

Ulkoasiainministeriö

LÄHETE

UM2006-02650

POL-06 Piispanen Johanna

12.10.2006

Viite UTP 25/2006 vp

Asia

EU/YUTP/EDUSKUNNALLE TIEDOTTAMINEN/Euroopan unionin terrorisminvastaiset finanssipakotteet; listausmenettelyt ja -kriteerit

Ohessa lähetetään eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97§ mukaisesti Euroopan unionin terrorisminvastaisia finanssipakotteita; listausmenettelyjä ja -kriteereitä käsittelevä muistio.

EU-Puheenjohtajuuskoordinaattori

Leena Aalto

LIITTEET

1 kpl muistio

Viite UTP 25/2006 vp

Euroopan unionin terrorisminvastaiset finanssipakotteet; listausmenettelyt ja -kriteerit

Voimassa olevat terrorisminvastaiset pakotteet

Terrorisminvastaiset finanssipakotteet ovat vuoden 2001 jälkeen vakiintuneet keskeiseksi osaksi sitä keinovalikoimaa, jolla kansainvälisesti pyritään torjumaan terrorismin rahoitusta. Terrorisminvastaiset pakotteet kohdistuvat erikseen listattuihin yksityishenkilöihin, ryhmiin ja yhteisöihin.

Turvallisuusneuvoston pakotekomitea ylläpitää listaa Al-Qaidan ja Talibanin jäsenistä ja heitä lähellä olevista tahoista, jotka joutuvat pakotteiden kohteeksi. Lisäksi turvallisuusneuvoston terrorisminvastaisen päätöslauselman 1373(2001) toimeenpanemiseksi EU ylläpitää listaa henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, jotka joutuvat pakotteiden kohteeksi.

Pakotteet Al-Qaidaa ja Talibania vastaan

Tammikuussa 2002 turvallisuusneuvosto hyväksyi päätöslauselman 1390(2002), jolla Afganistaninvastaiset pakotteet muutettiin koskemaan Afganistanin Talibanin hallussa olevan alueen sijasta Osama bin Ladenia, Al-Qaida-järjestön ja Talibanin jäseniä sekä niitä lähellä olevia henkilöitä ja ryhmiä. Turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 1267(1999) alunperin perustettu pakotekomitea ylläpitää päätöslauselman 1390(2002) edellyttämää luetteloa yksityishenkilöistä ja yhteisöistä, joiden varat YK:n jäsenvaltioiden on jäädytettävä.

Päätöslauselma 1390(2002) on toimeenpantu EU:ssa yhteisellä kannalla 2002/402/YUTP ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 881/2002. Kun turvallisuusneuvoston pakotekomitea muuttaa luetteloa pakotteiden kohteeksi joutuvista henkilöistä ja yhteisöistä, muutos toimeenpannaan EU:ssa välittömästi komission asetuksella, jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

EU:n neuvoston ylläpitämä lista henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä

Turvallisuusneuvosto hyväksyi syyskuussa 2001 päätöslauselman 1373(2001), joka sisältää jäsenvaltioita sitovia velvoitteita terrorismin torjumiseksi. Päätöslauselman 1 ponsikappale velvoittaa valtiot jäädyttämään terroritekoihin osallistuvien tai niiden toteuttamista edistävien henkilöiden ja yhteisöjen varat (c kohta) sekä estämään varojen ja taloudellisten resurssien luovuttamisen näille tahoille (d kohta).

Pakotteiden kohteeksi joutuvia henkilöitä ja yhteisöjä ei yksilöidä päätöslauselmassa, vaan asiasta päättäminen jää jäsenmaiden vastuulle. Päätöslauselman toimeenpanemiseksi EU:n neuvosto hyväksyi 27.12.2001 yhteisen kannan 2001/931/YUTP erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi sekä tätä yhteistä kantaa toimeenpanevan asetuksen N:o 2580/2001. Neuvoston asetuksen 2 artiklan mukaan neuvosto laatii luettelon henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joiden varat ja taloudelliset resurssit on jäädytettävä ja joille ei saa suoraan tai välillisesti luovuttaa varoja tai taloudellisia resursseja.

