

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi. Ehdotetulla lailla luotaisiin menetelmä, jolla terroritekoihin osallistuvien tai niiden toteuttamista edistävien henkilöiden, yhteisöjen ja ryhmien varat voitaisiin Suomessa jäädyttää Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston vuonna 2001 hyväksymän päätöslauselman edellyttämällä tavalla.

Ehdotetun lain nojalla jäädytettäisiin sellaisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden varat, joita on syytä epäillä, joille vaaditaan rangaistusta tai jotka on tuomittu rikoslain mukaisesta terrorismirikoksesta. Lisäksi jäädytettäisiin Euroopan unionin neuvoston yhteisen kannan liitteessä lueteltujen unionin alueella toimivien terroristien varat, joita ei ole jäädytetty Euroopan unionin neuvoston asetuksella. Laki mahdollistaisi myös varojen jäädyttämisen toisen valtion tekemän jäädyttämisspyynnön perusteella. Lisäksi laki mahdollistaisi edellä tarkoitettujen tahojen omis-

tuksessa tai määräysvallassa olevien oikeushenkilöiden varojen jäädyttämisen. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lakiin lisättäisiin säännökset rahanpesun selvittelykeskukselle varojen jäädyttämisestä aiheutuvista uusista tehtävistä.

Ehdotetun lain nojalla kiellettäisiin jäädytettyjen varojen käyttäminen sekä varojen luovuttaminen sellaisille tahoille, joiden varat on päätetty jäädyttää. Kieltojen tarkoituksena on estää varojen päätyminen terrorististen tekojen toteuttamiseen tai niiden rahoittamiseen. Laissa säädettyjen kieltojen rikkomisesta rangaistaisiin rikoslain mukaisena säännöstelyrikoksena.

Lisäksi ehdotetaan muutoksia rikoslain maastavientiin ja maahantuontiin liittyviä rikoksia koskevaan lukuun.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	3
2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	6
2.2.1 Maita, joissa hallinnollinen varojenjäädys on käytössä	6
2.2.2 Maita, joilla ei ole erillistä hallinnollisen varojenjäädysmekanismia	8
2.3 Nykytilan arviointi	10
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	11
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	14
4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan	14
4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	15
5 ASIAN VALMISTELU	16
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	16
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	16
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	17
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	18
1 Lakiehdotusten perustelut	18
1.1 Laki varojen jäädysmekanismista terrorismin torjumiseksi	18
1.2 Rikoslaki	40
46 luku. Maahantuontiin ja maastavientiin liittyvät rikokset	40
1.3 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä	40
2 Voimaantulo	40
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	41
LAKIEHDOTUKSET	42
varojen jäädysmekanismista terrorismin torjumiseksi	42
rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta	46
rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta	47
LIITE	48
RINNAKKAISTEKSTIT	48
rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta	48

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Terrorisminvastaiset finanssipakotteet ovat vuoden 2001 jälkeen vakiintuneet keskeiseksi osaksi keinovalikoimaa, jolla kansainvälisesti pyritään torjumaan terrorismia ja sen rahoitusta. Tärkeimmät varojen jäädyttämistä terrorismin torjumiseksi koskevat kansainväliset velvoitteet perustuvat Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1373 (2001), jonka nojalla jäsenvaltioiden tulee jäädyttää terroritekoihin osallistuvien tai niiden toteuttamista edistävien henkilöiden ja yhteisöjen varat. Päätöslauselma edellyttää niin ikään, että varojen luovuttaminen tällaisille henkilöille ja yhteisöille kielletään. Päätöslauselmassa ei kuitenkaan yksilöidä pakotteiden kohteiksi joutuvia henkilöitä ja yhteisöjä, vaan yksilöinti jää jäsenvaltioiden vastuulle.

Päätöslauselman velvoitteet on pantu Euroopan unionissa toimeen yhteisellä kannalla ja asetuksella, joiden tarkoituksena on ollut turvata niiden yhdenmukainen tulkinta ja täytäntöönpano EU-maissa. Varojen jäädyttämisestä ei kuitenkaan ennen Lissabonin sopimusta voitu asetuksella antaa jäsenvaltioita sitovia määräyksiä silloin, kun kyse on EU:n alueella toimivista henkilöistä tai ryhmistä. Joulukuun alussa 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen luomasta toimivaltapohjasta huolimatta EU-tason sääntelyä ei vielä ole annettu. Varojen jäädyttämistä koskevien velvoitteiden täysimittaisen toimeenpanon on siksi katsottu edellyttävän lisäksi kansallisia toimia.

Suomen lainsäädäntö mahdollistaa vain YK:n turvallisuusneuvoston ja EU:n neuvoston asetukseen perustuvien pakotteiden täytäntöönpanon. OECD:n yhteydessä toimiva rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen asiantuntijaelin (Financial Action Task Force, FATF) katsoi vuonna 2007 Suomea koskevan maatarkastuksen loppuraportissa, että kyseessä on puute Suomen terrorismitorjunnan valmiudessa ja suositti, että Suomen tulisi perustaa kansallinen hallinnollinen järjestelmä varojen jäädyttämiseksi terrorismin torjumista varten. Kun EU-tason sääntely ei Lissabonin sopimuksen voimaantulon

jälkeenäkään ole kattanut täytäntöönpanossa olevaa aukkoa, FATF on ottanut Suomen tilanteen seurantaan ja toistuvasti kiinnittänyt huomiota suomalaisen järjestelmän puutteisiin. Myös YK:n turvallisuusneuvoston terrorisminvastainen komitea (Counter-Terrorism Committee, CTC) on ottanut kannan, jonka mukaan Suomi ei ole asianmukaisesti pannut täytäntöön varojen jäädyttämistä koskevia, päätöslauselmaan 1373 (2001) sisältyviä velvoitteitaan, koska sillä ei ole kansallista varojen jäädyttämismekanismeja. CTC:n Suomea koskevassa täytäntöönpanoarviossa vuodelta 2008 viitataan kansallisen mekanismin puuttumiseen vakavana täytäntöönpanon puutteena.

Eduskunnan hallintovaliokunta on lausunnossaan 23/2007 vp todennut, että valiokunta pitää tärkeänä kansallisen hallinnollisen varojen jäädytysjärjestelmän luomista terrorismin rahoituksen estämiseksi. Lakivaliokunta on puolestaan lausunnossa 16/2007 vp pitänyt tärkeänä sitä, että valtioneuvosto pyrkii jatkossakin johdonmukaisesti edistämään oikeusturvan toteutumista menettelyissä, joissa Euroopan unionissa tehtävillä päätöksillä kohdistetaan terrorisminvastaisia pakotteita yksittäisiin henkilöihin ja yhteisöihin.

2 Nykytila**2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö**

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) 1 ponsikappaleen c kohdan mukaan jäsenvaltioiden on viipymättä jäädytettävä terroristisia tekoja tekevien, niihin osallistuvien, niitä yrittävien tai edistävien henkilöiden, tällaisten henkilöiden omistamisen tai niiden suorassa tai epäsuorassa määräysvallassa olevien tahojen ja niiden puolesta tai ohjaamina toimivien tahojen varat ja taloudelliset resurssit, mukaan lukien tällaisten henkilöiden ja niitä lähellä olevien tahojen omistamista ja suorassa tai epäsuorassa määräysvallassa olevista varoista syntyvät tuotot. Päätöslauselman 1 ponsikappaleen d kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä kansalaisiaan sekä alueellaan olevia henkilöitä ja muita tahoja saattamasta varoja, taloudellisia

resursseja tai niihin liittyviä palveluita suoraan tai epäsuorasti yllä lueteltujen tahojen hyödynnettäväksi. Muista pakotepäätöslauselmista poiketen tässä päätöslauselmassa tai sen liitteissä ei luetella niitä henkilöjä, yhteisöjä ja ryhmiä, joiden turvallisuusneuvosto katsoo kuuluvan pakotteiden piiriin. Tämän vuoksi kunkin yksittäisen jäsenvaltion tehtäväksi jää etsiä ja yksilöidä ne henkilöt, yhteisöt ja ryhmät, joiden on katsottava täyttävän päätöslauselman mukaisen määritelmän, ja jäädytettävä omalla alueellaan olevat, tällaisille tahoille kuuluvat varat.

Suomessa ei ole kansallisesti säädetty päätöslauselman 1 ponsikappaleen c ja d kohdan täytäntöön panemisesta, vaan varojen jäädyttämisessä on nojaututtu EU-tason sääntelyyn ja siihen liittyviin kansallisiin kriminalisointeihin.

EU:n neuvosto hyväksyi 27.12.2001 päätöslauselman 1373 (2001) täytäntöön panemiseksi kaksi unionin yhteistä kantaa sekä yhteisöasetuksen: 1) päätöslauselmaa 1373 (2001) kokonaisvaltaisesti koskeva yhteinen kanta 2001/930/YUTP, 2) päätöslauselman pakotteenluonteisia velvoitteita (varojen jäädytystä ja varojen siirron kieltoa) koskeva yhteinen kanta 2001/931/YUTP samoin kuin 3) varojen jäädytystä ja varojen siirron kieltä koskeva neuvoston asetus (EY) N:o 2580/2001.

Yhteinen kanta 2001/931/YUTP ja asetus 2580/2001 tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin terrorismin torjumiseksi kohdistettavista erityistoimenpiteistä pyrkivät varmistamaan päätöslauselman pakotteenluonteisten velvoitteiden yhdenmukaisen tulkinnan ja täytäntöönpanon EU-maissa. Asetus koskee yhteisessä kannassa määritellyn terroritekoon syyllistyneiden henkilöiden varojen jäädyttämistä samoin kuin varojen luovuttamisen kieltä tällaisille henkilöille tai heidän omistamilleen tai heidän puolestaan toimiville yhteisöille. Neuvoston asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaiseen kaikissa jäsenvaltioissa.

Yhteisen kannan 2001/931/YUTP 1 artiklan 3 kohta sisältää terroriteon määritelmän, joka vastaa EU:n terrorismipuitepäätökseen sisältyvää terroriteon määritelmää. Puitepäätöksen tarkoittamat terrorismirikokset on säädetty rangaistaviksi myös Suomessa (RL 34 a luku). Terrorisminvastaisia finanssipa-

otteita voidaan neuvoston asetuksen 2580/2001 2 artiklan mukaan kohdistaa:

i) luonnollisiin henkilöihin, jotka tekevät tai yrittävät tehdä terroriteon taikka osallistuvat terroriteon tekemiseen tai edistävät sellaisen tekemistä;

ii) oikeushenkilöihin, ryhmiin tai yhteisöihin, jotka tekevät tai yrittävät tehdä terroriteon taikka osallistuvat terroriteon tekemiseen tai edistävät sellaisen tekemistä;

iii) oikeushenkilöihin, ryhmiin tai yhteisöihin, joita omistaa tai joissa määräysvaltaa käyttää yksi tai useampi i ja ii alakohdassa tarkoitettu luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, ryhmä tai yhteisö; tai

iv) luonnollisiin henkilöihin, oikeushenkilöihin, ryhmiin tai yhteisöihin, jotka toimivat yhden tai useamman i ja ii alakohdassa tarkoitetun luonnollisen henkilön, oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön puolesta tai ohjauksessa.

Yhteisen kannan 1 artiklan 4 kohdan mukaan luettelo terroritekoihin sekaantuneista henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä laaditaan tarkkojen tietojen tai sellaisten asiaan liittyvien seikkojen perusteella, jotka osoittavat, että toimivaltainen kansallinen viranomais on tehnyt kyseisiä henkilöitä, ryhmiä tai yhteisöjä koskevan päätöksen esitutkinnan aloittamisesta, syytetoimien käynnistämisestä tai tuomitsemisesta. Listauksen tueksi on siis EU:ssa voitava esittää tällainen toimivaltaisen viranomaisen (lähtökohtaisesti oikeusviranomaisen) päätös. Kriteerien täytyminen ei kuitenkaan välttämättä johda listaukseen, sillä listaamisen edellytyksenä on jäsenmaiden yksimielisyys neuvostossa. Listauspäätös voi sen vuoksi jäädä tekemättä myös poliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvien näkökohtien perusteella.

Asetuksen 2580/2001 1 artiklassa määritellään jäädytyksen kohteena olevat varat, muut rahoituksen lähteet ja taloudelliset resurssit. Määritelmä on yhdenmukainen YK:n kansainvälisen terrorismin rahoituksen vastaisen yleissopimuksen vastaavan määritelmän kanssa, ja sen mukaan "varat" tarkoittavat kaikenlaista aineellista tai aineetonta, irtainta tai kiinteää omaisuutta sen hankintatavasta riippumatta, sekä kaikenlaisia oikeudellisia asiakirjoja, mukaan luettuna sähköiset tai digitaaliset asiakirjat, jotka todistavat tällaiseen varallisuuteen liittyvän omistusoikeuden tai

edun, esimerkiksi pankkiluotot, matkashekit, pankkishekit, maksumääräykset, osakkeet, takuut, velkakirjat, asetteet ja remburssit.

Asetuksen 5 artiklassa säädetään poikkeuksista varojen jäädyttämistä koskevaan velvoitteeseen. Artikla mahdollistaa kertyneiden korkojen lisäämisen jäädytetyille tileille. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat myös harkintansa mukaan antaa yksittäisiä lupia varojen käyttämiseen inhimillisten perustarpeiden täyttämiseksi. Lupien tulee kuitenkin olla tarkoituksenmukaisia ottaen huomioon tavoitteen terroritekojen rahoittamisen estämisestä. Toimivaltaiset viranomaiset voivat em. edellytyksin antaa yksittäisiä lupia myös ennen asetuksen voimaantuloa tehtyjen tai syntyneiden sopimusten tai velvoitteiden perusteella maksettavien maksujen suorittamiseen. Tämän edellytyksenä kuitenkin on, että maksut suoritetaan yhteisön alueella oleville jäädytetyille tileille. Varojen jäädyttäminen ei vaikuta niiden omistukseen. EU:n käytännön mukaan myöskään henkilöiden, joiden hallussa tai hallinnassa on listatun henkilön tai yhteisön omistamia varoja (esim. jos varat on luovutettu rahoituslaitokselle vakuudeksi), ei tarvitse luopua hallussa- tai hallinnassapidosta. Toimivaltaisen viranomaisen etukäteinen valtuutus tarvitaan kaikkeen varojen käyttöön ja käsittelemiseen, ml. omistusoikeuden siirrot, varojen kuljettaminen ja muuntaminen (esim. omaisuudenhoito). Taloudellisten resurssien henkilökohtainen käyttö normaaliin elämiseen on sallittua. Taloudellisia resursseja koskeva määritelmä ei kata omaisuutta, joka soveltuu vain henkilökohtaiseen käyttöön ja kulutukseen.

Finanssipakotteisiin liittyvät niin sanotut humanitaariset poikkeukset tulivat ajankohtaisiksi kohdennettujen pakoteinstrumenttien käyttöönoton ja erityisesti terrorismin vastaisten pakotteiden myötä. Humanitaarisilla poikkeuksilla tarkoitetaan jäädytettyjen varojen vapauttamista toimivaltaisen viranomaisen valtuutuksella perustarpeiden tyydyttämiseksi, esim. elintarvikkeiden hankintaan, asumiskuluihin, lääkkeisiin, sairaanhoitoon, veroihin, vakuutusmaksuihin, julkisten palveluiden käyttämiseen, oikeuspalveluihin, jäädytettyjen varojen säilyttämiseen ja hoitoon tai muihin poikkeuksellisiin menoihin. EU:n pakotesuuntaviivat (17464/09) sisältä-

vät EU:n pakoteinstrumentteihin sisällytettävän humanitaarisia poikkeuksia koskevan vakiomuotoilun. Vakiomuotoilussa on otettu huomioon myös YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1267 (1999) perustuvan ns. al-Qaida-pakotekomitean hyväksymät varojen vapautusperusteet (pätöslauselma 1452 (2002) ja päätöslauselma 1735 (2006)). Humanitaaristen poikkeuksien lisäksi jäädytetyjä varoja voidaan vapauttaa tietyin edellytyksin panttioikeuden toteuttamiseksi. Tileille voidaan myös lisätä tietyin edellytyksin korko- ja muita tuloja.

Neuvosto laatii luettelon niistä henkilöistä, ryhmistä tai yhteisöistä, joihin terrorisminvastaisia rajoittavia toimia kohdistetaan. Päätökset luettelosta tehdään yksimielisesti ja yhteisessä kannassa 2001/931/YUTP määriteltyjen listauskriteerien mukaisesti. Ehdotuksia listalle lisättävistä henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä voivat tehdä EU-jäsenvaltiot sekä EU:n ulkopuoliset maat. Jos ehdotuksen tekee EU:n ulkopuolinen maa, tulee erityisesti varmistaa, että tapauksessa on noudatettu perus- ja ihmisoikeuksia, kuten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Yhteisen kannan 2001/931/YUTP 1 artiklan 6 kohta edellyttää, että luettelossa olevien henkilöiden ja yhteisöjen nimet tarkistetaan säännöllisin väliajoin sen varmistamiseksi, että niiden säilyttäminen luettelossa on perusteltua. Yhteisen kannan mukaan listan säännöllinen tarkistaminen on tehtävä vähintään keran puolessa vuodessa. Listalta poistamisesta voidaan päättää myös puolivuotistarkastelun ulkopuolella. Listalta poistaminen on aiheellista, jos yhteisen kannan kriteerit eivät enää täyty tai jos listattu henkilö on kuollut.

Asetuksen 2580/2001 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on määrättävä asetuksen rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain (659/1967, pakotelaki) 4 §:n mukaan Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan pääomien liikkuuutta, maksuja tai muita taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä koskevan Euroopan yhteisön perustamisso- pimuksen 60, 301 tai 308 artiklan nojalla annettujen asetusten rikkomisesta ja sen yrittä-

misestä rangaistaan rikoslain 46 luvun 1–3 §:n mukaisena säännöstelyrikoksena. Asetus 2580/2001 on perustamissopimuksen 60, 301 tai 308 artiklan mukaisella toimivaltaperusteella annettu, pakotelaissa tarkoitettu neuvoston asetus, jonka rikkominen tulee siten rangaistavaksi mainitun rikoslain kohdan mukaan. Varojen luovuttaminen listatulle taholle voi lisäksi tulla arvioitavaksi rikoslain 34 a luvun 5 §:n mukaisena terrorismin rahoitusrikoksena.

Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa YUTP-instrumentin nojalla asetettavia finanssipakotteita ei katsottu mahdolliseksi kohdistaa EU:n sisäisiin terroristiryhmiin tai terroristeihin, joten asetuksen 2580/2001 mukainen velvoite varojenjäädytykseen koskee ainoastaan EU:n ulkopuolisia terroristeja. Yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteeseen listataan lisäksi myös EU:n ”sisäisiä terroristeja”, mutta päätöslauselman 1373 mukaisen jäädyttämisvelvoitteen täytäntöön paneminen on tältä osin jäänyt jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöratkaisujen varaan.

Alun perin vuonna 2001 yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä oli lueteltuna 21 EU:n sisällä toimivaa henkilöä ja 11 EU:n sisällä toimivaa ryhmää ja yhteisöä. Myöhemmin luetteloa on päivitetty ja vuoden 2011 lopussa voimassa olleessa, yhteisen kannan 2001/931/YUTP ajantasaistamiseksi tehdyn yhteisen kannan 2009/468/YUTP liitteessä on lueteltuna 31 EU:n sisällä toimivaa henkilöä ja 18 ryhmää ja yhteisöä. Vuoden 2009 jälkeen EU:n sisäisiä terroristeja ei ole lisätty luetteloon. Kaikki luettelossa olevat 31 henkilöä ovat espanjalaisia ETA-aktivisteja.

Asetuksen 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan mukainen luettelo on viimeksi ajantasaistettu neuvoston täytäntöönpanoasetuksella 1375/2011. Luettelossa oli vuoden 2011 lopussa 26 henkilöä ja 25 ryhmää tai yhteisöä. Näiden henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen osalta varojen jäädytys on edellä mainitun mukaisesti voimassa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. On lisäksi huomattava, että al-Qaida ja Taleban järjestöjä koskevat erilliset YK:n turvallisuusneuvoston päätökset ja EU:n asetukset ovat EU:n jäsenvaltioita suoraan velvoittavia.

