

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 15/2002 vp

Hallituksen esitys eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain ja rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä maaliskuuta 2002 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain ja rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta (HE 13/2002 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Marja Lehto, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt, oikeusministeriö
- professori Martti Koskenniemi.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annettua lakia siten, että se koskisi myös sellaisia EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia, pääomien liikkuvuutta, maksuja ja taloudellisten suhteiden keskeyttämistä koskevia asetuksia, jotka on EY:n perustamissopimuksen 60 tai 301 artiklan lisäksi annettu perustamissopimuksen 308 artiklan nojalla.

Esityksessä ehdotetaan vastaavasti myös säännöstelyrikosta koskevan rikoslain määräyksen muuttamista siten, että sen soveltaminen voitaisiin ulottaa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien, pääomien liikkuvuutta, maksuja ja taloudellisten suhteiden keskeyttämistä koskevien perustamissopimuksen 60, 301 tai 308 artiklan nojalla annettujen asetusten rikkomiseen.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on ne hyväksynyt.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä pakotteiden käytöstä ja kohdistamisesta

Kansainvälisistä pakotteista on tullut tärkeä osa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävää toimintaa. Pakotteiden käyttö on lisääntynyt kylmän sodan jälkeen. Euroopan unionilla (EU) on tällä hetkellä voimassa kuuteentoista valtion tai aseelliseen ryhmään kohdistuvia pakotteita. EU:n pakotteet perustuvat pääasiassa Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) asettamiin pakotteisiin, mutta EU on asettanut myös omia pakotteita osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

EU:n kolmansiin maihin kohdistamista pakotteista päätetään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa. Pakotepolitiikkaa koskeva poliittinen päätös tehdään hallitusten välillä yksimielisesti joko yhteisenä kantana tai yhteisenä toimintana. Niiltä osin kuin pakotepolitiikka sisältää EY:n toimivaltaan kuuluvia toimenpiteitä, ne pannaan täytäntöön EY:n perustamissopimuksen 60, 301 tai 308 artiklan nojalla. EY:n perustamissopimuksen mukaan neuvosto toteuttaa tarpeelliset kiireelliset toimenpiteet määräenemmistöllä komission ehdotuksesta. Nämä neuvoston asetukset ovat kaikilta osiltaan jäsenmaita velvoittavia, ja niitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenmaissa. Pakotteiden toimeenpano edellyttää kuitenkin myös kansallisia säännöksiä. Näistä keskeinen on jäsenvaltion velvollisuus määrittellä asetuksen rikkomisesta määrättävät seuraamukset.

YK:n ja EU:n pakotteet ovat perinteisesti kohdistuneet tiettyihin kolmansiin valtioihin tai niiden alueella toimiviin aseellisiin ryhmiin. Pakotteiden käyttöä on arvosteltu tehottomuudesta ja sivullisille aiheutuvista vaikutuksista. Valiokunta pitääkin perusteltuna, että YK:n turvallisuusneuvosto ja EU ovat viime vuosina pyrkineet kohdistamaan pakotteita tarkemmin, jotta pakotteiden vaikutusta voitaisiin tehostaa ja minimoida pakotteista sivullisille aiheutuvia hait-

tavaikutuksia. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota pakotteiden toimeenpanon tehostamiseen ja seurantaan myös EU-maissa.

Pakotteiden kohteena olevien tahojen määrittäminen ja oikeusturva

Turvallisuusneuvosto on ottanut yhä laajemmin käyttöön finanssipakotteita, erityisesti varojen siirtoa koskevia kieltoja, jolloin pakotteiden kohteena ovat viime kädessä yksittäiset henkilöt ja tahot. YK:n turvallisuusneuvoston viimeisimpien terrorisminvastaisten pakotepäätöslauselmien määräykset ovat kohdistuneet yksittäisiin henkilöihin ja tahoihin ilman, että päätöslauselmassa viitataan mihinkään nimenomaiseen valtioon.

Menettely kohdistettaessa pakotepäätöksiä yksityisiin henkilöihin ja tahoihin ei kuitenkaan ole ongelmaton. Turvallisuusneuvoston kokonaisvaltaisessa terrorismin vastaisessa päätöslauselmassa 1373 (2001) pakotteiden kohteiden määrittäminen on jätetty päätettäväksi täytäntöönpanovaiheessa. Tämä on käytännössä varsin poikkeava menettely, ja valiokunta haluaa kiinnittää huomiota tässä yhteydessä yksityisiin henkilöihin kohdistuvien pakotteiden asettamiseen liittyviin oikeusturvanäkökohtiin yleisemminkin, vaikka ne eivät suoranaisesti liity kyseessä olevan hallituksen esityksen sisältöön.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pakotteiden kohteeksi joutuvilla henkilöillä ei ole tehokasta oikeusturvakeinoja. Valiokunta pitää tilannetta huolestuttavana. EU:n omien pakotteiden osalta henkilöt voivat valittaa EY:n tuomioistuimeen, ja näin on tapahtunut muun muassa EU:n entisen Jugoslavian alueeseen kohdistuneiden pakotteiden osalta. YK:n asettamien pakotteiden osalta ei ole olemassa oikeudellista valituskeinoja. Ainoa keino on pyrkiä vaikuttamaan YK:n kulloiseenkin pakotekomiteaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset edellyttävät, että EU:n alueella olevilla henkilöillä on käytettävissä tehokas oikeusturvakei-

no. Valiokunta pitää välttämättömänä, että Suomi toimii aktiivisesti kansainvälisissä yhteyksissä tuoden esille pakotteiden asettamiseen ja toimeenpanoon liittyviä yksilön oikeusturvanäkökohtia tilanteen selventämiseksi ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseksi.

