

POL-30 Keskinen Maija

02.12.2008

Viite **UTP 27/2008 vp**

Asia

EU/YUTP/EDUSKUNNALLE TIEDOTTAMINEN/Osama bin Ladenin, Al-Qaidan ja Talibanin vastaiset pakotteet; tapaukset Kadi ja Al Barakaat

Ohessa toimitetaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97§ mukaisesti muistio, joka käsittelee Osama bin Ladenin, Al-Qaidan ja Talibanin vastaisia pakotteita; tapauksia Kadi ja Al Barakaat.

Eurooppakirjeenvaihtaja

Leena-Kaisa Mikkola

UTP 27/2008 vp

**OSAMA BIN LADENIN, AL-QAIDAN JA TALIBANIN VASTAISET PAKOTTEET;
TAPAUKSET KADI JA AL BARAKAAT**

EY-tuomioistuin kumosi 3.9.2008 antamallaan tuomiolla neuvoston asetuksen Yassin Abdullah Kadin ja Al Barakaat International Foundationin osalta. Neuvoston asetuksella on pantu täytäntöön YK:n turvallisuusneuvoston al-Qaidan, Talebanin ja Osama bin Ladenin vastaiset pakotteet.

Al-Qaida-pakoteregiimi on YK:n keskeisimpiä terrorismin vastaisia pakotteita. Tuomio velvoittaa EU:n tarkastelemaan YK-pakotteiden täytäntöönpanomenettelyjä uudelleen yksilön oikeusturvanäkökulmasta. Tuomioistuimen tulkinta kansainvälisen oikeuden ja yhteisöainsäädännön suhteesta asettaa EU-maat hankalaan asemaan YK-velvoitteiden toimeenpanossa.

Vaakalaudalla on turvallisuusneuvoston toiminnan legitimitetti ja pakoteinstrumenttien tehokkuus. YK:n al-Qaida-komitean tulisi saattaa menettelynsä vastaamaan EY-tuomioistuimen asettamia standardeja, jotta pakotteiden toimeenpano EU:ssa olisi jatkossakin mahdollista.

Tuomioistuimen vaatimuksiin pyritään ensi vaiheessa vastaamaan nykyisen asetuksen puitteissa.

1. YK:n turvallisuusneuvosto

Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation listattiin YK:n turvallisuusneuvoston Osama bin Ladenin, al-Qaidan ja Talibanin vastaisia pakotteita hallinnoivat pakotekomitean (ns. al-Qaida -komitea) toimesta YK:n terroristilistalle lokakuussa 2001. Al-Qaida-pakoteregiimi on YK:n keskeisiä terroristin vastaisia pakotteita. Päätöslauselman 1267(1999) nojalla laaditussa listassa on tällä hetkellä yli 300 henkilöä ja yli 100 yhteisöä, joiden varat ja taloudelliset resurssit tulee jäädyttää. Päätöslauselma on hyväksytty YK:n peruskirjan VII luvun nojalla ja on siten suoraan YK:n jäsenmaita sitova.

Al-Qaida -komitean listaamisen menettelyt ovat olleen vuosia kasvavan kritiikin kohteena. Myös Suomi on johdonmukaisesti kiinnittänyt puutteisiin huomiota yhdessä samanmielisten valtioiden kanssa. Komitea on viime vuosina pyrkinyt vastaamaan kohtaamaansa kritiikkiin ja perustanut mm. yhdyspisteen, jonka kautta kansalaisuusvaltio (sen salliessa myös henkilö tai yhteisö suoraan) voi vaatia listaamispäätöksen uudelleentarkastelua.

Komitean soveltamassa uudelleentarkastelumenettelyssä ei kuitenkaan tarjota oikeussuojaan liittyviä takeita. Menettely on edelleen ensisijaisesti diplomaattinen ja valtioiden välinen, koska asianosaisilla henkilöillä tai yhteisöillä ei ole todellista mahdollisuutta puolustaa oikeuksiaan. Turvallisuusneuvosto hyväksyi kesäkuussa 2008 päätöslauselman 1822, jolla se velvoittaa al-Qaida -komitean lisäämään nettisivuilleen lyhyet selvitykset listauserusteista. Pakotekomitean menettelyitä ei voida kuitenkaan edelleenkään pitää tyydyttävänä.