2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

2.2.1 Maita, joissa hallinnollinen varojenjäädytys on käytössä

Yhdysvallat ja *Iso-Britannia* ovat jo pitkään ylläpitäneet kansallisia terroristilistoja. Ison-Britannian voimassa oleva Terrorist Asset-Freezing Act on vuodelta 2010. Muista maista, joilla on varojen hallinnollisen jäädyttämisen mahdollistavaa lainsäädäntöä, Suomen kannalta keskeisimmät ovat Alankomaat, Australia, Belgia, Italia, Itävalta, Kanada, Ranska, Saksa, Sveitsi ja Tšekki.

Alankomaissa vuoden 1977 pakotelakiin tehdyt muutokset mahdollistavat kansallisen hallinnollisen varojen jäädyttämisen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttamiseksi, kansainvälisen oikeusjärjestyksen edistämiseksi tai terrorismin vastustamiseksi. Lain nojalla voidaan siten jäädyttää myös EU:n sisäisten terroristien varat. Päätöslauselman 1373 (2001) täytäntöönpanoa koskee terrorisminvastainen pakotemääräys (Sanctions Order) vuodelta 2007. Jäädyttämisestä päättää ulkoministeri asiaankuuluvan aineiston perusteella. Jäädytyspäätöksestä voi valittaa hallintomenettelylain mukaan, ja valitusmenettelyn jälkeenkin jäädytyksen kohteena oleva voi pyytää päätökseen uudelleen arviointia sillä perusteella, että asiasta on saatavilla lisätietoa.

Australiassa ulkoministeri voi YK:ta koskevan lain nojalla päättää henkilön tai yhteisön lisäämisestä kansalliselle varojenjäädytyksen mahdollistavalle listalle, jos ministeri on vakuuttunut siitä, että listattava henkilö tai yhteisö täyttää turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) 1 ponsikappaleen c kohdassa mainitut kriteerit. Mikäli Australian viranomaisten tietoon saatetaan toisen maan tekemiä listauspäätöksiä, tutkitaan nämä päätökset pikaisesti sen selvittämiseksi, tulisiko henkilö tai yhteisö listata myös Australian lainsäädännön nojalla. Käytännössä tämä merkitsee Australian ja ko. maan tiedustelupalvelujen välistä tietojenvaihtoa.

Listattu henkilö tai yhteisö voi pyytää ministeriltä listauspäätöksen kumoamista. Tämän lisäksi henkilö tai yhteisö voi hakea päätöksen uudelleen arviointia liittovaltion tuomioistuimelta hallintomenettelylain mukai-

sesti. Mikäli tuomioistuin katsoo, että listaamispäätöstä rasittaa menettelyvirhe, tulee sen palauttaa päätös ministerille. Tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia listaamisperusteita. Ministeri voi vapauttaa varoja humanitaarisista syistä YK:n turvallisuusneuvoston soveltamien periaatteiden mukaisesti. Laissa säädetään varoja hallussa pitävien (esim. rahoituslaitos) vastuuvapaudesta varojen omistajan esittämiä vaatimuksia vastaan.

Belgiassa jäädytyspäätöksen tekevä toimivaltainen taho on ministeriöiden välinen tiedustelu- ja turvallisuuskomitea. Jäädättämispäätökset pohjautuvat uhkakuvien analysointia koordinoivan elimen arvioon. Päätös edellyttää lisäksi toimivaltaisen oikeusviranomaisen konsultaatiota sekä ministereistä koostuvan neuvoston puolta.

Jäädättyspäätöksiä tulee arvioida uudelleen säännöllisin väliajoin, mutta kuitenkin vähintään kaksi kertaa vuodessa sen varmistamiseksi, että henkilöiden ja muiden tahojen varojen jäädättäminen on edelleen perusteltua. Listaa koskevat muutosehdotukset tulee toimittaa valtiovarainministeriölle, joka myös päättää varojen vapauttamisesta perustoitteentulon mahdollistamiseksi. Jäädättyspäätöksestä on mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen.

Italiassa syyttäjälaitos tai poliisipäällikkö on toimivaltainen taho jäädättämään terrorismista epäiltyjen pankkitilit. Toimivalta perustuu mafian vastaiseen lakiin vuodelta 1965, jota on sittemmin muutettu koskemaan myös terroristeja ja tapauksia, joissa ei ole yhteyttä rikostutkintaan. Vuonna 2001 lakia muutettiin soveltumaan myös kansainvälisiin terroristeihin. Varat voidaan pitää jäädätettyinä enimmillään vuoden. Tämän jälkeen varat todetaan valtiolle menetetyiksi, mikäli ei voida osoittaa todistusaineistoa varojen laillisesta alkuperästä. Viranomaisten välinen yhteistyöelin voi päättää varojen vapauttamisesta humanitaarisiin tarkoituksiin.

Itävallassa keskuspankki voi valuuttalain puitteissa omasta aloitteestaan liittovaltion suostumuksella tai liittohallituksen esityksestä jäädättää varoja kansainvälisten velvoitteiden toimeenpanemiseksi tai Itävallan intressien turvaamiseksi ulkomailta. Menettelyn puitteissa voidaan jäädättää muun muassa yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä mainittujen EU:n sisäisten terroristien varat.

Päätös julkistetaan virallisena tiedonantona, josta voi valittaa joko perustuslakituomioistuimeen tai hallintotuomioistuimeen.

Kanadassa kenraalikuvernööri voi YK:ta koskevan lain nojalla päättää kansallisesta listaamisesta edellyttäen, että on perusteltua syytä olettaa, että henkilöllä tai yhteisöllä on yhteys terroritoimintaan. Lisäksi kenraalikuvernööri voi päättää henkilön tai yhteisön listaamisesta rikoslain nojalla. Menettelyt eroavat toisistaan siinä, että rikoslaissa näyttökynnys on YK-lakia korkeammalla. Rikoslain mukaan kenraalikuvernöörin tulee olla vakuuttunut siitä, että henkilö tai yhteisö on tietoisesti mukana terroritoiminnassa. Rikoslain mukainen jäädättysmenettely on tarkoitettu sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen listaamiseksi, jotka muodostavat uhkan Kanadan sisäiselle turvallisuudelle.

Mikäli viranomaisten tietoon saatetaan toisen maan tekemiä listauspäätöksiä, turvallisuustiedustelupalvelu ja/tai poliisi arvioi vastaanotetun tiedon uskottavuuden. Käytännössä tämä merkitsee Kanadan ja ko. maan tiedustelupalvelujen välistä tietojenvaihtoa. Kenraalikuvernööri tekee listauspäätöksen yleisestä turvallisuudesta ja hätätilavalmiudesta vastaavan ministerin esityksestä. Listauksesta ilmoitetaan liittohallituksen virallisessa lehdessä sekä yleisestä turvallisuudesta vastaavan ministerin ja/tai ulkoministerin lehdistötiedotteella.

Kanadan kansalainen tai Kanadassa oleskelevä henkilö voi vaatia listalta poistamista. Henkilö voi vaatia kirjallisesti listalta poistamista toimivaltaiselta ministeriöltä ja/tai hakea tuomarilta ministeripäätöksen oikeudellista uudelleenarviointia. Tuomarin tulee tutkia hakemus viipymättä. Hakijalle tulee varata kohtuullinen tilaisuus tulla kuulluksi. Yleisestä turvallisuudesta vastaavan ministerin tulee arvioida rikoslain nojalla tehtyjä listauksia kahden vuoden välein. Ministeri voi vapauttaa varoja humanitaarisiin tarkoituksiin.

Ranskan hallitus voi raha- ja talouslain nojalla annetulla asetuksella valtiovarainministeriön raportissa esitetyn perusteella estää muualla kuin Ranskassa asuvien henkilöiden varojen siirtämisen ulkomaille. Ranskassa asuvien varat voidaan jäädättää tilanteessa, jossa henkilöä epäillään yhteyksistä terrorismiin.

Saksassa rahoitussektorin valvonnasta vastaava viranomaislain voi luottolaitoksia koskevan lain nojalla antaa rahoituslaitoksille määräyksiä tilien tai talletusten jäädyttämiseksi sekä rahoitustapahtumien kieltämiseksi, mikäli on olemassa tietoja siitä, että talletukset, rahoituslaitoksille uskottu muu omaisuus tai rahoitustapahtuma toteutuessaan palvelee rikoslain tarkoittamaa terrorismiryhmittymää. Luottolaitoslaissa todetaan erikseen em. yhteyden olevan olemassa erityisesti silloin kun tilin tai talletuksen haltija, edunsaaja tai rahoituslaitoksen asiakas on EU:n neuvoston yhteisen kannan 931/2001/YUTP liitteessä listattu henkilö tai oikeushenkilö.

Valvontaviranomainen voi tapauskohtaisesti vapauttaa varoja humanitaarisiin tarkoituksiin. Listatulla taholla on mahdollisuus valittaa päätöksestä.

Sveitsissä pääasiallinen menettely varojen jäädyttämiseksi perustuu rahanpesulainsäädäntöön, jonka nojalla terrorismin rahoittamisesta epäiltyjen varoja voidaan jäädyttää viiden päivän ajaksi viranomaispäätöksellä. Tämän jälkeen jäädytystä voidaan syyttäjän päätöksellä jatkaa rikosprosessin keston ajaksi. Sveitsi on kuitenkin järjestelmänsä puutteisiin kohdistuneen kritiikin takia luonut myös toissijaisen menettelyn varojen jäädyttämiseksi: perustuslain mukaan liittoneuvosto voi parlamenttia kuulematta tehdä päätöksen varojen jäädyttämisestä, jos se arvioi maan turvallisuuden tai muun kansallisen edun sitä edellyttävän. Toissijaisen järjestelmän mukaisia jäädyttämisspäätöksiä ei kuitenkaan ole toistaiseksi tehty. FATF:n arvion mukaan Sveitsin jäädyttämismenettely on ”osittain yhdenmukainen” järjestön standardien kanssa.

Tšekissä valtiovarainministeriö voi kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpanosta annetun lain nojalla päättää varojen jäädyttämisestä todettuaan, että varat kuuluvat YK:n tai EU:n asettamien pakotteiden kohteena olevalle henkilölle tai oikeushenkilölle. Laissa omaksuttu määritelmä kattaa myös yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä luetellut niin sanotut EU:n sisäiset terroristit.

2.2.2 Maita, joilla ei ole erillistä hallinnollisen varojenjäädytyksen mekanismia

Kaikilla EU-mailla ei ole hallinnollisen varojenjäädytyksen mahdollistavaa lainsäädäntöä. Myöskään Pohjoismaissa ei ole mahdollista jäädyttää varoja terrorismin torjumiseksi muuten kuin rikostutkinnan yhteydessä.

Islannissa varoja voidaan jäädyttää kesällä 2008 hyväksytyin pakotelain nojalla YK:n turvallisuusneuvoston, muiden kansainvälisten järjestöjen tai valtioryhmittymien hyväksymien pakotteiden toimeenpanemiseksi. Pakotteet laitetaan täytäntöön asetuksilla. Henkilölistat tai muut luettelot mm. pakotteiden piiriin kuuluvista tuotteista julkaistaan hallituksen virallisessa lehdessä, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi pakotteiden tehokkuuden varmistamiseksi. Islannin lainkäyttövallan piiriin kuuluvasta, pakotteiden kohteeksi joutuneesta asianosaisesta aloitetaan pakotelain nojalla rikosprosessilain mukainen tutkinta siitä riippumatta, epäilläänkö henkilöä rikoksesta. Tutkinnan tarkoituksena on kerätä mahdollisimman paljon tietoa pakotteiden kohteena olevan toiminnasta ja varoista. Ulkoministeri voi päättää varojen vapauttamisesta perustellusta syystä. Mikäli henkilö uskoo tulleensa väärin perustein listatuksi, hän voi toimittaa ulkoministerille perustellun pyynnön tulla poistetuksi listalta, minkä jälkeen ulkoministeri tiedottaa asianosaista käytävissä olevista muutoksenhakukeinoista. Lisäksi ministeri voi hallintomenettelylain nojalla pyytää toimivaltaisia viranomaisia poistamaan henkilö listalta.

Norjassa syyttäjä ja poliisin turvallisuuspalvelu voivat rikosprosessilain nojalla jäädyttää terrorismirikoksista epäiltyjen varat enintään seitsemäksi päiväksi. Tämän jälkeen tuomioistuin päättää varojen jäädyttämisen jatkamisesta erikseen määrättäväksi ajaksi. Ennen päätöksen tekemistä tuomioistuimen tulee antaa epäillylle mahdollisuus tulla asiassa kuulluksi, mutta tutkinnallisista syistä tuomioistuin voi päättää jättää tiedottamatta epäillylle enintään neljä viikkoa kerrallaan.

Perustoimeentuloon tarkoitettuja varoja ei saa jäädyttää. Jäädytetyt varat tulee vapauttaa välittömästi jäädytyksen perusteen poistuttua, mutta viimeistään tuomioistuimen annettua asiassa lopullisen ja sitovan tuomion.

Ruotsissa valmistui maaliskuussa 2006 pakotteiden täytäntöönpanoa koskeva kansallinen selvitys (SOU 2006:41), joka sisältää myös ehdotuksen kansallista varojen jäädyttämistä koskevaksi laiksi. Poliittista päätöstä asian jatkokäsittelystä ei kuitenkaan ole toistaiseksi tehty, eikä maassa siten ole erillistä hallinnollista jäädyttämisjärjestelmää.

Ruotsin selvityksen taustalla oli tarve voimassa olevan kansallisen pakotelain modernisoimiseksi. Toisaalta pyrittiin yksilöimään niitä aukkoja, joita sitovien kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanossa mahdollisesti olisi. Jälkimmäisen tavoitteen osalta viitattiin myös FATF:in Ruotsia koskevan maatarkastuksen johdosta antamiin suosituksiin. Varojen jäädyttämistä koskevan lakiehdotuksen tarkoituksena oli määrätä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) perusteella tapahtuvasta varojen jäädyttämisestä niiltä osin, kuin EU-tasolla ei ole olemassa sitovaa asetusta.

Käytännössä Ruotsissa luonnosteltu järjestelmä olisi koskenut lähinnä sisäisten terroristien varojen jäädyttämistä. Lakiehdotus sisälsi syytä epäillä -kynnyksen varojen jäädyttämiselle. Varojen jäädytys määriteltiin EU:n yhteistä kantaa 931 vastaavalla tavalla. Lakiehdotus kattoi sekä yksilöiden varojen jäädyttämisestä olisi tehnyt syyttäjät ja päätöksestä olisi voitu valittaa Tukholman käräjäoikeuteen. Lain nojalla tehtävällä jäädyttämisellä ei olisi ollut yhteyttä rikosoikeudellisiin pakkotoimiin, vaan nämä olisivat olleet toisilleen rinnakkaisia järjestelmiä. Jäädyttämisspätös olisi tullut purkaa, kun varojen jäädyttämiselle ei enää olisi ollut perusteita, toisin sanoen silloin kun ei enää olisi ollut syytä epäillä kyseistä tahoja terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä teoista tai niiden suunnittelemisesta tai kun kyseinen taho olisi listattu muulla suoraan jäsenmaita velvoittavalla listalla, esimerkiksi EU:n asetuksessa. Laki olisi kattanut periaatteessa myös tahoja, joilla ei välttämättä ole lainkaan varoja tai toimintaa Ruotsissa.

Tanskassa varoja voidaan jäädyttää toisen maan pyynnöstä tai muun tiedon perusteella rikoslain ja rikosprosessimenettelyä koskevan lain nojalla tuomioistuimen myötävaikutuksella. Varojen jäädyttäminen edellyttää rikostutkinnan käynnistämistä. Rikoslakia ja

prosessilakia muutettiin vuoden 2002 terrorismin vastaisella lailla mahdollistamaan myös muun omaisuuden kuin tavaroiden haltuunotto ja takavarikointi. Omaisuuden haltuunottamiseksi edellytetään, että henkilöä on syytä epäillä terrorismirikoksesta ja että haltuunotto on välttämätöntä todistusaineiston turvaamiseksi. Tanska siten tulkitsee päätöslauselman 1373 (2001) 1 ponsikappaleen c kohdan määritelmää jäädytettäväksi määrätyistä varoista terrorismin rahoituksen torjumista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen valossa. Varat voidaan jäädyttää poliisin päätöksellä nopealla varoitusajalla. Hyväksyntä haetaan tuomioistuimelta jälkikäteen.

Portugalilla ei ole erillistä kansallista hallinnollista varojen jäädytysmekanismia. Varoja voidaan jäädyttää tutkinnan ja mahdollisen oikeuskäsittelyn ajaksi, mikäli henkilöä tutkitaan Portugalissa terrorismirikoksesta. EU:n sisäisten terroristien varat voidaan jäädyttää yhteisen kannan 2001/931/YUTP nojalla oikeudellisen yhteistyön puitteissa.

Sloveniassa ei ole erillistä kansallista hallinnollista varojen jäädytysmekanismia. Varoja voidaan jäädyttää rikosprosessilain nojalla, mikäli henkilöä epäillään terrorismirikoksesta. Terrorismista epäiltyjen varat voidaan myös jäädyttää rahanpesulain nojalla enintään kolmeksi päiväksi.

Unkarissa ei ole EU-asetuksista itsenäistä kansallista menettelyä varojen jäädyttämiseen terrorismin torjumiseksi. Vuonna 2008 voimaan tulleen lain mukaan viranomaisten on 30 päivän sisällä EU:n pakoteasetuksen voimaantulosta tutkittava, onko listatulla henkilöllä tai oikeushenkilöllä varoja Unkarissa. Jos tällaisia varoja tavataan, viranomaisen on esitettävä niiden jäädyttämistä tuomioistuimelle, joka voi määrätä niiden jäädyttämisestä. Vuoden 2008 laki ei kuitenkaan koske niin sanottuja EU:n sisäisiä terroristeja. Toisen valtion pyynnöstä jäädyttäminen on Unkarissa mahdollista vain rikosprosessuaalisessa menettelyssä.

FATF:in maatarkastuksissa (tai Euroopan neuvoston FATF:iin yhteydessä olevassa Moneyval-menettelyssä) hallinnollisen varojenjäädytysmenettelyn puuttumisesta on huomautettu Suomen ohella Portugalille, Ruotsille, Norjalle, Sveitsille, Tanskalle, Islannille, Tšekille ja Unkarille.

2.3 Nykytilan arviointi

Päätöslauselman 1373 (2001) mukaisen varojen jäädyttämisvelvollisuuden täytäntöönpanon selkein puute EU:ssa on se, että alun perin toimivaltasyistä varojen jäädytys on kohdistettu vain EU:n ulkopuolella toimiviin henkilöihin ja yhteisöihin. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa YUTP-instrumentin nojalla asetettavia finanssipakotteita ei katsottu mahdolliseksi kohdistaa EU:n sisäisiin terroristiryhmiin tai terroristeihin, joten myös asetuksen 2580/2001 mukainen velvoite varojen jäädyttämiseen koskee ainoastaan EU:n ulkopuolisia terroristeja ja terroristiryhmiä. Ns. sisäisillä terroristeilla ymmärretään henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä, jotka ovat päätöslauselman 1373 (2001) ja yhteisen kannan 2010/931/YUTP tarkoittamalla tavalla osallisina terroristiseen toimintaan ja joiden tausta, pääasiallinen toiminta ja tavoitteet ovat EU:n sisällä. Vaikka neuvosto listaa myös ”sisäisiksi terroristeiksi” katsottavia henkilöitä ja tahoja jäsenmaiden aloitteesta ns. CP 931 –työryhmässä (Working Party on implementation of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism CP 931 *Working Party*), näiden osalta on säädetty ainoastaan velvollisuudesta poliisi- ja oikeudelliseen yhteistyöhön. Lissabonin sopimuksella tehtyjen uudistusten johdosta Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 75 artikla antaa unionille toimivallan säätää myös sisäisten terroristien varojen jäädyttämisestä. Tällaista EU-tason sääntelyä ei kuitenkaan ole toistaiseksi annettu. Komissio antaa mahdollisen asiaa koskevan lainsäädäntöehdotuksen aikaisintaan vuoden 2012 lopulla.

