

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 33/2010 vp**

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

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä syyskuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Euroopan unionin sotilaallisen kriisinhallintaoperaation EUNAVFOR Atalantan yhteydessä merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyä koskevan rikosasian käsittelystä (HE 117/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- yliopistonlehtori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- akatemiaprofessori Martti Koskeniemi
- yliopistonlehtori Jarna Petman.

HALLITUKSEN ESITYS

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 Somalian ja muuta laivaliikennettä sekä torjua merirosvoutta Somalian rannikkovesillä. Operaation mandaatin mukaisesti operaation komentajan päätöksellä kriisinhallintajoukot voivat ottaa kiinni, ottaa säi-

löö ja siirtää merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyjä. Kiinniotetut voidaan siirtää esitutkintaa ja syytetoimenpiteitä varten epäillyt kiinniottaneen operaatioon osallistuvan aluksen lippuvaltioon tai johonkin toiseen Atalanta-operaatioon osallistuvaan valtioon taikka sellaiseen kolmanteen maahan, jonka kanssa Euroopan unioni on tehnyt sopimuksen merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyjen siirtämisestä. Euroopan unionilla on nykyisin sopimus siirtämisen ehdoista Seychellien ja Kenian kanssa.

Suomi on tehnyt päätöksen osallistumisesta Atalanta-operaatioon enintään kymmenellä hen-

kilöllä. Jos Suomi aikoo osallistua operaatioon omalla sota-aluksella, tämä edellyttää vielä erillistä päätöstä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. 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 kiinnitetun 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.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan suhteessa perustuslain 7 ja 9 §:ssä oleviin säännöksiin kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielloista. Lisäksi Euroopan unionin ja kolmansien valtioiden välisiin sopimuksiin todetaan sisältyvän määräyksiä, jotka koskettavat perustuslain 7 §:ssä taattua oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 8 §:ssä säädettyä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, 9 §:ssä turvattua liikkumisvapautta sekä 21 §:n säännöksiä oikeusturvasta ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esillä olevaan lakiehdotukseen liittyy monia huomionarvoisia erityispiirteitä. Ensinnäkin se on soveltamisalaltaan hyvin suppea, sillä se koskee vain menettelyä tilanteessa, jossa Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatio EUNAVFOR Atalantan yhteydessä Suomen lipun alla purjehtivalla aluksella on kiinnitettuna merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäilty henkilö tai jossa Suomi muutoin haluaa käyttää tällaiseen henkilöön nähden rikosoikeudellista toimivaltaansa. Laki ei siis soveltuisi muihin mahdollisiin merellä toimeenpantaviin kriisinhallintaoperaatioihin.

Toiseksi lakiehdotuksen kansainvälisoikeudelliset liitynnät ovat varsin monisäikeisiä, mikä tekee kokonaisuudesta vaikeasti hahmotettavan. Taustalla ovat hallituksen esityksen yleisperusteluista (s. 2) ilmi käyvät Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston sitovat päätöslauselmat, YK:n merioikeusyleissopimus (SopS 49 ja 50/1996) sekä kaksi esityksen yleisperusteluissa (s. 3) mainittua Euroopan unionin neuvoston päätöstä. Kolmanneksi mahdollisesti

säädettävän lain sovellettavaksi tuleminen on kiinteästi kytköksissä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 §:n 1 momentin mukaisesti tehtävään päätökseen, lähetetäänkö unionin edellä mainittuun kriisinhallintaoperaatioon suomalainen sotalaiva. Tähän liittyvä kriisinhallintalain 3 §:n mukaisen valtioneuvoston selonteon käsittely on parhaillaan vireillä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa ja puolustusvaliokunnassa (VNS 5/2010 vp).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita sellaisen teon perusteella, jota ei tekohtekellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohtekellä laissa on säädetty. Laillisuusperiaate pitää sisällään mm. sen lähtökohdan, että kunkin rikoksen tunnusmerkistö on soveltajan kannalta riittäväällä täsmällisyydellä ilmaistava laissa (ks. HE 309/1993 vp, s. 50/I).

