

Hongkongin kanssa tehdyn luovuttamissopimuksen soveltamisen keskeyttäminen

Kiinan kansankongressin pysyvä komitea hyväksyi 30.6.2020 Hongkongin kansallisen turvallisuuden lain (jäljempänä turvallisuuslaki) ja saattoi lain osaksi erityishallintoalueen peruslakia. Lakia sovelletaan Hongkongissa pysyvästi asuviin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Laki on luonteeltaan ekstraterritoriaalinen ja koskee myös kolmansissa maissa tehtyjä rikoksia sekä muiden kuin Hongkongissa pysyvästi asuvien tekemiä rikoksia.

Laki antaa Kiinalle laajan mahdollisuuden puuttua Hongkongin itsemääräämisoikeuteen, tuomioistuinten toimintaan sekä kansalaisten perusvapauksiin. Laki antaa viranomaisille mahdollisuuden puuttua myös mm. median toimintaan ja ulkomaisten toimijoiden (kansalaisjärjestöt, yritykset, edustustot) toimintaan Hongkongissa. Laki myös mahdollistaa erinäisten oikeusjuttujen käsittelyn siirtämisen manner-Kiinan puolelle ja Kiinan rikoslain piiriin. Toimivaltaisia viranomaisia ovat tällöin Kiinan syyttäjänlaitos ja tuomioistuimet.

EU:n lukuisissa julkilausumissa (viim. 10.8.2020) on viestitetty selkeästi, että EU edellyttää Kiinan kunnioittavan yksi maa, kaksi järjestelmää -periaatetta ja Hongkongin autonomiaa, jotka on kirjattu Hongkongin peruslakiin. Hongkongin tilanne otettiin esille myös EU-Kiina-huippukokouksessa 22.6.2020 ja EU:n ja Kiinan johtajien videokokouksessa 14.9.2020.

Hongkongin tilanteesta keskusteltiin EU:n ulkoasianneuvostossa 13.7.2020. Sen jälkeen EU viestitti harkitsevansa konkreettisia toimenpiteitä, joita koskevat päätelmät hyväksyttiin neuvostossa 24.7.2020. Toimenpiteisiin kuuluvat mm. turvapaikka-, viisumi- ja oleskelulupalinjaukset, vientivalvontaa koskevat rajoitukset sekä Hongkongin kanssa tehtyjen luovuttamissopimusten tarkastelu. EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea kävi seurantakeskustelun toimenpidepaketin toimeenpanosta 23.9.2020.

Kahdenvälisistä luovuttamissopimuksista

EU-maista Tšekillä, Saksalla, Suomella, Irlannilla, Alankomailla, ja Portugalilla on kahdenvälinen luovuttamissopimus Hongkongin kanssa. Ranska on allekirjoittanut sopimuksen 2017, mutta ilmoittanut pysäyttäneensä sen ratifioimisprosessin. Myös Italia on saanut sopimusneuvottelut päätökseen, mutta ei ole ratifioinut sopimusta. Espanjan sopimusneuvottelut ovat käynnissä, mutta se on ilmoittanut, ettei aio jatkaa niitä.

Saksa on ilmoittanut Hongkongille luovuttamissopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä 31.7.2020. Muut EU-jäsenvaltiot, joilla on vastaava sopimus, ovat keskustelleet sopimuksen

soveltamisen keskeyttämisestä voidakseen edetä asiassa koordinoitusti. Suomi on osallistunut aktiivisesti tähän koordinaatioon. Etenemistä yhteisrintamana on pidetty hyödyllisenä.

Saksan lisäksi Alankomaat ja Irlanti ovat päättäneet sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä. Tšekki ja Portugali eivät toistaiseksi ole nähneet tarvetta sopimuksen soveltamisen keskeyttämiseen.

EU:n ulkopuolisista maista luovuttamissopimus on mm. Isolla-Britannialla, Kanadalla, Yhdysvalloilla, Australialla ja Uudella-Seelannilla. Kyseiset maat ovat keskeyttäneet luovuttamissopimustensa soveltamisen. Kiina on vastatoimena keskeyttänyt oikeusapua koskevan sopimuksen soveltamisen ko. maiden kanssa.

