

POL-06 Piispanen Johanna

28.09.2007

Viite

Asia

EU/YUTP/EDUSKUNNALLE TIEDOTTAMINEN/Selvitys EU:ssa käytettävistä, terroristiksi katsottujen järjestöjen luetteloista, niiden laatimisesta, muuttamisesta sekä yksilön oikeusturvakeinoista

Ohessa toimitetaan eduskunnan suurelle valiokunnalle ja ulkoasianvaliokunnalle perustuslain 97§ mukaisesti muistio, joka käsittelee EU:ssa käytettävien, terroristeiksi katsottujen järjestöjen luetteloita, niiden laatimista ja muuttamista sekä yksilön oikeusturvakeinoja.

Eurooppakirjeenvaihtajan sijainen

Markku Lampinen

LIITTEET

1 kpl liitteenä

Asiasanat	pakotteet, YUTP, terrorismi
Hoitaa	UM
Tiedoksi	EUE, LVM, OPM, PE, PLM, STM, TH, TM, TPK, VM, VNEUS, VNK, OM, SM

Selvitys EU:ssa käytettävistä, terroristiksi katsottujen järjestöjen luetteloista, niiden laatimisesta, muuttamisesta sekä yksilön oikeusturvakeinoista

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 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 puheenjohtajuuskaudella valmisteltiin uuden neuvoston työryhmän perustamista, jonka tehtävänä tulee olemaan erityisesti terroristilistalle sisällyttämistä ja poistamista koskevia päätöksiä.

1. YK:n ja EU:n terrorisminvastaiset finanssipakotteet

Terrorisminvastaiset finanssipakotteet ovat vuoden 2001 jälkeen vakiintuneet keskeiseksi osaksi keinovalikoimaa, jolla 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 taloudellisten 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 määritellyt listauskriteerit. Ehdotuksia listalle lisättävistä henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöstä 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.

2. EU:n finanssipakotteisiin liittyvistä yksilön tai yhteisön oikeusturvanäkökohdista

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 asettaessa finanssipakotteita, jotka kohdistuvat yksittäisiin henkilöihin ja yhteisöihin. Yksilön oikeusturva ja pakotteiden tehokas täytäntöönpano eivät ole keskenään ristiriitaisia tavoitteita, vaan uskottavan pakotejärjestelmän perustekijöitä.

2.1 Riittävät yksilöintitiedot

Pakotteiden tehokkuuden ja yksilön oikeusturvan kannalta on olennaista, että pakotteiden kohteeksi joutuvista henkilöistä ja yhteisöistä on käytettävissä riittävän tarkat yksilöintitiedot. Pakotteiden poliittinen luonne ja yksilöintitietojen selvittämisen vaikeus ovat kuitenkin johtaneet sellaisten listausten tekemiseen, joissa tiedot ovat jääneet selvästi puutteellisiksi. Joissakin tapauksissa pakotelistoille on lisätty henkilöitä, joista ei ole saatavilla muita yksilöintitietoja kuin henkilön nimi. Vaikka pakotteet ovatkin poliittinen painostuskeino, yksilöpakotteilla on myös konkreettisia vaikutuksia ja erityisesti varojen jäädytys muistuttaa rikosoikeudellisia pakkokeinoja. Epätarkat yksilöintitiedot voivat johtaa mm. siihen, että vahinkoa aiheutuu henkilöille, joiden yksilöintitiedot sattumalta muistuttavat listattujen henkilöiden tietoja. Vaikka listalla olevan henkilön yksilöintitietoja on mahdollista tarkentaa myöhemminkin, keskeistä on, että yksilöintitiedot ovat tarkat jo listaushetkellä, jolloin pankit tutkivat asiakasrekisterinsä kyseisen henkilön osalta ensimmäistä kertaa.

2.2 Valitusoikeus

Keskeistä yksilön oikeusturvan kannalta on myös, että väärin perustein listalle joutuneet henkilöt voivat vaatia oikaisua. EU:n neuvoston hyväksymiin pakoteasetuksiin liittyy yhteisön oikeuden mukainen valitusoikeus. Listauspäätöksistä onkin nostettu kanteita yhteisön tuomioistuimessa.

Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin antoi 21.9.2005 tuomiot kahdessa asiassa, jotka koskevat YK:n Al Qaida/Taliban -pakotteiden täytäntöönpanoa EY-säädösin (Asia T-306/01, *Yusuf ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio*; asia T-315/01, *Kadi v. neuvosto ja komissio*). Päätösten merkittävin sisältö on se, että tuomioistuin vahvisti neuvoston käyttämän oikeusperustan (30 ja 301 artiklat ja osin 308 artikla) asianmukaisuuden. Lisäksi tuomioistuin lausui mm. turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa asetettujen velvoitteiden etusijasta suhteessa ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Tuomioistuin totesi olevansa toimivaltainen tutkimaan riidanalaisen neuvoston asetuksen laillisuuden ja näin ollen välillisesti ottavansa kantaa myös turvallisuusneuvoston päätöslauselmien laillisuuteen. Tuomioistuin ei kuitenkaan katsonut voivansa tutkia ovatko turvallisuusneuvoston päätöslauselmat perusoikeuksien mukaisia sellaisina, kuin näitä suojataan yhteisön oikeusjärjestyksessä. Sen sijaan tuomioistuin oli toimivaltainen tutkimaan turvallisuusneuvoston päätöslauselmien laillisuuden *jus cogens* normien (kansainvälisen oikeuden ehdottomien normien) valossa. Kantajan väitteet koskivat omaisuudensuojaa, oikeutta tulla kuulluksi ja oikeutta tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan. Tuomioistuin päätyi hylkäämään kunkin väitteen, ja totesi mm. etteivät tietyt puutteet kantajan oikeusturvassa (esimerkiksi yksilövalitusmahdollisuuden puuttuminen) tee pakoteregimistä *jus cogens* normien vastaista.

Joulukuussa 2006 EU:n ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin antoi päätöksensä EU:n terrorismipakotteita koskevassa tapauksessa *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (OMPI) v. neuvosto* (T228/02; 12.12.2006). Päätöksessään tuomioistuin keskeisin osin hyväksyi terrorismilistatun OMPI -järjestön kanteen. Päätöstään tuomioistuin perusteli mm. sillä, että järjestölle ei ollut annettu tiedoksi listauserusteluja, sille ei annettu riittävästi mahdollisuutta tulla kuulluksi listauspäätöksestä eikä listauspäätöstä ollut annettu järjestölle tiedoksi. Tuomioistuin myös velvoitti neuvostoa saattamaan lainsäädäntönsä yhdenmukaiseksi tuomion kanssa.

Heinäkuussa 2007 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin antoi kaksi uutta finanssipakotteiden oikeusturvanäkökohtiin liittyvää tuomiota. Tapauksessa *Stichting Al-Aksa v. neuvosto* (T-327/03) listattu säätiö Stichting Al-Aksa valitti listauspäätöksestään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen. Tuomioistuin hyväksyi järjestön kanteen. Se toisti OMPI-tapauksessa esittämänsä kannan, että EY 253 artiklan perusteluvelvollisuus soveltuu kokonaisuudessaan myös päätöksiin, joilla jäädytetään yksityisten varoja terrorisminvastaisten säännösten nojalla. Neuvoston on vähintäänkin selkeästi ja tosiasiallisesti viitattava päätöstä tehdessään niihin syihin, joiden nojalla se katsoo, että yhteisen kannan 1 artiklan 4 kohdassa tarkoittama toimivaltaisen viranomaisen päätös on olemassa. Päätöksestä on myös käytävä ilmi ne perusteet, joilla neuvosto katsoo tarpeelliseksi toimet, joihin se on asiassa ryhtynyt. Tuomioistuin korosti myös, ettei perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä voinut korjata se, että perustelut selviävät valittajalle vasta oikeudenkäynnin aikana. Tapaus *Jose Maria Sison v. neuvosto* (T-47/03) muistuttaa edellä mainittua. Tuomioistuimen mukaan kantajalle ei oltu toimitettu tiedoksi häntä vastaan koottua todistusaineistoa sen paremmin ennen alkuperäistä varojen jäädyttämispäätöstä, eikä myöhemminkään niiden päätösten yhteydessä, joilla hänen nimensä oli päätetty pitää listalla. Neuvosto oli toistuvasti evännyt kantajan pyynnöt saada tutustua asiaansa koskeviin asiakirjoihin todeten, että ne oli luokiteltu salaisiksi.

3. Suomen puheenjohtajuuskaudellaan tekemät aloitteet finanssipakotteisiin liittyvien oikeusturvanäkökohtien parantamiseksi

EU-puheenjohtajuuskaudellaan syksyllä 2006 Suomi nosti painopisteeksi pakoteregiiimien avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden lisäämisen. Puheenjohtajuuskautensa alussa Suomi esitti useita muutoksia EU:n autonomisiin terrorismipakotteisiin. Puheenjohtajan muutosehdotusten tavoitteena oli parantaa yksilön oikeusturvaa ja kehittää terroristilistauksissa noudatettavia menettelyitä. Suomi ehdotti muun muassa, 1) että listatuille henkilöille ja yhteisöille annettaisiin 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 edellytettiin, että neuvoston sisäisiä menettelyjä (mm. terroristilistauksen ja listan säännöllisen uudelleenarvioinnin valmistelu) kehitetään ja että näistä menettelyistä saatetaan laajemmin tietoa julkisuuteen.

