

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annettua lakia. Lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan ulosottomiehen tulisi ulkoasiainministeriön hakemuksesta ulosottokaaren mukaisessa menettelyssä etsiä ja jäädyttää sellaisia Suomessa sijaitsevia varoja, jotka tulee Euroopan unionin neuvoston asetuksen nojalla jäädyttää. Ulosottomiehellä olisi oikeus saada jäädyttämisen täytäntöönpanossa tarvittavia tietoja salassapitosäännösten estämättä.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lakiin ehdotetaan joitakin muutoksia ja täsmennyksiä koskien Keskusrikospoliisin yhteydessä toimivan Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviä ja oikeutta saada, käyttää ja luovuttaa tietoa. Muutosten tarkoituksena on parantaa rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaedellytyksiä ja edistää pakotteiden tehokasta täytäntöönpanoa Suomessa. Muutoksilla pu-
retaan viranomaisten välisen tiedonvaihdon

esteitä sekä vahvistetaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain mukaisten ilmoitusvelvoitusten suojaa.

Tiedonsaannin turvaamiseksi esityksessä ehdotetaan muutoksia myös Finanssivalvonnasta annettuun lakiin. Tullin, Rajavartiolaitoksen ja alusliikennepalvelusta vastaavan viranomaisen toimivaltuuksia pakotteiden täytäntöönpanossa ehdotetaan tarkennettaviksi tullilakiin, rajavartiolaitokseen ja alusliikennepalvelulakiin tehtävillä muutoksilla.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan eräiden pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvien vanhentuneiden rikoslain ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain säännöksiä muuttamista vastaamaan Lissabonin sopimuksen vaatimuksia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2015.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Yhdistyneiden kansakuntien pakotteista.....	3
Euroopan unionin rajoittavista toimenpiteistä.....	4
EU:n pakotesäännösten sisältö ja kansallinen täytäntöönpano.....	6
Tuonti- ja vientirajoitukset.....	7
Maahantulo- ja kauttakulkurajoitukset.....	10
Liikennöintirajoitukset.....	14
Keskeiset kansalliset säädökset.....	16
2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö.....	17
2.3 Nykytilan arviointi.....	19
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	19
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	23
4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	23
4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	24
5 ASIAN VALMISTELU.....	24
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	24
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	25
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	28
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	28
1.1 Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä.....	28
2 VOIMAANTULO.....	44
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	44
LAKIEHDOTUKSET.....	47
Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain muuttamisesta.....	47
Laki Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n muuttamisesta.....	48
Laki rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta.....	49
Laki ulkomaalaislain 36 §:n muuttamisesta.....	50
Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta.....	51
Laki Tullilain 14 §:n muuttamisesta.....	52
Laki rajavartiolain muuttamisesta.....	53
Laki alusliikennepalvelulain muuttamisesta.....	54
LIITE.....	55
RINNAKKAISTEKSTIT.....	55
Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain muuttamisesta.....	55
Laki rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta.....	57
Laki ulkomaalaislain 36 §:n muuttamisesta.....	59
Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta.....	60

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pakotteiden käyttö osana kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tärkeitä toimia on lisääntynyt merkittävästi. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden lisäksi Euroopan unioni (EU) on enenevässä määrin turvautunut rajoittavien toimenpiteiden käyttämiseen osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Vuonna 2012 EU:lla oli käytössään noin kolmekymmentä eri pakotejärjestelmää.

Myös Suomi on pitänyt pakotteita hyödyllisenä osana ulko- ja turvallisuuspoliittista keinovalikoimaa. Oikein kohdennetuilla ja mitoitetuilla pakotteilla voidaan merkittävästi supistaa poliittisiin sortotoimiin, ihmisoikeusloukkauksiin, joukkotuhoaseiden leviämiseen ja terrorismiin osallistuvien tahojen rahoituslähteitä, heikentää näiden mahdollisuuksia aseistautua ja hankkia käyttöönsä muita tarvitsemiaan laitteita ja teknologioita sekä rohkaista tällaisten tahojen tukijoita harkitsemaan tilannetta uudelleen. Laajasti omaksutuilla ja tehokkaasti täytäntöön pantavilla pakotteilla voidaan tuloksellisesti eristää kansainvälisiltä markkinoilta toimijoita, joiden tavoitteet ovat YK:n peruskirjan tai EU:n ulkopoliittisten perustavoitteiden vastaisia.

Suomessa YK:n ja EU:n pakotteet on pantu täytäntöön EU:n neuvoston päätöksin ja asetuksin. EU-tason sääntelyä täydentävät kansallisella tasolla erityisesti laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä (659/1967, jäljempänä pakotelaki), sekä rikoslaki (39/1889), jossa säädetään EU:n pakoteasetusten rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista.

Toimivaltaisena viranomaisena pakotteisiin liittyvissä asioissa toimii ulkoasiainministeriö, joka esimerkiksi myöntää pakotejärjestelmiin liittyviä poikkeuslupia ja varainsiirtolupia. Poikkeuksena ovat puolustustarvikkeiden vientiin liittyvät kysymykset, joissa toimivaltainen viranomainen on puolustusministeriö, sekä siviilikäyttöön tarkoitettujen aseiden vienti, jossa toimivaltainen viran-

omainen on Poliisihallitus. Näiden viranomaisten lisäksi pakotteiden täytäntöönpanoon osallistuu kuitenkin laaja joukko muita viranomaisia kukin omalla toimialallaan. Esimerkkeinä voidaan mainita Rajavartiolaitos, Tulli ja eri poliisiviranomaiset. Yksityisen sektorin rooli on niin ikään keskeinen: luotto- ja rahoituslaitoksilla on merkittävä vastuu finanssipakotteiden täytäntöönpanosta, ja vientiyriyten on omassa toiminnassaan huomioitava pakotteista johtuvat rajoitukset ja velvoitteet. Pakotteilla on vaikutusta myös yliopisto- ja korkeakoulusektorilla, sillä niillä voidaan rajoittaa tiedon ja osaamisen välittämistä.

Suomen pakotteita koskeva lainsäädäntö on pakotteiden lisääntyneeseen käyttöön ja olennaiseen monipuolistumiseen verrattuna melko vanhaa perua: esimerkiksi keskeinen pakotelaki on tullut voimaan 1967 ja siihen on tehty vain välttämättömiä EU-jäsenyydestä johtuvia muutoksia. Viranomaisten välistä tehtävienjakoa ja pakotteiden täytäntöönpanon toimivuutta ei myöskään ole kattavasti arvioitu, vaikka pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät ovat viime vuosina olennaisesti lisääntyneet. Näistä syistä ulkoasiainministeriö asetti 3.2.2011 työryhmän, jonka yhtenä tehtävänä oli selvittää kattavasti pakotteisiin liittyviä tehtäviä koskevat viranomaisvastuut; arvioida sitä, mikä on asianmukainen tapa hoitaa pakotesäädöksiin liittyvät toimivaltaisen viranomaisen tehtävät ja selvittää pakotelainsäädännön mahdolliset uudistamistarpeet.

Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan voimassaolevaan lainsäädäntöön muutoksia, joita edellä mainittu työryhmä piti tarpeellisina pakotteiden tehokkaan toimeenpanon turvaamiseksi.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Yhdistyneiden kansakuntien pakotteista

YK:n peruskirjan (SopS 1/1956) 24 artiklan mukaan YK:n turvallisuusneuvoston kes-

keinen tehtävä on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen. Turvallisuusneuvostolla on tätä varten käytössään laaja keinovalikoima, joista yhä keskeisemmäksi ovat muodostuneet peruskirjan VII luvun 41 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet eli pakotteet. Artiklan mukaan

turvallisuusneuvosto voi päättää, mihin sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät sisällä asevoiman käyttöä, on ryhdyttävä sen päätösten tehostamiseksi, ja se saattaa antaa Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenille kehotuksen soveltaa näitä toimenpiteitä. Niihin saattaa sisältyä taloudellisten suhteiden sekä rautatie-, meri-, ilma-, posti-, lennätin-, radio- ja muiden yhteyksien täydellinen tai osittainen keskeyttäminen sekä diplomaattisten suhteiden katkaiseminen.

Turvallisuusneuvoston VII luvun nojalla antamat päätöslauselmat, siis myös pakotteita asettavat päätöslauselmat, sitovat oikeudellisesti kaikkia YK:n jäsenvaltioita.

Turvallisuusneuvoston voimassa olevat pakotteet kohdistuvat Somalia/Eritrean, al-Qaida-järjestöön, terrorismiin osallistuviin ja sitä tukeviin tahoihin yleensä, Irakiin, Liberiin, Guinea-Bissaun tasavaltaan, Kongon demokraattiseen tasavaltaan, Norsunluurannikkoon, Sudaniin/Darfuriin, Libanoniin, Pohjois-Koreaan, Iraniin, Libyaan ja Taliban-järjestöön.

Turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden keinovalikoimaan kuuluvat vienti- ja tuontirajoitukset, finanssipakotteet ja matkustusrajoitukset. Sen sijaan kokonaisvaltaisista kauppasaarroista on niin YK:n kuin EU:nkin toiminnassa luovuttu käytännössä kokonaan. Nimettyihin henkilöihin ja yhteisöihin tai rajattuihin talouden sektoreihin kohdistuvien pakotteiden on katsottu tehokkaammin vaikuttavan pakotteilla vastustettavasta politiikasta tai toiminnasta vastuussa oleviin samalla, kun siviiliväestöön kohdistuvat kielteiset vaikutukset jäävät kokonaisvaltaista saartoa vähäisemmiksi.

Euroopan unionin rajoittavista toimenpiteistä

Euroopan unionin jäsenmaat ovat katsoneet parhaaksi muun muassa pakotteiden yhdenmukaisen täytäntöönpanon edistämiseksi, että YK:n määräämät pakotteet pannaan

EU:ssa täytäntöön yhteisesti neuvoston päätöksillä ja neuvoston asetuksilla. Kaikki voimassaolevat YK:n turvallisuusneuvoston määräämät pakotteet on pantu täytäntöön EU:n päätöksin ja asetuksin. Myös EU:n niin sanotuista autonomisista rajoittavista toimenpiteistä, eli pakotteista jotka eivät perustu turvallisuusneuvoston päätöslauseleihin, säädetään neuvoston päätöksin ja asetuksin. Neuvoston asetukset ovat kaikissa jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta ja sitovat niin näiden maiden viranomaisia kuin yksityisiä toimijoitakin. Jäsenvaltiolla on lisäksi velvollisuus panna kansallisin toimin täytäntöön sellaiset pakotteet, joista säädetään vain neuvoston päätöksissä. Tällaisia ovat erityisesti puolustustarvikkeiden vientiä koskevat rajoitukset sekä maahantuloa ja kauttakulkua koskevat rajoitukset.

EU:n toimivalta pakotepolitiikan alalla perustuu Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21(1) artiklan mukaan

[u]nionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu sen perustamisen, kehittämisen ja laajentumisen johtajatuksena oleviin periaatteisiin, joita unioni pyrkii edistämään muualla maailmassa: demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja yhteisvastuu sekä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen.

Sopimuksen 21(2) artiklan mukaan

[u]nioni määrittelee ja toteuttaa yhteistä politiikkaa ja toimintaa sekä pyrkii saamaan aikaan pitkälle menevää yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla tavoitteenaan:

[...]

b) lujittaa ja tukea demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita;

c) säilyttää rauha, estää konfliktit ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta noudattaen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämääriä ja periaatteita sekä Helsingin päätöskirjan periaatteita ja Pariisin peruskirjan tavoitteita, ulkorajoja koskevat tavoitteet mukaan luettuina[.]

Sopimuksen 29 artiklan mukaan

[n]euvosto tekee päätökset, joissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen. Jäsenvaltiot varmistavat, että niiden kansallinen politiikka on unionin kantojen mukaista.

Lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklassa määrätään:

1. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä on päätetty kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto hyväksyy tarvittavat toimenpiteet määränemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta. Neuvosto ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille.

2. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

3. Tässä artiklassa tarkoitettut säädökset sisältävät tarvittavat säännökset oikeusturvasta.

EU:lla on edellä mainittujen perustamissopimusten artiklojen nojalla toimivalta paitsi säätää EU:n alueella YK:n turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden toimeenpanosta, myös toimivalta säätää itsenäisistä, YK:n pakotteista riippumattomista rajoittavista toimenpiteistä osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP). Rajoittavien toimenpiteiden tarkoituksena voi olla mikä hyvänsä artiklan 21 mukaisista YUTP:n tavoitteista. EU onkin viime aikoina yhä aktiivisemmin turvautunut autonomisiin pakotteisiin osana ulkopolitiikkaansa erityisesti tilanteissa, joissa YK:n turvallisuusneuvosto ei ole päässyt yhteisymmärrykseen pakotteiden käyttöönotosta. Siten EU on esimerkiksi kohdistanut Syyriaan pakotteita vuodesta 2011 lähtien siitä riippumatta, että turvallisuusneuvosto ei ole sellaisista määrännyt. Lisäksi esimerkiksi Irania koskevat EU:n pakotteet ovat monilta osiltaan laajemmat kuin YK:n vastaavat pakotteet.

Neuvoston asetukset ovat myös Suomessa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta. Asetukset edellyttävät kuitenkin myös kansallista lainsäädäntöä, erityisesti asetusten säännösten rikkomisesta aiheutuvien rangaistusten osalta. Lisäksi asevientikieltojen sekä maahantulo- ja kauttakulkurajoitusten täytäntöönpano edellyttää kultakin jäsenvaltiolta kansallista sääntelyä. Suomessa voimassa olevaa kansallista pakoteliitännäistä lainsäädäntöä esitellään jäljempänä.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien pakotteiden ohella EU:lla on Lissabonin sopimuksessa (Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, SopS 66 ja 67/2009) hyväksytyjen muutosten jälkeen toimivalta kohdistaa talouspakotteita myös unionin sisäisiin toimijoihin. Sopimuksen 75 artiklan 1 kohdan mukaan

[s]ikäli kuin on tarpeen 67 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi terrorismin ja siihen liittyvän toiminnan ennalta ehkäisemisen ja torjumisen osalta, Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla puitteet pääomanliikkeitä ja maksuja koskeville hallinnollisille toimenpiteille, kuten luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, ryhmän tai muun kuin valtiollisen yhteisön omistamien tai hallussaan pitämien varojen, muun rahoitusomaisuuden tai saadun taloudellisen hyödyn jäädyttämiselle.

Artiklan nojalla ei toistaiseksi ole annettu sekundaarilainsäädäntöä, mutta komissio valmistelee parhaillaan vaikutusarviota tällaisesta lainsäädännöstä. Mahdollisen konkreettisen lainsäädäntöehdotuksen antamiseen mennee kuitenkin vielä aikaa. EU:n sisäisten terroristien varojen jäädyttämistä koskevan, suoraan sovellettavan sääntelyn puuttuminen on johtanut siihen, että esimerkiksi OECD:n alaisuudessa toimiva Financial Action Task Force (FATF) on katsonut pakotteiden täytäntöönpanossa yksinomaan EU-sääntelyyn tukeutuvien jäsenvaltioiden panneen puutteellisesti täytäntöön YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) mukaiset velvoitteet. Suomessa säädettiin tämän johdosta laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013, jäljempänä

varojenjäädyttämislaki) ja samassa yhteydessä täydennettiin tarpeellisilta osin lakia rahanpesun ja terrorismi rahoittamisen estämisestä ja torjumisesta (503/2008, jäljempänä rahanpesulaki). Lait tulivat voimaan 1.6.2013.

EU:n pakotesäännösten sisältö ja kansallinen täytäntöönpano

Finanssipakotteet

Varojen jäädyttäminen ja varojen luovuttamiskiello. EU:n pakotesäädöksissä asevientikieltojen ohella kenties tyypillisin pakoteltaji on niin sanotut kohdennetut finanssipakotteet, eli tiettyjen neuvoston asetuksen liitteessä lueteltujen henkilöiden ja yhteisöjen varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttäminen sekä kiello asettaa varoja tällaisten tahojen saataville tai hyödynnettäväksi.

EU:n pakoteasetuksissa ”varoilla” tarkoitetaan tyypillisesti ”kaikenlaista rahoitusomaisuutta ja kaikenlaisia taloudellisia etuja”, mukaan lukien käteisvarat ja talletukset, mutta myös esimerkiksi arvopaperit, omaisuudesta kertyvät tuotot ja remburssit. ”Taloudellisilla resurssilla” tarkoitetaan tyypillisesti ”kaikenlaista aineellista tai aineetonta, irtainta tai kiinteää omaisuutta, joka ei ole varoja mutta jota voidaan käyttää varojen, tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen”. Suomen oikeusjärjestelmässä termin ”varat” on katsottu vakiintuneen tarkoittamaan kaikenlaista aineellista ja aineetonta omaisuutta, joka voi olla irtainta tai kiinteää, kunhan sillä on taloudellista arvoa (ks. HE 43/2002 vp, s. 29). Määritelmän on katsottava kattavan sekä EU-säännösten mukaiset ”varat” että ”taloudelliset resurssit” (ks. HE 61/2012 vp, s. 19).

Varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskevat EU-pakotesäännökset edellyttävät ensinnäkin, että jäsenvaltiot etsivät ja jäädyttävät kaiken alueeltaan löytyvän tai muuten toimivaltaansa kuuluvan, listatun henkilön tai yhteisön omistuksessa olevan omaisuuden. EU:n asetukset ovat jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joten yksityistenkin toimijoiden on ryhdyttävä jäädyttämistoimenpiteisiin suoraan asetuksen perusteella. Esimerkiksi pankeilla on käytössä tietoteknisiä järjestelmiä, jotka automaatti-

sesti etsivät asiakasrekistereistä pakotelistattuja henkilöitä ja yhteisöjä, ja tarkistavat uudet asiakkuudet pakotelijoita vasten. Myös varojen luovuttaminen listatuille tahoille on kiellettyä. Tämäkin kiello velvoittaa suoraan kaikkia yksityisiäkin toimijoita ja estää käytännössä kaikki liiketoimet listattujen toimijoiden kanssa.

Varojen jäädyttämistä koskevien säännösten tehokas täytäntöönpano edellyttää, että listatuille henkilöille ja yhteisöille kuuluva, Suomessa mahdollisesti sijaitseva omaisuus löydetään kattavasti ja riittävän nopeasti pakotesäädöksen tultua voimaan. Toistaiseksi Suomessa ei ole juuri tavattu listatuille henkilöille tai yhteisöille kuuluvia varoja. Voidaan olettaa, että luotto- ja rahoituslaitosten käytössä olevat tunnistamismekanismit paikallistavat tehokkaasti esimerkiksi pankkitileillä olevat varat. Ulkoasiainministeriö tiedottaa uusista pakotesäädöksistä säännöllisellä uutiskirjeellä ja verkkosivujensa kautta.

Pakotteiden kansallista täytäntöönpanoa arvioinut työryhmä on sen sijaan pitänyt tärkeänä, että muun Suomessa mahdollisesti sijaitsevan jäädytettävän omaisuuden kuin tilivarojen etsimistä tulee tehostaa sen varmistamiseksi, etteivät pakotteiden kohteena olevat luonnolliset ja oikeushenkilöt voi piilottaa varojaan Suomeen tai toteuttaa täällä pakotteiden vastaisia liiketoimia. Työryhmä katsoi, että tämä olisi tehokkaimmin ja mahdollisimman pienin lisäresurssitarpein toteutavissa lisäämällä omaisuustietoja sisältävien viranomaisrekisterien hyödyntämistä omaisuuden etsimisessä. Tähän liittyvät tehtävät tulisi työryhmän mukaan osoittaa ulosottomiehelle, jolla jo voimassa olevien säännösten mukaan on laajat tiedonsaantioikeudet ja jolla on omaisuuden etsimiseen ja haltuun ottamiseen tarvittava erityisosaaminen.

Investointi-, rahoitus- ja vakuutusrajoitukset. Eri tuotteiden ja teknologioiden vienti- ja tuontirajoitusten yhteydessä voidaan myös rajoittaa näihin liittyvien rahoituspalveluiden sekä vakuutus- ja jälleenvakuutuspalveluiden tarjoamista. Samoin on mahdollista, että investointeja ja muuta vastaavaa taloudellista yhteistyötä rajoitetaan tietyn kokonaisen talouden sektorin, esimerkiksi öljynjalostusollisuuden tai puutavarateollisuuden osalta. Asetuksissa voidaan tällöinkin kokonaisval-

taisen kiellon sijasta määrätä lupamenettelystä, jossa toimivaltaiset viranomaiset voivat sallia yhteistyön asetuksessa säädettyjen edellytysten täytyessä. Toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan osoittaa myös edellä kuvatun kaltaisten poikkeuslupien myöntäminen.

Vastaavia rajoituksia voidaan ottaa käyttöön myös niin, että niitä ei ole kohdistettu tiettyjen tuotteiden tai teknologioiden vientiin, vaan ne kohdistuvat yleisesti esimerkiksi tiettyyn kategoriaan henkilöitä ja yhteisöjä, tai tiettyyn talouden sektoriin. Siten EU:n asetuksella voidaan kieltää esimerkiksi tietyn valtion johtoon kuuluvien henkilöiden ja niiden määräysvallassa olevien yritysten vakuuttaminen. Vastaavasti on mahdollista, että kielletään investoiminen esimerkiksi tietyn valtion sähköntuotantoteollisuuteen tai muuhun teollisuudenalaan.

Tuonti- ja vientirajoitukset

Puolustustarvikkeiden vienti. Yksi useimmin käytetyistä pakotelajeista on aseviennin rajoittaminen. Lähes kaikissa EU:n pakotepäätöksissä rajoitetaan aseiden vienti kohteemaahan. Neuvoston päätöksissä ei yksilöidä tuotteita, jotka asevientikiellon on katsottava koskevan. Vakiintuneen tulkinnan mukaan (ks. esim. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, doc. 11205/12, s. 24) jäsenmaiden on kuitenkin tulkittava kiellon kattavan vähintään kaikki ne tuotteet, jotka luetellaan EU:n yhteisessä puolustustarvikeluettelossa. Suomessa tällaiset tuotteet kuuluvat pääosin puolustusministeriön lupamenettelyn piiriin sekä siviilikäyttöön tarkoitettujen ampuma-aseiden ja -tarvikkeiden osalta Poliisihallituksen lupamenettelyn piiriin.

Puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain (282/2012) mukaan puolustustarvikkeiden vienti, siirto, kauttakuljetus ja välitys on sallittua ainoastaan luvalla, jonka myöntää puolustusministeriö tai valtioneuvosto. Valtioneuvosto myöntää luvat varsinaiseen taistelukäyttöön tarkoitettulle tuhoa tuottavalle materiaalille ja asejalustoille tai silloin, kun vienti on muilta osin ulko- ja turvallisuuspo-

liittisesti merkittävä (poikkeuksena vähäinen, alle miljoonan euron arvioinen vienti). Vientilupaa ei myönnetä, jos lupa vaarantaisi Suomen turvallisuutta tai olisi Suomen omaksuman ulkopoliittisen linjan vastainen. Ulkoasiainministeriö vastaa ulko- ja turvallisuuspoliittisten näkökohtien esittämisestä osana lupaharkintaa ehdotetulle viennille. Ulkoasiainministeriössä puolustusministeriön lausuntopyynnöt käsitellään sisäisessä vientivalvontatyöryhmässä, jonka tulee lausuntoa laatiessaan ottaa huomioon YK:n ja EU:n määräämät asevientikiellot. Lupaa puolustustarvikkeiden viennille ei myönnetä asevientikieltojen kohteena olevaan valtioon, ellei ehdotettuun vientiin sovellu jokin YK:n päätöslauselmaan tai EU:n neuvoston päätökseen kirjatuihin poikkeusperusteista. Vienti voi siten poikkeuksellisesti olla sallittua esimerkiksi alueella toimivien kriisinhallintajoukkojen käyttöön.

Lupahakemukset käsitellään puolustusministeriön asettamassa maastavientityöryhmässä, joka valmistelee asiat päätöksentekijälle. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen harkinta perustuu erityisesti sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä hyväksytyyn EU:n neuvoston yhteisen kannan (2008/944/YUTP) 2 artiklassa määriteltyyn kahdeksaan kriteeriin, jotka kaikkien EU-valtioiden on otettava huomioon puolustustarvikkeiden vientilupahakemuksia harkitessaan. Työryhmä antaa lausuntonsa lupaviranomaiselle, joka tekee lopullisen päätöksen. Päätös tehdään puolustusministeriössä tai valtioneuvoston yleisistunnossa. Maastavientityöryhmässä edustettuna ovat toimivaltaiset viranomaiset (puolustusministeriö, ulkoasiainministeriö, Poliisihallitus, Tulli, Pääesikunta, Suojelupoliisi).

Tulli valvoo puolustustarvikkeiden siirtoja, vientejä ja kauttakuljetuksia ja tarkastaa näitä toimintoja varten myönnettyt luvat sekä tutkii esitutkintaviranomaisena siirtoihin, vientiin ja kauttakuljetuksiin liittyvät tullirikoksina käsiteltävät lainvastaiset menettelyt.

Pakotteilla voidaan rajoittaa myös puolustustarvikkeiden tuontia, vaikka tämä onkin poikkeuksellista. Puolustustarvikkeiden maahantuonti Suomeen ei ole puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain (282/2012,

jäljempänä puolustustarvikelaki) perusteella luvanvaraista, mutta kaikkien ampumaseiden, aseiden osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten siirto ja tuonti Suomeen sekä hallussapito edellyttävät ampumaseelain (1/1998) mukaista lupaa. Ampumase lakia sovelletaan myös ohjus- ja rakettinheitinjärjestelmiin. Laissa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) on säännöksiä räjähteiden maahantuonnista ja hallussapidosta. Laissa ei kuitenkaan ole puolustustarvikkeita koskevia erityissäännöksiä. Puolustustarvikelakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 93/2011 vp (s. 21) todetaan:

Puolustustarvikkeiden maahantuonnin valvonta oli yksi uudistuksen yhteydessä tarkasteltu asiakokonaisuus. Puolustustarvikkeiden maahantuonnin valvonta on perusteltua erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi. Maahantuonnin valvonnan tärkeimpänä tavoitteena olisi seurata, millaisia puolustustarvikkeita ja mihin tarkoitukseen Suomen alueelle tuodaan. Jaksossa 5. Asian valmistelu mainittu työryhmä tarkasteli asiaa laajasti. Se valmisteli muun muassa vertailun EU-maiden käytännöistä ja kokosi alustavia näkemyksiä siitä, mitä tulisi asettaa valvonnanalaiseksi. Työryhmä totesi lopputuloksena, että maahantuonnin valvontaa koskevaa työtä tulisi jatkaa mahdollisimman pian ja työn vetovastuu tulisi koordinoita ministeriöiden kesken. Tuonnin säätäminen valvonnan alaiseksi on laaja kokonaisuus, joka vaatii perusteellisen valmistelun. Tämän hankkeen aikataulu ja laajuus eivät antaneet mahdollisuuksia asiakokonaisuuden edellyttämälle perusteelliselle valmistelulle. Puolustustarvikkeiden tuonnin mahdollinen asettaminen valvonnan alaiseksi on valmisteltava omana kokonaisuutenaan.