Koska päätöslauselma 1373 (2001) edellyttää YK:n jäsenvaltioita jäädyttämään kaikki niiden alueelta löydetty terroristien varat, päätöslauselman EU-täytäntöönpanossa on aukko, eikä päätöslauselman velvoitteita ole pantu täysimääräisesti täytäntöön EU:n tasolla. Sisäisten terroristien varojen jäädyttäminen ja täytäntöönpanon puutteiden korjaaminen on jäänyt jäsenmaiden kansallisten lainsäädäntöratkaisujen varaan. Suomessa ei ole kansallista mekanismia, jolla voitaisiin jäädyttää sellaisten tahojen varat, joita ei ole jäädytetty EU-tason täytäntöönpanotoimella.

Yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä lueteltujen sisäisten terroristien varojen jäädyttäminen ei siten ole mahdollista, vaikka päätöslauselman 1373 (2001) 1 ponsikappaleen c kohta velvoittaa valtiot jäädyttämään kaikkien sellaisten henkilöiden varat, jotka syyllistyvät terroritekoihin tai niiden yritykseen, osallistuvat niiden tekemiseen tai edesauttavat niiden tekemistä. Yhteisen kannan liitteessä EU:n sisäisiksi terroristeiksi oli vuoden 2011 lopussa nimetty 31 ETA-aktivistia sekä 18 ryhmää ja yhteisöä.

Päätöslauselman 1373 (2001) 1 ponsikappaleen d kohta velvoittaa valtiot estämään varojen luovuttamisen em. henkilöille tai heidän omistamilleen tai heidän puolestaan toimiville yhteisöille. Kyseinen velvoite on pidettävä erillään saman ponsikappaleen a kohdasta, joka velvoittaa jäsenvaltiot kriminalisoimaan terrorismin tietoisien rahoituksen. Tällainen toiminta on Suomessa kriminalisoitu rikoslain 34 a luvun 5 §:n mukaisena terrorismin rahoittamisena. Rikoksen tunnusmerkistön täytyminen edellyttää, että tekijä suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan pykälässä lueteltuja terroristisia rikoksia. Ponsikappaleen d kohdan mukainen velvoite edellyttää kuitenkin lisäksi, että varojen luovuttaminen terroristisille tahoille kielletään riippumatta siitä, onko luovuttajalla tarkoitus rahoittaa terrorismia tai onko hän tietoinen siitä, että rahat käytetään tällaisiin tarkoituksiin.

Suomi on todetulla tavalla nojannut päätöslauselman 1373 (2001) 1 ponsikappaleen c ja d kohdan täytäntöönpanossa EU:n tason sääntelyyn ja sitä täydentäviin kansallisiin rangaistussäännöksiin. Rikoslain 46 luvun 1 §:n mukaan säännöstelyrikoksesta tuomitaan se, joka rikkoo tai yrittää rikkoa pakotelaissa säädettyä tai sen nojalla annettua säännöstelymääräystä. Pakotelain 4 §:n mukaan rangaistus viranomaisen pakotelain nojalla antaman säännöstelymääräyksen rikkomisesta tai sen yrittämisestä sekä Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan pääomien liikkuvuutta, maksuja tai muita taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä koskevan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 60, 301 tai 308 artiklan nojalla annettujen asetusten rikkomisesta ja sen yrittämisestä säädetään säännös-

telyrikosta koskevassa rikoslain 46 luvun 1—3 §:ssä. Euroopan unionin neuvoston pakoteasetuksen, kuten asetuksen 2580/2001, rikkominen on siten suoraan rangaistavaa säännöstelyrikoksena. Pakotelain 4 § ei kuitenkaan koske neuvoston yhteisiä kantoja tai YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmia, vaan näiden rikkomisen rangaistavuus rikoslain nojalla edellyttäisi erityisen säännösteilymääräyksen antamista.

Ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien edellyttämät taloudelliluonteiset pakotteet pantiin Suomessa säännönmukaisesti toimeen antamalla pakotelain nojalla asetus, jossa annettiin tarkempia säännöksiä veloitteen täytäntöönpanosta ja säädettiin niiden rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista viittaamalla pakotelain 4 §:ään ja siten välillisesti rikoslain 46 luvun 1 §:ään. Euroopan unioniin liittymisen jälkeen tällaisia asetuksia ei ole enää pakotelain nojalla annettu, vaan YK:n turvallisuusneuvoston pakotepäätöslauselmat on pantu koko EU:n alueella yhtenäisesti täytäntöön EU:n neuvoston asetuksilla. Päätöslauselman 1373 (2001) täytäntöön panemiseksi annettu yhteinen kanta 2001/931/YUTP koskee niin EU:n ulkoisia kuin sisäisiäkin terroristeja, mutta koska se ei ole pakotelain 4 §:ssä tarkoitettu Euroopan unionin asetus, varojen luovuttaminen yhteisen kannan liitteessä luetellulle taholle ei tule Suomessa arvioitavaksi säännöstelyrikoksena. Asetus 2580/2001 on sen sijaan pakotelain 4 §:n mukainen asetus, mutta sen kieltojen piiriin kuuluvat vain unionin ulkoiset terroristit. Varojen luovuttaminen EU:n sisäisille terroristeille ei siten ole nykyisellään säännöstelyrikoksena rangaistavaa tai kiellettyä muutoinkaan, jollei kysymyksessä ole rikoslain 34 a luvun 5 §:ssä rangaistavaksi säädetty terrorismin rahoittaminen, vaikka päätöslauselma 1373 (2001) kriminalisointia edellyttääkin.

Suomella ei samasta syystä ole nykytilan vallitessa myöskään keinoa jäädyttää Suomessa terrorismiin syyllistyneiden henkilöiden tai yhteisöjen varoja tai kieltää varojen luovuttamista tällaisille tahoille päätöslauselman 1373 (2001) edellyttämällä tavalla. Suomella on mahdollisuus esittää esitutkinnan kohteena olevan tai terrorismirikoksesta tuomitusti tulleen henkilön tai yhteisön li-

säämistä YK:n turvallisuusneuvoston ja Euroopan unionin neuvoston ylläpitämille pakotelistoille. Suomessa toimiva terroristi tulisi kuitenkin listatuksi yllä kuvatulla tavalla EU:n sisäisenä terroristina vain yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteeseen, eivätkä asetuksen 2580/2001 mukaiset velvoitteet tulisi sovellettaviksi.

Rahanpesulain nojalla Keskusrikospoliisin (KRP) yhteydessä toimiva rahanpesun selvitykeskus voi antaa määräyksen pidätyä suorittamasta liiketointa (jäädyttää) enintään viiden arkipäivän ajaksi, jos se on tarpeen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämiseksi tai selvittämiseksi. Rahanpesulain nojalla tehtävä varojen jäädyttäminen ei täytä päätöslauselmassa 1373 (2001) tarkoitettua varojen jäädyttämisveloitetta.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on panna Suomessa täytäntöön YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) 1 ponsikappaleen c ja d kohdan velvoitteet niiltä osin, kuin niiden EU-tason täytäntöönpanon on katsottava olevan puutteellista. Päätöslauselmassa ei luetella niitä henkilöitä, yhteisöjä ja ryhmiä, joiden turvallisuusneuvosto katsoo täyttävän siinä esitetyt kriteerit varojen jäädyttämiselle. Velvoite on yleinen, ja se koskee kaikkia kunkin jäsenvaltion alueelta löytyviä varoja, jotka kuuluvat mille hyvänsä terrorismiin osalliselle tai sitä edistävälle henkilölle, yhteisölle tai ryhmälle. Kunkin yksittäisen jäsenvaltion tehtäväksi jää siten oman toimivaltansa puitteissa yksilöidä tällaiset tahot, etsiä alueellaan olevat tällaisille tahoille kuuluvat varat ja jäädyttää ne. Suomella ei edellä kuvatulla tavalla kuitenkaan ole keinoja jäädyttää Suomesta löytyviä varoja, jotka kuuluvat Suomessa terrorismista epäillyille, syytetyille tai tuomitulle. Myöskään muiden EU-maiden ns. sisäisten terroristien Suomesta löytyvien varojen jäädyttämiseen ei ole keinoja, vaikka päätöslauselma 1373 (2001) tätä edellyttääkin.

Näiden puutteiden korjaamiseksi ehdotetaan luotavaksi Suomeen järjestelmä varojen jäädyttämiseksi terrorismin torjumiseksi. Järjestelmän on tarkoitettu kattavan päätöslauselman 1373 (2001) edellyttämän sovelta-

misalan, mutta ei ulottaa jäädyttämistoimia sitä laajemmalle. Ehdotetun lain mukaan kansallisessa menettelyssä jäädytettäisiin sellaisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden varat, joita on syytä epäillä, joita kohtaan on esitetty rangaistusvaatimus tai jotka on tuomittu rikoslain 34 a luvun mukaisesta terrorismirikoksesta. Lisäksi ehdotetussa menettelyssä jäädytettäisiin sellaisten yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä lueteltujen tahojen varat, joiden varat tulisi yhteisen kannan mukaan jäädyttää, mutta joiden osalta jäädyttämistä ei ole pantu toimeen EU:n neuvoston asetuksella. Ehdotus mahdollistaisi myös varojen jäädyttämisen toisen valtion tekemän jäädytyspyynnön perusteella. Lisäksi ehdotus mahdollistaisi edellä tarkoitettujen luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden omistuksessa tai määräysvallassa olevien oikeushenkilöiden varojen jäädyttämisen.

Tarkoituksena on, että kansallinen jäädyttämispäätös voitaisiin panna täytäntöön tavalla, joka mahdollisimman läheisesti vastaisi EU:n neuvoston asetukseen perustuvan varojen jäädyttämisen täytäntöön panemista. Vastaavasti kansallisen jäädytyspäätöksen rikkominen ehdotetaan johdonmukaisuussyistä kriminalisoitavaksi samojen rikoslain säännösten perusteella kuin EU:n asetuksen rikkominenkin.

Varojen jäädyttäminen

Varojen jäädyttämisen tarkoituksena on estää päätöksen kohdetta käyttämästä varojaan terrorististen tekojen tekemiseen, niiden tukemiseen tai niiden rahoittamiseen. Varoilla tarkoitetaan laajasti kaikenlaista omaisuutta, jolla on taloudellista arvoa. Jäädyttäminen kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkiin päätöksen kohteen varoihin, kuitenkin alla mainituin poikkeuksin. Jäädyttäminen ei vaikuta varojen omistukseen, vaan omistusoikeus kaikkeen jäädytettävään omaisuuteen säilyy päätöksen kohteella. Lailla kiellettäisiin jäädyttämispäätöksen piiriin kuuluvien varojen liikkuttaminen, siirtäminen, muuntaminen, käyttäminen ja käsitteleminen tavalla, joka muuntaisi niiden määrää, sijaintia, omistusta hallintaa, luonnetta tai käyttötarkoitusta.

Jäädyttämisen tarkoituksena ei kuitenkaan ole estää päätöksen kohdetta käyttämästä varojaan tavanomaiseen elämään, normaaliin

kulutukseen ja perustarpeiden tyydyttämiseen. Siten jäädyttämispäätös ei koskisi varoja, jotka olisivat tarpeen esimerkiksi ruoka-, asumis-, ja terveydenhuoltokustannusten ja muiden vastaavien tarpeellisten kustannusten kattamiseen. Jäädyttäminen ei myöskään koskisi varoja, jotka ovat tarpeen verojen, veronluonteisten maksujen, viranomaismaksujen ja pakollisten vakuutusmaksujen, luotto- tai rahoituslaitoksille varojen hoidosta aiheutuvien kustannusten tai vahingonkorvausten suorittamiseksi. Jäädyttäminen ei liioin koskisi varoja, jotka ovat tarpeen sellaisen velvoitteen täyttämiseksi, jonka suorittamisvelvollisuus on syntynyt ennen jäädyttämispäätöksen tekoa. Keskusrikospoliisi voisi lisäksi määrätä jäädyttämisen ulkopuolelle jäävistä varoista esimerkiksi niiden arvon säilyttämiseksi tarpeellisten toimien suorittamiseksi ja muista painavista syistä.

Jäädyttäminen toimenpiteenä muistuttaa voimassa olevan pakkokeinolain (450/1987) mukaisia hukkaamiskieltoa ja vakuustakavarikkoa, joiden täytäntöönpanosta huolehtivat ulosottoviranomaiset. Sama näkökohta koskee myös vuoden 2014 alussa voimaan tulevan uuden pakkokeinolain (806/2011) mukaisen ainoan rikosprosessuaalisen turvaamistoimen eli vakuustakavarikon täytäntöönpanoa. Uudessa pakkokeinolaissa sääntelyä on ulosottolainsäädännön muuttumisen vuoksi täsmennetty niin, että vakuustakavarikon täytäntöönpanosta on soveltuvin osin voimassa, mitä ulosotto- ja luvussa säädetään turvaamistoimipäätöksen täytäntöönpanosta. Uuden pakkokeinolain mukaisena ainoana rikosprosessuaalisena turvaamistoimenpiteenä on vakuustakavarikko, joka kuitenkin ulosottolainsäädännön muuttumisen johdosta mahdollistaa nykyisin hukkaamiskiellon piiriin kuuluvat toimenpiteet. Myös jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanon osalta voitaisiin vastaavalla tavalla viitata ulosotto- ja luvun 8 lukuun.

Niiltä osin kuin päätöksen kohteen varoja on muiden tahojen kuin tämän itsensä hallussa, varojen haltijan on estettävä päätöksen kohdetta käyttämästä tällaisia varoja. Käytännössä tähän tilanteeseen joutuisivat useimmiten luotto- ja rahoituslaitokset, joissa päätöksen kohteella on pankkitili tai muita varoja. Luotto- ja rahoituslaitoksen tulee päätöksen johdosta estää jäädyttämispäätöksen

kohteen varojen käyttäminen ilman viranomaisten lupaa. Omistusoikeutta osoittavia julkisia rekistereitä ylläpitävien viranomaisten tulee tarpeelliseksi katsomiensa toimin estää rekisteröidyn, jäädytetyn omaisuuden siirtäminen tai luovuttaminen, esimerkiksi tekemällä ulosottomiehen vaatimat tätä koskevat merkinnät ylläpitämiinsä rekistereihin Tullin tulee estää jäädytyspäätöksen kohteelle kuuluvan omaisuuden siirtäminen. Näiden tyyppitilanteiden lisäksi velvollisuus olla siirtämättä päätöksen kohteen varoja koskisi viime kädessä kuitenkin kaikkia oikeussubjekteja, myös yksityisiä kansalaisia. Henkilökohtaiseen käyttöön ja kulutukseen kuuluvan omaisuuden jääminen jäädyttämisspäätöksen ulkopuolelle tarkoittaisi kuitenkin sitä, että velvollisuus ei tulisi useinkaan sovellettavaksi muutoin kuin elinkeino- ja viranomaistoinnissa.

Varojen luovuttamiskiello

Varojen jäädyttämisellä estetään jäädyttämisspäätöksen kohteen varojen käyttäminen, siirtäminen, muuntaminen, käsitteleminen ja muut toimet, jotka mahdollistaisivat niiden käyttämisen päätöslauselman 1373 (2001) 1 ponsikappaleen c kohdan vastaisella tavalla. Jäädyttäminen kohdistuu siten päätöksen kohteen omistamiin varoihin. Päätöslauselman 1 ponsikappaleen d kohdan täytäntöönpano edellyttää lisäksi, että jäsenvaltiot estävät kaikenlaisten varojen luovuttamisen suoraan tai epäsuorasti päätöksen kohteelle tai tämän tahojen hyödynnettäväksi.

Tämä velvollisuus ehdotetaan täytäntöön pantavaksi esitettyyn lakiin otettavalla vastaavansisältöisellä kiellolla. Kielto olisi yleinen, ja koskisi siten paitsi elinkeinonharjoittajia ja viranomaisia, myös luonnollisia henkilöitä, ja kattaisi lähtökohtaisesti kaikenlaisen omaisuuden, jolla on taloudellista arvoa. Luovuttamiskiellon ulkopuolelle jätettäisiin kuitenkin sellainen omaisuus, joka soveltuu vain luonnollisen henkilön ja tämän perheen henkilökohtaiseen käyttöön ja kulutukseen. Kielto ei myöskään estäisi varojen luovuttamista tilanteissa, jossa luovuttaminen voitaisiin viranomaisen tai esimerkiksi luottolaitoksen myötävaikutuksella järjestää siten, etteivät varat päätyisi päätöksen kohteen

käyttöön, vaan ne jäädytettäisiin ehdotetun lain mukaisesti.

Päätöksentekomenettely ja oikeusturvakeinot

Varojen jäädyttämisestä päättäisi Keskusrikospoliisi. Päätöksen edellytyksenä olisi se, 1) että kyseinen henkilö tai oikeushenkilö on yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä, siihen tehtyine muutoksineen, lueteltu ”EU:n sisäinen terroristi”, 2) että kyseistä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä on syytä epäillä, että tätä kohtaan on esitetty rangaistusvaatimus tai että tämä on tuomittu Suomessa terrorismirikoksesta, 3) että toinen valtio on esittänyt jäädyttämisspyynnön, joka täyttää laissa säädetyt muodolliset ja aineelliset edellytykset, tai 4) että kyseinen oikeushenkilö on jonkin edellä luetellun henkilön tai oikeushenkilön omistuksessa tai määräysvallassa. Päätökseen sovellettaisiin hallintolain (434/2004) hallintopäätöstä koskevia säännöksiä, mukaan lukien päätöksen sisältöä koskevaa 44 §:ä perusteluvollisuuksiin. Päätöksen kohteella olisi oikeus vaatia KRP:ltä oikaisua hallintolain mukaan ja muutosta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen Helsingin hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain mukaan.

Keskusrikospoliisin olisi arvioitava uudelleen kuuden kuukauden välein, ja aina perustellusta syystä muulloinkin, ovatko jäädyttämisen edellytykset edelleen voimassa. Päätöksen kohdetta olisi kuultava ennen asian ratkaisemista. Keskusrikospoliisin olisi viipymättä kumottava jäädyttämisspäätös, jos käy ilmi, että jäädyttämiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty tai että päätöksen kumoamiselle on muu laissa tarkoitettu peruste.

Rangaistusmääräykset

Päätöslauselma 1373 (2001) ei välttämättä edellytä 1 ponsikappaleen 1 c ja d kohdan vastaisten tekojen sanktioimista nimenomaan rikoslain keinoin. EU:n neuvoston asetuksen 2580/2001 rikkominen on kuitenkin edellä kuvatulla tavalla pakotelain viittaussäännöksen mukaan kriminalisoitu Suomessa säännöstelyrikoksena. EU:n ulkoisten ja sisäisten terroristien erilaiselle kohtelulle ei tässä suhteessa ole perusteita, joten johdonmukaisuuden vuoksi ehdotetaan, että jäädytettyjen va-

rojen liikuttaminen, siirtäminen, muuntaminen, käyttäminen ja käsitteleminen sekä varojen luovuttaminen kansallisen jäädyttämisspätöksen kohteelle säädettäisiin niin ikään rangaistavaksi rikoslain 46 luvun 1—3 § mukaisena säännöstelyrikkoksena. Rikoslain 46 luvun 1 §:ään ehdotetaan tämän vuoksi lisättäväksi tätä koskeva säännös.

