

U 18/2014 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi neuvoston asetuksen muuttamisesta (*kidutukseen käytettävien välineiden kauppa*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 14 päivänä tammikuuta 2014 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiettyjen sellaisten tavaroiden kaupasta, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täy-

täntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1236/2005 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 24 päivänä huhtikuuta 2014

Ulkoasiainministeri *Erkki Tuomioja*

Kaupallinen neuvos Heli Honkapää

ULKOASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO

24.4.2014

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EHDOTUKSESTA EUROOPAN
PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI NEUVOSTON ASETUKSEN
MUUTTAMISESTA (KIDUTUKSEEN KÄYTETTÄVIEN VÄLINEIDEN KAUPPA)**

1 Yleistä

Neuvoston asetukset (EY) N:o 1236/2005 tiettyjen sellaisten tavaroiden kaupasta, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen (jäljempänä kidutusvälineasetus) tuli voimaan heinäkuussa 2006.

Kidutusvälineasetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia. Sen perustana ovat Yhdistyneiden kansakuntien kansallisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus. Lisäksi asetuksen perustana on Euroopan unionin perusoikeuskirja, josta tuli oikeudellisesti sitova Lissabonin sopimuksen tullessa voimaan joulukuussa 2009.

Kidutusvälineasetuksessa säädetään menettelytavoista kidutusvälineiden kaupan kieltämiseksi ja valvomiseksi. Nykyinen järjestelmä on kaksiosainen. Ensimmäisen osan muodostaa sellaisten välineiden kaupan täydellinen kieltäminen, joita ei tosiasiallisesti voi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rangaistukseen. Näiden tavaroiden, jotka luetellaan asetuksen liitteessä II, vienti ja tuonti samoin kuin teknisen avun toimittaminen on kiellettyä. Järjestelmän toinen osa antaa toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuuden valvoa sellaisten tavaroiden kauppaa, joita voi käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon, kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rangaistukseen, mutta joilla on myös laillisia käyttötarkoituksia (poliisi- ja turvallisuuskäyttö). Näiden tavaroiden, jotka luetellaan asetuksen liitteessä III, kauppaa valvo-

taan erityisen lupamenettelyn avulla. Mainittu lupaviranomaistehtävät on Suomessa annettu sisäministeriön hoidettavaksi.

Viime aikoina on esiintynyt joitakin tapauksia, joissa kolmansien maihin vietyjä lääkevalmisteita on niiden alkuperäisestä käyttötarkoituksesta (anestesia) poiketen käytetty kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon. Asetuksen liitteessä III olevia tavaraluetteloja täydennettiin joulukuussa 2011 uusien tietojen huomioon ottamiseksi. Myös muita tavarajäsenluetteloita täydennettiin samalla (komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1352/2011).

Euroopan parlamentin kesäkuussa 2010 antamassa, kidutusvälineasetuksen täytäntöönpanoa koskevassa päätöslauselmassa (P7_TA(2010)0236) komissiota kehoitettiin ryhtymään toimiin asetuksen tarkistamiseksi. Ehdotus kidutusvälineasetuksen muuttamisesta ja siihen sisällytettävistä uusista liitteistä annettiin 14.1.2014 (COM(2014) 1 final).

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksella pyritään selvittämään sitä, että kuolemanrangaistus ja toisaalta kidutus ja muu julma, epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rankaiseminen ovat luonteeltaan erilaisia, jolloin niihin liittyviin tavaroihin tulisi soveltaa erityyppistä vientivalvontaa. Ehdotuksen keskeisin muutos liittyy sellaiseen vientivalvontaan, jonka tarkoituksena on estää tiettyjen lääkevalmisteiden käyttö kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon. Kuolemanrangaistuksesta säädetään yleensä laisissa, jos maa ei ole sitä poistanut käytöstä. Tällaisia maita ovat esimerkiksi Yhdysvallat, Kiina ja Venäjä. Asetusmuutoksella käytönotettavaa yleistä vientilupaa käytettäisiin silloin kun vietyjen lääkevalmisteiden loppukäyttäjä on sijoittautunut maahan, jossa kuolemanrangaistus ei ole käytössä eikä valmisteita jälleenviedä toiseen maahan. Jos nämä ehdot eivät täyty, viejän tulisi hakea toimi-

valtaiselta viranomaiselta yksittäistä lupaa tai koontilupaa.

