

Kansainvälisiin pakotteisiin liittyvät viranomaisvastuut

Työryhmämietintö 2013



**ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET**

Nimi Kansainvälisiin pakotteisiin liittyvät viranomaisvastuut. Työryhmämietintö 2013.

Tekijä Kansainvälisiin pakotteisiin liittyviä viranomaisvastuista selvittänyt työryhmä
Puheenjohtaja, oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta
Sihteerit, lainsäädäntösihteerit Alekski Pursiainen

Asia- ja avainsanat kansainväliset pakotteet, YUTP

Tiivistelmä Ulkoasiainministeriö asetti 3.2.2011 työryhmän valmistelemaan terroristivarojen jäädyttämisen mahdollistavaa hallinnollista järjestelmää ja selvittämään kansainvälisiin pakotteisiin liittyviä viranomaisvastuita. Työryhmä sai ensimmäisen vaiheen työnsä päätökseen 1.2.2012, ja asiaa koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 14.6.2012. Toisessa vaiheessa työryhmän tehtävänä oli selvittää kattavasti pakotteisiin liittyviä tehtäviä koskevat viranomaisvastuut liittyen pakotteiden kansalliseen täytäntöönpanoon ja sitä koskevaan neuvontaan.

Työryhmä katsoo, että kansainvälisiin pakotteisiin liittyvät viranomaisvastuut on järjestetty Suomessa pääosin tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Euroopan unionin pakotteissa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen tehtävät tulisi jatkossakin hoitaa ulkoasiainministeriössä. Pakotteiden täytäntöönpanoa tulisi kuitenkin entisestään tehostaa erityisesti parantamalla viranomaisrekistereihin tallennetun tiedon hyödyntämistä jäädytettävän omaisuuden etsimisessä, yksilöimisessä ja jäädyttämisessä. Tähän liittyvät täytäntöönpanotehtävät olisi tarkoituksenmukaista osoittaa ulosottomiehelle. Rahanpesun selvittelykeskuksen ja Tullin toimivaltuuksiin tulisi tehdä joitakin laajennuksia. Toimivaltaisen viranomaisen ja täytäntöönpanoon osallistuvien viranomaisten tiedonsaanti- ja -anto-oikeuksia sekä toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä olisi tarkistettava sen varmistamiseksi, että kullakin viranomaisella olisi käytössään sen toimien kannalta tarpeelliset tiedot riittävän nopeasti. Työryhmä on laatinut luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Viranomaisten keskinäinen yhteistyö pakotteiden täytäntöönpanossa on toiminut hyvin, mutta perustamalla epämuodollinen pakotteiden yhteistyöryhmä voitaisiin varmistaa tehokas yhteistyö myös jatkossa.

Titel	Myndighetsansvaret i samband med internationella sanktioner. Betänkande av arbetsgruppen 2013.
Författare	Arbetsgruppen för utredning av myndighetsansvaret i samband med internationella sanktioner Ordförande, rättschef Päivi Kaukoranta Sekreterare, lagstiftningssekreterare Aleksii Pursiainen
Sak- och nyckelord	internationella sanktioner, GUSP
Referat	<p>Utrikesministeriet tillsatte den 3 februari 2011 en arbetsgrupp för att bereda ett administrativt system som gör det möjligt att frysa tillgångar som kan användas för terroristverksamhet och för att utreda myndighetsansvaret i samband med internationella sanktioner. Arbetsgruppen slutförde det första skedet av sitt arbete den 1 februari 2012 och en regeringsproposition om detta gavs till riksdagen den 14 juni 2012. Under det andra skedet hade arbetsgruppen i uppgift att på ett täckande sätt utreda myndighetsansvaret vid uppgifterna i samband med sanktioner vad gäller det nationella genomförandet av sanktionerna och rådgivningen om detta.</p> <p>Arbetsgruppen anser att myndighetsansvaret i samband med internationella sanktioner i huvudsak har ordnats på ett effektivt och ändamålsenligt sätt i Finland. Uppgifterna för den behöriga myndigheten i samband med Europeiska unionens sanktioner ska också i framtiden skötas av utrikesministeriet. Genomförandet av sanktionerna borde dock effektiviseras ytterligare, särskilt genom att förbättra utnyttjandet av den information som införts i myndigheternas register vid spårning, identifiering och frysning av tillgångar. Det är mest ändamålsenligt att anvisa utmätningsmannen verkställighetsuppdragen i anslutning till detta. Befogenheterna för centralen för utredning av penningtvätt och Tullen borde utvidgas i viss mån. Regleringen av rätten till information och rätten att lämna ut uppgifter samt befogenheterna för den behöriga myndigheten och de myndigheter som deltar i verkställandet bör preciseras för att säkerställa att varje myndighet tillräckligt snabbt får tillgång till de uppgifter den behöver för sin verksamhet. Arbetsgruppen har utarbetat ett utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen och av vissa lagar som har samband med den. Myndighetssamarbetet vid verkställandet av sanktioner har fungerat väl, men genom att inrätta en samarbetsgrupp för sanktionsärenden kunde ett effektivt samarbete säkerställas också i framtiden.</p>

Ulkoasiainministeriölle

Ulkoasiainministeriö asetti 3.2.2011 työryhmän valmistelemaan terroristivarojen jäädyttämisen mahdollistavaa hallinnollista järjestelmää ja selvittämään kansainvälisiin pakotteisiin liittyviä viranomaisvastuita. Työryhmä sai ensimmäisen vaiheen työnsä päätökseen 1.2.2012 ja asiaa koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 14.6.2012 (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta, HE 61/2012 vp). Toisessa vaiheessa työryhmän tehtävänä oli selvittää kattavasti pakotteisiin liittyviä tehtäviä koskevat viranomaisvastuut liittyen pakotteiden kansalliseen täytäntöönpanoon ja neuvontaan.

Työryhmä asetettiin toimikaudeksi 3.2.2011—30.6.2012. Työryhmä aloitti toisen vaiheen työnsä 1.2.2012, ja työryhmän määräaika pidennettiin työryhmän ehdotuksesta 31.12.2012 saakka. Työryhmä kokoontui työnsä toisen vaiheen aikana 15 kertaa.

Työryhmän puheenjohtajana toimi oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta ulkoasiainministeriöstä ja varapuheenjohtajana yksikön päällikkö Anu Saarela (1.2.2012—31.5.2012) sekä yksikön päällikkö Satu Suikkari-Kleven (1.8.2012 alkaen). Työryhmän jäsenenä sen toisessa vaiheessa ovat toimineet lakimies Maarit Pihkala Finanssivalvonnasta varajäsenenään lakimies Tuija Nevalainen (1.2.2012—7.6.2012) ja riskiasiantuntija Camilla Vuori-Petroff (8.6.2012 alkaen), rikostarkastaja Laura Niemi ja rikostarkastaja Markku Ranta-aho Keskusrikospoliisista, lakimies Maija Turunen Liikennevirastosta, johtava asiantuntija Matti Tupamäki Liikenteen turvallisuusvirastosta, kihlakunnanvouti Visa Kallio Helsingin ulosottovirastosta, poliisiylitarkastaja Markku Ryymin (1.2.2012—16.9.2012) ja ylitarkastaja Jenni Juslén (varajäsenenä 1.2.2012—16.9.2012 ja jäsenenä 17.9.2012 alkaen) Poliisihallituksesta, tulliyli tarkastaja Jarkko Keskinen varajäsenenään rikostorjuntapäällikkö Petri Lounatmaa Tullista, erityisasiantuntija Tiina Raijas puolustusministeriöstä varajäsenenään ylitarkastaja Kai Knape, rajavartioli tarkastaja Silja Hallenberg Rajavartiolaitoksen esikunnasta varajäsenenään majuri Vesa Partanen, poliisiylitarkastaja Keijo Suuripää (30.11.2012 asti) ja ylitarkastaja Virpi Koivu sisäasiainministeriöstä varajäsenenään neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, ylitarkastaja Jan Sjöblom Suojelupoliisista, kaupallinen neuvos Heikki Yrjölä ja lähetystöneuvos Pia Hillo ulkoasiainministeriöstä, valtiosyyttäjä Juha-Mikko Hämäläinen Valtakunnansyyttäjänvirastosta sekä vanhempi hallitussihteeri Tarja Kotkavuo (1.2.2012—31.8.2012) ja vanhempi hallitussihteeri Armi Taipale (1.9.2012 alkaen) valtiovarainministeriöstä. Työryhmän sihteerinä on toiminut lainsäädäntösihteeri Alekski Pursiainen ulkoasiainministeriöstä.

Työryhmä kuuli työryhmän ulkopuolisina asiantuntijoina erityisasiantuntija Johan Skjälä Liikenteen turvallisuusvirastosta, johtava veroasiantuntija Tomi Peltomäkeä ja apulaisjohtaja Olli Tervoa Verohallinnosta, apulaisjohtaja Marko Niemelää Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä kirjallisesti lainsäädäntöneuvos Janne Kanervaa oikeusministeriöstä ja Merellisten erityis- ja vaativien tilanteiden toimivaltuustarpeita selvittelevää työryhmää.

Työryhmän mietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon kirjatut ehdotukset lainsäädännön muutostarpeista. Mietintöön sisältyvät myös työryhmän kannanotot muista selvitettävistä olleista kysymyksistä.

Saatuun työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa mietintönsä kunnioittavasti ulkoasiainministeriölle.

Helsingissä 8 päivänä helmikuuta 2013



Päivi Kaukoranta



Satu Suikkari-Kleven



Maarit Pihkala



Laura Niemi



Markku Ranta-aho



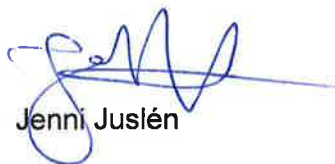
Maija Turunen



Matti Tupamäki



Visa Kallio



Jenni Juslén



Jarkko Keskinen



Tiina Raijas



Silja Hallenberg



Virpi Koivu



Jan Sjöblom



Heikki Yrjölä



Pia Hillo



Camilla Vuori-Petroff



Armi Taipale



Juha-Mikko Hämäläinen



Alekski Pursiainen

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	11
2 KANSAINVÄLISESTÄ PAKOTEJÄRJESTelmäSTÄ	13
2.1 YK:N PAKOTTEISTA.....	13
2.2 EU:N PAKOTTEISTA	13
3 KANSAINVÄLISTEN PAKOTTEIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA VALVONTA SUOMESSA	17
3.1 KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ	17
3.1.1 Perustuslaki.....	17
3.1.2 Pakotelaki.....	17
3.1.3 Laki puolustustarvikkeiden viennistä	18
3.1.4 Ampuma-aselaki	18
3.1.5 Rikoslaki	18
3.1.6 Toimivaltaiset viranomaiset.....	20
3.2 FINANSSSIPAKOTTEET	21
3.2.1 Varojen jäädyttäminen ja varojen luovuttamiskielto.....	21
3.2.2 Investointi-, rahoitus- ja vakuutusrajoitukset	24
3.3 TUONTI- JA VIENTIRAJOITUKSET	24
3.3.1 Puolustustarvikkeiden vienti	24
3.3.2 Siviilikäyttöön tarkoitettujen ampuma-aseiden vienti.....	26
3.3.3 Kaksikäyttötuotteiden vienti	26
3.3.4 Muiden tuotteiden vientiä ja tuontia rajoittavat pakotteet	27
3.3.5 Palveluiden ja osaamisen vienti	28
3.4 MAAHANTULO- JA KAUTTAKULKURAJOITUKSET	29
3.5 LIIKENNÖINTIRAJOITUKSET	31
3.5.1 Lentokiellot.....	31
3.5.2 Meriliikenteen ja -kuljetusten rajoitukset	32
3.6 VIRANOMAISTEHTÄVIEN JÄRJESTÄMINEN	34
3.6.1 Toimivaltaisen pakoteviranomaisen tehtävät.....	34
3.6.1.1 Kansainvälistä vertailua.....	34
3.6.1.2 Vaihtoehtoiset toteuttamismallit.....	35
3.6.2 Täytäntöönpanoon osallistuvien viranomaisten tehtävät	39
3.7 YHTEENVETO	40
4 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	43
4.1 LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOSTARPEET	43
4.1.1 Jäädyttämistä koskevien velvoitteiden täytäntöönpanon tehostaminen	43
4.1.2 Muut lainsäädäntömuutokset	46
4.2 VIRANOMAISTOIMINNAN KEHITTÄMISTARPEET	48
4.3 JATKOTOIMET	49
LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI	51
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	51
YLEISPERUSTELUT	55
1 JOHDANTO	55
2 NYKYTILA	57
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	57
2.1.1 Yhdistyneiden kansakuntien pakotteista	57

2.1.2 Euroopan unionin rajoittavista toimenpiteistä	57
2.1.3 EU:n pakotesäännösten sisältö ja kansallinen täytäntöönpano	60
2.1.3.1 Finanssipakotteet	60
2.1.3.2 Tuonti- ja vientirajoitukset	62
2.1.3.3 Maahantulo- ja kauttakulkurajoitukset	67
2.1.3.4 Liikennöintirajoitukset	68
2.1.4 Keskeiset kansalliset säädökset	72
2.1.4.1 Perustuslaki	72
2.1.4.2 Pakotelaki	72
2.1.4.3 Laki puolustustarvikkeiden viennistä	72
2.1.4.4 Ampuma-aselaki	73
2.1.4.5 Rikoslaki	73
2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	73
2.3 Nykytilan arviointi	75
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	77
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	81
4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan	81
4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	81
5 ASIAN VALMISTELU	83
5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto	83
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	83
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	85
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	87
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	87
1.1 Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä	87
1.2 Ulosottokaari	91
1.3 Laki Finanssivalvonnasta	92
1.4 Rikoslaki	92
1.5 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä	93
1.6 Tullilaki	95
2 VOIMAANTULO	95
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	95
LAKIEHDOTUKSET	96
LAGFÖRSLAG	103
RINNAKKAISTEKSTIT	112

1 JOHDANTO

Ulkoasiainministeriö asetti 3.2.2011 työryhmän valmistelemaan terroristivarojen jäädyttämisen mahdollistavaa hallinnollista järjestelmää ja selvittämään kansainvälisiin pakotteisiin liittyviä viranomaisvastuita. Työryhmän tehtäväksi annettiin ensimmäisessä vaiheessa valmistella kansallinen hallinnollinen varojen jäädytysjärjestelmä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden täysimääräiseksi täytäntöön panemiseksi. Työryhmä luovutti ensimmäistä vaihetta koskevan mietintönsä ulkoasiainministeriölle 1.2.2012.

Toisessa vaiheessa työryhmän tehtäväksi annettiin selvittää kattavasti pakotteisiin liittyviä tehtäviä koskevat viranomaisvastuut. Tässä työryhmän toista vaihetta koskevassa mietinnössä arvioidaan tämän lisäksi työryhmän tehtävänkuvan mukaisesti myös sitä, mikä on asianmukainen tapa hoitaa pakotesäädöksiin liittyvät toimivaltaisen viranomaisen tehtävät. Työryhmä on selvittänyt myös pakotelainsäädännön mahdolliset uudistamistarpeet.

Mietinnön toisessa luvussa kuvataan Suomea sitovat pakotejärjestelmät. Suomi on muiden jäsenvaltioiden tapaan YK:n peruskirjan nojalla velvollinen panemaan täytäntöön turvallisuusneuvoston peruskirjan VII luvun nojalla määräämät pakotteet (jakso 2.1). Euroopan unionin, jäljempänä *EU*, jäsenmaat ovat päättäneet panna nämä toimeen yhteisesti EU:n neuvoston päätöksillä ja asetuksilla (jakso 2.2). Luvussa 3 kuvaillaan kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpanoa ja valvontaa Suomessa. Luvussa käydään läpi pakotteiden kannalta keskeinen kansallinen lainsäädäntö (jakso 3.1.1). Tämän jälkeen tarkastellaan kunkin eri pakotelajin osalta pakotemääräysten sisältöä ja niiden täytäntöönpanoa Suomessa (jaksot 3.1.2–3.1.4).

Mietinnön viimeisessä 4 luvussa vedetään yhteen työryhmän havaitsemat kehittämistarpeet olemassa olevassa järjestelmässä. Työryhmä katsoo, että kansainvälisiin pakotteisiin liittyvät viranomaisvastuut on järjestetty Suomessa pääosin tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Euroopan unionin pakotteissa tarkoitettun toimivaltaisen viranomaisen tehtävät tulisi jatkossakin hoitaa ulkoasiainministeriössä. Ministeriön nykyisessä organisaatiossa tehtävät osoitetaan oikeuspalvelun kansainvälisen oikeuden yksikköön. Täytäntöönpanoa tulisi kuitenkin entisestään tehostaa erityisesti parantamalla viranomaisrekistereihin tallennetun tiedon hyödyntämistä jäädytettävän omaisuuden etsimisessä, yksilöimisessä ja jäädyttämisessä. Tähän liittyvät täytäntöönpanotehtävät olisi tarkoituksenmukaista osoittaa ulosottomiehelle. Toimivaltaisen viranomaisen ja täytäntöönpanoon osallistuvien viranomaisten tiedonsaanti- ja -anto-oikeuksia sekä toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä olisi tarkistettava sen varmistamiseksi, että kullakin viranomaisella olisi käytössään sen toimien kannalta tarpeelliset tiedot riittävän nopeasti. Viranomaisten keskinäinen yhteistyö pakotteiden täytäntöönpanossa on toiminut hyvin, mutta perustamalla epämuodollinen pakoteasioiden yhteistyöryhmä voitaisiin varmistaa tehokas yhteistyö myös jatkossa.

2 KANSAINVÄLISESTÄ PAKOTEJÄRJESTELMÄSTÄ

2.1 YK:n pakotteista

YK:n peruskirjan (SopS 1/1956) 24 artiklan mukaan YK:n turvallisuusneuvoston keskeinen tehtävä on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen ja palauttaminen. Turvallisuusneuvostolla on tätä varten käytössään laaja keinovalikoima, josta yhä keskeisemmäksi ovat muodostuneet peruskirjan VII luvun 41 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet eli pakotteet. Artiklan mukaan

turvallisuusneuvosto voi päättää, mihin sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät sisällä asevoiman käyttöä, on ryhdyttävä sen päätösten tehostamiseksi, ja se saattaa antaa Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenille kehoituksen soveltaa näitä toimenpiteitä. Niihin saattaa sisältyä taloudellisten suhteiden sekä rautatie-, meri-, ilma-, posti-, lennätin-, radio- ja muiden yhteyksien täydellinen tai osittainen keskeyttäminen sekä diplomaattisten suhteiden katkaiseminen.

Turvallisuusneuvoston VII luvun nojalla antamat päätöslauselmat, siis myös pakotteita asettavat päätöslauselmat, sitovat oikeudellisesti kaikkia YK:n jäsenvaltioita.

Turvallisuusneuvoston voimassa olevat pakotteet kohdistuvat Somalia/Eritreaan, al-Qaida-järjestöön, terrorismiin osallistuviin ja sitä tukeviin yleensä, Irakiin, Liberiaan, Guinea-Bissaun tasavaltaan, Kongon demokraattiseen tasavaltaan, Norsunluurannikkoon, Sudaniin/Darfuriin, Libanoniin, Pohjois-Koreaan, Iraniin, Libyaan ja Taliban-järjestöön.

Turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden keinovalikoimaan kuuluvat vienti- ja tuontirajoitukset, finanssipakotteet ja matkustusrajoitukset. Sen sijaan kokonaisvaltaisista kauppasaarroista on niin YK:n kuin EU:nkin toiminnassa luovuttu käytännössä kokonaan. Nimettyihin henkilöihin ja yhteisöihin tai rajattuihin talouden sektoreihin kohdistuvien pakotteiden on katsottu tehokkaammin vaikuttavan pakotteilla vastustettavasta politiikasta tai toiminnasta vastuussa oleviin samalla, kun siviiliväestöön kohdistuvat kielteiset vaikutukset jäävät kokonaisvaltaista saartoa vähäisemmiksi.

2.2 EU:n pakotteista

Euroopan unionin jäsenmaat ovat katsoneet parhaaksi muun muassa pakotteiden yhdenmukaisen täytäntöönpanon edistämiseksi, että YK:n määräämät pakotteet pannaan EU:ssa täytäntöön yhteisesti neuvoston päätöksillä ja neuvoston asetuksilla. Kaikki voimassaolevat YK:n turvallisuusneuvoston määräämät pakotteet on pantu täytäntöön EU:n päätöksin ja asetuksin. Myös EU:n niin sanotuista autonomisista rajoittavista toimenpiteistä, eli pakotteista jotka eivät perustu turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin, säädetään neuvoston päätöksin ja asetuksin. Neuvoston asetukset ovat kaikissa jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta ja sitovat niin näiden maiden viranomaisia kuin

yksityisiä toimijoitakin. Jäsenvaltiolla on lisäksi velvollisuus panna kansallisin toimin täytäntöön sellaiset pakotteet, joista säädetään vain neuvoston päätöksissä. Tällaisia ovat erityisesti puolustustarvikkeiden vientiä koskevat rajoitukset sekä maahantuloa ja kauttakulkua koskevat rajoitukset.

EU:n toimivalta pakotepolitiikan alalla perustuu Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21(1) artiklan mukaan

[u]nionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu sen perustamisen, kehittämisen ja laajentumisen johtoajatukseksi oleviin periaatteisiin, joita unioni pyrkii edistämään muualla maailmassa: demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja yhteisvastuu sekä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen.

Sopimuksen 21(2) artiklan mukaan

[u]nioni määrittelee ja toteuttaa yhteistä politiikkaa ja toimintaa sekä pyrkii saamaan aikaan pitkälle menevää yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla tavoitteenaan:

[...]

b) lujittaa ja tukea demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita;

c) säilyttää rauha, estää konfliktit ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta noudattaen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämääriä ja periaatteita sekä Helsingin päätösasiakirjan periaatteita ja Pariisin peruskirjan tavoitteita, ulkorajoja koskevat tavoitteet mukaan luettuina[.]

Sopimuksen 29 artiklan mukaan

[n]euvosto tekee päätökset, joissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen. Jäsenvaltiot varmistavat, että niiden kansallinen politiikka on unionin kantojen mukaista.

Lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklassa määrätään:

1. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä on päätetty kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto hyväksyy tarvittavat toimenpiteet määränemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta. Neuvosto ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille.

2. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

3. Tässä artiklassa tarkoitetut säädökset sisältävät tarvittavat säännökset oikeusturvasta.

EU:lla on edellä mainittujen perustamissopimusten artiklojen nojalla toimivalta paitsi säätää EU:n alueella YK:n turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden toimeenpanosta, myös toimivalta säätää itsenäisistä, YK:n pakotteista riippumattomista rajoittavista toimenpiteistä osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP). Rajoittavien toimenpiteiden tarkoituksena voi olla mikä hyvänsä 21 artiklan mukaisista YUTP:n tavoitteista. EU onkin viime aikoina yhä aktiivisemmin turvautunut autonomisiin pakotteisiin osana ulkopoliitikkaansa erityisesti tilanteissa, joissa YK:n turvallisuusneuvosto ei ole päässyt yhteisymmärrykseen pakotteiden käyttöönnotosta. Siten EU on esimerkiksi kohdistanut Syyriaan pakotteita vuodesta 2011 lukien siitä riippumatta, että turvallisuusneuvosto ei ole sellaisista määrännyt. Lisäksi esimerkiksi Iranin osalta EU:n pakotteet ovat monilta osiltaan laajemmat kuin YK:n vastaavat.

Neuvoston asetukset ovat myös Suomessa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta. Asetukset edellyttävät kuitenkin myös kansallista lainsäädäntöä, erityisesti asetusten säännösten rikkomisesta aiheutuvien rangaistusten osalta. Lisäksi asevientikieltojen sekä maahantulo- ja kauttakulkurajoitusten täytäntöönpano edellyttää kultakin jäsenvaltiolta kansallista sääntelyä. Suomessa voimassa olevaa kansallista pakoteliitännäistä lainsäädäntöä esitellään seuraavassa jaksossa 3.1.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien pakotteiden ohella EU:lla on Lissabonin sopimuksessa (Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, SopS 66 ja 67/2009) hyväksytyjen muutosten jälkeen toimivalta kohdistaa talouspakotteita myös unionin sisäisiin toimijoihin. Sopimuksen 75 artiklan 1 kohdan mukaan

[s]ikäli kuin on tarpeen 67 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi terrorismin ja siihen liittyvän toiminnan ennalta ehkäisemisen ja torjumisen osalta, Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla puitteet pääomanliikkeitä ja maksuja koskeville hallinnollisille toimenpiteille, kuten luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, ryhmän tai muun kuin valtiollisen yhteisön omistamien tai hallussaan pitämien varojen, muun rahoitusomaisuuden tai saadun taloudellisen hyödyn jäädyttämiselle.

Artiklan nojalla ei toistaiseksi ole annettu sekundaarilainsäädäntöä, mutta komissio valmistelee parhaillaan vaikutusarviota tällaisesta lainsäädännöstä. Mahdollisen konkreettisen

lainsäädäntöehdotuksen antamiseen mennee kuitenkin vielä aikaa. Suoraan sovellettavan, EU:n sisäisten terroristien varojen jäädyttämistä koskevan sääntelyn puuttuminen on johtanut siihen, että pakotteiden täytäntöönpanossa yksinomaan EU-sääntelyyn tukeutuvien jäsenvaltioiden on katsottu panneen puutteellisesti täytäntöön YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) mukaiset velvoitteet. Suomessa hallitus on reagoinut tilanteeseen esittämällä kansallisen varojenjäädyttämismekanismin perustamista (HE 61/2012 vp), jota kuvataan tarkemmin jäljempänä kappaleessa 3.2.1.

3 KANSAINVÄLISTEN PAKOTTEIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA VALVONTA SUOMESSA

3.1 Kansallinen lainsäädäntö

3.1.1 Perustuslaki

Perustuslain (731/1999) 1 §:n 3 momentin mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi”. Kansainvälisten pakotteiden merkitys osana kansainvälisen yhteisön toimia rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on jatkuvasti lisääntynyt. Vuonna 2012 EU:lla oli käytössään noin 30 eri valtioihin tai ihmisryhmiin kohdistuvaa pakotejärjestelmää. Esimerkkinä kansainvälisen turvallisuuden edistämiseksi omaksutuista pakotteista ovat YK:n ja EU:n käyttöön ottamatta pakotteet, joilla pyritään estämään joukkotuhoaseiden leviämistä. Pakotteita otetaan usein käyttöön myös tilanteissa, joissa ihmisoikeuksien turvaaminen on yksi niiden tärkeimmistä tavoitteista. Esimerkkinä voidaan mainita Valko-Venäjän ja Syyrian tilanteiden vuoksi käyttöön otetut pakotteet, joiden tavoitteena on vaikuttaa valtioiden johdon ihmisoikeusloukkauksiin. Suomi on aktiivisesti osallistunut EU:n pakotepolitiikan kehittämiseen perustuslain edellyttämällä tavalla.

Suomi on omassa pakotepolitiikassaan pyrkinyt myös pakotteiden kohteiden ihmisoikeuksien turvaamiseen. Edistystä on viime vuosien aikana tapahtunut erityisesti terrorismin vastaisten pakotteiden kohteeksi listattujen yksityisten tahojen oikeusturvan osalta. YK:n al-Qaida-pakoteregimiin vuonna 2011 perustettu pakoteasiamiehen tehtävä ja muut prosessuaaliset parannukset ovat esimerkkejä tästä kehityksestä. Sekä YK:n että EU:n pakotejärjestelmiä on kuitenkin edelleen kehitettävä läpinäkyvämpään ja ihmisoikeusmyönteisempään suuntaan, ja Suomi jatkaa aktiivista työtään näiden tavoitteiden edistämiseksi.

3.1.2 Pakotelaki

Kansallinen yleissäädös pakotteiden kansallisessa täytäntöönpanossa on laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä (659/1967) eli niin sanottu pakotelaki. Ennen EU:n jäsenyyttä Suomi pani YK:n turvallisuusneuvoston määräämät pakotteet täytäntöön pakotelain nojalla annetuilla asetuksilla. Unionin jäsenyyden ja unionin yhteisten täytäntöönpanotoimien vuoksi tällaisia asetuksia ei kuitenkaan enää anneta. Pakotelain 4 §:n mukaan viranomaisen sen lain nojalla antaman säännöstelymääräyksen ja EU:n pakoteasetusten rikkominen tai sen yrittäminen on rangaistavaa rikoslain (39/1889) 46 luvun 1—3 §:n mukaisena säännöstelyrikoksena. EU:n asetuksen rikkominen on rangaistavaa siitä päivästä alkaen, jona kyseinen neuvoston asetus on tullut voimaan eli kun se on julkaistu unionin virallisessa lehdessä. Lain 2 a §:n mukaan ulkoasiainministeriön tehtävänä on kuitenkin ilmoittaa asetuksen voimaantulosta ja siihen sovellettavista rangaistussäännöksistä säädöskokoelmassa julkaistavalla ulkoasiainministeriön ilmoituksella.

Pakotelain 2 a ja 4 §:ssä viitataan EU:n pakoteasetusten oikeusperustana Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 60, 301 ja 308 artikloihin. Viittaus on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen vanhentunut ja tulisi korvata viittauksella Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 75 ja 215 artiklaan.

3.1.3 Laki puolustustarvikkeiden viennistä

EU:n pakoteasetukset eivät kata kaikkia mahdollisia kansainvälisten pakotteiden lajeja. Erityisesti puolustustarvikkeiden vientikielloista sekä maahantulo- ja kauttakulkurajoituksista säädetään EU:n neuvoston päätöksillä ilman toimeenpanevaa neuvoston asetusta, joten tarpeellisen kansallisen lainsäädännön säätäminen jää jäsenvaltioiden tehtäväksi. Suomessa tämä on puolustustarvikkeiden vientikieltojen osalta tehty säätämällä laki puolustustarvikkeiden viennistä (282/2012). Lain sisältöä käsitellään tarkemmin jäljempänä jaksossa 3.3.1.

3.1.4 Ampuma-aselaki

Myös muiden kuin puolustustarvikkeiksi luettavien aseiden ja ampumatarvikkeiden vientiä voidaan rajoittaa. Suomessa kansainväliset pakotteet otetaan tältä osin huomioon ampuma-aselain (1/1998) mukaisissa lupamenettelyissä. Lain sisältöä käsitellään jäljempänä jaksossa 3.3.2.

3.1.5 Rikoslaki

Pakotelain 4 §:n mukaan rangaistus viranomaisen sen lain nojalla antaman säännöstelymääräyksen tai EU:n pakoteasetuksen rikkomisesta tai sen yrittämisestä säädetään rikoslain 46 §:n 1–3 §:ssä. Viitatuissa pykälissä säädetään rangaistavaksi säännöstelyrikos (1 §) sekä sen törkeä (2 §) ja lievä tekomuoto (3 §). Säännöstelyrikosta koskevan pykälän 1 momentin 1 kohta koskee pakotelain tai sen nojalla annetun säännöstelymääräyksen rikkomista tai sen yrittämistä ja 11 kohta EU:n pakoteasetuksen rikkomista tai sen yrittämistä. Säännöstelyrikoksesta tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Rikoksenteijä on tuomittava törkeästä säännöstelyrikoksesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi, jos säännöstelyrikoksessa

- 1) tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä,
- 2) rikos on omiaan jollakin alueella tai koko maassa aiheuttamaan huomattavaa vaaraa väestön toimeentulolle, yhteiskunnan taloudelliselle toiminnalle tai maan taloudelliselle puolustusvalmiudelle tai
- 3) rikos tehdään erityyksen suunnitelmallisesti.

Edellytyksenä teon katsomiselle törkeäksi on lisäksi, että säännöstelyrikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä.

Rikoslain 46 luvun 3 §:n mukaan, jos säännöstelyrikos, huomioon ottaen tavoitellun hyödyn määrä tai muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen vähäinen, rikoksentekijä on tuomittava lievistä säännöstelyrikoksesta sakkoon.

Rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan säännöstelyrikoksena ja, 2 tai 3 §:n edellytysten täytyessä, törkeänä säännöstelyrikoksena tai lievänä säännöstelyrikoksena, arvioitavaksi tulee kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa (562/1996) säädetyn tai sen nojalla annetun säännöstelymääräyksen rikkominen tai rikkomisen yrittäminen. Rikoslain 46 luvun 12 §:n mukaan kaksikäyttötuotteiden vientivalvontailmoituksen laiminlyönnistä on sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi tuomittava se, joka huolimattomuudesta laiminlyö kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain 4 §:n 4 momentissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden.

