

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston asetukseksi tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin
terrorismin torjumiseksi kohdistettavista erityisistä
rajoittavista toimenpiteistä**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti yhteisöihin terrorismin torjumiseksi
lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen kohdistettavista erityisistä rajoittavista
komission tekemä ehdotus neuvoston toimenpiteistä sekä ehdotuksesta laadittu
asetukseksi tiettyihin henkilöihin ja muistio.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2001

Ulkoasiainministeri *Erkki Tuomioja*

Lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta

EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI TIETTYIHIN HENKILÖIHIN JA YHTEISÖIHIN TERRORISMIN TORJUMISEKSI KOHDISTETTAVISTA ERITYISISTÄ RAJOITTAVISTA TOIMENPITEISTÄ

1. Yleistä

Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto hyväksyi 28.9.2001 kokonaisvaltaisen päätöslauselman 1373 terrorismin ja sen rahoituksen vastaisista toimista. Päätöslauselma on hyväksytty YK:n peruskirjan VII luvun nojalla ja siinä todetaan kansainvälisen terrorismin muodostavan uhkan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle. Päätöslauselma on kaikkia YK:n jäsenvaltioita sitova ja sen sisältämät velvoitteet on pantava täytäntöön kaikissa YK:n jäsenmaissa. Euroopan unionissa on tarkoitus hyväksyä päätöslauselman täytäntöönpanemiseksi kaksi unionin yhteistä kantaa sekä yhteisöasetus: 1) päätöslauselmaa 1373 kokonaisvaltaisesti koskeva yhteinen kanta, 2) päätöslauselman pakotteenuonteisia velvoitteita (varojen jäädytystä ja varojen siirron kieltoa) koskeva yhteinen kanta ja 3) samoin varojen jäädytystä ja varojen siirron kieltoa koskeva neuvoston asetus.

Päätöslauselman 1373 pakotteenuonteiset velvoitteet sisältyvät 1 ponsikappaleen c) ja d) kohtaan. Kappaleen c) kohta velvoittaa valtiot jäädyttämään sellaisten henkilöiden varat, jotka syyllistyvät terroritekoihin tai niiden yritykseen, osallistuvat niiden tekemiseen tai edesauttavat niiden tekemistä. Velvoite koskee myös tällaisten henkilöiden omistamien tai valvomien yritysten varoja samoin kuin tällaisten henkilöiden tai yritysten puolesta tai johdolla toimivien henkilöiden varoja. Kappaleen d) kohta velvoittaa valtiot estämään varojen luovuttamisen em. henkilöille tai heidän omistamilleen tai heidän puolestaan toimiville yhteisöille. Nämä määräykset poikkeavat aikaisemmista turvallisuusneuvoston asettamista talouspakotteista siinä, että niiden kohdetta ei ole päätöslauselmassa yksilöity.

Päätöslauselma hyväksyttiin poikkeuksellisen nopeasti, eikä ole olemassa esitöitä, joihin voitaisiin nojata sen tulkinnassa. Ehdotettu yhteinen kanta ja asetus varmistavat päätöslauselman pakotteenuonteisten velvoitteiden yhdenmukaisen tulkinnan ja täytäntöönpanon EU-maissa. Ehdotettu neuvoston asetus määräytyy tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin terrorismin torjumiseksi kohdistettavista erityistoimenpiteistä koskee yhteisessä kannassa ja asetuksessa määritellyyn terroritekoon syyllistyneiden henkilöiden varojen jäädyttämistä samoin kuin varojen luovuttamisen kieltä tällaisille henkilöille tai heidän omistamilleen tai heidän puolestaan toimiville yhteisöille.

Asetusluonnos vastaa sisällöltään lähtökohtaisesti EU:n aikaisemmin hyväksymiä talouspakotteita (mm. neuvoston asetus N:o 467/2001 Afganistanin vastaisista pakotteista, neuvoston asetus 1081/2000 Burma/Myanmarin vastaisista pakotteista ja neuvoston asetus N:o 2488/2000 Slobodan Miloseviciin ja häntä lähellä oleviin henkilöihin kohdistuvista pakotteista). Merkittävimpänä erona aikaisimpiin talouspakotteita koskeviin asetuksiin on pakotteiden kohde. Normaalitapauksessa pakotteet kohdistuvat tiettyyn kolmanteen valtioon ja sen kansalaisiin. Ehdotetun asetuksen kohteena olevilla henkilöillä tai yhteisöillä ei kuitenkaan ole yhteyttä tiettyyn kolmanteen maahan.