Muut ehdotetut muutokset lainsäädäntöön

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että rahanpesulakia muutettaisiin Keskusrikospoliisille annettavien uusien tehtävien mahdollistamiseksi.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetun lain tavoitteena on luoda menetelmä, jolla terroritekoihin osallistuvien tai niiden toteuttamista edistävien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden varat voitaisiin Suomessa jäädyttää YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) edellyttämällä tavalla. Esityksen 3 §:n 2 momentin mukaan varojen jäädyttämistä koskeva asia tulisi vireille, kun pidättämiseen oikeutettu poliisimies tai syyttäjä tekisi asiasta ilmoituksen Keskusrikospoliisin yhteydessä toimivalle rahanpesulain 35 §:ssä tarkoitulle rahanpesun selvittelykeskukselle. Asia voisi tulla vireille myös toisen valtion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä. Päätöksen jäädyttämisestä tekisi Keskusrikospoliisi, joka voisi tarvittaessa myös myöhemmin muuttaa tekemäänsä päätöstä.

Esityksen mukaan Keskusrikospoliisiin olisi lisäksi huolehdittava päätösten rekisteröimisestä ja julkaisemisesta Keskusrikospoliisiin olisi myös otettava jäädyttämisspätös omaloitteisesti uudelleen arvioitavaksi kuuden kuukauden välein tai mikäli on tullut muutoin esiin seikkoja, jotka puoltavat päätöksen kumoamista.

Esitys toteutuessaan merkitsisi Keskusrikospoliisille uutta vaativaa tehtävää. Koska tämän tyyppisistä jäädyttämisspätöksistä ei ole Suomessa aiempaa kokemusta, säännösten noudattaminen edellyttäisi henkilökunnan koulutusta ja ohjeistusta. Tällä hetkellä ei ole

saatavilla arvioita siitä, kuinka paljon jäädyttämisspätöksiä vuositason tulisi tehtäväksi. On todennäköistä, että kotimaisia aloitteita varojen jäädyttämiseksi tulisi suhteellisen harvoin. Se olisi kuitenkin tehtävä aina tilanteissa, joissa henkilöä tai oikeushenkilöä epäillään tai henkilö tai oikeushenkilö on saanut tuomion terrorismin rahoituksesta. Sen sijaan on nähtävissä, että useat ulkomaiset viranomaiset tulisivat tekemään tällaisia jäädyttämisspätöspyyntöjä. Erityisesti pyyntöjä voisi tulla maista, joissa on terroristista toimintaa.

Nykytilanteen valossa ehdotettu laki merkitsisi jäädytyspätösten tekemistä EU-tasolla jo listattujen 31 henkilön ja 18 ryhmän ja yhteisön osalta. On melko todennäköistä, että kyseisillä henkilöillä, ryhmillä tai yhteisöillä ei ole Suomessa ainakaan merkittäviä varoja. Yhteisen kannan 2001/931/YUTP ja siihen myöhemmin tehtyjen muutosten liitteisiin ei ole Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen enää tehty lisäyksiä, eli uusia EU:n sisäisiä terroristeja koskevia listauksia ei ole kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana tehty. Mikäli tällaisia listauksia kuitenkin toteutettaisiin, tulisi myös näiden henkilöiden ja oikeushenkilöiden osalta tehdä jäädytyspätös.

Koska Suomessa toistaiseksi on käynnistetty vain kaksi terrorismirikosta koskevaa esitutkintaa, Suomessa terrorismirikoksesta epäiltyjä tai tuomittuja koskevia jäädyttämisspätöksiä tulisi todennäköisesti tehtäväksi suhteellisen harvoin. Koska päätöksen kohde näissä tapauksissa kuitenkin todennäköisesti myös asuisi Suomessa tai sen kotipaikka olisi täällä, joutuisi toimivaltainen viranomainen kuitenkin arvioimaan jäädyttämisspätöksen yksityiskohtia ja päättämään esimerkiksi jäädyttämisen ulkopuolelle jätettävistä varoista.

Tähän mennessä kolmansilta mailta, lähinnä Yhdysvalloilta, on tullut Suomelle muutamia varojen jäädytystä koskevia pyyntöjä vuosittain. EU-mailta tällaisia pyyntöjä ei ole tullut, vaan EU-maiden sisäisten terroristien listaaminen on käsitelty edellä kohdassa 2.3. selostetulla tavalla EU:n CP 931 -työryhmässä. Kun Suomeen luodaan kansallinen varojen jäädytyksen mahdollistava mekanismi, voi muilta mailta tulevien pyyntöjen määrä lisääntyä huomattavastikin.

Mikäli ehdotetun lain mukainen Suomen toimivaltainen viranomainen eli Keskusrikospoliisi katsoo, että toisen valtion tekemä pyyntö täyttää laissa asetetut kriteerit siitä, että kyseessä on riittävästi perusteltu, uskottaviin todisteisiin perustuva yksilöity pyyntö, tulee pyynnön kohteena olevan tahon varat jäädyttää.

Ottaen huomioon mainitut Keskusrikospoliisille ehdotetun lain mukaisesti tulevat uudet tehtävät, Keskusrikospoliisi tarvitsee kolmen henkilötyövuoden lisäyksen voidakseen toteuttaa ehdotetun lain velvoitteet.

Jäädyttämispäätösten täytäntöönpano lisää jonkin verran ulosottoon ja omaisuuden hallintaan liittyviä tehtäviä.

Keskusrikospoliisi tulee pyytämään päätöksentekonsa tueksi lausuntoja Suojelupoliisilta sellaisista henkilöistä ja oikeushenkilöistä, joista esitetään tehtäväksi jäädyttämispäätös. Samoin lausuntoja tultaneen pyytämään henkilöistä tai oikeushenkilöistä, joiden osalta harkitaan jäädyttämispäätöksen kumoamista. Lausunnonantotehtävän täyttäminen edellyttää sitä, että Suojelupoliisille kohdennetaan yksi henkilötyövuosi lisää.

Henkilöstövaikutukset toteutetaan sisäasiainministeriön kehysten puitteissa.

Esitys lisää myös rahanpesulaissa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten velvoitteita. Tämä merkitsee näille toimijoille sääntelyn noudattamisesta johtuvaa kasvavaa työmäärää sekä edellyttää henkilökunnan koulutusta ja ohjeistusta.

Lakiin ei ehdoteta tarkempia säännöksiä siitä, millä tavoin ilmoitusvelvollisten tulisi varojen jäädyttäminen järjestää. Rahoitus- ja vakuutussektorilla toimiville ilmoitusvelvollisille uusi sääntely ei kuitenkaan välttämättä tarkoittaisi merkittäviä muutoksia niiden käytössä oleviin asiakkaan tuntemisen menettelytapoihin ja terrorismin rahoittamisen riskienhallintaan, sillä näitä toimijoita koskee jo tälläkin hetkellä velvoite jäädyttää EU- ja YK-pakotelistattujen tahojen varat.

Varojen jäädyttämistä koskevien velvollisuuksien yrityksille aiheuttamia kustannuksia on kuitenkin vaikea arvioida.

4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) tavoitteena on estää terro-

rismia ja sen rahoittamista. Suomi on pannut päätöslauselman varojen jäädytystä koskevat velvoitteet valtaosin täytäntöön jo voimassa olevien EU-asetusten kautta. EU:n ulkopuolella toimivien terrorismista epäiltyjen ja tuomittujen, EU:n pakotelistoilla olevien tahojen varat on jo nykyisellään jäädytetty Suomea ja suomalaisia toimijoita sitovalla tavalla. Tällaisia varoja ei ole kuitenkaan toistaiseksi löytynyt Suomesta. Ei ole luultavaa, että kansallisen jäädytysmekanismin puute olisi luonut tilanteen, jossa terroritekoihin osallistuvien tai niitä edistävien tahojen varoja olisi merkittävästi Suomessa. Kansallisen ja kansainvälisen terrorismin torjunnan kannalta on kuitenkin tärkeää, että YK:n päätöslauselmien velvoitteet pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja tehokkaasti. Terroriteot vaarantavat vakavasti yhteiskuntien toimivuutta ja kansalaisten turvallisuutta. Myös Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta on tärkeää estää tilanne, että Suomella ei olisi keinoja viivytyksettä jäädyttää terrorismista epäiltyjen tai siihen syyllistyneiden varoja myös siinä tilanteessa, että kyse on EU:n sisällä toimivista terroristeista. Terrorismia on pyrittävä torjumaan tehokkaasti, ja kansallisella varojen jäädyttämismekanismilla voidaan nähdä myös ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Yksilöiden ja oikeushenkilöiden varoja koskevien toimien osalta on kuitenkin erityisesti huolehdittava siitä, että oikeusturvapäätökset huomioidaan täysimääräisesti. On varmistettava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja erityisesti riittävä oikeussuoja. Ehdotettu lakihanke luo hallinnollisen järjestelmän, joka takaa päätöksen kohteelle mahdollisuuden pyytää oikaisua jäädyttämispäätökseen ja tarvittaessa vaatia päätöksen kumoamista hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Lakiehdotukseen sisältyy myös pykälä, joka mahdollistaa salassapitosäädösten estämättä asiakirjojen luovuttamisen YK:n pakoteasiamiehelle. Suomi voi näin omalta osaltaan vahvistaa pakoteasiamiehen asemaa ja mahdollisuuksia hoitaa tehtävänsä tehokkaasti. Tehtävä on luotu pakotelistattujen, al-Qaida-järjestöön kuuluvien ja sitä lähellä olevien tahojen oikeusturvamekanismin vahvistamiseksi YK:n tasolla. Tiedonvaihdon kautta voidaan siten myös kansain-

välisesti edistää Suomen tavoitteita, joiden mukaan terroristilistausten tulee perustua riittäviin selvityksiin, ja että listauspäätökset tulee saattaa uskottavasti riippumattoman elimen käsiteltäviksi. Listalle merkityillä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus saada listauksensa perusteet tutkittaviksi ja päästä pois listalta. Pakoteasiamiehen kautta tätä tavoitetta on pystytty merkittävästi edistämään, vaikka lisäparannukset pakotelistattujen oikeussuojaan ovat edelleen tarpeen.

Kansainvälistä painetta kansallisen varojenjäädytysmenettelyn luomiseksi lisää se, että FATF jo vuonna 2007 tehdyn maatarkastuksen yhteydessä katsoi, että kyseessä on puute Suomen terrorismintorjunnan valmiudessa ja suositti, että Suomen tulisi perustaa kansallinen hallinnollinen järjestelmä varojenjäädyttämiseksi terrorismin torjumista varten. Jotta Suomi säilyttäisi OECD-viiteryhmässä asemansa rahanpesun valvonnan ja terrorismin rahoituksen torjumisen kannalta ongelmattomana maana, olisi tärkeätä, että Suomi voisi raportoida edistyksistä varojenjäädytystä koskevan mekanismin osalta, ja voisi esittää ns. exit-raportilla pääsyä pois FATF:n säännönmukaisesta seurannasta. Nykyisellään Suomi joutuu raportoimaan FATF:lle edistyksistään FATF:n täysistunnoissa säännöllisesti. Pahimmillaan edistyksen puute FATF:n suositusten täytäntöönpanossa voi johtaa seuraamuksiin rahoitussektorilla. Kansallisen hallinnollisen varojenjäädytysjärjestelmän luominen osoittaisi konkreettista valmiuden parantumista, mikä olisi omiaan vahvistamaan luottamusta suomalaisen järjestelmään.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto

Ulkoasiainministeriö asetti 29 päivänä helmikuuta 2008 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää terroristivarojen jäädyttämistä koskevan kansallisen järjestelmän perustamisen tarvetta ja edellytyksiä. Työryhmän mietintö valmistui 24 päivänä helmikuuta 2009 (Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2009). Työryhmä totesi, että hallinnolliselle mekanismille olisi tarvetta ensisijaisesti Suomea koskevien kansainvälisten veloitteiden täytäntöön panemiseksi, ja katsoi tämän koske-

van etenkin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) asettamaa jäädyttämisvelvoitetta siltä osin kuin EU:n toimia ei voitaisi pitää riittävinä. Työryhmä esitti, että kansallisen hallinnollisen varojenjäädytysmenettelyn tarvetta arvioitaisiin uudelleen Lissabonin sopimuksen tultua voimaan.

Ulkoasiainministeriö asetti 3 päivänä helmikuuta 2011 työryhmän, jonka tehtävänä oli ensi vaiheessa valmistella ehdotus lainsäädännöksi, joka mahdollistaisi terroristivarojen hallinnollisen jäädyttämisen. Toisessa vaiheessa työryhmän tehtävänä on selvittää kattavasti pakotteisiin liittyviä tehtäviä koskevat viranomaisvastuut. Tarkastelussa tulee arvioida, mikä on asianmukainen tapa hoitaa pakotesäädöksiin liittyvät toimivaltaisen viranomaisen tehtävät. Työryhmän tehtävänä on myös selvittää pakotelainsäädännön mahdolliset uudistamistarpeet, ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin uudistusten valmistelemiseksi.

Työryhmä luovutti ulkoasiainministeriölle ensimmäistä vaihetta koskevan mietintönsä ja siihen sisältyvän luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi terroristivarojen hallinnollisesta jäädyttämisestä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 1 päivänä helmikuuta 2012.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Työryhmän mietinnöstä antoivat ulkoasiainministeriölle lausuntonsa eduskunnan oikeusasiamies, Finanssialan Keskusliitto ry, Finanssivalvonta, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin ulosottovirasto, Keskusrikospoliisi, liikenne- ja viestintäministeriö, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto, oikeuskansleri, oikeusministeriö, Poliisihallitus, puolustusministeriö, Rajavartiolaitos, sisäasiainministeriö, Suojelupoliisi, Suomen Asianajajaliitto ry, Tietosuojavaltuutettu, Tullihallitus, Turun hallinto-oikeus, työ- ja elinkeinoministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Valtakunnanvoudinvirasto ja valtiovaraministeriö. Lausunnoissa varojen jäädyttämisjärjestelmän perustamiseen esitetystä muodossa suhtauduttiin pääosin myönteisesti.

Valtakunnansyyttäjänviraston ja Suomen Asianajajaliiton lausunnoissa katsottiin, että toimivalta jäädyttämisspäätöksen tekemiseen

tulisi Keskusrikospoliisin sijasta osoittaa tuomioistuimille. Jäädättämispäätös saattaa merkitä tuntuvaakin puuttumista yksilön perusoikeuksiin, erityisesti omaisuuden suojaan, ja siten tämäntyyppinen päätöksenteko on luonteeltaan sellaista, että se yleensä tulisi osoittaa tuomioistuimille. Esitettyä järjestelmää ei kuitenkaan ehdoteta tältä osin muutettavaksi, koska on otettava huomioon, että terrorismi muodostaa vakavan uhan ihmishengelle ja yhteiskunnalle. Päätöksenteon on oltava nopeaa, jotta varoja ei käytettäisi terrorismin edistämiseen eikä niitä piilotettaisi tai esimerkiksi siirrettäisi sellaiseen toiseen valtioon, jossa varoja ei jäädättettäisi. Lisäksi päätöksentekijällä on oltava käytössään mahdollisimman tarkat tiedot toimenpiteen kohteesta sekä nopeat ja suorat kansainväliset yhteydet. Näistä syistä päätöksentekijäksi ehdotetaan mainituista lausunnoista poiketen Keskusrikospoliisia. Päätöksen kohteen perusoikeuksien toteutuminen varmistetaan luomalla tehokas oikeusturvajärjestelmä.

Oikeusturvamenettelyjen osalta Valtakunnavoudivirasto ja Helsingin ulosottovirasto kiinnittivät huomiota siihen, että Keskusrikospoliisin tekemästä jäädättämispäätöksestä valitettaisiin oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen hallinto-oikeuteen, kun taas ulosottomiehen jäädättämispäätöksen täytäntöönpanovaiheessa tekemästä päätöksestä valitettaisiin yleiseen tuomioistuimeen. Valtakunnansyyttäjävirasto ja Suomen Asianajajaliitto katsoivat lisäksi, että myös valitukset jäädättä-

mispäätöksistä tulisi ohjata yleisiin tuomioistuimiin. Jäädättämispäätöstä koskevassa valituksessa on kyse Keskusrikospoliisin hallinnollisessa menettelyssä tekemän päätöksen edellytysten tutkimisesta, minkä on katsottava kuuluvan hallinto-oikeuksien toimivaltaan. Toisaalta ulosottomiehen täytäntöönpanopäätöksestä tehtävä valitus koskisi jäädättämispäätöksen perusteella tehtyä, esimerkiksi yksittäistä omaisuuserää koskevaa jäädättämistointia. Päätös muistuttaa luonteeltaan läheisesti ulosottokaaren mukaisissa menettelyissä tehtyjä täytäntöönpanopäätöksiä, joista valittaminen nykyiselläänkin ohjautuu yleisiin tuomioistuimiin. Näistä syistä esitettyä järjestelmää ei lausunnoista huolimatta ehdoteta tältä osin muutettavaksi.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpanon kehittämistä koskevat toimenpiteet on suunniteltu toteutettavaksi asioiden kiireellisyydestä johtuvista syistä kahdessa vaiheessa. Tähän esitykseen sisältyy lakiehdotus varojen jäädättämisestä terrorismin torjumiseksi sekä ehdotukset rahanpesulain ja rikoslain muuttamiseksi. Toisessa vaiheessa selvitetään kattavasti ensimmäisen vaiheen ulkopuolelle jääviin pakotteisiin liittyviä viranomaisvastuita. Jos selvityksessä ilmenee lainsäädäntömuutostarpeita, niistä annetaan eduskunnalle erillinen hallituksen esitys.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi

1 §. *Lain tarkoitus ja soveltamisala.* Pykälä sisältäisi lain tarkoitusta ja soveltamisalaa koskevat säännökset. Pykälän 1 momentin mukaisesti lain tarkoituksena olisi panna kansallisesti täytäntöön YK:n turvallisuusneuvoston 28 päivänä syyskuuta 2001 hyväksymän terrorismin vastaisen päätöslauselman 1373 (2001) 1 ponsikappaleen c ja d kohdan mukaiset velvoitteet tiettyjen henkilöiden, yhteisöjen ja ryhmien varojen jäädyttämisestä ja kiellosta luovuttaa varoja tällaisille tahoille.

Pykälän 2 momentin mukaan laki ei kuitenkaan koskisi sellaisten tahojen varoja, joiden varojen jäädyttämisestä on jo säädetty neuvoston asetuksella 2580/2001. Niin sanottujen EU:n ulkopuolisten terroristien varojen jäädyttäminen ja kieltäminen luovuttaa niille varoja perustuisivat siis jatkossakin suoraan sovellettavaan EU-asetukseen ja siihen liittyviin kansallisiin kriminalisointeihin.

Pykälän 3 momentin perusteella takavarikko, hukkaamiskiello ja vakuustakavarikko olisivat ensisijaisia varojen jäädyttämiseen nähden riippumatta siitä, minkä rikoksen perusteella takavarikko, hukkaamiskiello ja vakuustakavarikko on määrätty ja missä vaiheessa niistä määrätään suhteessa jäädyttämissä päätöksen tekemiseen. Takavarikon, hukkaamiskiellon tai vakuustakavarikon perusteena ei siis tarvitsisi olla terrorismirikos tai jokin siihen liittyvä rikos. Jos toimenpide määrätään jäädyttämissä päätöksen tekemisen jälkeen, se voimassaoloajakseen syrjäyttäisi jäädyttämisen. Momentin sääntely tarkoittaisi sitä, että jäädyttämisellä ei voitaisi puuttua asianomistajan vahingonkorvausvaatimuksen ja valtion menettämisseuraamusvaatimuksen toteuttamiseen rikosprosessissa. Takavarikolla, hukkaamiskiellolla ja vakuustakavarikolla voidaan estää varojen luovuttaminen, muuntaminen, siirtäminen ja muut jäädyttämisellä estettävät varoihin kohdistuvat toimenpiteet.