Neuvoston asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Rangaistus pakotteiden rikkomisesta säädetään rikoslain 46 luvun 1—3 §:ssä (säännöstelyrikos). Pakoteasetuksen rikkomiseen syyllistynyt voidaan tuomita säännöstelyrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään neljäksi vuodeksi.

Luettelon laatiminen EU:n neuvostossa

Luettelon laatiminen ja listauskriteerit

Neuvosto laatii yksimielisesti luettelon niistä henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, jotka joutuvat terrorisminvastaisten finanssipakotteiden kohteeksi. Luetteloon sisällytetään neuvoston asetuksen 2580/2001 2 artiklan mukaan

- i) luonnolliset henkilöt, jotka tekevät tai yrittävät tehdä terroriteon taikka osallistuvat terroriteon tekemiseen tai edistävät sellaisen tekemistä;
- ii) oikeushenkilöt, ryhmät tai yhteisöt, jotka tekevät tai yrittävät tehdä terroriteon taikka osallistuvat terroriteon tekemiseen tai edistävät sellaisen tekemistä;
- iii) oikeushenkilöt, ryhmät tai yhteisöt, joita omistaa tai joissa määräysvaltaa käyttää yksi tai useampi i ja ii alakohdassa tarkoitettu luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, ryhmä tai yhteisö, tai
- iv) luonnolliset henkilöt, oikeushenkilöt, ryhmät tai yhteisöt, jotka toimivat yhden tai useamman i ja ii alakohdassa tarkoitettujen luonnollisen henkilön, oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön puolesta tai ohjauksessa.

Yhteisen kannan 2001/931/YUTP 1 artiklan 3 kohdassa määritellään, mitä yhteisessä kannassa tarkoitetaan terroriteolla.

Luetteloon sisällytettävien henkilöiden ja yhteisöjen tulee täyttää yhteisen kannan 2001/931/YUTP 1 artiklan 4 kohdassa määritellyt listauskriteerit. Keskeinen edellytys on, että listauksen tueksi esitetään toimivaltaisen viranomaisen päätös, joka koskee terroritekoa, sen yritystä, siihen osallistumista tai sen edistämistä. Päätös voi koskea tällaisesta teosta tuomitsemista tai tutkinnan tai syytteenpanon aloittamista. Päätöksen tehnyt toimivaltainen viranomainen voi olla joko oikeusviranomainen tai vastaava asiassa toimivaltainen viranomainen.

Ehdotuksia listalle lisättävistä henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä voivat tehdä EU-maat ja EU:n ulkopuoliset maat. Jos listausehdotuksen on tehnyt EU:n ulkopuolinen maa, tulee erityisesti varmistaa, että tapauksessa on noudatettu perus- ja ihmisoikeuksia, kuten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Luettelon säännöllinen tarkistaminen ja listalta poistaminen

Yhteisen kannan 2001/931/YUTP 1 artiklan 6 kohta edellyttää, että luettelossa olevien henkilöiden ja yhteisöjen nimet tarkistetaan säännöllisin väliajoin sen varmistamiseksi, että niiden säilyttäminen luettelossa on perusteltua. Yhteisen kannan mukaan listan säännöllinen uudelleentarkastelu on tehtävä vähintään kerran puolessa vuodessa.

Pakotteiden tehokasta täytäntöönpanoa koskevien EU:n parhaiden käytänteiden (10533/06) mukaan listalta poistaminen tulee kyseeseen, kun listausedellytykset eivät enää täyty esimerkiksi sen vuoksi, että olosuhteet ovat muuttuneet, on esitetty uusia todisteita, on osoitettu listauspäätöksen olleen alunperin virheellinen, listattu luonnollinen henkilö on kuollut tai listattu oikeushenkilö päättänyt toimintansa.

Parhaat käytänteet edellyttävät myös, että kaikki oleellinen tieto otetaan huomioon listalta poistamista koskevaa päätöstä tehtäessä. Näin ollen voidaan katsoa, että listalta poistamista harkittaessa on otettava huomioon myös sellainen oleellinen tieto, joka on saatu listatulta henkilöltä itseltään tai hänen edustajaltaan tai listatun ryhmän tai yhteisön edustajalta. Listalta poistamista koskeva päätös on parhaiden käytänteiden mukaan toimeenpantava viivytyksettä.