Suomen puheenjohtajuuskaudella saavutettiin neuvoston sisällä (työryhmät, Coreper) yksimielisyys useista pakoteregiiimin parannuksista. Jatkossa kaikkien uusien listausten yhteydessä tullaan hyväksymään perustelulausunto. Perustelulausunto annetaan myös tiedoksi listatuille henkilöille ja ryhmille. Saksan puheenjohtajuuskaudella valmisteltiin uuden neuvoston työryhmän perustamista, jonka tehtävänä tulee olemaan erityisesti terroristilistalle sisällyttämistä ja poistamista koskevia päätöksiä. Lisäksi uusi työryhmä tulee vastaamaan yhteisen kannan 2001/931/YUTP 1 artiklan 6 kohdan mukaisesta listattujen henkilöiden ja yhteisöjen nimien säännöllisestä tarkistamisesta. Uuden työryhmän on määrä aloittaa toimintansa syksyn 2007 aikana.

Mainittakoon myös, että Suomi järjesti puheenjohtajuuskaudellaan Helsingissä 27.-28.9.2006 transatlanttisen EU-USA -seminaarin terrorisminvastaisista finanssipakotteista. Seminaarissa tarkasteltiin pakotteita koskevan päätöksenteon avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta otsikolla "Transparency and Fairness in Listing and De-listing". Seminaariin osallistui yli 90 asiantuntijaa Yhdysvalloista, EU-jäsenvaltioista sekä Norjasta ja Sveitsistä. Yksilön oikeusturvasta käytyä avointa keskustelua voidaan pitää läpimurtona transatlanttisessa vuoropuhelussa. Seminaari myötävaikutti yhteisymmärryksen muodostumiseen asiantuntijoiden kesken siitä, miten EU:n pakoteregiiimiä tulisi kehittää erityisesti yksilön oikeusturvan kannalta. Seminaarin on arvioitu lisäksi vaikuttaneen siihen, että YK:n turvallisuusneuvosto joulukuussa 2006 hyväksyi useita parannuksia Al Qaidan/Talibanin vastaisiin pakotteisiin. Uudet menettelytapaohteet mm. mahdollistavat yksityisten henkilöiden ja ryhmien toimet päästä pois pakotekomitean ylläpitämältä terroristilistalta.

4. Finanssipakotteiden täytäntöönpano ns. sisäisten terroristien osalta

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 käytettävissä samoja valitusmahdollisuuksia kuin asetuksessa EY N:o 2580/2001 listatuilla (ulkoisilla) terroristeilla. Yhteisön asetuksiin liittyy suoraan perustamissopimuksen 230 artiklan nojalla 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. 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, ja EU:n piirissä on argumentoitu, että päätöslauselman 1373(2001) täysimittainen toimeenpano edellyttäisi neuvoston listaamien sisäisten terroristien varojen jäädyttämistä kansallisesti. Kansallisen listauksen perusteella kysymykseen tulevat nimenomaan kansalliset valitustiet, jotka eivät kuitenkaan suoraan voi johtaa EU:n neuvoston tekemän listauspäätöksen muuttamiseen. Uudistettava perustuslaillinen sopimus sisältää tarvittavat määräykset, joilla tämä EU-toimivaltaan liittyvä puute korjaantuisi ja myös sisäisten terroristien varojen jäädyttämisestä voitaisiin päättää unionin tasolla.

Suomen lainsäädäntö ei tunne hallinnollista varojen jäädyttämistä eikä voimassa olevan pakotelain muuttamista tällaisen mekanismin luomiseksi ole pidetty hyvänä ratkaisuna omaisuuden suojaa koskevien perustuslain säännösten valossa. Omaisuudensuojaa koskevasta perustuslain 15 §:stä poikkeaminen saattaisi sinänsä olla hyväksyttävissä yleisen turvallisuuden takaamiseksi. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset kuitenkin edellyttävät, että poikkeaminen perusoikeudesta tapahtuu lailla ja että sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista ja että poikkeuksen kohteena olevien oikeusturva järjestetään perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla. Sisäisten terroristien varojen jäädyttämisestä olisi siis lähtökohtaisesti luotava laintasoinen kokonaan uusi hallinnollinen järjestelmä.

Kansainvälinen paine kansallisen varojenjäädytysmenettelyn luomiseen on kasvamassa. OECD:n yhteydessä toimiva rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen asiantuntijaryhmä FATF hyväksyy yleiskokouksessaan lokakuussa 2007 Suomea koskevan maaraportin, jossa todennäköisesti edellytetään, että Suomi perustaisi kansallisen hallinnollisen terroristien varojen jäädyttämistä koskevan järjestelmän. Tämän suosituksen perustelut liittyvät sisäisten terroristien varojen jäädyttämiseen, mutta eivät rajoitu siihen. Myös EU:n terrorismikoordinaattorin uusimmissa terrorismin rahoitusta koskevissa puolivuotisraporteissa lähdetään siitä, että kaikilla jäsenmailla tulisi olla hallinnollinen varojenjäädytysmenettely.

Muiden Pohjoismaiden osalta Norjassa on jo voimassa varojen jäädyttämistä koskevaa lainsäädäntöä. Lisäksi Ruotsissa on valmistunut selvitysmiehen raportti varojen jäädyttämistä koskevan lainsäädännön luomiseksi. Raportin perusteella Ruotsissa harkitaan myös hallituksen esityksen antamista.