Edellä olevaan nähden lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa omaksuttu sääntelytekniikka ei ole aivan ongelmaton, koska se rakentuu koko-

naisuudessaan viittauksien varaan. Niinpä "merirosvous" saa sisältönsä rikoslain soveltamisesta annetun asetuksen (627/1996) 1 §:n 12 kohdasta, jossa viitataan edelleen YK:n merioikeusyleissopimukseen. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 14) mukaan merirosvoudella tarkoitetaan tällöin 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 merirosvoudena. Teon edellytetään siten tapahtuneen aavalla merellä tai valtion talousvyöhykkeellä. Koska operaatioon liittyvät YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat antavat valtioille luvan toimia myös Somaalian aluevesillä, lakia sovellettaisiin myös teon kuvaukseltaan merirosvoudta vastaaviin rikoksiin, jotka ovat tapahtuneet kyseisellä alueella. Lisäksi laki kattaisi tilanteet, joissa EU on sopinut jonkin alueella sijaitsevan maan kanssa kyseisen valtion aluevesillä toimimisesta ja mainittu rikos tapahtuu siellä. Viimeksi mainituissa tapauksissa sovellettavaksi tulisi hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan (s. 10) tuolloin tuon valtion lainsäädäntö sekä Euroopan unionin ja kyseessä olevan maan välillä tehdyn sopimuksen määräykset.

Oikeudellinen asetelma on vielä hankalampi "aseellisen ryöstön" osalta. Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan "aseellisella ryöstöllä" tarkoitetaan merirosvoudta vastaavia tekoja siinä laajuudessa kuin momentissa mainittu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma ja Euroopan unionin sotilasoperaatiota koskeva yhteinen toiminta antavat valtiolle luvan toimia merirosvouden torjumiseksi. Kuvaavaa on, että säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa "aseellisen ryöstön" tunnusmerkistöä ei ole mitään mainintaa.

Perustuslakivaliokunta ymmärtää rangaistavien tekojen kuvaamiseen liittyvät vaikeudet, jotka aiheutuvat juuri edellä mainitun oikeudellisen pohjan monisäikeisyydestä. Silti valiokunta pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen

kannalta tärkeänä, että "merirosvouden" ja "aseellisen ryöstön" määritelmiä pyritään olennaisesti täsmentämään. Lakitekniinen selkeys puoltaa lisäksi näiden määritelmien sisällyttämistä uuteen, erilliseen pykälään.

Kiinniotettujen siirtäminen

Jos merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäilty on kiinniotettuna suomalaisella aluksella eikä Suomi käytä asiassa rikosoikeudellista toimivaltaa, epäilty siirretään johonkin toiseen valtioon, jonka kanssa Euroopan unioni on tehnyt sopimuksen tällaisten henkilöiden vastaanottamisesta. Hallituksen esityksen yleisperusteluista (s. 6) käy ilmi, että valtaosa tähän mennessä operaatioissa kiinniotetuista henkilöistä on siirretty Keniaan. Valtiosääntöisen ongelman tällaisen menettelyn kannalta muodostaa kuitenkin se, että Kenian lainsäädäntö mahdollistaa kuolemanrangaistuksen. Perustuslain 9 §:n 4 momentin toisen virkkeen mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tämän vuoksi Suomi on ilmoittanut unionin neuvostossa, ettei se voi luovuttaa henkilöitä siirrettäväksi Keniaan, ellei Kenia anna kahdenvälisesti riittäviä oikeudellisia takeita siitä, että kuolemanrangaistusta ei määrätä siirrettäville henkilöille. Vastaavan sisältöinen nimenomainen kielto sisältyy lakiehdotuksen 3 §:n toiseen virkkeeseen.

Ehdotettu sääntely vastaa perustuslakivaliokunnan linjaa, jonka mukaan pelkkä kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanosta luopuminen ei poista perustuslaista johtuvia esteitä luovuttamiselle, vaan takeet täytyy saada siitä, ettei tällaista rangaistusta edes tuomita (ks. PeVL 5/2007 vp, s. 8/II). Hallituksen esityksen yleisperustelujen (s. 5) mukaan vastuu kiinniotetusta henkilöstä on kiinniottohetkestä lähtien operaatiokomentajalla, ja hänen toimivaltaansa kuuluu päätöksen tekeminen epäiltyjen siirtämisestä tai mahdollisesta vapauttamisesta. Päätöstä tehdessään komentaja ottaa operaation sääntöjen mukaan huomioon myös epäilty kiinniottaneen valtion kansallisessa lainsäädännössä mainituille toi-