Neuvoston asetuksessa listatut tahot voivat valittaa EY:n ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen, jossa on tälläkin hetkellä useita terrorismipakotteita koskevia tapauksia vireillä.

Terrorisminvastaisiin finanssipakotteisiin liittyviä erityiskysymyksiä

EU:n "sisäiset ja ulkoiset terroristit"; kansalliset terroristit

Finanssipakotteita osana EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ei ole perustamissopimusten nojalla katsottu mahdolliseksi kohdistaa EU:n sisäisiin terroristiryhmiin tai terroristeihin. Tämän vuoksi velvollisuudesta jäädyttää varat säädettiin neuvoston asetuksessa ainoastaan EU:n ulkopuolisten terroristitahojen osalta.¹ EU:n sisäiseksi katsottavat terroristitahot erotetaan yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä asteriskilla. Sisäisten terroristien osalta yhteinen kanta velvoittaa jäsenmaat ainoastaan poliisi- ja oikeudelliseen yhteistyöhön. Näin ollen jäsenmaiden kansallisten lainsäädäntöratkaisujen varaan on jäänyt se, mitä toimia sisäisten terroristien varoihin kohdistetaan.

Joissakin EU-maissa on voimassa lainsäädäntöä, jonka nojalla varojen jäädytys kohdistetaan kansallisiin päätöksiin myös EU:n listaamiin sisäisiin terroristeihin. Osa jäsenmaista on hyväksynyt lainsäädäntöä, jolla on tehty mahdolliseksi henkilöiden ja yhteisöjen listaaminen hallinnollisessa menettelyssä kansalliselle terroristilistalle. Myös EU:n sisäiset terroristit on näissä maissa voitu lisätä kansallisille listoille, jolloin he ovat joutuneet kansallisen lainsäädännön nojalla lähtökohtaisesti samanlaisten finanssipakotteiden kohteeksi kuin EU:n ulkoiset terroristit.

Suomi ei ole asettanut yksipuolisia pakotteita. Suomen lainsäädäntö ei myöskään tunne hallinnollista terroristivarojen jäädyttämistä ja EU:n sisäisten terroristien varoihin voidaan puuttua lähinnä rikosoikeudenkäynnin yhteydessä tuomioistuimen päätöksellä. Samankaltainen tilanne on esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa. Ruotsissa selvitysmies on keväällä 2006 esittänyt pakotelainsäädännön muuttamista muun muassa tältä osin ("Internationella Sanktioner: Betänkande av Sanktionslagutredningen", SOU 2006:41). Suomessa tarvetta muuttaa pakotelakia (laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä, 659/1967) on selvitetty alustavasti ulkoasiainministeriön, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön kesken.

Yksilön oikeusturva; oikeus vaatia poistamista EU:n tai YK:n listalta

Suomi on korostanut yksilön oikeusturvaan liittyviä näkökohtia asettaessa finanssipakotteita, jotka kohdistuvat yksittäisiin henkilöihin ja yhteisöihin. Yksilön oikeusturvaa ja pakotteiden tehokasta täytäntöönpanoa ei tule pitää keskenään ristiriitaisina tavoitteina, vaan uskottavan pakoteregiiimin perustekijöinä. Yksilön oikeusturvan kannalta keskeistä olisi erityisesti, että pakotteiden kohteeksi joutuneet yksilöt ja yhteisöt voisivat tehokkaasti vaatia listauspäätöksen oikaisua.

Yksilöillä tai yhteisöillä ei ole oikeutta valittaa YK:n turvallisuusneuvoston pakotekomitean listauspäätöksestä tai saattaa päätöstä riippumattoman oikeudellisen arvioinnin kohteeksi. Yksityishenkilön on vedottava asuin- tai kansalaisuusvaltionsa hallitukseen, jonka yhteistyöhalusta riippuu, viedäänkö listalta poistaminen turvallisuusneuvoston pakotekomitean käsiteltäväksi. Kansalliset ja eurooppalaiset tuomioistuimet tarjoavat vain rajallisen mahdollisuuden valittaa turvallisuusneuvoston päätöslauselmien oikeudellisesti sitovien veloitteiden toimeenpanosta, sillä kynnys todeta turvallisuusneuvoston pakotepäätökset tehottomiksi miltään osin on korkea. Ongelmia liittyy myös näytön esittämiseen, koska listauspäätösten perusteena on suurelta osin tiedustelutietoon perustuvaa aineistoa. Oikeusturvan puutteisiin on kiinnitetty huomiota useissa YK-raporteissa. Turvallisuusneuvosto on vuosien varrella myös hyväksynyt parannuksia Al-Qaida/Taliban -pakoteregiiimiin.² Erityisesti on huomattava, että syyskuussa 2005 järjestetyn YK:n huippukokouksen loppuasiakirjassa kehoitetaan turvallisuusneuvostoa (pääsihteerin avustuksella) takaamaan, että henkilöiden ja yhteisöjen listaaminen ja listalta poistaminen tapahtuu menettelyssä, joka on oikeudenmukainen ja selkeä (109 kappale).