Asetuksen III lukua muutettaisiin siten, että viennin luvanvaraisuus kattaisi tavarat, joita voidaan käyttää kidutukseen ja muuhun julmaan, epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun tai rankaisemiseen (5 artikla ja III liite). Asetukseen lisättävä IIIa luku puolestaan koskisi sellaisten tavaroiden vientiä, joita voidaan käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon (7b-7d artiklat ja IIIa liite). Liitteeseen III nykyisin sisällytetty 4 jakso ”tavarat, joita voi käyttää henkilöiden teloitamiseen ruiskuttamalla tappava annos” esitetäisiin liitteessä IIIa ”7b artiklassa tarkoitettujen tavarat, joita voidaan käyttää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon”.

Liitteessä IIIa lueteltujen lääkevalmisteiden vientiin vaadittaisiin yleinen vientilupa, paitsi jos ne ainoastaan kulkevat unionin tullialueen kautta. Yleisellä vientiluvalla tarkoitetaan ”vientilupaa, joka on myönnetty tiettyihin määränpäävaltioihin suuntautuvaa vientiä varten kaikille viejille, jotka noudattavat liitteessä IIIb lueteltuja vientiluvan käytön edellytyksiä ja vaatimuksia”. Yleistä vientilupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos toimivaltaisella viranomaisella on perusteltu syy epäillä viejän kykyä noudattaa yleisen vientiluvan ehtoja.

Jos vienti tapahtuu määrämaahan, jossa kuolemanrangaistus on käytössä, toimivaltaisten viranomaisten tulisi vientilupahakemusta käsitellessään tarkistaa ja valvoa, onko olemassa riski siitä, että loppukäyttäjä käyttäisi vietyjä tavaroita kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon. Yksittäisellä vientiluvalla tarkoitetaan ”yhdelle tietylle viejälle myönnettyä lupaa, joka kattaa yhden tai useamman tavaran viennin yhdelle kolmannessa maassa sijaitsevalle loppukäyttäjälle tai vastaanottajalle”. Koontiluvalla tarkoitetaan ”yhdelle tietylle viejälle tai, jos viejä on liitteeseen IIIa sisältyvien tavaroiden valmistaja, jakelijalle tietyn tavaralajin osalta myönnettyä lupaa, joka kattaa viennin yhdelle tai useammalle määritetylle loppukäyttäjälle”. Koontilupa kattaisi näin ollen kaikki kyseiseltä viejältä lähtevät lääkevalmistekuljetukset tietylle loppukäyttäjälle tietyn ajanjakson ajan.

Asetusta ehdotetaan tarkennettavan myös unionissa toimivien välittäjien ja teknisen

avun toimittajien osalta. Jos tavaroiden tai välineiden ainoa käyttötarkoitus on laitton (liitteessä II luetellut tavarat ja välineet), myös välityspalvelujen tarjoaminen kielletäisiin kokonaan. Jos niillä on sekä laillisia että laittomia käyttötarkoituksia (liitteissä III ja IIIa luetellut tavarat ja välineet), välityspalvelujen tarjoaminen kiellettäisiin, jos laitton loppukäyttö on välittäjän tiedossa. Vastaavasti teknisen avun toimittaminen kielletäisiin, jos laitton loppukäyttö on välittäjän tiedossa. Kieltoa sovellettaisiin myös silloin, jos toimivaltaisilla viranomaisilla on poikkeustapauksessa riittävät tiedot ilmoittaa aiotusta käytöstä välittäjälle tai teknisen avun toimittajalle. Kuten nykyisin, kieltoa ei kuitenkaan sovellettaisi unionin kautta tapahtuvaan kuljetukseen.