menpiteille mahdollisesti asetetut vaatimukset. Tällainen toimintajärjestely riittää valiokunnan arvion mukaan takaamaan sen, että 9 §:n 4 momentin kielto tulee tehokkaasti täytäntöönpanuksi. Ehdotettu säännös on siten sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Lakiehdotuksessa ei ole kuitenkaan otettu huomioon sitä mahdollisuutta, että merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäilty henkilö, joka on siirretty johonkin valtioon, luovutetaan tästä valtiosta edelleen kolmanteen valtioon. Perustuslain 9 §:n 4 momentista johtuvista syistä on siirtämisen yhteydessä välttämätöntä varmistaa, että Suomen lipun alla purjehtivalla aluksella kiinniotettuna ollut henkilöä ei ole myöskään mahdollista luovuttaa edelleen sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, eikä sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (ks. PeVL 42/2001 vp, s. 4/I ja HE 309/1993 vp, s. 52/II). Ehdotettua pykälää on täydennettävä tällaisella säännöksellä, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Siirrettyjen henkilöiden kohtelu

Hallituksen esityksen säätämisyksityksiperusteissa (s. 18) viitataan siihen, että 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. Valiokunnan mielestä hallituksen kanta on perusteltu. Jollei näistä seikoista saada ennen siirtoa varmuutta, rikoksesta epäiltyä voidaan katsoa uhkaavan ihmisarvoa loukkaava kohtelu, jolloin siirtäminen estyy.

Valiokunnan mielestä huomiota olisi kiinnitettävä laajemminkin siihen, että epäilty saa vastaanottavassa maassa inhimillisen kohtelun. Valiokunta katsoo, että ehdotetussa laissa on syytä erikseen säännösperusteisesti pyrkiä turvaamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan lakivaliokunnan onkin perustuslain 21 §:n 2 momenttiin palautuvista syistä aiheel-

lista harkita ehdotetun 3 §:n täydentämistä säännöksellä, jonka mukaan Suomen lipun alla purjehtivalla aluksella olevaa kiinniotettua ei saa siirtää sellaiseen valtioon, jossa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista on perusteltua syytä epäillä.

Voimaantulo

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Ehdotettu säännös on merkityksellinen perustuslain 79 §:n kannalta. Sen mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

Hallituksen esityksen säätämisyksityksiperustelujen (s. 19) mukaan tarkoitus on säätää lain voimaantuloajankohdasta vain, jos oikeudelliset edellytykset aluksen lähettämistä koskevan päätöksen tekemiselle ovat olemassa ja jos alus päätetään operaatioon lähettää. Nämä seikat muodostavat hallituksen näkemyksen mukaan perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityisen syytä.

Perustuslain 79 §:ssä tarkoitettuna erityisenä syytä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty muun muassa sitä, että lainsäädäntö on sidoksissa Euroopan yhteisön oikeuteen (ks. esim. PeVL 21/2007 vp, s. 2/II, PeVL 46/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/I). Niin ikään lain saattaminen voimaan valtioneuvoston asetuksella on hyväksyty tapauksessa, jossa tarkoituksena oli saada aikaan lainsäädäntömuutos yhtäaikaaisesti muiden Pohjoismaiden kanssa (ks. PeVL 12/2000 vp, s. 4/I).

Nyt esillä oleva lakiehdotus liittyy Euroopan unioniin sikäli, että kyseessä on unionin sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio. Siihen osallistuminen on Suomen omassa harkinnassa. Näin olen lain sovellettavaksi tuleminen riippuu siitä, läpäiseekö hallituksen ehdotus operaatioon osallistumisesta kansallisen päätöksentekoprosessin niin kuin siitä säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa. Koska esillä olevan, yksittäistapauksellisen lakiehdotuksen hyväksyminen tai hylkääminen näin muodostaa vain osan laajempaa päätöksentekokokonaisuut-

ta ja koska sen tarkoituksen toteutuminen riippuu menettelyssä myöhemmin tehtävistä päätöksistä, valiokunta katsoo, että käsillä on tässä tapauksessa sellainen erityinen syy kuin perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetaan. Ehdotettu säännös ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 3 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Esko Kiviranta /kesk
Hannes Manninen /kesk
Elisabeth Naclér /r
Ville Niinistö /vihr

Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vas
Tuulikki Ukkola /kok
Ulla-Maj Wideroos /r
vjäs. Juha Hakola /kok
Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.