Rikoslain 46 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan puolustustarvikkeiden maastavientirikokseen syyllistyy se, joka ilman puolustustarvikkeiden viennistä annetussa laissa tarkoitettua lupaa

- 1) vie tai siirtää Suomesta puolustustarvikkeita,
- 2) saattaa sopijapuolet yhteyteen toistensa kanssa kolmansien maiden välillä tapahtuvaa puolustustarvikkeiden vientiä tai siirtoa koskevan sopimuksen aikaan saamiseksi tai
- 3) kuljettaa puolustustarvikkeita Suomen kautta, kun puolustustarvikkeen viejä tai vastaanottaja on Euroopan talousalueen ulkopuolella.

Rikoslain 46 luvun 11 §:n 2 momentin mukaan puolustustarvikkeiden maastavientirikoksesta on tuomittava myös se, joka

- 1) puolustustarvikkeiden viennistä annetussa laissa tarkoitetun vientiluvan, siirtoluvan, välitysluvan tai kauttakuljetusluvan saamiseksi antaa totuuden vastaisia tietoja tai salaa tietoja tai
- 2) siirtää puolustustarvikkeita Suomesta Euroopan talousalueelle ilman, että on rekisteröitynyt puolustusministeriössä puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain 31 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Tämän momentin 2 kohdassa samoin kuin pykälän 1 momentissa tarkoitetun rikoksen yritys on rangaistava. Puolustustarvikkeiden maastavientirikoksesta tuomitaan sakkoa tai enintään neljä vuotta vankeutta.

Rikoslain 46 luvun 13 §:n mukaan säännöstelyrikokseen, törkeään säännöstelyrikokseen ja puolustustarvikkeiden maastavientirikokseen sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta annetun lain ja 4 kohdassa eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain rikkomisesta tuomittavista seuraamuksista. Lait on kuitenkin sittemmin kumottu, joten nämä kohdat tulisi poistaa momentista. Saman momentin 11 kohdassa viitataan EU:n pakoteasetusten oikeusperustana Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 60, 301 ja 308 artikloihin. Viittaus on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen vanhentunut ja tulisi korvata viittauksella Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 75 ja 215 artiklaan.

3.1.6 Toimivaltaiset viranomaiset

EU:n neuvoston pakotteita koskevissa päätöksissä ja asetuksissa osoitetaan usein nimenomaisia tehtäviä kunkin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Toimivaltaisen viranomaisen nimeäminen ja tehtävien määrittäminen kansallisella tasolla kuuluu kunkin jäsenvaltion kansalliseen toimivaltaan.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 luvussa säädetään ministeriöiden toimialoista. Ohjesäännön 13 § 1 momentin mukaan ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti (1 kohta) sekä kauppapolitiikka ja kaupallis-taloudelliset suhteet (3 kohta). Edellä kuvatulla tavalla EU:n pakotteissa on kyse Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 luvussa tarkoitetuista unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvista toimista, joilla rajoitetaan talous- ja rahoitussuhteita kolmannen valtion kanssa tai kohdistetaan rajoittavia toimenpiteitä luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin. EU:n rajoittavat toimenpiteet kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön mukaisessa työnjaossa ulkoasiainministeriön toimivaltaan, jonka vastuulle kuuluvat myös EU:n pakotesäädöksissä tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen tehtävät. Ministeriön sisällä tehtävät on osoitettu oikeuspalvelun tehtäviin.

Poikkeuksena edellä todettuun pääsääntöön ovat unionin asevientikieltoihin liittyvät viranomaistehtävät, jotka puolustustarvikkeiden osalta kuuluvat puolustusministeriön toimialaan ja siviilikäyttöön tarkoitettujen aseiden osalta sisäasianministeriön toimialaan.

Toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä käsitellään tarkemmin jäljempänä kunkin pakotelajin yhteydessä. Pakotteiden täytäntöönpanoon osallistuu pakotelajista riippumatta useampi eri viranomainen. Tehokas täytäntöönpano edellyttää sujuvaa ja koordinoitua viranomaisten välistä yhteistoimintaa, mikä Suomessa onkin toteutunut pääsääntöisesti hyvin. Työryhmä katsoo, että viranomaisten välistä yhteistoimintaa voidaan kuitenkin edelleen kehittää. Samalla toimivaltaisen viranomaisen ja täytäntöönpanoon osallistuvien viranomaisen tiedonanto- ja -saantioikeuksia koskevaa sääntelyä tulisi selkeyttää tehokkaan tiedonkulun turvaamiseksi. Yhteistyön kehittämistä ja tiedon jakamiseen liittyvä lainsäädäntöä koskevat työryhmän ehdotukset on koottu lukuun 4.

3.2 Finanssipakotteet

3.2.1 Varojen jäädyttäminen ja varojen luovuttamiskielto

EU:n pakotesäädöksissä asevientikieltojen ohella kenties tyypillisin pakotelaji ovat niin sanotut kohdennetut finanssipakotteet, eli tiettyjen neuvoston asetuksen liitteessä lueteltujen henkilöiden ja yhteisöjen varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttäminen sekä kielto asettaa varoja tällaisten tahojen saataville tai hyödynnettäväksi.

EU:n pakoteasetuksissa "varoilla" tarkoitetaan tyypillisesti "kaikenlaista rahoitusomaisuutta ja kaikenlaisia taloudellisia etuja", mukaan lukien käteisvarat ja talletukset, mutta myös esimerkiksi arvopaperit, omaisuudesta kertyvät tuotot ja remburssit. "Taloudellisilla resursseilla" tarkoitetaan tyypillisesti "kaikenlaista aineellista tai aineetonta, irtainta tai kiinteää omaisuutta, joka ei ole varoja mutta jota voidaan käyttää varojen, tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen". Suomen oikeusjärjestelmässä termin "varat" on katsottu vakiintuneet tarkoittamaan kaikenlaista aineellista ja aineetonta omaisuutta, joka voi olla irtainta tai kiinteää, kunhan sillä on taloudellista arvoa (ks. HE 42/2002 vp, s. 29). Määritelmän on katsottava kattavan sekä EU-säännösten mukaiset "varat" että "taloudelliset resurssit" (ks. HE 61/2012 vp, s. 19).

Varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskevat EU:n pakotesäännökset edellyttävät ensinnäkin, että jäsenvaltiot etsivät ja jäädyttävät kaiken alueeltaan löytyvän tai muuten toimivaltaansa kuuluvan, listatun tahon omistuksessa olevan omaisuuden. EU:n asetukset ovat jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joten yksityistenkin toimijoiden on ryhdyttävä jäädyttämistoimenpiteisiin suoraan asetuksen perusteella. Esimerkiksi pankit käyttävät tietoteknisiä järjestelmiä, jotka automaattisesti etsivät asiakasrekistereistä pakotelistattuja henkilöitä ja yhteisöjä ja tarkistavat uudet asiakkuudet pakotelistoista vasten. Kiellettyä on myös varojen luovuttaminen listatuille tahoille. Tämä kielto velvoittaa suoraan kaikkia yksityisiäkin toimijoita ja estää käytännössä kaikki liiketoimet listattujen tahojen kanssa.

Varojen jäädyttämistä koskevien säännösten tehokas täytäntöönpano edellyttää, että listatuille henkilöille kuuluva, Suomessa mahdollisesti sijaitseva omaisuus löydetään tehokkaasti ja riittävän nopeasti pakotesäädöksen tultua voimaan. Toistaiseksi Suomessa ei ole juuri tavattu listatuille henkilöille tai yhteisöille kuuluvia varoja. Voidaan olettaa, että luotto- ja rahoituslaitosten käytössä olevat tunnistamismekanismit paikallistavat tehokkaasti esimerkiksi pankkitileillä olevat varat. Ulkoasiainministeriö tiedottaa uusista pakotesäädöksistä suoraan muille asiaan liittyville viranomaisille ja Elinkeinoelämän keskusliitolle sekä Finanssivalvonnan kanssa yhteistyössä sen valvomille yhteisöille.

Sen sijaan muun Suomessa mahdollisesti sijaitsevan jäädytettävän omaisuuden kuin tilivarojen etsimistä tulisi työryhmän käsityksen mukaan tehostaa sen varmistamiseksi, etteivät pakotteiden kohteena olevat luonnolliset ja oikeushenkilöt voi piilottaa varojaan Suomeen tai toteuttaa tällä pakotteiden vastaisia liiketoimia. Työryhmä katsoo, että tämä olisi tehokkaimmin ja mahdollisimman pienin lisäresurssitarpein toteuttavissa lisäämällä omaisuustietoja sisältävien viranomaisrekisterien hyödyntämistä omaisuuden etsimisessä. Työryhmä pitää luontevimpana, että tähän liittyvät tehtävät osoitettaisiin ulosottomiehelle, jolla jo voimassa olevien säännösten mukaan on laajat tiedonsaantioikeudet ja jolla on omaisuuden etsimiseen ja haltuun ottamiseen tarvittava erityisosaaminen ja toimivalta. Työryhmän ehdottama järjestelmä on kuvattu tarkemmin luvussa 4.1. Työryhmä katsoo myös, että pakotteiden ja erityisesti varojen jäädyttämisen ja varojen luovuttamiskiellon noudattamista voitaisiin tukea kehittämällä entisestään yksityiselle sektorille annettavaa pakotteita koskevaa tiedotusta ja ohjeistusta.

Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtäväksi osoitetaan EU:n talouspakotteita koskevissa asetuksissa yleensä: (a) ilmoitusten vastaanotto yksityisiltä toimijoilta siitä, että nämä ovat jäädyttäneet varoja tai havainneet yrityksen kiertää asetuksen säännöksiä, (b) poikkeusten myöntäminen varojen jäädytykseen ja/tai luovuttamiskieltoon ja (c) tiedon jakaminen komission ja muiden jäsenvaltioiden kanssa sekä tietyissä asioissa myös YK:n pakotekomiteoiden kanssa.

Varojen jäädyttämisestä tulee myöntää poikkeuksia lukuisilla eri perusteilla, joita voivat olla: varojen siirtäminen perustuu aiempaan, ennen pakotteen asettamista syntyneeseen velvoitteeseen, esimerkiksi sitovaan sopimukseen, panttioikeuteen tai tuomioistuimen määräykseen; varoja tarvitaan listatun tahon tai tämän perheen perusmenoihin; varoja tarvitaan oikeudellisten palveluiden hankkimiseen; varoja tarvitaan varainhoitokustannusten, ns. poikkeuksellisten menojen kattamiseen tai diplomaattisen edustuston kulujen kattamiseen. Lisäksi voidaan säätää poikkeuksista, jotka koskevat vain tiettyjä erikseen mainittuja listattuja tahoja: esimerkiksi keskuspankkien varojen jäädyttämiseen tulee joidenkin asetusten nojalla myöntää poikkeuksia silloin, kun varojen siirtäminen on tarpeen muutoin laillisen vientisopimuksen rahoittamisen turvaamiseksi.

Pakoteasetuksilla voidaan myös ottaa käyttöön menettely, jossa vaaditaan toimivaltaisen viranomaisen lupa kaikkiin varainsiirtoihin, joissa on mukana tietty valtio tai sen kansalainen. Tällä hetkellä lupamenettely on voimassa Iraniin kohdistuvien maksujen osalta.

Toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin kuuluu tällöin vastaanottaa varainsiirtoa harkitsevalta taholta lupahakemus (tai pienempien summien kyseessä ollessa ennakkoilmoitus). Lupa on myönnettävä ”tarkoituksenmukaisiksi katsotuin ehdoin”, jos toimivaltaisella viranomaisella ei ole ”perusteltua syytä todeta”, että varainsiirto voisi olla jonkin asetuksen määräyksen vastainen. Käytännössä lupaharkintaa

varten hakijan tulisi selvittää maksunsiirron perustana oleva liiketoimi, esimerkiksi vienti johon maksu perustuu, varainsiirron määrä, iranilainen liikekumppani ja sen taustat, loppukäyttäjä ja sen taustat, varainsiirtoon käytetyt pankit, mahdolliset iranilaiset kuljetus- ja muut vientiin liittyvät yhtiöt ja ylipäänsä kaikki sellaiset seikat, joilla voi olla merkitystä varainsiirron laillisuuden arvioimisessa. Toisaalta lupaa ei lainkaan tarvita silloin, jos varainsiirto liittyy elintarvikkeisiin, terveydenhuoltoon, lääkinnällisiin laitteisiin tai humanitaarisiin tarkoituksiin. Toimivaltaisen viranomaisen tulee siten arvioida myös tällaisten poikkeusten soveltuminen ehdotettuun varainsiirtoon. Lupahakemuksen tekee asetuksen pääsäännön mukaan suomalaisen toimijan käyttämä pankki.

Asetuksessa säädetään erikseen, että "[t]oimivaltaisilla viranomaisilla on oltava suoraan tai välillisesti ja riittävän nopeasti käytettävissään rahoitusta, hallintoa ja lainkäyttöä koskevat tiedot, joita ne tarvitsevat voidakseen suorittaa tutkinnan”.

Hallitus on kesäkuussa 2012 antanut eduskunnalle tämän työryhmän aiemmassa työvaiheessa valmistellun hallituksen esityksen laeiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta (HE 61/2012 vp). Esityksen taustalla olivat YK:n turvallisuusneuvoston terrorismin vastaisista toimista antaman sitovan päätöslauselman 1373 (2001) täytäntöönpanossa havaitut puutteet. Päätöslauselma edellyttää terroritekoihin osallistuvien tai niiden toteuttamista edistävien henkilöiden, yhteisöjen ja ryhmien varojen jäädyttämistä. Kyse on siis terrorismia ja sen rahoitusta vastaan suunnatuista talouspakotteista, jotka lähtökohtaisesti tulisi panna täytäntöön EU-tason lainsäädännöllä. EU:lla ei kuitenkaan ennen Lissabonin sopimusta katsottu olevan toimivaltaa jäädyttää EU:n sisällä toimivien terroristien varoja, joten päätöslauselman EU-tason täytäntöönpanoon jäi puute. Vaikka EU on Lissabonin sopimuksella saanut aiemmin puuttuneen toimivallan, tarvittavaa lainsäädäntöä ei toistaiseksi ole annettu. Hallitus on sen vuoksi katsonut, että päätöslauselman 1373 (2001) asianmukainen täytäntöönpano edellyttää kansallista sääntelyä.

Hallituksen esityksessä ehdotetun lain nojalla jäädytettäisiin varat sellaisilta henkilöiltä ja oikeushenkilöiltä, joita on syytä epäillä, joille vaaditaan rangaistusta tai jotka on tuomittu rikoslain mukaisesta terrorismirikoksesta. Lisäksi jäädytettäisiin EU:n neuvoston yhteisen kannan liitteessä lueteltujen unionin alueella toimivien terroristien varat, joita ei ole jäädytetty EU:n neuvoston asetuksella. Laki mahdollistaisi myös varojen jäädyttämisen toisen valtion tekemän jäädyttämisspyynnön perusteella. Lisäksi laki mahdollistaisi edellä tarkoitettujen tahojen omistuksessa tai määräysvallassa olevien oikeushenkilöiden varojen jäädyttämisen. Samalla kiellettäisiin jäädytettyjen varojen käyttäminen sekä varojen luovuttaminen sellaisille tahoille, joiden varat on päätetty jäädyttää.

3.2.2 Investointi-, rahoitus- ja vakuutusrajoitukset

Eri tuotteiden ja teknologioiden vienti – ja tuontirajoitusten yhteydessä voidaan myös rajoittaa näihin liittyvien rahoituspalveluiden sekä vakuutus- ja jälleenvakuutuspalveluiden tarjoamista. Samoin on mahdollista, että investointeja ja muuta vastaavaa taloudellista yhteistyötä rajoitetaan tietyn kokonaisen talouden sektorin, esimerkiksi öljynjalostusteollisuuden tai puutavaraiteollisuuden osalta. Asetuksissa voidaan tällöinkin kokonaisvaltaisen kiellon sijasta määrätä lupamenettelystä, jossa toimivaltaiset viranomaiset voivat sallia yhteistyön asetuksessa säädettyjen edellytysten täytyessä. Toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan osoittaa myös edellä kuvatun kaltaisten poikkeuslupien myöntäminen.

Vastaavia rajoituksia voidaan ottaa käyttöön myös niin, että niitä ei ole kohdistettu tiettyjen tuotteiden tai teknologioiden vientiin, vaan ne kohdistuvat yleisesti esimerkiksi tiettyyn kategoriaan henkilöitä ja yhteisöjä, tai tiettyyn talouden sektoriin. Siten EU:n asetuksella voidaan kieltää esimerkiksi tietyn valtion johtoon kuuluvien henkilöiden ja niiden määräysvallassa olevien yritysten vakuuttaminen. Vastaavasti on mahdollista, että kielletään investoiminen esimerkiksi tietyn valtion sähköntuotantoteollisuuteen tai muuhun teollisuudenalaan.

3.3 Tuonti- ja vientirajoitukset

3.3.1 Puolustustarvikkeiden vienti

Yksi useimmin käytetyistä pakotelajeista on aseviennin rajoittaminen. Lähes kaikissa EU:n pakotepäätöksissä rajoitetaan aseiden vienti kohdemaahan. Neuvoston päätöksissä ei yksilöidä tuotteita, jotka asevientikiellon on katsottava koskevan. Vakiintuneen tulkinnan mukaan (ks. esim. *Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, doc. 11205/12, s. 24*) jäsenmaiden on kuitenkin tulkittava kiellon kattavan vähintään kaikki ne tuotteet, jotka luetellaan EU:n yhteisessä puolustustarvikeluettelossa. Suomessa kaikki tällaiset tuotteet kuuluvat puolustusministeriön lupamenettelyyn piiriin.

Puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain mukaan puolustustarvikkeiden vienti, siirto, kauttakuljetus ja välitys on sallittua ainoastaan luvalla, jonka myöntää puolustusministeriö tai valtioneuvosto. Valtioneuvosto myöntää luvat varsinaiseen taistelukäyttöön tarkoitetulle tuhoa tuottavalle materiaalille ja asejalustoille tai silloin kun vienti on muilta osin ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä (poikkeuksena arvoltaan alle miljoonan euron suuruinen vienti). Vientilupaa ei myönnetä, jos lupa vaarantaisi Suomen turvallisuutta tai olisi Suomen omaksuman ulkopoliittisen linjan vastainen. Ulkoasiainministeriö vastaa ulko- ja turvallisuus-poliittisten näkökohtien esittämisestä osana lupaharkintaa ehdotetulle viennille. Ulkoasiainministeriössä puolustusministeriön lausuntopyyntöt

käsitellään sisäisessä vientivalvontatyöryhmässä, jonka tulee lausuntoa laatiessaan ottaa huomioon YK:n ja EU:n määräämät asevientikiellot ja muut pakotteet. Lupaa puolustustarvikkeiden viennille ei myönnetä asevientikieltojen kohteena olevaan valtioon, ellei ehdotettuun vientiin sovellu jokin YK:n päätöslauselmaan tai EU:n neuvoston päätökseen kirjatuista poikkeusperusteista. Vienti voi siten poikkeuksellisesti olla sallittua esimerkiksi alueella toimivien kriisinhallintajoukkojen käyttöön.

Lupahakemukset käsitellään puolustusministeriön asettamassa työryhmässä, joka valmistelee asiat päätöksentekijälle. Lupa- ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen harkinta perustuu EU:n yhteisen kannan kahdeksaan kriteeriin. Työryhmä antaa lausuntonsa lupaviranomaiselle, joka tekee lopullisen päätöksen. Päätös tehdään puolustusministeriössä tai valtioneuvoston yleisistunnossa. Maastavientityöryhmässä edustettuna ovat toimivaltaiset viranomaiset (puolustusministeriö, ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, Poliisihallitus, Tulli, Pääesikunta ja Suojelupoliisi).

Tulli valvoo puolustustarvikkeiden siirtoja, vientejä ja kauttakuljetuksia ja käsittelee näitä toimintoja varten myönnettyt luvat sekä tutkii esitutkintaviranomaisena siirtoihin, vientiin ja kauttakuljetuksiin liittyvät tullirikoksina käsiteltävät lainvastaiset menettelyt.

Pakotteilla voidaan poikkeuksellisesti rajoittaa myös puolustustarvikkeiden tuontia, vaikka tämä onkin poikkeuksellista. Puolustustarvikkeiden maahantuonti ei ole Suomessa luvanvaraista. Vuoden 2012 lakia puolustustarvikkeiden viennistä koskevassa hallituksen esityksessä HE 93/2011 vp (s. 21) todetaan:

Puolustustarvikkeiden maahantuonnin valvonta oli yksi uudistuksen yhteydessä tarkasteltu asiakokonaisuus. Puolustustarvikkeiden maahantuonnin valvonta on perusteltua erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi. Maahantuonnin valvonnan tärkeimpänä tavoitteena olisi seurata, millaisia puolustustarvikkeita ja mihin tarkoitukseen Suomen alueelle tuodaan. Jaksossa 5. Asian valmistelu mainittu työryhmä tarkasteli asiaa laajasti. Se valmisteli muun muassa vertailun EU-maiden käytännöistä ja kokosi alustavia näkemyksiä siitä, mitä tulisi asettaa valvonnanalaiseksi. Työryhmä totesi lopputuloksena, että maahantuonnin valvontaa koskevaa työtä tulisi jatkaa mahdollisimman pian ja työn vetovastuu tulisi koordinoida ministeriöiden kesken. Tuonnin säätäminen valvonnan alaiseksi on laaja kokonaisuus, joka vaatii perusteellisen valmistelun. Tämän hankkeen aikataulu ja laajuus eivät antaneet mahdollisuuksia asiakokonaisuuden edellyttämälle perusteelliselle valmistelulle. Puolustustarvikkeiden tuonnin mahdollinen asettaminen valvonnan alaiseksi on valmisteltava omana kokonaisuutenaan.

Puolustustarvikkeiden maahantuonnin valvonnan tehostaminen hallituksen esityksessä (HE 93/2011 vp) kaavaillulla tavalla olisi omiaan myös parantamaan Suomen edellytyksiä panna tehokkaasti täytäntöön puolustustarvikkeiden maahantuontia koskevia pakotteita.

3.3.2 Siviilikäyttöön tarkoitettujen ampuma-aseiden vienti

Edellä todetulla tavalla EU:n neuvoston säätämien asevientikieltojen on katsottava kattavan ainakin kaikki EU:n yhteisessä puolustustarvikeluettelo mainitut tuotteet. Pakotteilla voidaan kuitenkin rajoittaa myös muiden aseiden, eli käytännössä siviilikäyttöön tarkoitettujen aseiden vientiä. Vientirajoituksista voidaan ottaa määräyksiä neuvoston asetuksiin, joissa kielto yleensä määritellään kattamaan muun muassa kaikki ”aseet ja ampumatarvikkeet, jotka eivät kuulu yhteisessä puolustustarvikeluettelossa valvonnanalaisiksi asetettuihin tuotteisiin”.

Suomessa Poliisihallituksen tehtävänä on muun muassa antaa aseiden kaupallista tuontia, vientiä, kauttakuljetusta sekä siirtoa Suomesta ja Suomeen koskevat luvat. Poliisilaitokset antavat luvat ampuma-aseiden yksityiseen tuontiin ja siirtoon. Euroopan alueella on käytössä lisäksi Euroopan ampuma-asepassijärjestelmä, jolla säännellään urheilu ja metsästystarkoituksessa kuljetettavien aseiden tuontia Suomeen taikka Suomesta.

Aseiden vienti Suomesta on luvanvaraista myös silloin, kun kyseiset aseet eivät kuulu puolustustarvikkeiden maastaviennistä annetun lain soveltamisalaan. Lupaviranomaisena toimii näissä tapauksessa Poliisihallitus. Poliisihallitus hankkii osana lupaharkintaansa ulkoasianministeriön lausunnon, jota laatiessaan ministeriö ottaa huomioon myös mahdolliset pakotteista johtuvat esteet viennille. Tulli valvoo ampuma-aseiden, niiden osien, patruunoiden ja vaarallisten ammusten siirtoja, tuontia, vientiä ja kauttakuljetusta sekä käsittelee näitä toimintoja varten myönnettyt luvat sekä tutkii esitutkintaviranomaisena siirtoihin, tuontiin, vientiin ja kauttakuljetuksiin liittyvät tullirikoksina käsiteltävät lainvastaiset menettelyt. Myös Rajavartiolaitos valvoo toimialallaan ampuma-aselain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

Pakotteilla voidaan rajoittaa myös siviilikäyttöön tarkoitettujen ampuma-aseiden maahantuontia, vaikka tämä onkin harvinaista. Myös maahantuonti on Suomessa säädetty ampuma-aseilaisa luvanvaraiseksi, ja muutenkin yllä siviilikäyttöön tarkoitettujen aseiden tuonnin yhteydessä kuvatut menettelyt soveltuvat myös tällaisten aseiden maahantuonnin valvontaan.

Ampuma-aselain 41 §:n mukaan puolustustarvikkeiksi katsottavien ampuma-aseiden, aseiden osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten viennistä, siirrosta Suomesta, välityksestä ja kauttakuljetuksesta säädetään puolustustarvikkeiden viennistä annetussa laissa.

3.3.3 Kaksikäyttötuotteiden vienti

Kaksikäyttötuote on hyödyke, joka soveltuu normaalin siviilikäytön lisäksi myös sotilaallisiin tarkoituksiin, erityisesti joukkotuhoojaseiden kehittämiseen. Kaksikäyttötuotteiden vientiä EU:n alueelta

koskee oma asetuksensa (EY) N:o 428/2009 kaksikäyttötuotteiden vientiä, siirtoa, välitystä ja kauttakulkua koskevan yhteisön valvontajärjestelmän perustamisesta. Kaksikäyttötuotteiden vienti on luvanvaraista pakotteista riippumatta. Pakotesäädöksillä voidaan kuitenkin asettaa pidemmälle meneviä rajoituksia kaksikäyttötuotteiden viennille tiettyihin valtioihin tai kieltää tällainen vienti kokonaan. Nimenomaisesti kaksikäyttötuotteita koskevia vientikieltoja on tällä hetkellä Iraniin, Pohjois-Koreaan ja Syyriaan kohdistuvissa pakotteissa.

Suomessa kaksikäyttötuotteiden vientiluvat myöntää ulkoasiainministeriön vientivalvontayksikkö, joka pyytää lupaharkintaansa varten tarvittaessa kansainvälisen oikeuden yksikön näkemyksen mahdollisista pakotteista johtuvista esteistä viennille. Lupamenettelyssä noudatetaan lakia kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (562/1996).

Ulkoasianministeriöön perustettiin vuonna 2003 ministeriön sisäinen vientivalvontatyöryhmä. Vientivalvontatyöryhmän tehtävänä on parantaa ulkoasiainministeriön sisäistä koordinaatiota vientivalvonta-asioiden hoidossa ja tehostaa vientilupa-asioiden valmisteluprosessin toimivuutta ja tehokkuutta erityisesti vientilupiin liittyvien lausuntojen valmistelussa ja käsittelyssä sekä eri näkökantojen ml. pakotekysymykset yhteensovittamisessa ja ministeriön yhteisen kannan muodostamisessa. Työryhmä kokoontuu säännöllisesti käsittelemään ulkoasiainministeriöön saapuvia vientilupahakemuksia ja ennakkolausuntopyyntöjä sekä muita vientivalvontaan liittyviä kysymyksiä. Vientivalvonta-asioiden sisäisen käsittelyn selkeyttämiseksi UM:ssä on myös laadittu asiaa koskevat yleisohjeet (sisäinen normi 11/2010).

Lisäksi UM:n puheenjohtajuudella toimii valtioneuvoston asettama vientivalvontaneuvottelukunta (VN asetus 297/2011) eri viranomaisten (ulkoasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Poliisihallitus, Tulli, Suojelupoliisi) ja teollisuuden (Elinkeinoelämän keskusliiton/Teknologiateollisuus) välisenä yhteistyöelimenä. Neuvottelukunta antaa lupaviranomaisille lausuntoja merkittävistä vientivalvontaan liittyvistä asioista ja osallistuu vientivalvonnan kehittämiseen.

Tulli valvoo kaksikäyttötuotteiden vientiä ja kauttakuljetusta sekä käsittelee näitä toimintoja varten myönnettyt luvat sekä tutkii esitutkintaviranomaisena vientiin ja kauttakuljetuksiin liittyvät tullirikoksina käsiteltävät lainvastaiset menettelyt.

3.3.4 Muiden tuotteiden vientiä ja tuontia rajoittavat pakotteet

EU:n pakotesäädöksissä voidaan asettaa periaatteessa minkä hyvänsä tuotteen vienti luvanvaraiseksi tai kieltää se kokonaan. Pakotekeinoja valittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös EU:ta ja Suomea sitovat kansainvälistä kauppajärjestelmää koskevat veloitteet ja sitoumukset.

Aseiden ja kaksikäyttötuotteiden lisäksi nykyisellään on voimassa vientiä rajoittavia pakotteita, jotka kohdistuvat esimerkiksi ylellisyystavaroihin, energiasektorin tuotteisiin ja teknologiaan, telekommunikaatioteknologiaan ja puutavaraan sekä tuontia rajoittavia pakotteita, jotka kohdistuvat esimerkiksi raakaöljyyn, jalometalleihin ja timantteihin. Myös eri tuoteryhmiin ja taloudellisen toiminnan sektoreihin kohdistuvan osaamisen ja koulutuksen tarjoaminen voi olla luvanvaraista. Vientikieltoihin voi liittyä myös erilaisia poikkeuksia, jotka mahdollistavat muutoin kielletyn viennin esimerkiksi silloin, kun se perustuu ennen pakotteiden voimaantuloa tehtyyn sopimukseen, tai jos vientiin liittyy esimerkiksi humanitaarisia näkökulmia. Toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan tällöin osoittaa tehtäväksi joko poikkeuslupien myöntäminen tai vapaamuotoisempi suostumusmenettely.

Vientikieltojen osalta toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin kuuluu siten erityisesti lupaviranomaisena toimiminen ja mainittujen poikkeusten myöntäminen. Toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin kuuluu myös hylätyistä tai peruutetuista luvista tiedottaminen komissiolle ja muille jäsenvaltiolle.

Tullilaitos vastaa maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaanliikenteen tullivalvonnasta sekä muista tullitoimenpiteistä sen mukaan kuin näistä toimenpiteistä erikseen säädetään. Tullilla on lisäksi tullilaista (1466/1994) ja EU:n tullikoodeksista ((ETY) N:o 2913/92) johtuen yleinen toimivalta sen selvittämiseksi, toteutuuko yhteisön tai kansallisen lainsäädännön vaatimukset kolmansien maiden tavaraliikenteen osalta. Tulli on ulkomaankaupasta vastaava viranomaisena, joka valvoo pakotteiden alaisten tavaroiden tuontia, vientiä ja kauttakuljetusta ja jolle asiakkaat tekevät tulli-ilmoitukset kuljettamistaan tavaroista. Tulli myös tarkastaa toimivaltaisen viranomaisen myöntämät mahdolliset poikkeusluvut pakotteiden alaisille vienneille ja tutkii esitutkintaviranomaisena siirtoihin, tuontiin, vientiin ja kauttakuljetuksiin liittyvät tullirikoksina käsiteltävät lainvastaiset menettelyt.

3.3.5 Palveluiden ja osaamisen vienti

Erilaisten tuotteiden ja teknologian lisäksi myös määrättyjen palveluiden ja osaamisen vientiä voidaan rajoittaa tai se voidaan kokonaan kieltää. Palveluiden vientirajoitukset liittyvät tyypillisesti määrätyn tuoteryhmän tai teknologian vientirajoitukseen: rajoittavien toimenpiteiden vaikutus on tehokkaampi, kun tuotteiden viennin ohella rajoitetaan esimerkiksi näiden asentamiseen tai korjaamiseen liittyviä palveluita sekä konsultoinnin tai muun tietotaidon tarjoamista.

