopimuksen allekirjoittamisesta päätettäessä neuvoston pöytäkirjaan yksipuolisen julistuksen, jonka mukaan ”Suomi palauttaa mieliin, että vastustaa kuolemanrangaistuksen käyttöä varuuksetta kaikissa olosuhteissa. Suomi ilmoittaa, että se ei voisi siirtää Euroopan unionin ja Kenian välillä tehtävän kirjeenvaihdon nojalla henkilöitä, ellei Kenia anna kahdenvälisesti riittäviä oikeudellisia takeita siitä, että kuolemanrangaistusta ei määrätä tällaisille henkilöille (U 72/2008 vp, jatkokirje 25.2.2009).

Ehdotettua siirtomenettelylakia sovellettaessa esitutkintaa ja oikeudenkäyntiä koskevien oikeusturvanäkökohtien lisäksi huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti siihen, noudattaako vastaanottava valtio vankien kohtelua ja vankeusoloja koskevia kansainvälisesti hyväksytyjä vaatimuksia.

Siirtomenettelylain 3 §:ssä säädettäisiin siitä, että jos esitutkintaa ei aloiteta, epäillyn siirtämiseen rikostutkintaa ja syytetoimia varten sovelletaan, mitä siitä ehdotetun lain 1 §:ssä tarkoitettu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa ja neuvoston yhteisessä toiminnassa sekä muissa operaation toimintaa varten EU:n hyväksymissä säännöissä määrätään. Samassa pykälässä säädettäisiin kuitenkin myös siitä, että Suomen lipun alla

purjehtivalla aluksella olevaa kiinniotettua henkilöä ei saa siirtää valtioon, jossa hänelle voidaan tuomita kuolemanrangaistus taikka häntä uhkaa kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Siten tilanteessa, jossa Suomi ilmoittaa operaatioesikunnalle, ettei se aio käyttää rikosoikeudellista toimivaltaansa kiinniotettuihin nähden, se ilmoittaisi operaatioesikunnalle tarpeen mukaan myös, ettei Suomen lipun alla purjehtivalla aluksella kiinniotettuina olevia epäiltyjä voida siirtää ilman riittäviä takuita siitä, ettei kyseiselle henkilölle tuomita kuolemanrangaistusta. Päätös tarpeesta ilmoittaa edellä olevasta tehtäisiin tapauskohtaisesti, ottaen huomioon kyseessä olevan kolmannen maan lainsäädäntö sekä EU:n ja kyseisen kolmannen maan välillä tehdyn siirtämisen ehtoja koskevan sopimuksen määräykset.

Jos Suomi päättää osallistumisesta Atalanta-operaatioon omalla aluksella, Suomi ilmoittaisi EU:lle osallistumispäätöksensä yhteydessä, ettei Suomen lipun alla purjehtivalta aluksella kiinniotettuina olevia epäiltyjä voida siirtää valtioon, jonka lainsäädäntö mahdollistaa kuolemanrangaistuksen, ellei kyseinen valtio anna riittäviä takeita siitä, ettei siirrettäväksi aiottuja henkilöitä tuomita kuolemaan.

Lailla voidaan perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan erityisestä syystä säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Osallistumispäätöstä valmisteltaessa on edellytetty, että riittävät oikeudelliset menettelyt epäiltyjen siirtämiseksi oikeudenkäyntiä varten on luotava ennen kuin päätös aluksen lähettämisestä alueelle voidaan tehdä. Oikeudellisten menettelyjen tulee siten olla riittävällä tarkkuudella päätöksentekijöiden tiedossa. Tarkoitus on säätää lain voimaantuloajankohdasta vain, jos oikeudelliset edellytykset päätöksen tekemiselle ovat olemassa ja jos alus päätetään operaatioon lähettää. Nämä seikat muodostavat hallituksen mielestä perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityisen syy.

Edellä olevan johdosta hallitus katsoo, että lakiehdotus ei sisällä perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä ja että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### **Euroopan unionin sotilaallisen kriisinhallintaoperaation EUNAVFOR Atalantan yhteydessä merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyä koskevan rikosasian käsittelystä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

##### *Lain soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan menettelyyn tilanteissa, jossa Euroopan unionin sotilaallisessa kriisinhallintaoperaatiossa EUNAVFOR Atalanta, jäljempänä *operaatio*, merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltynä kiinniotettu henkilö on Suomen lipun alla purjehtivalla aluksella tai kun Suomelta muussa tapauksessa kysytään, käyttääkö se asiassa rikosoikeudellista toimivaltaa.

Merirosvoudella tarkoitetaan rikoslain 1 luvun 7 §:n soveltamisesta annetun asetuksen (627/1996) 1 §:n 12 kohdassa tarkoitettuja rikoksia. Aseellisella ryöstöllä tarkoitetaan mainittuja rikoksia vastaavia tekoja siinä laajuudessa kuin Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1816(2008) sekä Euroopan unionin sotilasoperaatiota koskeva neuvoston yhteinen toiminta 2008/851/YUTP antavat valtiolle luvan toimia merirosvouden torjumiseksi.

#### 2 §

##### *Esitutinnan aloittaminen*

Esitutkinta aloitetaan, jos on syytä epäillä, että 1 §:ssä tarkoitettu rikos on tehty ja siihen rikoslain (39/1889) 1 luvun 2–6 §:n mukaan sovelletaan Suomen lakia. Edellytyksenä on lisäksi, että esitutinnan toimittaminen on tutkinnallisista syistä sekä rikosvastuun toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista. Päätöksen esitutinnan aloittamisesta tekee esitutinnan tutkinnanjohtaja hankittuaan ensin valtakunnansyyttäjän arvion siitä, tultaisiinko asiassa antamaan syytemääräys.

Rikosasiain käsittelyyn sovelletaan muuten, mitä siitä esitutkintalaissa (449/1987) ja muualla laissa säädetään.

#### 3 §

##### *Päätös olla käyttämättä rikosoikeudellista toimivaltaa*

Jos esitutkintaa ei aloiteta, epäillyn siirtämiseen rikostutkintaa ja syytetoimia varten

sovelletaan, mitä siitä 1 §:ssä tarkoitetuissa Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa ja yhteisessä toiminnassa sekä niihin perustuvissa Euroopan unionin operaation toimintaa varten hyväksymissä säännöissä määrätään. Suomen lipun alla purjehtivalla aluksella olevaa kiinniotettua ei kuitenkaan saa siirtää valtioon, jossa hänelle voidaan tuomita kuolemanrangaistus

taikka häntä uhkaa kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

4 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä 3 päivänä syyskuuta 2010

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Ulkoasiainministerin sijainen,  
Pääministeri *Mari Kiviniemi*