Puolustustarvikkeiden maahantuonnin valvonnan tehostaminen hallituksen esityksessä (HE 93/2011 vp) kaavailulla tavalla olisi omiaan myös parantamaan Suomen edellytyksiä panna tehokkaasti täytäntöön puolustustarvikkeiden maahantuontia koskevia pakotteita.

Siviilikäyttöön tarkoitettujen ampumaseiden vienti. Edellä todetulla tavalla EU:n neuvoston säätämien asevientikieltojen on katsottava kattavan ainakin kaikki EU:n yh-

teisessä puolustustarvikeluettelossa mainitut tuotteet. Pakotteilla voidaan kuitenkin rajoittaa myös muiden aseiden, eli käytännössä siviilikäyttöön tarkoitettujen aseiden vientiä. Vientirajoituksista voidaan ottaa säännöksiä neuvoston asetuksiin, joissa kielto yleensä määritellään kattamaan muun muassa kaikki ”aseet ja ampumatarvikkeet, jotka eivät kuulu yhteisessä puolustustarvikeluettelossa valvonnanalaiseksi asetettuihin tuotteisiin”.

Suomessa Poliisihallituksen tehtävänä on muun muassa myöntää aseiden kaupallista tuontia, vientiä, kauttakuljetusta sekä siirtoa Suomesta ja Suomeen koskevat luvat. Yhtenä tärkeänä tehtävänä Poliisihallitus myöntää 30.9.2013 voimaantulleen EU:n ampumasetuksen (EU) N:o 258/2012 nojalla myös mainitussa asetuksessa luvanvaraiseksi määrätyn, yksityistä vientiä koskevan luvan. Poliisilaitokset antavat luvat ampumaseiden yksityiseen tuontiin ja siirtoon. Euroopan alueella on käytössä lisäksi Euroopan ampumasepassijärjestelmä, jolla säännellään urheilu- ja metsästystarkoituksessa kuljetettavien aseiden tuontia Suomeen taikka Suomesta.

Poliisihallitus toimii lupaviranomaisena näissä kaupallisissa ja yksityisissä vienneissä. Poliisihallitus hankkii osana lupaharkintaansa ulkoasianministeriön lausunnon, jota laatiessaan ministeriö ottaa huomioon myös mahdolliset pakotteista johtuvat esteet viennille. Tulli valvoo ampumaseiden, niiden osien, patruunoiden ja vaarallisten ammusten siirtoja, tuontia, vientiä ja kauttakuljetusta sekä tarkastaa näitä toimintoja varten myönnettyt luvat sekä tutkii esitutkintaviranomaisena siirtoihin, tuontiin, vientiin ja kauttakuljetuksiin liittyvät tullirikoksina käsiteltävät lainvastaiset menettelyt. Myös Rajavartiolaitos valvoo toimialallaan ampumaseelain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

Pakotteilla voidaan rajoittaa myös siviilikäyttöön tarkoitettujen ampumaseiden maahantuontia, vaikka tämä onkin harvinaista. Myös maahantuonti on Suomessa säädetty ampumase laissa luvanvaraiseksi, ja muutenkin yllä siviilikäyttöön tarkoitettujen aseiden tuonnin yhteydessä kuvatut menettelyt soveltuvat myös tällaisten aseiden maahantuonnin valvontaan.

Ampuma-aselain 41 §:n mukaan puolustustarvikkeiksi katsottavien ampuma-aseiden, aseiden osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten viennistä, siirrosta Suomesta, välityksestä ja kauttakuljetuksesta säädetään puolustustarvikkeiden viennistä annetussa laissa.

Kaksikäyttötuotteiden vienti. Kaksikäyttötuote on hyödyke, joka soveltuu normaalin siviilikäytön lisäksi myös sotilaallisiin tarkoituksiin, erityisesti joukkotuhousoseiden kehittämiseen. Kaksikäyttötuotteiden vientiä EU:n alueelta koskee oma asetuksensa (EY) N:o 428/2009 kaksikäyttötuotteiden vientiä, siirtoa, välitystä ja kauttakulkua koskevan yhteisön valvontajärjestelmän perustamisesta. Kaksikäyttötuotteiden vienti on luvanvaraista pakotteista riippumatta. Pakotesäädöksillä voidaan kuitenkin asettaa pidemmälle meneviä rajoituksia kaksikäyttötuotteiden viennille tietyihin valtioihin tai kieltää tällainen vienti kokonaan. Nimenomaisesti kaksikäyttötuotteita koskevia vientikieltoja on tällä hetkellä Iraniin, Pohjois-Koreaan ja Syyriaan kohdistuvissa pakotteissa.

Suomessa kaksikäyttötuotteiden vientiluvat myöntää ulkoasiainministeriön vientivalvontayksikkö, joka pyytää lupaharkintaansa varten tarvittaessa kansainvälisen oikeuden yksikön näkemyksen mahdollisista pakotteista johtuvista esteistä viennille. Lupamenettelyssä noudatetaan lakia kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (562/1996).

Ulkoasiainministeriöön perustettiin vuonna 2003 ministeriön sisäinen vientivalvontatyöryhmä. Vientivalvontatyöryhmän tehtävänä on koordinoita vientivalvonta-asioiden käsittelyä ministeriössä ja huolehtia vientilupa-asioiden valmisteluprosessin toimivuudesta sekä sovittaa yhteen eri näkökantoja vientivalvontakysymyksissä. Vientivalvontatyöryhmä huomioi työssään myös kansainvälisistä pakotteista johtuvat veloitteet. Työryhmä kokoontuu säännöllisesti käsittelemään ulkoasiainministeriöön saapuvia vientilupahakemuksia ja ennakkolausuntopyyntöjä sekä muita vientivalvontaan liittyviä kysymyksiä. Vientivalvonta-asioiden sisäisen käsittelyn selkeyttämiseksi UM:ssä on myös laadittu asiaa koskevat yleisohjeet (sisäinen normi 11/2010).

Lisäksi ulkoasiainministeriön puheenjohtajalla toimii valtioneuvoston asettama vientivalvontaneuvottelukunta (VN asetus 297/2011) eri viranomaisten (ulkoasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Poliisihallitus, Tulli ja Suojelupoliisi) ja teollisuuden (Elinkeinoelämän keskusliitto/Teknolohiateollisuus) välisenä yhteistyöelimenä. Neuvottelukunta antaa lupaviranomaisille lausuntoja merkittävistä vientivalvontaan liittyvistä asioista ja osallistuu vientivalvonnan kehittämiseen.

Tulli valvoo kaksikäyttötuotteiden vientiä ja kauttakuljetusta sekä tarkastaa näitä toimintoja varten myönnettyt luvat sekä tutkii esitutkintaviranomaisena vientiin ja kauttakuljetuksiin liittyvät tullirikoksina käsiteltävät lainvastaiset menettelyt.

Muiden tuotteiden vientiä ja tuontia rajoittavat pakotteet. EU:n pakotesäädöksissä voidaan asettaa periaatteessa minkä hyvänsä tuotteen vienti luvanvaraiseksi tai kieltää se kokonaan. Pakotekeinoja valittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös EU:ta ja Suomea sitovat kansainvälistä kauppajärjestelmää koskevat veloitteet ja sitoumukset.

Aseita ja kaksikäyttötuotteita koskevien pakotteiden lisäksi nykyisellään on voimassa vientiä rajoittavia pakotteita, jotka kohdistuvat esimerkiksi ylellisyystavaroihin, energia-sektorin tuotteisiin ja teknologiaan, telekommunikaatioteknologiaan ja puutavaraan sekä tuontia rajoittavia pakotteita, jotka kohdistuvat esimerkiksi raakaöljyyn, jalometalleihin ja timantteihin. Myös eri tuoteryhmiin ja taloudellisen toiminnan sektoreihin kohdistuvan osaamisen ja koulutuksen tarjoaminen voi olla luvanvaraista. Vientikieltoihin voi liittyä myös erilaisia poikkeuksia, jotka mahdollistavat muutoin kielletyn viennin esimerkiksi silloin, kun se perustuu ennen pakotteiden voimaantuloa tehtyyn sopimukseen tai jos vientiin liittyy esimerkiksi humanitaarisia näkökulmia. Toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan tällöin osoittaa tehtäväksi joko poikkeuslupien myöntäminen tai vapaamuotoisempi suostumusmenettely.

Vientikieltojen osalta toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin kuuluu siten erityisesti lupaviranomaisena toimiminen ja mainittujen poikkeusten myöntäminen. Toimivaltaisen

viranomaisen tehtäviin kuuluu myös hylätyistä tai peruutetuista luvista tiedottaminen komissiolle ja muille jäsenvaltiolle.

Tulli vastaa maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaanliikenteen tullivalvonnasta sekä muista tullitoimenpiteistä sen mukaan kuin näistä toimenpiteistä erikseen säädetään. Tullilla on lisäksi tullilaista (1466/1994) ja EU:n tullikoodeksista (neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92) johdun yleinen toimivalta sen selvittämiseksi, toteutuuko yhteisön tai kansallisen lainsäädännön vaatimukset kolmansien maiden tavaraliikenteen osalta. Tulli on ulkomaankaupasta vastaava viranomaisena, joka valvoo pakotteiden alaisten tavaroiden tuontia, vientiä ja kauttakuljetusta ja jolle asiakkaat tekevät tulli-ilmoitukset kuljettamistaan tavaroista. Tulli myös tarkastaa toimivaltaisen viranomaisen myöntämät mahdolliset poikkeusluvut pakotteiden alaisille vienneille ja tutkii esitutkintaviranomaisena siirtoihin, tuontiin, vientiin ja kauttakuljetuksiin liittyvät tullirikoksina käsiteltävät lainvastaiset menettelyt.

Palveluiden ja osaamisen vienti. Erilaisten tuotteiden ja teknologian lisäksi myös määrättyjen palveluiden ja osaamisen vientiä voidaan rajoittaa tai se voidaan kokonaan kieltää. Palveluiden vientirajoitukset liittyvät tyypillisesti määrätyn tuoteryhmän tai teknologian vientirajoitukseen: rajoittavien toimenpiteiden vaikutus on tehokkaampi, kun tuotteiden viennin ohella rajoitetaan esimerkiksi näiden asentamiseen tai korjaamiseen liittyviä palveluita sekä konsultoinnin tai muun tietotaidon tarjoamista.

EU-asetuksissa palveluiden ja osaamisen vientikiellon tyypillinen muotoilu on, että tietyn tuotteen tai teknologian ohella kielletään siihen liittyvän ”teknisen avun” tarjoaminen. Teknisellä avulla tarkoitetaan tällöin vakiintuneen muotoilun mukaisesti ”teknistä tukea, joka liittyy korjaamiseen, kehittämiseen, valmistukseen, kokoamiseen, testaamiseen, kunnossapitoon tai muuhun tekniseen palveluun, ja se voi olla muodoltaan ohjausta, neuvontaa, koulutusta, käytännön tietojen tai taitojen välittämistä tai konsulttipalveluja, mukaan lukien avun antaminen suullisesti”. Lisäksi tietyihin sotilaallisiin loppukäyttöihin liittyvän teknisen avun valvonnasta annettulla neuvoston yhteisellä toiminnalla

2000/401/YUTP asetetaan valvonnanalaiseksi joukkotuhoojaisiin liittyvän teknisen avun (esimerkiksi neuvonnan ja koulutuksen) antaminen silloin, kun sitä antaa EU:n alueelle sijoittautunut henkilö EU:n ulkopuolella.

Niin sanottujen aineettomien vientien valvominen ei kuulu Tullin toimivaltaan, eikä se sen vuoksi valvo hallinnollisin perustein esimerkiksi tiedon tai neuvontapalveluiden välittämistä sähköpostilla tai puhelimitse. Silloin kuin tällaisten palveluiden tai osaamisen vienti on pakotesäädöksellä asetettu luvanvaraiseksi, viejän tulee hakea sitä varten ennakkoon lupaa ulkoasiainministeriöltä. Käytännössä viranomaisten on vaikeaa kattavasti valvoa aineetonta vientiä ja lupamääräysten noudattamista.

Poliisilla ja Tullilla on kuitenkin käytössään pakkokeinolain mukaiset oikeudet esimerkiksi telekuunteluun, televalvontaan ja tekniseen tarkkailuun lain mukaisten edellytysten täytyessä. Uusi pakkokeinolaki (806/2011) tuli voimaan 1.1.2014, ja sen mukaisesti salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevien yleisedellytysten lisäksi kunkin keinon käyttämiselle asetetaan tiettyjä lisäedellytyksiä. Telekuunteluun voidaan pakkokeinolain mukaan myöntää lupa, jos jotakuta epäillään liike- tai ammattitoimintaan liittyvästä törkeästä säännöstelyrikoksesta, jollaisena voi siis tulla arvioitavaksi myös pakoteasetusten vastainen toiminta.

Maahantulo- ja kauttakulurajoitukset

EU:n pakotejärjestelmät sisältävät varsin usein matkustusrajoitteita, joita kohdistetaan pakotepäätöksen liitteessä lueteltuihin henkilöihin. Luettelossa mainitaan usein samat henkilöt, joiden varat pakoteasetuksella jäädytetään. Rajoitteet kohdistuvat niihin henkilöihin, joita neuvosto pitää vastuullisina siitä politiikasta tai toiminnasta, joihin pakotteilla pyritään vaikuttamaan. Neuvoston pakotteita koskevilla päätöksillä kielletään lueteltujen henkilöiden maahantulo EU:n jäsenmaiden alueelle ja kauttakulku niiden kautta. Päätökset mahdollistavat yleensä rajoitteista poikkeamisen silloin, kun maahantulon tai kauttakulun perustana on jokin päätöksessä mainittu hyväksyttävä tarkoitus. Tällainen voi olla esimerkiksi kansainvälisiin neuvotteluihin

osallistuminen. Päätökset eivät velvoita jäsenvaltioita estämään omien kansalaistensa paluuta kotimaahansa.

Suomessa matkustusrajoitteiden täytäntöönpanosta vastaavat Rajavartiolaitos sekä poliisi muun muassa selvittämällä ulkomaalaisen maassaolon laillisuuden. Myös ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikön ja Maahanmuuttoviraston tulee ottaa EU:n pakotesäännökset toiminnassaan huomioon. Rajoittavien toimenpiteiden kohteet havaitaan tehokkaasti, jos henkilöt on merkitty asianmukaisesti rekistereihin. Esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden johdosta matkustuskieltoon määrättyistä henkilöistä annetaan Interpol-kuulutus, jonka perusteella Rajavartiolaitos voi havaita tällaisen henkilön maahanmuuttoviraston. Viisumihakemusten osalta matkustusrajoitteiden kohteet tulisi havaita Schengen-alueen yhteisestä SIS-järjestelmästä (Schengen Information System) tai viimeistään ulkorajalla tapahtuvan tarkastuksen yhteydessä. Jos pakotteiden kohteeksi joutunut on sellaisen valtion kansalainen, joilta ei edellytetä viisumia, tulisi henkilö havaita ulkorajalla rajatarkastuksen yhteydessä. Käytännössä voimassa olevat pakotteisiin perustuvat matkustusrajoitteet kohdistuvat vähäistä poikkeusta lukuun ottamatta valtioihin, joiden kansalaisilta edellytetään viisumia kaikille EU:hun suuntautuville matkoille. Suomeen tulevilta turvapaikanhakijoilta ei edellytetä matkustusasiakirjan esittämistä, sillä ulkomaalaislain (301/2004) 35 §:n mukaan oleskelulupa voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään ulkomaalaislain 51, 52, 52 a, 52 d, 87, 88, 88 a, 89 tai 110 §:n perusteella. Jos turvapaikanhakija ilmoittaa viranomaiselle väärät henkilötiedot, ei tietoa henkilöä mahdollisesti koskevasta matkustusrajoitteesta saada.

Käytännössä matkustusrajoitteiden tehokasta täytäntöönpanoa hankaloittaa se, että matkustusrajoitusten kohteeksi joutuneita ei aina ole asianmukaisesti viety SIS-järjestelmään. EU:n tasolla on päätetty (ks. doc. 8665/08. 21.4.2008), että tietojen kirjaamisesta vastaa kulloinenkin puheenjohtajavaltio (ja milloin tämä ei kuulu Schengen-alueeseen, järjestyksessään seuraava puheenjohtajavaltio). Käytännössä järjestely ei kui-

tenkaan ole toiminut täysin luotettavasti. Matkustusrajoitteiden tehokasta täytäntöönpanoa vaikeuttaa myös käytettävissä olevan tiedon vaihteleva laatu: toisinaan pakotepäätöksiin sisältyy liian vähän henkilöiden yksilöimiseksi tarpeellisia tietoja, toisinaan tieto on taas muodossa, jota ei voida järkevästi syöttää olemassa oleviin tietojärjestelmiin. Suomen viisumiviranomaisena toimivalla ulkoasiainministeriöllä on lisäksi käytössään kansallinen tietokanta, johon matkustusrajoitteiden kohteena olevat henkilöt kirjataan. Järjestelmän avulla viranomaiset voivat varmistua siitä, että SIS-järjestelmän mahdollista puutteista huolimatta Suomi ei myönnä viisumia pakotteiden kohteena olevalle henkilölle. Riittävien yksilöintitietojen puutteesta aiheutuvat ongelmat koskevat kuitenkin myös kansallista tietokantaa.

Pakotteita voi lisäksi kohdistua myös EU-kansalaisiin ja heihin rinnastettaviin ulkomaalaisiin. On myös mahdollista, että pakotelistalle lisättävä henkilö oleskelee jo maassa. Pakotteiden tehokas täytäntöönpano edellyttääkin matkustusrajoitteiden huomioimista viisumimenettelyn ja rajatarkastusten lisäksi myös oleskelulupaharkinnassa. Maassa jo oleskeleva henkilö, joka joutuu pakotelistalle maassa oleskelunsa aikana, ei välttämättä tule havaituksi, ellei tämä joudu muista syistä tekemisiin viranomaisten kanssa esimerkiksi rikoksen selvittelyn tai oleskeluluvan jatkohakemuksen yhteydessä. On tärkeää myös huomioda, että suuri osa ulkomaalaisista ja siten mahdollisesti myös pakotelistatuista henkilöistä saapuu Suomeen sisärajojen kautta, eivätkä siten tule rajatarkastusten piiriin Suomeen saapuessaan.

Ulkomaalaisasioista vastaavat lukuisat eri viranomaiset yhteistyössä. Poliisin lisäksi ulkomaalaisasioista vastaavat sisäministeriön maahanmuutto-osasto, ulkoasiainministeriö, Maahanmuuttovirasto (Migri), Rajavartiolaitos ja Tulli. Poliisi on yleisviranomainen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä sekä rikosten ennalta estämisessä ja selvittämisessä ja torjuu siten sekä maan sisällä tapahtuvaa että rajat ylittävää rikollisuutta. Sisämaan ulkomaalaisvalvonta ja maastapoistamispäätösten täytäntöönpano ovat pääosin poliisin vastuulla. Poliisilla on myös muita ulkomaalaislaissa säänneltyjä

laittoman maahantulon torjuntaan liittyviä tehtäviä kuten käännytyspäätösten sekä käännytys- ja maastakarkottamisesitysten tekeminen, turvapaikkaprosessiin liittyvät tehtävät sekä muu ulkomaalaistutkinta. Poliisi keskittyy omassa työssään lupapalveluihin ja ulkomaalaisen maassaolon laillisuuden selvittämiseen. Poliisi myöntää maassa oleskelevan Suomen kansalaisen ulkomaalaiselle perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle ensimmäisen oleskeluluvan sekä myöntää Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle uuden määräaikaisen oleskeluluvan (jatkolupa), pysyvän oleskeluluvan, sekä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan. Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyviä asioita.

Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen, joka sovittaa yhteen muiden rajavalvontaan henkilöliikenteessä osallistuvien viranomaisten toimintaa. Rajavalvonnan ohella Rajavartiolaitos suorittaa ulkomaalaislain mukaisesti ulkomaalaisvalvontaa. Yksi Rajavartiolaitoksen ydintoiminnoista on myös rajat ylittävän rikollisuuden torjunta.

Schengenin rajasäännöstön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä) mukaisesti rajavalvonnalla tarkoitetaan rajalla toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylitysaikumuksen tai rajanylityksen perusteella ja jotka käsittävät rajatarkastukset ja rajojen valvonnan. Rajatarkastuksilla tarkoitetaan rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä. Rajojen valvonnalla tarkoitetaan rajojen valvontaa rajanylityspaikkojen välillä ja rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden vahvistettuna aukioloaikoina henkilöiden estämiseksi kiertämästä rajatarkastuksista. Rajojen valvonnan pääasiallisena tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajat ylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä. Valvonta kohdistetaan Schengen-alueen

ulkorajalle, jotta voitaisiin estää sen ylittäminen luvatta rajanylityspaikkojen välisellä alueella.

Kolmansien maiden kansalaisille suoritettavassa perusteellisessa rajatarkastuksessa selvitetään muun muassa, että asianomainen kolmannen maan kansalainen, hänen kulkuneuvonsa ja hänen kuljettamansa tavarat eivät todennäköisesti vaaranna minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita. Tämän selvittäminen edellyttää muun muassa suorien hakujen tekemistä Schengenin tietojärjestelmään (SIS) ja kansallisiin tietokantoihin tallennettuihin, henkilöitä ja tarvittaessa esineitä koskeviin tietoihin ja ilmoituksiin sekä tarvittaessa tällaisessa ilmoituksessa toteutettavaksi pyydetyn toimenpiteen suorittamista.

Rajavartiolaitoksen Ulkonet-kyselyjärjestelmään on myös otettu osa Interpolin kuulutuksista. Ulkonet-kyselyjärjestelmä hakee henkilö-, ajoneuvo- ja matkustusasiakirjakuulutuksia. Kuulutuksista ilmenee kuulutusten syyt ja pyydyt toimenpiteet. Interpolin kuulutusten kansallinen hallinnointi kuuluu poliisille, joten kaikista havaituista tapauksista ilmoitetaan keskusrikospoliisin viestiliikennekeskukselle. Kuulutuksesta riippuen rajavartiomies voi suorittaa pyydyt toimenpiteet joko itsenäisesti tai yhdessä poliisin kanssa.

Rajavartiolaitoksen on ulkomaalaislain mukaisesti ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi, käännyttämiseksi tai maasta karkottamiseksi. Pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia maahantuloedellytyksiä. Tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista eikä kansainvälistä suojelua. Rajavartiolaitos voi päättää käännyttämisestä kolmen kuukauden kuluessa ulkomaalaisen maahantulosta. Tätä myöhemmin Rajavartiolaitoksen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännyttämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jollei Maahanmuuttovirasto ole jo ryhtynyt toimenpiteisiin ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

Sisäministeriö on asettanut hankkeen, jonka tavoitteena on tehostaa laittoman ulko-

maisen työvoiman torjuntaa ulkomaalaisvalvonnan keinoin. Hanke liittyy hallitusohjelman linjauksiin. Laittoman maahantulon vastaisessa toimintaohjelmassa 2012–2015 on toimenpidesuosituksena ehdotettu ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksien päivittämistä. Ehdotuksen mukaan valvoville viranomaisille tulisi säätää toimivaltuus suorittaa ulkomaalaisvalvontaa julkisrauhan piiriin kuuluvissa paikoissa. Hankkeessa on myös tavoitteena ajanmukaistaa ja selkiyttää ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuussääntelyä.

Ulkomaalaisia koskevan tietojenvaihdon tulisi olla kaikilta osin sujuvaa. Hallitusohjelman mukaan viranomaisten väliset tiedonvaihdon esteet tulee purkaa ja tarvittavat viranomaisrekisterit tulee saattaa joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön. Tietojen vaihdon puutteiden poistamiseksi laittoman maahantulon vastaiseen toimenpideohjelmaan vuosille 2012–2015 on kirjattu sekä suositus ulkomaalaisrekisterilain uudistamisesta että sosiaaliviranomaisten, KELA:n, poliisin ja muiden ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten yhteistyön kehittämisestä tietojen vaihtoa parantamalla. Toimenpideohjelmaan on kirjattu myös suositus maahantulokiellon määräämisestä ulkomailla oleskelevalle henkilölle. Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokielto vain maastapoistamisen yhteydessä silloin, kun ulkomaalainen oleskelee Suomessa. Oleskelulupaa ulkomailla Suomen edustustoissa hakeville ulkomaalaisille ei voida määrätä maahantulokieltoa kielteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä, vaikka oleskeluluvan hakija olisi pyrkinyt erehdyttämään lupaviranomaisia esimerkiksi esittämällä väärennettyjä asiakirjoja. Erehdyttämiskeinoja yrittänyt hakija voi välittömästi kielteisen päätöksen saatuaan hakea uudestaan oleskelulupaa, eikä aikaisemmalla erehdyttämisyrittäksellä ole välttämättä vaikutusta uuden lupahakemuksen harkinnassa. Maahantulokielto estäisi erehdyttämisyrittäksen jälkeen määräaikaista oleskeluluvan myöntämisen ja samalla tieto hakijan erehdyttämisyrittäksestä tulisi myös muiden Schengen -edustustojen tietoon, jos kielto voitaisiin merkitä Schengenin tietojärjestelmään.

Pakotteiden kohteena olevista henkilöistä ei välttämättä saada maahantuloviranomaisten käytettävissä olevien tietojärjestelmien henkilötietokenttien edellyttämässä laajuudessa riittäviä yksilöintitietoja.

Ulkomaalaisrekisteriä pidetään ja käytetään ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten, valtion turvallisuuden suojaamiseksi ja turvallisuusselvityksistä annetussa laissa (177/2002) tarkoitetun perusmuotoisen turvallisuusselvityksen ja laajan turvallisuusselvityksen tekemiseksi (laki ulkomaalaisrekisteristä 2 § 2 mom.).

Ulkomaalaislain 36 § määrittelee yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle. UlkomL 36 §:n 1 momentissa todetaan, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä taikka Suomen kansainvälisiä suhteita. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella tai oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jolle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa. Kansainvälisten suhteiden vaarantamisen ei kuitenkaan voida katsoa riittävän perusteeksi oleskeluluvan epäämiseen silloin, kun henkilön havaitaan olevan pakotteiden kohteena. Tämän vuoksi ulkomaalaislain 36 § 1 momenttiin tulisi lisätä nimenomainen säännös siitä, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Oleskeluluvan epääminen pakotteiden johdosta tulisi kuitenkin jättää tapauskohtaisesti harkinnanvaraiseksi. Voimassa olevan ulkomaalaislain 36 §:n 1 momentin sanamuodon ”voidaan jättää myöntämättä” katsotaan mahdollistavan tapauskohtaisen harkinnan eli pakotejärjestelmään liittyvät matkustusrajoitteet eivät estä oleskeluluvan myöntämistä esimerkiksi perhesiteen perusteella tai oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jolle unionin jäsenvaltiossa on myönnetty pitkään

oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

Liikennöintirajoitukset

Lentokiellot. EU:n neuvoston päätöksillä voidaan ottaa käyttöön erilaisia rajoituksia liikennöintiin pakotteiden kohdevaltion ja EU:n välillä. Useimmin käyttöön on otettu rajoituksia lentoliikenteeseen. Kyseeseen voi tulla kokonaisvaltainen kieltä lentää tietyn valtion alueella (kuten YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman perusteella otettiin käyttöön Libyan tapauksessa), tai esimerkiksi kieltä sallia tietyn valtion yritysten liikennöimien rahtikoneiden laskeutuminen EU:n jäsenmaiden alueen lentokentillä (kuten Syyrian osalta on päätetty).