Asetukseen nykyisin sisältyviä määritelmiä ”kidutus” sekä ”muu julma, epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rankaiseminen” muutettaisiin siten, että niissä tulee huomioiduksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Asetukseen myös lisättäisiin uusia määritelmiä, kuten esimerkiksi ”välityspalvelut”, ”teknisen avun toimittaja”, ”unionin yleinen vientilupa”, ”yksittäinen vientilupa” ja ”vientiä koskeva koontilupa”. Uudet määritelmät ovat tarpeen edellä kuvattujen muutosehdotusten vuoksi.

Asetusmuutoksen myötä tulliviranomaiset veloitettaisiin jakamaan tiettyjä tietoja muiden tulliviranomaisten kanssa sekä ilmoittamaan havaitsemastaan kielletystä viennistä tai tuonnista toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Jos tietojenkäsittely ja -vaihto koskee henkilötietoja, viranomaisten on noudatettava henkilötietojen käsittelyä ja vaihtoa koskevaa EU-lainsäädäntöä. Lisäksi otettaisiin käyttöön menettely sen varmistamiseksi, että komissio saisi jäsenmailta tiedot liitteisiin II, III tai IIIa vielä sisällyttämistä lainvalvontatavaroista.

Ehdotetussa asetuksessa ei puututa kaksikäyttötuotteiden viennin valvontajärjestelmään (neuvoston asetus (EY) N:o 428/2009) eikä ampuma-aseiden valvontajärjestelmään (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 258/2012) eikä se myöskään kata tavaroita, joita valvotaan neuvoston yhteisen kannan 2008/944/YUTP (EU:n sotilastekno-

logian ja puolustustarvikkeiden viennin valvonta) mukaisesti.

Komissiolle siirrettäisiin valtaa antaa delegoituja säädöksiä asetuksen liitteiden I, II, III, IIIa, IIIb, IV ja V muuttamiseksi. Erittäin kiireellisessä, liitteen II, III tai IIIa muuttamiseen liittyvässä tapauksessa, delegoidut säädökset voisivat tulla voimaan viipymättä. Komissio pitää kiireellistä menettelyä asianmukaisena muutettaessa kiellettyjen ja valvottujen tavaroiden luetteloita, erityisesti, jos markkinoille tulee uusia välineitä tai tavaroita: On erittäin tärkeää toteuttaa asianmukainen toimenpide välittömästi, jotta tällaisten tavaroiden varastoja ei ehdi kertyä sen kahden kuukauden kuluessa, jonka aikana Euroopan parlamentin ja neuvoston on ilmaistava mahdollinen toimenpidettä koskeva vastustuksensa.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 207 artikla (yhteinen kauppapolitiikka), jonka mukaan asetuksesta päätetään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Valtioneuvoston arvion mukaan esitetty oikeusperusta on tarkoituksenmukainen. Ehdotuksen voidaan katsoa olevan sopusoinnussa myös suhteellisuusperiaatteen kanssa.

4 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Asetus on suoraan sovellettavaa unionin oikeutta, eikä aiheuta tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä.