2. Pakotteiden toimeenpano EU:ssa ja EY-tuomioistuimen tuomio

YK:n al-Qaida -pakotteet on normaalin käytännön mukaisesti pantu EU:ssa täytäntöön neuvoston yhteisellä kannalla ja asetuksella (881/2002). EU-tasolla puhutaan ns. automaattisista pakotteista (erotuksena EU:n itsensä päättämiin autonomisiin pakotteisiin) siitä syystä, ettei YK:n peruskirjan velvoitteiden takia EU:lla ei ole harkintavaltaa niiden sisällön suhteen.

Kadi ja al Barakaat nostivat vuonna 2001 kanteen EY:n ensimmäisessä oikeusasteessa vaatien neuvoston asetuksen kumoamista. Kantajat mm. väittivät asetuksen loukkaavan perusoikeuksiin luettavia puolustus-oikeuksiaan. Ensimmäinen oikeusaste hylkäsi Kadin ja Al Barakaatin kanteet 2005. Hylkäämispäätösten keskeinen lähtökohta oli, etteivät YK:n peruskirjan VII luvun nojalla päätetyt toimet jätä EU:lle toimeenpanotasolla minkäänlaista liikkumavaraa. Kadi ja Al Barakaat valittivat tuomiosta EY-tuomioistuimeen.

Syyskuun 3. päivänä antamalla tuomiollaan EY-tuomioistuin kuitenkin vahvisti mm. kantajien väitteet perusoikeuksien rikkomisesta. Vastoin ensimmäisen oikeusasteen päätöstä tuomioistuin katsoi, että sillä on toimivalta valvoa asetuksen lainmukaisuutta yhteisöoikeuden nojalla siitäkin huolimatta, että asetuksella toimeenpantiin YK:n turvallisuusneuvoston asettamat pakotteet. Laillisuusharkinnassaan tuomioistuin piti ilmeisenä, että puolustus-oikeuksia, erityisesti oikeutta tulla kuulluksi ja oikeutta tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan, ei ollut kunnioitettu. Lisäksi tuomioistuin totesi varojen jäädyttämisen rajoittaneen Kadin omistusoikeutta huomattavalla tavalla ottaen huomioon toimenpiteiden yleisen ulottuvuuden ja tosiasiallisen keston.

Tuomioistuin kumosi neuvoston asetuksen Kadin ja Al Barakaatin osalta. Se antoi neuvostolle 3.12.2008 saakka aikaa korjata todetut loukkaukset. Vaikka tuomiolla kumotaan asetus ainoastaan Kadin ja Al Barakaatin osalta, on selvä, että sillä on vaikutuksia EU:n al-Qaida -pakoteregimiin kokonaisuudessaan. Tuomiossa ei otettu kantaa Kadin ja Al Barakaatin listaamiseen sinänsä ja siihen, onko se ollut perusteltua, vaan keskittyi arvioimaan toimeenpanomenettelyjen laillisuutta EY:n perustamissopimuksen valossa.

3. Kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden suhde

EY-tuomioistuimen tuomio asetti EU-jäsenvaltiot hankalaan asemaan suhteessa YK:n peruskirjan velvoitteisiin. Näin siitäkin huolimatta, että tuomioistuin korosti, ettei tuomio merkitse turvallisuusneuvoston päätöslauselman kansainvälisoikeudellisen ensisijaisuuden asettamista kyseenalaiseksi.

YK:n peruskirjan artiklan 103 on tavanomaisesti tulkittu asettaneen siten peruskirjan velvoitteet normihierarkiassa muiden sopimussuhteiden yläpuolelle. YK:n peruskirjan 25 artiklan mukaisesti jäsenet sitoutuvat hyväksymään ja täyttämään turvallisuusneuvoston päätökset. Käytännön toimeenpanon näkökulmasta keskeisimpiä turvallisuusneuvoston päätöksiä ovat juuri peruskirjan VII luvun nojalla rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja palauttamiseksi hyväksytyt päätöslauselmat.