Kansainvälisen ilmailun keskeisin oikeudellinen perusta on ns. Chicagon yleissopimus (kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus, SopS 11/1949), joka on ICAOn perussopimus ja sisältää keskeiset ilmailua koskevat säännöt. Tärkeä on myös ns. kauttakulkusopimus (sopimus kauttakulusta kansainvälisessä lentoliikenteessä, SopS 5/1957), jonka osapuolet ovat sopineet sallivansa toistensa ilma-aluksille ylilento-oikeuden ja oikeuden laskeutua ilman kaupallista tarkoitusta. Lentoliikenteen vapauttamisesta on tehty kuitenkin myös kahdenvälisiä sopimuksia samoin kuin EU:n ja kolmansien maiden välisiä sopimuksia (Sveitsi, Balkanin maat, Yhdysvallat). Keskeiset kansalliset säännökset sisältyvät ilmailulain (1194/2009) 8 lukuun ja niin sanottuun lentoliikenneasetukseen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008 lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä).

Niiltä osin kuin lentoliikennettä on kansainvälisesti vapautettu esimerkiksi siten, että lennoista ei ole edes ilmoitusvelvollisuutta, viranomaisilla on vain rajalliset valvontamahdollisuudet. Kahdenvälisiin lentoliikennesopimukseen sisältyy usein määräys siitä, että siihen perustuvat oikeudet voidaan keskeyttää, jos toisen sopimuskumppanin lentoyhtiöt esimerkiksi rikkovat toisen kansallisia lakeja. Siten pakotteiden vastainen toiminta

mahdollistaisi kahdenvälisen lentoliikennesopimuksen soveltamisen keskeyttämisen.

Niin sanottu ei-kaupallinen liikenne, jossa siviili-ilma-alue ei kuljeta rahtia tai ihmisiä maksua vastaan, on Chicagon sopimuksen nojalla vapaata operoimaan sopimusosapuolten alueella. Lentotoiminnassa on täytettävä kyseistä toimintaa koskevat kansainväliset ICAO:n vaatimukset, mutta lentoihin sinänsä ei tarvita lupaa. Sen sijaan mahdollista rahtia ja Suomen rajan ylittäviä henkilöitä valvotaan normaaleissa tulli- ja rajavalvontamenetelyissä.

EU ylläpitää omaa ”turvallisuusluetteloaan” lentoyhtiöistä, joiden toiminnassa on havaittu lentoturvallisuuspuutteita. Kaikki luettelossa mainitut yhtiöt eivät välttämättä liikennöi EU:n alueella. Luetteloon ei voida lisätä yhtiötä sillä perusteella, että se olisi toiminut pakotteiden vastaisesti. Listalla on kuitenkin käytännössä tältäkin kannalta merkitystä, sillä esimerkiksi aseiden salakuljetuksiin on käytetty lentoturvallisuuteen piittaamattomasti suhtautuvien yhtiöiden koneita.

Valmisteilla olevan ilmailulain kokonaisuudistuksen yhteydessä lakiin on tarkoitus sisällyttää säännös, jonka nojalla Liikenteen turvallisuusvirasto voisi kieltää lennon tai estää ilma-aluksen lähdön, jos aluksen liikennöinti olisi Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti kielletty tai sitä olisi rajoitettu. Säännös mahdollistaisi siten ilma-alusten liikennöinnin rajoittamisen silloin, kun YK:n pakotepäätöslauselmat tai EU:n pakotesäädökset sitä edellyttäisivät.

Meriliikenteen ja -kuljetusten rajoitukset. Meriliikenteen kuljetusten rajoitukset voivat kohdistua esimerkiksi tietyn yrityksen suorassa tai epäsuorassa hallinnassa olevien alusten lastaamiseen ja purkamiseen. Kuljetukseen osallistuvilta tahoilta voidaan edellyttää, että nämä toimittavat tulliviranomaisille saapumista ja poistumista koskevat ennakkotiedot pakotemaiden kanssa käytävästä kaupasta ja ilmoittavat erikseen, ovatko kaupan kohteena olevat tavarat pakotteiden tai rajoitusten alaisia. Myös aluksille ja ilma-aluksille suunnatut tekniset, täydennys- tai huoltopalvelut voidaan kieltää esimerkiksi silloin, jos palveluntarjoajalla on perusteltua

syytä epäillä, että alusten lasti on säädösten vastainen.

Suomen kansallinen alusliikenteen valvonta ja ohjaus perustuvat alusliikennepalvelulakiin (623/2005), jonka nojalla ylläpidetään alusliikennepalvelua (Vessel Traffic Service, VTS) aluevesillä sekä valvotaan kansainvälisille vesille IMO:n (International Maritime Organization) hyväksymien reititysjärjestelmien noudattamista. Koko Suomen rannikko on alusliikennepalvelun toiminnan piirissä ja Suomenlahden kansainvälisillä vesillä alusliikennettä valvotaan Venäjän, Viron ja Suomen viranomaisten yhteistyössä ylläpitämän pakollisen ilmoittautumisjärjestelmän (GOFREP = Gulf of Finland Reporting System) avulla. Liikennevirasto on VTS-viranomainen, joka antaa alusliikennepalveluja, joita ovat tiedotukset, navigointiapu ja alusliikenteen järjestely. VTS-viranomainen valvoo tutka- ja radiolaitteiden avulla edellä mainittujen reititysjärjestelmien ja pakollisten ilmoittautumisjärjestelmien noudattamista, antaa alueella oleville aluksille tietoja muusta liikenteestä ja sääolosuhteista sekä tarvittaessa avustaa alusta navigoinnissa. VTS-viranomainen voi tietyissä, laissa säädettyissä tapauksissa myös rajoittaa alusliikennettä VTS-alueella ja tässä tarkoituksessa sulkea jonkun väylän, kieltää alusta lähtemistä satamasta tai määrätä aluksen ankkuroitumaan. Liikenneviraston VTS-keskuksilla on kaikki Suomen aluevesillä oleva ja sinne tulossa oleva alusliikenne näytöllä ja VTS-keskus on vuorovaikutuksessa alueellaan olevien alusten kanssa sekä pystyy reagoimaan välittömästi liikennetilanteisiin ja ennakoimaan niitä.

Alusliikennepalvelulailla on myös pantu kansallisesti täytäntöön alusliikennettä koskevan seuranta- ja tietojärjestelmän perustamisesta annettu direktiivi siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen 2002/59/EY (ns. seurantadirektiivi) sekä jäsenvaltioiden satamiin saapuvia ja/tai satamista lähteviä aluksia koskevista ilmoitusmuodollisuuksista annettu direktiivi 2010/65/EU (ns. ilmoitusmuodollisuusdirektiivi). Seurantadirektiivin nojalla rakennetun SafeSeaNet-järjestelmän avulla jäsenvaltioiden merenkulkuviranomaiset vaihtavat tietoja alusten satamakäynneistä, sijainnista, vaarallisista lasteista ja onnetto-

muuksista ja muista poikkeavista tilanteista. Suomessa tietojenvaihto tapahtuu pääosin Portnet-järjestelmän ja kansallisen AIS-verkon avulla. Portnet on VTS-viranomaisena toimivan Liikenneviraston ja Tullin yhdessä ylläpitämä kansallinen merenkulun tiedonhallintajärjestelmä ilmoitusmuodollisuus- ja seurantadirektiivissä mainittujen tietojen keräämiseksi, käsittelemiseksi ja tallentamiseksi. Portnetista tieto siirtyy automaattisesti SafeSeaNettiin. Aluksen päällikön tai hänen edustajansa tulee ilmoittaa Portnettiin kaikki aluksen satamakäyntiin liittyvät tiedot osin jo 24 tuntia ennen aluksen satamaan tuloa. Eri viranomaiset sekä satamat hyödyntävät järjestelmän kautta saatuja tietoja. Järjestelmän kautta on mahdollisuus saada toisesta EU-maan satamasta saapuvasta aluksesta ennakkotietoa.

Liikenteen turvallisuusvirasto suorittaa Suomen satamissa käyville aluksille satamataarkastuksia varmistaakseen, että aluksilla on kansainvälisten sopimusten edellyttämät turvallisuuskirjat ja miehitys ja että alusten kunto on asiakirjojen mukainen. Suomessa satamavaltiotarkastukset perustuvat alusturvallisuuden valvonnasta annettuun lakiin (370/1995), jolla on myös pantu täytäntöön satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annettu direktiivi. Alusturvallisuudessa havaittujen puutteiden vuoksi aluksen käyttöä voidaan rajoittaa tai se voidaan pysäyttää satamaan tai sen pääsy EU:n alueella oleviin satamiin voidaan evätä. EU:ssa satamavaltioiden suorittama valvonta perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta (2009/16/EY). Direktiivissä määritellään mm. tarkastusten ja pakkotoimien perusteet ja jäsenvaltioiden tarkastusvelvoite. Tarkastuksia koskevat tiedot ovat kaikkien viranomaisten käytettävissä tarkastusjärjestelmän, Thetis, kautta.

Merialueilla valvontaa harjoittavat viranomaiset tekevät teknistä yhteistyötä (ns. METO-yhteistyö), jossa kukin viranomainen toimii oman toimivaltansa ja budjettinsa puitteissa. Yhteistyöhön osallistuvat viranomaiset vaihtavat keskenään järjestelmiensä tuottamaa tietoa ja pystyvät tietojenvaihdon perusteella luomaan eheän kuvan merellä olevasta toiminnasta.

Pakotteiden täytäntöönpanon kannalta keskeinen toiminto on PTR-viranomaisten (Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos) yhteistyö, josta säädetään laissa poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009, jäljempänä PTR-laki). PTR-rikostiedustelu- ja analyysitoiminta on osa PTR-viranomaisten PTR-lain mukaista yhteistoimintaa ja sillä tuetaan näiden viranomaisten rikostorjuntaa. PTR-viranomaisten yhteistyöllä tuotetaan tietoa kunkin viranomaisen lainvalvontatyöhön ja meriliikenteen valvonnassa PTR-viranomaisten taustoittavaa tietoa hyödynnetään kohdistettaessa valvontatoimenpiteitä.

PTR-viranomaisilla on mahdollisuus saada ja hankkia tietoa sekä analysoida niitä pakotesäädösten täytäntöönpanon tukemiseksi. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että asia on määritelty selkeästi lainsäädännössä sekä tietojen hankkimisen että niiden luovutuksen osalta. Pakotesäädöksen täytäntöönpanosta päättävä toimivaltainen viranomainen ja asiaan liittyvät toimivaltuudet on määriteltävä yksiselitteisesti, ja toimivaltaisen viranomaisen on oltava tavoitettavissa viipymättä. Menettelyn tavattaessa pakotepäätöksen alainen kohde on oltava selkeä.

Merialueen lainvalvonnan kohdentamisen kannalta keskeinen taustatieto on PTR-viranomaisten tiedustelu- ja analyysitoiminnossa ja -rekistereissä. Näiden tietojen avulla lainvalvontaviranomaiset kykenevät osoittamaan toimintavaatimuksia merivalvonnalle. Meriliikenteessä tapahtuvan pakotteiden täytäntöönpanon toteuttamiseksi valvonnan vaatima tieto tulisi saattaa PTR-viranomaisten käyttöön.

Vuonna 2003 perustettu PSI-aloite (Proliferation Security Initiative) on joukkotuhoaseiden, niiden kantolaitteiden ja niihin liittyvän materiaalin leviämisen estämiseen tähtäävä järjestely. Yhteistyöjärjestelyä tukee yli 90 valtiota ja se perustuu tiiviiseen kansalliseen ja kansainväliseen viranomaisyhteistyöhön, sekä viranomaisten ja aiheeseen liittyvien yksityisten toimijoiden väliseen yhteistyöhön. PSI-toiminta perustuu mm. tiedonvaihtoon, harjoituksiin, alueellisiin seminaareihin, työryhmiin ja projekteihin. Toimintaa tukevat maat ovat sitoutuneet tarkastamaan epäilyksen alaisen aluksen, ilma-aluksen tai muun kuljetusvälineen estääkseen joukkotu-

hoaseiden, niiden kantolaitteiden tai niihin liittyvän muun materiaalin laittomat kuljetukset tai kuljetusten suunnittelut ja valmistelut.

Suomessa Tulli toimii PSI-yhteysviranomaisena ja on toimivaltainen viranomainen rajat ylittävän liikenteen valvonnassa ja siihen liittyvissä valvontatoimenpiteissä. Yksi Tullin päätehtävistä on yhteiskunna suojaaminen. Tulli on myös vahva kansainvälinen toimija Maailman tullijärjestössä ja EU:ssa. PSI-yhteysviranomaisena Tulli koordinoi kansallisesti aiheeseen liittyvää viranomaisyhteistyötä ja yhdessä muiden viranomaisten, ministeriöiden sekä asiaan liittyvien kaupallisten yritysten ja muiden organisaatioiden kanssa varmistaa sen, että Suomi toimii PSI-periaatteiden edellyttämällä tavalla.

Keskeiset kansalliset säädökset

Perustuslaki

Perustuslain (731/1999) 1 §:n 3 momentin mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi”. Kansainvälisten pakotteiden merkitys osana kansainvälisen yhteisön toimia rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on jatkuvasti lisääntynyt. Vuonna 2012 EU:lla oli käytössään noin 30 eri valtioihin tai ihmisryhmiin kohdistuvaa pakotejärjestelmää. Esimerkkinä kansainvälisen turvallisuuden edistämiseksi omaksutuista pakotteista ovat YK:n ja EU:n käyttöön ottamat pakotteet, joilla pyritään estämään joukkotuhoaseiden leviämistä. Pakotteita otetaan usein käyttöön myös tilanteissa, joissa ihmisoikeuksien turvaaminen on yksi niiden tärkeimmistä tavoitteista. Esimerkkinä voidaan mainita Valko-Venäjän ja Syyrian tilanteiden vuoksi käyttöön otetut pakotteet, joiden tavoitteena on vaikuttaa valtioiden johdon ihmisoikeusloukkauksiin. Suomi on aktiivisesti osallistunut EU:n pakotepolitiikan kehittämiseen perustuslain edellyttämällä tavalla.

Suomi on omassa pakotepolitiikassaan pyrkinyt myös pakotteiden kohteiden ihmisoikeuksien turvaamiseen. Edistystä on viime vuosien aikana tapahtunut erityisesti terrorismin vastaisten pakotteiden kohteeksi listattujen henkilöiden ja yhteisöjen oikeusturvan

osalta. YK:n al-Qaida-pakoteregiimiin vuonna 2011 perustettu pakoteasiamiehen tehtävä ja muut prosessuaaliset parannukset ovat esimerkkejä tästä kehityksestä. Sekä YK:n että EU:n pakotejärjestelmiä on kuitenkin edelleen kehitettävä läpinäkyvämpään ja ihmisoikeusmyönteisempään suuntaan, ja Suomi jatkaa aktiivista työtään näiden tavoitteiden edistämiseksi.

Pakotelaki

Kansallinen yleissäädos pakotteiden kansallisessa täytäntöönpanossa on pakotelaki. Ennen EU:n jäsenyyttä Suomi pani YK:n turvallisuusneuvoston määräämät pakotteet täytäntöön pakotelain nojalla annetuilla aseuksilla. Unionin jäsenyyden ja unionin yhteisten täytäntöönpanotoimien vuoksi tällaisia aseuksia ei kuitenkaan enää anneta. Pakotelain 4 §:n mukaan viranomaisen sen lain nojalla antaman säännöstelymääräyksen ja EU:n pakoteasetusten rikkominen tai sen yrittäminen on rangaistavaa rikoslain 46 luvun 1—3 §:n mukaisena säännöstelyrikoksena. EU:n pakoteasetuksen rikkominen on rangaistavaa siitä päivästä alkaen, jona kyseinen neuvoston asetus on tullut voimaan eikä se on julkaistu unionin virallisessa lehdessä. Lain 2 a §:n mukaan ulkoasiainministeriön tehtävänä on kuitenkin ilmoittaa asetuksen voimaantulosta ja siihen sovellettavista rangaistussäännöksistä säädöskokoelmassa.

Laki puolustustarvikkeiden viennistä

EU:n pakoteasetukset eivät kata kaikkia mahdollisia kansainvälisten pakotteiden lajeja. Erityisesti puolustustarvikkeiden vientikielloista sekä maahantulo- ja kauttakulkurajoituksista säädetään EU:n neuvoston päätöksillä ilman toimeenpanevaa neuvoston asetusta, joten tarpeellisen kansallisen lainsäädännön säätäminen jää jäsenvaltioiden tehtäväksi. Suomessa tämä on puolustustarvikkeiden vientikieltojen osalta tehty säätämällä laki puolustustarvikkeiden viennistä.

Ampuma-aselaki

Myös muiden kuin puolustustarvikkeiksi luettavien aseiden ja ampumatarvikkeiden vientiä voidaan rajoittaa. Suomessa kansainväliset pakotteet otetaan tältä osin huomioon ampuma-aselain mukaisissa lupamenettelyissä.

Rikoslaki

Pakotelain 4 §:n mukaan rangaistus viranomaisen sen lain nojalla antaman säännöstelymääräyksen tai EU:n pakoteasetuksen rikkomisesta tai sen yrittämisestä säädetään rikoslain 46 §:n 1—3 §:ssä. Viitatuissa pykälissä säädetään rangaistavaksi säännöstelyrikos (1 §) sekä sen törkeä (2 §) ja lievä tekemuoto (3 §). Säännöstelyrikosta koskevan pykälän 1 kohta koskee pakotelain tai sen nojalla annettua säännöstelymääräyksen rikkomista tai sen yrittämistä ja 11 kohta EU:n pakoteasetuksen rikkomista tai sen yrittämistä. Säännöstelyrikoksesta tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Törkeästä säännöstelyrikoksesta tuomitaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Edellä jaksossa 2.1 kuvataan kansainvälisiä pakotteita koskevaa kansainvälistä oikeutta ja EU-säädöksiä. Tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten pääasiallisena tarkoituksena on tehostaa näiden määräysten ja säännösten kansallista täytäntöönpanoa pakotteisiin liittyviä viranomaisvastuista selvitetään työryhmän (ks. jäljempänä jakso 5.1) ehdotusten perusteella.

Pakotteisiin liittyvät viranomaistehtävät on Euroopan unionin jäsenmaissa järjestetty varsin erilaisin tavoin. Suomessa toimivaltaisena viranomaisena pakotteisiin liittyvissä asioissa toimii ulkoasiainministeriö. Poikkeuksena ovat puolustustarvikkeiden vientiin liittyvät kysymykset, joissa toimivaltainen viranomainen on puolustusministeriö, sekä siviilikäyttöön tarkoitettujen aseiden vienti, jossa toimivaltainen viranomainen on Poliisihallitus.

Pohjoismaista *Ruotsissa* useimmista toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä, kuten varainsiirtolupien myöntämisestä, ja valtaosasta finanssipakotteisiin liittyvistä poikkeusluvista sekä muiden tuotteiden kuin ydinaineisiin liittyvien kaksikäyttötuotteiden vientiluvista vastaa vientivalvontavirasto *Inspektionen för strategiska produkter* (ISP). ISP kuuluu hallinnollisesti ulkoasiainministeriön hallinnonalaan. Perustoimeentulon turvaamiseen liittyvät poikkeukset varojen jäädyttämiseen myöntää kuitenkin paikallinen sosiaalivakuutusviranomaisen *Försäkringskassan*. Finanssivalvonta (*Finansinspektionen*) ottaa vastaan ilmoituksia jäädytetyistä varoista. Tanskassa toimivaltainen viranomaisen on elinkeinoministeriön alainen elinkeinovirasto *Erhvervsstyrelsen*, joka myöntää esimerkiksi Iran-asetuksen edellyttämät varainsiirtoluvat ja eri pakotejärjestelmiin kuuluvat poikkeusluvat varojen jäädyttämisestä. Ulkoasiainministeriö vastaa yleisestä pakotekoordinaatiosta ja tarjoaa yleistä neuvonantoa pakotekysymyksiin liittyen. Muut viranomaiset osallistuvat pakotteiden täytäntöönpanoon kukin oman yleisen toimialansa mukaisesti, kuten Suomessakin.

Alankomaissa toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä on jaettu. Valtiovarainministeriö vastaa varainsiirtoluvista ja jäädytettyihin (raha)varoihin liittyvistä poikkeuksista. Elinkeinoministeriön vastuulla on pääosa vientiluvista sekä jäädytettyihin taloudellisiin resursseihin liittyvät poikkeukset. Belgiassa toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä vastaa varojen jäädyttämisen osalta valtiovarainministeriö, vientilupien osalta elinkeinoministeriö. *Itävallassa* toimivaltaisen viranomaisen tehtävät on jaettu sisäasiainministeriön, elinkeinoministeriön ja keskuspankin kesken. Saksassa pakotteiden yleisestä koordinaatiosta vastaa liittovaltion elinkeino- ja energiaministeriö. Vienti- ja varainsiirtolupien myöntämisestä vastaa kuitenkin elinkeino- ja vientivalvontavirasto BAFA.

Edellä mainittu työryhmä pohti kattavasti vaihtoehtoisia ratkaisuja viranomaistehtävien järjestämiseksi (ks. tarkemmin *Kansainväliin pakotteisiin liittyvät viranomaisvastuut, työryhmämietintö*). Työryhmä totesi, että Suomessa omaksuttu viranomaisten työnjako poikkesi muiden vertailuun kuuluneiden EU-

maiden järjestelyistä varsinkin siltä osin kuin toimivaltaisen viranomaisen tehtävät ja erityisesti finanssipakotteisiin liittyvät lupaviranomaisen tehtävät on osoitettu ulkoasiainministeriölle. Niissä verrokkimaissa, jossa lupaviranomaisen tehtäviä hoidetaan ministeriötasolla, on asianomainen ministeriö yleensä elinkeino- tai valtiovarainministeriö. Sekä Ruotsissa että Tanskassa toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä hoidetaan virastotasolla, joihin on laajemminkin keskitetty vientivalvontaan liittyvää asiantuntemusta. Itävallassa ja Alankomaissa viranomaistehtäviä on jaettu eri hallinnonaloille niiden perustehtävien mukaisesti.

Työryhmä päätyi kuitenkin katsomaan, että toimivaltaisen ja koordinoivan pakoteviranomaisen tehtävät tulisi jatkossakin osoittaa ulkoasiainministeriölle, nykyisessä organisaatiossa sen kansainvälisen oikeuden yksikölle. Vaikka kaikkien näiden tehtävien osoittaminen ulkoasiainministeriölle ei ole täysin ongelmaton, kuhunkin vaihtoehtoiseen ratkaisuun liittyisi omat merkittävät pulmansa. Työryhmä korosti erityisesti, että nykyoloissa ulkoasiainministeriöllä on muita viranomaisia suurempi asiantuntemus pakotteita koskevasta kansainvälisestä ja EU-tason sääntelystä. Lupa- ja muita toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä on myös tähän asti menestyksellisesti hoidettu ulkoasiainministeriössä, jonne on tämän vuoksi jo kertynyt tehtävien hoidossa tarvittavaa asiantuntemusta ja käytännön osaamista. Lausuntopalautteen ja jatkovalmistelun perusteella päätettiin kuitenkin ehdottaa nykytilan selkeyttämistä niin, että EU:n pakotteiden perusteella ulkoasiainministeriölle kuuluvista tehtävistä säädettäisiin nimenomaisesti pakotelaissa.

Työryhmä katsoi, että esimerkiksi rajavaltavontaan, tullitoimintaan, rahoitusmarkkinoiden sääntelyyn, vientivalvontaan ja lainvalvontaan liittyvä tarpeellinen asiantuntemus voidaan parhaiten turvata huolehtimalla riittävän tehokkaasta yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta toimivaltaisen viranomaisen ja täytäntöönpanoon osallistuvien asiantuntijaviranomaisten kesken. Tätä tarkoitusta ja laajemminkin viranomaisten välisen tiedonkulun parantamiseksi työryhmä ehdotti pakoteasioiden yhteistyöryhmän perustamista. Tällainen yhteistyöryhmä onkin sittemmin ase-

tettu ulkoasiainministeriön valtiosihteerin päätöksellä.

Sen sijaan ulkoasiainministeriön kaksoisrooli yhtäältä pakotesäädösten keskeisenä valmistelijana ja toisaalta toimivaltaisena viranomaisena säilyisi ongelmallisena. Työryhmä katsoi kuitenkin, että kokonaisuutena arvioituna muihin esillä olleisiin vaihtoehtoihin toteuttamismalleihin liittyisi siinä määrin suurempia ongelmia, ettei toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä yksin tästä syystä tulisi osoittaa toisaalle.

Koska perusratkaisuja viranomaistehtävien jakamisesta ei kansainvälisenkään vertailun perusteella ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi muuttaa, ei tässä esityksessä ehdoteta lainsäädäntöön tältä osin muutoksia. Työryhmä katsoi, että perusratkaisun säilyttämisestä huolimatta viranomaisten välistä tiedonvaihtoa tulisi tehostaa ja eräiden viranomaisten toimivaltuuksia jossakin määrin laajentaa kansainvälisten pakotteiden tehokkaan täytäntöönpanon turvaamiseksi.

2.3 Nykytilan arviointi

Yhdessä EU:n lainsäädännön kanssa voimassaoleva kansallinen lainsäädäntö täyttää pääsääntöisesti hyvin Suomen kansainvälisten velvoitteiden asettamat edellytykset ja tarjoaa riittävän perustan YK:n ja EU:n asetettujen pakotteiden kansalliselle täytäntöönpanolle. Merkille pantavana poikkeuksena tästä on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) mukaisten terrorismiin osallisten varojen jäädyttämistä koskevien velvoitteiden täytäntöönpano niin sanottujen EU:n sisäisten terroristien osalta. Suomessa säädettiin tämän johdosta niin sanottu varojenjäädyttämislaki ja samassa yhteydessä täydennettiin tarpeellisilta osin lakia rahanpesun ja terrorismi rahoittamisen estämisestä ja torjumisesta. Lait tulivat voimaan 1.6.2013.

Kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpano ja siihen liittyvä viranomaisten yhteistyö on toiminut Suomessa pääsääntöisesti hyvin. Suomessa käytössä olevia mekanismeja pakotteiden kohteeksi otettujen henkilöiden ja yhteisöjen omaisuuden etsimiseksi ja jäädyttämiseksi ei kuitenkaan voida pitää täysin

tydyttävänä. Vaikka pakotteiden kannalta keskeisen rahoitusomaisuuden ja tilivarallisuuden jäädyttämismahdollisuudet ovat luotto- ja rahoituslaitosten aktiivisten toimien ansiosta periaatteessa hyvät, muunlaisen omaisuuden etsimistä ei ole järjestetty vastaavasti systemaattisella tavalla. Viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa sekä erityisesti viranomaisrekisterien hyödyntämistä tulisikin tehostaa sen varmistamiseksi, etteivät pakotteiden kohteena olevat luonnolliset ja oikeushenkilöt voi piilottaa varojaan Suomeen tai toteuttaa täällä pakotteiden vastaisia liiketoimia.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutoksia pakotteiden kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvään lainsäädäntöön. Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on tehostaa EU:n pakotteiden johdosta jäädytettävän omaisuuden etsimistä Suomessa sen varmistamiseksi, etteivät EU:n pakotteiden kohteena olevat henkilöt ja yhteisöt voi piilottaa omaisuuttaan Suomeen tai toteuttaa täällä pakotteiden vastaisia liiketoimia.

