

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO
16/2007 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 lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten valtioneuvoston selvityksen EU:ssa käytettävistä terroristisiksi katsottujen järjestöjen luetteloista, niiden laatimisesta, muuttamisesta sekä yksilön oikeusturvakeinoista (E 45/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina
- yksikön päällikkö, lähetystöneuvos Marja Lehto, ulkoasiainministeriö
- professori Martin Scheinin.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Terrorisminvastaiset finanssipakotteet ovat vuoden 2001 jälkeen vakiintuneet keskeiseksi osaksi keinovalikoimaa, jolla kansainvälisesti pyritään torjumaan terrorismin rahoittamista. 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 taloudellisten resurssien luovuttamisen näille tahoille. Päätöslauselmassa ei kuitenkaan yksilöidä pakotteiden kohteeksi joutuvia henkilöitä ja yh-

teisöjä, 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 toimeenpanevalle 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 määritel-

lyt listauskriteerit. Ehdotuksia listalle lisättävistä henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöstä voivat tehdä sekä EU:n jäsenvaltiot että EU:n ulkopuoliset valtiot. Jos ehdotuksen tekee EU:n ulkopuolinen valtio, 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 eri yhteyksissä korostanut yksilön oikeusturvaan liittyviä näkökohtia asetettaessa finanssipakotteita, jotka kohdistuvat yksittäisiin henkilöihin ja yhteisöihin.

EU-puheenjohtajuuskaudellaan syksyllä 2006 Suomi nosti painopisteeksi pakoteregimien avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden lisäämisen. Useita Suomen oikeusturvan parantamiseksi tekemiä aloitteita myös hyväksyttiin 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 pu-

heenjohtajuuskaudella valmisteltiin uuden neuvoston työryhmän perustamista, jonka tehtävänä tulee olemaan valmistella erityisesti päätöksiä terroristilistalle sisällyttämisestä ja siltä poistamisesta.

Erityistapauksen muodostavat ns. EU:n sisäiset terroristit, jotka on listattu ainoastaan yhteisessä kannassa mutta ei toimeenpanevassa asetuksessa. Juuri näiden henkilöiden on katsottu olevan huonoimmassa asemassa oikeusturvan suhteen. Sisäisten terroristien listaaminen ainoastaan yhteisessä kannassa 2001/931/YUTP johtaa siihen, ettei heillä ole käytettävissään samoja valitusmahdollisuuksia kuin asetuksessa EY N:o 2580/2001 listatuilla (ulkoisilla) terroristeilla. Yhteisön asetukseen liittyy yhteisön oikeuden mukainen valitusoikeus. Yksimielisesti hyväksytty yhteinen kanta puolestaan sitoo jäsenvaltioita, joiden on toimeenpantava yhteisen kannan edellyttämät toimet kansallisella lainsäädännöllään. Johdonmukaista on, että tällöin kyseeseen tulevat kansalliset valitustiet yhteisön tuomioistuinten sijasta. Myös listauksen välittömät oikeusvaikutukset ovat näiden ryhmien kesken erilaiset.

Suomen lainsäädäntö ei tunne hallinnollista varojen jäädyttämistä, eikä voimassa olevan pakotelain muuttamista tällaisen mekanismin luomiseksi ole pidetty hyvänä ratkaisuna omaisuuden suoja koskevien perustuslain säännösten valossa. Sisäisten terroristien varojen jäädyttämiseksi olisi siis lähtökohtaisesti luotava lain tasoinen kokonaan uusi hallinnollinen järjestelmä. Kansainvälinen paine kansallisen varojen jäädytysmenettelyn luomiseen on kasvamassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Terroriteot vaarantavat vakavasti yhteiskuntien toimivuutta ja kansalaisten turvallisuutta, minkä vuoksi niitä on pyrittävä torjumaan tehokkaasti. Niin kuin lakivaliokunta on aikaisemminkin todennut (ks. LaVL 13/2002 vp), terrorismin vastainen taistelu ei kuitenkaan saa olla tekosyy pe-

rusarvojen ja -oikeuksien loukkauksille. Oikeusvaltion perusperiaatteista johtuu, että myös kaikissa terrorismin torjumiseksi toteutettavissa toimenpiteissä on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia.

