

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2007 vp

Valtioneuvoston selvitys EU:ssa käytettävistä terroristisiksi katsottujen järjestöjen luetteloista, niiden laatimisesta, muuttamisesta sekä yksilön oikeusturvakeinoista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 5 päivänä lokakuuta 2007 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen EU:ssa käytettävistä terroristisiksi katsottujen järjestöjen luetteloista, niiden laatimisesta, muuttamisesta sekä yksilön oikeusturvakeinoista (E 45/2007 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö, lähetystöneuvos Marja Lehto, ulkoasiainministeriö
- ylitarkastaja Tuomas Portaankorva, suojelupoliisi, edustaen sisäasiainministeriötä
- rikosylitarkastaja Olli Kolstela, keskusrikospoliisi.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Selvitys

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

YK:n turvallisuusneuvoston syyskuussa 2001 hyväksymä päätöslauselma 1373(2001) sisältää YK:n jäsenvaltioita sitovia velvoitteita terrorismin torjumiseksi. Päätöslauselma velvoittaa valtiot jäädyttämään terroritekoihin osallistuvien tai niiden toteuttamista edistävien henkilöiden ja yhteisöjen varat sekä estämään varojen ja talou-

dellisten resurssien luovuttamisen näille tahoille. Päätöslauselmassa ei kuitenkaan yksilöidä pakotteiden kohteeksi joutuvia henkilöitä ja yhteisöjä, vaan yksilöinti jää jäsenvaltioiden vastuulle.

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat pannaan EU-tasolla täytäntöön yhteisin kannoin ja asetuksin. Päätöslauselma 1373(2001) on pantu täytäntöön yhteisellä kannalla 2001/931/YUTP erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi sekä tätä yhteistä kantaa toimeenpanevalla asetuksella (EY) N:o 2580/2001 tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi.

Neuvosto laatii yksimielisesti luettelon niistä henkilöistä, ryhmistä tai yhteisöistä, jotka joutuvat terrorisminvastaisten finanssipakotteiden kohteeksi. Luetteloon sisällytettävien henkilöiden ja yhteisöjen tulee täyttää yhteisen kannan 2001/931/YUTP 1 artiklan 4 kohdassa määritelty listauskriteerit. Ehdotuksia listalle lisättävistä henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä voivat tehdä EU-jäsenvaltiot sekä EU:n ulkopuoliset maat. Jos ehdotuksen tekee EU:n ulkopuolinen maa, tulee erityisesti varmistaa, että tapauksessa on noudatettu perus- ja ihmisoikeuksia, kuten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Yhteisen kannan 2001/931/YUTP 1 artiklan 6 kohta edellyttää, että luettelossa olevien henkilöiden ja yhteisöjen nimet tarkistetaan säännöllisin väliajoin sen varmistamiseksi, että niiden säilyttäminen luettelossa on perusteltua. Yhteisen kannan mukaan listan säännöllinen tarkistaminen on tehtävä vähintään kerran puolessa vuodessa.

Pakotteiden luonne poliittisena painostuskeinona on vaikuttanut siihen, että oikeusturvaan liittyvät näkökohdat ovat nousseet esille vasta yksilöihin kohdistuvien pakotteiden yhteydessä. Suomi on johdonmukaisesti korostanut yksilön oikeusturvaan liittyviä näkökohtia asetettaessa finanssipakotteita, jotka kohdistuvat yksittäisiin henkilöihin ja yhteisöihin.

EU-puheenjohtajuuskaudellaan syksyllä 2006 Suomi on nostanut painopisteeksi pakoteregii-min avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden lisäämisen. Useita Suomen oikeusturvan parantamiseksi tekemiä aloitteita on myös hyväksytty neuvostossa. Jatkossa kaikkien uusien listausten yhteydessä tullaan hyväksymään perustelulausunto. Perustelulausunto annetaan tiedoksi listatuille henkilöille ja ryhmille, joita myös informoidaan heidän käytössään olevista valitusteistä. Lisäksi listausmenettelystä annetaan aikaisempaa enemmän tietoa julkisuuteen. Saksan puheenjohtajuuskaudella on valmisteltu uuden neuvoston työryhmän perustamista, jonka tehtävänä tulee olemaan valmistella erityisesti terroristilistalle sisällyttämistä ja poistamista koskevia päätöksiä.