Turvallisuusneuvoston toimivallan ei kuitenkaan voida katsoa olevan rajoittamaton. Keskustelua on erityisesti käyty siitä, missä määrin turvallisuusneuvosto on velvollinen ottamaan päätöksenteossään huomioon ihmisoikeudet. Lähimpänä yleistä näkemystä ollaan siitä, että turvallisuusneuvoston toimivaltaa rajoittavat kansainvälisen oikeuden perustavanlaatuiset säännöt, jotka velvoittavat kaikkia kansainvälisen oikeuden subjekteja (jus cogens). Turvallisuusneuvoston toiminnan legitimitietin ja tehokkuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että se noudattaisi päätöksenteossään muitakin yleisen kansainvälisen oikeuden velvoitteita.

4. Toimet tuomion toimeenpanemiseksi

Neuvostolla on 3.12. saakka aikaa saattaa lainsäädäntö yhdenmukaiseksi tuomion kanssa. Komission ja neuvoston oikeuspalvelujen mukaan vanhan asetuksen korvaavaa uutta asetusta ei lyhyessä määräajassa ole mahdollista hyväksyä. Tuomion toimeenpanemiseksi onkin päädytty menettelyyn, jossa Kadin ja al Barakaatin puolustus oikeudet pyritään turvaamaan nykyisen asetuksen puitteissa.

Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että turvallisuusneuvoston al-Qaida -komitealta on pyydetty Kadia ja al Barakaatia koskevia listaamisperusteita. Tämä siitä syystä, ettei EU:n neuvostolla ole tiedossaan YK:n tekemien listausten perusteluja. Al-Qaida -komitean 21.10. toimittamat listausperustelut on komission puolesta toimitettu Kadille ja al Barakaatille, joihin ne ovat jo toimittaneet vastineensa asetetun määräajan puitteissa. Al-Qaida -komitean yhteistyö on ollut tervetullutta, mutta sen listausperusteita tuskin voidaan pitää riittävinä niiden ylimalkaisuuden takia. Sekä Kadi ja al Barakaat ovat vaatineet komissiolta yksityiskohtaisempia perusteluja esitettyihin syytöksiin sekä selvennystä oikeusperustasta. On todennäköistä, että Kadi ja al Barakaat valittavat EY:n ensimmäisen asteen tuomioistuimeen etenkin, jos uusi listauspäätös tehdään ainoastaan nyt tiedossa olevien perusteiden nojalla.

Tshekin EU-puheenjohtajuuskaudella on tarkoitus aloittaa uuden al-Qaida-pakotteita koskevan asetuksen valmistelut, jossa toimeenpannaan tuomion edellyttämät, puolustus oikeudet turvaavat menettelyt systemaattisesti.

Pakotteiden toimeenpano edellyttää jatkossakin tiivistä yhteistyötä turvallisuusneuvoston al-Qaida -komitean kanssa. Ellei komitea tiukenna listaamisperusteitaan, EU-mailla tulee olemaan tulevaisuudessa suuria vaikeuksia panna pakotteet täytäntöön. Keskeistä kuitenkin olisi, että komitea saattaisi menettelynsä vastaamaan siinä määrin perusoikeuksia, että pakotteiden toimeenpano olisi jatkossakin mahdollista. Suomi, yhdessä samanmielisten maiden kanssa, on kehottanut turvallisuusneuvostoa perustamaan itsenäisen tarkastelumekanismin käsittelemään listalta poistamista koskevia pyyntöjä.

Vaarana on myös, että pakoteregiimin legitimiteetti heikentyy entisestään ja jo nytkin vakavat täytäntöönpanon puutteet eri puolilla maailmaa lisääntyvät. Turvallisuusneuvoston toiminnan uskottavuuden kannalta ei myöskään ole kestävää, että yksilön oikeusturva yhä enenevässä määrin toteutetaan kanneteitse. Lisäksi on mahdollista, että EY:n tuomioistuimet joutuvat jossakin vaiheessa ottamaan kantaa itse YK:n listauspäätökseen ja sen perusteluihin.