EU-asetuksissa palveluiden ja osaamisen vientikiellon tyypillinen muotoilu on, että tietyn tuotteen tai teknologian ohella kielletään siihen liittyvän ”teknisen avun tarjoaminen”. Teknisellä avulla tarkoitetaan tällöin vakiintuneen muotoilun mukaisesti ”teknistä tukea, joka liittyy korjaamiseen, kehittämiseen, valmistukseen, kokoamiseen, testaamiseen, kunnossapitoon tai muuhun tekniseen palveluun, ja se voi olla muodoltaan ohjausta, neuvontaa, koulutusta, käytännön tietojen tai taitojen välittämistä tai

konsulttipalveluja, mukaan lukien avun antaminen suullisesti”. Lisäksi tiettyihin sotilaallisiin loppukäyttöihin liittyvän teknisen avun valvonnasta annetulla neuvoston yhteisellä toiminnalla 2000/401/YUTP asetetaan valvonnanalaiseksi joukkotuhoojaseisiin liittyvän teknisen avun (esimerkiksi neuvonnan ja koulutuksen) antaminen silloin, kun sitä antaa EU:n alueelle sijoittautunut henkilö EU:n ulkopuolella.

Niin sanottujen aineettomien vientien valvominen ei kuulu Tullin toimivaltaan, eikä se sen vuoksi valvo hallinnollisin perustein esimerkiksi tiedon tai neuvontapalveluiden välittämistä sähköpostilla tai puhelimitse. Silloin kuin tällaisten palveluiden tai osaamisen vienti on pakotesäädöksellä asetettu luvanvaraiseksi, viejän tulee hakea sitä varten ennakkoon lupaa ulkoasiainministeriöltä. Käytännössä viranomaisten on vaikeaa kattavasti valvoa aineetonta vientiä ja lupamääräysten noudattamista.

Poliisilla ja Tullilla on kuitenkin käytössään pakkokeinolain mukaiset oikeudet esimerkiksi telekuunteluun, televalvontaan ja tekniseen tarkkailuun lain mukaisten edellytysten täytyessä. Vuonna 2014 voimaan tulevan uuden pakkokeinolain (806/2011) mukaan salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevien yleisedellytysten lisäksi kunkin keinon käyttämiselle asetetaan tiettyjä lisäedellytyksiä. Uuden pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n mukaan telekuunteluun voidaan myöntää lupa, jos jotakuta epäillään liike- tai ammattitoimintaan liittyvästä törkeästä säännöstelyrikoksesta, jollaisena voi siis tulla arvioitavaksi myös pakotesäädösten vastainen toiminta.

Myös erilaisten rahoitus- ja vakuutuspalveluiden tarjoamista voidaan rajoittaa. Tätä on käsitelty yllä jaksossa 2.1.2.2.

3.4 Maahantulo- ja kauttakulkurajoitukset

EU:n pakotejärjestelmät sisältävät varsin usein matkustusrajoitteita, joita kohdistetaan pakotepäätöksen liitteessä lueteltuihin henkilöihin. Luettelossa mainitaan usein samat henkilöt, joiden varat pakoteasetuksella jäädytetään. Rajoitteet kohdistuvat niihin henkilöihin, joita neuvosto pitää vastuullisina siitä politiikasta tai toiminnasta, joihin pakotteilla pyritään vaikuttamaan. Pakotemääräyksillä kielletään lueteltujen henkilöiden maahantulo EU:n jäsenmaiden alueelle ja kauttakulku niiden kautta. Säädökset mahdollistavat yleensä rajoitteista poikkeamisen silloin, kun maahantulon tai kauttakulun perustana on jokin päätöksessä mainittu hyväksyttävä tarkoitus. Tällainen voi olla esimerkiksi kansainvälisiin neuvotteluihin osallistuminen. Säädökset eivät velvoita jäsenvaltioita estämään omien kansalaistensa paluuta kotimaahansa.

Suomessa matkustusrajoitteiden täytäntöönpanosta vastaa Rajavartiolaitos. Myös ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikön ja maahanmuuttoviraston tulee ottaa EU:n pakotesäännökset toiminnassaan huomioon. Rajoittavien toimenpiteiden kohteet havaitaan

tehokkaasti, jos henkilöt on merkitty asianmukaisiin rekistereihin. Esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden johdosta matkustuskieltoon määräytyistä henkilöistä annetaan Interpol-kuulutus, jonka perusteella Rajavartiolaitos voi havaita tällaisen henkilön maahantuloyrityksen. Viisumihakemusten osalta matkustusrajoitteiden kohteet tulisi havaita Schengen-alueen yhteisestä SIS-järjestelmästä tai viimeistään ulkorajalla tapahtuvan rajatarkastuksen yhteydessä. Jos pakotteiden kohteeksi joutunut on sellaisen valtion kansalainen, jolta ei edellytetä viisumia, tulisi henkilö havaita maan ulkorajalla rajatarkastuksen yhteydessä. Käytännössä voimassa olevat pakotteisiin perustuvat matkustusrajoitteet kohdistuvat vähäistä poikkeusta lukuun ottamatta valtioihin, joiden kansalaisilta edellytetään viisumia kaikille EU:hun suuntautuville matkoille. YK-pakotteita voi kuitenkin kohdistua myös EU-kansalaisiin ja heihin rinnastettaviin ulkomaalaisiin, tai pakotelistalle lisättävä henkilö voi jo oleskella maassa. Tällöin viisumin myöntämiseen ja rajatarkastuksiin perustuva kontrolli ei riitä, vaan pakotteiden tehokas täytäntöönpano edellyttää myös maahantulon ja maassa oleskelun kontrollointia oleskelulupia harkittaessa.

Käytännössä matkustusrajoitteiden tehokasta täytäntöönpanoa hankaloittaa se, että matkustusrajoitusten kohteeksi joutuneita ei aina ole asianmukaisesti viety SIS-järjestelmään. EU:n tasolla on päätetty (ks. doc 8665/08. 21.4.2008), että tietojen kirjaamisesta vastaa kulloinenkin puheenjohtajavaltio (ja milloin tämä ei kuulu Schengen-alueeseen, järjestyksessään seuraava puheenjohtajavaltio). Käytännössä järjestely ei kuitenkaan ole toiminut täysin luotettavasti. Matkustusrajoitteiden tehokasta täytäntöönpanoa vaikeuttaa myös käytettävissä olevan tiedon vaihteleva laatu: toisinaan pakotepäätöksiin sisältyy liian vähän henkilöön yksilöimiseksi tarpeellisia tietoja, toisinaan tieto on taas muodossa, jota ei voida järkevästi syöttää olemassa oleviin tietojärjestelmiin. Suomen viisumiviranomaisena toimivalla ulkoasiainministeriöllä on lisäksi käytössään kansallinen SUVI-VIS-tietokanta, johon matkustusrajoitteiden kohteena olevat henkilöt kirjataan. Järjestelmän avulla viranomaiset voivat varmistua siitä, että SIS-järjestelmän mahdollista puutteista huolimatta Suomi ei myönnä viisumia pakotteiden kohteena olevalle henkilölle. Riittävien yksilöintitietojen puutteesta aiheutuvat ongelmat koskevat kuitenkin myös kansallista tietokantaa.

Työryhmä katsoo, että Suomen tulisi aktiivisesti vaikuttaa EU:n neuvoston toimielimissä siihen, että sovittua järjestelyä myös noudatetaan matkustusrajoitteiden tehokkaan ja yhdenmukaisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Suomen tulisi myös jatkaa ponnistelujaan sen eteen, että pakotesäännöksiin sisältyvien yksilöintitietojen laatua mahdollisuuksien mukaan parannetaan.

3.5 Liikennöintirajoitukset

3.5.1 Lentokiellot

EU:n neuvoston päätöksillä voidaan ottaa käyttöön erilaisia rajoituksia liikennöintiin pakotteiden kohdevaltion ja EU:n välillä. Useimmin käyttöön on otettu rajoituksia lentoliikenteeseen. Kyseeseen voi tulla kokonaisvaltainen kieltä lentää tietyn valtion alueella (kuten YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman perusteella otettiin käyttöön Libyan tapauksessa), tai esimerkiksi kieltä sallia tietyn valtion yritysten liikennöimien rahtikoneiden laskeutuminen EU:n jäsenmaiden alueen lentokentillä (kuten Syyrian osalta on päätetty).

Kansainvälisen ilmailun keskeinen oikeudellinen normipohja on ns. Chicagon yleissopimus (kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus, SopS 11/1949), joka on ICAOn perussopimus ja sisältää keskeiset ilmailua koskevat säännöt. Sopimukseen kuuluu kaikkiaan 18 eri osa-alueita koskevaa liitettä. Tärkeä on myös ns. kauttakulusopimus (sopimus kauttakulusta kansainvälisessä lentoliikenteessä, SopS 5/1957), jonka osapuolet ovat sopineet sallivansa toistensa ilma-aluksille ylilento-oikeuden ja oikeuden laskeutua ilman kaupallista tarkoitusta. Muun muassa Yhdysvallat ja Venäjä eivät kuitenkaan ole sopimuksen osapuolia. Lentoliikenteen vapauttamisesta on tehty kuitenkin myös kahdenvälisiä sopimuksia, ja Venäjän kanssa neuvotellaan parhaillaan kauttakulun helpottamisesta. Keskeiset kansalliset ja EU-säännökset sisältyvät ilmailulain (1194/2009) 8 lukuun ja niin sanottuun lentoliikenneasetukseen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008 lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisöissä).

Niiltä osin kuin lentoliikennettä on kansainvälisesti vapautettu esimerkiksi siten, että lennoista ei ole edes ilmoitusvelvollisuutta, viranomaisilla on vain rajalliset valvontamahdollisuudet. Kahdenvälisiin lentoliikennesopimuksiin sisältyy usein määräys siitä, että siihen perustuvat oikeudet voidaan keskeyttää, jos toisen sopimuskumppanin lentoyhtiöt esimerkiksi rikkovat toisen kansallisia lakeja. Siten pakotteiden vastainen toiminta mahdollistaisi kahdenvälisen lentoliikennesopimuksen soveltamisen keskeyttämisen.

Niin sanottu ei-kaupallinen liikenne, jossa ilma-alus ei kuljeta rahtia tai ihmisiä maksua vastaan, on Chicagon sopimuksen nojalla vapaata operoimaan sopimusosapuolten alueella. Lentotoiminnassa on täytettävä kyseistä toimintaa koskevat kansainväliset ICAOn vaatimukset, mutta lentoihin sinänsä ei tarvita lupaa. Sen sijaan mahdollista rahtia ja Suomen rajan ylittäviä henkilöitä valvotaan normaaleissa tulli- ja rajavalvontamenettelyissä.

EU ylläpitää omaa ”turvallisuuslistaansa”, johon kootaan luettelo lentoyhtiöistä, joiden toiminnassa on havaittu lentoturvallisuuspuutteita. Kaikki luettelossa mainitut yhtiöt eivät välttämättä liikennöi EU:n

alueella. Luetteloon ei voida lisätä yhtiötä sillä perusteella, että se olisi toiminut pakotteiden vastaisesti. Listalla on kuitenkin käytännössä tältäkin kannalta merkitystä, sillä esimerkiksi aseiden salakuljetuksiin on käytetty lentoturvallisuuden piittaamattomasti suhtautuvien yhtiöiden koneita

3.5.2 Meriliikenteen ja -kuljetusten rajoitukset

EU:n neuvosto voi päättää myös muista tarkoituksenmukaiseksi katsomistaan liikennöinti- ja kuljetusrajoituksista kansainvälisten sopimusten sallimissa puitteissa. Säännöksillä voidaan kieltää esimerkiksi tietyn yrityksen suorassa tai epäsuorassa hallinnassa olevien alusten lastaaminen ja purkaminen. Kuljetukseen osallistuvilta tahoilta voidaan edellyttää, että nämä toimittavat tulliviranomaisille saapumista ja poistumista koskevat ennakkotiedot pakotemaiden kanssa käytävästä kaupasta ja ilmoittavat erikseen, ovatko kaupan kohteena olevat tavarat pakotteiden tai rajoitusten alaisia. Myös aluksille ja ilma-aluksille suunnatut tekniset, täydennys- tai huoltopalvelut voidaan kieltää esimerkiksi silloin, jos palveluntarjoajalla on perusteltua syytä epäillä, että alusten lasti on säädösten vastainen. Rajavalvontaviranomaisten tulee toimia korostetun huolellisesti silloin, kun niillä on aihetta epäillä jonkin aluksen lastin sisällön tai määränpään lainmukaisuutta.

Suomen kansallinen meriliikenteen valvonta toteutetaan merellisten viranomaisten (METO) yhteistyöllä tuotetun kansallisen meritilannekuvan avulla. METO-yhteistyöhön osallistuvat Rajavartiolaitos, Merivoimat, Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto. Yhteistyön tavoitteena on merellisten toimintojen ja erityisesti meritilannekuvan kustannustehokas tuottaminen. Meritilannekuvan avulla tuotetaan merellisille valvontaviranomaiselle kuva merialueen liikenteestä ja tapahtumista, ja meritilannekuvassa näkyvät merialueella ja satamissa olevat alukset perustietoineen. Kukin yhteistyöhön osallistuva viranomaisosa hyödyntää kansallista meritilannekuvaa luodessaan toimintansa vaatimaa merellistä tilannetietoisuutta.

Merialueella havaittujen kohteiden tietoja saadaan viranomaisten omien toimenpiteiden lisäksi aluksien itse tuottamana osana automaattista tunnistautumisjärjestelmää (AIS, automatic identification system) sekä EU:n alusilmoitus- ja seurantadirektiivien velvoittamana toteutetusta eurooppalaisesta merenkulun tiedonvaihtojärjestelmästä (SafeSeaNet) ja sen kansallisesta osuudesta (Portnet). Portnet on Liikenneviraston ylläpitämä ja Tullin operoima kansallinen merenkulun tiedonhallintajärjestelmä ilmoitusmuodollisuus- ja seurantadirektiivissä mainittujen tietojen keräämiseksi, käsittelemiseksi ja tallentamiseksi ja Portnetista tieto siirtyy automaattisesti SafeSeaNettiin. Aluksen päällikön tai hänen edustajansa tulee ilmoittaa Portnetiin kaikki aluksen satamakäyntiin liittyvät tiedot osin jo 72 tuntia ennen aluksen satamaan tuloa. Eri viranomaiset sekä satamat hyödyntävät järjestelmän kautta saatuja tietoja. Järjestelmän kautta on mahdollisuus saada toisesta EU-maan satamasta saapuvasta aluksesta ennakkotietoa.

Pakotteiden täytäntöönpanon kannalta keskeinen toiminto on PTR-viranomaisten (Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos) yhteistyö, josta säädetään laissa poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009), jäljempänä PTR-laki. PTR-rikostiedustelu- ja analyysitoiminta on osa PTR-viranomaisten PTR-lain mukaista yhteistoimintaa ja sillä tuetaan näiden viranomaisten rikostorjuntaa. PTR-yhteistyöllä tuotetaan tietoa kunkin viranomaisen lainvalvontatyöhön ja meriliikenteen valvonnassa PTR-viranomaisten taustoittavaa tietoa hyödynnetään kohdistettaessa valvontatoimenpiteitä. Merialueen lainvalvontatoimissa PTR-viranomaisten tarvitseman meritalannekuvan ja merialueen valvonnan toteuttaa Rajavartiolaitos ja muut PTR-osapuolet tuottavat valvonnalle vaatimuksia. Tulli operoi meriliikenteen ilmoitusjärjestelmää (Portnet) ja analysoi alustietoja omien tehtäviensä kannalta ja Rajavartiolaitos toteuttaa vastaavaa taustatyötä henkilöliikenteen valvontaan liittyen.

PTR- viranomaisilla on mahdollisuus saada ja hankkia tietoa sekä analysoida niitä pakotemääräysten täytäntöönpanon tukemisen tarkoituksessa. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että asia on määritelty selkeästi lainsäädännössä sekä tietojen hankkimisen että niiden luovutuksen osalta. Pakotepäätöksen täytäntöönpanosta päättävä toimivaltainen viranomainen ja asiaan liittyvät toimivaltuudet on määriteltävä yksiselitteisesti ja toimivaltainen taho on oltava tavoitettavissa viipymättä. Menettelyprosessi tavattaessa pakotepäätöksen alainen kohde on oltava selkeä.

PTR-erityisyksiköiden toiminta perustuu matkustajaliikenteen tietojen käsittelyyn. Puutteena matkustajavirtojen analysoinnissa voidaan rikostorjunnan näkökulmasta pitää, että PTR viranomaisten tiedonsaantimahdollisuudet ovat toisistaan poikkeavia. Tämä vaikeuttaa rajat ylittävän ja vakavan rikollisuuden torjuntaa, jollaisina esimerkiksi terrorismirikoksia ja törkeitä säännöstelyrikoksia voidaan pitää. Lainsäädäntö ei näin ollen edesauta rajatarkastusten poistumisen korvaavien toimenpiteiden kohdentamista, eikä tue tehokasta rikostorjuntaa.

Merialueen lainvalvonnan kohdentamisen kannalta keskeinen taustatieto on PTR-viranomaisten tiedustelu- ja analyysitoiminnoissa ja -rekistereissä. Näiden tietojen avulla lainvalvontaviranomaiset kykenevät tuottamaan ja osoittamaan valvonnalle vaatimuksia ja meriliikenteessä tapahtuvan pakotteiden täytäntöönpanon toteuttamiseksi valvonnan vaatima tieto tulisi saattaa PTR-viranomaisten rakenteiden käyttöön.

Vuonna 2003 perustettu PSI-aloite (Proliferation Security Initiative) on joukkotuhoaseiden, niiden kantolaitteiden ja niihin liittyvän materiaalin leviämisen estämiseen tähtäävä järjestely. Yhteistyöjärjestelyä tukee yli 90 valtiota ja se perustuu tiiviiseen kansalliseen ja kansainväliseen viranomaisyhteistyöhön, sekä viranomaisten ja aiheeseen liittyvien yksityisten tahojen väliseen yhteistyöhön. PSI-toiminta perustuu mm. tiedonvaihtoon, harjoituksiin, alueellisiin seminaareihin, työryhmiin ja projekteihin. Toimintaa tukevat maat ovat sitoutuneet tarkastamaan epäilyksen alaisen

aluksen, ilma-aluksen tai muun kuljetusvälineen estääkseen joukkotuhousteiden, niiden kantolaitteiden tai niihin liittyvän muun materiaalin laittomat kuljetukset tai kuljetusten suunnittelut ja valmistelut.

Suomessa Tulli toimii PSI-yhteysviranomaisena ja on toimivaltainen viranomaisena rajat ylittävän liikenteen valvonnassa ja siihen liittyvissä valvontatoimenpiteissä. Yksi Tullin päätehtävistä on yhteiskunnan suojaaminen. Tulli on myös vahva kansainvälinen toimija Maailman tullijärjestössä ja EU:ssa. PSI-yhteysviranomaisena Tulli koordinoi kansallisesti aiheeseen liittyvää viranomaisyhteistyötä ja yhdessä muiden viranomaisten, ministeriöiden sekä asiaan liittyvien kaupallisten yritysten ja muiden organisaatioiden kanssa varmistaa sen, että Suomi toimii PSI-periaatteiden edellyttämällä tavalla.

Liikennevirasto toimii VTS-viranomaisena (Vessel Traffic Service) liikenteenohjauksessa ja valvoo meriliikennettä VTS-alueellaan, joka osin ulottuu Suomen aluevesien ulkopuolelle. Järjestelmiensä puitteissa VTS-viranomaisella on mahdollista havaita lähialueellemme suuntautuva liikenne ja puuttua sen liikkumiseen tietyissä rajoissa. Mikäli jonkin tietyn aluksen liikkumista halutaan seurata, tarvitaan virka-apupyynnö toimivaltaiselta viranomaiselta ja tieto seurattavan aluksen tunnistuksista (IMO-numero, MMSI, nimi, kutsutunnus), jolloin VTS-viranomainen asettaa aluksen seurantaan ja järjestelmä ilmoittaa sen ilmestymisestä VTS-alueella tai sen läheisyyteen.

3.6 Viranomaistehtävien järjestäminen

3.6.1 Toimivaltaisen pakoteviranomaisen tehtävät

Työryhmän tehtäväksi on annettu muun muassa arvioida sitä, mikä olisi asianmukainen tapa hoitaa pakotesäädöksiin liittyvät toimivaltaisen viranomaisen tehtävät. Työryhmän keskusteluissa korostui se, että toimivaltaisella viranomaisella tulee olla riittävät tiedonsaantioikeudet ja vastaavasti yhteistyöviranomaisilla tiedonluovutus-oikeudet.

3.6.1.1 Kansainvälistä vertailua

Tanskassa toimivaltainen viranomaisena on elinkeinoministeriön alainen elinkeinoverivasto Erhvervsstyrelsen, joka myöntää esimerkiksi Iran-asetuksen edellyttämät varainsiirtoluvat ja eri pakotejärjestelmiin kuuluvat poikkeusluvut varojen jäädyttämisestä. Ulkoasiainministeriö vastaa yleisestä pakotekoordinaatiosta ja tarjoaa yleistä neuvonantoa pakotekysymyksiin liittyen. Muut viranomaiset osallistuvat pakotteiden täytäntöönpanoon kukin oman yleisen toimialansa mukaisesti, kuten Suomessakin.

Ruotsissa useimmista toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä, kuten varainsiirtolupien myöntämisestä, ja valtaosasta finanssipakotteisiin liittyvistä poikkeusluvista sekä muiden tuotteiden kuin ydinaineisiin

liittyvien kaksikäyttötuotteiden vientiluvista vastaa vientivalvontavirasto *Inspektionen för strategiska produkter* (ISP). ISP kuuluu hallinnollisesti ulkoasiainministeriön hallinnonalaan. Perustoimeentulon turvaamiseen liittyvät poikkeukset varojen jäädyttämiseen myöntää kuitenkin paikallinen sosiaalivakuutusviranomaisen Forsäkringskassan. Finanssivalvonta (Finansinspektionen) ottaa vastaan ilmoituksia jäädytetyistä varoista.

Itävallassa toimivaltaisen viranomaisen tehtävät on jaettu sisäasiainministeriön, elinkeinoministeriön ja keskuspankin kesken.

Myös *Alankomaissa* toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä on jaettu. Valtiovarainministeriö vastaa varainsiirtoluvista ja jäädytettyihin (raha)varoihin liittyvistä poikkeuksista. Elinkeinoministeriön vastuulla on pääosa vientiluvista sekä jäädytettyihin taloudellisiin resursseihin liittyvät poikkeukset.

Belgiassa toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä vastaa varojen jäädyttämisen osalta valtiovarainministeriö ja vientilupien osalta elinkeinoministeriö.

Saksassa pakotteiden yleisestä koordinaatiosta vastaa liittovaltion elinkeino- ja teknologiaministeriö. Vienti- ja varainsiirtolupien myöntämisestä vastaa kuitenkin elinkeino- ja vientivalvontavirasto BAFA.

3.6.1.2 Vaihtoehtoiset toteuttamismallit

Nykyinen järjestelmä. Toimivaltaisen pakoteviranomaisen tehtävät on Suomessa nykyisin osoitettu ulkoasiainministeriölle (ks. yllä kappale 3.1.6). Käytännössä näistä tehtävistä vastaa ulkoasiainministeriön kansainvälisen oikeuden yksikkö, jonka tehtäviin kuuluvat siis esimerkiksi varainsiirtolupien myöntäminen, poikkeusten myöntäminen varojen jäädyttämisestä, pakotteiden alaisten vientilupien myöntäminen ja yleinen pakoteneuvonanto yksityisille toimijoille.

Nykyisen järjestelmän myönteisenä piirteenä voidaan pitää sitä, että ulkoasiainministeriöllä on sekä yleistä osaamista kansainvälisoikeudellisissa kysymyksissä sekä erityisosaamista kansainvälisiin pakotteisiin liittyvissä kysymyksissä. Tätä erityisasiantuntemusta kerryttää erityisesti se, että kansainvälisen oikeuden yksikön vastuulle (pysyvän EU-edustuston ohella) kuuluu Suomen osallistuminen neuvoston alaiseen ulkosuhdeneuvosten RELEX-työryhmään, jossa EU:n pakotesäädökset valmistellaan. Toisaalta tämä kansainvälisen oikeuden yksikön kaksoisrooli on omiaan sekoittamaan säädösvalmistelun ja säädösten täytäntöönpanon välistä eroa: käytännössä samat virkamiehet valmistelevat EU-säädöksiä ja toimivat niiden mukaisen lupaviranomaisen tehtävissä. Lupa- ja täytäntöönpanoviranomaisen tehtävien hoitaminen ministeriötasolla virastotason sijasta on rakenteeltaan varsin epätyypillinen, joskaan ei ainutkertainen ratkaisu. Rakenne johtaa myös käytännössä hankaliin tilanteisiin, joissa (ennen julkaisemistaan salassa pidettäviä) muutoksia

pakotesäädöksiin valmisteleva yksikkö joutuu toimimaan lupa- ja neuvontaviranomaisena voimassaolevan, mutta viipymättä vanhentuvan lainsäädännön varassa.

Kansainvälisen pakoteoikeiden asiantuntemuksen ohella toimivaltaisen viranomaisen tehtävät edellyttävät runsaasti muunlaista erityisasiantuntemusta. Vienti- ja tuontirajoitusten tulkinta ja niihin liittyvien lupien myöntäminen edellyttää sellaista teknistä asiantuntemusta, jota kansainvälisen oikeuden yksikössä ei ole ja jonka osalta on jouduttu turvautumaan yksikön ulkopuoliseen osaamiseen. Myös varainsiirtojen luvitukseen liittyy myös sellaisia rahoitusmarkkinoita koskevia erityiskysymyksiä, joiden asiantuntemus ei kuulu kansainvälisen oikeuden yksikön päätehtäviin.

Pakotteiden täytäntöönpanotehtäviin liittyy myös tarve saada tehokkaasti tietoa ulkomaisista yrityksistä ja yksityishenkilöistä erityisesti sen varmistamiseksi, että pakotevaltioon kohdistuvaan liiketoimeen ei osallistuja tahoja, joiden taustalla vaikuttaa pakotelistattuja yrityksiä tai henkilöitä. Ulkoasiainministeriöllä on edustustoverkkonsa kautta mahdollisuus pyytää lisätietoja, mutta edustustoilla on käytännössä varsin rajalliset keinot selvittää esimerkiksi sellaisen yhtiön omistussuhteita, joka tarkoituksella pyrkii salaamaan ne. Kansainvälisen oikeuden yksiköllä ei ole pääsyä poliisin, Interpolin tai Europolin tietokantoihin tai kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnassa käytettyihin riski- ja muihin tietokantoihin.

Vaihtoehtoiset mallit. Ainoassakaan yllä esitetystä Suomen verrokkimaassa kaikkia toimivaltaisen pakoteviranomaisen tehtäviä, erityisesti lupaviranomaisentehtäviä, ei ole osoitettu ulkoasiainministeriölle. Niissä valtioissa, jossa esimerkiksi lupaviranomaisen tehtäviä on annettu ministeriölle, on asianomainen ministeriö yleensä elinkeino- tai valtiovarainministeriö. Sekä Ruotsissa että Tanskassa toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä hoidetaan virastotasolla, joihin on laajemminkin keskitetty vientivalvontaan liittyvää asiantuntemusta. Itävallassa ja Alankomaissa viranomaistehtäviä on ajettu eri hallinnonaloille niiden perustoimivallan mukaisesti.

a. Finanssivalvonta. Jos finanssipakotteita koskevia toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä haluttaisiin Suomessa siirtää virastotasolle, yhtenä vaihtoehtona voidaan arvioida Finanssivalvontaa. Finanssivalvonnan tehtäviin kuuluu sen valvominen, toimivatko Finanssivalvonnasta annetussa laissa luetellut tahot, kuten luottolaitokset, finanssimarkkinoista annetun lainsäädännön mukaisesti. Finanssivalvonta valvoo näin osaltaan myös kansainvälisiin finanssipakotteisiin liittyvien säännösten noudattamista valvottaviensa osalta.

Vaikka Suomesta ei todetulla tavalla ole löytynyt jäädytettäviä varoja, voidaan olettaa, että niitä löydettäisiin juuri Finanssivalvonnan valvontaan kuuluvien toimijoiden hallusta johtuen niiden asiakaskunnan toiminnan luonteesta ja laajuudesta. Finanssivalvonnalla on myös sellaista

rahoitusmarkkinoiden toimintaa liittyvää erityisasiantuntemusta, jota esimerkiksi ulkoasiainministeriössä ei ole. Finanssipakotteisiin liittyvien toimivaltaisen viranomaisen tehtävien siirtoa Finanssivalvonnalle voisi osaltaan puoltaa se, että varainsiirtolupien ja varojen jäädyttämistä koskevien poikkeusten osalta asiaan keskeisesti liittyvinä kolmansina tahoina toimisivat tyypillisesti Finanssivalvonnan valvottaviin kuuluvat yhteisöt. Varainsiirtoluvan hakijana toimii EU-asetuksen pääsäännön mukaan varainsiirtoon osallistuvat maksupalveluiden tarjoaja. Sen sijaan jäädyttämistä koskevissa poikkeuksissa hakijana toimisi jäädyttämisen kohteena oleva henkilö tai yhteisö itse.

Finanssivalvontaan ei kuitenkaan ole keskittynyt vastaavaa pakoteoikeudellista asiantuntemusta kuin ulkoasiainministeriöön. Tämä asiantuntemus on välttämätöntä, jotta pakotesäännösten sisältö tulisi käytännössä oikein sovelletuksi. Finanssivalvonnalta puuttuu niin ikään välitön pääsy asiaan liittyviin kansainvälisiin tietokantoihin, eikä sillä ole suoraa yhteyttä edustustoverkkoon. Tähänastisten kokemusten valossa näyttäisi siltä, että finanssipakotteisiin liittyvien viranomaistehtävien hoitaminen ei olisi Finanssivalvonnassa mahdollista ilman pakoteoikeudellisen asiantuntemuksen omaavan viranomaisen myötävaikutusta.

Kokonaisuutena arvioiden pakoteoikeudellisen arvioinnin voidaan nähdä soveltuvan huonosti finanssimarkkinoista vastaavan viranomaisen tehtäviin. On edelleen syytä huomata, että finanssipakotteisiin kuuluvat viranomaistehtävät eivät myöskään muissa EU-maissa pääsääntöisesti kuulu finanssivalvojille.

Finanssivalvonnalle ei myöskään tulisi antaa uusia sen lakisääteisiin ydintehtäviin kuulumattomia tehtäviä erityisesti tilanteessa, jossa finanssialan EU-sääntely ja -valvonta on finanssikriisin ja valtioiden velkakriisin johdosta voimakkaassa murroksessa.

b. *Keskusrikospoliisi / Rahanpesun selvittelykeskus.* Keskusrikospoliisi vastaa vakavimman, järjestäytyneen ja kansainvälisen rikollisuuden torjunnasta ja tutkinnasta, ja Rahanpesun selvittelykeskus sen yhtenä toimintona pyrkii estämään rikoksella saatujen varojen alkuperän häivyttämisen ja näiden varojen käyttämisen uusien rikosten rahoittamiseen. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (HE 61/2012 vp) ehdotetaan perustettavan järjestelmä, jolla voitaisiin kansallisesti jäädyttää terrorismiin osallistuvien henkilöiden ja yhteisöjen varat. Järjestelmää on pidetty tarpeellisena erityisesti siksi, että EU-tason sääntelyssä on niin sanottuja EU:n sisäisiä (ja siten myös potentiaalisia suomalaisia) terroristeja koskeva aukko, sillä ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa annettu, suoraan sovellettava EU-asetus ei toimivaltasyistä sovellu sisäisiin terroristeihin. Ehdotetussa järjestelmässä jäädyttämis päätöksen tekemisestä vastaisi Keskusrikospoliisi. Keskusrikospoliisi myös määräisi päätöksessään niistä varoista, jota esimerkiksi perustoimeentuloon tarpeellisina tulisi jättää jäädyttämisen ulkopuolelle.

Käytännössä jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanovaiheessa keskeisin viranomainen olisi kuitenkin ulosottomies, joka panee päätöksen täytäntöön ulosottokaaren (705/2007) mukaisessa menettelyssä.

Toimivaltaisen pakoteviranomaisen tehtävien siirtämisellä Keskusrikospoliisiin tai sen yhteydessä toimivaan Rahanpesun selvittelykeskukseen voitaisiin ehkä saavuttaa joitakin synergiaetuja. Rahanpesun selvittelykeskukselle on sellaista ammattitaitoa terrorismin rahoittamiseen liittyvistä erityiskysymyksistä, joita muilla viranomaisilla ei ole. Keskusrikospoliisilla on myös toimivat kansainväliset yhteydet ja tiedonsaantikanavat, joiden avulla se voisi saada ulkomaisista toimijoista tietoja muita viranomaisia tehokkaammin.

Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäväkokonaisuus perustuu kuitenkin toisen tyyppisiin kansainvälisiin velvoitteisiin kuin mistä pakoteoikeudessa ja pakotteiden täytäntöönpanossa on kyse. Keskusrikospoliisilla tai Rahanpesun selvittelykeskuksella ei myöskään ole erityistä vientivalvonnan alaisia tuotteita ja teknologiaa koskevaa teknistä asiantuntemusta, eikä liioin samanlaista kansainvälisen pakoteoikeuden erityisasiantuntemusta kuin ulkoasiainministeriöllä. Poliisin tehtäviin sopii myös huonosti taloudelliseen asemaan vaikuttavien päätösten täytäntöönpano eikä muissakaan EU-maissa pakoteviranomaisen tehtäviä ole määrätty poliisille.

c. *Ulkoasiainministeriön vientivalvontayksikkö.* Yhtenä vaihtoehtona voitaisiin niin ikään harkita kaikkien vientivalvontaan liittyvien kysymysten keskittämistä joidenkin yllä mainittujen verrokkimaiden tapaan. Tällöin harkittavaksi tulisi myös toimivaltaisen pakoteviranomaisen tehtävien osoittaminen ulkoasiainministeriön taloudellisten ulkosuhteiden osastolle, erityisesti sen vientivalvontayksikköön. Yksikön vastuulla on nykyisin kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta ja niihin liittyvä lupamenettely. Kyseinen vaihtoehto ei kuitenkaan ole toteutettavissa ulkoasiainhallinnon nykyorganisaatiossa ministerien ja osastojen erilaisten vastuiden ja toimivaltuuksien johdosta.

d. *Ulosottoviranomaiset.* Ulosotto toimii täytäntöönpanoviranomaisena, joka panee täytäntöön yleisten tuomioistuinten sekä hallintotuomioistuinten päätökset sekä viranomaisten päätökset hallintolainkäyttöasioissa ja muut erikseen säädetyt hallintopäätökset. Tätä tarkoitusta varten ulosottoviranomaisille on annettu erittäin laajat oikeudet saada tietoja muilta viranomaisilta ja myös yksityisiltä tahoilta. Oikeus koskee myös muutoin salassa pidettäviä tietoja. Ulosotolla on myös omaisuuden etsimiseen ja haltuun ottamiseen tarvittava erityisosaaminen. Koska ulosottomies on puolueeton täytäntöönpanoviranomainen, ulosotto tarvitsee toimilleen aina laissa säädetyt, muun viranomaisen antaman täytäntöönpanoperusteen. Tämän vuoksi toimivaltaisen viranomaisen tehtävä soveltuisi huonosti ulosottoviranomaisille. Edelleen on todettava, että ulosottomiehellä ei ole tehtävän edellyttämää pakoteoikeudellista tai vientivalvontaan liittyvää asiantuntemusta.

Arviointia. Edellä esitetyllä tavalla toimivaltaisen pakoteviranomaisen ja erityisesti siihen liittyvien lupaviranomaisen tehtävien osoittaminen ulkoasiainministeriön tehtäväksi ei ole täysin ongelmatonta. Toisaalta kuhunkin esitettyyn vaihtoehtoon liittyy niin ikään omat haasteensa. Erityisesti on katsottava, että nykyoloissa ulkoasiainministeriöllä on muita viranomaisia suurempi asiantuntemus pakotteita koskevasta kansainvälisestä ja EU-tason sääntelystä. Lupa- ja muita toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä on myös tähän asti menestyksellisesti hoidettu ulkoasiainministeriössä, jonne on tämän vuoksi jo kertynyt tehtävien hoidossa tarvittavaa asiantuntemusta ja käytännön osaamista.

Työryhmä katsookin, että toimivaltaisen ja koordinoivan pakoteviranomaisen tehtävät tulee jatkossakin osoittaa ulkoasiainministeriölle ja ministeriön nykyisessä organisaatiossa sen kansainvälisen oikeuden yksikölle. Esimerkiksi rajavalvontaan, tullitoimintaan, rahoitusmarkkinoiden sääntelyyn, vientivalvontaan ja lainvalvontaan liittyvä tarpeellinen asiantuntemus voidaan parhaiten turvata huolehtimalla riittävän tehokkaasta yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta toimivaltaisen viranomaisen ja täytäntöönpanoon osallistuvien asiantuntijaviranomaisten kesken. Sen sijaan ulkoasiainministeriön kaksoisrooli yhtäältä pakotesäädösten keskeisenä valmistelijana ja toisaalta toimivaltaisena viranomaisena säilyisi haasteellisena. Työryhmä katsoo kuitenkin, että kokonaisuutena arvioituna muihin esillä olleisiin vaihtoehtoihin toteuttamismalleihin liittyy siinä määrin suurempia ongelmia, ettei toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä yksin tästä syystä tulisi osoittaa toisaalle.

Ulkoasiainministeriön ja sen kansainvälisen oikeuden yksikön toimiminen jatkossakin toimivaltaisen viranomaisen roolissa ei edellyttäisi merkittäviä lakimuutoksia. Työryhmä katsoo myös, että toimivaltaisen viranomaisen tehtävien hoitaminen nimenomaan kansainvälisen oikeuden yksikössä olisi selkeintä kirjata myös ulkoasiainministeriön työjärjestykseen.

3.6.2 Täytäntöönpanoon osallistuvien viranomaisten tehtävät

Edellä on esitelty eri pakotelajien yhteydessä sekä ulkoasiainministeriön roolia toimivaltaisen pakoteviranomaisena Suomessa että täytäntöönpanoon osallistuvien viranomaisten roolia. Täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien osalta viranomaisvastuut jakautuvat pääsääntöisesti varsin selkeästi kunkin viranomaisen normaalin toimialan mukaan: Tulli valvoo vienti- ja tuontirajoitusten noudattamista, Rajavartiolaitos valvoo maahantulorajoitteiden noudattamista ja Finanssivalvonta valvoo finanssipakotteiden noudattamista omalla sektorillaan, samoin aluehallintovirastot omallaan. Puolustusministeriö ottaa puolustustarvikkeiden maastavientiä koskevassa lupatoiminnassaan huomioon kansainvälisistä pakotteista johtuvat esteet, samoin Poliisihallitus ampuma-aselain mukaisessa lupamenettelyssä. Pakotteet huomioidaan niin ikään ulkoasiainministeriön vientivalvontayksikön vastuulle kuuluvassa kaksikäyttötuotteiden vientiä koskevassa lupaharkinnassa. Liikenteen turvallisuusvirasto huolehtii lentoliikenteen rajoitteisiin liittyvän tiedon välittämisestä lentoasemille ja muille alan toimijoille. Liikennevirasto toimii meriliikenteen alalla VTS-viranomaisena.

Näiltä osin tehtävien uudelleenjärjestelemiselle ei ole perusteita. Työryhmä kiinnitti kuitenkin huomioita viranomaisten välisen yhteistyön ja erityisesti tiedonkulun tehostamiseen. Tätä koskevat työryhmän ehdotukset on koottu lukuun 4.2.

PTR-viranomaisten välisellä yhteistyöllä tuotetaan tietoa kunkin viranomaisen lainvalvontatyöhön. Pakotevalvonnassa PTR-viranomaisten tiedonhallintamekanismeja voidaan hyödyntää valvontatoimenpiteiden kohdentamiseksi.

PTR-lain mukaan PTR-viranomainen voi tietyin edellytyksin suorittaa toisen PTR-viranomaisen pyynnöstä tämän puolesta pyytävän viranomaisen tehtäväalueeseen kuuluvan yksittäisen rikostorjuntaan liittyvän toimenpiteen käyttäen niitä toimivaltuuksia, joita pyynnön vastaanottanut PTR-viranomainen saa käyttää omalla tehtäväalueellaan sille kuuluvissa rikostorjuntatehtävissä. Laissa määritellään selkeästi yhteistoiminnan edellytykset ja menettelyt eri tilanteissa. PTR-viranomaiset voivat tukea toisiaan myös laissa säädetyillä virka-apumekanismeilla. Poliisilain 41 §:n mukaan viranomaisen on annettava poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Rajavartiolaitos on velvollinen tietyin edellytyksin antamaan muun muassa poliisille ja Tullille virka-apua, joka edellyttää sellaisen Rajavartiolaitokselle kuuluvan kaluston, henkilövoimavarojen tai erityisasiantuntijapalveluiden käyttöä, jota mainituilla viranomaisilla ei sillä hetkellä ole käytettävissään. Myös puolustusvoimat voi tarvittaessa antaa virka-apua muille viranomaisille pakotteiden täytäntöönpanossa tietyin edellytyksin.

PTR-lain perusteella PTR-johtoryhmä on perustanut rikostiedustelu- ja analyysitoimintaa varten alueellisia ja valtakunnallisia rikostiedustelun yleis- ja erityisyksiköitä. Satamaan sijoitetulle PTR-rikostiedustelu- ja -analyysitoiminnan erityisyksikölle on nimenomaisesti vastuualueeksi asetettu Suomen satamiin ja satamista suuntautuva henkilö- ja tavaraliikenne. Lentoasemalle sijoitetulle PTR-rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan erityisyksikölle on puolestaan asetettu erityiseksi vastuualueeksi Suomen lentoasemiin ja -asemista suuntautuva henkilö- ja tavaraliikenne.

3.7 Yhteenveto

Edellä luvussa 3 on arvioitu työryhmän toimeksiannon mukaisesti kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpanoon liittyviä viranomaisvastuita ja pakotteita koskevaa kansallista lainsäädäntöä sekä esitelly vaihtoehtoisia toteuttamismalleja toimivaltaisen pakoteviranomaisen tehtävien järjestämiseksi. Työryhmä katsoo, että toimivaltaisen pakoteviranomaisen tehtävät olisi tarkoituksenmukaista jatkossakin hoitaa ulkoasiainministeriössä.

Kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpano ja siihen liittyvä viranomaisten yhteistyö on toiminut Suomessa pääsääntöisesti hyvin. Viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa sekä erityisesti

viranomaisrekisterien hyödyntämistä tulisi kuitenkin tehostaa. Omaisuuden etsimistä ja jäädyttämistä koskevat tehtävät olisi luontevinta osoittaa ulosottomiehelle, joka ryhtyisi täytäntöönpanoon ulkoasiainministeriön aloitteesta.

Yllä olevat esitykset edellyttäisivät joitakin muutoksia pakotelakiin, ulosottokaareen, rikoslakiin, Finanssivalvonnasta annettuun lakiin, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettuun laki sekä tullilakiin. Muilta osin pakotteiden kansallista täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntö on joitakin vanhentuneita säännöksiä lukuun ottamatta riittävää. Työryhmä katsoo, että pakotelakiin ja rikoslakiin sisältyvät vanhentuneet viittaukset unionin perustamissopimukseen tulisi päivittää vastaamaan Lissabonin sopimuksen jälkeistä tilannetta.

4 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

4.1 Lainsäädännön muutostarpeet

Työryhmä on sille annetun tehtävän mukaisesti edellä arvioinut kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpanoa koskevan kansallisen lainsäädännön mahdollisia muutostarpeita. Yhdessä EU:n lainsäädännön kanssa voimassaoleva kansallinen lainsäädäntö täyttää pääsääntöisesti Suomen kansainvälisten velvoitteiden asettamat edellytykset ja tarjoaa riittävän perustan YK:n ja EU:n asettamien pakotteiden kansalliselle täytäntöönpanolle. Merkille pantavana poikkeuksena tästä on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) mukaisten terrorismiin osallisten varojen jäädyttämistä koskevien velvoitteiden täytäntöönpano niin sanottujen EU:n sisäisten terroristien osalta. Tämän puutteen korjaamiseksi on annettu hallituksen esitys varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (HE 61/2012 vp).

Työryhmä katsoo kuitenkin, että Suomen kansainvälisten velvoitteiden tehokas täytäntöönpano edellyttäisi sitä, että Suomessa mahdollisesti sijaitsevaa, pakotteiden kohteille kuuluvaa omaisuutta pysyttäisiin nykyistä tehokkaammin etsimään, yksilöimään ja jäädyttämään. Tämän toteuttamiseksi työryhmä ehdottaa viranomaisrekisterien hyödyntämistä ja viranomaisten tiedonsaanti- ja anto-oikeuksien parantamista jäljempänä kuvatulla tavalla. Lisäksi työryhmä on yksilöinyt joitakin vähäisempiä puutteita ja vanhentuneita säännöksiä voimassa olevassa lainsäädännössä, joiden korjaamiseksi tarvittavat muutokset on kerätty osioon 4.1.2.

4.1.1 Jäädyttämistä koskevien velvoitteiden täytäntöönpanon tehostaminen

Työryhmä katsoo, että muun kuin rahoitusomaisuuden etsimistä tulisi tehostaa sen varmistamiseksi, etteivät EU:n pakotteiden kohteena olevat henkilöt ja yhteisöt voi piilottaa omaisuuttaan Suomeen tai toteuttaa täällä pakotteiden vastaisia liiketoimia. Erityisesti viranomaisrekisterien nykyistä tehokkaampi hyödyntäminen tehostaisi omaisuuden etsimistä verraten vähäisin lisäpanostuksin.

Erityisen merkityksellisiä tietoja työryhmä katsoo sisältyvän Verohallinnon ylläpitämiin verotuksen tietojärjestelmän osarekistereihin, jotka sisältävät verotukseen tarvittavia tietoja. Näistä niin sanottuun verotietokantaan on koottu Verohallinnon henkilöasiakkaista tiedot muun muassa ansio- ja pääomatuloista, varallisuuserätiedot (tiedot kiinteistön, asunto-osakkeen ja arvopaperin omistamisesta), tiedot verotuksessa vähennyskelpoisista lainoista, tiedot elinkeinotoiminnan sekä maa- ja metsätalouden tuloista, varoista ja veloista sekä tiedot elinkeino- ja verotusyhtymien tuloista, varoista ja veloista. Verotietokannan tietojen vertaaminen EU:n pakotelistamiin henkilöihin näyttäisikin mahdollistavan ratkaisevasti nykyistä tehokkaammin yksityishenkilöille kuuluvan jäädytettävän

omaisuuden löytämisen ja yksilöimisen. Toisaalta listattujen oikeushenkilöiden varojen etsimisessä ja jäädyttämisessä tärkeää tietoa sisältävät ainakin osinkotietokanta ja kiinteistökanta.

Työryhmä on pitänyt tärkeänä, että rekistereiden käyttöä tehostettaessa otetaan täysimääräisesti huomioon rekisteröityjen henkilöiden oikeudet, mukaan lukien yksityisyyden ja henkilötietojen suoja. Työryhmä on niin ikään pitänyt tärkeänä, että rekistereiden hyödyntäminen toteutetaan tavalla, joka voidaan mahdollisimman pitkälle toteuttaa jo olemassa olevien järjestelyiden ja sääntelyn puitteissa. Vaikka ulkoasiainministeriön tulee työryhmän käsityksen mukaan jatkossakin toimia pakotteiden osalta toimivaltaisena viranomaisena Suomessa ja vaikka pakoteasioiden yleinen koordinaatio sopiikin luontevimmin juuri ulkoasiainministeriön tehtäväksi, soveltuisivat varojen jäädyttämisen käytännön täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät sille huonosti. Ulkoasiainministeriöllä ei myöskään ole riittävän kattavia tiedonsaantioikeuksia tässä tarkoitettuihin rekistereihin, eikä laajojen tiedonsaantioikeuksien antamista ulkoasiainministeriölle ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

Työryhmä katsookin, että luontevin viranomainen huolehtimaan varojen etsimisestä, yksilöimisestä ja jäädyttämisestä olisi ulosottomies. Ulosottomies toimii täytäntöönpanoviranomaisena, joka panee täytäntöön yleisten tuomioistuinten sekä hallintotuomioistuinten päätökset sekä viranomaisten päätökset hallintolainkäyttöasioissa ja muut erikseen säädetyt hallintopäätökset. Tätä tarkoitusta varten ulosottoviranomaisille on annettu erittäin laajat oikeudet saada tietoja muilta viranomaisilta ja myös yksityisiltä tahoilta. Oikeus koskee myös muutoin salassa pidettäviä tietoja. Ulosotolla on myös omaisuuden etsimiseen ja haltuun ottamiseen tarvittava erityisosaaminen ja toimivalta. Ulosottomies voisi lisäksi hyödyntää harmaan talouden selvitysyksikön laatimia velvoitteidenhoitoselvityksiä silloin, kun kyse on oikeushenkilön tai niin sanotun organisaatiohenkilön varojen etsimisestä ja jäädyttämisestä.

Koska ulosottomies on puolueeton täytäntöönpanoviranomainen, ulosotto tarvitsee toimilleen aina laissa säädetyt, muun viranomaisen antaman täytäntöönpanoperusteen. Työryhmä katsookin, että vaikka varojen jäädyttämisvelvollisuus perustuu suoraan sovellettaviin EU:n neuvoston asetuksiin, myös tähän liittyvien täytäntöönpanotoimien käynnistyminen on luontevinta kytkeä toisen viranomaisen antamaan nimenomaiseen täytäntöönpanopyyntöön. Tehokkaimmin täytäntöönpano olisikin järjestettävissä niin, että EU:n neuvoston antaessa jäädyttämisvelvoitteen sisältävän asetuksen ulkoasiainministeriö toimittaisi tämän toimenpiteitä varten ulosottomiehelle.

Työryhmän ehdottama järjestely aiheuttaisi jonkin verran lisätyötä ulosottomiehelle. Pääosa työstä aiheutuisi pakotelistausten vertaaminen tietokantoja vastaan omaisuuden etsimiseksi. Tämä olisi kuitenkin toteutettavissa automaattisen tietojenkäsittelyn keinoin. Lisätyötä aiheutuisi myös silloin, kun rekisteristä löytyisi jäädyttämisvelvoitteen kohteena olevaa omaisuutta. Ulosottomiehen olisi tällöin

ryhdyttävä ulosottokaaren mukaisiin täytäntöönpanotoimiin. Käytännössä kyse olisi ulosottokaaren 8 luvun mukaisista toimista. Sen mukaan irtaimen ja kiinteän omaisuuden takavarikko pannaan täytäntöön noudattaen soveltuvin osin, mitä ulosottokaaren 4 luvussa säädetään ulosmittauksesta. Ulosottokaaren 4 luvun 31 §:n 1 momentin mukaan ulosottomies ottaa ulosmitatut esineet haltuunsa. Jollei siitä aiheudu velalliselle tuntuva haittaa, esineet voidaan jättää myös lukittuun tilaan velallisen luokse. Jollei ilmeistä hukkaamisvaaraa ole, esineet voidaan ulosmitatuiksi merkittyinä tai merkitsemättä jättää velallisen haltuun. Momentissa todetaan vielä, että jos ulosmitattu omaisuus on sivullisen hallussa, ulosottomiehen tulee ottaa omaisuus haltuunsa tai kieltää sivullista luovuttamasta omaisuutta muulle kuin ulosottomiehelle. Luvussa on lisäksi säännöksiä esimerkiksi rekisteri-ilmoituksen tekemisestä (esimerkiksi kiinteistön tai rekisteröidyn aineettoman oikeuden ulosmittaus). Ulosmittauksen jälkeen velallinen ei saa hävittää taikka ilman ulosottomiehen lupaa luovuttaa tai pantata ulosmitattua omaisuutta tai muutoin määrätä siitä (4 luvun 37 §).

Järjestelmän toteuttaminen edellyttäisi joitakin muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Työryhmä katsoo, että ulosottomiehelle osoitettavista tehtävistä olisi säädettävä lain tasolla. Luontevin säädös olisi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annettu laki eli niin sanottu pakotelaki, jossa muutoinkin säädetään pakotteisiin liittyvistä kansallisista kysymyksistä. Laissa tulisi säätää, että pakoteasetuksen sisältämän jäädyttämisveloitteen panee täytäntöön ulosottomies ulkoasiainministeriön hakemuksesta. Jäädyttämisen tehokkaan toteuttamisen turvaamiseksi ja varojen piilottamisen estämiseksi laissa tulisi niin ikään säätää, että jäädyttäminen pannaan täytäntöön välittömästi muutoksenhausta riippumatta. Lisäksi laissa tulisi säätää ulosottomiehen ja Keskusrikospoliisin oikeudesta saada tarvittavat tiedot niille osoitettujen tehtävien täyttämiseksi.

Järjestelmä edellyttäisi myös ulosottokaaren mukaisten ulosottoerusteiden täydentämistä. Ulosottokaaren 2 luvun 2 § sisältää tyhjentävän luettelon ulosottoerusteista. EU:n neuvoston antaman jäädyttämisveloitteen sisältävän asetuksen ei voi katsoa kuuluvan mihinkään pykälässä nykyisin mainittuun kategoriaan. Ulosottokaareen 2 §:n 2 momenttiin olisi siten lisättävä uusi 7 kohta, jonka mukaan ulosottoeruste olisi myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annettu asetukset, jossa säädetään luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämisestä.

Edellä todetulla tavalla merkittävä etu omaisuuden etsimiseen ja jäädyttämiseen liittyvien tehtävien osoittamisessa ulosotolle on se, että ulosottomiehen tiedonsaantioikeudet on jo nykyisellään järjestetty varsin kattavaksi. Uusi tehtävä ei siten edellyttäisi yllä ehdotetun pakotelain muutoksen ohella merkittäviä muutoksia tätä koskevaan sääntelyyn. Työryhmä katsoo kuitenkin, että Finanssivalvonnasta annettua lakia tulisi muuttaa siten, että siinä nimenomaisesti säädettäisiin Finanssivalvonnan oikeudesta antaa ulosottomiehelle, ulkoasiainministeriölle ja Keskusrikospoliisille

näiden pakotteiden täytäntöönpanossa tarvitsemia tietoja. Työryhmä ehdottaakin, että Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 11 a kohta, jonka mukaan Finanssivalvonnalla olisi oikeus luovuttaa salassapitosäynnösten estämättä tietoja Suomen tai ETA-valtion viranomaiselle, jonka tehtävänä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annetun asetuksen, eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain (659/1967) tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (___/___) mukaan on osallistua luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämiseen siinä laajuudessa kuin on tarpeen jäädyttämiseen liittyvien tehtävien täyttämiseksi.

EU:n neuvosto valmistelee asetusta arvopaperitoimituksen parantamisesta EU:ssa ja arvopaperikeskuksista sekä direktiivin 98/26/EY muuttamisesta (arvopaperikeskusasetus). Asetus mahdollistaisi voimaan tullessaan muun muassa sen, että liikkeeseenlaskija voisi laskea arvopaperinsa liikkeeseen missä tahansa unionin alueella sijaitsevassa arvopaperikeskuksessa. Tällöin on mahdollista, että tieto listatun henkilön tai yhteisön arvopaperiomaisuudesta on jakaantunut eri arvopaperikeskuksiin ja arvopaperin säilyttäjiin Euroopassa. Suomalaisen liikkeeseenlaskijan arvopaperikaupankäynnin ja selvitystoiminnan osapuolten ketju saattaa olla kokonaan ulkomailla mahdollista kotimaista sijoittajaa lukuun ottamatta. Jos tietoa arvopaperiomistuksesta kerätään tulevaisuudessa esimerkiksi Verohallintoon, ehdotettu järjestelmä mahdollistaisi myös tällaisten Verohallinnon järjestelmiin kirjattavien tietojen tehokkaan hyödyntämisen varojen jäädyttämisessä.

4.1.2 Muut lainsäädäntömuutokset

Rikoslaki. Rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta annetun lain ja 4 kohdassa eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä annetun lain rikkomisesta tuomittavista seuraamuksista. Lait on sittemmin kumottu, joten niihin viittaavat kohdat tulisi poistaa momentista. Samalla tulisi muuttaa kohtien numerointia vastaavasti. Saman pykälän 11 kohdassa viitataan EU:n pakoteasetusten oikeusperustana Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 60, 301 ja 308 artikloihin. Viittaus on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen vanhentunut ja tulisi korvata viittauksella Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 215 artiklaan. EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan korvanneeseen SEUT 352 artiklaan ei olisi tarpeen viitata, sillä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien säädösten oikeusperustana toimii Lissabonin sopimuksen jälkeen yksinomaan 215 artikla. Vaikka unionissa ei toistaiseksi ole annettu SEUT 75 artiklan mahdollistamaa unionin sisäisten terroristien varojen jäädyttämistä koskevaa sääntelyä, tulisi samaan lainkohtaan ennakoivasti lisätä viittaus myös tuon artiklan perusteella mahdollisesti annettavaan sääntelyyn.

Samassa yhteydessä voitaisiin muuttaa pykälän 6 kohtaa, jossa viitataan vuoden 2011 valmiuslailla (1552/2011) kumottuun aiempaan valmiuslakiin (1080/1991) sekä korvata pykälän 8 kohdassa oleva viittaus Euroopan yhteisöjen asetuksiin viittauksella Euroopan unionin asetuksiin.

Pakotelaki. Myös pakotelain 2 a ja 4 §:ssä viitataan EU:n pakoteasetusten oikeusperustana Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 60, 301 ja 308 artikloihin. Viittaus on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen vanhentunut ja tulisi korvata viittauksella Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 215 artiklaan. Rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momentin tapaan myös tähän säännökseen olisi syytä ennakoivasti lisätä viittaus SEUT 75 artiklan nojalla mahdollisesti annettavaan sääntelyyn.

Edellä todetulla tavalla pakotelakiin tulisi myös kirjata ulosottomiehelle varojen etsimisessä ja jäädyttämisessä osoitettavat tehtävät. Laissa tulisi myös säätää ulosottomiehen ja Rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonsaantioikeudesta pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien osalta.

Tullilaki. Työryhmä katsoo, että Tullilla tulisi olla toimivalta tavarihin kohdistuvan valvonnan lisäksi estää pakotteiden toimeenpanemiseksi aluksen saapuminen Suomeen ja lähteminen Suomesta, jos voidaan osoittaa aluksen, sen lastin tai siinä olevien henkilöiden liittyvän pakoterikkomukseen. Tästä johtuen ja Tullin pakotteisiin liittyvän toimivallan selkiyttämiseksi tullilain 14 §:ään tulisi lisätä uusi 4 momentti, jossa tästä säädettäisiin.

Rajavartiolaki. Rajavartiolaitoksella on rooli kansallisen meritilannekuvan luomisessa osana merellisten viranomaisten (METO) yhteistyötä sekä PTR-viranomaisten sopiman työnjaon mukaisena merellisen valvonnan toteuttajana merialueella. Tämän vuoksi myös Rajavartiolaitoksen osalta tulisi selvittää, onko tarvetta säätää toimivaltuuksista puuttua pakotteiden kohteena olevien alusten kulkuun.

Rahanpesulaki. Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi vuosina 2012–2015 hyväksyttiin 19 päivänä tammikuuta 2012. Päätös on jatkoa viidelle aikaisemmalle torjuntaohjelmalle ja sillä toteutetaan pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan sisältyvää tavoitetta torjua harmaata taloutta. Hallitusohjelman mukaan muun muassa selvitetään ja valmistellaan rikoshyödyn perinnässä sovellettavaa käännettyä todistustaakkaa. Lisäksi viranomaisten välisiä tiedonvaihtoesteitä puretaan ja tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön. Rahanpesun torjunnassa saatujen valvontatietojen käyttö mahdollistetaan myös verovalvonnassa.

Työryhmä katsoo, että Keskusrikospoliisin yhteydessä toimivan Rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonluovutusosoikeuksia tulisi tarkentaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lakiin (503/2008, *rahanpesulaki*) tehtävillä muutoksilla. Samassa yhteydessä

tulisi tehdä eräitä tarpeellisia muutoksia Rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaedellytyksiin, erityisesti pidentämällä rahanpesun estämiseksi tai selvittämiseksi tarpeellisen liiketoimen keskeyttämisen enimmäisaikaa viidestä arkipäivästä 30 päiväksi. Käytännössä viisi arkipäivää on osoittautunut liian lyhyeksi ajaksi selvittää varojen alkuperä. Tästä syystä varoja joudutaan vapauttamaan, tai pidättymismääräystä ei edes anneta, koska on todennäköistä, ettei viisi arkipäivää riitä tarvittavan selvityksen hankkimiseen. Jäädätysajan pidentäminen 30 päivään tehostaisi rikosshyödyn takaisinsaantia ja pakotteiden täytäntöönpanoa.

Lisäksi tulisi säätää pidättymismääräyksen tosiasialliselle edunsaajalle velvollisuus antaa selvitys varojen alkuperästä annetussa määräajassa, koska tällä on parhaat edellytykset selvittää nopeasti varojen alkuperä.

Näillä muutoksilla toteutettaisiin hallitusohjelman toimeenpanoa edellä mainituilta osin. Mietintöä valmisteltaessa tiedossa on Euroopan unionissa valmisteltava oleva rahanpesudirektiivin (2005/60/EY) muutos, joka toteutuessaan aiheuttaa muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Koska Euroopan unionin komission ehdotus on odotettavissa aikaisintaan alkuvuonna 2013, ja sen käsittely vienee jopa useita vuosia, on tarpeen tehdä välttämättömät muutokset rahanpesulakiin jo ennen direktiivin kansallista täytäntöönpanoa. Tiedossa ei ole, että nyt esitettävät muutokset olisivat myöskään tulevan rahanpesudirektiivin muutoksen valossa ongelmallisia tai erisuuntaisia.

4.2 Viranomaistoiminnan kehittämistarpeet

Työryhmä katsoo, että kansainvälisten pakotteiden osalta toimivaltaisen viranomaisen tehtävät on syytä jatkossakin keskittää ulkoasiainministeriölle EU:n asetuksissa säädetyn varojen jäädyttämisen kohteena olevan omaisuuden etsimistä ja jäädyttämistä tulisi tehostaa osoittamalla ulosottomiehelle jäädyttämisen täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä erityisesti sen varmistamiseksi, että viranomaisrekistereihin kerättyä jäädyttämisen kannalta merkittävää tietoa hyödynnettäisiin nykyistä tehokkaammin. Ulosottomies voisi tarvittaessa tukeutua harmaan talouden selvitysyksikön tukeen oikeushenkilöiden varojen etsimiseen liittyvissä tehtävissä. Ehdotettua järjestelmää on kuvattu tarkemmin edellä kappaleessa 4.1.1.

Työryhmä katsoo, että toimivaltaisen viranomaisen tehtävien järjestämisestä riippumatta pakotteiden täytäntöönpanoon osallistuvien viranomaisten välistä tiedonkulkua ja koordinaatiota tulisi lisätä. Yllä luvussa 4.1.1 on kuvattu työryhmän ehdotus viranomaisrekisterien tehokkaammasta hyödyntämisestä pakotteiden kohteille kuuluvan omaisuuden löytämisessä ja jäädyttämisessä. Työryhmä pitää tarpeellisena myös yhteistyön lisäämistä toimivaltaisen viranomaisen ja täytäntöönpanoon osallistuvien viranomaisten välillä. Tätä varten työryhmä ehdottaa perustettavaksi pakotteiden täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä tarpeen mukaan tarkastelevaa yhteistyöryhmää, johon keskeiset viranomaiset

osoittaisivat kukin jäsenen. Työryhmä ei kuitenkaan pidä tarpeellisena, että näitä tehtäviä hoitamaan asetettaisiin pysyvä elin. Työryhmä pitäisi hyödyllisenä, että pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvää, yksityiselle sektorille kohdistuvaa tiedottamista ja ohjeistuksen tarjoamista mahdollisuuksien mukaan lisättäisiin entisestään esimerkiksi kehittämällä tähän tarkoitukseen suunniteltuja viranomaisten verkkosivuja.

4.3 Jatkotoimet

Työryhmän mietintöön on liitetty luonnos hallituksen esitykseksi yllä ehdotetuista lakimuutoksista. Työryhmän käsityksen mukaan hallituksen esitysluonnos tulisi lähettää mahdollisimman pian alkuvuoden 2013 aikana asiaan liittyvien viranomaisten, yksityisen sektorin ja muiden sidosryhmien lausunnoille. Saadun palautteen perusteella esityksen antamista eduskunnalle tulisi harkita vuoden 2013 aikana.

Yllä kappaleessa 4.2 ehdotettujen viranomaistoiminnan kehittämistapojen toteuttaminen ei sen sijaan edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön. Työryhmä katsookin, että ehdotettu pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvä yhteistyöryhmä voitaisiin perustaa heti tämän työryhmän työn päätyttyä, vuoden 2013 alussa. Pakotteiden osalta toimivaltaisena viranomaisena ulkoasiainministeriö voisi osoittaa muille viranomaisille kutsun nimetä jäsen yhteistyöryhmään ja koordinoida ryhmän toimintaa. Yhteistyöryhmään nimettävillä jäsenillä tulisi mahdollisuuksien mukaan olla oman alansa asiantuntemuksen ohella riittävä tuntemus kansainvälisistä pakotteista ja niistä johtuvista velvoitteista.