Asetusluonnoksen käsittely on aloitettu neuvoston RELEX-työryhmässä (ulkosuhdeneuvokset) 15.11.2001. Ehdotuksen ensimmäisestä luonnoksesta on saatu Euroopan parlamentin lausunto.

Muistio perustuu komission ehdotukseen (ei numeroa).

2. Oikeusperusta

Aikaisemmista turvallisuusneuvoston talouspakotteista poiketen päätöslauselman 1373 sisältämät pakotteet eivät kohdistu minkään tietyn kolmannen maan kansalaisiin, vaan yksittäisiin henkilöihin ja tahoihin. Tästä syystä asetuksen hyväksyminen vaatii normaalista poikkeavan oikeusperustan.

Pakoteasetusten oikeusperustana tavanomaisesti käytetyt EY:n perustamissopimuksen 60 ja 301 artiklat eivät yksinään sovellu asetuksen oikeusperustaksi, koska ne edellyttävät yhteyttä kolmanteen maahan. Sisällöltään ehdotettu asetusta koskee kuitenkin samankaltaisia tapauksia kuin aikaisemmat pakoteasetukset, sillä myös kolmannen maan kyseessä olleen talouspakotteet kohdistuvat viime kädessä yksityishenkilöihin ja yhteisöihin. Lähinnä nyt ehdotettua asetusta on neuvoston asetus N:o 2488/2000 Slobodan Milosevicin ja häntä lähellä olevien henkilöiden varojen jäädyttämisestä, joka koskee ainoastaan asetuksen liitteessä mainittujen henkilöiden varoja. Asetus voitiin hyväksyä perustamissopimuksen 60 ja 301 artiklan nojalla sillä perusteella, että kyse oli lähtökohtaisesti Jugoslavian liittotasavaltaan kohdistuvista pakotteista, joita on poistettu asteittain tavoitteena luopua niistä kokonaan.

Asetus ehdotetaan annettavaksi perustamissopimuksen 60 ja 301 artiklan lisäksi perustamissopimuksen 308 artiklan nojalla. Jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä perustamissopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto voi perustamissopimuksen 308 artiklan mukaisesti antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta Euroopan parlamenttia kuultuaan. Jotta perustamissopimuksen 308 artiklaa voitaisiin käyttää tietyn erityistoiminnan perustana, suunnitellun toiminnan on täytettävä kolme ehtoa: toiminnan on tähdättävä yhteisön tavoitteeseen, sen on liityttävä yhteismarkkinoiden toimintaan ja sen on oltava välttämätön. Perustamissopimuksen 308 artiklalla ei ole siten mahdollista

laajentaa perustamissopimuksen soveltamisalaa. Tämän artiklan perusteella on mahdollista toimia silloin, kun suunniteltu toiminta tapahtuu yhteisön toimivallan puitteissa, mutta perustamissopimuksessa ei määrätä erityisistä toimivaltuuksista sen suhteen.

Asetusluonnoksen johdanto-osassa vahvistetaan, että asetuksessa säädetyt toimet ovat tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Perustamissopimuksen 308 artiklaa voidaan soveltaa ainoastaan silloin, kun perustamissopimuksen jossakin artiklassa määrättyjä tavoitteita ei voida saavuttaa riittävästi siinä annettua toimivaltua käyttäen. Asetuksen johdanto-osa koskee perustamissopimuksen 57 artiklassa sovittuja yhteisön tavoitteita. Asetuksen katsotaan olevan välttämätön kilpailun vääristymisen ja yhteismarkkinoihin kohdistuvien kielteisten vaikutusten estämiseksi. EY:n tuomioistuin on eri yhteyksissä todennut mm. laittomien toimien torjumisen (mm. terrorismi ja rahanpesu) hyväksyttäväksi poikkeukseksi pääomien vapaan liikkuvuuden tavoitteesta.

Syyskuun 21.päivänä 2001 kokoontunut ylimääräinen Eurooppa-neuvosto totesi terrorismin vastaisen toiminnan olevan unionin ensisijainen tavoite. Lisäksi ylimääräinen Eurooppa-neuvosto totesi terrorismin rahoituksen estämisen olevan ratkaiseva osa terrorismin vastaista toimintaa ja kehotti neuvostoa toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet terroritoiminnan kaikenlaisen rahoituksen estämiseksi.