Jos takavarikko, hukkaamiskiello tai vakuustakavarikko kumotaan tai niiden voimassaolo muuten lakkaa, näiden toimenpi-

teiden kohteena olevat varat tulisivat jo tehdyn jäädyttämissä päätöksen perusteella jäädyttämisen kohteeksi. Tämä johtuisi siitä, että jäädyttämissä päätös koskee kaikkia muita varoja paitsi niitä, jotka 5 §:n mukaisesti on erotettava jäädyttämissä päätöksen piiriin kuuluvista. Tässä yhteydessä on tarvittavassa määrin huolehdittava siitä, että tieto tilanteen muuttumisesta kulkeutuu täytäntöönpanoviranomaiselle. Koska ulosottoviranomaiset eivät huolehdi takavarikon täytäntöönpanosta, takavarikon korvautuminen varojen jäädyttämisellä edellyttäisi myös erillisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Takavarikko, hukkaamiskiello tai vakuustakavarikko voi olla määrätty myös vieraan valtion oikeusapupyynnön johdosta. Näitä tilanteita varten on omat säännöksensä pakkokeinolain 3 luvun 6 a §:ssä (hukkaamiskiello ja vakuustakavarikko) ja 4 luvun 15 a §:ssä (takavarikko). Tämä koskee niin toimenpiteen määräämisen edellytyksiä kuin menettelyäkin. Näissä tilanteissa voidaan katsoa, että varat on nyt käsiteltävän momentin tarkoitamalla tavalla takavarikoitu taikka määrätty hukkaamiskielloon tai vakuustakavarikkoon pakkokeinolain nojalla. Mainituissa pakkokeinolain pykälissä kuitenkin todetaan Euroopan unionin jäsenvaltiosta saapuneen omaisuuden jäädyttämistä koskevan pyynnön osalta meneteltävän, kuten sitä koskevassa laissa (*laki omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa, 540/2005*) säädetään. Muutenkin on mahdollista, että kansainvälisiä kytkeitä koskevissa tapauksissa takavarikko tai turvaamistoimenpide määrätään niin, että määräämisen ei voi katsoa perustuvan pakkokeinolakiiin. Myös näissä tilanteissa voidaan perusteltuna pitää sitä, että toimenpiteen kohteen määräysvallasta erotettu omaisuus säilyy jäädyttämisen ulkopuolella. Näiden seikkojen vuoksi momentissa mainittaisiin erikseen kansainvälistä oikeusapupyynnöä koskeva tapaus.

2 §. *Määritelmä.* Pykälässä ehdotetaan määriteltäväksi lain kannalta keskeinen termi ”varojen jäädyttäminen”.

Pykälän mukaan ”varojen jäädyttämisellä” tarkoitettaisiin kaikkia sellaisia toimenpiteitä,

joilla estetään kaikki sellainen varojen liikuminen, siirtäminen, muuntaminen, käyttäminen tai käsitteleminen, joka muuttaisi niiden määrää, sijaintia, omistusta, hallintaa, luonnetta tai käyttötarkoitusta, taikka joilla estetään muut sellaiset muutokset, jotka mahdollistaisivat varojen käytön. Määritelmä kattaisi ensinnäkin omistusoikeuden tai hallinnan siirtämisen myymällä, vuokraamalla, lahjoittamalla tai muulla tavoin sekä jäädytettujen varojen käyttämisen uusien varojen hankkimiseen. Muuntamisella tarkoitettaisiin sellaisia toimia, joilla yhdenlajista omaisuutta muutetaan toisenlajiseksi. Siirtämisellä ja liikuttamisella tarkoitettaisiin konkreettista mutta myös esimerkiksi elektronista varojen siirtämistä. Käsittelemisellä tarkoitettaisiin sellaisia muita toimia, kuten varainhoitoa, jolla muutettaisiin varojen määrää, sijaintia, omistusta, hallintaa, luonnetta tai käyttöä.

Asetuksessa 2580/2001 ”varojen, muiden rahoituksen lähteiden ja taloudellisten resurssien jäädyttämisellä” tarkoitetaan ”toimia, joilla estetään kaikki sellainen varojen liikuminen, siirtäminen, muuntaminen, käyttäminen tai myyminen, joka muuttaisi niiden määrää, paljoutta, sijaintia, omistusta, hallintaa, luonnetta tai käyttötarkoitusta, taikka muut sellaiset muutokset, jotka mahdollistaisivat varojen käytön, omaisuudenhoito mukaan lukien”. Asetuksen 2580/2001 suomenkielisessä toisinnossa viitataan siten varojen ”myymiseen”. Muissa kieliversioissa käytetään kuitenkin laajempaa termiä, jonka suomenkielisen vastineen tulisi olla ”käsitteleminen” (ruots. *hantering av* engl. *dealing with*, ransk. *manipulation de*, saks. *Handel mit*). Lakiin ehdotetun ”varojen jäädyttämisen” määritelmä vastaisi siten laajuudeltaan neuvoston asetuksen 2580/2001 mukaista määritelmää.

Jäädyttäminen ei vaikuta varojen omistukseen, vaan omistusoikeus kaikkeen jäädytettävään omaisuuteen säilyy päätöksen kohteella. Tarkoituksena ei siis ole esimerkiksi tuomita menetetyksi jäädyttämispäätöksen kohteena olevan henkilön omaisuutta, vaan varmistua siitä, ettei omaisuutta voida käyttää terrorismin rahoittamiseen. Siten täytäntöönpanoviranomaisten tulee estää varojen siirtäminen, muuntaminen, käyttäminen ja käsitteleminen. Täytäntöönpanotoimien li-

säksi lain 6 §:ssä säädettäisiin yleisestä velvollisuudesta olla siirtämättä, muuntamatta, käyttämättä ja käsittelemättä jäädyttämispäätöksen kohteena olevan tahon varoja. Velvollisuus estää jäädytettujen varojen siirtäminen ja muuntaminen on pidettävä erillään velvollisuudesta olla luovuttamatta varoja jäädytyspäätöksen kohteelle.

Lakiin ei sen sijaan ehdoteta otettavaksi ”varojen” määritelmää. Hallituksen esityksessä kansainvälisen terrorismin rahoituksen vastaisen yleissopimuksen hyväksymisestä omaksutun linjan (HE 43/2002 vp, s. 29) mukaisesti ilmaisun ”varat” on katsottava olevan siinä määrin vakiintunut, että määritelmää ei tarvita. Varoilla tarkoitetaan kaikenlaista omaisuutta, jolla on taloudellista arvoa. Omaisuus voi olla aineellista tai aineetonta taikka irtainta tai kiinteää. Jäädyttämisen piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti kaikki päätöksen kohteen varat, lukuun ottamatta niitä, joita jäädyttäminen ei 5 §:n 1 momentin mukaan koske tai jotka on 5 §:n 2 momentin nojalla jätetty jäädyttämisen ulkopuolelle. Jäädyttäminen koskisi siten myös sellaisia varoja, jotka päätöksen tekemisen jälkeen tuotaisiin Suomeen ulkomailta.

Myöskään päätöslauselmassa 1373 ei määritellä, mitä ”varoilla ja taloudellisilla resursseilla” tarkoitetaan. Neuvoston asetuksen 2580/2001 1 artiklan 1 kohdan mukaan luovutuskiellon piiriin kuuluvilla ”varoilla, muilla rahoituksen lähteillä ja taloudellisilla resursseilla” tarkoitetaan ”kaikenlaista aineellista tai aineetonta, irtainta tai kiinteää omaisuutta sen hankintatavasta riippumatta, sekä kaikenlaisia varallisuuteen liittyvä omistusoikeuden tai edun osoittavia oikeudellisia asiakirjoja tai todistuksia, sähköiset tai digitaaliset mukaan luettuina, mukaan lukien mutta ei yksinomaan pankkiluotot, matkasekit, pankkisekit, maksuääräykset, osakkeet, takuut, velkakirjat, asetukset ja remburssit”. Suomessa vakiintunut määritelmä vastaa laajuudeltaan neuvoston asetuksen 2580/2001 mukaista määritelmää.

3 §. Varojen jäädyttäminen. Ehdotetun lain 3 §:n mukaan jäädyttämispäätös perustuisi yhteen seuraavista kuudesta edellytyksestä:

EU:n ”sisäiset terroristit”

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä lueteltujen henkilöiden ja oikeushenkilöiden, joita neuvoston asetus 2580/2001 ei koske, varat olisi jäädytettävä. Pykälä viittaa niin sanottuihin EU:n sisäisiin terroristeihin. Näitä ovat henkilöt, yhteisöt ja ryhmät, jotka ovat päätöslauselman 1373 (2001) ja yhteisen kannan 2001/931/YUTP tarkoittamalla tavalla osallisina terroristiseen toimintaan ja joiden tausta, pääasiallinen toiminta ja tavoitteet ovat EU:n sisällä. Jäädyttämispäätöksen tekemiseen 1 kohdan nojalla riittäisi siten yhteisen kannan 2001/931/YUTP mukainen lista. Yhteisen kannan liitteessä olevaa luetteloa on sen hyväksymisen jälkeen päivitetty, ja tammikuussa 2012 ajantasainen luettelo sisältyy yhteisen kannan 2009/67/YUTP liitteeseen. Pykälän 1 momentin olisi katsottava viittaavan aina viimeksi päivitettyyn luettuon.

Suomessa terrorismirikoksesta epäillyt, syytetyt ja tuomitut

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan jäädyttämispäätös tehtäisiin sellaisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden osalta, joita on syytä epäillä, joille vaaditaan rangaistusta tai jotka on tuomittu rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetystä rikoksesta. Oikeushenkilön osalta kysymys on siitä, että oikeushenkilön rangaistusvastuu terrorismirikoksesta toteutuu rikoslain 34 a luvun 8 §:n ja 9 luvun perusteella. Rikoslain 34 a luvussa säädetään rangaistaviksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset (1 §), terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu (2 §), terroristiryhmän johtaminen (3 §), terroristiryhmän toiminnan edistäminen (4 §), koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 a §), värväys terrorismirikoksen tekemiseen (4 b §) ja terrorismin rahoittaminen (5 §). Mainitun luvun 1 ja 5 §:ssä tarkoitettut teot ovat rangaistavia myös yrityksenä. Jäädyttämispäätöksen kynnys olisi pykälän mukaan sidottu esitutkintalain (449/1987) 2 §:n mukaiseen esitutkinnan toimittamisvelvollisuuteen.

Toisen valtion tekemä pyyntö

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) mukaan kaikkien sellaisten henkilöiden, yhteisöjen ja ryhmien varat on jäädytettävä, jotka täyttävät päätöslauselmasa määritellyt kriteerit. Suomen järjestelmän on muun muassa FATF:n esittämässä kritiikissä katsottu tämän vuoksi olevan puutteellinen myös siltä osin, että Suomella ei nyky-lainsäädännön puitteissa ole ollut keinoa reagoida tehokkaasti toisen valtion esittämään pyyntöön jäädyttää siellä terrorismiin osalliseksi todetun tahon varoja, joita tavataan Suomessa. Pykälän 1 momentin 3 kohtaan ehdotetaan tämän vuoksi otettavaksi säännös, jonka nojalla päätös varojen jäädyttämisestä voitaisiin tehdä myös tällaisen toisen valtion yksilöidyn ja perustellun pyynnön perusteella.

Käytännössä jäädyttämistä koskeva asia tulisi 3 kohdan mukaisessa tapauksessa vireille vieraan valtion viranomaisen tekemän oikeusapupyynnön perusteella. Johdonmukaisuussyistä tulisi edellyttää, että pyyntö täyttäisi yhteisen kannan 931/2001/YUTP 1 artiklan 4 kohdan mukaiset edellytykset jäädyttämispäätökselle. Jäädyttämispäätöksen edellytyksenä olisi siten se, että jäädyttämistä pyytävä valtio olisi uskottavan todistusaineiston perusteella tehnyt päätöksen pyynnön kohdetta koskevan esitutkinnan tai syytetöimien aloittamisesta tai että tämä olisi tuomittu terroristisesta rikoksesta. Näiden tietojen tulisi käydä ilmi jäädyttämisspyynnöstä. Pyyntöä olisi selvästi käytävä ilmi pyytävän viranomaisen toimivalta kyseisen pyynnön tekemiseen sekä perusteet jäädytykselle. Jos edellä mainitut seikat eivät pyynnöstä käy ilmi tyydyttävällä tavalla, voi Keskusrikospoliisi pyytää lisätietoa pyynnön lähettäjältä. Toimivallan sekä jäädytyksen perusteiden olemassaolon osoittaminen olisi pyynnön esittäneen vieraan valtion viranomaisen tehtävä, eikä ehdotetun lain 4 §:n mukaista jäädyttämispäätöstä voitaisi tehdä ilman luotettavaa selvitystä siitä, että pyynnön tekijällä on tarvittava kansallinen toimivalta. Jäädyttämisen perusteiden olemassaolon osalta pyynnön olisi täytettävä nyt käsiteltävänä olevan 3 kohdan mukaiset edellytykset. Vieraan valtion pyynnöstä tulisi siten kieltäytyä, jos ei olisi ilmeistä, että pyynnön perusteena

oleva teko tai toiminta Suomessa tehtynä täyttäisi rikoslain 34 a luvussa määritellyn rikoksen tunnusmerkistön, tai jos pyynnön kohteena olevaan luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön kohdistuvaa esitutkintaa ei olisi aloitettu, rangaistusvaatimusta esitetty tai tuomiota annettu. Lisäksi tällaisen esitutkinnan, rangaistusvaatimuksen tai tuomion tulisi perustua uskottavaan todistusaineistoon. Jäädättämispäätöstä ei siis tulisi tehdä, jos todistusaineisto olisi esimerkiksi tekaistua, selvästi riittämätöntä tai vääristeltyä.

Jäädättämispäätöksen kohteen omistuksessa tai määräysvallassa olevat oikeushenkilöt

Päätöslauselma 1373 (2001) edellyttää, että jäsenvaltiot jäädättävät myös terroristiseen toimintaan osallisten tahojen suorassa tai välillisessä omistuksessa tai määräysvallassa olevien oikeushenkilöiden varat.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaisesti tulisi päättää myös sellaisten oikeushenkilöiden varojen jäädättämisestä, jotka ovat 1—3 kohdassa tarkoitettun luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön omistuksessa. Omistuksella tarkoitettaisiin vähintään 50 % omistusosuutta tuossa oikeushenkilössä, mikä vastaa asetuksen 2580/2001 1 artiklan 5 kohdan mukaista määritelmää. Jäädättämispäätös tulisi tehdä myös sellaisten oikeushenkilöiden osalta, jotka ovat useamman jäädättämispäätöksen kohteen yhteisessä omistuksessa. Jos oikeushenkilöllä ei omistussuhteistaan tai jäljempänä käsiteltävistä määräysvaltasuhteistaan huolimatta olisi yhteyksiä terroristiseen toimintaan, eikä riskiä sen varojen käyttämisestä tällaiseen toimintaan olisi, oikeushenkilö voisi toimittaa tätä koskevia perusteluita Keskusrikospoliisille ehdotetun lain 11 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaisesti. Päätöstä tulisi tällöin arvioida uudelleen, minkä jälkeen se olisi tarvittaessa 12 §:n mukaisesti kumottava.

Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaisesti tulisi päättää sellaisten oikeushenkilöiden varojen jäädättämisestä, joissa määräysvaltaa käyttää 1—3 kohdassa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö yksin tai yhdessä muiden tällaisten tahojen kanssa. Määräysvallalta määriteltäisiin viittaamalla kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ään.

Asetuksen 2580/2001 suomenkielisen toisinnon 1 artiklan 6 kohdassa määritellään käsite ”oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön valvonta”, millä viitataan määräävän vallan käyttämiseen oikeushenkilössä. Lakiin ehdotetaan kuitenkin omaksuttavan ”valvonta”-termin sijasta suomalaisen yhtiöoikeuteen vakiintunutta ja kirjanpitolaissa käytettyä termiä ”määräysvalta”. Sisällöllisesti määritelmien on alla ilmenevällä tavalla katsottava olevan lähes identtiset.

Asetuksen 2580/2001 1 artiklan 6 kohdan mukaan ”oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön valvonnalla” tarkoitetaan jotakin seuraavista:

a) oikeutta nimittää tai erottaa enemmistö kyseisen oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön hallinto-, johto- tai valvontaelinten jäsenistä;

b) sitä, että on yksin äänioikeuttaan käyttäen nimittänyt enemmistön oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön hallinto-, johto- tai valvontaelinten jäsenistä, jotka ovat toimineet tehtävässä kuluvan tai edellisen tilikauden aikana;

c) sitä, että oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön muiden osakkaiden tai jäsenten kanssa tehdyn sopimuksen nojalla määrää yksin enemmistöstä osakkaiden tai jäsenten äänistä kyseisessä oikeushenkilössä, ryhmässä tai yhteisössä;

d) oikeutta käyttää määräävää vaikutusvaltaa oikeushenkilössä, ryhmässä tai yhteisössä kyseisen oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön kanssa tehdyn sopimuksen tai sen perustamiskirjan tai yhtiöjärjestyksen määräysten nojalla, jos kyseistä oikeushenkilöä, ryhmää tai yhteisöä koskevassa laissa sallitaan, että siihen sovelletaan tällaista sopimusta tai määräystä;

e) valtaa käyttää d alakohdassa tarkoitettua oikeutta käyttää määräävää vaikutusvaltaa, vaikka ei olisi kyseisen oikeuden haltija;

f) oikeutta käyttää oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön koko omaisuutta tai osaa siitä;

g) sellaisen oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön liiketoiminnan yhtenäistä johtamista, joiden osalta julkistetaan konsolidoitu tilinpäätös;

h) sitä, että vastaa yhteisvastuullisesti oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön rahoitusvas-
tuista tai takaa niitä.

”Määräysvalta” määritellään kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä ”seuraavasti:

”5 §

Määräysvalta

Kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityk- sessä (kohdeyritys), kun sillä on:

1) enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjär- jestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin ver- rattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimuk- seen; tai

2) oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jä- senistä kohdeyrityksen hallituksessa tai sii- hen verrattavassa toimielimessä taikka toi- mielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdas- sa tarkoitettu äänenenemmistö.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua ää- niosuutta laskettaessa ei oteta huomioon la- kiin tai kohdeyrityksen yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin sisältyvää äänestysrajoitusta.

Sen lisäksi, mitä 1 ja 2 momentissa sääde- tään, kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta kohdeyrityksessä, jos sitä joh- detaan yhteisesti kohdeyrityksen kanssa tai kirjanpitovelvollinen muulla tavoin tosiasial- lisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyritykses- sä.

Kohdeyrityksen kokonaisäänimäärän las- kemiseksi vähennetään ne äänet, jotka liitty- vät kohdeyritykselle itselleen tai sen 6 §:ssä tarkoitettulle tytäryritykselle kuuluviin osak- keisiin tai osuuksiin. Omissa nimissään mutta toisen lukuun toimivan henkilön äänimäärät luetaan kuuluvaksi sille, jonka lukuun toimi- taan.

Kirjanpitovelvollisen 1 momentissa tarkoi- tettuihin äänimääriin ja oikeuksiin ei lueta niitä ääniä, jotka liittyvät, tai sitä oikeutta, joka liittyy:

1) kohdeyrityksen osakkeisiin tai osuuk- siin, joita kirjanpitovelvollinen hallitsee jon- kun muun henkilön kuin itsensä tai kirjanpi-

tovelvollisen määräysvallassa olevan muun yhteisön kuin kohdeyrityksen lukuun;

2) kirjanpitovelvollisen vakuudeksi saa- miin kohdeyrityksen osakkeisiin tai osuuk- siin, jos kirjanpitovelvollisen on käytettävä niihin liittyviä oikeuksia vakuudenantajan ohjeiden mukaisesti; tai

3) kohdeyrityksen osakkeisiin tai osuuk- siin, joita kirjanpitovelvollinen hallitsee ta- vanomaiseen liiketoimintaan kuuluvan lai- nanannon perusteella, jos kirjanpitovelvollis- en on käytettävä osakkeiden tai osuuksien äänioikeutta vakuudenantajan edun mukai- sesti.”

Kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 2 kohta kattaa asetuksen 2580/2001 1 artiklan 6 kohdan a alakohdan mukaisen oikeuden nimittää enemmistö yhteisön hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä ja c alakohdan mukaisen, sopimukseen perustuvan äänen enemmistön yhteisössä.