Varojen jäädyttäminen. Erityisesti ehdotuksilla tähdätään viranomaisrekisterien nykyistä tehokkaampaan hyödyntämiseen kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpanossa. Tässä mielessä olennaisia olisivat esimerkiksi Verohallinnon verotusta varten keräämät tiedot ansio- ja pääomatuloista, verotuksessa vähennyskelpoisista koroista, elinkeinotoiminnan tuloista sekä maa- ja metsätalouden ja elinkeino- ja verotusyhtymien tuloista, varoista ja veloista. Verohallinnolla on lisäksi verotusta varten kerättyjä tietoja eräistä varallisuuseristä, kuten esimerkiksi kiinteistöistä, asunto-osakkeista ja arvopapereista. Verotustietojen vertaaminen EU:n pakotelistoimen henkilöiden luetteloihin näyttäisikin mahdollistavan yksityishenkilöille kuuluvan jäädytettävän omaisuuden löytämisen nykyistä kattavammin. Lisäksi kiinteistöjä ja osinkoja koskevista tiedoista on hyötyä listattujen oikeushenkilöiden varojen etsimisessä ja jäädyttämisessä.

Rekistereiden käyttöä tehostettaessa olisi otettava täysimääräisesti huomioon rekistereitysten henkilöiden oikeudet, mukaan lukien yksityisyyden- ja henkilötietojen suoja. Rekistereiden hyödyntäminen tulisi niin ikään järjestää tavalla, joka voidaan mahdollisimman pitkälle toteuttaa jo olemassa olevien järjestelyiden ja sääntelyn puitteissa. Tämän vuoksi varojen etsimiseen ja jäädyttämisen liittyvät käytännön täytäntöönpanotehtävät olisi tarkoituksenmukaisinta osoittaa ulosottomiehelle. Ulosottomies toimii täytäntöönpanoviranomaisena, joka panee täytäntöön yleisten tuomioistuinten sekä hallintotuomioistuinten päätökset sekä viranomaisten päätökset hallintolainkäyttöasioissa ja muut erikseen säädetyt hallintopäätökset. Tätä tarkoitusta varten ulosottomiehelle on annettu erittäin laajat oikeudet saada tietoja muilta viranomaisilta ja myös yksityisiltä henkilöiltä ja yhteisöiltä. Oikeus koskee myös muutoin salassa pidettäviä tietoja. Ulosottomiehellä on myös omaisuuden etsimiseen ja haltuunottamiseen tarvittava erityisosaaminen ja toimivalta. Ulosottomiehellä on oikeus saada verotustietoja teknisen käyttöyhteyden välityksellä ja verotustiedot annetaan tällä hetkellä pääosin sähköisessä muodossa. Ulosottomies voisi hyödyntää tätä samaa teknistä yhteyttä myös EU pakotelistaaminen henkilöiden verotustietojen selvittämisessä.

Koska ulosottomies on puolueeton täytäntöönpanoviranomainen, se tarvitsee toimilleen aina laissa säädetyt, muun viranomaisen antaman täytäntöönpanoperusteen. Onkin katsottava, että vaikka varojen jäädyttämisvelvollisuus perustuu suoraan sovellettaviin EU:n neuvoston asetuksiin, myös tähän liittyvien täytäntöönpanotoimien käynnistymisen on luontevinta kytkeä toisen viranomaisen antamaan nimenomaiseen täytäntöönpanopyyntöön. Tehokkaimmin täytäntöönpano olisikin järjestettävissä niin, että EU:n neuvoston antaessa jäädyttämisvelvoitteen sisältävän asetuksen ulkoasiainministeriö toimittaisi tämän toimenpiteitä varten ulosottomiehelle.

Ulosottomiehen olisi jäädytettävää omaisuutta löytäessään ryhdyttävä ulosotokaaren (705/2007) mukaisiin täytäntöönpanotoimiin. Käytännössä kyse olisi ulosotokaaren 8 luvun mukaisista toimista. Sen mukaan irtai-

men ja kiinteän omaisuuden takavarikko pannaan täytäntöön noudattaen soveltuvin osin, mitä 4 luvussa säädetään ulosmittauksesta.

Järjestelmän toteuttaminen edellyttäisi joi-takin muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Ensiksikin ulosottomiehelle osoitet-tavista tehtävistä olisi säädettävä lain tasolla. Luontevin säädös olisi pakotelaki, jossa muu-toinkin säädetään pakotteisiin liittyvistä kansallisista kysymyksistä. Hallituksen esityk-sessä ehdotetaan säädettäväksi, että pako-teasetuksen sisältämän jäädyttämisvelvoit-teen panee täytäntöön ulosottomies ulkoasi-ainministeriön hakemuksesta. Jäädyttämisen tehokkaan toteuttamisen turvaamiseksi ja va-rojen piilottamisen estämiseksi laissa tulisi säätää, että jäädyttäminen pannaan täytän-töön välittömästi muutoksenhausta riippu-matta. Lisäksi laissa tulisi säätää ulosotto-miehen ja keskusrikospoliisin oikeudesta saada tarvittavat tiedot niille osoitettujen teh-tävien täyttämiseksi.

Edellä todetulla tavalla merkittävä etu omaisuuden etsimiseen ja jäädyttämiseen liit-tyvien tehtävien osoittamisessa ulosotolle on se, että ulosottomiehen tiedonsaantioikeudet on jo nykyisellään järjestetty varsin kattavak-si. Uusi tehtävä ei siten edellyttäisi yllä ehdo-tetun pakotelain muutoksen ohella merkittä-viä muutoksia tätä koskevaan sääntelyyn. Fi-nanssivalvonnasta annettua lakia tulisi kuitenkin muuttaa siten, että siinä nimenomai-sesti säädettäisiin Finanssivalvonnan oikeu-desta antaa ulosottomiehelle, ulkoasiainmi-nisteriölle ja Keskusrikospoliisille näiden pa-kotteiden täytäntöönpanossa tarvitsemia tie-toja. Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 11 d kohta, jonka mukaan Finanssival-vonnalla olisi oikeus luovuttaa salassapito-säännösten estämättä tietoja Suomen tai ETA-valtion viranomaiselle, jonka tehtävänä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopi-muksen nojalla annetun asetuksen, eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Eu-roopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitus-ten täyttämisestä annetun lain (659/1967) tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain mukaan on osallistua luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön va-rojen jäädyttämiseen siinä laajuudessa kuin

on tarpeen jäädyttämiseen liittyvien tehtävien täyttämiseksi.

Matkustusrajoitteet. Ulkomaalaislain 36 § määrittelee yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle, mutta lainkohta ei sisällä riittävää perustetta oleskeluluvan epäämiseen silloin, kun henkilön havaitaan olevan pakotteisiin perustuvien matkustusrajoitteiden kohteena. Sen vuoksi ulkomaalaislain 36 § 1 momenttiin esitetään lisättäväksi nimenomainen säännös siitä, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Valmistelussa on kuitenkin pidetty matkustusiannon kohteena olevan henkilön oikeusturvan toteutumisen kannalta tärkeänä, että oleskeluluvan epääminen pakotteiden johdosta tulisi jättää tapauskohtaisesti harkinnanvaraiseksi. Voimassa olevan 36 §:n 1 momentin sanamuodon ”voidaan jättää myöntämättä” katsotaan mahdollistavan edellä mainitun harkinnanvaraisuuden.

Rahanpesulain muutokset. Esityksessä esitetään eräitä muutoksia rahanpesulakiin, joilla tavoitellaan erityisesti keskusrikospoliisin yhteydessä toimivan rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävien täsmentämistä siten, että ehdotetut muutokset tukevat paremmin pakotteiden täytäntöönpanon toteutumista sekä parantavat rahanpesun selvittelykeskuksen toimintamahdollisuuksia.

Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi vuosina 2012–2015 hyväksyttiin 19 päivänä tammikuuta 2012. Päätös on jatkoa viidelle aikaisemmalle torjuntaohjelmalle ja sillä toteutetaan pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan sisältyvää tavoitetta torjua harmaata taloutta. Hallitusohjelman mukaan muun muassa selvitetään ja valmistellaan rikosshyödyn perinnässä sovellettavaa käännettyä todistustaakkaa. Lisäksi viranomaisten välisiä tiedonvaihtoesteitä puretaan ja tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön. Esitettävillä rahanpesulain muutoksilla toteutettaisiin hallitusohjelman toimeenpanoa viranomaisten välisten tiedon-

vaihdon esteiden purkamiseksi siten, että tietoja voitaisiin pakotteiden tehokkaaksi täytäntöön panemiseksi luovuttaa ulkoasiainministeriölle ja ulosottomiehelle. Samassa yhteydessä lisättäisiin selvittelykeskuksen toimivaltuuksiin oikeus luovuttaa tietoja säännöstelyrikosten sekä muiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi.

Esitystä valmisteltaessa tiedossa on Euroopan unionissa valmisteltavana oleva niin sanottu neljäs rahanpesudirektiivi (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen), joka toteutuessaan aiheuttaa muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän hallituksen esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen tehdä välttämättömät muutokset rahanpesulakiin jo ennen direktiivin kansallista täytäntöönpanoa. Tiedossa ei ole, että nyt esitettävät muutokset olisivat myöskään tulevan rahanpesudirektiivin valossa ongelmallisia tai erisuuntaisia.

Rahanpesulain 35 §:ssä säädetään rahanpesun selvittelykeskuksesta ja sen tehtävistä. Pykälän 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviin lisättäisiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen paljastaminen. Käsitteen ”paljastaminen” lisääminen rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviin määrittävään säännökseen mahdollistaisi rahanpesun selvittelykeskuksen hallussa olevien tietojen käytön ja luovuttamisen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Voimassa olevan 35 §:n 2 momentin mukaan rahanpesun estämisellä ja selvittämisellä tarkoitetaan ainoastaan sen rikoksen tutkimista, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikosshyöty on saatu. Rahanpesulain 35 pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen määritelmä kattaisi lisäksi sellaisten rikosten estämisen ja paljastamisen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva rikosshyöty on saatu tai saataisiin. Rahanpesun selvittelykeskuksessa ei suoriteta pääsääntöisesti rikosten esitutkintaa, joten pykälän 2 moment-

tiin ehdotetun muutoksen tarkoituksena on, että säännöksestä kävisi selkeästi ilmi, että kyse on rahanpesun tai terrorismin rahoituksen selvittelyssä paljastuneen rikoksen esitutkintaan saattamisesta. Käytännössä nykyinen määritelmä ei mahdollista tietojen luovuttamista lain 37 §:n nojalla esimerkiksi ulosottoviranomaiselle, jos tietojen luovutusvaiheessa ei ole vielä syytä epäillä rikosta. Kuitenkin tietojen luovutus saattaa olla tarpeen esimerkiksi säännöstelyrikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tai ulosottomiehen pakotteita koskevien täytäntöönpanotoimien tehostamiseksi. Muutos myös osaltaan toteuttaisi hallitusohjelmassa 2011 edellytetyllä tavalla viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostamista.

Rahanpesulain 37 §:ssä säädetään rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta saada, käyttää ja luovuttaa tietoa. Kansainvälisiin pakotteisiin liittyviä viranomaisvastuita selvittäneen työryhmän mietinnössä todetaan, että rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonluovutus-oikeuksia tulisi tarkentaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lakiin tehtävillä muutoksilla. Rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonluovutusta koskevaa momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että pykälän 5 momenttia muutettaisiin niin, että saatuja tietoja saisi käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi saattamiseksi. Lisäksi tietoja saisi luovuttaa ensinnäkin ulkoasiainministeriölle sille varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 9 §:ssä annettujen tehtävien hoitamiseksi. Kyseisen lainkohdan mukaan ulkoasiainministeriö ilmoittaa Keskusrikospoliisin tuon lain nojalla tekemästä jäädyttämissä päätöksestä perusteluineen Euroopan unionin neuvoston ja YK:n turvallisuusneuvoston toimivaltaiselle työryhmälle tai komitealle (säännöksen perusteluista ks. HE 61/2012 vp, s. 30–32). Toiseksi tietoja saisi luovuttaa ulosottomiehelle varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 14 §:ssä annettujen tehtävien ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain 2 b §:ssä annettujen tehtävien hoitami-

seksi. Ensiksi mainitussa lainkohdassa säädetään ulosottomiehen velvollisuudesta panna täytäntöön Keskusrikospoliisin tekemä jäädyttämissä päätös ja jälkimmäisessä sen velvollisuuksista panna täytäntöön EU:n neuvoston asetukseen perustuva varojen jäädyttäminen. Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 6 momentti, jonka mukaan päätöksen edellä esitetystä 5 momentista tarkoitettua tietojen luovuttamisesta tekee selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystään kuuluva poliisimies.

37 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 momentti, jonka mukaan epäilyttävää liiketoimintaa koskevan ilmoituksen kohteeseen saada tieto ilmoituksen tekijästä sovellettaisiin lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki). Kyse olisi puhtaasti selkeyttävästä viittaussäännöksestä, sillä henkilötietolain (523/1999) 8 § 4 momentin mukaan oikeudesta saada tietoa ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään. Erillinen viittaussäännös on kuitenkin tarpeen sen korostamiseksi, että ilmoituksen tekijän henkilöiden salaaminen ilmoituksen kohteelta voi tietyissä tilanteissa olla tarpeen ilmoituksen tekijän turvallisuuden takaamiseksi. Viittaus julkisuuslakiin selventäisi sitä, että ilmoituksen tekijän henkilöyttä koskevaa tietopyyntöä arvioitaisiin aina myös julkisuuslain 11 § 2 momentin 1 kohdan valossa, mikä mahdollistaisi tietojen luovuttamisesta kieltäytymisen muun muassa tilanteissa, joissa luovuttamisesta voisi seurata ilmoituksen tekijän henkeen tai terveyteen kohdistuva uhka.

Alusliikenteen rajoitukset. Pakotteiden kohteena voi olla aluksessa oleva henkilö, tavara tai itse alus, joko aluksen omistajuuden tai sen lippuvaltion perusteella. Tyypillisiä aluksia koskevia pakotteita ovat lastiin liittyvät kiellot (esimerkiksi asevientikiellot) tai kiello antaa alukselle satamapalveluja. Pakotteilla voidaan myös velvoittaa valtioita esimerkiksi estämään tietyn yksilöidyn aluksen saapuminen satamiinsa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Rajavartiolaitokselle, Tullille ja VTS-viranomaiselle kullekin itsenäisenä toimivalta panna täytäntöön aluksiin liittyviä pakotteita. Käytännössä viranomais-

ten välinen työnjako määräytyy pakotteiden kohteen mukaan. Viranomaisten limittäisten toimivaltuuksien on tarkoitus helpottaa yhteistyötä siinä tosiasiallisessa tilanteessa, jossa pakotteiden kohteena oleva alus on pyrkimässä Suomen sisäisille aluevesille. Tulli, VTS-viranomainen ja Rajavartiolaitos toimivat tiiviissä yhteistyössä pakotteiden valvonnassa kuten muissakin merellisissä valvontatehtävissä. Koska kullakin mainitulla viranomaisella olisi toimivalta pakotteiden valvontaan, niiden tulisi sopia keskenään tarkemmin käytännön valvontatoiminnasta ja sen tarkoituksenmukaisesta yhteensovittamisesta muun muassa sen varmistamiseksi, ettei alukselle lähde päällekkäisiä toimintaohjeita eri viranomaisilta.

Käytännössä Tulli saa ensimmäisenä tiedon Suomeen matkalla olevasta kauppa-aluksesta sen tehtyä ns. saapumisilmoituksen, joka tulee pääsääntöisesti tehdä 24 tuntia ennen aluksen saapumista suomalaiseen satamaan. Tieto viedään Portnet-järjestelmään. Jos alukseen kohdistuu pakotteita, alus otetaan tarkempaan seurantaan. Aluksen lähestyessä Suomen aluevesiä sille ilmoitetaan kiellosta saapua Suomeen, jos kyse on maahantulo-kiellosta. Mikäli alukseen ei kohdistu maahantulokielloa ja se on VTS-alueella, pääsääntöisesti alukselle annettavan viranomaisohjeistuksen toteuttaa VTS-viranomainen. Pakotteista riippuen VTS-viranomainen voi kieltää alusta saapumasta VTS-alueelle tai määrätä se satamaan tai kieltää sitä lähtemästä satamasta. Mikäli alus ei tottele VTS-viranomaisen määräyksiä viime kädessä Rajavartiolaitos karkottaa aluksen sisäisiltä aluevesiltä tai pakottaa sen pysymään satamassa. Huvialusten osalta tieto aluksesta voidaan taas saada esimerkiksi Itämeren alueen rajavalvontayhteistyön (BSRBCC) tiedonvaihdon kautta, johon yhteistyöhön Rajavartiolaitos osallistuu taikka Rajavartiolaitoksen suorittamassa vesiliikennevalvonnassa tai rajatarkastuksessa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että yllä kuvattujen lakimuutosten yhteydessä päivitetäisiin eräitä pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvissä laeissa olevia vanhentuneita säännöksiä sekä eräitä muita säännöksiä. Muutokset kohdistuisivat rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momenttiin, josta poistettaisiin viittaus jo

kumottuun lakiin eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä sekä päivitetäisiin EU:n perussopimukseen kohdistuvat viittaukset ajantasaisiksi. Vastaavat viittaukset päivitetäisiin myös pakotelakiin. Rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momentin muuttamisen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista myös poistaa momentin 2 kohta, jossa viitataan kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetulla lailla kumottuun lakiin maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta (157/1974), sekä muuttaa momentin 6 kohtaa, jossa viitataan vuoden 2011 valmiuslailla (1552/2011) kumottuun aiempaan valmiuslakiin (1080/1991).

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Edellä kuvatulla tavalla pakotteiden täytäntöönpanon tehostamiseksi ehdotetut toimet esitetään toteuttavaksi mahdollisimman pitkälle olemassa olevien rakenteiden ja voimavarojen puitteissa. Ehdotettu järjestelmä aiheuttaisi kuitenkin jonkin verran lisätyötä erityisesti ulosottoviranomaisille. Pääosa työstä aiheutuisi pakotelistausten vertaamisesta tietokantoihin omaisuuden etsimiseksi sekä, milloin jäädytettävää omaisuutta löytyisi, tuon omaisuuden säilyttämisestä ja siitä huolehtimisesta jäädyttämisen aikana. Säilyttämisestä aiheutuvien toimenpiteiden määrä voi huomattavastikin vaihdella riippuen jäädytetyn omaisuuden laadusta ja määrästä sekä siitä, onko omaisuutta tarpeen realisoida jäädyttämisen aikana. Esityksen mukaan täytäntöönpanosta ja jäädytettyjen varojen säilyttämisestä ja hoidosta aiheutuvista kuluista vastaisi kuitenkin se, jolle jäädytetty omaisuus kuuluu. Ulosottomies voisi kattaa sille aiheutuvat kustannukset jäädytetystä omaisuudesta.

Omaisuuden etsiminen viranomaistietokantojen avulla olisi puolestaan toteutettavissa automaattisen tietojenkäsittelyn keinoin, ja tutkimusten kohteena olisivat tietokannat, joihin ulosottomiehellä on jo nyt käyttöoikeus ja -yhteys. Ulosottomies voisi käyttää työnsä tukena myös harmaan talouden selvi-

tysyksikköä, joka on erikoistunut tekemään automaattiseen tietojenkäsittelyyn perustuvia tietokantahakuja oikeushenkilöiden taloudellisesta asemasta.

Ulosottomies ryhtyisi omaisuuden etsimiseen ja tarvittaessa jäädyttämiseen ulkoasiainministeriön toimitettua sille toimenpiteitä varten EU:n neuvoston asetuksen, jossa edellytetään siinä mainittujen luonnollisten tai oikeushenkilöiden varojen tai taloudellisten resurssien jäädyttämistä. Käytännössä ulkoasiainministeriön asema täytäntöönpanoprosessissa olisi verrattavissa ulosoton hakijan asemaan ulosmittausprosessissa. Ulkoasiainministeriön tulisi tällöin ratkaista ulosottomiehen sille toimittamat, pakotteiden kohteena olevan henkilön tai yhteisön tekemät pyy pyynnöt omaisuuden vapauttamiseksi johonkin EU-asetusten sallimaan käyttötarkoitukseen. Ulkoasiainministeriöllä on kuitenkin vastaava tehtävä jo nykyisellään suoraan EU-asetusten nojalla. Käytännössä poikkeuslupiin liittyvä työmäärä kuitenkin kasvaisi, jos jäädytettävää omaisuutta löydetäisiin aiempaa kattavammin.

Tulli valvoo tavaroiden ulkomaankauppaa, siihen liittyen Suomen sovellettavaksi säädettyjen rajoitusten ja pakotteiden noudattamista sekä ottaa vastaan ja käsittelee Portnettiin annetut alusten ilmoitukset. VTS-viranomainen kommunikoi alusten kanssa ja vastaa niiden liikennöinnistä VTS-alueella. Rajavartiolaitoksella on hyvä merellinen toimintavalmius sekä monipuolinen osaaminen ja kalusto valvontatehtävien suorittamiseksi. Esitetyt lakimuutokset eivät toisi Tullin, VTS-viranomaisen tai Rajavartiolaitoksen toimintaan merkittäviä muutoksia, vaan ainoastaan selkeyttäisivät nykyistä toimintaa ja viranomaisten välistä tehtävänjakoa.

Kokonaisuudessaan esitetyllä järjestelmällä ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia.

4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kansainvälisiä pakotteita otetaan käyttöön kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, kuten terrorismin ja joukkotuhoaseiden uhkan torjumiseksi sekä esimerkiksi ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen

toteutumisen edistämiseksi. Suomi on korostanut pakotteiden käyttökelpoisuutta osana kokonaisvaltaista ulkopoliittista lähestymistapaa erilaisiin kansainvälisiin turvallisuusuhkiin ja pitänyt tärkeänä pakotteiden tehokasta kansallista täytäntöönpanoa YK:n ja EU:n jäsenmaissa. Odotettavissa ei ole, että Suomesta löytyisi merkittävässä määrin kansainvälisten pakotteiden kohteena olevien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden omaisuutta. Jäädyttämismuutosten tehokas täytäntöönpano on kuitenkin tärkeää sen varmistamiseksi, ettei Suomea voitaisi jatkossakaan käyttää esimerkiksi jäädytettävän omaisuuden piilottamiseen tai varojen sioitustoimintaan. Esitys liitelakeineen toteutuessaan mahdollistaisi rahanpesun selvittelykeskuksen hallussa olevien tietojen nykyistä laajemman käytön ja siten vähentäisi merkittävästi viranomaisyhteistyön esteitä. Erityisesti rahanpesulain muutos ehdotuksilla on tavoiteltu rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaedellytysten parantamista niin, että ne vastaisivat pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvän käytännön työn tarpeisiin. Muutokset noudattavat hallitusohjelman linjausta viranomaisten välisen tiedonvaihdon edistämisestä ja olisivat myös sopusoinnussa rahanpesulain tavoitteen sekä uuden, 1.1.2014 voimaan tulleen poliisilain kanssa. Muutosehdotukset parantaisivat erityisesti rahanpesun selvittelykeskuksen hallussa olevan tiedon käytettävyyttä pakotteiden täytäntöönpanossa, jolloin myös tarpeettomia viranomaisten välisen tiedonvaihdon esteitä purettaisiin. Lisäksi ilmoitusvelvollisten suoja vahvistettaisiin merkittävästi, jotta ilmoitusvelvolliset eivät joutuisi henkeen ja terveyteen kohdistuvien uhkien tai mahdollisten kostotoimien kohteeksi sekä turvattaisiin jatkossa ilmoitusten tekeminen.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Ulkoasiainministeriö asetti 3.2.2011 työryhmän valmistelemaan terroristivarojen jäädyttämisen mahdollistavaa hallinnollista järjestelmää ja selvittämään kansainvälisiin pakotteisiin liittyviä viranomaisvastuita. Työ-

ryhmän tehtäväksi annettiin ensimmäisessä vaiheessa valmistella kansallinen hallinnollinen varojen jäädytysjärjestelmä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden täysimääräiseksi täytäntöön panemiseksi. Työryhmä luovutti ensimmäistä vaihetta koskevan mietintönsä ulkoasiainministeriölle 1.2.2012. Siihen perustuva hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta (HE 61/2012 vp) annettiin eduskunnalle keuhakuussa 2012 ja ehdotetut lait tulivat voimaan 1.6.2013.

Toisessa vaiheessa työryhmän tehtäväksi annettiin selvittää kattavasti viranomaisvastuut liittyen pakotteiden kansalliseen täytäntöönpanoon ja neuvontaan. Tarkastelussa tuli työryhmän toimeksiannon mukaan arvioida, mikä olisi asianmukainen tapa hoitaa pakotesäädöksiin liittyvät toimivaltaisen viranomaisen tehtävät. Työryhmän tehtävänä oli myös selvittää pakotelainsäädännön mahdolliset uudistamistarpeet ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin uudistusten valmistelemiseksi. Työryhmä luovutti ulkoasiainministeriölle 8 päivänä helmikuuta 2013 toista vaihetta koskevan mietintönsä sekä siihen sisältyvän luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Työryhmän mietinnöstä saaduista lausunnoista on laadittu erillinen lausuntokooste, jota ei ole tarkoituksenmukaista sellaisenaan toisintaa tässä. Seuraavassa esitetään kuitenkin pääkohdat lausuntopalautteesta lähinnä siltä osin kuin samat teemat toistuivat useiden lausunnonantajien palautteessa ja erityisesti niiltä osin kuin palautteessa ehdotettiin muutoksia tai tarkennuksia työryhmämietinnön liitteenä olleeseen hallituksen esitysluonnokseen.

Varojen jäädyttämiseen liittyvät menettely. Finanssialan Keskusliitto kiinnitti lausunnossaan huomiota EU:n pakotteista johtuvien jäädyttämisvelvoitteiden täytäntöönpanoon liittyviin ongelmiin finanssisektorilla. Hankaludet ovat liittyneet muun muassa pakotteiden kohteiden puutteelliseen yksilöimiseen EU-säädöksissä ja velvollisuuteen jäädyttää varat "viipymättä" vaikka usein olisi tarve tehdä lisäselvityksiä ennen kuin toimenpide voidaan tehdä. Finanssialan Keskusliitto kiinnitti huomioita myös siihen, että jäädyttämistä koskevien poikkeusten tulkinta on ongelmallista, ja viranomaisten tulisikin ottaa yksiselitteisesti kantaa siihen, onko ja miltei osin varoja on jätettävä jäädyttämättä. Liiton mukaan on olennaista, ettei asia missään olosuhteissa jää ilmoitusvelvollisen arvioitavaksi. Valtakunnanvoudinvirasto puolestaan kiinnitti lausunnossaan huomioita siihen, että esityksessä ei otettu kantaa muun muassa siihen, miten tulisi suhtautua jäädytettävään omaisuuteen, jonka arvo uhkaa alentua tai jonka säilyttämisestä aiheutuvat kustannukset ovat suuret.