Kiina ei ole toistaiseksi keskeyttänyt oikeusapusopimuksen soveltamista Saksan tai Ranskan kanssa. Kiinan vastatoimet ovat EU-jäsenvaltioiden osalta rajoittuneet kritiikkiin (pl. Hongkongin erityishallintoalueen ilmoitus luovuttamissopimusten vastavuoroisesta keskeyttämisestä). Myös Suomella on Hongkongin kanssa oikeusapusopimus (SopS 5/2012), jota pidetään hyödyllisenä.

Oikeudellinen arvio ja kansallinen menettely

Suomen tasavallan hallituksen ja Kiinan kansantasavallan Hongkongin erityishallintoalueen hallituksen välisen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan sopimuksen (SopS 68/2013), *jäljempänä luovuttamissopimus*, 22(3) artiklan mukaan kumpikin sopimuspuoli voi milloin tahansa keskeyttää sopimuksen soveltamisen tai saattaa sen soveltamisen päättymään toimittamalla ilmoituksen toiselle sopimuspuolelle 9(1) artiklassa mainittujen viranomaisten välityksellä. Luovuttamissopimuksen soveltaminen keskeytyy, kun toinen sopimuspuoli vastaanottaa asiaankuuluvan ilmoituksen.

Turvallisuuslain myötä Hongkongin erityishallintoalueen oikeudellisen tilanteen voidaan katsoa muuttuneen epäselväksi. Tämän vuoksi luovuttamissopimuksen tekohetkellä vallinneiden olosuhteiden voidaan katsoa muuttuneen siten, että sopimusvelvoitteiden soveltamiselle ei ole tällä hetkellä edellytyksiä.

Vaikka luovuttamissopimuksen soveltamisen voidaan katsoa olevan tällä hetkellä käytännössä keskeytynyt, on yksittäisiä luovuttamispyyntöjä käsiteltävä, koska sopimus on muodollisesti voimassa, eikä sen soveltamisen keskeyttämisestä ole tehty nimenomaista päätöstä.

Sopimuksen soveltamisen keskeyttäminen määräystensä mahdollistamalla tavalla merkitsisi siten luopumista tapauskohtaisesta harkinnasta ja antaisi ulkoasiainneuvoston päätelmien mukaisesti vahvemman poliittisen signaalin asiassa. Sopimusta ei ole sovellettu kertaakaan sen voimassaolon aikana.

Luovuttamissopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä päättää Suomessa tasavallan presidentti valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta perustuslain 93.1 § perusteella. Eduskunnalle on 7.10.2020 annettu tieto asiasta perustuslain 47 ja 97 §:n mukaisesti.

Mikäli tasavallan presidentti esityksen mukaisesti päättää keskeyttää luovuttamissopimuksen soveltamisen, ilmoitus keskeyttämisestä toimitetaan luovuttamissopimuksen 9(1) artiklan mukaisesti Suomen oikeusministeriöstä Hongkongin erityishallintoalueen oikeusministeriölle.

Ilmoitus on tarkoitus toimittaa samanaikaisesti Irlannin ja Alankomaiden vastaavien ilmoitusten kanssa. Alankomaiden hallitus on päättänyt keskeyttämisestä syyskuun lopulla ja tiedottanut asiasta parlamentilleen 15.10.2020. Irlannin hallitus on tehnyt keskeyttämiss päätöksen 14.10.2020. Molemmat maat ovat tiedottaneet asiasta pääkaupunkiensa Kiinan suurlähetystä. On myös sovittu, että Suomi, Alankomaat ja Irlanti samanaikaisesti, yhteisessä tapaamisessa Hongkongin pääkonsulaatissa ilmoittavat soveltamisen keskeyttämisestä. Tapaamisajaksi on esitetty 19.10.2020, mutta sitä ei ole vielä vahvistettu.

Keskeyttämiss päätöksestä julkaistaan ilmoitus Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa.

Muistio on laadittu yhteistyössä ulkoministeriön kanssa.