Luontevin viranomaisen ottamaan harkittavakseen yksityiselle sektorille kohdistuvan tiedottamisen ja ohjeistuksen lisäämistä, erityisesti tätä koskevien verkkosivujen kehittämistä, on työryhmän käsityksen mukaan niin ikään ulkoasiainministeriö. Työryhmä pitää tärkeänä, että ulkoasiainministeriö tarkastelee mahdollisuuksia toteuttaa tällaisia toimia mahdollisimman pian.

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain muuttamista. Lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan ulosottomiehen tulisi ulkoasiainministeriön hakemuksesta etsiä ja jäädyttää Suomessa sijaitsevia varoja, jotka tulee EU:n neuvoston asetuksen nojalla jäädyttää. Samalla säädettäisiin ulosottomiehen ja Keskusrikospoliisin oikeudesta saada jäädyttämisen täytäntöönpanossa tarvittavia tietoja salassapitosäännösten estämättä. Tiedonsaannin turvaamiseksi esityksessä ehdotetaan muutoksia myös Finanssivalvonnasta annettuun lakiin ja lakiin rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä. Jälkimmäiseen lakiin ehdotetaan lisäksi muutoksia, joilla tehostettaisiin Keskusrikospoliisin yhteydessä toimivan Rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaedellytyksiä. Tullin toimivaltuuksia ehdotetaan tarkennettaviksi tullilakiin tehtävällä muutoksella.

Jäädyttämisen täytäntöönpanon mahdollistamiseksi ulosottoihin esityksessä ehdotetaan, että EU:n neuvoston jäädyttämistä edellyttävät asetukset lisättäisiin ulosottokaaren 2 luvun 2 §:n mukaisten ulosottooperusteiden luetteloon.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan eräiden pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvien vanhentuneiden rikoslain ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain säännöksiä muuttamista vastaamaan Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeistä tilannetta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

YLEISPERUSTELUT	55
1 JOHDANTO	55
2 NYKYTILA	57
2.1 <i>Lainsäädäntö ja käytäntö</i>	57
2.1.1 Yhdistyneiden kansakuntien pakotteista	57
2.1.2 Euroopan unionin rajoittavista toimenpiteistä	57
2.1.3 EU:n pakotesäännösten sisältö ja kansallinen täytäntöönpano	60
2.1.3.1 Finanssipakotteet	60
2.1.3.2 Tuonti- ja vientirajoitukset	62
2.1.3.3 Maahantulo- ja kauttakulkurajoitukset	67
2.1.3.4 Liikennöintirajoitukset	68
2.1.4 Keskeiset kansalliset säädökset	72
2.1.4.1 Perustuslaki	72
2.1.4.2 Pakotelaki	72
2.1.4.3 Laki puolustustarvikkeiden viennistä	72
2.1.4.4 Ampuma-aselaki	73
2.1.4.5 Rikoslaki	73
2.2 <i>Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö</i>	73
2.3 <i>Nykytilan arviointi</i>	75
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	77
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	81
4.1 <i>Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan</i>	81
4.2 <i>Yhteiskunnalliset vaikutukset</i>	81
5 ASIAN VALMISTELU	83
5.1 <i>Valmisteluvaiheet ja –aineisto</i>	83
5.2 <i>Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen</i>	83
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	85
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	87
1.1 <i>Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä</i>	87
1.2 <i>Ulosottoaari</i>	91
1.3 <i>Laki Finanssivalvonnasta</i>	92
1.4 <i>Rikoslaki</i>	92
1.5 <i>Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä</i>	93
1.6 <i>Tullilaki</i>	95
2 VOIMAANTULO	95
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	95
LAKIEHDOTUKSET	96
LAGFÖRSLAG	103
RINNAKKAISTEKSTIT	112

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pakotteiden käyttö osana kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäviä toimia on lisääntynyt merkittävästi. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden lisäksi Euroopan unioni (EU) on enenevässä määrin turvautunut rajoittavien toimenpiteiden käyttämiseen osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Vuonna 2012 EU:lla oli käytössään noin kolmekymmentä eri pakotejärjestelmää.

Myös Suomi on pitänyt pakotteita hyödyllisenä osana ulko- ja turvallisuuspoliittista keinovalikoimaa. Oikein kohdennetuilla ja mitoitetuilla pakotteilla voidaan merkittävästi supistaa poliittisiin sortotoimiin, ihmisoikeusloukkauksiin, joukkotuhoaseiden leviämiseen ja terrorismiin osallistuvien tahojen rahoituslähteitä, heikentää näiden mahdollisuuksia aseistautua ja hankkia käyttöönsä muita tarvitsemiaan laitteita ja teknologioita sekä rohkaista tällaisten tahojen tukijoita harkitsemaan tilannetta uudelleen. Laajasti omaksutuilla ja tehokkaasti täytäntöön pantavilla pakotteilla voidaan tuloksellisesti eristää kansainvälisiltä markkinoilta toimijoita, joiden tavoitteet ovat YK:n peruskirjan tai EU:n ulkopoliittisten perustavoitteiden vastaisia.

Suomessa YK:n ja EU:n pakotteet on pantu täytäntöön EU:n neuvoston päätöksin ja asetuksin. EU-tason sääntelyä täydentävät kansallisella tasolla erityisesti laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä (659/1967. *pakotelaki*), sekä rikoslaki (39/1889), jossa säädetään EU:n pakoteasetusten rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista.

Toimivaltaisena viranomaisena pakotteisiin liittyvissä asioissa toimii ulkoasiainministeriö, joka esimerkiksi myöntää pakotejärjestelmiin liittyviä poikkeuslupia ja varainsiirtolupia. Poikkeuksena ovat puolustustarvikkeiden vientiin liittyvät kysymykset, joissa toimivaltainen viranomainen on puolustusministeriö, sekä siviilikäyttöön tarkoitettujen aseiden vienti, jossa toimivaltainen viranomainen on Poliisihallitus. Näiden viranomaisten lisäksi pakotteiden täytäntöönpanoon osallistuu kuitenkin laaja joukko muita viranomaisia kukin omalla toimialallaan. Esimerkkeinä voidaan mainita Rajavartiolaitos, Tulli ja eri poliisiviranomaiset. Yksityisen sektorin rooli on niin ikään keskeinen: luotto- ja rahoituslaitoksilla on keskeinen rooli finanssipakotteiden täytäntöönpanossa, ja vientiyritysten on omassa toiminnassaan huomioitava pakotteista johtuvat rajoitukset ja velvoitteet.

Suomen pakotteita koskeva lainsäädäntö on pakotteiden lisääntyneeseen käyttöön ja olennaiseen monipuolistumiseen verrattuna melko vanhaa perua: esimerkiksi keskeinen pakotelaki on tullut voimaan 1967 ja siihen on tehty vain välttämättömiä EU-jäsenyydestä johtuvia muutoksia. Viranomaisten välistä tehtävienjakoa ja pakotteiden täytäntöönpanon toimivuutta ei myöskään ole kattavasti arvioitu, vaikka pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät ovat viime vuosina

olennaisesti lisääntyneet. Näistä syistä ulkoasiainministeriö asetti 3.2.2011 työryhmän, jonka yhtenä tehtävänä oli selvittää kattavasti pakotteisiin liittyviä tehtäviä koskevat viranomaisvastuut; arvioida sitä, mikä on asianmukainen tapa hoitaa pakotesäädöksiin liittyvät toimivaltaisen viranomaisen tehtävät ja selvittää pakotelainsäädännön mahdolliset uudistamistarpeet.

Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan voimassaolevaan lainsäädäntöön muutoksia joita edellä mainittu työryhmä piti tarpeellisina pakotteiden tehokkaan toimeenpanon turvaamiseksi.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Yhdistyneiden kansakuntien pakotteista

YK:n peruskirjan (SopS 1/1956) 24 artiklan mukaan YK:n turvallisuusneuvoston keskeinen tehtävä on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen ja palauttaminen. Turvallisuusneuvostolla on tätä varten käytössään laaja keinovalikoima, joista yhä keskeisemmäksi ovat muodostuneet peruskirjan VII luvun 41 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet eli pakotteet. Artiklan mukaan

turvallisuusneuvosto voi päättää, mihin sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät sisällä asevoiman käyttöä, on ryhdyttävä sen päätösten tehostamiseksi, ja se saattaa antaa Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenille kehoituksen soveltaa näitä toimenpiteitä. Niihin saattaa sisältyä taloudellisten suhteiden sekä rautatie-, meri-, ilma-, posti-, lennätin-, radio- ja muiden yhteyksien täydellinen tai osittainen keskeyttäminen sekä diplomaattisten suhteiden katkaiseminen.

Turvallisuusneuvoston VII luvun nojalla antamat päätöslauselmat, siis myös pakotteita asettavat päätöslauselmat, sitovat oikeudellisesti kaikkia YK:n jäsenvaltioita.

Turvallisuusneuvoston voimassa olevat pakotteet kohdistuvat Somalia/Eritreaan, al-Qaida-järjestöön, terrorismiin osallistuviin ja sitä tukeviin tahoihin yleensä, Irakiin, Liberiaan, Guinea-Bissaun tasavaltaan, Kongon demokraattiseen tasavaltaan, Norsunluurannikkoon, Sudaniin/Darfuriin, Libanoniin, Pohjois-Koreaan, Iraniin, Libyaan ja Taliban-järjestöön.

Turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden keinovalikoimaan kuuluvat vienti- ja tuontirajoitukset, finanssipakotteet ja matkustusrajoitukset. Sen sijaan kokonaisvaltaisista kauppasaarroista on niin YK:n kuin EU:nkin toiminnassa luovuttu käytännössä kokonaan. Nimettyihin henkilöihin ja yhteisöihin tai rajattuihin talouden sektoreihin kohdistuvien pakotteiden on katsottu tehokkaammin vaikuttavan pakotteilla vastustettavasta politiikasta tai toiminnasta vastuussa oleviin samalla, kun siviiliväestöön kohdistuvat kielteiset vaikutukset jäävät kokonaisvaltaista saartoa vähäisemmiksi.

2.1.2 Euroopan unionin rajoittavista toimenpiteistä

Euroopan unionin jäsenmaat ovat katsoneet parhaaksi muun muassa pakotteiden yhdenmukaisen täytäntöönpanon edistämiseksi, että YK:n määräämät pakotteet pannaan EU:ssa täytäntöön yhteisesti neuvoston päätöksillä ja neuvoston asetuksilla. Kaikki voimassaolevat YK:n turvallisuusneuvoston määräämät pakotteet on pantu täytäntöön EU:n päätöksin ja asetuksin. Myös EU:n niin sanotuista autonomisista rajoittavista toimenpiteistä, eli pakotteista jotka eivät perustu turvallisuusneuvoston päätöslauseelmiin, säädetään neuvoston päätöksin ja asetuksin. Neuvoston asetukset ovat kaikissa

jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta ja sitovat niin näiden maiden viranomaisia kuin yksityisiä toimijoitakin. Jäsenvaltiolla on lisäksi velvollisuus panna kansallisin toimin täytäntöön sellaiset pakotteet, joista säädetään vain neuvoston päätöksissä. Tällaisia ovat erityisesti puolustustarvikkeiden vientiä koskevat rajoitukset sekä maahantuloa ja kauttakulkua koskevat rajoitukset.

EU:n toimivalta pakotepolitiikan alalla perustuu Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21(1) artiklan mukaan

[u]nionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu sen perustamisen, kehittämisen ja laajentumisen johtoajatukseksi oleviin periaatteisiin, joita unioni pyrkii edistämään muualla maailmassa: demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja yhteisvastuu sekä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen.

Sopimuksen 21(2) artiklan mukaan

[u]nioni määrittelee ja toteuttaa yhteistä politiikkaa ja toimintaa sekä pyrkii saamaan aikaan pitkälle menevää yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla tavoitteenaan:

[...]

b) lujittaa ja tukea demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita;

c) säilyttää rauha, estää konfliktit ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta noudattaen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämääriä ja periaatteita sekä Helsingin päätösasiakirjan periaatteita ja Pariisin peruskirjan tavoitteita, ulkorajoja koskevat tavoitteet mukaan luettuina[.]

Sopimuksen 29 artiklan mukaan

[n]euvosto tekee päätökset, joissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen. Jäsenvaltiot varmistavat, että niiden kansallinen politiikka on unionin kantojen mukaista.

Lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklassa määrätään:

1. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä on päätetty kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto hyväksyy tarvittavat

toimenpiteet määränemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta. Neuvosto ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille.

2. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

3. Tässä artiklassa tarkoitettut säädökset sisältävät tarvittavat säännökset oikeusturvasta.

EU:lla on edellä mainittujen perustamissopimusten artiklojen nojalla toimivalta paitsi säätää EU:n alueella YK:n turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden toimeenpanosta, myös toimivalta säätää itsenäisistä, YK:n pakotteista riippumattomista rajoittavista toimenpiteistä osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP). Rajoittavien toimenpiteiden tarkoituksena voi olla mikä hyvänsä artiklan 21 mukaisista YUTP:n tavoitteista. EU onkin viime aikoina yhä aktiivisemmin turvautunut autonomisiin pakotteisiin osana ulkopolitiikkaansa erityisesti tilanteissa, joissa YK:n turvallisuusneuvosto ei ole päässyt yhteisymmärrykseen pakotteiden käyttöönotosta. Siten EU on esimerkiksi kohdistanut Syyriaan pakotteita vuodesta 2011 lähtien siitä riippumatta, että turvallisuusneuvosto ei ole sellaisista määrännyt. Lisäksi esimerkiksi Irania koskevat EU:n pakotteet ovat monilta osiltaan laajemmat kuin YK:n vastaavat pakotteet.

Neuvoston asetukset ovat myös Suomessa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta. Asetukset edellyttävät kuitenkin myös kansallista lainsäädäntöä, erityisesti asetusten säännösten rikkomisesta aiheutuvien rangaistusten osalta. Lisäksi asevientikieltojen sekä maahantulo- ja kauttakulkurajoitusten täytäntöönpano edellyttää kultakin jäsenvaltiolta kansallista sääntelyä. Suomessa voimassa olevaa kansallista pakoteliitännäistä lainsäädäntöä esitellään seuraavassa jaksossa 2.1.3.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien pakotteiden ohella EU:lla on Lissabonin sopimuksessa (Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, SopS 66 ja 67/2009) hyväksytyjen muutosten jälkeen toimivalta kohdistaa talouspakotteita myös unionin sisäisiin toimijoihin. Sopimuksen 75 artiklan 1 kohdan mukaan

[s]ikäli kuin on tarpeen 67 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi terrorismin ja siihen liittyvän toiminnan ennalta ehkäisemisen ja torjumisen osalta, Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla puitteet pääomanliikkeitä ja maksuja koskeville hallinnollisille toimenpiteille, kuten luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, ryhmän tai muun kuin valtiollisen yhteisön omistamien tai hallussaan pitämien varojen, muun rahoitusomaisuuden tai saadun taloudellisen hyödyn jäädyttämiselle.

Artiklan nojalla ei toistaiseksi ole annettu sekundaarilainsäädäntöä, mutta komissio valmistelee parhaillaan vaikutusarviota tällaisesta lainsäädännöstä. Mahdollisen konkreettisen lainsäädäntöehdotuksen antamiseen mennee kuitenkin vielä aikaa. EU:n sisäisten terroristien varojen jäädyttämistä koskevan, suoraan sovellettavan sääntelyn puuttuminen on johtanut siihen, että esimerkiksi OECD:n alaisuudessa toimiva *Financial Action Task Force* (FATF) on katsonut pakotteiden täytäntöönpanossa yksinomaan EU-sääntelyyn tukeutuvien jäsenvaltioiden puutteellisesti täytäntöön YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) mukaiset velvoitteet. Suomessa hallitus on reagoinut tilanteeseen esittämällä kansallisen varojenjäädyttämismekanismin perustamista (HE 61/2012 vp).

2.1.3 EU:n pakotesäännösten sisältö ja kansallinen täytäntöönpano

2.1.3.1 Finanssipakotteet

Varojen jäädyttäminen ja varojen luovuttamiskielto

EU:n pakotesäädöksissä asevientikieltojen ohella kenties tyypillisen pakotelaji ovat niin sanotut kohdennetut finanssipakotteet, eli tiettyjen neuvoston asetuksen liitteessä lueteltujen henkilöiden ja yhteisöjen varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttäminen sekä kielto asettaa varoja tällaisten tahojen saataville tai hyödynnettäväksi.

EU:n pakoteasetuksissa "varoilla" tarkoitetaan tyypillisesti "kaikenlaista rahoitusomaisuutta ja kaikenlaisia taloudellisia etuja", mukaan lukien käteisvarat ja talletukset, mutta myös esimerkiksi arvopaperit, omaisuudesta kertyvät tuotot ja remburssit. "Taloudellisilla resursseilla" tarkoitetaan tyypillisesti "kaikenlaista aineellista tai aineetonta, irtainta tai kiinteää omaisuutta, joka ei ole varoja mutta jota voidaan käyttää varojen, tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen". Suomen oikeusjärjestelmässä termin "varat" on katsottu vakiintuneen tarkoittamaan kaikenlaista aineellista ja aineetonta omaisuutta, joka voi olla irtainta tai kiinteää, kunhan sillä on taloudellista arvoa (ks. HE 42/2002 vp, s. 29). Määritelmän on katsottava kattavan sekä EU-säännösten mukaiset "varat" että "taloudelliset resurssit" (ks. HE 61/2012 vp, s. 19).

Varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskevat EU-pakotesäännökset edellyttävät ensinnäkin, että jäsenvaltiot etsivät ja jäädyttävät kaiken alueeltaan löytyvän tai muuten toimivaltaansa kuuluvan, listatun tahon omistuksessa olevan omaisuuden. EU:n asetukset ovat jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joten yksityistenkin toimijoiden on ryhdyttävä jäädyttämistoimenpiteisiin suoraan asetuksen perusteella. Esimerkiksi pankeilla on käytössä tietoteknisiä järjestelmiä, jotka automaattisesti etsivät asiakasrekistereistä pakotelistattuja henkilöitä ja yhteisöjä, ja tarkistavat uudet asiakkuudet pakotelistoja vasten. Myös varojen luovuttaminen listatuille tahoille on kiellettyä. Tämäkin

kielto velvoittaa suoraan kaikkia yksityisiäkin toimijoita ja estää käytännössä kaikki liiketoimet listattujen tahojen kanssa.

Varojen jäädyttämistä koskevien säännösten tehokas täytäntöönpano edellyttää, että listatuille henkilöille kuuluva, Suomessa mahdollisesti sijaitseva omaisuus löydetään tehokkaasti ja riittävän nopeasti pakotesäädöksen tultua voimaan. Toistaiseksi Suomessa ei ole juuri tavattu listatuille henkilöille tai yhteisöille kuuluvia varoja. Voidaan olettaa, että luotto- ja rahoituslaitosten käytössä olevat tunnistamismekanismit paikallistavat tehokkaasti esimerkiksi pankkitileillä olevat varat. Ulkoasiainministeriö tiedottaa uusista pakotesäädöksistä suoraan muille asiaan liittyville viranomaisille ja Elinkeinoelämän keskusliitolle sekä Finanssivalvonnan kanssa yhteistyössä sen valvomille yhteisöille.

Pakotteiden kansallista täytäntöönpanoa arvioinut työryhmä (ulkoasiainministeriön julkaisuja (___/___)) on sen sijaan pitänyt tärkeänä, että muun Suomessa mahdollisesti sijaitsevan jäädytettävän omaisuuden kuin tilivarojen etsimistä tulee tehostaa sen varmistamiseksi, etteivät pakotteiden kohteena olevat luonnolliset ja oikeushenkilöt voi piilottaa varojaan Suomeen tai toteuttaa täällä pakotteiden vastaisia liiketoimia. Työryhmä katsoi, että tämä olisi tehokkaimmin ja mahdollisimman pienin lisäresurssitarpein toteuttavissa lisäämällä omaisuustietoja sisältävien viranomaisrekisterien hyödyntämistä omaisuuden etsimisessä. Tähän liittyvät tehtävät tulisi työryhmän mukaan osoittaa ulosottomiehelle, jolla jo voimassa olevien säännösten mukaan on laajat tiedonsaantioikeudet ja jolla on omaisuuden etsimiseen haltuun ottamiseen tarvittava erityisosaaminen.

Investointi-, rahoitus- ja vakuutusrajoitukset

Eri tuotteiden ja teknologioiden vienti- ja tuontirajoitusten yhteydessä voidaan myös rajoittaa näihin liittyvien rahoituspalveluiden sekä vakuutus- ja jälleenvakuutuspalveluiden tarjoamista. Samoin on mahdollista, että investointeja ja muuta vastaavaa taloudellista yhteistyötä rajoitetaan tietyn kokonaisen talouden sektorin, esimerkiksi öljynjalostusteollisuuden tai puutavateollisuuden osalta. Asetuksissa voidaan tällöinkin kokonaisvaltaisen kiellon sijasta määrätä lupamenettelystä, jossa toimivaltaiset viranomaiset voivat sallia yhteistyön asetuksessa säädettyjen edellytysten täytyessä. Toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan osoittaa myös edellä kuvatun kaltaisten poikkeuslupien myöntäminen.

Vastaavia rajoituksia voidaan ottaa käyttöön myös niin, että niitä ei ole kohdistettu tiettyjen tuotteiden tai teknologioiden vientiin, vaan ne kohdistuvat yleisesti esimerkiksi tiettyyn kategoriaan henkilöitä ja yhteisöjä, tai tiettyyn talouden sektoriin. Siten EU:n asetuksella voidaan kieltää esimerkiksi tietyn valtion johtoon kuuluvien henkilöiden ja niiden määräysvallassa olevien yritysten vakuuttaminen.

Vastaavasti on mahdollista, että kielletään investoiminen esimerkiksi tietyn valtion sähköntuotantoteollisuuteen tai muuhun teollisuudenalaan.

2.1.3.2 Tuonti- ja vientirajoitukset

Puolustustarvikkeiden vienti

Yksi useimmin käytetyistä pakotelajeista on aseviennin rajoittaminen. Lähes kaikissa EU:n pakotepäätöksissä rajoitetaan aseiden vienti kohdemaahan. Neuvoston päätöksissä ei yksilöidä tuotteita, jotka asevientikiellon on katsottava koskevan. Vakiintuneen tulkinnan mukaan (ks. esim. *Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, doc. 11205/12, s. 24*) jäsenmaiden on kuitenkin tulkittava kiellon kattavan vähintään kaikki ne tuotteet, jotka luetellaan EU:n yhteisessä puolustustarvikeluettelossa. Suomessa kaikki tällaiset tuotteet kuuluvat puolustusministeriön lupamenettelyyn piiriin.

Puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain (282/2012) mukaan puolustustarvikkeiden vienti, siirto, kautta-kuljetus ja välitys on sallittua ainoastaan luvalla, jonka myöntää puolustusministeriö tai valtioneuvosto. Valtioneuvosto myöntää luvat varsinaiseen taistelukäyttöön tarkoitetulle tuhoa tuottavalle materiaalille ja asejalustoille tai silloin kun vienti on muilta osin ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä (poikkeuksena vähäinen, alle miljoonan euron arvioinen vienti). Vientilupaa ei myönnetä, jos lupa vaarantaisi Suomen turvallisuutta tai olisi Suomen omaksuman ulkopoliittisen linjan vastainen. Ulkoasiainministeriö vastaa ulko- ja turvallisuus-poliittisten näkökohtien esittämisestä osana lupaharkintaa ehdotetulle viennille. Ulkoasiainministeriössä puolustusministeriön lausuntopyynnöt käsitellään sisäisessä vientivalvontatyöryhmässä, jonka tulee lausuntoa laatiessaan ottaa huomioon YK:n ja EU:n määräämät asevientikiellot. Lupaa puolustustarvikkeiden viennille ei myönnetä asevientikieltojen kohteena olevaan valtioon, ellei ehdotettuun vientiin sovellu jokin YK:n päätöslauselmaan tai EU:n neuvoston päätökseen kirjatuista poikkeusperusteista. Vienti voi siten poikkeuksellisesti olla sallittua esimerkiksi alueella toimivien kriisinhallintajoukkojen käyttöön.

Lupahakemukset käsitellään puolustusministeriön asettamassa työryhmässä, joka valmistelee asiat päätöksentekijälle. Lupa- ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen harkinta perustuu EU:n yhteisen kannan kahdeksaan kriteeriin. Työryhmä antaa lausuntonsa lupaviranomaiselle, joka tekee lopullisen päätöksen. Päätös tehdään puolustusministeriössä tai valtioneuvoston yleisistunnossa. Maastavientityöryhmässä edustettuna ovat toimivaltaiset viranomaiset (puolustusministeriö, ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, Poliisihallitus, Tulli, Pääesikunta, Suojelupoliisi).

Tulli valvoo puolustustarvikkeiden siirtoja, vientejä ja kauttakuljetuksia ja käsittelee näitä toimintoja varten myönnettyt luvat sekä tutkii esitutkintaviranomaisena siirtoihin, vientiin ja kauttakuljetuksiin liittyvät tullirikoksina käsiteltävät lainvastaiset menettelyt.

Pakotteilla voidaan poikkeuksellisesti rajoittaa myös puolustustarvikkeiden tuontia, vaikka tämä onkin poikkeuksellista. Puolustustarvikkeiden maahantuonti ei ole Suomessa luvanvaraista. Vuoden 2012 lakia puolustustarvikkeiden viennistä koskevassa hallituksen esityksessä HE 93/2011 vp (s. 21) todetaan:

Puolustustarvikkeiden maahantuonnin valvonta oli yksi uudistuksen yhteydessä tarkasteltu asiakokonaisuus. Puolustustarvikkeiden maahantuonnin valvonta on perusteltua erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi. Maahantuonnin valvonnan tärkeimpänä tavoitteena olisi seurata, millaisia puolustustarvikkeita ja mihin tarkoitukseen Suomen alueelle tuodaan. Jaksossa 5. Asian valmistelu mainittu työryhmä tarkasteli asiaa laajasti. Se valmisteli muun muassa vertailun EU-maiden käytännöistä ja kokosi alustavia näkemyksiä siitä, mitä tulisi asettaa valvonnanalaiseksi. Työryhmä totesi lopputuloksena, että maahantuonnin valvontaa koskevaa työtä tulisi jatkaa mahdollisimman pian ja työn vetovastuu tulisi koordinoida ministeriöiden kesken. Tuonnin säätäminen valvonnan alaiseksi on laaja kokonaisuus, joka vaatii perusteellisen valmistelun. Tämän hankkeen aikataulu ja laajuus eivät antaneet mahdollisuuksia asiakokonaisuuden edellyttämälle perusteelliselle valmistelulle. Puolustustarvikkeiden tuonnin mahdollinen asettaminen valvonnan alaiseksi on valmisteltava omana kokonaisuutenaan.

Puolustustarvikkeiden maahantuonnin valvonnan tehostaminen hallituksen esityksessä (HE 93/2011 vp) kaavailulla tavalla olisi omiaan myös parantamaan Suomen edellytyksiä panna tehokkaasti täytäntöön puolustustarvikkeiden maahantuontia koskevia pakotteita.

Siviilikäyttöön tarkoitettujen ampuma-aseiden vienti

Edellä todetulla tavalla EU:n neuvoston säätämien asevientikieltojen on katsottava kattavan ainakin kaikki EU:n yhteisessä puolustustarvikeluettelossa mainitut tuotteet. Pakotteilla voidaan kuitenkin rajoittaa myös muiden aseiden, eli käytännössä siviilikäyttöön tarkoitettujen aseiden vientiä. Vientirajoituksista voidaan ottaa säännöksiä neuvoston asetuksiin, joissa kielto yleensä määritellään kattamaan muun muassa kaikki ”aseet ja ampumatarvikkeet, jotka eivät kuulu yhteisessä puolustustarvikeluettelossa valvonnanalaisiksi asetettuihin tuotteisiin”.

Suomessa Poliisihallituksen tehtävänä on muun muassa antaa aseiden kaupallista tuontia, vientiä, kauttakuljetusta sekä myöntää siirtoa Suomesta ja Suomeen koskevat luvat. Poliisilaitokset antavat luvat ampuma-aseiden yksityiseen tuontiin ja siirtoon. Euroopan alueella on käytössä lisäksi Euroopan

ampuma-asepassijärjestelmä, jolla säännellään urheilu ja metsästystarkoituksessa kuljetettavien aseiden tuontia Suomeen taikka Suomesta.

Aseiden vienti Suomesta on luvanvaraista myös silloin, kun kyseiset aseet eivät kuulu puolustustarvikkeiden maastaviennistä annetun lain soveltamisalaan. Lupaviranomaisena toimii näissä tapauksessa Poliisihallitus. Poliisihallitus hankkii osana lupaharkintaansa ulkoasianministeriön lausunnon, jota laatiessaan ministeriö ottaa huomioon myös mahdolliset pakotteista johtuvat esteet viennille. Tulli valvoo ampuma-aseiden, niiden osien, patruunoiden ja vaarallisten ammusten siirtoja, tuontia, vientiä ja kauttakuljetusta sekä käsittelee näitä toimintoja varten myönnettyt luvat sekä tutkii esitutkintaviranomaisena siirtoihin, tuontiin, vientiin ja kauttakuljetuksiin liittyvät tullirikoksina käsiteltävät lainvastaiset menettelyt. Myös Rajavartiolaitos valvoo toimialallaan ampuma-aselain (1/1998) ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

Pakotteilla voidaan rajoittaa myös siviilikäyttöön tarkoitettujen ampuma-aseiden maahantuontia, vaikka tämä onkin harvinaista. Myös maahantuonti on Suomessa säädetty ampuma-aseilain luvanvaraiseksi, ja muutenkin yllä siviilikäyttöön tarkoitettujen aseiden tuonnin yhteydessä kuvatut menettelyt soveltuvat myös tällaisten aseiden maahantuonnin valvontaan.

Ampuma-aselain 41 §:n mukaan puolustustarvikkeiksi katsottavien ampuma-aseiden, aseiden osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten viennistä, siirrosta Suomesta, välityksestä ja kauttakuljetuksesta säädetään puolustustarvikkeiden viennistä annetussa laissa.

Kaksikäyttötuotteiden vienti

Kaksikäyttötuote on hyödyke, joka soveltuu normaalin siviilikäytön lisäksi myös sotilaallisiin tarkoituksiin, erityisesti joukkotuhoukeseiden kehittämiseen. Kaksikäyttötuotteiden vientiä EU:n alueelta koskee oma asetuksensa (EY) N:o 428/2009 kaksikäyttötuotteiden vientiä, siirtoa, välitystä ja kauttakulkua koskevan yhteisön valvontajärjestelmän perustamisesta. Kaksikäyttötuotteiden vienti on luvanvaraista pakotteista riippumatta. Pakotesäädöksillä voidaan kuitenkin asettaa pidemmälle meneviä rajoituksia kaksikäyttötuotteiden viennille tiettyihin valtioihin tai kieltää tällainen vienti kokonaan. Nimenomaisesti kaksikäyttötuotteita koskevia vientikieltoja on tällä hetkellä Iraniin, Pohjois-Koreaan ja Syyriaan kohdistuvissa pakotteissa.

Suomessa kaksikäyttötuotteiden vientiluvat myöntää ulkoasiainministeriön vientivalvontayksikkö, joka pyytää lupaharkintaansa varten tarvittaessa kansainvälisen oikeuden yksikön näkemyksen mahdollisista pakotteista johtuvista esteistä viennille. Lupamenettelyssä noudatetaan lakia kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (562/1996).

Ulkoasianministeriöön perustettiin vuonna 2003 ministeriön sisäinen vientivalvontatyöryhmä. Vientivalvontatyöryhmän tehtävänä on parantaa ulkoasianministeriön sisäistä koordinaatiota vientivalvonta-asioiden hoidossa ja tehostaa vientilupa-asioiden valmisteluprosessin toimivuutta ja tehokkuutta erityisesti vientilupiin liittyvien lausuntojen valmistelussa ja käsittelyssä sekä eri näkökantojen mukaan lukien pakotekysymykset yhteensovittamisessa ja ministeriön yhteisen kannan muodostamisessa. Työryhmä kokoontuu säännöllisesti käsittelemään ulkoasianministeriöön saapuvia vientilupahakemuksia ja ennakkolausuntopyyntöjä sekä muita vientivalvontaan liittyviä kysymyksiä. Vientivalvonta-asioiden sisäisen käsittelyn selkeyttämiseksi UM:ssä on myös laadittu asiaa koskevat yleisohjeet (sisäinen normi 11/2010).