Asetuksen 1 artiklan 6 kohdan b alakohdan mukaan valvonnalla tarkoitetaan asetuksessa myös sitä, että on ”yksin äänioikeuttaan käyt- täen nimittänyt enemmistön oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön hallinto-, johto- tai val- vontaelinten jäsenistä, jotka ovat toimineet tehtävässä kuluvan tai edellisen tilikauden aikana”. Lakiin sisältyvän ”määräysvallan” määritelmän ei kuitenkaan ehdoteta kattavan tällaisia tilanteita. ”Määräysvallan” tavan- omainen merkitys on sillä tavoin poissulke- va, että lähtökohtaisesti vain yksi taho voi tietynä ajanhetkenä käyttää määräysvaltaa yhteisössä. Määräysvalta viittaa kykyyn yk- sipuolisesti päättää yhteisön asioista, eikä täl- laista kykyä yleensä voi olla yhtä aikaa use- alla taholla. Artiklan 6 kohdan b alakohdan tarkoittamissa tilanteissa on katsottava, että määräysvaltaa yhtiössä ei käytä se taho, joka on nimittänyt enemmistön kuluvan tai edelli- sen tilikauden aikana hallinto- tai muussa elimessä toimineista jäsenistä, vaan se taho, joka voi halutessaan määrätä jäsenten enem- mistön erottamisen ja uusien nimittämisen. Johdon on katsottava vastaavan toimistaan nimenomaan tällaiselle määräysvallan halti- jalle eikä heidät nimittäneelle määräysvallan aiemmalle haltijalle. Sellaisessa poikkeuksel- lisessa tapauksessa, että tosiasiallisen määrä- ysvallan katsottaisiin tästä riippumatta olevan esimerkiksi edellisen tilikauden johdon ni- mittäneellä taholla, sovellettavaksi tulisi kir-

janpitolain 1 luvun 5 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan ”kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta kohdeyrityksessä, jos - - - kirjanpitovelvollinen muulla tavoin tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä”.

Asetuksen 1 artiklan 6 kohdan d alakohdan mukaan määräysvalta syntyy myös, jos jollakin taholla on yhteisön kanssa tehdyn sopimuksen tai sen perustamiskirjan tai yhtiöjärjestyksen määräysten nojalla oikeus käyttää määräävää vaikutusvaltaa yhteisössä. Kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdat kattavat tilanteet, joissa äänten enemmistö tai oikeus nimetä yhteisön johto perustuvat ”yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen”. Niiltä osin kuin mahdollisuus käyttää määräävää vaikutusvaltaa perustuisi muihin seikkoihin, sovellettavaksi tulisi jälleen kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n 3 momentin säännös ”tosiasiallisen vaikutusvallan käyttämisestä”. Sama säännös tulisi sovellettavaksi tilanteessa, jossa 1 artiklan 6 kohdan e alakohdassa tarkoitettulla tavalla jollakin taholla olisi tosiasiallisesti valta käyttää sopimukseen perustuvaa määräysvaltaa siitä huolimatta, että kyseinen taho ei sopimuksen mukaan muodollisesti olisi oikeutettu määräysvallan käyttämiseen. Ehdotetun määritelmän on laajemminkin katsottava kattavan tilanteet, jossa mikään nimenomaisista määräysvallan käyttämisen tunnusmerkeistä ei täyty, mutta henkilö tai oikeushenkilö kuitenkin esimerkiksi ns. bulvaaniyhteisön kautta tai muutoin käyttää tosiasiallista määräysvaltaa oikeushenkilössä. Ehdotetun määritelmän on katsottava tältä osin kattavan myös asetuksen 2580/2001 mukaisen määritelmän.

Asetuksen 2580/2001 1 artiklan 6 kohdan f alakohdan mukaan määräysvallalla tarkoitetaan myös ”oikeutta käyttää oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön koko omaisuutta tai osaa siitä”. Asetuksen sisältämä määritelmä on osittain epäselvä. Määräysvallalla ei voitane tarkoittaa sellaista tilannetta, jossa muulla kuin omistajalla tai kirjanpitolain tarkoittamalla määräysvallan haltijalla on oikeus käyttää vähäistä osaa yhteisön varoista, esimerkiksi oikeus käyttää yrityksen omistamaa työsuhdeautoa. Toisaalta on vaikeata keksiä esimerkkiä tilanteesta, jossa jollakin henkilöllä tai oikeushenkilöllä olisi hyvin laaja

käyttöoikeus esimerkiksi kaikkeen yhteisön omaisuuteen, mutta ei kuitenkaan äänten enemmistöön, omistukseen, yhtiöjärjestykseen tai sopimusjärjestelyyn perustuvaa määräysvaltaa yhteisössä. Silloin kun tällainen järjestely luotaisiin keinotekoisesti esimerkiksi ehdotetun lain säännösten kiertämiseksi, sovellettavaksi voisi tulla kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n 3 momentin säännös tosiasiallisesta määräysvallasta.

Asetuksen 1 artiklan 6 kohdan g alakohdan mukaan valvonnalla tarkoitetaan myös ”oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön liiketoiminnan yhtenäistä johtamista, joiden osalta julkistetaan konsolidoitu tilinpäätös”. ”Konsolidoidusta tilinpäätöksestä” käytetään kirjanpitoissa termiä ”konsernitilinpäätös”. Velvollisuudesta laatia konsernitilinpäätös säädetään kirjanpitolain 6 luvun 1 §:ssä. Sen mukaan pääsääntö on, että konsernitilinpäätös on laadittava, jos konsernin emoyritys on ”1) osakeyhtiö; 2) avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö, jonka vastuunalaisena yhtiömiehenä on osakeyhtiö; tai 3) avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö, jonka vastuunalaisena yhtiömiehenä on 2 kohdassa tarkoitettu avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö”. ”Emoyrityksellä” tarkoitetaan kirjanpitolain 1 luvun 6 §:n mukaan sellaista kirjanpitovelvollista, jolla on sen lain 1 luvun 5 §:n mukainen määräysvalta kohdeyrityksessä. Siten kaikissa tapauksissa, joissa konsernitilinpäätös on laadittava, emoyrityksen voidaan katsoa käyttävän määräysvaltaa kohdeyrityksessä. Alakohdassa g puhutaan kuitenkin tällaisen yrityksen ”johtamisesta”. Tästä huolimatta on katsottava, että määräysvaltaa tytäryrityksessä käyttää emoyritys ja siten viime kädessä emoyrityksen osakkaat tai muut omistajat, eivätkä emoyrityksen johtajat. Konsernin emoyrityksen johtajien ei siis ehdotetun pykälän mukaan katsottaisi käyttävän määräysvaltaa tytäryrityksessä.

Asetuksen 1 artiklan 6 kohdan h alakohdan alkuosan mukaan määräysvallalla tarkoitetaan myös ”sitä, että vastaa yhteisvastuullisesti oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön rahoitusvastuista - - -”. ”Yhteisvastuullisella vastaamisella” tarkoitetaan erityisesti suomalaisen avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön kaltaisia yhteisöjä, joissa kukin (vastuunalainen) yhtiömies vastaa henkilökohtaisesti kaikista yhtiön veloista ja muista velvoitteista.

Kirjanpitolain mukaisen ”määräysvallan” määritelmän tarkoituksena on mahdollistaa ”konserniyrityksen” ja siihen liitännäisten käsitteiden määrittely, eikä siinä sen vuoksi ole säädetty, että esimerkiksi vastuunalaisena yhtiömiehenä toimiva luonnollinen henkilö käyttäisi määräysvaltaa avoimessa yhtiössä. Tämän vuoksi pykälään ehdotetaan otettavan *1 momentin 6 kohta*, johon sisältyisi 1—5 kohtia täydentävää sääntelyä henkilöyhtiöiden varojen jäädyttämisestä.

Avoimen yhtiön yhtiömies ja kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies vastaa ”yhtiön velvoitteista niiden täyteen määrään niin kuin omasta velastaan” (Avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä annetun lain (389/1988) 1 luvun 1 § 1 momentti), hänellä on ”oikeus hoitaa yhtiön asioita ilman toisen yhtiömiehen myötävaikutusta” (2 luvun 2 § 1 momentti) ja ”oikeus edustaa yhtiötä ja kirjoittaa sen toiminimi yhtiön toimialaan kuuluvissa asioissa (3 luvun 1 § 1 momentti). Yhtiömies voi siis hyvin vapaasti muista yhtiömiehistä riippumatta ja heitä kuulematta toimia yhtiön puolesta ja käyttää yhtiön varoja haluamiinsa tarkoituksiin, vaikkakaan ”[y]htiön toimialaan tai tarkoitukseen kuulumattomaan toimenpiteeseen ei saa ryhtyä ilman kaikkien yhtiömiesten suostumusta” (2 luvun 2 § 2 momentti). Yhtiömies voi myös vapaasti ”siirtää” omaisuutta esimerkiksi yhtiön ja henkilökohtaisen tilinsä välillä, sillä suoraan laista johtuvalla tavalla hän vastaa kaikista yhtiön veloista kuin omistaan. Ehdotetun 1 momentin 6 kohdan mukaan katsottaisiinkin, että avoimen yhtiön yhtiömies ja kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies käyttävät määräysvaltaa tuossa henkilöyhtiössä. Kyse olisi samalla poikkeuksesta edellä selostettuun pääsääntöön, jonka mukaan vain yksi henkilö tai oikeushenkilö kerrallaan voi käyttää määräysvaltaa oikeushenkilössä.

Asetuksen 1 artiklan 6 kohdan g alakohdan jälkimmäisen osan mukaan määräysvaltaa käyttää myös henkilö tai oikeushenkilö, joka takaa oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön rahoitusvastuita. Kirjanpitolaissa ei ole nimenomaista säännöstä myöskään määräysvallan syntymisestä takaamisen perusteella. Jos rahoitusjärjestelyyn liittyy sopimukseen perustuva määräysvallan käyttö yhteisössä, sovelletaan tältä osin kirjanpitolain aiemmin

käsiteltyjä säännöksiä. Jos tällaista sopimusta ei ole, mutta takaaja poikkeuksellisesti silti tosiasiasa käyttäisi määrävää valtaa yhtiössä, voisi sovellettavaksi tulla kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n 3 momentin säännös tosiasiallisesta määräysvallasta.

Ehdotettu lähestymistapa poikkeaisi siten rahanpesulaista, jossa ”määräysvallan” sijasta käytetään ”tosiasiallisen edunsaajan” käsitettä. Rahanpesulain mukaisen tosiasiallisen edunsaajan käsite ja kirjanpitolain mukainen määräysvalta eroavat toisistaan kolmella pääasiallisella tavalla. Ensiksikin tosiasiallisella edunsaajalla viitataan aina luonnolliseen henkilöön, kun taas määräysvaltaa voi käyttää myös oikeushenkilö. Toiseksi kirjanpitolain mukainen määräysvalta syntyy vasta, kun henkilöllä tai oikeushenkilöllä on oikeus käyttää yli puolta yhteisön osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä; tosiasiallisen edunsaajan osalta kynnys on alempi, 25 %. Kolmanneksi kirjanpitolain mukaisen määräysvallan käsitteen täydentää lain 1 luvun 5 §:n 3 momentin mukainen määräys, jonka mukaan ”kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta kohdeyrityksessä, jos - - kirjanpitovelvollinen muulla tavoin tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä”. Tosiasiallisena edunsaajana taas on muodollisesta määräysvallasta riippumatta aina pidettävä ”luonnollista henkilöä, jonka hyväksi liiketoimi toteutetaan”.

Ehdotetun lain mukaan on jäädytettävä sellaisen oikeushenkilön varat, jonka omistaa tai jossa määräysvaltaa käyttää jokin sellainen henkilö tai oikeushenkilö, jonka osalta Keskusrikospoliisi on tehnyt jäädyttämisspäätöksen. Kirjanpitolain mukainen määritelmä näyttäisi siis tältä osin olevan rahanpesulain määritelmää soveliaampi. Lisäksi EU:n terrorismipakotesäännöksissä määräysvallan rajaksi on asetettu 50 prosenttia, mitä onkin yllä kuvatulla tavalla pidettävä perusteltuna, ja joka vastaa nimenomaan kirjanpitolain määritelmää. Lisäksi ehdotetun lain on katettava joustavasti kaikki tilanteet, joissa joku käyttää tosiasiallista määräysvaltaa yhteisössä ja pyrkii peittämään sen esimerkiksi bulvaaninomaisin järjestelyin. Kirjanpitolain mukainen määritelmä on tältäkin osin riittävän joustava. Näistä syistä lakiin ehdotetaan omaksuttavan kirjanpitolain mukainen määräysvallan käsite siitä huolimatta, että lain

tavoitteilla on läheisiä yhteyksiä juuri rahanpesulakiin.

Pykälän 2 momentin mukaan pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai syyttäjän tulisi ilmoittaa Keskusrikospoliisille 1 momentin 2 kohdan mukaisesta epäilystä tai tuomiosta. Käytännössä jäädyttämisilmoitus tehtäisiin Keskusrikospoliisiin yhteydessä toimivalle rahanpesulain 35 §:ssä tarkoitettulle rahanpesun selvittelykeskukselle.

Keskusrikospoliisiin tehtäviin kuuluu poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 9 §:n mukaan torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta sekä suorittaa tällaisissa tapauksissa tutkintaa. Mainitun lainkohdan mukaan Poliisihallitus antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä Keskusrikospoliisiin tehtävistä. Poliisihallitus voi tarvittaessa määrätä myös Keskusrikospoliisiin ja poliisiin muiden yksiköiden välisistä tutkintajärjestelyistä. Terrorismin ja terrorismin rahoituksen tutkinta kuuluu pääsääntöisesti Keskusrikospoliisille yhteistyössä Suojelupoliisin kanssa. Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviin kuuluu muun muassa terrorismin rahoittamisen estäminen ja selvittäminen. Olisi siten luontevaa, että tämän lain mukainen jäädyttämistä koskeva asia tulisi vireille rahanpesun selvittelykeskukselle tehtävällä ilmoituksella.

Pidättämiseen oikeutetulla poliisimiehellä tarkoitetaan pakkokeinolain (450/1987) 1 luvun 6 §:n 1 kohdassa määritellyjä virkamiehiä. Pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen ja yleisen syyttäjän toimivalta tehdä ilmoitus olisi osittain rinnakkainen. Kun poliisi esitutkintalain säännösten mukaan yleensä vastaa rikosten esitutkinnasta, olisi toimivallan osittaisesta päällekkäisyydestä huolimatta pääsääntönä se, että terrorismirikoksen esitutkintavaiheeseen ajoittuvan ilmoituksen tekemisestä vastaa tutkinnanjohtajana toimiva päällystön kuuluva poliisimies. Esitutkintavaiheessa ilmoituksen tekemisestä ja sen ajankohdasta päättäisi siis asialle määrätty tutkinnanjohtaja. Syyttäjä vastaisi ilmoituksen tekemisestä lähinnä niissä tapauksissa, joissa ilmoituksen kohteena olevaa henkilöä tai oikeushenkilöä koskeva rikosasia on ehditty siirtää syyteharkintaan, syyte on nostettu, asiaa käsitellään tuomioistuimessa tai ilmoituksen kohdehenkilö on jo tuomittu rangaistukseen terrorismirikoksesta. Syyttäjäorganisa-

tion sisällä vastuu ilmoituksen tekemisestä olisi sillä syyttäjällä, jonka valtakunnan-syyttäjä on rikoslain 34 a luvun 7 §:n nojalla määrännyt ajamaan syytettyä.

Ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle olisi yleensä tehtävä heti kun esitutkinta on aloitettu. Tämä sääntö ei kuitenkaan olisi poikkeukseton. Esitutkinnan aloittamisen jälkeen voi näet esimerkiksi olla tarpeen kohdistaa epäiltyyn pakkokeinolain 5 a luvun mukaisia pakkokeinoja tai poliisilain 3 luvun mukaisia tiedonhankintakeinoja. Nämä pakkokeinot ovat luonteeltaan salaisia ja niiden tehokkuuden edellytyksenä on, että epäilty ei ole tietoinen siitä, että häntä epäillään rikoksesta. Näissä tapauksissa tutkinnan turvaaminen edellyttää, että ilmoituksen tekemistä rahanpesun selvittelykeskukselle ja ilmoituksen johdosta tehtävää Keskusrikospoliisiin jäädyttämispäätöstä lykätään sellaiseen ajankohtaan, jolloin tutkinta ei enää voi vaarantua. Ilmoituksen lykkäämistä voi salaisten pakkokeinojen käytön ohella perustella esimerkiksi se, että rikostutkinnan paljastuminen johtaisi todisteiden hävittämisvaaraan. Pidättämiseen oikeutettu virkamies tekisi ilmoituksen jäädytyksen vireille saattamisesta heti, kun se on mahdollista vaarantamatta terrorismirikoksen tutkintaa.

Syyttäjän toimivalta tehdä ilmoitus koskisi myös niitä tilanteita, joissa on annettu jo tuomio. Siten syyttäjän velvollisuus huolehtia jäädyttämisasian vireille tulosta koskisi myös ennen ehdotetun lain voimaantuloa käsiteltyjä asioita.

4 §. Varojen jäädyttämisestä päättäminen. Pykälän 1 momentin mukaan päätöksen varojen jäädyttämisestä tekisi kaikissa 3 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa Keskusrikospoliisi. Poliisin hallinnosta annetun lain ja sitä tarkentavien poliisihallituksen antamien poliisiyksiköiden tehtävämääräysten mukaisesti terrorismirikosten tutkinta kuuluu pääsääntöisesti Keskusrikospoliisiin toimialaan. On johdonmukaista, että päätöksen jäädyttämisestä tekee se, jolla on eniten tietoa jäädytyksen perusteista ja siihen liittyvistä henkilöistä.

Jäädyttämistä koskeva asia tulisi 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa vireille rahanpesun selvittelykeskukselle tehdyllä ilmoituksella. Ehdotetun lain

3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa Keskusrikospoliisin olisi otettava jäädyttämistä koskeva asia ilman eri ilmoitusta käsiteltäväkseen ilman tarpeetonta viivytystä sen jälkeen, kun Euroopan unionin neuvosto on päättänyt yhteisen kannan 931/2001 mukaisesti, että tietyn henkilön, yhteisön tai ryhmän varat olisi jäädytettävä, jos tämän henkilön tai yhteisön varoja ei jäädytetä neuvoston asetuksella. Ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen asia tulisi vireille vieraan valtion Keskusrikospoliisille tekemän oikeusapupyynnön perusteella. Ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin 4—6 kohdan mukainen päätös tulisi vireille yhtä aikaa 1—3 kohdan mukaisen asian kanssa tai myöhemmin, kun Keskusrikospoliisin tietoon tulisi tietoja, joiden perusteella olisi aihetta epäillä 4—6 kohdan mukaisten edellytysten täyttymistä tietyn oikeushenkilön osalta.

Pykälän 2 momentin mukaan jäädyttämisspätös perusteluineen olisi annettava viivytyksettä tiedoksi toimenpiteen kohteena olevalle henkilölle tai oikeushenkilölle. Jos päätöstä ei voitaisi antaa sen kohteelle henkilökohtaisesti tiedoksi esimerkiksi sen vuoksi, että tämän osoite tai olinpaikka ei ole tiedossa tai että tämä oleskelee ulkomailla, olisi riittävää, että päätös julkaistaan Virallisessa lehdessä. Päätös katsottaisiin annetun tiedoksi sen kohteena olevalle henkilölle tai oikeushenkilölle julkaisemalla se. Päätös olisi julkaistava Virallisessa lehdessä niin pian kuin mahdollista päätöksen tekemisen jälkeen.