Menettelyn osalta saatu lausuntopalaute on pyritty huomiomaan erityisesti esityksen perusteluteksteissä avaamalla siellä ulosotto-kaaren soveltamista pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvissä tilanteissa. Ehdotettujen muutosten on toisaalta myös lain tasolla katsottava osittain parantavan tilannetta Finanssialan keskusliiton esittämällä tavalla, sillä ulosottoviranomaisen tuominen mukaan jäädyttämisprosessiin on omiaan helpottamaan finanssilaitosten asemaa. Vaikka velvoite jäädyttää löydetyt varat perustuu suoraan EU-asetukseen ja finanssilaitosten on jatkosakin oma-aloitteisesti muun muassa jäädytettävä listatulle henkilölle tai yhteisölle kuuluva tili, se voi täytäntöönpanon myöhemmässä vaiheessa nojata ulosottomiehen antamaan ohjeistukseen.

Tietojen luovuttaminen ja muut oikeusturvapätkökohdat. Turun yliopisto kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että esityksessä tulisi kauttaaltaan huomioida esitettyjen muutosten mahdollisia perusoikeusvaikutuksia. Muutoinkin lausuntopalautteessa tuotiin laajasti esiin sitä, että erityisesti tietojen luovuttamista koskevia säännösehdotuksia ja niiden perusteluita tulisi tarkentaa ja selven-

tää myös perustuslakivaliokunnan lausunto-käytännön valossa.

Tietosuojavaltuutettu kiinnitti erityistä huomioita viranomaisrekisterien hyödyntämisen tehostamiseen liittyviin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskeviin kysymyksiin ja katsoi, että näitä olisi arvioitava esityksessä tarkemmin. Myös Verohallinto kiinnitti huomioita samaan asiaan. Verohallinto katsoi erityisesti, että lain tasolla tulisi selkeyttää sitä, keitä tietojen luovuttamisvelvoitteet koskevat.

Suomen Asianajajaliitto korosti, että mikäli viranomaisrekistereiden käyttöä tehostetaan, tulee samalla kiinnittää huomiota kansalaisten oikeusturvaan siten, että rekisteröityjen henkilöiden oikeudet tulevat asianmukaisesti huomioituksi. Se kiinnitti huomioita myös sivullisten oikeusasemaan tilanteessa ja ehdotti tämän tarkentamista esityksen perusteissa.

Finanssialan Keskusliitto katsoi, että rahanpesulakiin ehdotettuja tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä tulisi tarkentaa ehdotetusta ja että ne tulisi tiukemmin sitoa kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpanoon liittyviin tehtäviin. Kyseisiä lainkohtia on jatkovalmistelussa muokattu myös tässä lausunnossa esitettyyn suuntaan. Lausunnossa kiinnitettiin muutoinkin huomioita tarpeeseen säätää tarkasti muun muassa luovuttavien tietojen luonteesta ja tietojen vastaanottajista sekä huolehtia asianmukaisista oikeusturvatakeista.

Saatu palaute on pyritty huomioimaan sekä ehdotettujen lakien säädöstekstissä että hallituksen esityksen perusteluissa. Tietojen luovuttamista ja antamista koskevia säännöksiä on jatkovalmistelussa merkittävästi rajattu ja tarkennettu sekä pakotelain että rahanpesulain osalta. Tietojen luovuttamiseen liittyviä kysymyksiä on arvioitu aiempaan tarkemmin sekä näiden pykälien yksityiskohtaisissa perusteluissa että säätämisyjärjestystä koskevissa yleisperusteluissa.

Tietosuojavaltuutettu kiinnitti huomiota siihen, että tietojen luovuttaja vastaa aina siitä, ettei se oikeudettomasti luovuta tietoja ulkopuolisille. Jotta tietoja voidaan laillisesti luovuttaa kolmannelle osapuolelle, esimerkiksi toiselle viranomaiselle, tulee luovuttajan varmentua mm. siitä, että luovutuksen

saajalla on laillinen peruste käsitellä pyydettyjä tietoja ja että ne ovat tarpeellisia pyydettyyn käyttötarkoitukseen. Tietosuojavaltuutettu totesi myös, että yleensä poliisien rekisteristä tapahtuvista henkilötietojen luovutuksista on säädetty tarkkaan laissa, kenelle ja mitä tietoja voidaan luovuttaa. Tietosuojavaltuutettu piti poikkeavana sitä, että tietojen luovuttaminen olisi sidottu ainoastaan ennalta määrittelemättömän toisen viranomaisen lakisääteisen tehtävän hoitamiseen, etenkin kun viranomaisten lakisääteiset tehtävät on usein määritelty laissa hyvin yleisellä tasolla. Finanssialan Keskusliitto nosti tietosuojavaltuutetun tavoin lausunnossaan esille, että tietojen luovutus ”viranomaisille niille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi” ei täytä tarkkarajaisuuden, oikeasuhtaisuuden, välttämättömyyden ja perusteltavuuden vaatimuksia. Saatu palaute on huomioitu niin, että rahanpesulain tietojen luovuttamista koskeva ehdotus on rajattu niin, että rahanpesun selvittelykeskuksen saamia tietoja saisi käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja esitutkintaan saattamiseksi. Lisäksi tietoja saisi luovuttaa ensinnäkin ulkoasiainministeriölle sille varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 9 §:ssä annettujen tehtävien hoitamiseksi. Kyseisen lainkohdan mukaan ulkoasiainministeriö ilmoittaa Keskusrikospoliisin tuon lain nojalla tekemästä jäädyttämisspäätöksestä perusteluineen Euroopan unionin neuvoston ja YK:n turvallisuusneuvoston toimivaltaiselle työryhmälle tai komitealle (säännöksen perusteluista ks. HE 61/2012 vp, s. 30–32). Toiseksi tietoja saisi luovuttaa ulosottomiehelle varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 14 §:ssä annettujen tehtävien ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämiseksi annetun lain 2 b §:ssä annettujen tehtävien hoitamiseksi. Ensiksi mainitussa lainkohdassa säädetään ulosottomiehen velvollisuudesta panna täytäntöön Keskusrikospoliisin tekemä jäädyttämisspäätös ja jälkimmäisessä sen velvollisuuksista panna täytäntöön EU:n neuvostona asetukseen perustuva varojen jäädyttäminen. Päätöksen 5 momentissa tarkoitettuja tietojen

luovuttamisesta tekee rahanpesun selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystöön kuuluva poliisimies. Näin sekä luovutuksensaajat että luovutetun tiedon käyttötarkoitus on määritelty. Näin sekä luovutuksensaajat että luovutetun tiedon käyttötarkoitus on määritelty, ja oikeus tietojen käyttämiseen ja luovuttamiseen on tarkemmin sidottu tilanteisiin, joissa se on tarpeen Suomea sitovien kansainvälisten pakotteiden täytäntöön panemiseksi.

Maahantulorajoitteet. Sisäasiainministeriö kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esityksessä tulisi arvioida tarkemmin pakotteisiin perustuvien maahantulorajoitteiden täytäntöönpanoa ja niihin liittyviä viranomaisvastuista Suomessa. Lausunto on otettu huomioon jatkovalmistelussa, jossa tarkennettiin viranomaistehtävien kuvausta hallituksen esityksessä ja siihen sisällytettiin ehdotus ulkomaalaislain tarkennukseksi.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä

2 a §. Lain 2 a §:n 1 momentissa säädetään, että Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien pääomien liikkuvuutta, maksuja tai muita taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä koskevien Euroopan yhteisön perustamis sopimuksen 60, 301 tai 308 artiklan nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettujen asetusten voimaantulosta ja niitä rikottaessa sovellettavista rangaistussäännöksistä annetaan tieto Suomen säädöskokoelmassa julkaistavalla ulkoasiainministeriön ilmoituksella.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Lissabonin sopimuksen voimaan tultua vanhentuneet viittaukset Euroopan yhteisön perustamis sopimukseen korvattaisiin asianmukaisin viittauksin Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen. Lissabonin sopimuksen voimaan tulon jälkeen EU:n toimivalta pakotepolitiikan alalla perustuu Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21(1) artiklan mukaan

[u]nionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu sen perustamisen, kehittämisen ja laajentumisen johtoajatukseksi oleviin periaatteisiin, joita unioni pyrkii edistämään muualla maailmassa:

demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja yhteisvastuu sekä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen.

Sopimuksen 21(2) artiklan mukaan

[u]nioni määrittelee ja toteuttaa yhteistä politiikkaa ja toimintaa sekä pyrkii saamaan aikaan pitkälle menevää yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla tavoitteenaan:

[...]

b) lujittaa ja tukea demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita;

c) säilyttää rauha, estää konfliktit ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta noudattaen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämääriä ja periaatteita sekä Helsingin päätöksiä ja Pariisin peruskirjan tavoitteita, ulkorajoja koskevat tavoitteet mukaan luettuina[.]

Sopimuksen 29 artiklan mukaan

[n]euvoisto tekee päätökset, joissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen. Jäsenvaltiot varmistavat, että niiden kansallinen politiikka on unionin kantojen mukaista.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklassa säädetään:

1. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä on päätetty kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto hyväksyy tarvittavat toimenpiteet määränemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta. Neuvosto ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille.

2. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

3. Tässä artiklassa tarkoitettu säädetty sisältävät tarvittavat säännökset oikeusturvasta.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien pakotteiden ohella EU:lla on Lissabonin sopimuksessa hyväksytyjen muutosten jälkeen toimivalta kohdistaa talo-

uspakotteita myös unionin sisäisiin toimijoihin. Sopimuksen 75 artiklan 1 kohdan mukaan

[s]ikäli kuin on tarpeen 67 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi terrorismin ja siihen liittyvän toiminnan ennalta ehkäisemisen ja torjumisen osalta, Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavalista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla puitteet pääomanliikkeitä ja maksuja koskeville hallinnollisille toimenpiteille, kuten luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, ryhmän tai muun kuin valtiollisen yhteisön omistamien tai hallussaan pitämien varojen, muun rahoitusomaisuuden tai saadun taloudellisen hyödyn jäädyttämiselle.

Artiklan nojalla ei toistaiseksi ole annettu sekundaarilainsäädäntöä.

Neuvoston pakoteasetukset annetaan siis nykyisin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla.

2 b §. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 b §, jossa säädettäisiin EU:n pakoteasetuksiin perustuvan luonnollisten ja oikeushenkilöiden varojen etsimisen ja jäädyttämisen tehostamiseksi tarpeellisista menettelyistä. Pykälän *1 momentin* mukaan ulosottomies panisi jäädyttämisveloitteen täytäntöön ulkoasiainministeriön hakemuksesta noudattaen ulosottokaaren 8 luvun 5—10 ja 12—15 §:n säännöksiä.

EU:n pakoteasetus ulosottooperusteena. Ulosottokaaren 1 luvun 2 §:n 5 kohdassa säädetään, että "[s]en mukaan kuin siitä muussa laissa säädetään, tämän lain mukaista menettelyä noudatetaan myös täytäntöönpanossa, joka koskee - - Euroopan unionin eräiden toimielinten tuomioita ja päätöksiä". Säännöksessä käytetty termi "pätös" ei viittaa lainkohdassa tarkoitettujen EU-oikeudellisten instrumenttien muotoon, vaan sen voidaan katsoa kattavan myös asetuksen muodossa annetut jäädyttämistä koskevat veloitteet. Täytäntöönpanonäkökulmasta EU:n neuvoston pakoteasetus rinnastuisi siis tällaisiin muihin EU-toimielinten tuomioihin ja päätöksiin.

Sen sijaan jäädyttämisen täytäntöönpanoon ei sovellettaisi Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvistä oikeudenhoitoa koskevista säännöksistä annettua lakia (1554/1994), jossa säädetään tiettyjen neuvoston, komission,

Euroopan keskuspankin ja Euratomin välityslautakunnan päätöksien täytäntöönpanosta. Tuon lain soveltamisalaan kuuluvat sen 1 § 1 momentin mukaan kuitenkin vain Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 280 artiklan tai 299 artiklan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 18 artiklan kolmannen kohdan nojalla täytäntöönpanokelpoiset tuomiot ja päätökset. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 299 artiklassa määrätään täytäntöönpanokelpoiseksi "[n]euvoston, komission tai Euroopan keskuspankin säädös, jossa määrätään maksuvelvollisuus muulle kuin valtiolle". Jäädyttämisessä ei ole kyseessä tällaisen maksuvelvoitteen asettaminen.

Käytännössä ulosottokaaren mukainen täytäntöönpanomenettely käynnistyisi ulkoasiainministeriön toimittaessa ulosottomiehelle toimenpiteitä varten neuvoston asetuksen, jossa säädetään sen liitteessä lueteltujen luonnollisten ja oikeushenkilöiden varojen jäädyttämisestä. Ulosottomies vertaisi asetuksen liitteessä olevaa luetteloa sen käytössä oleviin tietokantoihin. Mikäli listatuille tahoille kuuluvaa omaisuutta ei löytyisi, ulosottomies ilmoittaisi tästä ulkoasiainministeriölle. Jos jollakin listatulla taholla paljastuisi olevan omaisuutta Suomessa, ulosottomies ryhtyisi ulosottokaaren 8 luvun mukaisiin täytäntöönpanotoimiin.

Ulosottokaaren 8 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan irtaimen ja kiinteän omaisuuden takavarikko pannaan täytäntöön noudattaen soveltuvin osin, mitä 4 luvussa säädetään ulosmittauksesta. Ulosottokaaren 4 luvun 31 §:n 1 momentin mukaan ulosottomies ottaa ulosmitatut esineet haltuunsa. Jollei siitä aiheudu velalliselle tuntuvaa haittaa, esineet voidaan jättää myös lukittuun tilaan velallisen luokse. Jollei ilmeistä hukkaamisvaaraa ole, esineet voidaan ulosmitatuiksi merkittyinä tai merkittämättä jättää velallisen haltuun. Momentissa todetaan vielä, että jos ulosmittattu omaisuus on sivullisen hallussa, ulosottomiehen tulee ottaa omaisuus haltuunsa tai kieltää sivullista luovuttamasta omaisuutta muulle kuin ulosottomiehelle. Luvussa on lisäksi säännöksiä esimerkiksi rekisteri-ilmoituksen tekemisestä (esimerkiksi kiinteistön tai rekisteröidyn aineettoman oikeuden ulosmittaus). Ulosmittauksen jälkeen ve-

lallinen ei saa hävittää taikka ilman ulosottomiehen lupaa luovuttaa tai pantata ulosmittattua omaisuutta tai muutoin määrätä sitä (4 luvun 37 §).

Ulosottokaaren 8 luvun 1, 2, 3, 4 ja 11 §:n soveltamatta jättäminen. Jäädättämisveloitteen täytäntöönpanoon ei ehdotetun pykälän mukaan sovellettaisi ulosottokaaren 8 luvun 1, 2, 3, 4 tai 11 §:ää. Kyseisen luvun 1 §:ssä säädetään siitä, että tuon luvun mukaisesti pannaan täytäntöön oikeudenkäymiskaaren 7 luvussa tarkoitettu takavarikko ja muu turvaamistoimi. Siten 1 §:ään viittaamiselle pakotteiden täytäntöönpanon osalta ei ole perusteita. Ulosottokaaren 8 luvun 2 §:ssä säädetään hakijan velvollisuudesta asettaa ulosottomiehelle vakuus vahingosta, joka vastajalle voi syntyä. Ulosottokaaren yleisiä menettelysäännöksiä koskevan 3 luvun 44 § mukaan vakuutta ei kuitenkaan vaadita hakijalta, joka on julkisyhteisö. Jäädättämisen tarkoituksesta ja sen periaatteesta koko löydetävän varallisuuden kattavuudesta johtuu, että päätöksen kohde ei ensinnäkään voisi asettaa ulosottokaaren 8 luvun 3 §:n mukaista niin sanottua torjuntavakuutta täytäntöönpanon estämiseksi. Koska velvoite jäädättää varat ei ole samalla tavalla alisteinen ns. varsinaisen pääasian käsittelylle kuin turvaamistoimipäätös, ei sen täytäntöönpanoon sovellettaisi myöskään 4 §:n mukaista veloitusta saattaa pääasia vireille määrääjässä.

Ulosottokaaren säännöksistä poikettaisiin myös täytäntöönpanokuluja koskevan 8 luvun 11 §:n osalta. Tuossa pykälässä viitataan oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 10 §:ään, jonka mukaan turvaamistoimen täytäntöönpanosta aiheutuvista kustannuksista vastaa ensisijaisesti turvaamistoimen hakija, ja pääkäsittelyn yhteydessä ratkaistaan se, kenen korvattavaksi kulut viime kädessä jäävät. Pakkokeinolain 6 luvun 11 §:ssä taas viitataan kulujen osalta oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:ään, jonka mukaan hakijan, on maksettava täytäntöönpanosta aiheutuneet kulut, jos turvaamistoimi on hankittu tarpeettomasti. Ehdotetussa laissa poikettaisiin näistä ratkaisuksista ja omaksuttaisiin sen sjaan säännös, jonka mukaan kulut kantaisi päätöksen kohde itse. Pakoteasetuksen täytäntöönpano tapahtuu ulosottokaaren 8 luvun mukaisesti ja varojen jäädättämistä voidaan pitää

turvaamistoimen luontoisena toimena. Pakoteasetuksen täytäntöönpanossa ei ole kuitenkaan kyse mahdollisesti myöhemmin tuomilla vahvistettavan veloitteen täyttämisen turvaamisesta vaan lopulliseen täytäntöönpanoperusteeseen verrattavasta täytäntöönpanosta. Täytäntöönpanokulujen kattamista voidaan arvioida samoin kuin ulosottomenettelyssä muutoinkin (muissa kuin turvaamistoimissa). Ulosottokaaren 9 luvun 1 §:n mukaan vastaaja on velvollinen maksamaan tarpeelliset kulut, jotka aiheutuvat maksuveloitteen tai muun veloitteen täytäntöönpanossa omaisuuden kuljettamisesta, säilyttämisestä, myynnistä tai muista ulosottomiehen täytäntöönpanotoimista. Toissijaisesti niistä vastaa hakija. Ulkoasiainministeriön roolina olisi prosessin tässä vaiheessa lähinnä välittää ulosottomiehelle EU:n neuvoston antama asetus sen liitteessä olevine nimiluetteloinen. Ulkoasiainministeriöllä ei siis olisi harkintavaltaa sen suhteen, laittaako se täytäntöönpanoprosessin vireille, eikä sillä myöskään ole asiassa mitään sellaista saatavaa, jota se pyrkisi täytäntöönpanolla turvaamaan. Kulujen kohdistamisella ulkoasiainministeriölle ei siten olisi sellaisia perusteita kuin turvaamistointen osalta yleensä. Lisäksi on huomattava, että jäädättämisveloitteen täytäntöönpanossa ei ole kyse prosessista, jossa viime vaiheessa päätöksen kohteen varoja voitaisiin realisoida toisen hyväksi tai jossa päätöksen kohde voisi menettää omaisuuttaan esinekonfiskaationomaisesti esimerkiksi valtiolle. Koko varallisuus säilyy pakoteasetuksen liitteessä luetellun henkilön tai yhteisön omistuksessa ja palaa hänen yksinomaiseen vallintaansa, kun asetus hänen osaltaan kumotaan. Jäädättämisen aikana täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset ovat siten luonteeltaan lähinnä sellaisia varojen hoidosta aiheutuvia kustannuksia, joista jäädättämisveloitteen kohde olisi joka tapauksessa joutunut itse vastaamaan. Tämän takia on katsottu perustelluksi ehdottaa, että jäädättämisen täytäntöönpanon kustannuksista, kuten esimerkiksi omaisuuden säilytys- ja hoitokuluista, vastaisi päätöksen kohde itse. Ehdotettu säännös vastaisi sisällöltään varojen jäädättämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 14 §:ää. Varojen jäädättäminen EU:n pakotteiden perusteella muistuttaa oi-

keusvaikutuksiltaan läheisesti varojen jäädyttämistä edellä mainitun kansallisen jäädyttämislain nojalla, minkä vuoksi myös sääntelyn johdonmukaisuus puoltaa ehdotettua muotoilu.

Jäädytettyjen varojen hoitamisesta aiheutuvat kustannukset lienevät yksinkertaisimmillaan palkkiota jäädytetyn tilin ylläpitämisestä. Muiden omaisuuserien osalta on mahdollista, että omaisuuden myyminen olisi tarpeen omaisuuden arvon säilyttämiseksi tai sen jatkuvasta säilyttämisestä aiheutuvien korkeiden kustannusten vuoksi. Tällaisessa tilanteessa ulosottomies voisi myydä omaisuutta ulosottokaaren 8 luvun 7 §:n mukaisesti ja siinä säädetyin edellytyksin.

Poikkeukset varojen jäädyttämisestä. Jäädyttämisvelvoitteita sisältävissä EU:n neuvoston pakotteita koskevissa asetuksissa säädetään perusteista, joilla jäsenvaltio voi antaa luvan vapauttaa jäädytettyjä varoja tai sallia varojen luovuttamisen sellaiselle henkilölle tai yhteisölle, jonka varat on jäädytetty. Poikkeusperusteilla pyritään yhtäältä takamaan jäädyttämisen kohteena olevalle itselleen mahdollisuus käyttää jäädytettyä omaisuutta tiettyihin tarkoituksiin, mukaan lukien perustarpeiden tyydyttämiseen, toisaalta suojelemaan vilpittömässä mielessä toiminutta kolmatta osapuolta jäädyttämisen vaikutuksilta. Neuvoston 15.6.2012 päivittämässä Rajoittavien toimenpiteiden (pakotteiden) täytäntönpäytäjä ja arviointia koskevissa suuntaviivoissa (asiakirja 11205/12, jäljempänä "Pakotesuuntaviivat") on sovittu pakoteasetuksissa käytettävissä vakiomuotoiluista, joita uusissa pakoteasetuksissa yleensä käytetään, ellei ole perusteltua syytä poiketa niistä.

Pakotesuuntaviivojen vakiomuotoilujen (kappale 83) mukaan jäsenvaltiot voivat "tarkoituksenmukaisiksi katsomiinsa ehdoin" myöntää poikkeuksen jäädyttämisestä tai luovuttamiskiellosta, jos varat

"a) ovat tarpeen liitteessä X lueteltujen luonnollisten ja oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten sekä kyseisten luonnollisten henkilöiden huollettavina olevien perheenjäsenten perustarpeiden tyydyttämiseksi mukaan luettuina menot, jotka aiheutuvat elintarvikkeiden hankinnasta, vuokrasta tai asuntolainasta, lääkkeitä ja sairaanhoidosta, ve-

roista, vakuutusmaksuista ja julkisten palvelujen käytöstä;

b) on tarkoitettu yksinomaan oikeudellisiin palveluihin liittyvien kohtuullisten palkkioiden maksamiseen ja näistä palveluista aiheutuneiden kulujen korvaamiseen;

c) on tarkoitettu yksinomaan jäädytettyjen varojen tai jäädytettyjen taloudellisten resurssien tavanomaisesta säilyttämisestä tai hoidosta aiheutuvien palkkioiden tai palvelumaksujen maksamiseen;

d) ovat tarpeen poikkeuksellisia menoja varten edellyttäen, että asianomainen toimivaltainen viranomaislainen on ilmoittanut muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja komissiolle vähintään kaksi viikkoa ennen luvan myöntämistä perusteet, joiden nojalla se katsoo, että erityinen lupa olisi myönnettävä;

e) maksetaan kansainvälisen oikeuden mukaisesti koskemattomuutta nauttivan diplomaatti- tai konsuliedustuston tai kansainvälisen järjestön tilille tai tililtä, mikäli tällaiset maksut on tarkoitettu käytettäväksi kyseisen diplomaatti- tai konsuliedustuston tai kansainvälisen järjestön virallisiin tarkoituksiin;

f) ovat tarpeen ihmisten turvallisuuden tai ympäristönsuojelun varmistamiseksi."

Ensimmäinen poikkeuksen (a kohta) tarkoituksena on turvata se, että jäädyttämisestä ei aiheudu haittaa sen kohteena olevan henkilön tai yhteisön perustarpeiden täyttämiseksi. Kohdassa luetellaan tällaisina perusmenoina "elintarvikkeiden hankinnasta, vuokrasta tai asuntolainasta, lääkkeitä ja sairaanhoidosta, veroista, vakuutusmaksuista ja julkisten palvelujen käytöstä" aiheutuvat kustannukset. Sanamuodosta ilmenee kuitenkin, ettei listaa tule pitää tyhjentyvänä, vaan poikkeuslupa voidaan myöntää mille hyvänsä sellaiselle menolle, jota jäsenvaltion toimivaltainen viranomaislainen pitää perustarpeisiin kohdistuvana.

Seuraava poikkeus (b kohta) pyrkii turvaamaan sen, että jäädyttämisestä huolimatta toimenpiteen kohteena olevan henkilön tai yhteisön on mahdollista käyttää tarvitsemiin oikeudellisiin palveluihin. Muotoilun taustalla lienee erityisesti tarve turvata listatun mahdollisuus tehokkaasti valittaa listauspäätöksestä EU-tuomioistuimeen. Sen sanamuoto ei kuitenkaan aseta luvan myöntämisen

edellytykseksi sitä, että kustannukset liittyivät nimenomaan tällaisiin oikeudellisiin palveluihin. Maksettavien palkkioiden "koh-tuullisuutta" vaativa edellytys pyrkii varmistamaan sen, että jäädyttämistoimenpiteen kohteena oleva ei voisi vapauttaa jäädytettyjä varojaan vetoamalla tekaistuihin kustannuksiin.

Kolmannen poikkeusperusteen (c kohta) tarkoituksena on varmistaa, että jäädyttämisestä ei aiheudu tarpeetonta vahinkoa jäädytettävälle omaisuudelle. Jäädyttämisen tarkoituksena ei ole vaikuttaa kielteisesti omaisuuden arvoon, ja sen vuoksi on perusteltua, että sen asianmukaisesta säilyttämisestä ja hoidosta aiheutuvat kustannukset voidaan jäädyttämisestä huolimatta maksaa.

Neljäs poikkeusperuste (d kohta) antaa jäsenvaltioiden viranomaisille toimivallan myöntää muitakin poikkeuksia silloin, kun sille on erityiset perusteet. Muotoilu ei rajoita tällaisia perusteita muuten kuin että niiden on oltava luonteeltaan "poikkeuksellisia". "Poikkeuksellisuuden" sisältöä ei ole määritelty. Kun otetaan huomioon se, että jäädyttämisellä puututaan varsin ankarasti sen kohteen mahdollisuuksiin käyttää omaisuuttaan ja siten hänen perusoikeuksiinsa, tulisi tätä perustetta kuitenkin tulkita laajasti. Menettelyn poikkeuksellisuutta korostaa kuitenkin se, että kaikista sen perusteella myönnettyistä luvista on ilmoitettava kaksi viikkoa ennen varojen vapauttamista komissiolle ja jäsenvaltioille.