3. Asetuksen sisältö

1 artiklassa määritellään varat, niiden jäädyttäminen sekä rahoituspalvelut. Lisäksi artiklassa määritellään ne terroristiteot, joihin syyllistyminen on edellytyksenä artiklan mukaisille toimenpiteille sekä oikeushenkilön, yhteisön tai elimen omistaminen tai määräysvalta siinä. Asetuksessa on hyödynnetty jo olemassa olevia, eri asiakirjoissa käytettyjä määritelmiä

1 kappaleen varoja koskeva määritelmä on yhdenmukainen YK:n kansainvälisen terro-

rismin rahoituksen vastaisen yleissopimuksen vastaavan määritelmän kanssa. 2 kappaleen sisältämä varojen jäädyttämistä koskeva määritelmä on yhdenmukainen Afganistanin Talebanin varojen jäädyttämistä koskevan asetuksen N:o 467/2001 määritelmän kanssa. 3 kappaleen rahoituspalveluja koskeva määritelmä on yhdenmukainen palvelukaupan yleissopimuksen (SopS 4—5/1995) vastaavan määritelmän kanssa. 4 kappaleessa määritely terroristiteko vastaa sisällöltään valmisteilla olevaa terrorismin vastaisen puitepäättöksen sisältämää määritelmää, lukuunottamatta j) ja k) kohtaan, joiden sisältämät teot määrätään erikseen puitepäättöksen 2 artiklassa rangaistaviksi. Kappaleessa 5 ja 6 määritellään oikeushenkilön, yhteisön tai elimen omistaminen tai määräysvalta siinä. Määritelmät vastaavat nyt jo kumotun Jugoslavian liittotasavaltaan liittyvien varojen jäädyttämisestä ja sijoitusten kieltämisestä hyväksytyn asetuksen N:o 1294/1999 vastaavia määritelmiä.

2 artikla sisältää varojen jäädyttämisvelvoitteen. 1 kappaleen a) kohdassa määritellään kriteerit niille luonnollisille henkilöille, oikeushenkilöille, yhteisöille ja elimille, joille kuuluvat varat tulee, 7 ja 8 artiklassa määrätyin poikkeuksin, jäädyttää. Kyseeseen tulevat (i, ii) terroriteon tekevä tai sellaista yrittävä tai sellaiseen tekoon osallistuva tai tekoa edistävä luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, yhteisö tai elin, (iii) yhden tai useamman em. tahon omistama tai määräysvallassa oleva oikeushenkilö, yhteisö, tai elin, taikka (iv) luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, yhteisö tai elin, joka toimii yhden tai useamman i ja ii kohdassa tarkoitetun tahon puolesta tai johdolla. Varoja ei myöskään b) kohdan mukaan tule antaa em. tahojen käytettäväksi suoraan eikä välillisesti taikka niiden hyödyksi.

Toimenpiteisiin ryhtymisen edellytyksenä on, että kyseessä olevat henkilöt on mainittu asetuksen liitteeksi I tulevassa listassa.

Neuvosto hyväksyy päätöksen liitteeseen I otettavista tahoista yksimielisesti komission ehdotuksesta (kappale 2). 3 kappaleen mukaan neuvosto varmistaa, että siinä mainituista tahoista on riittävän

yksityiskohtaiset tiedot. Tämä helpottaa yksittäisten tahojen tunnistamista sekä mahdollistaa saman tai samankaltaisen nimen omaavien vapauttamista epäilyistä.

3 artiklassa kielletään, lukuun ottamatta 6 artiklassa sallittuja toimia, rahoituspalvelujen suorittaminen liitteessä I mainituille tahoille tai niiden hyödyksi.

4 artiklassa kielletään tietoinen ja tarkoituksellinen osallistuminen vastaavaan toimintaan, jonka tarkoituksena tai seurauksena on suoraan tai välillisesti 2 ja 3 artiklan kiertäminen. 2 kappaleessa veloitetaan ilmoittamaan liitteessä II luetelluille jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja/tai komissiolle kaikki tiedot, joiden mukaan asetuksen säännöksiä kierretään tai on kierretty.