Nyt kyseessä olevassa asetuksessa N:o 2580 on valiokunnan mielestä oikeansuuntaisesti pyritty muun muassa Suomen hallituksen toimesta kiinnittämään huomiota pakotteiden kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeusturvaan. Esityksen mukaan päätöslauselman toimeenpanoa koskevan asetuksen N:o 2580 2 artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto laatii yksimielisesti luettelon niistä henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joihin asetusta sovelletaan. Yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan mukaan luettelo laaditaan tarkkojen tietojen tai sellaisten asiaan liittyvien seikkojen perusteella, jotka osoittavat, että toimivaltainen viranomais on tehnyt kyseisiä henkilöitä, ryhmiä tai yhteisöjä koskevan päätöksen luotettavan ja uskottavan todistusaineiston tai näytön perusteella. Luetteloa laadittaessa on otettava huomioon yhteisen kannan 1 artiklaan sisältyvät kriteerit ja määritelmät. Luettelo voidaan kuitenkin näistä kriteereistä riippumatta lisätä henkilöitä, ryhmiä tai yhteisöitä, joilla YK:n turvallisuusneuvosto on todennut olevan yhteyksiä terrorismiin ja joille turvallisuusneuvosto on määrännyt seuraamuksia. Luettelo joutunut voi valittaa EY:n ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Neuvosto laati ensimmäisen luettelon 27 joulukuuta 2001 (2001/927/EY, EYVL L 344, 28.12.2001, s. 83—84).

Pakotelain nykytila ja oikeusperustan muutos

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämiseksi annettua lakia (659/1967). Tämä ns. pakotelaki valtuuttaa valtioneuvoston antamaan tarkempia säännöksiä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien, pääomien liikkuvuutta, maksuja tai taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä kos-

kevien EY:n perustamissopimuksen 60 tai 301 artiklan nojalla annettavien asetusten täytäntöönpanosta. Lakia ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että se koskisi myös pääomien liikkuvuutta, maksuja ja taloudellisten suhteiden keskeyttämistä koskevia asetuksia, jotka on edellä mainittujen artiklojen lisäksi annettu perustamissopimuksen 308 artiklan nojalla. Vastaavasti ehdotetaan muutettavaksi myös säännöstelyrikosta koskevan rikoslain määräystä niin, että sen soveltaminen voitaisiin ulottaa 308 artiklan nojalla annettujen asetusten rikkomiseen.

Saadun selvityksen mukaan kyseessä on asetusten toimeenpanon kannalta lakitekninen muutos, joka on tullut ajankohtaiseksi terrorismin vastaisten pakotteiden toimeenpanossa. Tavoitteena on täydentää Suomen pakotelainsäädäntöä niin, että se tarjoaa riittävän perustan EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien pakotteiden täytäntöönpanemiselle. YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi peruskirjan VII luvun nojalla syyskuussa kokonaisvaltaisen päätöslauselman 1373 terrorismin ja sen rahoituksen vastaisista toimista. Päätöslauselma on kaikkia YK:n jäsenvaltioita sitova, ja sen sisältämät velvoitteet on pantava täytäntöön kaikissa jäsenmaissa. EU:n neuvoston asetuksen 2580 (2001), jolla päätöslauselma 1373 pannaan täytäntöön, määräykset poikkeavat EU:n aikaisemmin asettamista finanssipakotteista siinä, että ne kohdistuvat suoraan yksittäisiin henkilöihin ja tahoihin. On kuitenkin todettava, että myös aikaisemmissa pakotteissa, jotka kohdistuivat kolmansien maihin, finanssipakotteet kohdistuivat viime kädessä yksityishenkilöihin ja yhteisöihin.

EU:n pakotteiden asettamisen oikeusperustaa on kyseessä olevassa asetuksessa laajennettu artiklaan 308, koska artiklat 60 ja 301 eivät soveltu pelkästään yksityisiin kohdistuvien pakotteiden toimeenpanoon. Perustamissopimuksen artiklan 308 perusteella on mahdollista toimia silloin, kun toiminta tapahtuu yhteisön toimivallan puitteissa ja perustamissopimuksessa ei ole määräyksiä erityisistä toimivaltuuksista sen suhteen. Näissä tapauksissa neuvosto tekee päätökset yksimielisesti komission ehdotuksesta Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Koska EU:n asetus N:o 2580 on annettu perustamissopimuksen 60 ja 301 artiklan lisäksi 308 artiklan nojalla, pakoteasetusten rikkomisen seuraamuksista ja mahdollisista tarkemmista säännöksistä ei voida määrätä voimassa olevan pakotelain nojalla. On nähtävissä, että myös jatkossa tullaan hyväksymään finanssipakotteita, jotka kohdistuvat kolmansien maiden sijasta yksittäisiin henkilöihin ja tahoihin, ja artiklaa 308 tullaan käyttämään 60 ja 301 artiklan kanssa rinnakkaisena oikeusperustana myös tulevaisuudessa. Hallituksen esityksen perusteluista

ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 17 päivänä huhtikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
vpj. Eva Biaudet /r
jäs. Ulla Anttila /vihr
Jouni Backman /sd
Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk
Antti Kalliomäki /sd

Bjarne Kallis /kd
Antero Kekkonen /sd
Kalevi Olin /sd
Sirpa Pietikäinen /kok
Martti Tiuri /kok
vjäs. Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.