Hallintopäätöksen kohdetta on hallintolain 34 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan kuultava ennen asian ratkaisemista. Jäädyttämisspätöksen tarkoituksen toteutumisen edellytyksenä on kuitenkin se, että päätöksen kohde ei saa tietää aikeesta jäädyttää tämän varoja etukäteen ja siten tilaisuutta piilottaa varoja tai siirtää niitä viranomaisten ulottumattomiin. Jäädyttämisspätöksen tekemistä on tämän vuoksi pidettävä sellaisena mainitun pykälän 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna asiana, jonka saa ratkaista asianosaista kuulematta sen vuoksi, että kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen ja että kuulemisesta aiheutuva asian käsitteilyn viivästyminen saattaisi aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle ja yleiselle turvallisuudelle. Asianosaisten oike-

us kuulemiseen ehdotetaan tämän vuoksi toteutettavaksi jäädyttämisen edellytysten uudelleen arvioimista koskevan 11 §:n 3 momentin sekä oikaisuvaatimusta ja muutoksenhakua koskevan 17 §:n kautta.

Pykälän 3 momentin mukaan jäädyttämisspätöksen katsottaisiin tulleen kolmansien osapuolien tietoon viimeistään sinä päivänä, jona se on julkaistu Virallisessa lehdessä. Kolmansien osapuolien tietoon tulemisen ajankohdan määrittäminen liittyy 6 ja 7 §:n mukaisiin kieltoihin sekä niitä koskevaan 18 §:ssä viitattavaan kriminalisointiin. Kieltojen rikkominen olisi rangaistavaa viimeistään siitä päivästä lähtien, kun päätös on julkaistu Virallisessa lehdessä. Tiedonkulun tehostamiseksi Keskusrikospoliisin olisi lisäksi ylläpidettävä 8 §:n 2 momentin mukaista julkista luetteloa tekemistään jäädyttämisspätöksistä.

Joissakin tilanteissa varojen jäädyttäminen viipymättä on toimen tarkoituksen toteutumisen ehdoton edellytys, eikä tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaista sitoa päätöksen velvoittavuutta yksinomaan Virallisessa lehdessä julkaisemisen ajankohtaan. Keskusrikospoliisi voisikin jäädyttämisspätöksen tehtyään olla viipymättä yhteydessä sellaiseen tahoon, jonka hallussa tunnetusti tai oletettavasti on jäädyttämisen kohteena olevaa varallisuutta jo ennen kuin päätös julkaistaan ja ulosottomies ryhtyy panemaan sitä täytäntöön. Ehdotetun lain 6 ja 7 §:n mukaisten siirtämis-, muuntamis- ja luovuttamiskieltojen rikkominen olisi rangaistavaa siitä hetkestä lukien, kun varoja hallussaan pitävä olisi Keskusrikospoliisilta tai muutoin tosiasiallisesti saanut tiedon jäädyttämisestä.

Jäädyttämisspätöksen kohteen varoja hallussaan pitävän tai hoitavan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, esimerkiksi luotto- tai rahoituslaitoksen, olisi siten viimeistään päätöksen tultua julkaistuksi Virallisessa lehdessä ja joka tapauksessa saatuaan päätöksestä tosiasiallisesti tiedon estettävä jäädytettyjen varojen siirtäminen, muuntaminen ja luovuttaminen ehdotetun lain mukaisesti. Tällaisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön olisi ehdotetun lain 14 §:n 2 momentin mukaisesti viipymättä ilmoitettava varoista ulosottomiehelle ja tarvittaessa tiedusteltava toimintaohjeita. Jäädytettyjä varoja ei tulisi esimerkiksi luovuttaa jäädyttämis-

päätöksen kohteelle ennen kuin ulosottomies on pannut jäädyttämispäätöksen täytäntöön ehdotetun lain 14 §:n mukaisesti. Lain ja jäädyttämispäätöksen tulkintaan mahdollisesti liittyvän epävarmuuden ja ehdotetun lain 6 ja 7 §:ssä säädettyjen kieltojen rikkomisen kriminalisoinnin vuoksi ehdotetun lain 15 §:ssä rajoitettaisiin varojen siirtämisestä, muuntamisesta tai luovuttamisesta kieltäytyvän vastuuta tällaisista toimista aiheutuvien vahinkojen osalta.

5 §. Jäädyttämispäätöksen sisältö. Pykälässä säädettäisiin jäädyttämispäätöksen sisällöstä. Ehdotetun pykälän mukaan jäädyttäminen koskisi lähtökohtaisesti kaikkia päätöksen kohteen varoja. Jäädyttämispäätöksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole estää päätöksen kohdetta käyttämästä varojaan tavanomaiseen elämään ja toimintaan, vaan estää varojen kanavoituminen terrorismia tukeviin tarkoituksiin. Jäädyttämisen piirin ulkopuolelle tulisi sen vuoksi jäädä 1 momentin 1—3 kohdissa tarkoitetut varat. Lisäksi Keskusrikospoliisin tulisi päättää jäädyttämisen ulkopuolelle jäävistä varoista 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan jäädyttäminen ei koskisi varoja, esimerkiksi palkka- tai elinkeinotuloa, siltä osin kuin niitä tarvittaisiin päätöksen kohteena olevan luonnollisen henkilön perusmenojen ja muiden vastaavien tarpeellisten kustannusten kattamiseksi. Kohdassa lueteltaisiin esimerkkeinä tällaisista menoista jäädytyspäätöksen kohteena olevan luonnollisen henkilön ja tämän huollettavien ruoka-, asumis- ja terveydenhuoltokustannukset. Lista jätettäisiin kuitenkin avoimeksi, mihin viittaisi ehdotettu sanamuoto ”tai muiden vastaavien tarpeellisten kustannusten kattamiseksi”. Varoja tulisi voida siten käyttää myös kaikkien muiden tavanomaiseen elämiseen kuuluvien kustannusten, kuten esimerkiksi auton korjaamisen tai lasten harrasteiden maksamiseen. Tällaisiin kustannuksiin tulisi lukea myös esimerkiksi sairaus-, henki- ja muiden vastaavien tavanomaisten vakuutusten maksaminen silloinkin, kun kyse ei ole momentin 2 kohdassa tarkoitettusta pakollisesta vakuutuksesta.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan jäädyttäminen ei koskisi ensinnäkin verojen, veronluonteisten maksujen, viranomaismaksu-

jen ja pakollisten vakuutusmaksujen maksamiseen tarvittavia varoja. Jäädyttämispäätöksellä ei tulisi estää päätöksen kohdetta suorittamasta lakiin perustuvia maksuveloitteita. Saman kohdan mukaan jäädyttäminen ei myöskään koskisi varoja, jotka olisivat tarpeen varojen hoitamiseksi. Siten esimerkiksi luotto- tai rahoituslaitokset voisivat jäädyttämisen estämättä veloittaa jäädytetyiltä tililtä sellaiset kustannukset, jotka aiheutuvat varojen hoitamisesta. Koska luotto- ja rahoituslaitosten olisi jäädyttämispäätöksen tultua voimaan säilytettävä päätöksen kohteen varoja ja kieltäydyttävä luovuttamasta niitä päätöksen kohteelle, tulisi lailla varmistaa, että varojen hoidosta voidaan periä tavanomaiset maksut jäädyttämisen estämättä. Varojen hoidosta aiheutuviksi kustannuksiksi tulisi katsoa myös sellaiset tavanomaiset kustannukset, jotka johtuvat päätöksen täytäntöön panemiseksi välttämättömistä toimista, kuten uuden tilin avaamisesta jäädytettävälle varoilta. On kuviteltavissa, että jäädytetyjä varoja olisi hoidettavana myös esimerkiksi muussa varojenhoitopalveluita tarjoavassa oikeushenkilössä kuin luotto- ja rahoituslaitoksissa. Myös tällaisissa tapauksissa tulisi tarvittaessa soveltaa 1 momentin 2 kohtaa.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan jäädyttäminen ei myöskään koskisi varoja, jotka ovat tarpeen sellaisten suoritusten ja varojen luovutusten tekemiseksi, joiden suorittamisvelvollisuus on syntynyt ennen jäädyttämispäätöksen tekoa. Päätöksellä ei siten olisi taaksepäin suuntautuvia vaikutuksia, vaan ennen päätöksen tekoa syntyneet velvoitteet voitaisiin toteuttaa päätöksen estämättä. Edellytyksenä tälle olisi kuitenkin se, että suoritusvelvollisuus olisi oikeudellisesti sitovasti syntynyt ennen päätöstä. Selvyiden vuoksi 3 kohtaan ehdotetaan otettavaksi säännös, josta ilmenee että tällaisiakaan varoja ei voisi luovuttaa sellaiselle toiselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jonka varat myös on jäädytetty. Esimerkkinä voidaan käyttää tilannetta, jossa terrorismirikoksesta epäiltyä koskevan jäädyttämispäätöksen kanssa yhtäaikaaisesti on päätetty jäädyttää myös tämän omistaman osakeyhtiön varat. Osakeyhtiön tulisi tällöin voida maksaa omistajalleen esimerkiksi sellaiset osingot, joiden maksamisesta on päätetty yhtiökokouksessa ennen jäädyttämispäätöstä. Koska varojen luovut-

taminen omistajalle olisi kuitenkin lain 7 §:n mukaan kiellettyä, osingot voitaisiin maksaa vain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, esimerkiksi siirtämällä varat tilille, jonka luotto- tai rahoituslaitos on asianmukaisesti jäädyttänyt. Varojen luovuttaminen voisi tulla myös rangaistavaksi rikoslain 34 a luvun 5 §:n mukaisena terrorismin rahoittamisrikoksena riippumatta siitä, onko luovutuksensaajankin varat jäädytetty, jos tuon rikoksen tunnusmerkistö täyttyisi. Toisaalta jäädyttämisen ulkopuolelle tulisi jättää myös jäädyttämispäätöksen jälkeen syntyneet maksuvelvoitteet, jos nämä perustuvat vahingonkorvauslain mukaiseen korvausvastuuseen. Tällaisiakaan varoja ei kuitenkaan tulisi luovuttaa sellaiselle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jonka varat on myös jäädytetty.

Keskusrikospoliisilla ei normaalioloissa olisi päätöksen tekohtekellä tarkkaa tietoa päätöksen kohteen varoista. Varallisuuden laajuus selviäisi yksityiskohtaisesti yleensä vasta ehdotetun lain 14 §:n mukaisen täytäntöönpanon yhteydessä, jolloin varat luetteloidaisiin soveltaen soveltuvien osien mitä ulosottoaaren 4 luvun 29 §:ssä säädetään omaisuuden luetteloinnista. Jäädyttämispäätöksessä ei sen vuoksi yksilöitäisi sitä omaisuutta, jota jäädyttämispäätös ei 1 momentin 1—3 kohdan nojalla koskisi, vaan tällaisten omaisuserien yksilöiminen olisi tarkoituksenmukaista tehdä 14 §:n 1 momentissa tarkoitettun ulosottoaaren mukaisen täytäntöönpanon yhteydessä.

Pykälän 2 momentin mukaan Keskusrikospoliisi voisi määrätä jäädyttämisen ulkopuolelle jäävistä varoista. Määräys tulisi ensiksikin tehdä tilanteessa, jossa se on tarpeen 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Määräys tulisi tehdä myös silloin, kun se on tarpeen jäädytetyn omaisuserän tuhoutumisen estämiseksi tai sen arvon säilyttämiseksi. Jäädyttäminen on luonteeltaan ennaltaehkäisevä toimi ja täysi määräämisoikeus varoihin palaa päätöksen kohteelle sen jälkeen, kun päätös kumotaan, eikä päätöksen tulisi johtaa varojen arvon vähenemiseen tai niiden tuhoutumiseen.

Keskusrikospoliisi voisi 2 momentin mukaan määrätä jäädyttämisen ulkopuolelle jäävistä varoista myös muista painavista syistä. ”Painavien syiden” määritelmän tulisi katsoa

olevan laaja. Menoerän suuruudella ei olisi itsessään merkitystä, eikä esimerkiksi varojen käyttämistä uuden asunnon ostamiseen tai muuhun vastaavaan suureenkaan hankintaan päätöksen kohteen omaan tai tämän perheen käyttöön tulisi pitää jäädyttämispäätöksen tarkoituksen vastaisena. Jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanoa koskevan 14 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetulla tavalla muu painava syy –perustetta voitaisiin käyttää myös silloin, kun jonkin omaisuserän jääminen jäädyttämispäätöksen ulkopuolelle olisi tarpeen jäädyttämispäätöksen kohteeksi esimerkiksi 3 §:n 1 momentin 4—6 kohdan nojalla joutuneen oikeushenkilön toimintaedellytysten säilyttämiseksi. Tällöin Keskusrikospoliisin tulisi tarvittaessa ulosottomiehen kanssa neuvotellen pyrkiä varmistamaan siitä, että jäädyttämispäätöksen ulkopuolelle jätetyt varat eivät olisi kanavoitavissa terroristisiin tarkoituksiin. Muuna painavana syynä voitaisiin lisäksi pitää esimerkiksi tuomioistuimen määräystä tiettyjen varojen luovuttamisesta kolmannelle.

Keskusrikospoliisi voisi tehdä 2 momentissa tarkoitettun päätöksen omasta aloitteestaan, jos sen tietoon tulee seikkoja, joiden perusteella on syytä määrätä tiettyjen varojen jäämisestä päätöksen ulkopuolella. Päätös varojen jättämisestä päätöksen ulkopuolelle voitaisiin tehdä jäädyttämispäätöksen tekemisen yhteydessä, mutta Keskusrikospoliisi voisi samoilla perusteilla myös jälkikäteen muuttaa jo tekemänsä päätöstä.

Keskusrikospoliisi voisi edellä luetelluilla perusteilla myös liittää ehtoja jäädyttämispäätökseensä. Säännös mahdollistaisi sen, että tietty omaisuserä voitaisiin jättää jäädyttämisen ulkopuolelle esimerkiksi sen vuoksi, että päätöksen kohde voisi huolehtia omaisuserän myymisestä tai toimittamisesta ostajalle, jos se on vaarassa pilaantua tai muuten menettää arvonsa. Ehdoksi voitaisiin tällöin asettaa se, että omaisuserän sijaan tulevat varat, kuten kauppahinta, jäädytetään, ja että kaupan toteuttaminen järjestetään siten, että ulosottomies voi valvoa ehtojen toteutumista.

6 §. Kielto siirtää tai muuntaa varoja. Pykälässä kiellettäisiin jäädytettyjen varojen liikkuttaminen, siirtäminen, muuntaminen, käyttäminen ja käsitteleminen tavalla, joka

muuttaisi niiden määrää, sijaintia, omistusta, hallintaa, luonnetta tai käyttötarkoitusta. Kielto koskisi ensiksi jäädyttämispäätöksen kohdetta itseään, jonka tulisi tällaisia toimia varten hakea Keskusrikospoliisilta ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin mukaista muutosta jäädyttämispäätökseen niiltä osin, kuin varat olisi alkuperäisen päätöksen mukaan jäädytetty. Kiellon tarkoituksena on estää varojen käyttäminen terrorismiin tukemiseen, eikä varojen käyttämistä muihin käyttötarkoituksiin siten tulisi lähtökohtaisesti estää.

Toiseksi kielto koskisi sellaisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä, joilla on jäädyttämispäätöksen kohteen varoja hallussaan. Tyypillisimpänä esimerkkinä voidaan mainita luotto- tai muu rahoituslaitos, jossa päätöksen kohteella on tili tai varoja hoidossa. Kyseeseen tulevat kuitenkin myös muut yhteisöt, luonnolliset henkilöt ja viranomaiset, joilla on päätöksen kohteen varoja hallussaan päätöksen tullessa voimaan tai joiden haltuun tällaisia varoja tulee myöhemmin. Varojen hallussapitäjä ei saisi luovuttaa tällaisia varoja päätöksen kohteelle tai kolmannelle taholle, ja sen tulisi ryhtyä asianmukaisiin toimiin sen varmistamiseksi, että varoja ei kiellon vastaisesti liikuteta, siirretä, muunneta, käytetä tai käsitellä. Hallussa olevista varoista tulisi tehdä 14 §:n 2 momentin mukaisesti ilmoitus täytäntöönpanoviranomaiselle. Siirtämis- ja muuntamiskieltoa tulisi noudattaa siitä riippumatta, edellyttäväkö jäädyttämispäätöksen kohteen ja niitä halussaan pitävän oikeushenkilön välinen sopimus jonkin kolmannen osapuolen, kuten omaisuudenhoitaja, myötävaikutusta varojen siirtämiseen.

Kolmanneksi pykälässä tarkoitettu kielto koskisi kaikkia sellaisia tahoja, joilla ei ole hallussaan jäädytettyjä varoja, mutta joiden toimet mahdollistaisivat varojen liikuttamisen, siirtämisen, muuntamisen, käyttämisen ja käsittelemisen kiellon vastaisesti. Esimerkkinä voidaan mainita julkinen kaupanvahvistaja, jonka ei tule vahvistaa sellaista kiinteistön kauppaa, jonka toisena osapuolella on taho, johon on kohdistettu jäädyttämispäätös. Vastaavasti esimerkiksi rahoituslaitosten olisi kieltäydyttävä välittämästä varainsiirtoja, joiden osapuolella on tällainen taho.

Kiellon ei kuitenkaan katsottaisi tarkoittavan sellaista jäädyttämisen tarkoituksen kan-

nalta merkityksetöntä omaisuuden liikuttelua, joka voi käytännön syistä olla tarpeen päätöksen kohteen varoja hallussa pitävälle taholle. Tällaisena kiellon ulkopuolelle jäävänä liikutteluna tulisi kyseeseen esimerkiksi Tullin terminaaliin pysäyttämän tavaran siirtäminen varastointitilasta toiseen.

7 §. Kielto luovuttaa varoja. Pykälässä kiellettäisiin varojen luovuttaminen sellaisille henkilöille ja oikeushenkilöille, joiden varat on jäädytetty ehdotetun lain nojalla.

Luovuttamiskielto on tarkoitettu merkitykseltään laajaksi. Se kattaa varojen saattamisen jäädyttämispäätöksen kohteen saataville esimerkiksi vastineena kaupasta, vuokraamalla, lainaamalla tai lahjoittamalla taikka palauttamalla aikaisemmin hallussa olleet varat sopimusjärjestelyn mukaisesti. Kielto kattaa siten esimerkiksi varojen luovuttamisen maksuna tuotteesta tai palvelusta, vaikka maksu vastaisi arvoltaan vastineena saatua tuotetta tai palvelua, ja vastaavasti tuotteen tai palvelun luovuttamisen maksua vastaan. Jäljempänä todetulla tavalla kielto ei kuitenkaan koske vain henkilökohtaiseen kulutukseen soveltuvaa omaisuutta eikä varojen luovuttamista silloin, kun voidaan etukäteen varmistua siitä, että myös luovutettavat varat jäädytetään asianmukaisesti.

Pykälän 1 momentissa kielletään myös varojen välillinen luovuttaminen. Kiellettyä on siten esimerkiksi luovuttaa varoja muulle kuin jäädyttämispäätöksen kohteena olevalle henkilölle tietoisena siitä, että varat tullaan myöhemmin luovuttamaan edelleen jäädytyspäätöksen kohteelle.