5 artiklan 1 kappaleessa asetetaan pankeille, muille rahoituslaitoksille, vakuutusyhtiöille sekä muille elimille ja henkilöille velvollisuus antaa välittömästi kaikki asetuksen noudattamisen helpottamista koskevat tiedot jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, joissa niillä on koti- tai toimipaikka, sekä komissiolle joko suoraan tai näiden toimivaltaisten viranomaisten kautta. Tietojen anto tapahtuu kuitenkin ilmoitusvelvollisuutta, luottamuksellisuutta ja salassapitovelvollisuutta koskevien yhteisön (ts. kansallisten) sääntöjen ja perustamissopimuksen 284 artiklan nojalla. Em. tahojen on toimittava yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. 2 kappale velvoittaa komission antamaan toimivaltaisille viranomaisille tiedot, jotka se on saanut suoraan.

6 artiklassa säädetään poikkeukset 2 artiklan jäädyttämisvelvoitteeseen. 1 kappale mahdollistaa kertyneiden korkojen lisäämisen jäädytetyille tileille. 2 kappaleen mukaan liitteessä II mainitut jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat harkintansa mukaan antaa yksittäisiä lupia varojen käyttämiseen tarkeiden inhimillisten tarpeiden täyttämiseksi yhteisössä. Lupien tulee kuitenkin olla tarkoituksenmukaisia terroritekojen rahoittamisen estämiseksi. Toimivaltaiset viranomaiset voivat em. edellytyksin antaa yksittäisiä lupia myös ennen asetuksen voimaantuloa tehtyjen tai

syntyneiden sopimusten tai velvoitteiden perusteella maksettavien maksujen suorittamiseen. Tämän edellytyksenä kuitenkin on, että maksut suoritetaan yhteisön alueella oleville jäädytetyille tileille. 3 kappaleen mukaan sallitaan maksujen suorittaminen jäädytetyiltä tileiltä yhteisön alueella oleville kansalaisille, yhteisössä asukkaille ja yhteisöille.

7 artiklassa säädetään komission ja jäsenmaiden välisestä tietojenvaihdosta. Komissiolla sekä jäsenmailla on velvollisuus ilmoittaa toisilleen viipymättä asetuksen nojalla toteuttamistaan toimenpiteistä. Niiden on lisäksi toimitettava toisilleen käytettävissään olevat asetukseen liittyvät merkitykselliset tiedot.

8 artiklassa velvoitetaan jäsenmaat määrittelemään asetuksen säännösten rikkomisesta määrättävät seuraamukset, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Mikäli rikkomusten kriminalisointi edellyttää lainsäädäntötoimenpiteitä, sovelletaan siihen saakka, kunnes ao. lainsäädäntö on saatettu voimaan, niitä seuraamuksia, joita jäsenmaat ovat asettaneet Afganistanin talebanin vastaisten pakotteiden (467/2001), Slobodan Milosevicin ja hänen lähipiiriään vastaan asetettujen pakotteiden (2488/2000) sekä Burma/Myanmarin (1081/2000) vastaisten pakotteiden rikkomisesta.

9 artikla sisältää pakoteasetuksille tavanomaiset määräykset asetuksen soveltamisalasta. 10 artiklassa määrätään asetuksen voimaantulosta sekä sen vaikutuksien seurannasta. Vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta komissio toimittaa kertomuksen asetuksen vaikutuksista ja tekee tarvittaessa ehdotukset sen muuttamiseksi.

Liite I (Luettelo 2 artiklassa tarkoitetuista luonnollisista henkilöistä, oikeushenkilöistä, yhteisöistä ja elimistä) Tiettyyn maahan kohdistuvien YK:n turvallisuusneuvoston talouspakotteita koskevan päätöslauselman nojalla perustetaan normaalitapauksessa pakotteiden hallintoa varten pakotekomitea, joka julkaisee luettelot niistä tahoista, joiden varat tulee jäädyttää. Nämä listat pannaan täytäntöön yhteisössä vakiintuneen tavan mukaan neuvoston asetusten nojalla.

YK:n turvallisuusneuvoston

päätöslauselman 1373 nojalla ei ole tarkoitus julkaista luetteloita henkilöistä ja tahoista, joiden varat tulee jäädyttää. Näin ollen luettelon laatiminen jää neuvoston tehtäväksi. Ehdotetun asetuksen 2 artiklan mukaan I liitteen sisällöstä päätetään neuvostossa komission ehdotuksen perusteella. Luetteloiden laatimismenettelystä ja -kriteereistä keskustellaan parhaillaan coreper-tasolla. Puheenjohtajamaan esityksen mukaan luetteloiden laadinnassa käytettäisiin lähteinä mm. jäsenmaiden lainsäädäntöön perustuvia olemassaolevia luetteloita, YK:n turvallisuusneuvostolta saatuja luetteloita, Yhdysvaltain viranomaisilta saatuja luetteloita, III pilarissa laadittua terroristijärjestöjen luetteloa (luottamuksellisena lähteenä, johon ei viitattaisi), EU:n sotilasesikunnalta tai muista lähteistä (kuten Turkilta tai Intialta) saatuja tietoja. Tietojen tarkistamisessa käytettäisiin hyväksi mm. jäsenmaiden, Europolin tai Eurojustin asiantuntemusta.