Viidennen poikkeusperusteen (e kohta) tarkoituksena on turvata se, että pakotteista ei aiheudu tarpeetonta haittaa jäsenvaltioiden ja unionin kansainvälisten suhteiden hoitamiseksi ja erityisesti, että diplomaattisten edustustojen toiminta ei tarpeettomasti vaikeudu.

Kuudes poikkeusperuste (f kohta) soveltuu lähinnä silloin, kun jäädyttämisen kohteena on yritysomaisuus. Poikkeuksen avulla voidaan tällöin varmistaa se, että jäädyttämisestä ei aiheudu esteitä sille, että yritys voisi asianmukaisesti huolehtia sen toiminnasta syntyvien ihmisten ja ympäristön suojeluun liittyvien riskien hallinnasta.

EU:n asetukseen sisältyvät poikkeusperusteet asettavat jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten harkintavallan ulkorajat silloin, kun ne harkitsevat EU-asetuksella asete-

tusta jäädyttämismenpiteestä poikkeamista. Poikkeusperusteet on kuitenkin esimerkiksi perustarpeiden osalta määritelty väljästi siten, että jäsenvaltio voi käyttää laajaa harkintaa sen suhteen, mitä se tällaisiksi menoiksi katsoo.

Ulosottoaaren 8 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan irtaimen ja kiinteän omaisuuden takavarikko pannaan täytäntöön noudattaen soveltuvin osin, mitä 4 luvussa säädetään ulosmittauksesta. Ehdotetun lain mukaan tätä säännöstä sovellettaisiin myös pantaessa täytäntöön EU-asetukseen perustuvaa jäädyttämismenpiteä. Ulosottomies noudattaisi täytäntöönpanossa ulosmittausta koskevia suojaosuuksia, rajoituksia ja kieltoja. Jäädyttämisen kohteen perustoimeentulo tulisi siten ulosottoaaren säännösten perusteella turvaksi. Ulosottomenettelyssä ulosoton hakija voi kuitenkin rajoittaa hakemustaan esimerkiksi tiettyyn euromäärään ulosottoperusteessa tuomitun euromäärän sijaan. Palkan ja muun toistuvaistulon osalta hakija ja velallinen voivat sopia ulosottoaaren 4 luvun 60 §:n mukaisen maksusopimuksen, missä velalliselle itselleen voi jäädä säännönmukaiseen ulosottopidätykseen verrattuna suurempi määrä palkasta. Hakijalle ei ole sinänsä oikeutta määrätä siitä, mitä omaisuutta ulosmitataan, vaan ulosmittausjärjestyksestä säädetään ulosottoaaren 4 luvun 24 §:ssä. Asianosaiset voivat kuitenkin saman luvun 25 §:n mukaan sopia ulosmittausjärjestyksestä toisin. Ulosottoaaren säännökset turvaisivat siten jäädytyksen kohteen perustoimeentulon samalla tavoin kuin muussakin ulosottomenettelyssä. Toisaalta hakijan ja velallisen välillä voitaisiin tarvittaessa sopia edellä kuvatuissa puitteissa myös muiden varojen vapauttamisesta silloin, kun sille olisi EU-asetukseen sisältyvä peruste.

Kolmannen osapuolen oikeuksia suojaavat taas poikkeuslausekkeet, joiden vakiomuotoilut sisältyvät Pakotesuuntaviivojen 85 ja 86 kappaleisiin. Jäädyttämisen piiriin kuuluu kappaleeseen 82 sisältyvän vakiomuotoilun mukaan varat, jotka ovat pakotteiden kohteena olevan henkilön tai yhteisön "omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa". Jäädyttämisen ei kuitenkaan ole tarkoitettu koskevan kolmannelle henkilölle kuuluvaa omaisuutta. Siten 86 kappaleeseen sisältyvän vakiomuoto-

toilun mukaan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi myöntää luvan jäädyttämisestä poikkeamiseen, jos varoista tehtävä maksu "perustuu sopimukseen tai velvoitukseen, jonka [pakotteiden kohteena oleva] henkilö, yhteisö tai elin on tehnyt tai joka on syntynyt kyseiselle henkilölle, yhteisölle tai elimelle ennen päivää, jona [häneen kohdistettiin pakotteita]". Suojaa saavat tämän säännöksen nojalla vain sellaiset henkilöt, joiden oikeus on syntynyt ennen kuin pakotteita kohdistettiin velalliseen. Suuntaviivojen 85 kappaleeseen sisältyvän vakiolausekkeen perusteella mahdollistetaan se, että varoja voidaan vapauttaa myös silloin, kun niitä koskee "EU:ssa annettu tuomioistuimen tai viranomaisen päätös tai kyseisessä jäsenvaltiossa täytäntöön pantava tuomioistuimen päätös" tai ennen pakotteiden kohdentamista kyseiseen henkilöön tai yhteisöön tehty välimiesoikeuden päätös. Ulkoasiainministeriö olisi siis jatkossakin EU-pakoteasetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen, ja voisi siis tarvittaessa myöntää luvan tällaisille maksuille kulloisenkin pakoteasetuksen sallimissa puitteissa.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin, että jäädyttäminen olisi pantava täytäntöön riippumatta siitä, onko asetuksen liitteessä tarkoitettu luonnollinen tai oikeushenkilö nostanut EU:n tuomioistuimissa asetuksen kumoamista koskevan kanteen. Varojen jäädyttäminen välittömästi asetuksen tultua voimaan on välttämätöntä, jotta varoja ei ehditä piilottaa tai siirtää viranomaisten ulottumattomiin. Asetuksesta johtuvat velvoitteet jäädyttää sen liitteessä lueteltujen tahojen varat eivät myöskään lakkaa, vaikka asetuksen kumoamista koskeva kanne olisi vireillä tuomioistuimessa.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin täytäntöönpanosta vastaavan ulosottomiehen tiedonsaantioikeudesta silloin, kun kyse on EU:n pakotteisiin perustuvasta varojen jäädyttämisestä.

Momentin ensimmäisen lauseen mukaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 2 §:ssä tarkoitetuilla ilmoitusvelvollisilla olisi velvollisuus oma-aloitteisesti ilmoittaa momentissa mainituille viranomaisille heillä olevasta, pakotteiden kohteena olevien hen-

kilöiden ja yhteisöjen omaisuudesta. Omaaloitteinen ilmoitusvelvollisuus on lähtökohdaisesti epätyypillinen lainsäädäntöratkaisu. Ilmoitusvelvolliset joutuvat kuitenkin jo nykyisellään rahanpesulain 23 §:n mukaisesti seuraamaan ja ilmoittamaan epäilyttäviä liiketoimista viranomaisille. Ilmoitusvelvollisuus pakotteiden perusteella jäädytettävästä omaisuudesta taas perustuu yleensä jo suoraan EU:n pakoteasetuksiin, joissa säädetään ilmoitusvelvollisuudesta viranomaisille: tällaisia velvoitteita asettavat esimerkiksi Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annettu neuvoston asetus (EU) N:o 267/2012 (40 artikla), Syyrian tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annettu neuvoston asetus (EU) N:o 36/2012 (29 artikla), Valko-Venäjää koskevista rajoittavista toimenpiteistä annettu neuvoston asetus (EY) N:o 765/2006 (5 artikla) ja Korean demokraattiseen kansantasavaltaan kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annettu neuvoston asetus (EY) N:o 329/2007 (10 artikla). Finanssilaitokset noudattavatkin jo nykyisellään suoraan EU-asetuksiin perustuvien velvollisuuksien täyttämiseksi käytäntöä, jonka mukaan ne ilmoittavat jäädyttämistään omaisuudesta ulkoasiainministeriölle ja Keskusrikospoliisille. Ehdotetulla säännöksellä vahvistettaisiin tämä toimintamalli kuitenkin niin, että tiedot tulisi jatkossa antaa ulosottomiehelle, jonka tehtäväksi jäädyttämisen täytäntöönpanoon liittyvät viranomaistehtävät osoitettaisiin. Ulkoasiainministeriön tulisi kuitenkin jatkossakin tehdä EU-asetuksiin perustuvat ilmoitukset komissiolle ja muille jäsenmaille. Tämä olisi myös ehdotetussa järjestelmässä ongelmaton, sillä ulkoasiainministeriöllä olisi ulosottokaaren mukaisesti ulosoton hakijana oikeus saada tarvitsemansa jäädytettyä varallisuutta koskevat tiedot ulosottomieheltä. Ulkoasiainministeriön tietojensaantioikeudesta ei sen vuoksi olisi tarpeen säätää erikseen.

Todetulla tavalla jäädyttämispäätöksen täytäntöönpano muistuttaisi läheisesti eräiden ulosottokaaren tarkoitettujen päätösten täytäntöön panemista. Myös näiden päätöksen täytäntöön panemiseksi tarpeelliset tiedot muistuttavatkin sen vuoksi toisiaan, joten luontevaa olisi, että luovutettavien tietojen laajuus määriteltäisiin yhdenmukaisesti ulos-

ottokaaren 3 luvun 66 §:n kanssa. Tuossa lainkohdassa säädetään:

66 §

Sivullisen tietojenantovelvollisuus

Sivullisen on kysyttäessä ilmoitettava ulosottomiehelle:

1) onko hänellä velalliselle kuuluvaa omaisuutta hallussaan tai muutoin määräysvallassaan ja omaisuuden laatu;

2) onko velallisella häneltä tai hänellä velalliselta saatavia ja saatavien peruste ja määrä sekä saatavia koskevien tilien maksuliike ja velallisella olevat tilin käyttöoikeudet;

3) onko hän tehnyt velallisen kanssa tai tämän hyväksi sellaisen oikeustoimen, jolla saattaa olla merkitystä etsittäessä velallisen omaisuutta, ja oikeustoimen sisältö;

4) velallisen saamaa tuloa ja luontoisetuja koskevat tiedot, työaikaa koskevat tiedot, tulon maksamisen perusteet sekä velallisen yhteystiedot, jotka hänellä on tiedossaan työnantajana tai tulon maksajana;

5) velallisen osoite- ja puhelintiedot samoin kuin muut yhteystiedot, jotka hänellä on tele- tai postitoiminnan harjoittajana.

Mitä 1 momentin 2 kohdassa säädetään, koskee myös vastaisuudessa erääntyvää saatavaa, jos sitä koskeva sitoumus on annettu tai muu oikeusperuste syntynyt, samoin kuin saatavaa, jonka peruste tai määrä on epäselvä tai ehdollinen. Mitä 1 momentin 3 kohdassa säädetään, koskee myös menettelyä, järjestelyä tai muuta toimenpidettä, joka on vaikutukseltaan oikeustoimeen rinnastettava.

Sivullinen on velvollinen ulosottomiehen kehotuksesta esittämään 1 momentissa tarkoitettua seikkaa koskevan sopimus- tai muun asiakirjan sekä siihen välittömästi liittyvän muun aineiston. Ulosottomiehellä on oikeus ottaa asiakirjasta ja aineistosta jäljennös. Luotto-, rahoitus- tai vakuutuslaitos ei saa muulle kuin viranomaiselle ilmaista, onko ulosottomies tehnyt tässä pykälässä tarkoitettun tiedustelun.

Rahanpesulain 2 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten olisi siis omaaloitteisesti luovutettava edellä tarkoitettut tiedot ulosottomiehelle. Selvyyden vuoksi pykälään ehdotetaan lisäksi viittausta, jonka mukaan sivullisen ja viranomaisen velvollisuudesta antaa tietoja säädetään ulosottokaaren 3 luvun 64—68 §:ssä.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi yleissäännös EU:n pakoteasetuksiin sisältyvien toimivaltaisen viranomaisen tehtävien hoitamisessa Suomessa. Täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä hoidetaan Suomessa useassa eri viranomaisessa näiden toimialojen ja niitä koskevien erityissäädösten mukaisesti. Pakoteasetuksiin sisältyy kuitenkin sellaisia kansallisille viranomaisille osoitettavia tehtäviä, jotka eivät minkään kansallisen säädöksen perusteella ilmeisellä tavalla lukeudu millekään tietylle viranomaiselle. Voimassa olevissa asetuksissa tällaisia ovat erityisesti finanssipakotteisiin liittyvät tehtävät, kuten Iraniin kohdistuvista pakotteista annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 267/2012 30 ja 30 a artiklojen perusteella vaadittavien varainsiirtolupien myöntäminen tai finanssipakotteiden täytäntöönpanotoimista raportointinen komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Näiden tehtävien on katsottu lähinnä valtioneuvoston ohjesääntöön sisältyvän toimivaltajaon perusteella kuuluvan ulkoasianministeriön vastuulle. Sääntelyn selkeyden kannalta olisi kuitenkin toivottavaa, että tehtävistä säädettäisiin nimenomaisesti lain tasolla.

Ehdotetun säännöksen mukaan ulkoasianministeriö vastaisi sellaisista EU:n pakoteasetuksista johtuvista viranomaistehtävistä, jotka eivät kansallisten säädösten perusteella kuulu muun viranomaisen toimialaan. Säännös ehdotetaan jätettävän varsin yleiseen muotoon sen vuoksi, että pakoteasetuksiin nykyisin sisältyviä ja mahdollisesti tulevaisuudessa lisättäviä tehtäviä ei voi tyhjentävästi kuvata tai ennakoita kansallisessa laissa. Säännöksessä viitattaisiin EU-säädöstyyppeihin lisäksi YK:n turvallisuusneuvoston pakotteita koskevista päätöslauselmista aiheutuvien tehtävien hoitamiseen. Säännöksen tarkoituksena on erityisesti varautua tilanteisiin, jossa turvallisuusneuvoston päätöslauselmasta aiheutuisi viranomaiselle toimintavelvollisuus, mutta kyseistä päätöslauselmaa ei olisi ehditty panna EU:ssa täytäntöön unionin lainsäädännöllä.

4 §. Rangaistussäännöksiä koskevaa 4 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että siihen sisältyvät Euroopan yhteisön perustamissopimukseen kohdistuvat vanhentuneet viittaukset saatettaisiin ajan tasalle. Pykälässä viitat-

taisiin jatkossa Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluviin asetuksiin, jotka on annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla ja jotka siten koskevat talous- ja rahoitussuhteiden keskeyttämistä kolmannen maan kanssa tai rajoittavien toimenpiteiden kohdistamista luonnollisiin henkilöihin, oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin. Vastaava päivitys ehdotetaan tehtäväksi myös rikoslain 46 luvun 1 §:ään, johon pakotelain 4 §:ssä viitataan. Kyse olisi puhtaasti teknisestä päivityksestä, jolla ei muutettaisi kriminalisoinnin alaa.

Vahingonkorvauskysymyksestä. EU:n neuvoston pakoteasetuksiin sisältyvät jäädyttämisvelvoitteet muistuttavat sisällöltään velvoitteita, joista Keskusrikospoliisi voi määrätä varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) nojalla. Tuon lain 16 §:ssä säädetään valtion velvollisuudesta korvata Keskusrikospoliisin tekemän jäädyttämiss päätöksen kohteelle jäädyttämisestä aiheutunut vahinko, jos jäädyttäminen on ollut perusteetonta. Lain esitöissä (HE 61/2012 vp, s. 38) erityissäännöksen tarvetta perustellaan jäädyttämisen mahdollisesti tuntuvillakin vaikutuksilla päätöksen kohteen omaisuudensuojaan.

Toimenpiteiden sisällöllisestä samankaltaisuudesta huolimatta vastaavaa säännöstä ei ehdoteta lisättäväksi pakotelakiin. Tällaista sääntelyä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena tilanteessa, jossa päätöksen tekijänä toimii EU:n toimielin. EU:n pakotteiden kohteella on mahdollisuus pyytää EU-tuomioistuimelta, että tuomioistuin velvoittaa EU:n suorittamaan sille vahingonkorvausta (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 268 artikla ja 340 artikla toinen kohta). Suomen valtio voisi kuitenkin tietyin edellytyksin joutua vahingonkorvausvastuuseen, jos sen viranomaisen katsottaisiin rikkoneen EU-oikeutta. Lisäksi täytäntöönpanomenettelyssä tapahtuneen vahingon korvaamiseen soveltuu vahingonkorvauslain 3 luvun 2 § ja ulosottokaaren 3 luvun 111 §.

Lisäksi on huomattava, että korvaus- ja vastuukysymyksistä säädellään EU-asetuksissa itsessään. Nämä eivät kuitenkaan koske EU:n toimielinten tai jäsenvaltioiden

vastuuta määrittämistä pakotteista, vaan niiden tarkoituksena on suojata erityisesti eurooppalaisia vientiyrityksiä ja ulkomaankaupan rahoitukseen osallistuvia finanssilaitoksia yhtäältä pakotteiden noudattamiseen liittyvistä sopimusrikkomuksista aiheutuvilta vaateilta, toisaalta vastuulta pakotteiden rikkomisesta silloin, kun yritysten toiminta on ollut huolellista. Pakotesuuntaviivoissa (s. 38) esitetään useimpiin pakoteasetuksiin sisältyvä vakiomuotoilu vastuuvapauslausekkeeksi, jonka mukaan

1. Varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämisestä tai niiden saataville asettamisen epäamisestä, joka on tapahtunut vilpittömässä mielessä siinä uskossa, että se on tämän asetuksen mukaista, ei seuraa minkäänlaista vastuuvollisuutta jäädyttämisen toteuttaneelle tai saataville asettamisen eväneeille luonnolliselle tai oikeushenkilölle, yhteisölle tai elimelle taikka sen johtajille tai työntekijöille, ellei varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämisen tai saataville asettamisen epäamisen osoiteta tapahtuneen huolimattomuuden seurauksena.

2. Luonnollisten tai oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten toimista ei seuraa asianomaisille minkäänlaista vastuuvollisuutta, jos he tai ne eivät tienneet eikä heillä tai niillä ollut perusteltua syytä epäillä, että heidän toimintansa tai niiden toiminta rikkoisi tässä asetuksessa säädettyjä toimenpiteitä.

Ensimmäisellä kohdalla suojellaan siten sellaista toimijaa, joka on huolellisesta toiminnastaan huolimatta tullut jäädyttäneeksi varoja tai kieltäytyneeksi niiden luovuttamisesta, vaikka siihen ei todellisuudessa olisi ollut asetuksesta johtuvaa velvoitetta. Säännöksen ensisijaisena tarkoituksena lienee suojata yhtäältä ulkomaankauppaa harjoittavaa vientiyritystä, joka kieltäytyy sopimuksen mukaisesta toimituksesta epäiltyään perustellusta syytä esimerkiksi ostajasta saamiensa tietojen totuudenmukaisuutta, sekä toisaalta pankkia, joka varovaisuutta noudattaen kieltäytyy toteuttamista liiketointa, koska ei ole kyennyt varmistumaan sen lainmukaisuudesta. Toisen kohdan tarkoituksena on taas rajoittaa vastuuta tilanteessa, jossa joku on tullut rikkoneeksi asetusta – esimerkiksi luovuttaneeksi "välillisesti" varoja pakotteiden kohteena olevan henkilön käyttöön – il-

man, että hänellä olisi ollut perusteltua aiheutta epäillä toimivansa lain vastaisesti.

Pakotesuuntaviivoihin (s. 39) sisältyy lisäksi vakiomuotoilu "vaateiden huomiotta jättämisestä koskeva lausekkeeksi". Sen ensimmäisen kohdan mukaan

Vaateita, jotka liittyvät sopimukseen tai liiketoimeen, jonka suorittamiseen ovat vaikuttaneet suoraan tai välillisesti, kokonaan tai osittain, toimenpiteet, jotka on määrätty tämän asetuksen nojalla, ei oteta huomioon, mukaan lukien korvausvaateet tai muut tämänkaltaiset vaateet, kuten korvausvaatimukset tai vakuuteen perustuvat vaatimukset, erityisesti joukkolainan, vakuuden tai korvauksen, etenkin missä tahansa muodossa olevan rahallisen vakuuden tai rahallisen korvauksen, pidentämistä tai maksamista koskevat vaateet, jos vaateen esittää:

a) liitteessä X, Y tai Z lueteltu nimetty henkilö, yhteisö tai elin,

b) kuka tahansa muu xxx henkilö, yhteisö tai elin, mukaan lukien xxxx,

c) henkilö, yhteisö tai elin, joka toimii a tai b alakohdassa tarkoitetun henkilön, yhteisön, tai elimen välityksellä tai sen puolesta.

Tämän lausekkeen ensisijainen tarkoitus on suojata ulkomaankauppaa ja sen rahoitukseen osallistuvia yrityksiä erityisesti pakotteiden kohteena olevaan valtioon sijoittuneiden yritysten vaateilta. Vastuunrajoitus on hyvin laaja, jätetäänhän sen mukaan huomiotta kaikki vaateet, joiden taustalla on pakotteiden vaikutus "välillisesti" ja "osittain" jonkin liiketoimen suorittamiseen.

1.2 Laki Finanssivalvonnasta

71 §. Oikeus ja velvollisuus luovuttaa tietoa. Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:ssä säädetään Finanssivalvonnan oikeudesta ja velvollisuudesta antaa tietoja salassapitosäännösten estämättä. Pykälässä ei ole säännöksiä tietojen luovuttamisesta ulosottomiehelle sen suorittaessa ulosottoaaren mukaisia täytäntöönpanotoimia tai yleensä viranomaisille silloin, kun tiedot ovat tarpeen kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpanemiseksi. Finanssivalvonta toimii yhteistyössä rahanpesun selvittelykeskuksen, poliisin, Harmaan talouden selvitysyksikön, Verohallinnon ja muiden asianomaisten viranomais-

ten kanssa talousrikollisuuden ehkäisyssä ja torjunnassa lain 3 c §:n mukaisesti.

Ulosottoaaren 3 luvun 67 § mukaan viranomaisen ja sen, joka hoitaa julkista tehtävää, on pyydettyessä ilmoitettava ulosottomiehelle kaikki tiedossaan olevat muun muassa velallisen omaisuutta ja varallisuutta, tuloja, velkoja ja muuta taloudellista asemaa sekä maksuyhteyksiä koskevat tiedot sekä velallisen työ- ja palvelussuhteita, eläkkeitä ja taloudellista toimintaa koskevat tiedot. Selvytyksen vuoksi Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:ään ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi uusi 11 d kohta Finanssivalvonnan oikeudesta luovuttaa tietoja ulosottomiehelle, jonka vastuulle EU-pakotteisiin perustuvan jäädyttämisen täytäntöönpano edellä kuvatulla pakotelain muutoksella osoitettaisiin ja jonka vastuulle laissa varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi on osoitettu sanotun lain nojalla annettujen jäädyttämisspäätösten täytäntöönpano. Tietojen luovuttaminen ei välttämättä ole mahdollista esimerkiksi 71 §:n 5 momentin nojalla, jos salassa pidettäviä tietoja luovuttanut toisen valtion valvonta- tai muu viranomaisen ei ole antanut siihen nimenomaista suostumusta.

1.3 Rikoslaki

46 luku. **Maahantuontiin ja maastavientiin liittyvät rikokset**

1 §. Säännöstelyrikos. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa olevaan viittaukseen eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämiseksi annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi vakiintuneen lainsäädäntötekniikan mukaisesti lain numero säädöskokoelmassa. Momentin 2 kohdassa viitataan kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetulla lailla (562/1996) kumottuun lakiin maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta ja momentin 4 kohdassa viitataan lailla 415/1993 kumottuun lakiin eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä. Nämä kohdat ehdotetaan poistettaviksi. Momentin 6 kohtaan sisältyvä viittaus ehdotetaan päivitettäväksi viittauksella vuoden 1991 valmiuslain korvanneeseen valmiuslakiin (1552/2011). Momentin 9 kohdassa oleva vanhentunut viittaus Euroopan yhteisöihin ehdotetaan korvattavaksi viittauksella Eu-

roopan unioniin. Lisäksi ehdotetaan korjattavaksi momentissa olevat säädöskokoelma- viittaukset nykyisen lainsäädäntötekniikan mukaisiksi. Momenttiin sisältyvien lainkohtien numerointia ehdotetaan muutettavan vastaavasti.

Työryhmämietinnöstä saadussa lausuntopäätteessä esitettiin myös sitä, että rikoslain 46 lukuun sisältyvää sääntelyä muutettaisiin niin, että EU:n pakoteasetusten rikkominen kriminalisoidaisiin erillisellä "pakoterikos"-nimikkeellä. Jatkovalmistelussa ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena arvioida asiaa tämän hallituksen esityksen yhteydessä.

Pykälän 1 momentin 11 kohdassa olevat viittaukset Euroopan yhteisön perustamisso- pimukseen ehdotetaan korjattavaksi ajan- tasaisin viittauksin Euroopan unionin toimin- nasta tehtyyn sopimukseen. Pykälässä viit- taisiin jatkossa Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluviin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopi- muksen 215 artiklan nojalla talous- ja rahoit- tussuhteiden keskeyttämisestä kolmannen maan kanssa tai rajoittavien toimenpiteiden kohdistamisesta luonnollisiin tai oikeushen- kilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin annettuihin asetuksiin. Vastaava päivitys ehdotetaan tehtäväksi myös pakote- lain 4 §:ään, joka viittaa rikoslain 46 luvun 1 §:ään. Kyse olisi puhtaasti teknisestä päivi- tyksestä, jolla ei muutettaisi kriminalisoinnin alaa.

1.4 Ulkomaalaislaki

36 §. *Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle.* Ulkomaalaislain 11 §:ssä säädettyjen maahantulon edellytysten mu- kaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää si- tä, että häntä ei ole määrätty maahantulokiel- toon. Lain esitöissä kyseisen pykälän yksi- tyiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tällainen maahantulokielto voi olla kansalli- nen tai toisen Pohjoismaan taikka Schengen- valtion määräämä (HE 28/2003 vp, s. 125). EU:n neuvoston pakotteisiin perustuvat maa- hantulokiellot viedään Schengen- tietokantaan. Pakotteisiin perustuvan matkus- tusrajoitteiden kohteena olevan ulkomaalai- sen osalta maahantulon edellytykset eivät siis täyty. EU:n pakotepäätöksiin sisältyy joh- donmukaisesti jo kansainvälisten ihmisoike-

usstandardienkin edellyttämä säännös, jonka mukaan pakotteisiin perustuvat matkustusra- joitteet eivät velvoita jäsenvaltiota estämään oman kansalaisensa palaamista kotimaahan- sa.

EU-päätökset mahdollistavat yleensä maa- hantulokiellosta poikkeamisen kyseisen jä- senvaltion viranomaisen luvalla myös muilla neuvoston päätöksessä erikseen säädetyillä perusteilla. Näitä voivat olla esimerkiksi pa- kottavat humanitaariset syyt ja kyseisen hen- kilön osallistuminen kansainvälisiin konfe- rensseihin, joissa haetaan ratkaisua pakottei- den taustalla oleviin syihin tai jotka ovat YK:n koolle kutsumia. Poikkeusluvan myön- tämisen edellytykseksi voidaan asettaa se, et- tä muut jäsenmaat eivät vastusta luvan myön- tämistä. Kiistatapauksissa lupa voidaan kui- tenkin yleensä myöntää, jos jäsenmaiden määräenemmistö on myöntämisen kannalla. Jos EU:n pakotteiden kohteena oleva henkilö olisi pyrkimässä Suomeen, hänelle voitaisiin siis tarvittaessa myöntää EU-päätökseen pe- rustuva poikkeus tuossa päätöksessä asetet- tuun maahantulokieltoon. Tällöin olisi kat- sottava, että henkilö ei olisi tuon matkansa osalta myöskään ulkomaalaislain 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla maahantulokiellon ko- teena.