Lisäksi ulkoasianministeriön puheenjohtolla toimii valtioneuvoston asettama vientivalvontaneuvottelukunta (VN asetus 297/2011) eri viranomaisten (ulkoasianministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Poliisihallitus, Tulli ja Suojelupoliisi) ja teollisuuden (Elinkeinoelämän keskusliitto/Teknologiateollisuus) välisenä yhteistyöelimenä. Neuvottelukunta antaa lupaviranomaisille lausuntoja merkittävistä vientivalvontaan liittyvistä asioista ja osallistuu vientivalvonnan kehittämiseen.

Tulli valvoo kaksikäyttötuotteiden vientiä ja kauttakuljetusta sekä käsittelee näitä toimintoja varten myönnettyt luvat sekä tutkii esitutkintaviranomaisena vientiin ja kauttakuljetuksiin liittyvät tullirikoksina käsiteltävät lainvastaiset menettelyt.

Muiden tuotteiden vientiä ja tuontia rajoittavat pakotteet

EU:n pakotesäädöksissä voidaan asettaa periaatteessa minkä hyvänsä tuotteen vienti luvanvaraiseksi tai kieltää se kokonaan. Pakotekeinoja valittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös EU:ta ja Suomea sitovat kansainvälistä kauppajärjestelmää koskevat velvoitteet ja sitoumukset.

Aseiden ja kaksikäyttötuotteiden lisäksi nykyisellään on voimassa vientiä rajoittavia pakotteita, jotka kohdistuvat esimerkiksi ylellisyystavaroihin, energiasektorin tuotteisiin ja teknologiaan, telekommunikaatioteknologiaan ja puutavaraan sekä tuontia rajoittavia pakotteita, jotka kohdistuvat esimerkiksi raakaöljyyn, jalometalleihin ja timantteihin. Myös eri tuoteryhmiin ja taloudellisen toiminnan sektoreihin kohdistuvan osaamisen ja koulutuksen tarjoaminen voi olla luvanvaraista. Vientikieltoihin voi liittyä myös erilaisia poikkeuksia, jotka mahdollistavat muutoin kielletyn viennin esimerkiksi silloin, kun se perustuu ennen pakotteiden voimaantuloa tehtyyn sopimukseen, tai jos vientiin liittyy esimerkiksi humanitaarisia näkökulmia. Toimivaltaiselle viranomaiselle voidaan tällöin osoittaa tehtäväksi joko poikkeuslupien myöntäminen tai vapaamuotoisempi suostumusmenettely.

Vientikieltojen osalta toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin kuuluu siten erityisesti lupaviranomaisena toimiminen ja mainittujen poikkeusten myöntäminen. Toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin kuuluu myös hylätyistä tai peruutetuista luvista tiedottaminen komissiolle ja muille jäsenvaltiolle.

Tulli vastaa maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaanliikenteen tullivalvonnasta sekä muista tullitoimenpiteistä sen mukaan kuin näistä toimenpiteistä erikseen säädetään. Tullilla on lisäksi tullilaista (1466/1994) ja EU:n tullikoodeksista ((ETY) N:o 2913/92) johtuen yleinen toimivaltainen selvittämiseksi, toteutuuko yhteisön tai kansallisen lainsäädännön vaatimukset kolmansien maiden tavaraliikenteen osalta. Tulli on ulkomaankaupasta vastaava viranomainen, joka valvoo pakotteiden alaisten tavaroiden tuontia, vientiä ja kauttakuljetusta ja jolle asiakkaat tekevät tulli-ilmoitukset kuljettamista tavaroista. Tulli myös tarkastaa toimivaltaisen viranomaisen myöntämät mahdolliset poikkeusluvut pakotteiden alaisille vienneille ja tutkii esitutkintaviranomaisena siirtoihin, tuontiin, vientiin ja kauttakuljetuksiin liittyvät tullirikoksina käsiteltävät lainvastaiset menettelyt.

Palveluiden ja osaamisen vienti

Erilaisten tuotteiden ja teknologian lisäksi myös määrättyjen palveluiden ja osaamisen vientiä voidaan rajoittaa tai se voidaan kokonaan kieltää. Palveluiden vientirajoitukset liittyvät tyypillisesti määrätyn tuoteryhmän tai teknologian vientirajoitukseen: rajoittavien toimenpiteiden vaikutus on tehokkaampi, kun tuotteiden viennin ohella rajoitetaan esimerkiksi näiden asentamiseen tai korjaamiseen liittyviä palveluita sekä konsultoinnin tai muun tietotaidon tarjoamista.

EU-asetuksissa palveluiden ja osaamisen vientikiellon tyypillinen muotoilu on, että tietyn tuotteen tai teknologian ohella kielletään siihen liittyvän ”teknisen avun tarjoaminen. Teknisellä avulla tarkoitetaan tällöin vakiintuneen muotoilun mukaisesti ”teknistä tukea, joka liittyy korjaamiseen, kehittämiseen, valmistukseen, kokoamiseen, testaamiseen, kunnossapitoon tai muuhun tekniseen palveluun, ja se voi olla muodoltaan ohjausta, neuvontaa, koulutusta, käytännön tietojen tai taitojen välittämistä tai konsulttipalveluja, mukaan lukien avun antaminen suullisesti”. Lisäksi tiettyihin sotilaallisiin loppukäyttöihin liittyvän teknisen avun valvonnasta annetulla neuvoston yhteisellä toiminnalla 2000/401/YUTP asettaan valvonnanalaiseksi joukkotuhoojaseisiin liittyvän teknisen avun (esimerkiksi neuvonnan ja koulutuksen) antaminen silloin, kun sitä antaa EU:n alueelle sijoittautunut henkilö EU:n ulkopuolella.

Niin sanottujen aineettomien vientien valvominen ei kuulu Tullin toimivaltaan, eikä se sen vuoksi valvo hallinnollisin perustein esimerkiksi tiedon tai neuvontapalveluiden välittämistä sähköpostilla tai puhelimitse. Silloin kuin tällaisten palveluiden tai osaamisen vienti on pakotesäädöksellä asetettu luvanvaraiseksi, viejän tulee hakea sitä varten ennakkoon lupaa ulkoasiainministeriöltä. Käytännössä viranomaisten on vaikeaa kattavasti valvoa aineetonta vientiä ja lupamääräysten noudattamista.

Poliisilla ja Tullilla on kuitenkin käytössään pakkokeinolain mukaiset oikeudet esimerkiksi telekuunteluun, televalvontaan ja tekniseen tarkkailuun lain mukaisten edellytysten täytyessä. Vuonna 2014 voimaan tulevan uuden pakkokeinolain (806/2011) mukaan salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevien yleisedellytysten lisäksi kunkin keinon käyttämiselle asetetaan tiettyjä lisäedellytyksiä. Uuden pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n mukaan telekuunteluun voidaan myöntää lupa, jos jotakuta epäillään liike- tai ammattitoimintaan liittyvästä törkeästä säännöstelyrikoksesta, jollaisena voi siis tulla arvioitavaksi myös pakotesäädösten vastainen toiminta.

2.1.3.3 Maahantulo- ja kauttakulkurajoitukset

EU:n pakotejärjestelmät sisältävät varsin usein matkustusrajoitteita, joita kohdistetaan pakotepäätöksen liitteessä lueteltuihin henkilöihin. Luettelossa mainitaan usein samat henkilöt, joiden varat pakoteasetuksella jäädytetään. Rajoitteet kohdistuvat niihin henkilöihin, joita neuvosto pitää vastuullisina siitä politiikasta tai toiminnasta, joihin pakotteilla pyritään vaikuttamaan. Pakotemääräyksillä kielletään lueteltujen henkilöiden maahantulo EU:n jäsenmaiden alueelle ja kauttakulku niiden kautta. Säädökset mahdollistavat yleensä rajoitteista poikkeamisen silloin, kun maahantulon tai kauttakulun perustana on jokin päätöksessä mainittu hyväksyttävä tarkoitus. Tällainen voi olla esimerkiksi kansainvälisiin neuvotteluihin osallistuminen. Säädökset eivät velvoita jäsenvaltioita estämään omien kansalaistensa paluuta kotimaahansa.

Suomessa matkustusrajoitteiden täytäntöönpanosta vastaa Rajavartiolaitos. Myös ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikön ja maahanmuuttoviraston tulee ottaa EU:n pakotesäännökset toiminnassaan huomioon. Rajoitettavien toimenpiteiden kohteet havaitaan tehokkaasti, jos henkilöt on merkitty asianmukaisesti rekistereihin. Esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden johdosta matkustuskieltoon määrättyistä henkilöistä annetaan Interpol-kuulutus, jonka perusteella Rajavartiolaitos voi havaita tällaisen henkilön maahantuloyrityksen. Viisumihakemusten osalta matkustusrajoitteiden kohteet tulisi havaita Schengen-alueen yhteisestä SIS-järjestelmästä tai viimeistään ulkorajalla tapahtuvan tarkastuksen yhteydessä. Jos pakotteiden kohteeksi joutunut on sellaisen valtion kansalainen, joilta ei edellytetä viisumia, tulisi henkilö havaita maan ulkorajalla rajatarkastuksen yhteydessä. Käytännössä voimassa olevat pakotteisiin perustuvat matkustusrajoitteet kohdistuvat vähäistä poikkeusta lukuun ottamatta valtioihin, joiden kansalaisilta edellytetään viisumia kaikille EU:hun suuntautuville matkoille. YK-pakotteita voi kuitenkin kohdistua myös EU-kansalaisiin ja heihin rinnastettaviin ulkomaalaisiin, tai pakotelistalle lisättävä henkilö voi jo oleskella maassa. Tällöin viisumin myöntämiseen ja rajatarkastuksiin perustuva kontrolli ei riitä, vaan pakotteiden tehokas täytäntöönpano edellyttää myös maahantulon ja maassa oleskelun kontrollointia oleskelulupia harkittaessa.

Käytännössä matkustusrajoitteiden tehokasta täytäntöönpanoa hankaloittaa se, että matkustusrajoitusten kohteeksi joutuneita ei aina ole asianmukaisesti viety SIS-järjestelmään. EU:n tasolla on päätetty (ks. doc 8665/08. 21.4.2008), että tietojen kirjaamisesta vastaa kulloinenkin puheenjohtajavaltio (ja milloin tämä ei kuulu Schengen-alueeseen, järjestyksessään seuraava puheenjohtajavaltio). Käytännössä järjestely ei kuitenkaan ole toiminut täysin luotettavasti. Matkustusrajoitteiden tehokasta täytäntöönpanoa vaikeuttaa myös käytettävissä olevan tiedon vaihteleva laatu: toisinaan pakotepäätöksiin sisältyy liian vähän henkilöön yksilöimiseksi tarpeellisia tietoja, toisinaan tieto on taas muodossa, jota ei voida järkevästi syöttää olemassa oleviin tietojärjestelmiin. Suomen viisumiviranomaisena toimivalla ulkoasiainministeriöllä on lisäksi käytössään kansallinen tietokanta, johon matkustusrajoitteiden kohteena olevat henkilöt kirjataan. Järjestelmän avulla viranomaiset voivat varmistua siitä, että SIS-järjestelmän mahdollista puutteista huolimatta Suomi ei myönnä viisumia pakotteiden kohteena olevalle henkilölle. Riittävien yksilöintitietojen puutteesta aiheutuvat ongelmat koskevat kuitenkin myös kansallista tietokantaa.

2.1.3.4 Liikennöintirajoitukset

Lentokiellot

EU:n neuvoston päätöksillä voidaan ottaa käyttöön erilaisia rajoituksia liikennöintiin pakotteiden kohdevaltion ja EU:n välillä. Useimmin käyttöön on otettu rajoituksia lentoliikenteeseen. Kyseeseen voi tulla kokonaisvaltainen kieltö lentää tietyn valtion alueella (kuten YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman perusteella otettiin käyttöön Libyan tapauksessa), tai esimerkiksi kieltö sallia tietyn valtion yritysten liikennöimien rahtikoneiden laskeutuminen EU:n jäsenmaiden alueen lentokentillä (kuten Syyrian osalta on päätetty).

Kansainvälisen ilmailun keskeinen oikeudellinen normipohja on ns. Chicagon yleissopimus (kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus, SopS 11/1949), joka on ICAOn perussopimus ja sisältää keskeiset ilmailua koskevat säännöt. Sopimukseen kuuluu kaikkiaan 18 eri osa-alueita koskevaa liitettä. Tärkeä on myös ns. kauttakulkusopimus (sopimus kauttakulusta kansainvälisessä lentoliikenteessä, SopS 5/1957), jonka osapuolet ovat sopineet sallivansa toistensa ilma-aluksille ylilento-oikeuden ja oikeuden laskeutua ilman kaupallista tarkoitusta. Muun muassa Yhdysvallat ja Venäjä eivät kuitenkaan ole sopimuksen osapuolia. Lentoliikenteen vapauttamisesta on tehty kuitenkin myös kahdenvälisiä sopimuksia, ja Venäjän kanssa neuvotellaan parhaillaan kauttakulun helpottamisesta. Keskeiset kansalliset säännökset sisältyvät ilmailulain (1194/2009) 8 lukuun ja niin sanottuun lentoliikenneasetukseen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008 lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä).

Niiltä osin kuin lentoliikennettä on kansainvälisesti vapautettu esimerkiksi siten, että lennoista ei ole edes ilmoitusvelvollisuutta, viranomaisilla on vain rajalliset valvontamahdollisuudet. Kahdenvälisiin lentoliikennesopimuksiin sisältyy usein määräys siitä, että siihen perustuvat oikeudet voidaan keskeyttää, jos toisen sopimuskumppanin lentoyhtiöt esimerkiksi rikkovat toisen kansallisia lakeja. Siten pakotteiden vastainen toiminta mahdollistaisi kahdenvälisen lentoliikennesopimuksen soveltamisen keskeyttämisen.

Niin sanottu ei-kaupallinen liikenne, jossa ilma-alus ei kuljeta rahtia tai ihmisiä maksua vastaan, on Chicagon sopimuksen nojalla vapaata operoimaan sopimusosapuolten alueella. Lentotoiminnassa on täytettävä kyseistä toimintaa koskevat kansainväliset ICAOn vaatimukset, mutta lentoihin sinänsä ei tarvita lupaa. Sen sijaan mahdollista rahtia ja Suomen rajan ylittäviä henkilöitä valvotaan normaaleissa tulli- ja rajavalvontamenettelyissä.

EU ylläpitää omaa ”turvallisuuslistaansa”, johon kootaan luettelo lentoyhtiöistä, joiden toiminnassa on havaittu lentoturvallisuuspuutteita. Kaikki luettelossa mainitut yhtiöt eivät välttämättä liikennöi EU:n alueella. Luetteloon ei voida lisätä yhtiötä sillä perusteella, että se olisi toiminut pakotteiden vastaisesti. Listalla on kuitenkin käytännössä tältäkin kannalta merkitystä, sillä esimerkiksi aseiden salakuljetuksiin on käytetty lentoturvallisuuteen piittaamattomasti suhtautuvien yhtiöiden koneita.

Meriliikenteen ja -kuljetusten rajoitukset

EU:n neuvosto voi päättää myös muista tarkoituksenmukaiseksi katsomistaan liikennöinti- ja kuljetusrajoituksista kansainvälisten sopimusten sallimissa puitteissa. Säännöksillä voidaan kieltää esimerkiksi tietyn yrityksen suorassa tai epäsuorassa hallinnassa olevien alusten lastaaminen ja purkaminen. Kuljetukseen osallistuvilta tahoilta voidaan edellyttää, että nämä toimittavat tulliviranomaisille saapumista ja poistumista koskevat ennakkotiedot pakotemaiden kanssa käytävästä kaupasta ja ilmoittavat erikseen, ovatko kaupan kohteena olevat tavarat pakotteiden tai rajoitusten alaisia. Myös aluksille ja ilma-aluksille suunnatut tekniset, täydennys- tai huoltopalvelut voidaan kieltää esimerkiksi silloin, jos palveluntarjoajalla on perusteltua syytä epäillä, että alusten lasti on säädösten vastainen. Rajavalvontaviranomaisten tulee toimia korostetun huolellisesti silloin, kun niillä on aihetta epäillä jonkin aluksen lastin sisällön tai määränpään lainmukaisuutta.

Suomen kansallinen meriliikenteen valvonta toteutetaan merellisten viranomaisten (METO) yhteistyöllä tuotetun kansallisen meritilannekuvan avulla. METO-yhteistyöhön osallistuvat Rajavartiolaitos, Merivoimat, Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto. Yhteistyön tavoitteena on merellisten toimintojen ja erityisesti meritilannekuvan kustannustehokas tuottaminen. Meritilannekuvan avulla tuotetaan merellisille valvontaviranomaiselle kuva merialueen liikenteestä ja tapahtumista ja meritilannekuvassa näkyvät merialueella ja satamissa olevat alukset perustietoineen. Kukin

yhteistyöhön osallistuva viranomainen hyödyntää kansallista meritilannekuvaa luodessaan toimintansa vaatimaa merellistä tilannetietoisuutta.

Merialueella havaittujen kohteiden tietoja saadaan viranomaisten omien toimenpiteiden lisäksi aluksien itse tuottamana osana automaattista tunnistautumisjärjestelmää (AIS, automatic identification system) sekä EU:n alusilmoitus- ja seurantadirektiivien velvoittamana toteutetusta eurooppalaisesta merenkulun tiedonvaihtojärjestelmästä (SafeSeaNet) ja sen kansallisesta osuudesta (Portnet). Portnet on Liikenneviraston ylläpitämä ja Tullin operoima kansallinen merenkulun tiedonhallintajärjestelmä ilmoitusmuodollisuus- ja seurantadirektiivissä mainittujen tietojen keräämiseksi, käsittelemiseksi ja tallentamiseksi ja Portnetista tieto siirtyy automaattisesti SafeSeaNettiin. Aluksen päällikön tai hänen edustajan tulee ilmoittaa Portnetiin kaikki aluksen satamakäyntiin liittyvät tiedot osin jo 72 tuntia ennen aluksen satamaan tuloa. Eri viranomaiset sekä satamat hyödyntävät järjestelmän kautta saatuja tietoja. Järjestelmän kautta on mahdollisuus saada toisesta EU-maan satamasta saapuvasta aluksesta ennakkotietoa.

Pakotteiden täytäntöönpanon kannalta keskeinen toiminto on PTR-viranomaisten (Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos) yhteistyö, josta säädetään laissa poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009), jäljempänä PTR-laki. PTR-rikostiedustelu- ja analyysitoiminta on osa PTR-viranomaisten PTR-lain mukaista yhteistoimintaa ja sillä tuetaan näiden viranomaisten rikostorjuntaa. PTR-viranomaisten yhteistyöllä tuotetaan tietoa kunkin viranomaisen lainvalvontatyöhön ja meriliikenteen valvonnassa PTR-viranomaisten taustoittavaa tietoa hyödynnetään kohdistettaessa valvontatoimenpiteitä. Merialueen lainvalvontatoimissa PTR-viranomaisten tarvitseman meritilannekuvan ja merialueen valvonnan toteuttaa Rajavartiolaitos ja muut PTR-osapuolet tuottavat valvonnalle vaatimuksia. Tulli operoi meriliikenteen ilmoitusjärjestelmää (Portnet) ja analysoi alustietoja omien tehtäviensä kannalta ja Rajavartiolaitos toteuttaa vastaavaa taustatyötä henkilöliikenteen valvontaan liittyen.

PTR- viranomaisilla on mahdollisuus saada ja hankkia tietoa sekä analysoida niitä pakotemääräysten täytäntöönpanon tukemisen tarkoituksessa. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että asia on määritelty selkeästi lainsäädännössä sekä tietojen hankkimisen että niiden luovutuksen osalta. Pakotepäätöksen täytäntöönpanosta päättävä toimivaltainen viranomainen ja asiaan liittyvät toimivaltuudet on määriteltävä yksiselitteisesti ja toimivaltainen taho on oltava tavoitettavissa viipymättä. Menettelyprosessi tavattaessa pakotepäätöksen alainen kohde on oltava selkeä.

PTR-erityisyksiköiden toiminta perustuu matkustajaliikenteen tietojen käsittelyyn. Puutteena matkustajavirtojen analysoinnissa voidaan rikostorjunnan näkökulmasta pitää, että PTR viranomaisten tiedonsaantimahdollisuudet ovat toisistaan poikkeavia. Tämä vaikeuttaa rajat ylittävän ja vakavan

rikollisuuden torjuntaa, jollaisina esimerkiksi terrorismirikoksia ja törkeitä säännöstelyrikoksia voidaan pitää. Lainsäädäntö ei näin ollen edesauta rajatarkastusten poistumisen korvaavien toimenpiteiden kohdentamista, eikä tue tehokasta rikostorjuntaa.

Merialueen lainvalvonnan kohdentamisen kannalta keskeinen taustatieto on PTR-viranomaisten tiedustelu- ja analyysitoiminnoissa ja -rekistereissä. Näiden tietojen avulla lainvalvontaviranomaiset kykenevät tuottamaan ja osoittamaan valvonnalle vaatimuksia ja meriliikenteessä tapahtuvan pakotteiden täytäntöönpanon toteuttamiseksi valvonnan vaatima tieto tulisi saattaa PTR-viranomaisten rakenteiden käyttöön.

Vuonna 2003 perustettu PSI-aloite (Proliferation Security Initiative) on joukkotuhoojien, niiden kantolaitteiden ja niihin liittyvän materiaalin leviämisen estämiseen tähtäävä järjestely. Yhteistyöjärjestelyä tukee yli 90 valtiota ja se perustuu tiiviiseen kansalliseen ja kansainväliseen viranomaisyhteistyöhön, sekä viranomaisten ja aiheeseen liittyvien yksityisten tahojen väliseen yhteistyöhön. PSI-toiminta perustuu mm. tiedonvaihtoon, harjoituksiin, alueellisiin seminaareihin, työryhmiin ja projekteihin. Toimintaa tukevat maat ovat sitoutuneet tarkastamaan epäilyksen alaisen aluksen, ilma-aluksen tai muun kuljetusvälineen estääkseen joukkotuhoojien, niiden kantolaitteiden tai niihin liittyvän muun materiaalin laittomat kuljetukset tai kuljetusten suunnittelut ja valmistelut.

Suomessa Tulli toimii PSI-yhteysviranomaisena ja on toimivaltainen viranomaisen rajat ylittävän liikenteen valvonnassa ja siihen liittyvissä valvontatoimenpiteissä. Yksi Tullin päätehtävistä on yhteiskunnan suojaaminen. Tulli on myös vahva kansainvälinen toimija Maailman tullijärjestössä ja EU:ssa. PSI-yhteysviranomaisena Tulli koordinoi kansallisesti aiheeseen liittyvää viranomaisyhteistyötä ja yhdessä muiden viranomaisten, ministeriöiden sekä asiaan liittyvien kaupallisten yritysten ja muiden organisaatioiden kanssa varmistaa sen, että Suomi toimii PSI-periaatteiden edellyttämällä tavalla.

Liikennevirasto toimii VTS-viranomaisena (Vessel Traffic Service) liikenteenohjauksessa ja valvoo meriliikennettä VTS-alueellaan, joka osin ulottuu Suomen aluevesien ulkopuolelle. Järjestelmiensä puitteissa VTS-viranomaisella on mahdollista havaita lähialueellemme suuntautuva liikenne ja puuttua sen liikkumiseen tietyissä rajoissa. Mikäli jonkin tietyn aluksen liikkumista halutaan seurata, tarvitaan virka-apupyynnöllä toimivaltaiselta viranomaiselta ja tieto seurattavan aluksen tunnistuksista (IMO-numero, MMSI, nimi, kutsutunnus), jolloin VTS-viranomainen asettaa aluksen seurantaan ja järjestelmä ilmoittaa sen ilmestymisestä VTS-alueella tai sen läheisyyteen.

2.1.4 Keskeiset kansalliset säädökset

2.1.4.1 Perustuslaki

Perustuslain (731/1999) 1 §:n 3 momentin mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi”. Kansainvälisten pakotteiden merkitys osana kansainvälisen yhteisön toimia rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on jatkuvasti lisääntynyt. Vuonna 2012 EU:lla oli käytössään noin 30 eri valtioihin tai ihmisryhmiin kohdistuvaa pakotejärjestelmää. Esimerkkinä kansainvälisen turvallisuuden edistämiseksi omaksutuista pakotteista ovat YK:n ja EU:n käyttöön ottamat pakotteet, joilla pyritään estämään joukkotuhoaseiden leviämistä. Pakotteita otetaan usein käyttöön myös tilanteissa, joissa ihmisoikeuksien turvaaminen on yksi niiden tärkeimmistä tavoitteista. Esimerkkinä voidaan mainita Valko-Venäjän ja Syyrian tilanteiden vuoksi käyttöön otetut pakotteet, joiden tavoitteena on vaikuttaa valtioiden johdon ihmisoikeusloukkauksiin. Suomi on aktiivisesti osallistunut EU:n pakotepolitiikan kehittämiseen perustuslain edellyttämällä tavalla.

Suomi on omassa pakotepolitiikassaan pyrkinyt myös pakotteiden kohteiden ihmisoikeuksien turvaamiseen. Edistystä on viime vuosien aikana tapahtunut erityisesti terrorismin vastaisten pakotteiden kohteeksi listattujen yksityisten tahojen oikeusturvan osalta. YK:n al-Qaida-pakoteregimiin vuonna 2011 perustettu pakoteasiamiehen tehtävä ja muut prosessuaaliset parannukset ovat esimerkkejä tästä kehityksestä. Sekä YK:n että EU:n pakotejärjestelmiä on kuitenkin edelleen kehitettävä läpinäkyvämpään ja ihmisoikeusmyönteisempään suuntaan, ja Suomi jatkaa aktiivista työtään näiden tavoitteiden edistämiseksi.

2.1.4.2 Pakotelaki

Kansallinen yleissäädös pakotteiden kansallisessa täytäntöönpanossa on pakotelaki. Ennen EU:n jäsenyyttä Suomi pani YK:n turvallisuusneuvoston määräämät pakotteet täytäntöön pakotelain nojalla annetuilla asetuksilla. Unionin jäsenyyden ja unionin yhteisten täytäntöönpanotoimien vuoksi tällaisia asetuksia ei kuitenkaan enää anneta. Pakotelain 4 §:n mukaan viranomaisen sen lain nojalla antaman säännöstelymääräyksen ja EU:n pakoteasetusten rikkominen tai sen yrittäminen on rangaistavaa rikoslain 46 luvun 1—3 §:n mukaisena säännöstelyrikkoksena. EU:n pakoteasetuksen rikkominen on rangaistavaa siitä päivästä alkaen, jona kyseinen neuvoston asetus on tullut voimaan eli kun se on julkaistu unionin virallisessa lehdessä. Lain 2 a §:n mukaan ulkoasiainministeriön tehtävänä on kuitenkin ilmoittaa asetuksen voimaantulosta ja siihen sovellettavista rangaistussäännöksistä säädöskokoelmassa julkaistavalla ulkoasiainministeriön ilmoituksella.

2.1.4.3 Laki puolustustarvikkeiden viennistä

EU:n pakoteasetukset eivät kata kaikkia mahdollisia kansainvälisten pakotteiden lajeja. Erityisesti puolustustarvikkeiden vientikielloista sekä maahantulo- ja kauttakulkurajoituksista säädetään EU:n

neuvoston päätöksillä ilman toimeenpanevaa neuvoston asetusta, joten tarpeellisen kansallisen lainsäädännön säätäminen jää jäsenvaltioiden tehtäväksi. Suomessa tämä on puolustustarvikkeiden vientikieltojen osalta tehty säätämällä laki puolustustarvikkeiden viennistä.

2.1.4.4 Ampuma-aselaki

Myös muiden kuin puolustustarvikkeiksi luettavien aseiden ja ampumatarvikkeiden vientiä voidaan rajoittaa. Suomessa kansainväliset pakotteet otetaan tältä osin huomioon ampuma-aselain mukaisissa lupamenettelyissä.

2.1.4.5 Rikoslaki

Pakotelain 4 §:n mukaan rangaistus viranomaisen sen lain nojalla antaman säännöstelymääräyksen tai EU:n pakoteasetuksen rikkomisesta tai sen yrittämisestä säädetään rikoslain 46 §:n 1–3 §:ssä. Viitatuissa pykälissä säädetään rangaistavaksi säännöstelyrikos (1 §) sekä sen törkeä (2 §) ja lievä tekomuoto (3 §). Säännöstelyrikosta koskevan pykälän 1 kohta koskee pakotelain tai sen nojalla annetun säännöstelymääräyksen rikkomista tai sen yrittämistä ja 11 kohta EU:n pakoteasetuksen rikkomista tai sen yrittämistä. Säännöstelyrikoksesta tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Törkeästä säännöstelyrikoksesta tuomitaan vankeuteen vähintään näljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Edellä jaksoissa 2.1.1—2.1.3 kuvataan kansainvälisiä pakotteita koskevaa kansainvälistä oikeutta ja EU-säädöksiä. Tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten pääasiallisena tarkoituksena on tehostaa näiden määräysten ja säännösten kansallista täytäntöönpanoa pakotteisiin liittyviä viranomaisvastuista selvitelleen työryhmän (ks. jäljempänä jakso 5.1) ehdotusten perusteella.

Pakotteisiin liittyvät viranomaistehtävät on Euroopan unionin jäsenmaissa järjestetty varsin erilaisin tavoin. Suomessa toimivaltaisena viranomaisena pakotteisiin liittyvissä asioissa toimii ulkoasiainministeriö. Poikkeuksena ovat puolustustarvikkeiden vientiin liittyvät kysymykset, joissa toimivaltainen viranomaisena on puolustusministeriö, sekä siviilikäyttöön tarkoitettujen aseiden vienti, jossa toimivaltainen viranomaisena on poliisihallitus.

Pohjoismaista *Ruotsissa* useimmista toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä, kuten varainsiirtolupien myöntämisestä, ja valtaosasta finanssipakotteisiin liittyvistä poikkeusluvista sekä muiden tuotteiden kuin ydinaineisiin liittyvien kaksikäyttötuotteiden vientiluvista vastaa vientivalvontavirasto *Inspektionen för strategiska produkter* (ISP). ISP kuuluu hallinnollisesti ulkoasiainministeriön hallinnonalaan. Perustoimeentulon turvaamiseen liittyvät poikkeukset varojen jäädyttämiseen myöntää kuitenkin paikallinen sosiaalivakuutusviranomaisena *Forsäkringskassan*. Finanssivalvonta (*Finansinspektionen*) ottaa vastaan ilmoituksia jäädytetyistä varoista. *Tanskassa* toimivaltainen viranomaisena on

elinkeinoministeriön alainen elinkeinovirasto *Erhvervsstyrelsen*, joka myöntää esimerkiksi Iran-asetuksen edellyttämät varainsiirtoluvat ja eri pakotejärjestelmiin kuuluvat poikkeusluvut varojen jäädyttämisestä. Ulkoasiainministeriö vastaa yleisestä pakotekoordinaatiosta ja tarjoaa yleistä neuvonantoa pakotekysymyksiin liittyen. Muut viranomaiset osallistuvat pakotteiden täytäntöönpanoon kukin oman yleisen toimialansa mukaisesti, kuten Suomessakin.

Alankomaissa toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä on jaettu. Valtiovarainministeriö vastaa varainsiirtoluvuista ja jäädytettyihin (raha)varoihin liittyvistä poikkeuksista. Elinkeinoministeriön vastuulla on pääosa vientiluvuista sekä jäädytettyihin taloudellisiin resursseihin liittyvät poikkeukset. *Belgiassa* toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä vastaa varojen jäädyttämisen osalta valtiovarainministeriö, vientilupien osalta elinkeinoministeriö. *Itävallassa* toimivaltaisen viranomaisen tehtävät on jaettu sisäasiainministeriön, elinkeinoministeriön ja keskuspankin kesken. *Saksassa* pakotteiden yleisestä koordinaatiosta vastaa liittovaltion elinkeino- ja teknologiaministeriö. Vienti- ja varainsiirtolupien myöntämisestä vastaa kuitenkin elinkeino- ja vientivalvontavirasto BAFA.