Valtioneuvoston kanta

EU-puheenjohtajuuskaudellaan syksyllä 2006 Suomi on nostanut painopisteeksi EU:n terrorisminvastaisen pakoteregii-min avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden lisäämisen ja on esittänyt menettelyihin useita muutoksia.

Suomi on ehdottanut muun muassa,

1) että listatuille henkilöille ja yhteisöille annetaan listauspäätöksen jälkeen tieto listauksesta, listauspäätöksen perusteluista ja niistä oikeuksista, jotka ovat heidän käytettävissään,

2) että listattujen henkilöiden ja yhteisöjen käytössä tulee olla avoin ja tehokas menettely, jossa he voivat vaatia neuvostoa poistamaan heidät listalta ja esittää näyttöä vaatimuksensa tueksi, ja

3) että jokainen yksittäinen listauspäätös perusteltaisiin erikseen laatimalla perustelulausunto kustakin listatusta henkilöstä ja yhteisöstä.

Lisäksi on edellytetty, että neuvoston sisäisiä menettelyjä (mm. terroristilistausten ja listan säännöllisen uudelleenarvioinnin valmistelu) kehitetään ja että näistä menettelyistä saatetaan laajemmin tietoa julkisuuteen.

Näistä ehdotuksista on saavutettu Suomen kaudella poliittinen yksimielisyys ja uudistukset on saatettu vireille. Työ on saatettu päätökseen Saksan puheenjohtajuuskaudella. Kaikkien uusien listausten yhteydessä hyväksytään nykyisin perustelulausunto. Perustelulausunto annetaan myös tiedoksi listatuille henkilöille ja ryhmille. Listalta poistamista koskevia hakemuksia voidaan toimittaa kirjallisesti EU:n neuvostolle.

Merkittävin uudistus Saksan puheenjohtajuuskaudella on ollut uuden neuvoston työryhmän perustaminen vastaamaan turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) toimeenpanosta. Työryhmän tehtävänä on

- valmistella terroristilistalle sisällyttämistä ja listalta poistamista koskevia neuvoston päätöksiä ja vastata listan tarkistamisesta ja

- tutkia, täyttyvätkö neuvoston yhteisessä kannassa 2001/931/YUTP asetetut listauskriteerit.

Työryhmän työmenetelmät on myös julkistettu, aivan kuten Suomen puheenjohtajuuskaudella on ehdotettu.

Suomella ei ole kansallista menettelyä terroristilistojen laatimiseksi, eikä lainsäädäntö mahdollista varojen jäädytystä muutoin kuin sitovaan YK:n turvallisuusneuvoston tai EU:n neuvoston päätökseen perustuen. Kun asiasta on keskusteltu kansainvälisillä foorumeilla, mm. EU:ssa ja OECD:n yhteydessä toimivan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisen asian-

tuntijaelimen FATF:n kokouksissa, Suomi on lähtenyt siitä, että kansallista varojen jäädytysmekanismia ei tarvittaisi. Kansainvälinen paine siihen, että kaikilla mailla — myös EU:n jäsenmailla huolimatta siitä, että päätöslauselma 1373(2001) on pantu toimeen EU-tasolla — tulisi olla hallinnollinen varojen jäädytysmekanismi, on kuitenkin kasvanut.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtioneuvoston selvityksessä selostetaan EU:n terrorismin vastaisia finanssipakotteita, niihin liittyviä yksilön ja yhteisön oikeusturvanäkökohtia, Suomen puheenjohtajuuskaudellaan tekemiä aloitteita finanssipakotteisiin liittyvien oikeusturvanäkökohtien parantamiseksi sekä finanssipakotteiden täytäntöönpanoa niin sanottuihin sisäisiin terroristeihin.

EU:n finanssipakotteiden taustalla ovat YK:n turvallisuusneuvoston terrorisminvastaiset päätöslauselmat, erityisesti päätöslauselma 1373 (2001). Päätöslauselma on EU:n tasolla pantu täytäntöön yhteisellä kannalla 2001/931/YUTP sekä yhteistä kantaa toimeenpanevalla asetuksella (EY) N:o 2580/2001.