Terroristeiksi katsottujen henkilöiden ja yhteisöjen listaaminen ja pakotteiden kohdistami-

nen niihin on suhteellisen tuore ilmiö. Toimintamalli liittyy pakotepolitiikan yleisempään kehitykseen, jossa kokonaiseen valtioon ja kansakuntaan kohdistuvat pakotteet, kuten asevientikielto tai kauppasaarto, on pyritty korvaamaan täsmällisemmällä pakotteilla, jotka maksimaalisella tavalla kohdistuvat oikeisiin kohteisiin mutta minimoivat viattomiin sivullisiin kohdistuvat kielteiset vaikutukset.

Vaikka pakotteiden aikaisempaa täsmällisempi kohdentuminen onkin periaatteessa myönteinen ilmiö, siihen liittyy myös ongelmia. Terroristilistauksia koskevat päätökset ulottavat oikeusvaikutuksia suoraan niissä lueteltuihin henkilöihin ja yhteisöihin. Päätöksillä rajoitetaan merkittävästi yksilöiden perusoikeuksia, kuten omaisuuden suojaa. Tästä syystä on välttämätöntä, että pakotteisiin liittyvässä menettelyssä huolehditaan asianmukaisesti niiden henkilöiden ja yhteisöjen oikeusturvasta, joihin pakotteita kohdistetaan.

Valtioneuvoston selvityksessä on selostettu terroristilistauksiin liittyviä oikeusturvanäkökohtia ja Suomen aloitteesta tehtyjä muutoksia, joilla pakotteiden kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen oikeusturvaa on parannettu. Lakivaliokunta pitää myönteisenä sitä, että Suomi on ollut oikeusturvan kehittämisessä aloitteellinen. Myös jatkossa Suomen on kuitenkin syytä pitää oikeusturvanäkökohtia korostetusti esillä terrorisminvastaisia pakotteita koskevassa kansainvälisessä keskustelussa ja päätöksenteossa.

Oikeusturvaa koskevinä vähimmäisvaatimuksina, joiden toteutumista Suomen tulee pitkäjä-

nteisesti pyrkiä edistämään, lakivaliokunta pitää erityisesti seuraavia:

— Terroristilistauksia koskevien päätösten tulee perustua riittäviin selvityksiin, ja päätökset tulee perustella asianmukaisesti.

— Listalle merkitylle henkilölle tai yhteisölle tulee antaa tiedoksi listauspäätös perusteluineen samoin kuin tiedot siitä, miten päätökseen voi hakea muutosta.

— Kaikki listauspäätökset tulee olla mahdollista saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

— Listausasioissa annetut tuomioistuinratkaisut tulee panna asianmukaisesti täytäntöön.

— Listalle merkityillä henkilöillä ja yhteisöillä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus päästä pois listalta, jos edellytyksiä niiden listalla pitämiseen ei enää ole. Tämän edistämiseksi listauspäätösten tulee olla määräaikaaisia.

— Henkilöillä ja yhteisöillä, joiden todetaan joutuneen aiheettomasti pakotteiden kohteeksi, tulee olla oikeus asianmukaiseen hyvitykseen.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa

valiokunnan pitävän tärkeänä sitä, että valtioneuvosto pyrkii jatkossakin johdonmukaisesti edistämään oikeusturvan toteutumista menettelyissä, joissa Euroopan unionissa tehtävillä päätöksillä kohdistetaan terrorisminvastaisia pakotteita yksittäisiin henkilöihin ja yhteisöihin.

LaVL 16/2007 vp — E 45/2007 vp

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Heidi Hautala /vihr	Sanna Lauslahti /kok
vpj.	Anna-Maja Henriksson /r	Outi Mäkelä /kok
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Markku Pakkanen /kesk
	Ilkka Kantola /sd	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Sampsa Kataja /kok	Tero Rönni /sd
	Jari Larikka /kok	Mirja Vehkaperä /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuomo Antila.