Asetusehdotus tukee osaltaan Euroopan unionin periaatetta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisesta, joka on vahvistettu myös EU:n perusoikeuskirjassa. Suomessa perusoikeuksista säädetään perustuslaissa (731/1999), jonka 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksella ei arvioida olevan valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Käytännön vaikutukset kohdistuisivat lähinnä lupamenettelyjen hoitamiseen ja viennin valvontaan, jos asetuksessa tarkoitettujen tavaroiden tai välineiden vientiä harjoitetaan Suomesta käsin. Jos tiettyjen lääkevalmisteiden vienti suuntautuu maihin, jotka ovat poistaneet kuolemanrangaistuksen, vientiin voitaisiin käyttää yleistä vientilupaa. Jos lääkevalmisteita taas viedään maihin, joissa kuolemanrangaistus on edelleen käytössä, toimivaltaisten viranomaisten tulisi lupahakemusta käsitellessään tarkistaa, onko olemassa riski, että loppukäyttäjä voisi käyttää niitä kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoon. Suomessa ei tällä hetkellä ole asetusehdotuksessa tarkoitettujen tavaroiden tai välineiden tuotantoa eikä ehdotuksessa yksilöityjen lääkevalmisteiden vientiä tapahdu kolmansiin maihin. Ehdotuksella ei siten ole mainittavia vaikutuksia kansallisen lupaviranomaisen toimintaan tai resursointiin.

Ehdotuksella ei odoteta olevan mainittavia vaikutuksia myöskään tulliviranomaisten toimintaan. Tullilta saatujen tietojen mukaan se ei ole saanut kiinni yhtään voimassaolevassa asetuksessa kiellettyä tavara- tai välinelähetystä. Asetusehdotuksessa esitetty tulliviranomaisten välinen riskitietojenvaihto on tavanomaista tulliviranomaisten harjoittamaa toimintaa jo nykyisin.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotetussa asetuksessa on kyse sellaisista perusoikeuksiin, ulkomaankauppaan, rikosoikeuteen sekä lääkkeisiin ja lääkkeenomaisiin tuotteisiin kuuluvista asioista, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 2, 12, 22 ja 30 kohdan mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asiaa on valmisteltu ulkoasiainministeriössä yhteistyössä muiden ministeriöiden ja vi-

ranomaisten kanssa (sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, valtioneuvoston kanslia, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, Tulli). Ulkoasiainministeriö on lisäksi ollut yhteydessä Ahvenanmaan maakuntahallitukseen Ahvenanmaan toimivaltakysymysten osalta.

Luonnosta valtioneuvoston kirjelmäksi on käsitelty kauppapoliittisen jaoston (EU2) kirjallisessa menettelyssä 2–8.4.2014.

Komissio on esitellyt ehdotuksen 25.3.2014 neuvoston kaupallisten kysymysten työryhmässä. Jäsenmaat suhtautuivat asetusehdotuksen tavoitteisiin yleisesti ottaen myönteisesti. Ehdotuksen yksityiskohtainen käsittely työryhmässä aloitetaan 8.4.2014.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu asetusehdotuksen tavoitteisiin myönteisesti. Asetusehdotus tukisi osaltaan Euroopan unionissa tunnustettua periaatetta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisesta, ja pyrkisi niin ikään huomioimaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksella käyttöön otet-

tava, tiettyjä lääkevalmisteita koskeva vienti- ja valvonta täydentäisi nykyistä keinovalikoiden puuttua väärinkäytöksiin.

Komissiolle on asetusehdotuksessa esitetty valtaa antaa delegoituja säädöksiä, jotka koskevat asetussäätöjen muuttamista. Valtioneuvoston yleisenä kantana on, että siirrettävässä komissiolle toimivaltaa antaa säädöksiä, tulisi noudattaa niitä menettelyjä ja sääntöjä, jotka säädös- ja täytäntöönpanovallan siirrolle on perussopimuksissa ja EULainsäädännössä asetettu. Asetuksen valtuutussäännöksissä tulisi kiinnittää huomiota riittävään täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus täyttää nämä delegoitujen säädösten antamiselle asetetut kriteerit.

Delegoitujen säädösten kiireellistä menettelyä tulisi käyttää vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu kiireellinen menettely tiettyjen asetussäätöjen muuttamisessa olisi perusteltavissa sillä, että näin voitaisiin nopeasti ja tehokkaasti estää uusien kiellettyjen tai valvottujen tavaroiden ja välineiden markkinoille tulo.