Mainitussa neuvoston yhteisessä kannassa erityistoimenpiteiden toteuttamiseksi terrorismin torjumiseksi määrätään terroritekoihin sekaantuneiden henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen varojen jäädyttämisestä. Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoitavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi annetun neuvoston asetuksen (EY)N:o 2580/2001 nojalla neuvosto laatii yksimielisesti luettelon terrorismin vastaisten finanssipakotteiden kohteeksi joutuvista. Luetteloa tarkistetaan vähintään kerran puolessa vuodessa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi on eri yhteyksissä korostanut erityisesti yksilön oikeusturvaan liittyviä näkökohtia asetettaessa finanssipakotteita, jotka kohdistuvat yksittäisiin henkilöihin tai yhteisöihin. Selvityksessä todetaan, että erityistapauksen muodostavat niin sanottu EU:n sisäiset terroristit, jotka on listattu

ainoastaan yhteisessä kannassa mutta ei toimenpaneavassa asetuksessa. Valtioneuvoston selvityksen mukaan näiden henkilöiden oikeusturva on heikompi kuin listatuilla ulkoisilla terroristeilla. Myös listauksen oikeusvaikutukset ovat ulkoisten terroristien ja sisäisten terroristien välillä erilaiset. Henkilön listaaminen sisäiseksi terroristiksi yhteisessä kannassa ei automaattisesti johda henkilön varojen jäädytykseen tai matkustuskieltoon, vaan yhteisessä kannassa säädetään ainoastaan velvollisuudesta poliisi- ja oikeudelliseen yhteistyöhön näiden henkilöiden osalta. Joillakin EU-jäsenvaltioilla on kuitenkin kansallisia terroristilistoja, joille EU:n sisäiset terroristit voidaan sisällyttää. EU:n sisäisten terroristien varojen hallinnollinen jäädytys ei ole Suomessa mahdollista nykyllä lainsäädännön puitteissa.

Rahanpesun selvittelykeskuksella on rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (68/1998) mukaan oikeus keskeyttää liiketoimi viiden arkipäivän ajaksi, jos tällainen on tarpeen rahanpesun tai terrorismin rahoituksen selvittämiseksi. Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus kuitenkin perustuu siihen, että mainitun lain määrittelemä ilmoitusvelvollinen on tehnyt epäilyttävästä liiketoimesta ilmoituksen selvittelykeskukselle.

Suomella on myös kansainvälisiä paineita hallinnollisen varojen jäädytysjärjestelmän luomiseen. OECD:n yhteydessä toimiva rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen asiantuntija (Financial Action Task Force, FATF) on suorittanut kuluvan vuoden alkupuolella rahanpesua ja terrorismin rahoitusta koskevan maatut-

kimuksen. Maatarkastuksesta laadittu loppuraportti on hyväksytty FATF:n yleisistunnossa lokakuussa 2007. Raportin mukaan Suomen edellytetään luovan kansallisen järjestelmän, joka mahdollistaa EU:n sisäisten terroristien sekä muiden maiden pyynnöstä tapahtuvan terroristien varojen hallinnollisen jäädytyksen. Vastavaa painetta on saadun selvityksen mukaan tullut myös EU:n sisältä.

Valiokunta tähdentää terrorismin torjunnassa niiden toimenpiteiden merkitystä, joilla voidaan estää terroristisen toiminnan rahoittaminen. Suomen tulee osaltaan edistää samalla oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen Euroopan unionissa toimenpiteitä, joilla voidaan heikentää terrorismin taloudellisia resursseja. Lisäksi hallintovaliokunta katsoo, että on perusteltua ryhtyä valmistelemaan kansallista menettelyä hallinnollisen varojenjäädytysjärjestelmän luo-

miseksi terrorismin rahoituksen estämiseksi, siten järjestelmä mahdollistaa sekä EU:n sisäisten terroristien että muiden maiden pyynnöstä tapahtuvan terroristien varojen hallinnollisen jäädytyksen.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta tähdentää terrorismin torjunnassa koko EU:n puitteissa niiden toimenpiteiden merkitystä, joilla voidaan estää terroristisen toiminnan rahoittaminen ja

että valiokunta pitää tärkeänä kansallisen hallinnollisen varojenjäädytysjärjestelmän luomista terrorismin rahoituksen estämiseksi.

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
jäsen. Thomas Blomqvist /r
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /kok
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /vihr
Elsi Katainen /kesk
Timo Korhonen /kesk

Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.