Ulkomaalaislain 11 §:n tarkoittamissa ti- lanteissa voidaan siis katsoa, että Suomen lainsäädäntö mahdollistaa Suomea sitovien, pakotteisiin perustuvien maahantulokieltojen asianmukaisen täytäntöönpanon. Erikseen on kuitenkin vielä arvioitava tilannetta, jossa Suomessa jo oleskeleva henkilö hakisi oles- kelulupaa ja hänen havaittaisiin olevan mat- kustusta rajoittavien pakotteiden kohteena. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi sil- loin, jos EU:n neuvosto määräisi henkilön maahantulokiellon kohteeksi tämän oleskel- lessa Suomessa.

Euroopan unionin päätöksissä käytetyn va- kiomuotoilun mukaan "jäsenvaltioiden on to- teuttava tarvittavat toimenpiteet estääkseen [pakotteiden kohteena olevan henkilön] tulo- n alueelleen tai kauttakulun alueensa kautta". Myös YK:n turvallisuusneuvoston päätös- lauselmassa käytetään vastaavantyyppistä muotoilua "[Member States shall] prevent the entry into or transit through their territories by designated individuals". Siten Suomea si-

tovien oikeudellisten velvoitteiden ei niiden sanamuodon perusteella voi ainakaan yksiselitteisesti katsoa edellyttävän sitä, että Suomi poistaisi maasta maahan laillisesti saapuneen henkilön, johon sittemmin olisi kohdistettu matkustusrajoitteita, jonka sittemmin havaitaisiin olevan matkustusrajoitteen kohteena. Säännösten tarkoituksen ja päämäärän voitaisiin kuitenkin katsoa tätä edellyttävän esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö on tavalla tai toisella onnistunut tulemaan maahan, vaikka häntä koskeva maahantulokielto on jo ollut voimassa. Samoin on katsottava, että ainakin vain lyhytaikaisesti maassa olevalle henkilölle ei aina tulisi myöntää oleskeluluvan jatkoa tilanteessa, jossa hänet on Suomessa oleskelunsa aikana asetettu pakotteiden kohteeksi. Toisaalta selvän oikeudellisen veloitteen puuttuessa ei näyttäisi olevan perusteltua eikä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien valossa mahdollistakaan estää maassa kenties jo pitkäaikaan asuneen tai muutoin tänne läheisiä siteitä muodostaneen henkilön oleskelun jatkamista. Suomella tulisi siis kuitenkin olla tietyissä tilanteissa tarvittaessa mahdollisuus evätä oleskelulupa matkustusrajoitteiden kohteena olevalta henkilöltä myös silloin, kun tämä tavataan Suomesta.

Ulkomaalaislain 36 §:ssä säädetään yleisistä edellytyksistä oleskeluluvan myöntämiselle. Pykälän 1 momentin mukaisesti oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä taikka Suomen kansainvälisiä suhteita. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella tai oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jolle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

Kansainvälisten suhteiden vaarantamisen ei kuitenkaan voida katsoa riittävän perusteeksi oleskeluluvan epäämiseen silloin, kun henkilön havaitaan olevan pakotteiden kohteena. Edellä kuvatusta syistä ulkomaalaislain 36 § 1 momenttiin esitetään lisättäväksi nimenomainen säännös siitä, että oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisen veloitteen tai Euroopan

unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Oleskeluluvan epääminen pakotteiden johdosta tulisi kuitenkin jättää samaan tapaan tapauskohtaisesti harkinnanvaraiseksi kuin koskien kansainvälisten suhteiden vaarantamista. Pakotejärjestelmään liittyvät matkustusrajoitteet eivät siis estä oleskeluluvan myöntämistä esimerkiksi perhesiteen perusteella tai oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jolle unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa. Voimassa olevan ulkomaalaislain 36 §:n 1 momentin sanamuodon ”voidaan jättää myöntämättä” katsotaan mahdollistavan edellä mainitun tapauskohtaisen harkinnan.

1.5 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä

35 §. *Rahanpesun selvittelykeskus ja sen tehtävät.* Rahanpesulain 35 §:ssä säädetään rahanpesun selvittelykeskuksesta ja sen tehtävistä. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa todetaan, että rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävänä on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ja selvittäminen. Kohdasta ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviin lisätäisiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen paljastaminen. Käsitteen ”paljastaminen” lisääminen rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviä määrittävään säännökseen mahdollistaisi rahanpesun selvittelykeskuksen hallussa olevien tietojen käytön ja luovuttamisen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa rikosten ennaltaehkäisemiseksi. Nykyisellään rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävät eivät ole linjassa poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n 1 momentin kanssa, jonka mukaan poliisin tehtävänä on muun muassa rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Rahanpesun selvittelykeskus ei voisi nykyisellään luovuttaa hallussaan olevaa tietoa rikoksen tapahtumisen ennalta estämiseksi eikä siten toteuttaa yhtä poliisille laissa säädettyistä perustehtävistä. Lisäksi rahanpesulain 1 luvun 1 §:ssä todetaan, että lain tavoitteena on estää rahanpesua ja terrorismin rahoittamista, *edistää*

tällaisen toiminnan paljastamista ja tutkintaa sekä tehostaa rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämistä ja takaisinsaantia. Sääntely ja käsitteiden sisältö olisi siten jatkossa tarpeellisilta osin sopusoinnussa sekä rahanpesulain tavoitteen että poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin kanssa poliisille säädettyjen tehtävien kanssa. Poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 momentissa todetaan, että rikoksen estämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, taikka keskeyttää jo aloitetun rikoksen tekeminen tai rajoittaa siitä välittömästi aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa. Edelleen poliisilain 5 luvun 1 §:n 3 momentissa todetaan, että rikoksen paljastamisella tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan olettaa, että rikos on tehty.

Lisäksi rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävien laajentaminen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen ja selvittämisen lisäksi näiden paljastamiseen sekä jäljempänä tarkemmin selostettu muutos rahanpesun selvittelykeskuksen oikeuksiin saada, käyttää ja luovuttaa tietoa, ovat perusteltuja myös poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentin valossa. Kyseisen momentin mukaan ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä. Samaisen pykälän 5 momentin mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää myös hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Voimassa olevassa rahanpesulain 35 §:n 2 momentissa todetaan, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisellä ja selvittämisellä tarkoitetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen epäilyihin liittyvien ilmoitusten vastaanottamista, tallettamista ja selvittämistä sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen tutkimista, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu.

Voimassa olevan 2 momentin mukaan rahanpesun estämisellä ja selvittämisellä tarkoitetaan ainoastaan sen rikoksen tutkimista, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu. Rahanpesulain 35 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen määritelmä kattaisi lisäksi sellaisten rikosten estämisen ja paljastamisen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin. Käytännössä nykyinen määritelmä ei mahdollista tietojen luovuttamista lain 37 §:n nojalla, jos tietojen luovutusvaiheessa ei ole vielä syytä epäillä rikosta. Kuitenkin tietojen luovutus saattaa olla tarpeen esimerkiksi säännöstelyrikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tai ulosottomiehen pakotteita koskevien täytäntöönpanotoimien tehostamiseksi. Muutos myös osaltaan toteuttaa hallitusohjelmassa 2011 edellytetyllä tavalla viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehostamista.

37 §. *Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa.* Rahanpesulain 37 §:ssä säädetään rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta saada, käyttää ja luovuttaa tietoa. Voimassa olevan pykälän 5 momentin mukaan saatuja tietoja saa käyttää ja luovuttaa vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja selvittämiseksi. Kansainvälisiin pakotteisiin liittyviä viranomaismateriaaleja selvittäneen työryhmän mietinnössä todetaan, että rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonluovutusosoikeuksia tulisi tarkentaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lakiin tehtävillä muutoksilla. Rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonluovutusta koskevaa momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että saatuja tietoja saisi käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä näihin liittyvien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Lisäksi tietoja saisi luovuttaa ensinnäkin ulkoasiainministeriölle sille varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 9 §:ssä annettujen tehtävien hoitamiseksi. Kyseisen lainkohdan mukaan ulkoasiainministeriö ilmoittaa Keskusrikospoliisin tuon lain nojalla te-

kemästä jäädyttämispäätöksestä perustelui-
neen Euroopan unionin neuvoston ja YK:n
turvallisuusneuvoston toimivaltaiselle työ-
ryhmälle tai komitealle (säännöksen peruste-
luista ks. HE 61/2012 vp, s. 30–32). Toisek-
si tietoja saisi luovuttaa ulosottomiehelle va-
rojen jäädyttämisestä terrorismin torjumisek-
si annetun lain 14 §:ssä annettujen tehtävien
ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansas-
kuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuulu-
vien velvoitusten täyttämisestä annetun lain 2
b §:ssä annettujen tehtävien hoitamiseksi.
Ensiksi mainitussa lainkohdassa säädetään
ulosottomiehen velvollisuudesta panna täy-
täntöön Keskusrikospoliisin tekemä jäädyt-
tämispäätös ja jälkimmäisessä sen velvolli-
suuksista panna täytäntöön EU:n neuvoston
asetukseen perustuva varojen jäädyttäminen.

Muutosehdotus perustuu siihen, että voi-
massa olevaan säännökseen ei ole kirjattu
nimenomaista toimivaltuutta tietojen luovut-
tamisesta ulosottomiehelle varojenjäädyttä-
mislakiin tai kansainvälisiin pakotteisiin pe-
rustuvan varojen jäädyttämistä koskevan vel-
voitteen täytäntöönpanoa varten. Sääntely
kattaisi myös rahanpesun paljastamisen ja
olisi yhdenmukainen poliisi-laissa poliisille
säädettyjen tehtävien kanssa. Käytännössä
nykyinen sääntely ei kaikissa tapauksissa
mahdollista tietojen luovuttamista ulosotto-
miehelle, jos tietojen luovutusvaiheessa ei
ole vielä syytä epäillä rikosta. Kuitenkin tie-
tojen luovutus saattaa olla tarpeen esimerkik-
si säännöstelyrikkoksen estämiseksi tai paljas-
tamiseksi tai ulosottomiehen täytäntöönpano-
toimien tehostamiseksi.

Tietojen luovutuksesta ulkoasianministeri-
ölle on erikseen säädetty varojenjäädyttämis-
laissa. Pakotelain 2 b §:ssä tarkoitettujen ha-
kemusten valmistelemiseksi ja täytäntöönpan-
on turvaamiseksi tietojen luovutuksesta tuli-
si säätää ehdotetussa pykälässä. Hallitusoh-
jelmassa on edellytetty, että viranomaisten
välistä tiedonvaihtoa tehostetaan. Näistä syis-
tä rahanpesun selvittelykeskuksen tiedon-
luovutusta koskevaa momenttia ehdotetaan
täsmennettäväksi niin, että selvittelykeskus
voisi käyttää ja luovuttaa hallussaan olevia
tietoja salassapitosäännösten estämättä ra-
hanpesun ja terrorismin rahoituksen estämi-
seksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6
momentti, jonka mukaan päätöksen tietojen
luovuttamisesta tekee selvittelykeskuksessa
työskentelevä päällystöön kuuluva poliisi-
mies. Rahanpesun selvittelykeskus arvioisi
kussakin tapauksessa erikseen, olisiko tietoja
tarpeellista luovuttaa. Nykyinen 6 momentti
siirtyisi uudeksi 7 momentiksi.

37 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 8
momentti, jonka mukaan epäilyttävää liike-
tointa koskevan ilmoituksen kohteen oikeu-
teen saada tieto ilmoituksen tekijästä sovel-
lettaisiin lakia viranomaisen toiminnan julki-
suudesta. Kyse olisi puhtaasti selkeyttävästä
viittaussäännöksestä, sillä henkilötietolain 8
§ 4 momentin mukaan oikeudesta saada tie-
toa ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta
viranomaisen henkilörekisteristä on voimas-
sa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuu-
desta säädetään. Erillistä viittaussäännöstä on
kuitenkin pidettävä tarpeellisena sen koros-
tamiseksi, että ilmoituksen tekijän henkilöy-
den salaaminen ilmoituksen kohteelta voi tie-
tyissä tilanteissa olla tarpeen ilmoituksen te-
kijän turvallisuuden takaamiseksi.

Ehdotettu viittaus julkisuuslakiin selventäi-
si sitä, että ilmoituksen tekijän henkilöyttä
koskevaa tietopyyntöä arvioitaisiin aina
myös julkisuuslain 11 § 2 momentin 1 koh-
dan valossa. Sen mukaan asianosaisella ei ole
oikeutta viranomaisen "asiakirjaan, josta tie-
don antaminen olisi vastoin - - erittäin tär-
keätä yksityistä etua". Julkisuuslain esitöissä
(HE 30/1998 vp) todetaan, että "[e]rittäin
tärkeä yksityinen etu taas voi liittyä esimer-
kiksi - - yksilön turvallisuuden varmistami-
seen" ja että "[e]rittäin tärkeä yksityinen etu
voi vaarantua myös tilanteissa, joissa viran-
omaiselle on annettu sellaisia tietoja, joiden
ilmaiseminen vaarantaisi tietojen antajan tur-
vallisuutta." Julkisuuslain esitöissä todetaan
lisäksi: "Sen selvittäminen, onko tiedon an-
taminen asiakirjasta vastoin erityisen tärkeää
yleistä tai yksityistä etua, edellyttää aina ta-
pauskohtaista arviointia. Viranomaisen ta-
pauskohtaisessa kokonaisharkinnassa on py-
rittävä sovittamaan yhteen yksilön oikeustur-
van kannalta keskeinen vaatimus oikeudesta
saada tietää itseään koskevan ratkaisun pe-
rusteet ja toista koskevat tärkeät edut samoin
kuin keskeisten yhteiskunnallisten tavoittei-
den ja sääntelyiden tarkoituksen toteutumi-

nen." Siten keskusrikospoliisin olisi aina ilmoituksen tekijän henkilöyttä koskevan tietopyynnön saatuaan arvioitava tapauskohtaisesti, olisiko sen luovuttaminen vastoin yllä kuvattua erittäin tärkeätä yksityistä etua. Tämä mahdollistaisi tietojen luovuttamisesta kieltäytymisen muun muassa tilanteissa, joissa luovuttamisesta voisi seurata ilmoituksen tekijän henkeen tai terveyteen kohdistuva uhka.

Ilmoituksen tekijän asemaan viittaavan säännöksen lisääminen olisi erityisen perusteltua siksi, että ilmoituksen tekemättä jättäminen on rahanpesulain 42 §:n mukaan rangaistava teko. Ilmoitusvelvolliset ovat velvollisia ilmoittamaan myös tilanteissa, joissa he epäilevät liiketoimen liittyvän terrorismin rahoitukseen. Mikäli ilmoituksen johdosta käynnistetään esitutkinta terrorismin rahoittamisesta tai muusta rikoslain 34 a luvun mukaisesta rikoksesta, tutkinnanjohtajan tai syyttäjän on ilmoitettava rahanpesun selvittelykeskukselle meneillään olevasta prosessista varojenjäädättämislain mukaisesti. Ilmoituksen tehdessään ilmoitusvelvollinen voi joutua kostotoimenpiteiden kohteeksi. Pelko tällaisesta voi johtaa siihen, että ilmoitus jätetään kokonaan tekemättä.

Erityisesti yksityiset elinkeinonharjoittajat ovat esimerkiksi isoja luottolaitoksia haavoittuvammassa tilanteessa ja voivat asiakkaan menettämisen tai kostotoimien pelossa jättää ilmoituksen tekemättä. Ehdotuksella pyritäänkin korostamaan ilmoitusvelvollisen suoja sekä turvaamaan ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen ja siten myös edistämään erityisesti terrorismin vastaiseen toimintaan liittyvien kansainvälisten pakotteiden tehokas täytäntöönpano. Erikseen on huomattava, että jo voimassa olevan Euroopan neuvoston ja parlamentin direktiivin (2005/60/EY) rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen (nk. kolmas rahanpesudirektiivi) 27 artikla edellyttää, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet suojelukseen direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten tai henkilöiden työntekijöitä, jotka ilmoittavat rahanpesua tai terrorismin rahoitusta koskevista epäilyistä joko sisäisesti tai rahanpesun selvittelykeskukselle, uhkilta tai vihamielisiltä teoilta. Direktiivi edellyttää

siis nimenomaisesti jäsenvaltioilta tarvittavia toimenpiteitä ilmoitusvelvollisten suojelemiseksi.

1.6 Tullilaki

14 §. Kansainvälisten pakotteiden kohteina on pelkkien tavaroiden lisäksi myös aluksia ja henkilöitä. Alusten on ilmoitauduttava Portnet-järjestelmän kautta Tullille, joka käsittelee nämä ilmoitukset. Tulli saa nämä alusta koskevat ilmoitustiedot ensimmäisenä viranomaisena, ja saatujen tietojen perusteella Tulli voi tarkastaa, kohdistuuko ilmoituksen tehneeseen alukseen, matkustajiin tai rahtiin pakotteita. Tullin pakotteiden valvontaan liittyvän toimivallan selkeyttämiseksi ehdotetaan lisättäväksi tullilain 14 §:ään kokonaan uusi *4 momentti* siten, että siinä mainittaisiin Tullin hallinnollinen toimivalta estää pakotteiden toimeenpanemiseksi tavaroiden tuonti Suomeen ja vienti Suomesta, jos voidaan osoittaa aluksen, sen lastin tai siinä olevien henkilöiden liittyvän pakoterikkomukseen. Tämä ehdotettu muutos kuuluu tullilaisissa säädetyn tullitoimenpiteen yleisen määrittelyn piiriin.

Pykälässä viitattaisiin Euroopan unionin pakotteita koskevan lainsäädännön lisäksi ensinnäkin Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Näillä tarkoitettaisiin erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston määräämiä, jäsenvaltioita sitovia pakotepäätöslausemia. Päätöslauselmat pannaan EU:ssa täytäntöön neuvoston päätöksillä ja asetuksilla, mutta säädösten valmisteleminen kuluu usein joidakin viikkoja. Viittaus kansainvälisiin velvoitteisiin onkin tarpeen, jotta turvataan Suomen viranomaisten edellytykset toimia turvallisuusneuvoston edellyttämällä tavalla myös tilanteessa, jossa tarvittavaa EU-tason lainsäädäntöä ei vielä olisi annettu. Toiseen lainkohdassa viitattaisiin myös niin sanottuun pakotelakiin, jonka mukaan turvallisuusneuvoston päätöslauselmien täytäntöönpanemiseksi tarvittavista taloudellisuontoisista sekä tieto- ja muuta liikennettä koskevista toimenpiteistä voidaan tarvittaessa määrätä kansallisesti asetuksella. Tällaisen asetuksen antaminen tulisi kyseeseen lähinnä edellä kuvatussa tilanteessa, jossa Suomella olisi EU-lainsäädännön puuttuessa velvollisuus toimia YK:n turvallisuusneuvoston

edellyttämällä tavalla, mutta päätöslauselman täytäntöönpano edellyttäisi yksityiskohtaisempia määräyksiä. Tullilla tulisi näissä tilanteissa olla vastaava toimivalta kuin sillä olisi, jos tarvittava EU-lainsäädäntö olisi ehditty antaa. Kolmanneksi pykälässä viitattaisiin lakiin varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi. Kyseisellä lailla pannaan kansallisesti täytäntöön eräät terrorismin vastaisia pakotteita koskevan turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) mukaiset velvoitteet, joita EU-tason lainsäädännön ei ole katsottu kokonaan kattaneen. Keskusrikospoliisi voi tuon lain mukaan määrätä varojen jäädyttämisestä tavalla, joka oikeusvaikutuksiltaan muistuttaa hyvin läheisesti EU:n pakoteasetuksista johtuvaa jäädyttämisvelvollisuutta. Koska laissa on olennaisesti kyse kansainvälisten terrorismin vastaisten pakotteiden täytäntöön panemisesta ja koska siinä säädetään samanlaisista oikeusvaikutuksista, olisi perusteltua, että Tullilla olisi myös tältä osin vastaava toimivalta.

1.7 Rajavartiolaki

24 a §. *Pakotteiden ja muiden rajoitteiden valvontatehtävät Suomen merialueella.* Rajavartiolakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 24 a §, jossa säädettäisiin rajavartiolaitoksen tehtäväksi valvoa Suomen merialueella Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti toimeenpantuja pakotteita Suomeen saapuvien tai Suomesta lähtevien alusten osalta. Tämä koskisi yhtä lailla kauppa-aluksia kuin huvialuksiakin. Muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston määräämät pakotteet pannaan täytäntöön Euroopan unionissa yhteisesti neuvoston päätöksillä ja asetuksilla. Neuvosto voi tämän lisäksi päättää myös niin sanotuista autonomisista rajoittavista toimenpiteistä eli pakotteista, jotka eivät perustu Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauseleihin. Euroopan unionin toimivalta pakotepolitiikan alalla perustuu Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen. Pakotteet perustuvat EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

Pykälässä viitattaisiin Euroopan unionin lainsäädännön lisäksi ensinnäkin Suomea si-

toviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Näillä tarkoitettaisiin erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston määräämiä, jäsenvaltioita sitovia pakotepäätöslauseleitä. Päätöslauseleimat pannaan EU:ssa täytäntöön neuvoston päätöksillä ja asetuksilla, mutta säädösten valmisteleminen kuluu usein joitakin viikkoja. Viittaus kansainvälisiin velvoitteisiin onkin tarpeen, jotta turvataan Suomen viranomaisten edellytykset toimia turvallisuusneuvoston edellyttämällä tavalla myös tilanteessa, jossa tarvittavaa EU-tason lainsäädäntöä ei vielä olisi annettu. Toisekseen lainkohdassa viitattaisiin myös niin sanottuun pakotelakiin, jonka mukaan turvallisuusneuvoston päätöslauseleimien täytäntöön panemiseksi tarvittavista taloudellisuontoisista sekä tieto- ja muuta liikennettä koskevista toimenpiteistä voidaan tarvittaessa määrätä kansallisesti asetuksella. Tällaisen asetuksen antaminen tulisi kyseeseen lähinnä edellä kuvatussa tilanteessa, jossa Suomella olisi EU-lainsäädännön puuttuessa velvollisuus toimia YK:n turvallisuusneuvoston edellyttämällä tavalla, mutta päätöslauselman täytäntöönpano edellyttäisi yksityiskohtaisempia määräyksiä. Rajavartiolaitoksella tulisi näissä tilanteissa olla vastaava toimivalta kuin sillä olisi, jos tarvittava EU-lainsäädäntö olisi ehditty antaa. Kolmanneksi pykälässä viitattaisiin lakiin varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi. Kyseisellä lailla pannaan kansallisesti täytäntöön eräät terrorismin vastaisia pakotteita koskevan turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) mukaiset velvoitteet, joita EU-tason lainsäädännön ei ole katsottu kokonaan kattaneen. Keskusrikospoliisi voi tuon lain mukaan määrätä varojen jäädyttämisestä tavalla, joka oikeusvaikutuksiltaan muistuttaa hyvin läheisesti EU:n pakoteasetuksista johtuvaa jäädyttämisvelvollisuutta. Koska laissa on olennaisesti kyse kansainvälisten terrorismin vastaisten pakotteiden täytäntöön panemisesta ja koska siinä säädetään samanlaisista oikeusvaikutuksista, olisi perusteltua, että Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluisi tarvittaessa myös tämän lain valvonta merialueilla.

34 b §. *Toimivaltuus pakotteiden ja muiden rajoitteiden valvontatehtävässä.* Edellä 24 a §:ssä mainitussa tehtävässä Rajavartiolaitoksella olisi oikeus estää ulkomaisen aluksen pääsy Suomen sisäisille aluevesille. Samoin

perustein Rajavartiolaitos voisi estää suomalaisesta satamasta lähteneen ulkomaisen aluksen poistumisen Suomen aluevesiltä sekä Suomen lipun alla purjehtivan aluksen poistumisen Suomen aluevesiltä tai talousvyöhykkeeltä.

Rajavartiolaitos osallistuu merellisten viranomaisten yhteistyöhön, ja lisäksi sillä on keskeinen rooli PTR-viranomaisten merialueelle kohdistuvassa lainvalvontatyössä. Hallituksen esityksessä ehdotetun pakotteiden valvontaan liittyvän tiedonkulun mahdollisen kehittämisen myötä pakotelainsäädännön täytäntöönpanoon osallistuvilla viranomaisilla tulisi olemaan nykyistä paremmin käytävissä valvonnan vaatima tieto. Rajavartiolaitoksella on hyvä merellinen toimintavalmius ja monipuolinen osaaminen sekä kalusto, minkä vuoksi Rajavartiolaitos on keskeinen toimija myös merialueella toteutettavassa pakotteiden valvonnassa. Rajavartiolaitos vastaa jo nykyisellään matkustusrajoitteiden täytäntöönpanosta Suomessa. Rajavartiolaitokselle ei ole säädetty erillistä tehtävä- tai toimivaltuussäännöstä näiltä osin, vaan maahantulorajoitteiden valvonnan katsotaan kuuluvan Rajavartiolaitoksen rajavalvontatehtävään. Alus voi olla pakotteiden kohteena mietinnössä esitetyin moninaisin perustein joko aluksessa olevan henkilön, lastin taikka aluksen lippuvaltion tai sen omistajan perusteella. Tämän vuoksi toimivaltuudet pakotteiden valvontaan Suomen merialueella lisättäisiin rajavartiolain lisäksi myös tullilakiin ja VTS-viranomaisen osalta alusliikennepalvelulakiin.