Edellä mainittu työryhmä pohti kattavasti vaihtoehtoisia ratkaisuja viranomaistehtävien järjestämiseksi (ks. tarkemmin *Kansainvälisiin pakotteisiin liittyvät viranomaisvastuut*, Ulkoasiainministeriön julkaisuja (___/2013). Työryhmä totesi, että Suomessa omaksuttu viranomaisten työnjako poikkesi muiden vertailuun kuuluneiden EU-maiden järjestelyistä varsinkin siltä osin kuin toimivaltaisen viranomaisen tehtävät ja erityisesti finanssipakotteisiin liittyvät lupaviranomaisen tehtävät on osoitettu ulkoasiainministeriölle. Niissä verrokkimaissa, jossa lupaviranomaiset tehtäviä hoidetaan ministeriötasolla, on asianomainen ministeriö yleensä elinkeino- tai valtiovarainministeriö. Sekä Ruotsissa että Tanskassa toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä hoidetaan virastotasolla, joihin on laajemminkin keskitetty vientivalvontaan liittyvää asiantuntemusta. Itävallassa ja Alankomaissa viranomaistehtäviä on jaettu eri hallinnonaloille niiden perustoimivallan mukaisesti.

Työryhmä päätyi kuitenkin katsomaan, että toimivaltaisen ja koordinoivan pakoteviranomaisen tehtävät tulisi jatkossakin osoittaa ulkoasiainministeriölle, nykyisessä organisaatiossa sen kansainvälisen oikeuden yksikölle. Vaikka kaikkien näiden tehtävien osoittaminen ulkoasiainministeriölle ei ole täysin ongelmaton, kuhunkin vaihtoehtoiseen ratkaisuun liittyisi omat merkittävät haasteensa. Työryhmä korosti erityisesti, että nykyoloissa ulkoasiainministeriöllä on muita viranomaisia suurempi asiantuntemus pakotteita koskevasta kansainvälisestä ja EU- tason sääntelystä. Lupa- ja muita toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä on myös tähän asti menestyksellisesti hoidettu ulkoasiainministeriössä, jonne on tämän vuoksi jo kertynyt tehtävien hoidossa tarvittavaa asiantuntemusta ja käytännön osaamista.

Työryhmä katsoi, että esimerkiksi rajavalvontaan, tullitoimintaan, rahoitusmarkkinoiden sääntelyyn, vientivalvontaan ja lainvalvontaan liittyvä tarpeellinen asiantuntemus voidaan parhaiten turvata huolehtimalla riittävän tehokkaasta yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta toimivaltaisen viranomaisen ja täytäntöönpanoon osallistuvien asiantuntijaviranomaisten kesken. Sen sijaan ulkoasiainministeriön kaksoisrooli yhtäältä pakotesäädösten keskeisenä valmistelijana ja toisaalta toimivaltaisena viranomaisena säilyisi haasteellisena. Työryhmä katsoi kuitenkin, että kokonaisuutena arvioituna muihin esillä olleisiin vaihtoehtoihin toteuttamismalleihin liittyisi siinä määrin suurempia ongelmia, ettei toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä yksin tästä syystä tulisi osoittaa toisaalle.

Koska perusratkaisuja viranomaistehtävien jakamisesta ei kansainvälisenkään vertailun perusteella ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi muuttaa, ei tässä esityksessä ehdoteta lainsäädäntöön tältä osin muutoksia. Työryhmä katsoi, että perusratkaisun säilyttämisestä huolimatta viranomaisten välistä tiedonvaihtoa tulisi tehostaa ja eräiden viranomaisten toimivaltuuksia jossakin määrin laajentaa kansainvälisten pakotteiden tehokkaan täytäntöönpanon turvaamiseksi.

2.3 Nykytilan arviointi

Yhdessä EU:n lainsäädännön kanssa voimassaoleva kansallinen lainsäädäntö täyttää pääsääntöisesti hyvin Suomen kansainvälisten velvoitteiden asettamat edellytykset ja tarjoaa riittävän perustan YK:n ja EU:n asettamien pakotteiden kansalliselle täytäntöönpanolle. Merkille pantavana poikkeuksena tästä on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) mukaisten terrorismiin osallisten varojen jäädyttämistä koskevien velvoitteiden täytäntöönpano niin sanottujen EU:n sisäisten terroristien osalta. Tämän puutteen korjaamiseksi on annettu hallituksen esitys varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (HE 61/2012 vp).

Kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpano ja siihen liittyvä viranomaisten yhteistyö on toiminut Suomessa pääsääntöisesti hyvin. Suomessa käytössä olevia mekanismeja pakotteiden kohteeksi otettujen henkilöiden ja yhteisöjen omaisuuden etsimiseksi ja jäädyttämiseksi ei kuitenkaan voida pitää täysin tyydyttävinä. Vaikka pakotteiden kannalta keskeisen rahoitusomaisuuden ja tilivarallisuuden jäädyttämismahdollisuudet ovat luotto- ja rahoituslaitosten aktiivisten toimien ansiosta periaatteessa hyvät, muunlaisen omaisuuden etsimistä ei ole järjestetty vastaavasti systemaattisella tavalla. Viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa sekä erityisesti viranomaisrekisterien hyödyntämistä tulisikin tehostaa sen varmistamiseksi, etteivät pakotteiden kohteena olevat luonnolliset ja oikeushenkilöt voi piilottaa varojaan Suomeen tai toteuttaa täällä pakotteiden vastaisia liiketoimia.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutoksia pakotteiden kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvään lainsäädäntöön. Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on tehostaa EU:n pakotteiden johdosta jäädytettävän omaisuuden etsimistä Suomessa sen varmistamiseksi, etteivät EU:n pakotteiden kohteena olevat henkilöt ja yhteisöt voi piilottaa omaisuuttaan Suomeen tai toteuttaa täällä pakotteiden vastaisia liiketoimia.

Erityisesti ehdotuksilla tähdätään viranomaisrekisterien nykyistä tehokkaampaan hyödyntämiseen. Tässä tarkoituksessa erityisen käyttökelpoisia tietoja on koottu Verohallinnon tietojärjestelmän osarekistereihin, jotka sisältävät verotukseen tarvittavia tietoja. Näistä niin sanottuun verotietokantaan on koottu Verohallinnon henkilöasiakkaista tiedot muun muassa ansio- ja pääomatuloista, varallisuuserätiedot (tiedot kiinteistön, asunto-osakkeen ja arvopaperin omistamisesta), tiedot verotuksessa vähennyskelpoisista lainoista, tiedot elinkeinotoiminnan sekä maa- ja metsätalouden tuloista, varoista ja veloista sekä tiedot elinkeino- ja verotusyhtymien tuloista, varoista ja veloista. Verotietokannan tietojen vertaaminen EU:n pakotelistamiin henkilöihin näyttäisikin mahdollistavan ratkaisevasti nykyistä tehokkaammin yksityishenkilöille kuuluvan jäädytettävän omaisuuden löytämisen ja yksilöimisen. Toisaalta listattujen oikeushenkilöiden varojen etsimisessä ja jäädyttämisessä tärkeää tietoa sisältävät ainakin osinkotietokanta ja kiinteistörekisteri.

Rekistereiden käyttöä tehostettaessa olisi otettava täysimääräisesti huomioon rekisteröityjen henkilöiden oikeudet, mukaan lukien yksityisyyden- ja henkilötietojen suoja. Rekistereiden hyödyntäminen tulisi niin ikään järjestää tavalla, joka voidaan mahdollisimman pitkälle toteuttaa jo olemassa olevien järjestelyiden ja sääntelyn puitteissa. Tämän vuoksi varojen etsimiseen ja jäädyttämiseen liittyvät käytännön täytäntöönpanotehtävät olisi tarkoituksenmukaisinta osoittaa ulosottomiehelle. Ulosottomies toimii täytäntöönpanoviranomaisena, joka panee täytäntöön yleisten tuomioistuinten sekä hallintotuomioistuinten päätökset sekä viranomaisten päätökset hallintolainkäyttöasioissa ja muut erikseen säädetyt hallintopäätökset. Tätä tarkoitusta varten ulosottoviranomaisille on annettu erittäin laajat oikeudet saada tietoja muilta viranomaisilta ja myös yksityisiltä tahoilta. Oikeus koskee myös muutoin salassa pidettäviä tietoja. Ulosotolla on myös omaisuuden etsimiseen ja haltuun ottamiseen tarvittava erityisosaaminen ja toimivalta. Lisäksi ulosottomiehellä on jo olemassa oleva ohjelmistosovellus, joka mahdollistaa automaattisen tietojenhaun Verohallinnon rekistereistä. Ulosottomies voisi lisäksi hyödyntää harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntemusta silloin, kun kyse on oikeushenkilön varojen etsimisestä ja jäädyttämisestä.

Koska ulosottomies on puolueeton täytäntöönpanoviranomainen, ulosotto tarvitsee toimilleen aina laissa säädetyt, muun viranomaisen antaman täytäntöönpanoperusteen. Työryhmä katsoo, että vaikka varojen jäädyttämisvelvollisuus perustuu suoraan sovellettaviin EU:n neuvoston asetuksiin,

myös tähän liittyvien täytäntöönpanotoimien käynnistyminen on luontevinta kytkeä toisen viranomaisen antamaan nimenomaiseen täytäntöönpanopyyntöön. Tehokkaimmin täytäntöönpano olisikin järjestettävissä niin, että EU:n neuvoston antaessa jäädyttämisvelvoitteen sisältävän asetuksen ulkoasiainministeriö toimittaisi tämän toimenpiteitä varten ulosottomiehelle.

Ulosottomiehen olisi jäädytettävää omaisuutta löytäessään ryhdyttävä ulosottokaaren (705/2007) mukaisiin täytäntöönpanotoimiin. Käytännössä kyse olisi ulosottokaaren 8 luvun mukaisista toimista. Sen mukaan irtaimen ja kiinteän omaisuuden takavarikko pannaan täytäntöön noudattaen soveltuvin osin, mitä 4 luvussa säädetään ulosmittauksesta.

Järjestelmän toteuttaminen edellyttäisi joitakin muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Työryhmä katsoo, että ulosottomiehelle osoitettavista tehtävistä olisi säädettävä lain tasolla. Luontevin säädös olisi pakotelaki, jossa muutoinkin säädetään pakotteisiin liittyvistä kansallisista kysymyksistä. Laissa tulisi säätää, että pakoteasetuksen sisältämän jäädyttämisvelvoitteen panee täytäntöön ulosottomies ulkoasiainministeriön hakemuksesta. Jäädyttämisen tehokkaan toteuttamisen turvaamiseksi ja varojen piilottamisen estämiseksi laissa tulisi niin ikään säätää, että jäädyttäminen pannaan täytäntöön välittömästi muutoksenhausta riippumatta. Lisäksi laissa tulisi säätää ulosottomiehen ja Keskusrikospoliisin oikeudesta saada tarvittavat tiedot niille osoitettujen tehtävien täyttämiseksi.

Järjestelmä edellyttäisi myös ulosottokaaren mukaisten ulosottoerusteiden täydentämistä. Ulosottokaaren 2 luvun 2 § sisältää tyhjentävän luettelon ulosottoerusteista. Näitä ovat tuomioistuimen riita- tai rikosasiassa antama tuomio; tuomioistuimen antama turvaamistoimipäätös; välitystuomio, joka on annettu välimiesmenettelystä annetussa laissa (967/1992) tai muussa laissa säädettyssä välimiesmenettelyssä, ja sellaisella välitystuomiolla vahvistettu sovinto; osamaksukauppaa koskeva ulosottomiehen tilityspöytäkirja, vahvistettu elatusapusopimus sekä sellainen sitoumus tai saamistodiste, jonka täytäntöönpanosta tämän lain mukaisessa järjestyksessä säädetään muussa laissa; hallintotuomioistuimen päätös ja muun viranomaisen päätös hallintolainkäyttöasiassa; ja valtioneuvoston, ministeriön, valtion keskushallintoon kuuluvan viraston ja aluehallintoviraston päätös sekä muu hallintopäätös, jos sen täytäntöönpanosta tämän lain mukaisessa järjestyksessä säädetään muussa laissa. EU:n neuvoston antaman jäädyttämisvelvoitteen sisältävän asetuksen ei voi katsoa kuuluvan mihinkään pykälässä nykyisin mainittuun kategoriaan. Ulosottokaareen 2 §:n 2 momenttiin olisi siten lisättävä uusi 7 kohta, jonka mukaan ulosottoeruste olisi myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annettu asetus, jossa säädetään luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämisestä.

Edellä todetulla tavalla merkittävä etu omaisuuden etsimiseen ja jäädyttämiseen liittyvien tehtävien osoittamisessa ulosotolle on se, että ulosottomiehen tiedonsaantioikeudet on jo nykyisellään järjestetty varsin kattavaksi. Uusi tehtävä ei siten edellyttäisi yllä ehdotetun pakotelain muutoksen ohella

merkittäviä muutoksia tätä koskevaan sääntelyyn. Työryhmä katsoo kuitenkin, että Finanssivalvonnasta annettua lakia tulisi muuttaa siten, että siinä nimenomaisesti säädettäisiin Finanssivalvonnan oikeudesta antaa ulosottomiehelle, ulkoasiainministeriölle ja Keskusrikospoliisille näiden pakotteiden täytäntöönpanossa tarvitsemia tietoja. Työryhmä ehdottaakin, että Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 11 a kohta, jonka mukaan Finanssivalvonnalla olisi oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja Suomen tai ETA-valtion viranomaiselle, jonka tehtävänä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annetun asetuksen, eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain (659/1967) tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (___/___) mukaan on osallistua luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämiseen siinä laajuudessa kuin on tarpeen jäädyttämiseen liittyvien tehtävien täyttämiseksi.

Esityksessä esitetään myös eräitä muutoksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lakiin (503/2008, *rahanpesulaki*). Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi vuosina 2012–2015 hyväksyttiin 19 päivänä tammikuuta 2012. Päätös on jatkoa viidelle aikaisemmalle torjuntaohjelmalle ja sillä toteutetaan pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan sisältyvää tavoitetta torjua harmaata taloutta. Hallitusohjelman mukaan muun muassa selvitetään ja valmistellaan rikoshyödyn perinnässä sovellettavaa käännettyä todistustaakkaa. Lisäksi viranomaisten välisiä tiedonvaihtoeiteitä puretaan ja tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön. Rahanpesun torjunnassa saatujen valvontatietojen käyttö mahdollistetaan myös verovalvonnassa.

Esitettävillä rahanpesulain muutoksilla toteutettaisiin hallitusohjelman toimeenpanoa. Esitystä valmisteltaessa tiedossa on Euroopan unionissa valmisteltavana oleva rahanpesudirektiivin (2005/60/EY) muutos, joka toteutuessaan aiheuttaa muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Koska Euroopan unionin komission ehdotus on odotettavissa aikaisintaan alkuvuonna 2013, ja sen käsittely vienee jopa useita vuosia, on tarpeen tehdä välttämättömät muutokset rahanpesulakiin jo ennen direktiivin kansallista täytäntöönpanoa. Tiedossa ei ole, että nyt esitettävät muutokset olisivat myöskään tulevan rahanpesudirektiivin muutoksen valossa ongelmallisia tai erisuuntaisia.

Kansainvälisten pakotteiden kohteina on pelkkien tavaroiden lisäksi myös aluksia ja henkilöitä, jonka vuoksi Tullilla tulisi olla toimivalta estää pakotteiden toimeenpanemiseksi tavaroiden lisäksi myös aluksen saapuminen Suomeen ja lähteminen Suomesta, jos voidaan osoittaa aluksen, sen lastin tai siinä olevien henkilöiden liittyvän pakoterikkomukseen. Tästä johtuen ja Tullin toimivallan selkeyttämiseksi myös tullilakia ehdotetaan muutettavaksi.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että yllä kuvattujen lakimuutosten yhteydessä päivitetäisiin eräitä pakotteiden täytäntöönpanoon liittyvissä laeissa olevia vanhentuneita säännöksiä sekä eräitä muita

säännöksiä. Muutokset kohdistuisivat rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momenttiin, josta poistettaisiin viittaus jo kumottuun lakiin eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä sekä päivitetäisiin EU:n perussopimukseen kohdistuvat viittaukset ajantasaisiksi. Vastaavat viittaukset päivitetäisiin myös pakotelakiin. Rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momentin muuttamisen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista myös poistaa momentin 2 kohta, jossa viitataan kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetulla lailla kumottuun lakiin maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta (157/1974), sekä muuttaa momentin 6 kohtaa, jossa viitataan vuoden 2011 valmiuslailla (1552/2011) kumottuun aiempaan valmiuslakiin (1080/1991).

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Edellä kuvatulla tavalla pakotteiden täytäntöönpanon tehostamiseksi ehdotetut toimet esitetään toteuttavaksi mahdollisimman pitkälle olemassa olevien rakenteiden ja voimavarojen puitteissa. Ehdotettu järjestelmä aiheuttaisi kuitenkin jonkin verran lisätyötä erityisesti ulosottoviranomaisille. Pääosa työstä aiheutuisi pakotelistausten vertaamisesta tietokantoihin omaisuuden etsimiseksi. Tämä olisi kuitenkin toteutettavissa automaattisen tietojenkäsittelyn keinoin, ja tutkimusten kohteena olisivat tietokannat, joihin ulosotolla on jo nyt käyttöoikeus ja -yhteys. Ulosottomies voisi käyttää työnsä tukena myös harmaan talouden selvitysyksikköä, joka on erikoistunut tekemään automaattiseen tietojenkäsittelyyn perustuvia tietokantahakuja oikeushenkilöiden taloudellisesta asemasta.

Työtä aiheutuisi myös silloin, kun rekisteristä löytyisi jäädyttämisveloitteen kohteena olevaa omaisuutta. Ulosottomiehen olisi tällöin ryhdyttävä EU:n pakoteasetuksessa säädetyn varojen jäädyttämiseen ulosotokaaren mukaisessa menettelyssä. Esityksen mukaan täytäntöönpanosta ja jäädytettyjen varojen säilyttämisestä ja hoidosta aiheutuvista kuluista vastaisi kuitenkin se, jolle jäädytetty omaisuus kuuluu. Käytännössä ulosottomies voisi ottaa sille aiheutuvat kustannukset jäädytetyn omaisuuden arvosta.

Ulosottomies ryhtyisi omaisuuden etsimiseen ja tarvittaessa jäädyttämiseen ulkoasiainministeriön toimitettua sille toimenpiteitä varten EU:n neuvoston asetuksen, jossa edellytetään siinä mainittujen luonnollisten tai oikeushenkilöiden varojen tai taloudellisten resurssien jäädyttämistä. Käytännössä ulkoasiainministeriön asema täytäntöönpanoprosessissa olisi verrattavissa ulosoton hakijan asemaan ulosmittausprosessissa. Ulkoasiainministeriön tulisi tällöin ratkaista ulosottomiehen sille toimittamat, pakotteiden kohteena olevan tahon tekemät pyynnöt omaisuuden vapauttamiseksi johonkin EU-asetusten sallimaan käyttötarkoitukseen. Ulkoasiainministeriöllä on kuitenkin vastaava tehtävä jo nykyisellään suoraan EU-asetusten nojalla. Käytännössä poikkeuslupiin liittyvä työmäärä kuitenkin kasvaisi, jos jäädytettävää omaisuutta löydettäisiin aiempaa tehokkaammin.

Tulli valvoo tavaroiden ulkomaankauppaa ja siihen liittyen Suomen sovellettavaksi säädettyjen rajoitusten ja pakotteiden noudattamista. Esitetyt lakimuutokset eivät toisi Tullin toimintaan merkittäviä muutoksia, vaan ainoastaan selkeyttäisivät nykyistä toimintaa.

Kokonaisuudessaan esitetyllä järjestelmällä ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia.

4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kansainvälisiä pakotteita otetaan käyttöön kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismin ja joukkotuhoaseiden uhkan torjumiseksi sekä esimerkiksi ihmisoikeuksien ja

oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen edistämiseksi. Suomi on korostanut pakotteiden käyttökelpoisuutta osana kokonaisvaltaista ulkopoliittista lähestymistapaa erilaisiin kansainvälisiin turvallisuushkiin ja pitänyt tärkeänä pakotteiden tehokasta kansallista täytäntöönpanoa YK:n ja EU:n jäsenmaissa. Odotettavissa ei ole, että Suomesta löytyisi merkittävässä määrin kansainvälisten pakotteiden kohteena olevien henkilöiden ja oikeushenkilöiden omaisuutta. Jäädättämisvelvoitteiden tehokas täytäntöönpano on kuitenkin tärkeää sen varmistamiseksi, ettei Suomea voitaisi jatkossakaan käyttää esimerkiksi jäädättettävän omaisuuden piilottamiseen tai varojen sijoitustoimintaan. Esitys liitelakeineen toteutuessaan mahdollistaisi Rahanpesun selvittelykeskuksen hallussa olevien tietojen nykyistä laajemman käytön ja siten vähentäisi merkittävästi viranomaisyhteistyön esteitä

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto

Ulkoasiainministeriö asetti 3.2.2011 työryhmän valmistelemaan terroristivarojen jäädyttämisen mahdollistavaa hallinnollista järjestelmää ja selvittämään kansainvälisiin pakotteisiin liittyviä viranomaisvastuita. Työryhmän tehtäväksi annettiin ensimmäisessä vaiheessa valmistella kansallinen hallinnollinen varojen jäädytysjärjestelmä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden täysimääräiseksi täytäntöön panemiseksi. Työryhmä luovutti ensimmäistä vaihetta koskevan mietintönsä ulkoasiainministeriölle 1.2.2012. Siihen perustuva hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta (HE 61/2012 vp) annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2012.

Toisessa vaiheessa työryhmän tehtäväksi annettiin selvittää kattavasti viranomaisvastuut liittyen pakotteiden kansalliseen täytäntöönpanoon ja neuvontaan. Tarkastelussa tuli työryhmän toimeksiannon mukaan arvioida, mikä olisi asianmukainen tapa hoitaa pakotesäädöksiin liittyvät toimivaltaisen viranomaisen tehtävät. Työryhmän tehtävänä oli myös selvittää pakotelainsäädännön mahdolliset uudistamistarpeet ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin uudistusten valmistelemiseksi. Työryhmä luovutti ulkoasiainministeriölle 8 päivänä helmikuuta 2013 toista vaihetta koskevan mietintönsä sekä siihen sisältyvän luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

6 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 66/2012 vp). Mainittu hallituksen esitys sisältää ehdotuksen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta (5. lakiehdotus). Nyt ehdotetaan muutettavaksi rahanpesulain 37 §:ää, jota ehdotetaan muutettavaksi myös mainitussa hallituksen esityksessä. Jos hallituksen esitykset ovat eduskunnassa samanaikaisesti käsiteltävänä, tulisi pykälän momentit yhteen sovittaa valiokuntakäsittelyn aikana.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä

2 a §. Lain 2 a §:n 1 momentissa säädetään, että EU:n Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien pääomien liikkuvuutta, maksuja tai muita taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä koskevien Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 60, 301 tai 308 artiklan nojalla pakoteasetusten täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettujen asetusten voimaantulosta ja niitä rikottaessa sovellettavista rangaistussäännöksistä annetaan tieto Suomen säädöskokoelmassa julkaistavalla ulkoasiainministeriön ilmoituksella.

Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että Lissabonin sopimuksen voimaan tultua vanhentuneet viittaukset Euroopan yhteisön perustamissopimukseen korvattaisiin asianmukaisin viittauksen Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen. Lissabonin sopimuksen voimaan tulon jälkeen EU:n toimivalta pakotepolitiikan alalla perustuu Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21(1) artiklan mukaan

[u]nionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu sen perustamisen, kehittämisen ja laajentumisen johtoajatukseksi oleviin periaatteisiin, joita unioni pyrkii edistämään muualla maailmassa:

demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja yhteisvastuu sekä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen.

Sopimuksen 21(2) artiklan mukaan

[u]nioni määrittelee ja toteuttaa yhteistä politiikkaa ja toimintaa sekä pyrkii saamaan aikaan pitkälle menevää yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla tavoitteenaan:

[...]

b) lujittaa ja tukea demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita;

c) säilyttää rauha, estää konfliktit ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta noudattaen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämääriä ja periaatteita sekä Helsingin päätösasiakirjan periaatteita ja Pariisin peruskirjan tavoitteita, ulkorajoja koskevat tavoitteet mukaan luettuina[.]

Sopimuksen 29 artiklan mukaan

[n]euvosto tekee päätökset, joissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen. Jäsenvaltiot varmistavat, että niiden kansallinen politiikka on unionin kantojen mukaista.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklassa säädetään:

1. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä on päätetty kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto hyväksyy tarvittavat toimenpiteet määränemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta. Neuvosto ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille.
2. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.
3. Tässä artiklassa tarkoitetut säädökset sisältävät tarvittavat säännökset oikeusturvasta.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien pakotteiden ohella EU:lla on Lissabonin sopimuksessa hyväksytyjen muutosten jälkeen toimivalta kohdistaa talouspakotteita myös unionin sisäisiin toimijoihin. Sopimuksen 75 artiklan 1 kohdan mukaan

[s]ikäli kuin on tarpeen 67 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi terrorismin ja siihen liittyvän toiminnan ennalta ehkäisemisen ja torjumisen osalta, Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla puitteet pääomanliikkeitä ja maksuja koskeville hallinnollisille toimenpiteille, kuten luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, ryhmän tai muun kuin valtiollisen yhteisön omistamien tai hallussaan pitämien varojen, muun rahoitusomaisuuden tai saadun taloudellisen hyödyn jäädyttämiselle.

Artiklan nojalla ei toistaiseksi ole annettu sekundaarilainsäädäntöä, mutta komissio valmistelee parhaillaan vaikutusarviota tällaisesta lainsäädännöstä. Mahdollisen konkreettisen lainsäädäntöehdotuksen antamiseen mennee kuitenkin vielä aikaa.

Neuvoston pakoteasetukset annetaan siis nykyisin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla. Pykälän 1 momentin viittausta ehdotetaan muutettavan vastaavaksi. Lisäksi momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 75 artiklaan. Vaikka tätä koskevaa tarpeellista sekundaarilainsäädäntöä ei vielä ole annettu, hallitus pitää

tarpeellisenä varautua mahdolliseen tulevaan lainsäädäntöön kirjaamalla viittaus lakiin samassa yhteydessä muiden nyt ehdotettavien muutosten kanssa.

2 b §. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 b §, jossa säädettäisiin EU:n pakoteasetuksiin perustuvien luonnollisten ja oikeushenkilöiden varojen etsimisen ja jäädyttämisen tehostamiseksi tarpeellisista menettelyistä. Pykälän *1 momentin* mukaan ulosottomies panisi jäädyttämisvelvoitteen täytäntöön ulkoasiainministeriön hakemuksesta noudattaen ulosottokaaren 8 luvun 1, 2, 5—10 ja 12—15 §:n säännöksiä.

Käytännössä menettely käynnistyisi ulkoasiainministeriön toimittaessa ulosottomiehelle toimenpiteitä varten neuvoston asetuksen, jossa säädetään sen liitteessä lueteltujen luonnollisten ja oikeushenkilöiden varojen jäädyttämisestä. Ulosottomies vertaisi asetuksen liitteessä olevaa luetteloa sen käytössä oleviin tietokantoihin. Mikäli listatuille tahoille kuuluvaa omaisuutta ei löytyisi, ulosottomies ilmoittaisi tästä ulkoasiainministeriölle. Jos jollakin listatulla taholla paljastuisi olevan omaisuutta Suomessa, ulosottomies ryhtyisi ulosottokaaren 8 luvun mukaisiin täytäntöönpanotoimiin.

Ulosottokaaren 8 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan irtaimen ja kiinteän omaisuuden takavarikko pannaan täytäntöön noudattaen soveltuvien osin, mitä 4 luvussa säädetään ulosmittauksesta. Ulosottokaaren 4 luvun 31 §:n 1 momentin mukaan ulosottomies ottaa ulosmitatut esineet haltuunsa. Jollei siitä aiheudu velalliselle tuntuvaa haittaa, esineet voidaan jättää myös lukittuun tilaan velallisen luokse. Jollei ilmeistä hukkaamisvaaraa ole, esineet voidaan ulosmitatuiksi merkittyinä tai merkitsemättä jättää velallisen haltuun. Momentissa todetaan vielä, että jos ulosmitattu omaisuus on sivullisen hallussa, ulosottomiehen tulee ottaa omaisuus haltuunsa tai kieltää sivullista luovuttamasta omaisuutta muulle kuin ulosottomiehelle. Luvussa on lisäksi säännöksiä esimerkiksi rekisteri-ilmoituksen tekemisestä (esimerkiksi kiinteistön tai rekisteröidyn aineettoman oikeuden ulosmittaus). Ulosmittauksen jälkeen velallinen ei saa hävittää taikka ilman ulosottomiehen lupaa luovuttaa tai pantata ulosmitattua omaisuutta tai muutoin määrätä sitä (4 luvun 37 §).

Jäädyttämisvelvoitteen täytäntöönpanoon ei ehdotetun pykälän mukaan sovellettaisi ulosottokaaren 8 luvun 3, 4 tai 11 §:ää. Jäädyttämisen tarkoituksesta ja sen periaatteesta koko löydettävän varallisuuden kattavuudesta johtuu, että päätöksen kohde ei ensinnäkään voisi asettaa ulosottokaaren 8 luvun 3 §:n mukaista niin sanottua torjuntavakuutta täytäntöönpanon estämiseksi. Koska velvoite jäädyttää varat ei ole samalla tavalla alisteinen ns. varsinaisen pääasian käsittelylle kuin turvaamistoimipäätös, ei sen täytäntöönpanoon sovellettaisi myöskään 4 §:n mukaista velvollisuutta saattaa pääasia vireille määräajassa. Ulosottokaaren säännöksistä poikettaisiin myös täytäntöönpanokuluja koskevan 8 luvun 11 §:n osalta. Tuossa pykälässä viitataan oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 10 §:ään, jonka mukaan turvaamistoimen täytäntöönpanosta

aiheutuvista kustannuksista vastaa ensisijaisesti turvaamistoimen hakija, ja pääkäsitteilyn yhteydessä ratkaistaan se, kenen korvattavaksi kulut viime kädessä jäävät. Toisin kuin turvaamistointa, pakotteisiin perustuvaa varojen jäädyttämistä ei kuitenkaan panna täytäntöön sen vuoksi, että hakijana toimivalla ulkoasiainministeriöllä olisi oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla todennäköinen saaminen, jonka turvaamisesta päätöksessä olisi kyse. Koska hakijana toimivalla ulkoasiainministeriölle ei ole asiassa sellaista saamista, jota se itse pyrki turvaamaan, ei kulujen kohdistaminen sen kannettaviksi olisi perusteltua. Lisäksi on huomattava, että jäädyttämisveloitteen täytäntöönpanossa ei ole kyse prosessista, jossa viime vaiheessa päätöksen kohteen varoja voitaisiin realisoida toisen hyväksi tai jossa päätöksen kohde voisi menettää omaisuuttaan esinekonfiskaationomaisesti esimerkiksi valtiolle. Koko varallisuus säilyy pakoteasetuksen liitteessä luetellun tahon omistuksessa ja palaa hänen yksinomaiseen vallintaansa, jos/kun asetus hänen osaltaan kumotaan. Jäädyttämisen aikana täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset ovat siten luonteeltaan lähinnä sellaisia varojen hoidosta aiheutuvia kustannuksia, joista jäädyttämisveloitteen kohde olisi joka tapauksessa joutunut itse vastaamaan. Tämän takia on katsottu perustelluksi ehdottaa, että jäädyttämisen täytäntöönpanon kustannuksista, kuten esimerkiksi omaisuuden säilytys- ja hoitokuluista, vastaisi päätöksen kohde itse.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin, että jäädyttäminen olisi pantava täytäntöön riippumatta siitä, onko asetuksen liitteessä tarkoitettu luonnollinen tai oikeushenkilö nostanut EU:n tuomioistuimissa asetuksen kumoamista koskevan kanteen. Varojen jäädyttäminen välittömästi asetuksen tultua voimaan on välttämätöntä, jotta varoja ei ehditä piilottaa tai siirtää viranomaisten ulottumattomiin. Asetuksesta johtuvat velvoitteet jäädyttää sen liitteessä lueteltujen tahojen varat eivät myöskään lakkaa, vaikka asetuksen kumoamista koskeva kanne olisi vireillä tuomioistuimessa.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin täytäntöönpanosta vastaavan ulosottomiehen ja Keskusrikospoliisin tiedonsaantioikeudesta. Säännöksen mukaan kaikkien, joilla on tietoja pakotelistattujen henkilöiden varoista, tulisi oma-aloitteisesti ilmoittaa nämä tiedot ulosottomiehelle ja Rahanpesun selvittelykeskukselle. Vaikka näillä viranomaisilla sinänsä on jo omien erityislakiensa nojalla varsin laajat tiedonsaantioikeudet, olisi tällainen oma-aloittainen ilmoittamisvelvollisuus omiaan tehostamaan jäädyttämisen täytäntöönpanoa. Velvollisuus vastaa myös EU:n pakoteasetuksiin tyypillisesti sisältyvää säännöstä tiedonantovelvollisuudesta. Esimerkiksi Iranin vastaisista rajoittavista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EU) No:267/2012 40(1) artiklassa säädetään:

1. Rajoittamatta asiaan liittyvien ilmoitusvelvollisuutta, salassapitoa ja ammattisalaisuutta koskevien sääntöjen soveltamista luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen ja elinten on

- a) toimitettava välittömästi kaikki tämän asetuksen noudattamista edistävät tiedot, kuten tiedot 23 artiklan mukaisesti jäädytetyistä tileistä ja määristä, asuin- tai sijaintijäsenvaltionsa toimivaltaisille viranomaisille sekä komissiolle joko suoraan tai jäsenvaltioiden välityksellä;
- b) toimittava yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tällaisten tietojen todentamiseksi.