Puheenjohtajamaan ehdotus luettelon laadinnassa käytettävistä kriteereistä sisältää määritelmäosan ja menettelytapaosan. Terrorismirikosten määritelmä vastaa asetusluonnokseen sisältyvää määritelmää.

Ehdotetun menettelytavan mukaan luettelossa mainittavista henkilöistä tai yhteisöistä tulisi olla tunnistettavuuden varmistamiseksi mahdollisimman tarkat tiedot. Jäsenmailta, kolmansilta mailta tai eurooppalaisilta tai kansainvälisiltä järjestöiltä saatavissa tiedoissa tulee olla mukana asiakirja-aineistoa, joka osoittaa, että kyseisen henkilön tai yhteisön osalta on tehty päätös vähintään terrorismirikosta koskevan oikeustutkinnan aloittamisesta. Tämä vaatimus ei kuitenkaan koskisi YK:n turvallisuusneuvoston pakotekomitean luetteloimia nimiä.

4. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Perustamissopimuksen 249 artiklan mukaan neuvoston asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä oikeusvaikutus

kirjataan yleensä asetuksen loppuun, kuten on tehty tässäkin asetusluonnoksessa. Vaikka asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja suoraan sovellettavissa, tarvitaan lisäksi eräitä täydentäviä kansallisia säännöksiä. Asetuksen 12 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä asetuksen säännösten rikkomisesta määrättävät seuraamukset. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Perustamissopimuksen 60 ja 301 artiklan nojalla annettavia talouspakotteita koskevien asetusten kriminalisointivelvoite pannaan Suomessa täytäntöön eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain (659/1967, pakotelaki) nojalla. Pakotelaki on antanut mahdollisuuden ulottaa rikoslain 46 luvun 1-3 §:ien rangaistussäännösten soveltaminen EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien pääomien liikkuvuutta, maksuja tai taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä koskevien EY:n perustamissopimuksen 60 ja 301 artiklan nojalla annettavien asetusten rikkomiseen.

Pakotelain 2 a §:n mukaan perustamissopimusten 60 ja 301 nojalla annettujen asetusten voimaan tulosta ja niitä rikottaessa sovellettavista rangaistussäännöksistä ilmoitetaan UM:n ilmoituksella. Tämä on mahdollistanut pakoteasetusten ripeän täytäntöönpanon. Pakotelaki samoin kuin rikoslain 46 luvun

ao. säännökset koskevat kuitenkin ainoastaan 60 ja 301 artiklojen nojalla annettuja asetuksia.

Ehdotettu asetus on tarkoitettu hyväksyä 60 ja 301 artiklan lisäksi perustamissopimuksen 308 nojalla. Syitä tähän on selvitetty edellä. Perustamissopimuksen 308 artiklan käyttö oikeusperusteena johtaa siihen, ettei asetuksen kriminalisointivelvoitetta voida panna täytäntöön pakotelain nojalla.

Sisällöllisesti asetus vastaa perustamissopimuksen 60 ja 301 artiklan nojalla aikaisemmin hyväksyttyjä talouspakotteita koskevia asetuksia. Asetus eroaa aikaisemmista asetuksista siinä, ettei se lähtökohtaisesti kohdistu mihinkään tiettyyn kolmanteen maahan. Näissäkin tapauksissa on kuitenkin viime kädessä kysymys yksittäisiin henkilöihin kohdistuvista toimenpiteistä.

Asetuksen kriminalisointivelvoite olisi tarkoituksenmukaisinta panna täytäntöön muuttamalla pakotelakia siten, että sen nojalla voitaisiin panna täytäntöön myös sellaiset talouspakotteita koskevat asetukset, jotka on perustamissopimuksen 60 ja 301 asetuksen lisäksi hyväksytty 308 artiklan nojalla. Vastaava muutos tulisi tehdä myös rikoslain 46 lukuun.

5. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto ei ole vielä muodostanut kantaansa ehdotukseen.