EU:ssa neuvoston pakoteasetuksiin liittyy yhteisön oikeuden mukainen valitusoikeus ja listauspäätöksistä onkin nostettu kanteita EY-tuomioistuimessa. Ns. sisäisten terroristien listaaminen ainoastaan yhteisessä kannassa (2001/931/YUTP) johtaa siihen, että heillä ei ole käytössään samoja valitusmahdollisuuksia kuin asetuksessa (2580/2001) listatuilla henkilöillä ja yhteisöillä. Toisaalta henkilön tai yhteisön listaaminen sisäiseksi terroristiksi yhteisessä kannassa ei johda varojen jäädyttämiseen, vaan yhteisessä kannassa on

¹ Ks. neuvoston asetuksen 2580/2001 14 johdantokappale: "Tämän asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun luetteloon voidaan kirjata henkilöitä ja yhteisöjä, jotka ovat yhteydessä tai vuorovaikutuksessa kolmansien maihin tai jotka ovat muutoin yhteisen kannan 2001/931/YUTP yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien osien kohteena."

² Parannuksia sisältyy mm. turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin 1452 (humanitaariset poikkeukset) ja 1617 (uudet määritelmät, listauspäätöksen tiedoksiantaminen) samoin kuin AlQaida-komitean suuntaviivoihin.

säädetty ainoastaan velvollisuudesta poliisi- ja oikeudelliseen yhteistyöhön. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimesta odotetaan vielä päätöksiä ensimmäisistä, EU:n neuvoston ylläpitämää terroristilistaa koskevista oikeustapauksista.

Suomi on pyrkinyt EU-puheenjohtajuuskaudellaan vaikuttamaan EU:n terrorismipakotteiden kehittämiseen siten, että järjestelmä olisi avoimempi ja yksilön oikeusturvanäkökohdat olisi siinä riittävästi otettu huomioon. Listatuille henkilöille ja yhteisöille tulisi listauspäätöksen jälkeen antaa tieto listauksesta, listauspäätöksen perusteluista ja oikeuksistaan. Lisäksi heidän käytössään tulisi olla avoin ja tehokas menettely, jossa he voivat vaatia nimensä poistamista listalta.

Lisäksi pakotteiden tehokkuuden ja yksilön oikeusturvan kannalta on tärkeää, että pakotteiden kohteeksi joutuvista henkilöistä on käytettävissä riittävän tarkat yksilöintitiedot. Vaikka listalla olevan henkilön yksilöintitietoja on mahdollista tarkentaa myöhemminkin, keskeistä on, että yksilöintitiedot ovat tarkat jo listaushetkellä, jolloin muun muassa pankit tutkivat asiakasrekisterinsä kyseisen henkilön osalta ensimmäistä kertaa.

Ulkoasiainministeriö järjesti Helsingissä 27.-28.9.2006 EU:n ja Yhdysvaltain yhteisseminaarin, jossa käsiteltiin terrorisminvastaisia finanssipakotteita. Seminaarissa tarkasteltiin erityisesti pakotteita koskevan päätöksenteon avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta otsikolla "Transparency and Fairness in Listing and De-listing". Seminaarin osallistui edustajia EU-maista, Yhdysvalloista, Romaniasta, Bulgariasta, Norjasta ja Sveitsistä. Seminaari myötävaikutti yhteisymmärryksen muodostumiseen asiantuntijoiden kesken siitä, miten YK:n ja EU:n sekä eri maiden kansallisia pakoteregimejä tulisi kehittää erityisesti yksilön oikeusturvan kannalta.