1.8 Alusliikennepalvelulaki

17 a § VTS-viranomaisen kieltäminen. VTS-viranomainen voisi kieltää alusta saapumasta VTS-alueelle tai poistumasta VTS-alueelta tai ankkuroimasta tai tulemasta satamaan, sekä lähtemästä ankkuripaikalta tai satamasta, mikäli tämä on tarpeellista pakotteiden täytäntöön panemiseksi. Pykälässä viitattaisiin Euroopan unionin pakotteita koskevan lainsäädännön lisäksi ensinnäkin Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Näillä tarkoitettaisiin erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston määräämiä, jäsenvaltioita sitovia pakotepäätöslausemia. Päätöslausemat pannaan EU:ssa täytäntöön neuvoston päätöksil-

lä ja asetuksilla, mutta säädösten valmisteleminen kuluu usein joitakin viikkoja. Viittaus kansainvälisiin velvoitteisiin onkin tarpeen, jotta turvataan Suomen viranomaisten edellytykset toimia turvallisuusneuvoston edellyttämällä tavalla myös tilanteessa, jossa tarvittavaa EU-tason lainsäädäntöä ei vielä olisi annettu. Toisekseen lainkohdassa viitattaisiin myös niin sanottuun pakotelakiin, jonka mukaan turvallisuusneuvoston päätöslausemien täytäntöön panemiseksi tarvittavista taloudellisluontoisista sekä tieto- ja muuta liikennettä koskevista toimenpiteistä voidaan tarvittaessa määrätä kansallisesti asetuksella. Tällaisen asetuksen antaminen tulisi kyseeseen lähinnä edellä kuvatussa tilanteessa, jossa Suomella olisi EU-lainsäädännön puuttuessa velvollisuus toimia YK:n turvallisuusneuvoston edellyttämällä tavalla, mutta päätöslauselman täytäntöönpano edellyttäisi yksityiskohtaisempia määräyksiä. VTS-viranomaisella tulisi näissä tilanteissa olla vastaava toimivalta kuin sillä olisi, jos tarvittava EU-lainsäädäntö olisi ehditty antaa. Kolmanneksi pykälässä viitattaisiin lakiin varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi. Kyseisellä lailla pannaan kansallisesti täytäntöön eräät terrorismin vastaisia pakotteita koskevan turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) mukaiset velvoitteet, joita EU-tason lainsäädännön ei ole katsottu kokonaan kattaneen. Keskusrikospoliisi voi tuon lain mukaan määrätä varojen jäädyttämisestä tavalla, joka oikeusvaikutuksiltaan muistuttaa hyvin läheisesti EU:n pakoteasetuksista johtuvaa jäädyttämisvelvollisuutta. Koska laissa on olennaisesti kyse kansainvälisten terrorismin vastaisen pakotteiden täytäntöön panemisesta ja koska siinä säädetään samanlaisista oikeusvaikutuksista, olisi perusteltua, että VTS-viranomaisen tehtäviin kuuluisi tarvittaessa toimia myös tämän lain täytäntöönpanemiseksi.

Ehdotetulla pykälällä VTS-viranomaisen toimivaltaa selkeytettäisiin. VTS-viranomaisella on vastuu toimialueellaan huolehtia alusliikenteen turvallisuudesta ja tehokkuudesta. VTS-viranomaisella on jo nykyisellään toimivalta puuttua alusten kulkuun 17 §:ssä määritellyin edellytyksin ja toimenpitein. VTS-viranomainen myös ylläpitää alusliikennepalvelulain mukaista tilannekuvaa

VTS-alueella olevasta liikenteestä ja on yksittäisten alusten kanssa vuorovaikutuksessa antaen aluksille tietoja niiden liikkumiseen vaikuttavista seikoista sekä varoittaen mahdollisista vaaratilanteista. Edelleen VTS-alueella päätöksen etsintä- ja pelastusalueen eristämistä tekee VTS-viranomainen meripelastusjohtajan esityksestä.

Vaaratilanteiden välttämiseksi on välttämätöntä, että VTS-viranomainen ilmoittaa alukselle siihen kohdistuvista toimista mahdollisimman pian, kun alus tekee ilmoituksen aikomuksestaan saapua VTS-alueelle. Mikäli alukseen kohdistuu sellainen viranomaisen antama aluksen liikennöintiä koskeva rajoite, kuten esimerkiksi Tullin tekemä päätös aluksen kulkuun puuttumisesta, on tarkoituksenmukaista, että VTS-viranomainen voi tehdä päätöksen ja/tai antaa toisen viranomaisen päätöksen toimeenpanemiseksi tarpeelliset määräykset alukselle sen varmistamiseksi, että aluksen kulkuun puututaan ottaen huomioon vallitsevat olosuhteet ja vaarantamatta muuta alusliikennettä.

Pykälään ehdotetaan lisäksi otettavaksi säännös, jonka mukaan 1 momentissa tarkoitettuista toimenpiteistä on tiedotettava välittömästi tarpeen mukaan 24 §:ssä mainituille virka-apuviranomaisille. Varsinaisten virka-apuviranomaisten lisäksi toimenpiteistä on perusteltua informoida myös ulkoasiainministeriötä sille kuuluvien täytäntöönpano- ja koordinoitavien vuoksi.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan keväällä 2015.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Suomi on Euroopan unionista ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyillä sopimuksilla sitoutunut noudattamaan ja panemaan täytäntöön EU:n neuvoston antamat pakotepäätökset ja -asetukset. Ehdotetuilla lakimuutoksilla pyritään edistämään sitä, että nämä velvoitteet pantaisiin Suomessa tehokkaasti täytäntöön. Ehdotetuissa muutoksissa ei ole kysy-

mys jäädyttämisen tai muiden toimenpiteiden edellytyksistä (vrt. PeVL 38/2012 vp) vaan menettelysäännöksistä. Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esitystä 262/1996 vp käsitellessään, että Suomi on jo EU:n liittymissopimuksessa sitoutunut noudattamaan [EY:n] toimivaltansa rajoissa antamia pakoteasetuksia ja lakiehdotus ei merkinnyt liittymissopimuksen voimaansaattamislakiin nähden uutta poikkeusta perustuslaista (PeVL 4/1997 vp).

Menettelysäännöksillä voi olla merkitystä perustuslain 21 §:sä säädetyn oikeusturvan toteutumisen kannalta. Esitykseen sisältyy ehdotus EU:n pakoteasetusten lisäämisestä ulosottooperusteiden luetteloon ja säännös ulosotossa noudatettavasta menettelystä näissä tapauksissa. Ulosottomiehen päätöksistä täytäntöönpanossa voi valittaa käräjäoikeuteen se, jonka oikeutta toimi tai päätös koskee. Pakotteiden kohteena olevan henkilön tai yhteisön on mahdollista vaatia listauksensa kumoamista EU-tuomioistuimelta.

Ehdotettujen rahanpesulain muutosten tarkoituksena on parantaa rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaedellytyksiä ja edistää siten kansainvälisten pakotteiden tehokasta täytäntöönpanoa Suomessa. Esityksessä ehdotetaan rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviä koskevan pykälän muuttamista siten, että selvittelykeskuksen tehtävänä mainittaisiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen paljastaminen. Tehtävien laajentaminen koskemaan myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen paljastamista on rahanpesulakiin kirjatun tavoitteen mukainen. Lain tavoitteena on estää rahanpesua ja terrorismin rahoittamista, edistää tällaisen toiminnan paljastamista ja tutkintaa sekä tehostaa rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämistä ja takaisinsaantia. Tehtävien laajentaminen on myös linjassa uuden, 1.1.2014 voimaan tulleen poliisilain kanssa, jonka mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Sääntely ja käsitteiden sisältö olisi siten jatkossa tarpeellisilta osin yhdenmukai-

nen, eikä siten muuttaisi sitä, mitä jo on säädetty poliisilaissa poliisin tehtävien osalta.

Esityksessä ehdotetaan myös muutosta koskien rahanpesun selvittelykeskuksen oikeutta saada, käyttää ja luovuttaa tietoa. Tiedonluovutusta koskevaa momenttia täsmennettäisiin niin, että saatuja tietoja saisi käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Lisäksi tietoja saisi luovuttaa ensinnäkin ulkoasiainministeriölle sille varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 9 §:ssä annettujen tehtävien hoitamiseksi. Kyseisen lainkohdan mukaan ulkoasiainministeriö ilmoittaa Keskusrikospoliisin tuon lain nojalla tekemästä jäädyttämisspäätyksestä perusteluineen Euroopan unionin neuvoston ja YK:n turvallisuusneuvoston toimivaltaiselle työryhmälle tai komitealle (säännöksen perusteluista ks. HE 61/2012 vp, s. 30–32). Toiseksi tietoja saisi luovuttaa ulosottomiehelle varojenjäädyttämislain 14 §:ssä annettujen tehtävien ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain 2 b §:ssä annettujen tehtävien hoitamiseksi. Ensiksi mainitussa lainkohdassa säädetään ulosottomiehen velvollisuudesta panna täytäntöön Keskusrikospoliisin tekemä jäädyttämisspäätyös ja jälkimmäisessä sen velvollisuuksista panna täytäntöön EU:n neuvoston asetukseen perustuva varojen jäädyttäminen. Saatujen tietojen käyttämisen ja luovuttamisen laajentaminen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen paljastamiseen on johdonmukainen edellä selostetun rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviä koskevan muutosehdotuksen kanssa. Muutosehdotus perustuu siihen, että nykyisellään sääntely ei kaikissa tapauksissa mahdollista tietojen luovuttamista, jos tietojen luovutusvaiheessa ei ole vielä syytä epäillä rikosta. Tietojen luovutus saattaa kuitenkin olla tarpeen esimerkiksi pakotteita rikkovaan toimintaan liittyvän säännöstelyrikoksen paljastamiseksi. Rahanpesun selvittelykeskuksen hallussa olevalla tiedolla saattaa myös olla yhteys sellaiseen rikokseen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin. Tehokkaan toiminnan mahdollis-

tamiseksi olisikin tarpeen laajentaa oikeutta tiedon käyttämiseen ja luovuttamiseen myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Muutoksilla on ensisijaisesti tarkoitus tehostaa rikosten ennalta estävyyttä.

Tarve tietojen luovuttamiseksi ulkoasiainministeriölle ja ulosottomiehelle on tarkemmin selvitetty esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tietojen luovuttaminen edellä mainituille viranomaisille on sidottu niiden käyttötarkoitukseen eli pakotteiden täytäntöönpanoon. Lisäksi kyseisillä viranomaisilla tiedon vastaanottajina on olemassa selkeä toimivaltasäännös käsitellä saamiaan henkilötietoja.

Ehdotettujen pakotelain muutosten tarkoituksena on tehostaa EU-pakotteisiin perustuvaa varojen jäädyttämistä Suomessa, jotta voitaisiin varmistua Suomen kansainvälisoi-keudellisten ja EU-oikeudellisten velvoitteiden asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Tätä varten esityksessä ehdotetaan, että ulosottomiehelle osoitettaisiin rooli omaisuuden etsimisessä ja jäädyttämisessä. Tämä tehtäisiin kytkemällä jäädyttäminen viranomaistoiminnan osalta ulosottokaaren mukaiseen menettelyyn ja lisäämällä pakotelakiin säännös, jonka mukaan rahanpesulaissa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten on luovutettava jäädyttämisessä tarvittavia tietoja oma-aloitteisesti ulosottomiehelle ja rahanpesun selvittelykeskukselle. Luovutettavat tiedot on tyhjentävästi yksilöity viittaamalla ulosottokaaren 3 luvun 66 §:ään. Sivullisten ja viranomaisten tietojen luovuttamisvelvollisuuden osalta viitataan ulosottokaaren 3 luvun 64–68 §:ään, joka soveltuu yleisesti ulosottomenettelyihin. Muutosten tarkoituksena ei ole laajentaa pakotteiden täytäntöönpanoon perustuvia tiedonluovutusvelvollisuuksia siitä, mitä niistä suoraan sovellettavissa EU:n jo nykyisin pakoteasetuksissa säädetään. Asetusten mukaan kaikilla, joilla on jäädyttämisen täytäntöönpanemisen kannalta tarpeellisia tietoja, on viipymättä luovutettava ne kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle. Esitetyn muutoksen tarkoituksena onkin tarkentaa sitä, mitkä viranomaiset Suomessa ovat toimivaltaisia vastaanottamaan näitä tietoja sekä selkeyttää sitä, mitä tietoja on annettava. Jäädyttämisen menettelyn virallistytäntöönpano ehdotetaan kytkettäväksi ulosottokaareen, jossa

säädetään erikseen ulosottomiehen oikeuksista käyttöä ja luovuttaa tietoa. Ehdotettujen muutosten onkin katsottava tältä osin vain selkeyttävän jo olemassa olevia, suoraan sovellettaviin EU-asetuksiin perustuvia velvoitteita.

Rikoslakiin tehtävät muutokset ovat luonteeltaan lakitekniisiä, eivätkä siten esimerkik-

si laajenna voimassa olevien kriminalisointien alaa.

Hallituksen näkemyksen mukaan lakiehdotukset voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain (659/1967) 2 a § 1 momentti ja 4 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 364/2002, sekä
lisätään lakiin uusi 2 b § seuraavasti:

2 a §

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla talous- ja rahoitussuhteiden keskeyttämisestä kolmannen maan kanssa tai rajoittavien toimenpiteiden kohdistamisesta luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin annettujen asetusten täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

2 b §

Sen lisäksi mitä 2 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annetuissa asetuksissa säädetään, niiden liitteissä nimetyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämisen panee täytäntöön ulkoasiainministeriön hakemuksesta ulosottomies noudattaen ulosottokaaren (705/2007) 8 luvun 5—10 ja 12—15 §:ää. Jäädyttämisen täytäntöönpanosta ja jäädytettyjen varojen säilyttämisestä ja hoidosta aiheutuvista kuluista vastaa päätöksen kohde.

Jäädyttämistä ja jäädyttämisen kumoamista koskeva asetus pannaan täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 2 §:ssä tarkoitettun ilmoitusvelvollisen on salassapitosäännösten estämättä viipymättä oma-aloitteisesti toimitettava hallussaan olevat tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettuja luonnollisia henkilöitä tai oike-

ushenkilöitä koskevat ulosottokaaren 3 luvun 66 §:ssä tarkoitetut tiedot ulosottomiehelle. Sivullisen ja viranomaisen velvollisuudesta antaa tietoja ulosottomiehelle säädetään ulosottokaaren 3 luvun 64—68 §:ssä.

Edellä 2 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annetuissa asetuksissa, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annetuissa rajoittavia toimenpiteitä koskevissa neuvoston päätöksissä ja Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston pakotteita koskevissa päätöslauselmissa kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle osoitettavista tehtävistä vastaa Suomessa ulkoasiainministeriö, jos ne eivät kuulu muun viranomaisen toimialaan.

4 §

Rangaistus viranomaisen tämän lain nojalla antaman säännöstelymääräyksen rikkomisesta tai sen yrittämisestä sekä Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettujen asetusten rikkomisesta ja sen yrittämisestä säädetään rikoslain (39/1889) 46 luvun 1—3 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 _____.

2.

Laki**Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 71 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 194/2011, 752/2012, 611/2014 ja 651/2014, uusi 11 d kohta seuraavasti:

71 §

Oikeus ja velvollisuus luovuttaa tietoja

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, Finanssivalvonnalla on oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja:

11 d) Suomen tai ETA-valtion viranomaiselle, jonka tehtävänä on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annetun asetuksen, eräiden Suomelle

Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain (659/1967) tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) mukaan osallistua luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämiseen, siinä laajuudessa kuin se on tarpeen jäädyttämiseen liittyvien tehtävien täyttämiseksi;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta
20

3.

Laki**rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 46 luvun 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laeissa 1522/1994, 563/1996, 706/1997 ja 365/2002, seuraavasti:

46 LUKU

Maahantuontiin ja maastavientiin liittyvät rikokset

1 §

Säännöstelyrikos

Joka rikkoos tai yrittää rikkoa

1) eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetussa laissa (659/1967),

2) valuuttalaissa (954/1985),

3) hintasulusta annetussa laissa (717/1988),

4) valmiuslaissa (1552/2011),

5) kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimusten soveltamisesta annetussa laissa (1682/1991),

6) ulkomaankaupan hallinnosta sekä tarkailu- ja suojatoimenpiteistä eräissä tapauksissa annetussa laissa (1521/1994),

7) Euroopan unionin antamissa tuontia ja vientiä koskevissa asetuksissa,

8) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa (562/1996) tai

9) Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvissa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla talous- ja rahoitussuhteiden keskeyttämisestä kolmannen maan kanssa tai rajoittavien toimenpiteiden kohdistamisesta luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin annetuissa asetuksissa

säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä, on tuomittava *säännöstelyrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 _____.

4.

Laki**ulkomaalaislain 36 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 36 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 668/2013, seuraavasti:

36 §

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvos-

ton päätöksen mukaisesti estää. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella taikka oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jos hänelle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

5.

Laki**rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 35 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentti ja 37 §:n 5 momentti sekä
lisätään 37 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1185/2013, uusi 6 momentti, jolloin nykyinen 6 momentti siirtyy 7 momentiksi, sekä uusi 8 momentti seuraavasti:

35 §

Rahanpesun selvittelykeskus ja sen tehtävät

Keskusrikospoliisissa on rahanpesun selvittelykeskus, jonka tehtävänä on:

1) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, paljastaminen ja selvittäminen;

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisellä, paljastamisella ja selvittämisellä tarkoitetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen epäilyihin liittyvien ilmoitusten vastaanottamista, tallettamista ja muuta käsittelemistä sekä rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, estämistä, paljastamista ja selvittämistä.

37 §

Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa

Saatuja tietoja saa käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Lisäksi tietoja saa luovuttaa ulkoasiainministeriölle varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 9 §:ssä annettujen tehtävien ja ulosottomiehelle mainitun lain 14 §:ssä annettujen tehtävien ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämiseksi annetun lain (659/1967) 2 b §:n mukaisen tehtävien hoitamiseksi.

Päätöksen 5 momentissa tarkoitettu tietojen luovuttamisesta tekee rahanpesun selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystään kuuluva poliisimies.

Epäilyttävää liiketointa koskevan ilmoituksen kohteen oikeudesta saada tieto ilmoituksen tekijästä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) annetussa laissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

6.

Laki**Tullilain 14 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään tullilain (1466/1994) 14 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 961/2012, uusi 4 momentti seuraavasti:

14 §

Tullilla on oikeus Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annettujen päätösten, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettujen asetusten, eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain (659/1967) nojalla an-

netun asetuksen tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) nojalla tehdyn jäädyttämiss päätöksen toimeenpanemiseksi estää tavaran tuonti Suomeen ja vienti Suomesta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

rajavartiolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään rajavartiolakiin (578/2005) uusi 24 a ja 34 b § seuraavasti:

24 a §

Pakotteiden ja muiden rajoitteiden valvontatehtävät Suomen merialueella

Rajavartiolaitos valvoo Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annettujen päätösten, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettujen asetusten, eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain (659/1967) nojalla annetun asetuksen tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) nojalla tehdyn jäädyttämisspäätöksen toimeenpanemista Suomeen saapuvien tai Suomesta lähtevien alusten osalta.

34 b §

Toimivaltuus pakotteiden ja muiden rajoitteiden valvontatehtävässä

Rajavartiolaitoksella on 24 a §:ssä tarkoitettua tehtävää hoitaessaan oikeus estää ulkomaisen aluksen pääsy Suomen sisäisille aluevesille. Samoin perustein rajavartiolaitos voi estää suomalaisesta satamasta lähteneen ulkomaisen aluksen poistumisen Suomen aluevesiltä sekä Suomen lipun alla purjehtivan aluksen poistumisen Suomen aluevesiltä tai talousvyöhykkeeltä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 _____.

8.

Laki**alusliikennepalvelulain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään alusliikennepalvelulakiin (623/2005) uusi 17 a § seuraavasti:

17 a §

VTS-viranomaisen kielto-oikeus

VTS-viranomaisella on Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annettujen päätösten, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettujen asetusten, eräiden Suomalais-Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain (659/1967) nojalla annetun asetuksen tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) nojalla tehdyn jäädyttämiss päätöksen taikka viranomaisen määräämän aluk-

sen kulkua koskevan rajoitteen toimeenpanemiseksi oikeus kieltää:

1) alusta saapumasta VTS-alueelle tai poistumasta VTS-alueelta;

2) tulemasta satamaan tai ankkuroimasta;

3) lähtemästä satamasta tai ankkuripaikalta.

Toimenpiteistä on tiedotettava tarpeen mukaan välittömästi 24 §:ssä mainituille virka-apuviranomaisille sekä ulkoasiainministeriölle.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Lähetystöneuvos *Satu Suikkari-Kleven*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain (659/1967) 2 a § 1 momentti ja 4 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 364/2002, sekä
lisätään lakiin uusi 2 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

2 a §

Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien pääomien liikkuvuutta, maksuja tai muita taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä koskevien Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 60, 301 tai 308 artiklan nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotus

2 a §

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla talous- ja rahoitussuhteiden keskeyttämisestä kolmannen maan kanssa tai rajoittavien toimenpiteiden kohdistamisesta luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin annettujen asetusten täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

2 b §

Sen lisäksi mitä 2 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annetuissa asetuksissa säädetään, niiden liitteissä nimetyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämisen panee täytäntöön ulkoasiainministeriön hakemuksesta ulosottomies noudattaen ulosottokaaren (705/2007) 8 luvun 5—10 ja 12—15 §:ää. Jäädyttämisen täytäntöönpanosta ja jäädytettyjen varojen säilyttämisestä ja hoidosta aiheutuvista kuluista vastaa päätöksen kohde.

Jäädyttämistä ja jäädyttämisen kumoamista koskeva asetusta pannaan täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 2 §:ssä tarkoitettua ilmoitusvelvol-

lisen on salassapitosäännösten estämättä viipymättä oma-aloitteisesti toimitettava hallussaan olevat tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettuja luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä koskevat ulosottokaaren 3 luvun 66 §:ssä tarkoitetut tiedot ulosottomiehelle. Sivullisen ja viranomaisen velvollisuudesta antaa tietoja ulosottomiehelle säädetään ulosottokaaren 3 luvun 64—68 §:ssä.

Edellä 2 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annetuissa asetuksissa, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annetuissa rajoittavia toimenpiteitä koskevissa neuvoston päätöksissä ja Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston pakotteita koskevissa päätöslauselmissa kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle osoitettavista tehtävistä vastaa Suomessa ulkoasiainministeriö, jos ne eivät kuulu muun viranomaisen toimialaan.

4 §

Rangaistus viranomaisen tämän lain nojalla antaman säännöstelymääräyksen rikkomisesta tai sen yrittämisestä sekä Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan pääomien liikkuvuutta, maksuja tai muita taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä koskevan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 60, 301 tai 308 artiklan nojalla annettujen asetusten rikkomisesta ja sen yrittämisestä säädetään rikoslain (39/1889) 46 luvun 1–3 §:ssä.

4 §

Rangaistus viranomaisen tämän lain nojalla antaman säännöstelymääräyksen rikkomisesta tai sen yrittämisestä sekä Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annettujen asetusten rikkomisesta ja sen yrittämisestä säädetään rikoslain (39/1889) 46 luvun 1–3 §:ssä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*

2.

Laki**rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 46 luvun 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laeissa 1522/1994, 563/1996, 706/1997 ja 365/2002, seuraavasti:

<i>Voimassa oleva laki</i>	<i>Ehdotus</i>
46 LUKU	46 LUKU
Maahantuontiin ja maastavientiin liittyvät rikokset	Maahantuontiin ja maastavientiin liittyvät rikokset
1 §	1 §
<i>Säännöstelyrikos</i>	<i>Säännöstelyrikos</i>
<p>Joka rikkoo tai yrittää rikkoa</p> <p>1) eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetussa laissa,</p> <p>2) <i>maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta annetussa laissa (157/74)</i>,</p> <p>3) valuuttalaissa (954/85),</p> <p>4) <i>eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetussa laissa (1104/85)</i>,</p> <p>5) hintasulusta annetussa laissa (717/88),</p> <p>6) valmiuslaissa (1080/91),</p> <p>7) kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimusten soveltamisesta annetussa laissa (1682/91),</p> <p>8) ulkomaankaupan hallinnosta sekä tarkkailu- ja suojatoimenpiteistä eräissä tapauksissa annetussa laissa (1521/94),</p> <p>9) Euroopan yhteisöjen antamissa tuontia ja vientiä koskevista asetuksista,</p> <p>10) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa (562/1996) tai</p> <p>11) Euroopan unionin yhteisen ulko- ja tur-</p>	<p>Joka rikkoo tai yrittää rikkoa</p> <p>1) eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetussa laissa (659/1967),</p> <p>2) valuuttalaissa (954/1985),</p> <p>3) hintasulusta annetussa laissa (717/1988),</p> <p>4) valmiuslaissa (1552/2011),</p> <p>5) kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimusten soveltamisesta annetussa laissa (1682/1991),</p> <p>6) ulkomaankaupan hallinnosta sekä tarkkailu- ja suojatoimenpiteistä eräissä tapauksissa annetussa laissa (1521/1994),</p> <p>7) Euroopan <i>unionin</i> antamissa tuontia ja vientiä koskevista asetuksista,</p> <p>8) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa (562/1996) tai</p> <p>9) Euroopan unionin yhteisen ulko- ja tur-</p>

vallisuuspolitiikan alaan kuuluvissa pääomien liikkuvuutta, maksuja ja muita taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä koskevissa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 60, 301 tai 308 artiklan nojalla annetuissa asetuksissa

säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä, on tuomittava *säännöstelyrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

vallisuuspolitiikan alaan kuuluvissa *Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla talous- ja rahoitussuhteiden keskeyttämisestä kolmannen maan kanssa tai rajoittavien toimenpiteiden kohdistamisesta luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin* annetuissa asetuksissa

säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä, on tuomittava *säännöstelyrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

3.

Laki**ulkomaalaislain 36 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 36 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa
 668/2013, seuraavasti:

36 §

*Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämi-
 selle*

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä taikka Suomen kansainvälisiä suhteita. Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella tai oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jolle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

36 §

*Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämi-
 selle*

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita *taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää*. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella taikka oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, *jos hänelle* on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
 20 .*

4.

Laki**rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 35 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentti ja 37 §:n 5 momentti sekä *lisätään* 37 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1185/2013, uusi 6 momentti, jolloin nykyinen 6 momentti siirtyy 7 momentiksi, sekä uusi 8 momentti seuraavasti:

35 §

35 §

*Rahanpesun selvittelykeskus ja sen tehtävät**Rahanpesun selvittelykeskus ja sen tehtävät*

Keskusrikospoliisissa on rahanpesun selvittelykeskus, jonka tehtävänä on:

Keskusrikospoliisissa on rahanpesun selvittelykeskus, jonka tehtävänä on:

1) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ja selvittäminen;

1) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, *paljastaminen* ja selvittäminen;

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisellä ja selvittämisellä tarkoitetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen epäilyihin liittyvien ilmoitusten vastaanottamista, tallettamista ja selvittämistä sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen tutkimista, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisellä, *paljastamisella* ja selvittämisellä tarkoitetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen epäilyihin liittyvien ilmoitusten vastaanottamista, tallettamista ja *muuta käsittelyä* sekä rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, *jolla* rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu *tai saataisiin, estämistä, paljastamista ja selvittämistä.*

37 §

37 §

*Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa**Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa*

Saatuja tietoja saa käyttää ja luovuttaa vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja selvittämiseksi.

Saatuja tietoja saa käyttää ja luovuttaa *sallassäätöasetelmien estämättä* vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, *paljastamiseksi* ja selvittämiseksi. *Lisäksi tietoja saa luovuttaa ulkoasiainministeriölle varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 9 §:ssä annettujen tehtävien ja ulosottomiehelle mainitun lain 14 §:ssä an-*

nettujen tehtävien ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain (659/1967) 2 b §:n mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

Päätöksen 5 momentissa tarkoitettujen tietojen luovuttamisesta tekee rahanpesun selvitykeskuksessa työskentelevä päällystöön kuuluva poliisimies.

Epäilyttävää liiketointa koskevan ilmoituksen kohteen oikeudesta saada tieto ilmoituksen tekijästä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) annetussa laissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