Ulkoasiainministeriön pakotteisiin liittyvistä velvoitteista huolimatta laissa ei laajennettaisi ministeriön tiedonsaantioikeuksia. Ulkoasiainministeriölle olisi jäädyttämisen täytäntöönpanossa ulosottokaaren mukainen ulosoton hakijan rooli, jolloin se voisi pyynnöstä saada ulosottomieheltä tarvitsemansa tiedot.

4 §. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että siihen sisältyvät Euroopan yhteisön perustamissopimukseen kohdistuvat vanhentuneet viittaukset saatettaisiin ajan tasalle. Pykälässä viitattaisiin tältä osin lain 2 a §:n 1 momenttiin, jonka muutosesitys kuvataan edellä.

1.2 Ulosottokaari

2 luku. **Ulosottoerusteet**

2 §. *Ulosottoerusteiden luettelo.* Ulosottokaaren 2 luvun 1 § mukaan ulosottoasian vireilletulo ja täytäntöönpano edellyttävät, että hakijalla on 2 §:ssä tarkoitettu ulosottoeruste, jossa vastaajalle on asetettu 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettu velvoite tai määrätty turvaamistoimi, eikä siinä tarkoitettu oikeus ole lakannut maksun, vanhentumisen tai muun syyn vuoksi.

Ulosottokaaren 2 luvun 2 § sisältää tyhjentävän luettelon ulosottoerusteista. Näitä ovat tuomioistuimen riita- tai rikosasiassa antama tuomio; tuomioistuimen antama turvaamistoimipäätös; välitystuomio, joka on annettu välimiesmenettelystä annetussa laissa (967/1992) tai muussa laissa säädettyssä välimiesmenettelyssä, ja sellaisella välitystuomiolla vahvistettu sovinto; osamaksukauppaa koskeva ulosottomiehen tilityspöytäkirja, vahvistettu elatusapusopimus sekä sellainen sitoumus tai saamistodiste, jonka täytäntöönpanosta tämän lain mukaisessa järjestyksessä säädetään muussa laissa; hallintotuomioistuimen päätös ja muun viranomaisen päätös hallintolainkäyttöasiassa; ja valtioneuvoston, ministeriön, valtion keskushallintoon kuuluvan viraston ja aluehallintoviraston päätös sekä muu hallintopäätös, jos sen täytäntöönpanosta tämän lain mukaisessa järjestyksessä säädetään muussa laissa.

EU:n neuvoston antaman jäädyttämismääräyksen sisältävän asetuksen ei voida katsoa kuuluvan mihinkään pykälässä mainittuun kategoriaan. Ulosottokaaren 2 luvun 2 §:n 1 momenttiin ehdotetaan sen vuoksi lisättävän uusi 7 kohta, jonka mukaan ulosottoeruste olisi myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annettu asetus, jossa säädetään luonnollisen henkilön tai

oikeushenkilön varojen jäädyttämisestä. Momentin 6 kohdassa oleva piste tulisi muutoksen johdosta korvata puolipisteellä.

1.3 Laki Finanssivalvonnasta

8 luku. **Erinäiset säännökset**

71 §. *Oikeus ja velvollisuus luovuttaa tietoja.* Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:ssä säädetään Finanssivalvonnan oikeudesta antaa tietoja salassapitosäännösten estämättä. Pykälässä ei ole säännöksiä tietojen luovuttamisesta ulosottomiehelle sen suorittaessa ulosottokaaren mukaisia täytäntöönpanotoimia tai yleensä viranomaisille silloin, kun tiedot ovat tarpeen kansainvälisten pakotteiden täytäntöön panemiseksi. Finanssivalvonta toimii yhteistyössä Rahanpesun selvittelykeskuksen, poliisin, Harmaan talouden selvitysyksikön, Verohallinnon ja muiden asianomaisten viranomaisten kanssa talousrikollisuuden ehkäisyssä ja torjunnassa lain 3 a §:n mukaisesti.

Ulosottokaaren 3 luvun 67 § mukaan viranomaisen ja sen, joka hoitaa julkista tehtävää, on pyydettyessä ilmoitettava ulosottomiehelle kaikki tiedossaan olevat muun muassa velallisen omaisuutta ja varallisuutta, tuloja, velkoja ja muuta taloudellista asemaa sekä maksuyhteyksiä koskevat tiedot sekä velallisen työ- ja palvelussuhteita, eläkkeitä ja taloudellista toimintaa koskevat tiedot. Selvyiden vuoksi Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:ään ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi uusi 11 a kohta Finanssivalvonnan oikeudesta luovuttaa ulosottomiehelle sen täytäntöönpanossa tarvitsemat tiedot. Tietojen luovuttaminen ei välttämättä ole mahdollista esimerkiksi 71 §:n 5 momentin nojalla, jos salassa pidettäviä tietoja luovuttanut toisen valtion valvonta- tai muu viranomainen ei ole antanut siihen nimenomaista suostumusta.

1.4 Rikoslaki

46 luku. **Maahantuontiin ja maastavientiin liittyvät rikokset**

1 §. *Säännöstelyrikos.* Pykälän 1 momentin 1 kohdassa olevaan viittaukseen eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi vakiintuneen lainsäädäntötekniikan mukaisesti lain numero säädöskokoelmassa. Momentin 2 kohdassa viitataan kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetulla lailla (562/1996) kumottuun lakiin maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta ja momentin 4 kohdassa viitataan lailla 415/1993 kumottuun lakiin eräistä Etelä-Afrikkaan kohdistuvista toimenpiteistä. Nämä kohdat ehdotetaan poistettaviksi. Momentin 6 kohtaan sisältyvä viittaus ehdotetaan päivitettäväksi viittauksella vuoden 1991 valmiuslain korvanneeseen valmiuslakiin (1552/2011). Momentin 8 kohdassa oleva vanhentunut viittaus Euroopan yhteisöihin ehdotetaan

korvattavaksi viittauksella Euroopan unioniin. Momenttiin sisältyvien lainkohtien numerointia ehdotetaan muutettavan vastaavasti.

Pykälän 1 momentin 11 kohdassa olevat viittaukset Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ehdotetaan korvattavaksi ajantasaisin viittauksin Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen. Muutokset vastaisivat niitä, joita edellä on selostettu eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain 2 a §:n muutosehdotusten yhteydessä.

1.5 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä

26 §. *Liiketoimen keskeyttäminen ja siitä kieltäytyminen.* Voimassa olevan sääntelyn nojalla Rahanpesun selvittelykeskuksen päällystöön kuuluva poliisimies voi antaa ilmoitusvelvolliselle määräyksen pidättyä suorittamasta liiketoimia enintään viideksi arkipäiväksi, jos tällainen pidättyminen on tarpeen rahanpesun tai terrorismin estämiseksi tai selvittämiseksi. Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että määräyksen voisi antaa enintään 30 päiväksi. Käytännössä viisi arkipäivää on osoittautunut liian lyhyeksi ajaksi selvittää varojen alkuperä. Tästä syystä varoja joudutaan vapauttamaan, tai pidättymismääräystä ei edes anneta, koska on todennäköistä, ettei viisi arkipäivää riitä tarvittavan selvityksen hankkimiseen. Jäädetyksajan pidentäminen 30 päivään tehostaisi pakotteiden täytäntöönpanoa ja rikoshyödyn takaisinsaantia. Pakotteiden täytäntöönpanossa tarve antaa määräys pidättyä liiketoimista nykyisin säädettyä viittä päivää pidemmäksi ajaksi voisi esiintyä esimerkiksi silloin, kun Suomesta löytyy YK:n turvallisuusneuvoston pakotekomitean listaaman tahon omaisuutta ennen kuin EU:ssa on ehditty antaa tarvittava täytäntöönpanosäädös. Lisäksi ehdotetaan säädettyväksi pidättymismääräyksen tosiasialliselle edunsaajalle velvollisuus antaa selvitys varojen alkuperästä annetussa määräajassa, koska tällä on parhaat edellytykset selvittää nopeasti varojen alkuperä. Vastaavat muutokset ehdotetaan tehtäväksi pykälän 4 momenttiin, jossa säädetään Rahanpesun selvittelykeskuksessa työskentelevän päällystöön kuuluvan poliisimiehen oikeudesta antaa ulkomaisen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen torjunnasta vastaavan viranomaisen pyynnöstä ilmoitusvelvolliselle määräyksen pidättyä suorittamasta liiketoimia.

35 §. *Rahanpesun selvittelykeskus ja sen tehtävät.* Pykälän 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että Keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävänä mainittaisiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen paljastaminen. Poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Sääntely oli siten jatkossa tarpeellisilta osin yhdenmukainen poliisilaissa poliisille säädettyjen tehtävien osalta. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja

selvittämisen määritelmän osalta vastaavasti siten, että sääntely kattaisi myös edellä mainitulla tavalla poliisilaissa säädetyn rikosten paljastamisen. Voimassa olevan 35 §:n 2 momentin mukaan rahanpesun estämisellä ja selvittämisellä tarkoitetaan myös sen rikoksen tutkimista, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu. Koska Rahanpesun selvittelykeskuksessa ei suoriteta pääsääntöisesti rikosten esitutkintaa, ehdotetaan 2 momenttia muutettavaksi siten, että säännöksestä kävisi selkeästi ilmi, että kyse on esitutkintaan saattamisesta. Käytännössä nykyinen määritelmä ei mahdollista tietojen luovuttamista lain 37 §:n nojalla esimerkiksi vero- tai ulosottoviranomaiselle, jos tietojen luovutusvaiheessa ei ole vielä syytä epäillä rikosta. Kuitenkin tietojen luovutus saattaa olla tarpeen esimerkiksi vero- tai säännöstelyrikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tai ulosottoviranomaisen täytäntöönpanotoimien tehostamiseksi. Muutos tehostaisi hallitusohjelmassa 2011 edellytetyllä tavalla viranomaisten välistä tiedonvaihtoa.

37 §. *Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa.* Pykälän 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tietoja saisi käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja esitutkintaan saattamiseksi sekä viranomaisille niille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Sääntely kattaisi siten myös rahanpesun paljastamisen ja olisi jo edellä mainitulla tavalla yhdenmukainen poliisilaissa poliisille säädettyjen tehtävien kanssa. Käytännössä nykyinen sääntely ei kaikissa tapauksissa mahdollista tietojen luovuttamista esimerkiksi vero- tai ulosottoviranomaiselle, jos tietojen luovutusvaiheessa ei ole vielä syytä epäillä rikosta. Kuitenkin tietojen luovutus saattaa olla tarpeen esimerkiksi vero- tai säännöstelyrikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tai ulosottoviranomaisen täytäntöönpanotoimien tehostamiseksi. Tästä syystä ehdotetaan Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeutta luovuttaa tietojen laajennettavaksi kattamaan tiedon luovutus viranomaisille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Rahanpesun selvittelykeskus arvioisi yksittäistapauksessa, koska tietoja olisi tarpeellista luovuttaa. Lisäksi tietoja saisi käyttää ja luovuttaa varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetussa laissa selvittelykeskukselle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tietoja olisi mahdollistaa käyttää ja luovuttaa myös eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämiseksi annetun lain 2 b §:ssä tarkoitettua varojen jäädyttämisen täytäntöönpanoa varten. Lisäksi selvittelykeskus voi luovuttaa tietoja rikosperusteisen menettämisseuraamuksen, vahingonkorvauksen tai hyvityksen täytäntöönpanoa varten. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, jonka mukaan päätöksen tietojen luovuttamisesta tekee selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystöön kuuluva poliisimies. Nykyinen 6 momentti siirtyisi tästä syystä uudeksi 7 momentiksi.

1.6 Tullilaki

14 §. Kansainvälisten pakotteiden kohteina on pelkkien tavaroiden lisäksi myös aluksia ja henkilöitä, jonka vuoksi Tullilla tulisi olla toimivalta estää pakotteiden toimeenpanemiseksi tavaroiden lisäksi myös aluksen saapuminen Suomeen ja lähteminen Suomesta, jos voidaan osoittaa aluksen, sen lastin tai siinä olevien henkilöiden liittyvän pakoterikkomukseen. Tästä johtuen ja Tullin toimivallan selkeyttämiseksi ehdotetaan lisättäväksi tullilain 14 §:ään kokonaan uusi *4 momentti* siten, että siinä mainittaisiin Tullin hallinnollinen toimivalta estää pakotteiden toimeenpanemiseksi tavaroiden tuonti Suomen tullialueelle ja vienti Suomen tullialueelta sekä puuttua myös pakotteiden kohteena olevien alusten kulkuun. Tämä ehdotettu muutos kuuluu tullilaisissa säädetyn tullitoimenpiteen yleisen määritelmän piiriin. Tulli voi tämän toimivallan mukaisia tehtäviä hoitaessaan pyytää ja saada virka-apua Rajavartiolaitokselta, poliisilta ja Liikennevirastolta siten, kun näiden viranomaisten keskinäisestä virka-avusta on erikseen säädetty.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Suomi on Euroopan unionista ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyillä sopimuksilla sitoutunut noudattamaan ja panemaan täytäntöön EU:n neuvoston antamat pakotepäätökset ja –asetukset. Ehdotetuilla lakimuutoksilla pyritään edistämään sitä, että nämä velvoitteet pantaisiin Suomessa tehokkaasti täytäntöön. Ehdotetuissa muutoksissa ei ole kysymys jäädyttämisen tai muiden toimenpiteiden edellytyksistä (vrt. PeVL 38/2012 vp) vaan menettelysäännöksistä. Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esitystä 262/1996 vp käsitellessään, että Suomi on jo EU:n liittymissopimuksessa sitoutunut noudattamaan [EY:n] toimivaltansa rajoissa antamia pakoteasetuksia ja lakiehdotus ei merkinnyt liittymissopimuksen voimaansaattamislakiin nähden uutta poikkeusta perustuslaista (PeVL 4/1997 vp).

Menettelysäännöksillä voi olla merkitystä perustuslain 21 §:sää säädetyn oikeusturvan toteutumisen kannalta. Esitykseen sisältyy ehdotus EU:n pakoteasetusten lisäämisestä ulosottoperusteiden luetteloon ja säännös ulosotossa noudatettavasta menettelystä näissä tapauksissa. Ulosottomiehen päätöksistä täytäntöönpanossa voi valittaa käräjäoikeuteen se, jonka oikeutta toimi tai päätös koskee.

Rikoslakiin tehtävät muutokset ovat luonteeltaan lakiteknisiä, eivätkä siten esimerkiksi laajenna voimassa olevien kriminalisointien alaa.

Hallituksen näkemyksen mukaan lakiehdotukset voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain (659/1967) 2 a § 1 momentti ja 4 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 364/2002, sekä

lisätään lakiin uusi 2 b § seuraavasti:

2 a §

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 75 artiklan nojalla pääomanliikkeitä ja maksuja koskevista hallinnollisista toimenpiteistä annettujen asetusten ja 215 artiklan nojalla talous- ja rahoitussuhteiden keskeyttämistä kolmannen maan kanssa tai rajoittavien toimenpiteiden kohdistamista luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin annettujen asetusten täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

2 b §

Sen lisäksi mitä edellä 2 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annetuissa asetuksissa säädetään, niiden liitteissä nimetyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämisen panee ulkoasiainministeriön hakemuksesta täytäntöön ulosottomies noudattaen ulosottokaaren (705/2007) 8 luvun 1, 2, 5—10 ja 12—15 §:n säännöksiä. Jäädyttämisen täytäntöönpanosta ja jäädytettyjen varojen säilyttämisestä ja hoidosta aiheutuvista kuluista vastaa päätöksen kohde.

Jäädyttämistä ja jäädyttämisen kumoamista koskeva asetus pannaan täytäntöön välittömästi muutoksenhausta huolimatta.

Luotto- ja rahoituslaitosten, vakuutusyhtiöiden ja muiden varojen jäädyttämisen täytäntöönpanossa tarvittavia 1 momentissa tarkoitettujen luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden varoja koskevia tietoja hallussaan pitävien on salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava tiedot ulosottomiehelle ja keskusrikospoliisin yhteydessä toimivalle rahanpesun selvittelykeskukselle.

4 §

Rangaistus viranomaisen tämän lain nojalla antaman säännöstelymääräyksen rikkomisesta tai sen yrittämisestä sekä edellä 2 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annettujen asetusten rikkomisesta ja sen yrittämisestä säädetään rikoslain (39/1889) 46 luvun 1—3 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 _____ .

2.

Laki

ulosottokaaren 2 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ulosottokaaren (705/2007) 2 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohta sellaisena kuin se on laissa 1417/2009 ja

lisätään 2 luvun 2 §:n 1 momenttiin uusi 7 kohta seuraavasti:

2 §

Ulosottoperusteiden luettelo

6) valtioneuvoston, ministeriön, valtion keskushallintoon kuuluvan viraston ja aluehallintoviraston päätös sekä muu hallintopäätös, jos sen täytäntöönpanosta tämän lain mukaisessa järjestyksessä säädetään muussa laissa;

7) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annettu asetus, jossa säädetään luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämisestä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 ____ .

3.

Laki

Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 71 §:n 1 momenttiin uusi 11 a kohta seuraavasti:

8 LUKU

Erinäiset säännökset

71 §

Oikeus ja velvollisuus luovuttaa tietoja

11 a) Suomen tai ETA-valtion viranomaiselle, jonka tehtävänä on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annetun asetuksen, eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain (659/1967) tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (___/___) mukaan osallistua luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämiseen siinä laajuudessa kuin on tarpeen jäädyttämiseen liittyvien tehtävien täyttämiseksi;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 ____ .

4.

Laki

rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rikoslain (39/1889) 46 luvun 1 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laeissa 1522/1994, 563/1996, 706/1997, 365/2002 ja / , seuraavasti:

46 LUKU

Maahantuontiin ja maastavientiin liittyvät rikokset

1 §

Säännöstelyrikos

Joka rikkoo tai yrittää rikkoa

- 1) eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetussa laissa (659/1967),
- 2) valuuttalaissa (954/1985),
- 3) hintasulusta annetussa laissa (717/1988),
- 4) valmiuslaissa (1552/2011),
- 5) kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimusten soveltamisesta annetussa laissa (1682/1991),
- 6) ulkomaankaupan hallinnosta sekä tarkkailu- ja suojatoimenpiteistä eräissä tapauksissa annetussa laissa (1521/1994),
- 7) Euroopan unionin antamissa tuontia ja vientiä koskevissa asetuksissa,
- 8) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa (562/1996) tai
- 9) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 75 artiklan nojalla pääomanliikkeitä ja maksuja koskevista hallinnollisista toimenpiteistä annetuissa asetuksissa tai 215 artiklan nojalla talous- ja rahoitussuhteiden keskeyttämistä kolmannen maan kanssa tai rajoittavien toimenpiteiden kohdistamisesta luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin annetuissa asetuksissa

säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä, on tuomittava *säännöstelyrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 ____.

5.

Laki

rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 26 §:n 5 momentti,
muutetaan 26 §:n 3 ja 4 momentti, 35 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1428/2009, 37 §:n 5 momentti sekä
lisätään 37 §:ään uusi 6 momentti, jolloin nykyinen 6 momentti, sellaisena kuin se on laissa __/__, siirtyy 7 momentiksi seuraavasti:

26 §

Liiketoimen keskeyttäminen ja siitä kieltäytyminen

Rahanpesun selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystään kuuluva poliisimies voi antaa ilmoitusvelvolliselle määräyksen pidättyä suorittamasta liiketoimia enintään 30 päivän ajaksi, jos tällainen pidättyminen on tarpeen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämiseksi tai selvittämiseksi. Varojen tosiasiallisen edunsaajan on annettava selvitys varojen alkuperästä pidättymismääräyksessä annetussa ajassa. Pidättymismääräys on kumottava välittömästi kun se ei ole enää tarpeen. Jos varojen tosiasiallinen edunsaaja ei anna luotettavaa selvitystä varojen alkuperästä, tuomioistuin voi rahanpesun selvittelykeskuksen päällystään kuuluvan virkamiehen edellä tarkoitettuna määräaikana tekemästä pyynnöstä pidentää tätä aikaa enintään neljäksi kuukaudeksi kerrallaan.

Rahanpesun selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystään kuuluva poliisimies voi antaa ulkomaisen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen torjunnasta vastaavan viranomaisen pyynnöstä ilmoitusvelvolliselle määräyksen pidättyä suorittamasta liiketoimia enintään 30 päivän ajaksi, jos tällainen pidättyminen on tarpeen rahanpesun tai terrorismin rahoituksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Sen, johon määräys kohdistuu, on annettava selvitys varojen alkuperästä pidättymismääräyksessä annetussa ajassa.

35 §

Rahanpesun selvittelykeskus ja sen tehtävät

Keskusrikospoliisissa on rahanpesun selvittelykeskus, jonka tehtävänä on:

1) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, paljastaminen ja selvittäminen;

7) varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetussa lain (/2012) 3 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusten vastaanotto, mainitun lain 4 §:ssä tarkoitettujen jäädyttämisspäätösten edellytysten selvittäminen sekä jäädyttämisspäätöksiä koskevien esitysten tekeminen.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisellä ja selvittämisellä tarkoitetaan:

- 1) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen epäilyihin liittyvien ilmoitusten vastaanottamista, tallettamista ja käsittelemistä;
- 2) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista, selvittämistä ja esitutkintaan saattamista;
- 3) rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvien rikosten estämistä, paljastamista ja esitutkintaan saattamista;

37 §

Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa

Saatuja tietoja saa käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja esitutkintaan saattamiseksi, viranomaisille niille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi, 35 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetun tehtävän täytäntöön panemiseksi sekä eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämiseksi annetun lain (659/1967) 2 b §:ssä tarkoitettua varojen jäädyttämisen täytäntöönpanoa varten. Lisäksi selvittelykeskus voi luovuttaa tietoja viranomaisille rikosperusteisen menettämisseuraamuksen, vahingonkorvauksen tai hyvityksen täytäntöönpanoa varten.

Päätöksen 5 momentissa tarkoitettua tietojen luovuttamisesta tekee selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystön kuuluva poliisimies.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

Tullilain 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään tullilain (1466/1994) 14 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 331/1996 ja 65/2003, uusi 4 momentti seuraavasti:

14 §

Tullilla on oikeus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annetun asetuksen, eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain (659/1967) tai varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (___/___) toimeenpanemiseksi estää tavaran tuonti Suomen tullialueelle ja vienti Suomen tullialueelta, aluksen pääsy Suomen sisäisille aluevesille tai satamaan sekä lähteminen Suomen sisäisiltä aluevesiltä tai satamasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 2013

Pääministeri

Ulkoasiainministeri

1.

Lag

om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967) 2 a § 1 mom. och 4 §, sådana de lyder i lag 364/2002, samt fogas till lagen en ny 2 b § som följer:

2 a §

Genom förordning av statsrådet meddelas vid behov närmare bestämmelser om genomförandet av de förordningar om administrativa åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar som utfärdats med stöd av artikel 75 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och de förordningar om avbrytande av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med tredjeländer eller om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater som utfärdats med stöd av artikel 215 i nämnda fördrag.

—————
2 b §

Utöver vad som bestäms i de förordningar som utfärdats med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som avses i 2 a § 1 mom., verkställs frysning av tillgångarna för en fysisk eller juridisk person som anges i bilagorna till dessa förordningar av utmätningssmannen på ansökan av utrikesministeriet med beaktande av 8 kap. 1, 2, 5–10 och 12–15 § i utsökningsbalken (705/2007). Föremålet för beslutet svarar för de kostnader som frysningen av tillgångarna och förvaringen och förvaltningen av de frysta tillgångarna orsakar.

En förordning om frysning av tillgångar och upphävande av frysning verkställs omedelbart trots att ändring har sökts.

Kredit- och finansinstitut, försäkringsbolag och andra som innehar sådana uppgifter om tillgångarna för fysiska eller juridiska personer enligt 1 mom. som behövs när frysning av tillgångar verkställs ska trots

sekretessbestämmelserna utan dröjsmål sända uppgifterna till utmätningsmannen och centralen för utredning av penningtvätt som finns vid centralkriminalpolisen.

4 §

Om straff för brott eller försök till brott mot en regleringsföreskrift som någon myndighet har meddelat med stöd av denna lag samt för brott eller försök till brott mot de i 2 a § 1 mom. avsedda förordningar som utfärdats med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt bestäms i 46 kap. 1–3 § i strafflagen (39/1889).

Denna lag träder i kraft den xx xxxx 20 .

2.

Lag
om ändring av 2 kap. 2 § i utsökningsbalken

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i utsökningsbalken (705/2007) 2 kap. 2 § 1 mom. 6 punkten, sådan den lyder i lag 1417/2009, och

fogas till 2 kap. 2 § 1 mom. en ny 7 punkt som följer:

2 §

Förteckning över utsökningsgrunder

6) beslut av statsrådet, ett ministerium, ett ämbetsverk som hör till statens centralförvaltning och ett regionförvaltningsverk samt andra förvaltningsbeslut, om beslutet i fråga enligt någon annan lag ska verkställas i den ordning som anges i denna lag,

7) en förordning som utfärdats med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där det bestäms om frysning av en fysisk eller juridisk persons tillgångar

Denna lag träder i kraft den xx xxxx 20 .

3.

Lag

om ändring av 71 § i lagen om Finansinspektionen

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till 71 § 1 mom i lagen om Finansinspektionen (878/2008) en ny 11 a-punkt som följer:

8 KAP.

Särskilda bestämmelser

71 §

Rätt och skyldighet att lämna ut information

11 a) de myndigheter i Finland eller andra EES-stater som har i uppgift att delta i frysningen av en fysisk eller juridisk persons tillgångar enligt en förordning som utfärdats med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967) eller lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (/), i den utsträckning det behövs för att fullgöra uppgifterna i anslutning till frysningen,

Denna lag träder i kraft den xx xxxx 20 .

4.

**Lag
om ändring av 46 kap. 1 § i strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i strafflagen (38/1889) 46 kap. 1 § 1 mom., sådant det lyder i lagarna 1522/1994, 563/1996, 706/1997, 365/2002 och / , som följer:

46 KAP.

Brott som har samband med införsel och utförsel

1 §

Regleringsbrott

Den som bryter mot eller försöker bryta en i

- 1) lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967),
- 2) valutalagen (954/85),
- 3) lagen om prisstopp (717/1988),
- 4) beredskapslagen (1552/2011),
- 5) lagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om ett internationellt energiprogram och om tillämpningen av avtalet (1682/1991),
- 6) lagen om förvaltningen av utrikeshandeln samt om kontroll- och skyddsåtgärder i vissa fall (1521/1994),
- 7) Europeiska unionens förordningar om import och export,
- 8) lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996), eller
- 9) förordningar om administrativa åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar som utfärdats med stöd av artikel 75 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och förordningar om avbrytande av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med tredjeländer eller om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater som utfärdats med stöd av artikel 215 i nämnda fördrag

föreskriven eller med stöd av nämnda föreskrifter eller rättsakter meddelad regleringsföreskrift, ska för regleringsbrott dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den xx xxxx 20 .

5.

Lag

om ändring av lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008) 26 § 5 mom.,

ändras 26 § 3 och 4 mom., 35 § 1 och 2 mom. och 37 § 5 mom., samt

fogas till 37 § ett nytt 6 mom., varvid det nuvarande 6 mom., sådant det lyder i lag / , blir 7 mom., som följer:

26 §

Avbrytande av affärstransaktioner och vägran att utföra sådana

En polisman som tillhör befälet och är anställd vid centralen för utredning av penningtvätt kan meddela den rapporteringsskyldiga ett förordnande att under högst 30 dagar avstå från att utföra affärstransaktioner, om en sådan åtgärd behövs för att förhindra eller utreda penningtvätt eller finansiering av terrorism. Tillgångarnas verkliga förmånstagare ska redogöra för tillgångarnas ursprung inom den tid som anges i förordnandet. Förordnandet ska upphävas omedelbart, när det inte längre behövs. Om tillgångarnas verkliga förmånstagare inte ger en tillförlitlig redogörelse för tillgångarnas ursprung, kan domstolen på begäran av en tjänsteman som tillhör befälet vid centralen för utredning av penningtvätt som framställs inom ovan nämnda tidsfrist förlänga denna tid med högst fyra månader åt gången.

En polisman som tillhör befälet och är anställd vid centralen för utredning av penningtvätt kan på begäran av en utländsk myndighet som ansvarar för bekämpning av penningtvätt eller av finansiering av terrorism meddela den rapporteringsskyldiga ett förordnande att under högst 30 dagar avstå från att utföra affärstransaktioner, om en sådan åtgärd behövs för att förhindra eller utreda penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den som förordnandet gäller ska redogöra för tillgångarnas ursprung inom den tid som anges i förordnandet.

35 §

Centralen för utredning av penningtvätt och dess uppgifter

Vid centralkriminalpolisen finns det en central för utredning av penningtvätt som har till uppgift att

1) förhindra, upptäcka och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism,

7) ta emot anmälningar som avses i 3 § i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (/) samt utreda förutsättningarna för och göra framställningar om de beslut om frysning av tillgångar som avses i 4 § i den lagen.

Med förhinderande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism avses

4) mottagande, registrering och behandling av anmälningar som gäller misstankar om penningtvätt och finansiering av terrorism,

5) förhinderande, upptäckande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism och att göra dessa till föremål för förundersökning,

6) förhinderande, upptäckande och utredning av brott i samband med penningtvätt och finansiering av terrorism och att göra brotten till föremål för förundersökning,

37 §

Rätten att få, använda och lämna ut uppgifter

De uppgifter som fåtts får trots sekretessbestämmelserna lämnas ut och användas för förhinderande, upptäckande och utredande av penningtvätt och av finansiering av terrorism och för att göra penningtvätt och finansiering av terrorism till föremål för förundersökning, till myndigheter för skötseln av de uppgifter som föreskrivs för dem i lag, för verkställande av den uppgift som avses i 35 § 1 mom. 7 punkten samt för frysning av tillgångar enligt 2 b § i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967). Dessutom får centralen för utredning av penningtvätt lämna ut uppgifter till myndigheter för verkställande av förverkandepåföljd, skadestånd eller gottgörelse på grund av brott.

Beslut om utlämnande av uppgifter som avses i 5 mom. fattas av en polisman som tillhör befälet och är anställd vid centralen för utredning av penningtvätt.

Denna lag träder i kraft den xx xxxx 20 .

6.

Lag

om ändring av 14 § i tullagen

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till 14 § i tullagen (1466/1994), sådan paragrafen lyder delvis ändrad i lagarna 331/1996 och 65/2003, ett nytt 4 mom. som följer:

14 §

För verkställande av en förordning som utfärdats med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967) eller lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (/) har Tullen rätt att förhindra införsel av en vara till Finlands tullområde och utförsel från Finlands tullområde, tillträde för ett fartyg till Finlands inre territorialvatten eller finsk hamn samt avfärd från Finlands inre territorialvatten eller finsk hamn.

Denna lag träder i kraft den xx xxxx 20 .

Helsingfors den 2013

Statsminister

Utrikesminister

RINNAKKAISTEKSTIT

[Lisätään hallituksen esityksen viimeistelyvaiheessa.]