Varojen luovuttaminen olisi kuitenkin mahdollista silloin, kun luovuttaminen järjestetään siten, etteivät varat päädy päätöksen kohteen, vaan ne jäädytettäisiin ehdotetun lain mukaisesti. Jäädyttämisestä voitaisiin varmistua ensiksikin viranomaisen myötävaikutuksella. Käytännössä tämä tarkoittaisi erityisesti tilanteita, joissa suunnitellusta luovuttamisesta ilmoitettaisiin etukäteen ulosotomiehelle, joka saamiensa tietojen nojalla voisi huolehtia siitä, että luovutettavakin omaisuus tulee asianmukaisesti jäädytettyä. Poikkeuksen tarkoituksena on myös osaltaan mahdollistaa jäädyttämispäätöksen kohteena olevien oikeushenkilöiden toiminnan jatkaminen jäädyttämisen jälkeenkin tavalla, jota

kuvaillaan tarkemmin jäljempänä täytäntöönpanoa koskevan 14 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Luovuttaminen voitaisiin järjestää myös lotto- tai rahoituslaitoksen myötävaikutuksella. Tällöin kyseeseen tulisi esimerkiksi tilisiirto, jossa varojen luovuttaja on etukäteen saanut jäädyttämispäätöksen kohteen käyttämältä luottolaitokselta ilmoituksen siitä, että varainsiirron kohteena oleva tili on jäädytetty. Tämä mahdollistaisi myös säännöllisten maksujen, kuten palkan, maksamisen päätöksen kohteena olevalle henkilölle siten, että ulosottomies saisi niistä aina tiedon ja että ne päätöksen edellyttämällä tavalla jäädytettäisiin. Jäädytyspäätöksen kohde voisi antaa käyttämälleen luottolaitokselle luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 141 §:ssä tarkoitetun suostumuksensa siihen, että tällainen tieto voidaan antaa salassapitovelvollisuuden estämättä. Varojen luovuttamista ei 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voida pitää päätöslauselman 1373 (2001) vastaisena varojen saataville asettamisena, sillä päätöksen kohde ei saisi luovutuksen kohteena olevia varoja käyttöönsä.

Pykälän 2 momentin mukaan luovutuskiellon piiriin eivät kuitenkaan kuuluisi sellaiset varat, jotka ”on tarkoitettu vain jäädyttämispäätöksen kohteena olevan henkilön tai tämän perheen henkilökohtaiseen käyttöön tai kulutukseen”. Luovutuskiellon perusteena on lain tavoitteen mukaisesti estää varojen kanavoituminen terrorismin rahoittamiseen. Lain tarkoituksena ei sen sijaan ole estää jäädyttämispäätöksen kohdetta tai tämän perhetä elämästä normaalia elämäänsä eikä rajoittaa arkipäiväisten hankintojen tekemistä. ”Henkilökohtaiseen käyttöön tai kulutukseen” tarkoitettua omaisuutta ei määritellä laissa. Sen piiriin kuuluu kuitenkin kaikki sellainen omaisuus, jota ei sen luonteen vuoksi voi lain tavoitteen kannalta merkityksellisellä tavalla käyttää rahan, tavaroiden tai palveluiden hankkimiseen. Esimerkiksi tavanomaisten kulutushyödykkeiden luovuttaminen jäädytyspäätöksen kohteena oleville tahoille ei siten ole kiellettyä. Milloin Keskusrikospoliisi on ehdotetun lain 5 §:n nojalla määrännyt, että tietyt varat eivät kuulu jäädyttämispäätöksen piiriin ja esimerkiksi sallinut jäädytettujen varojen käyttämisen johonkin hankintaan tai muuhun suoritukseen,

ei tällaiseen suoritukseen perustuvaa varojen luovuttamista jäädytyspäätöksen kohteelle tulisi katsoa myöskään 7 §:n mukaisen varojen luovuttamiskiellon vastaiseksi teoksi.

Asetus 2580/2001 ei sisällä nimenomaista säännöstä, joka jättäisi tavanomaiseen kulutukseen tarkoitetun omaisuuden asetuksen mukaisen luovutuskiellon ulkopuolelle. Asetusta on kuitenkin johdonmukaisesti tulkittu näin, ja tämä tulkinta vahvistetaan muun muassa ei-sitovassa neuvoston asiakirjassa ”Rajoittavat toimenpiteet (Pakotteet) - EU:n parhaiden käytänteiden ajantasaistettu versio rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa varten” (8666/1/08 Rev. 1, 24.4.2008).

8 §. Jäädyttämislmoitusten käsittely ja jäädyttämispäätöksiä koskeva luettelo. Ehdotetussa järjestelmässä Keskusrikospoliisille osoitettaisiin uusia viranomais tehtäviä. Ehdotetun pykälän 1 momentissa viitattaisiin 3 §:n 2 momentissa tarkoitettujen jäädyttämislmoitusten käsittelyn osalta rahanpesulakiin. Uusien tehtävien sisältöä on selvitetty jäljempänä osiossa 1.3.

Pykälän 2 momentin mukaan Keskusrikospoliisi ylläpitäisi julkista luetteloa tekemistään jäädyttämispäätöksistä. Luettelon tarkoituksena olisi varmistaa, että ajantasainen tieto jäädyttämispäätösten kohteista olisi mahdollisimman helposti kaikkien saatavilla. Edellä 4 §:n 2 momentin perusteluissa esitetyllä tavalla päätöksen tuleminen kolmansien tietoon olisi kuitenkin sidottu sen julkaisemiseen Virallisessa lehdessä, ja Keskusrikospoliisin ylläpitämän luettelon tarkoitus olisi siten puhtaasti informatiivinen.

Jäädyttämispäätöksistä pidettävä luettelo muodostaisi henkilötietolain (523/1999) 3 §:ssä tarkoitetun henkilörekisterin. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 6 §:n 2 momentin mukaan Keskusrikospoliisi voisi perustaa käyttöönsä rekisterin, jonne voitaisiin tallettaa edellä tarkoitettu luettelo jäädyttämispäätöksistä. Tästä syystä jäädyttämispäätösten tallettamisesta ei tarvittaisi erillistä sääntelyä.

9 §. Kansainvälinen tiedottaminen jäädyttämispäätöksestä. Suomessa tehtävän jäädyttämispäätöksen tehokas toteuttaminen edellyttää sitä, että päätöksen kohteen varat jää-

dytetään myös Suomen ulkopuolella, sikäli kuin niitä sieltä tavataan. Myös päätöslauselman 1373 velvoitteiden on katsottava edellyttävän sitä, että terrorismiin osallistuvien varat jäädytetään niiden sijaintipaikasta riippumatta. Lähtökohtaisesti jäädyttämisen toteutumisesta huolehdittaisiin siten, että Suomi ilmoittaisi jäädyttämispäätöksen EU:n neuvoston terrorismilistauksia valmistelevalle työryhmälle ja Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston listauksista päättävälle komitealle ja esittäisi päätöksen kohteen listaamista kyseisen tahon omalle terroristilistalle. EU:n tapauksessa kyseeseen tulisi yhteisen kannan 2001/931/YUTP täytäntöönpanoa valmisteleva CP 931 -työryhmä. YK:n osalta terroristilistaa pidetään al-Qaida ja Taliban-järjestöjä lähellä olevista tahoista. Silloin kun Suomessa epäillyllä tai Suomessa tuomitulla olisi yhteys näihin järjestöihin, Suomen tulisi ilmoittaa jäädyttämispäätöksestä ja sen perusteluista näistä listauksista vastaaville turvallisuusneuvoston alaisille pakotekomiteoille listaamista varten. Kansainvälinen tiedonanto jäädyttämispäätöksestä ehdotetaan järjestettävän siten, että pykälän 1 momentin mukaan Keskusrikospoliisiin olisi aina ilmoitettava tekemästään päätöksestä ulkoasiainministeriölle, jonka voidaan katsoa olevan luontevin viranomainen tekemään ilmoituksen EU:n työryhmään ja YK:n pakotekomiteaan. Ulkoasiainministeriön tulisi pykälän 2 momentin mukaan ilmoittaa päätöksestä ja sen perusteluista kyseisessä työryhmässä tai komiteassa tuon toimielimen toimintatapojen edellyttämällä tavalla.

Ulkoasiainministeriön olisi tehtävä 2 momentissa tarkoitetut kansainväliset ilmoitukset vain 3 §:n 1 momentin 2 tai 4—6 kohdan nojalla tehdyistä jäädyttämispäätöksistä. Tuon pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen EU:n yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä lueteltuja tahoja koskevista kansainvälisistä ilmoituksista vastaa se valtio, jonka esityksestä neuvosto on ne listannut. Vastaavasti tuon pykälän 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen toisen valtion pyynnöstä tehtyjen jäädyttämispäätösten osalta kansainvälisestä tiedonannosta vastaa lähtökohtaisesti pyynnön tehnyt valtio itse. Jos näin ei kuitenkaan poikkeuksellisesti tapahtuisi, voisi ulkoasiainministeriö tällöinkin esittää tuon henkilön tai oikeushenkilön lis-

taamista asianomaisessa työryhmässä tai komiteassa. Keskusrikospoliisin olisi ilmoitettava ulkoasiainministeriölle kaikista tekemistään jäädyttämispäätöksistä niiden perusteesta riippumatta.

Silloin kuin ulkoasiainministeriö ilmoittaisi jäädyttämispäätöksestä ja sen perusteluista YK:n turvallisuusneuvoston alaiselle pakotekomitealle, tulisi arvioitavaksi myös se, voidaanko päätöksen ja sen perustelujen sisältämiä henkilötietoja henkilötietolain 5 luvun estämättä luovuttaa. Lain 5 luvun 23 §:n 5 kohdan mukaan tietojen luovuttaminen EU:n ja ETA-alueen ulkopuolelle on mahdollista muun muassa silloin, kun siirto on tarpeen tai lain vaatima tärkeän yleisen edun turvaamiseksi. Henkilötietojen siirtämistä YK:n turvallisuusneuvoston toimivaltaiselle komitealle on katsottava olevan lainkohdassa tarkoitulla tavalla tarpeen tärkeän yleisen edun turvaamiseksi. Henkilötietojen siirrosta komitealle ei siten tarvitse myöskään henkilötietolain 8 luvun 36 §:n nojalla ilmoittaa tietosuojavaletuutelle.

Keskusrikospoliisin ehdotetun lain 8 §:n nojalla ylläpitämän luettelon on katsottava muodostavan henkilötietolaissa tarkoitettun henkilörekisterin, joten henkilötietolakia on sen 2 §:n mukaisesti sovellettava siihen. Henkilötietolain 22 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen siirtäminen Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolelle on sallittua vain, jos tuossa toisessa valtiossa taataan tietosuojaan riittävä taso. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan tietosuojaan tason riittävyys on arvioitava ottaen huomioon tietojen luonne, suunnitellun käsittelyn tarkoitus ja kestoaika, alkuperämaa ja lopullinen kohde, asianomaisessa maassa voimassa olevat yleiset ja alakohtaiset oikeussäännöt sekä käytäntösäännöt ja noudatettavat turvatoimet.

Suomessa henkilötietojen siirtämistä EU:n tai ETA:n alueen ulkopuolella valvoo tietosuojavaletuutettu. Tehokkaan valvonnan mahdollistamiseksi henkilötietolain 36 §:n 2 momentin 1 kohdassa on säädetty, että henkilötietoja sisältävän rekisterin ylläpitäjän on ilmoitettava tietosuojavaletuutelle henkilötietojen siirtämisestä EU:n ja ETA-alueen ulkopuolelle. Keskusrikospoliisin tulisi rekisterinpitäjänä ilmoittaa jäädyttämispäätöksestä ja sen perusteluista tietosuojavaletuutelle

samaan aikaan kuin se ilmoittaa asiasta ulkoasiainministeriölle. Henkilötietolain 37 §:n 4 momentin mukaan ilmoitus tietosuojavaltuutetulle on tehtävä riittävän ajoissa, kuitenkin viimeistään 30 päivää ennen tietojen luovuttamista.

10 §. *Ilmoitus jäädyttämisen edellytysten lakkaamisesta.* Jäädytyspäätös vaikuttaa merkittävästi päätöksen kohteen mahdollisuuksiin hyödyntää omaisuuttaan. Ehdotetulla säännöksellä pyritään varmistamaan se, että päätöksen uudelleen arviointia koskeva menettely saadaan välittömästi vireille silloin, kun 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen jäädyttämisen perusteissa tapahtuu muutoksia. Tämän vuoksi pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai syyttäjän olisi viipymättä ilmoitettava Keskusrikospoliisille, jos jäädyttämismääräys ei enää olisi 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisia edellytyksiä. Käytännössä ilmoituksen tekisi esitutkinnan kestäessä tutkinnanjohtaja ja tämän jälkeen syyttäjä.

11 §. *Jäädyttämisen edellytysten uudelleen arviointi.* Ehdotuksella pyritään varmistamaan se, että jäädyttämistä arvioidaan uudelleen aina, kun Keskusrikospoliisin tietoon tulee jäädyttämisen edellytysten kannalta merkittävää tietoa, ja joka tapauksessa määräajoin.

Pykälän 1 momentin mukaan Keskusrikospoliisin tulisi kaikissa oloissa arvioida viimeistään kuuden kuukauden välein jäädyttämispäätöksen tekemisestä, ovatko jäädyttämisen edellytykset edelleen voimassa. Velvollisuus uudelleen arvioimiseen olisi siten riippumaton siitä, onko päätöksen kohde vaatinut tätä tai muutoin toimittanut Keskusrikospoliisin tietoon seikkoja, joiden perusteella se katsoo edellytysten lakanneen.

Jos arvioinnissa havaitaan, että jäädyttämispäätöksen edellytykset edelleen ovat voimassa, jatkuu päätöksen voimassaolo, eikä uutta päätöstä tehdä asiassa. Päätöksen kohdetta ei tarvitse kuulla, ellei siihen ole erityistä syytä eikä uutta muutoksenhakulopoista päätöstä tällaisessa tilanteessa tehdä.

Pykälän 2 momentissa lueteltaisiin tilanteet, joissa Keskusrikospoliisin olisi määräaikaista uudelleen arvioinnista riippumatta viipymättä arvioitava, ovatko jäädyttämisen edellytykset edelleen voimassa. Momentin 1

kohdan mukaan jäädyttämisen edellytyksiä olisi arvioitava uudelleen, jos kansallinen jäädyttämispäätös on tehty sen perusteella, että kyseinen taho on listattu EU:n neuvoston yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteessä niin sanottuna EU:n sisäisenä terroristina, ja neuvosto on poistanut kyseisen tahon listaltaan. Tällaisessa tapauksessa kansallisen jäädyttämispäätöksen perusteena on useimmiten ollut yksinomaan tämä EU-tason listaus, joten kansallisen jäädyttämisen edellytyksiä on tällöin viipymättä arvioitava uudelleen.

Momentin 2 kohdan mukaan jäädyttämistä olisi arvioitava uudelleen silloin, kun päätös on tehty kansallisen esitutkinnan, syytteen tai tuomion perusteella, ja päätöksen perusteena olevaa rikosepäilyä koskeva esitutkinta lopetetaan, syyttäjä päättää jättää sitä koskevan syytteen nostamatta, tai sitä koskeva syyte hylätään lainvoimaisesti.

Momentin 3 kohdan mukaan jäädyttämisen edellytyksiä olisi arvioitava uudelleen, kun sen kohteena oleva luonnollinen henkilö on kärsinyt rangaistuksensa siitä rikoksesta, jonka perusteella jäädyttämispäätös on tehty. Päätöslauselman 1373 (2001) mukainen jäädyttämismääräys koskee kuitenkin yleisesti kaikkia niitä, jotka syöllistyvät terroristisiin rikoksiin. Rangaistuksen suorittaminen täysimääräisesti ei siten yksinään voi riittää siihen, että päätös kumotaan. Uudelleenarvioinnin perusteella päätös tulee kuitenkin kumota, jos momentin 8 kohdassa tarkoitettulla tavalla voidaan olettaa, että henkilö ei enää osallistu terroristiseen toimintaan. Näissä tilanteissa kokonaisarvioinnissa tulisi erityisesti ottaa huomioon se, että henkilö on kärsinyt hänelle tuomitun rangaistuksen siitä teosta, jonka vuoksi hänen varansa on alun perin jäädytetty. Huomioon tulisi ottaa myös henkilön käyttäytyminen rangaistuksen suorittamisen aikana ja hänen mahdolliset jatkuvat yhteytensä terroristisiin järjestöihin tai henkilöihin, jotka osallistuvat terroristiseen toimintaan.

Momentin 4 kohdan mukaan jäädyttämisen edellytyksiä olisi arvioitava viipymättä uudelleen, jos kansallinen jäädyttämispäätös on tehty toisen valtion pyynnöstä, ja tämän toisen valtion toimivaltainen viranomainen pyytää jäädyttämispäätöksen kumoamista tai ilmoittaa sen edellytysten lakkaamisesta.

Momentin 5 kohdan mukaan jäädyttämisen edellytyksiä tulisi arvioida uudelleen, jos 3 §:n 1 momentin 4—6 kohdan nojalla tehdyn jäädyttämispäätöksen kohteena olevan oikeushenkilön omistussuhteissa tai määräysvallassa tapahtuu sellaisia muutoksia, että yhteisön ei enää tule katsoa olevan jäädyttämispäätöksen kohteen omistuksessa tai määräysvallassa.

Momentin 6 kohdan mukaan jäädyttämisen edellytyksiä tulisi arvioida uudelleen, jos sen kohteen varat jäädytetään EU:n neuvoston asetuksella. Kansallisesta jäädyttämispäätöksestä tulee tällöin tarpeeton, sillä jäädyttäminen on pantava täytäntöön suoraan neuvoston asetuksen perusteella. Ulkoasiainministeriön tulee ilmoittaa 3 §:n 1 momentin 2 tai 4 kohdan ja tarvittaessa myös 3 kohdan perusteella tehdystä jäädyttämispäätöksestä EU:n neuvoston toimivaltaiselle työryhmälle, sillä jäädyttämistoimien tehokas toimeenpano turvataan parhaiten koko unionin kattavalla asetuksella. Jos EU:n neuvosto Suomen aloitteesta päättää jäädyttämispäätöksen kohteen lisäämisestä pakoteasetuksen liitteeseen, tulisi kansallista jäädyttämistä tällöin arvioida uudelleen ja tarvittaessa kumota 12 §:n nojalla.

Momentin 7 kohdan mukaan jäädyttämisen edellytyksiä tulisi arvioida uudelleen myös silloin, kun sen kohteena oleva luonnollinen henkilö kuolee tai oikeushenkilö lakkaa olemasta. Uudelleen arvioinnin tarkoituksena olisi tällöin varmistua siitä, ettei jäädytettyjä varoja päädy sellaisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön saataville, johon on kohdistettu tai tulisi kohdistaa ehdotetun lain mukainen jäädyttämispäätös. Erityisesti kyseeseen tulisi tilanne, jossa jäädytyspäätöksen kohteena oleva oikeushenkilö lakkautettaisiin ja varat siirrettäisiin toiselle oikeushenkilölle tarkoituksena kiertää jäädyttämispäätöstä. Keskusrikospoliisin tulisi tällöin tehdä tuota toista oikeushenkilöä koskeva jäädyttämispäätös, mikäli ehdotetun lain mukaiset edellytykset täyttyvät.

Momentin 8 kohdan mukaan jäädyttämisen edellytyksiä olisi aina arvioitava uudelleen, jos Keskusrikospoliisin tietoon tulee sellaisia seikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että kansalliseen rikosepäilyyn, syytteen tai tuomioon, toisen valtion pyyntöön perustuvan jäädyttämispäätöksen tai omistukseen

ja määräysvaltaan liittyvällä perusteella tehdyn jäädyttämispäätöksen kohde ei enää osallistuisi terroristiseen toimintaan. Ehdotetun lain mukaisen varojen jäädyttämisen tarkoituksena on estää varojen kanavoituminen terroristisiin tarkoituksiin. Jos jäädyttämispäätöksen kohteella ei enää ole yhteyksiä terroristiseen toimintaan, tulee jäädyttämispäätös viipymättä 12 §:n nojalla kumota. Säännös on tarkoitettu kattavaksi sillä tavalla, että Keskusrikospoliisin tulee ottaa huomioon kaikenlaiset asian arvioinnin kannalta merkitykselliset seikat. Erityisesti päätöksen kumoamista tällä perusteella tulisi harkita silloin, kun kansallisessa prosessissa tuomittu luonnollinen henkilö on kärsinyt rangaistuksensa. Ellei jäädyttämisen jatkamiselle tällöin löytyisi lain mukaisia perusteita, päätös olisi viipymättä kumottava. Kumoaminen ei kuitenkaan seuraisi automaattisesti rangaistuksen suorittamisesta sen estämiseksi, että terroristiyhteyksiä ylläpitänyt henkilö voisi jatkaa terrorismin tukemista varoillaan.

Pykälän 3 momentin mukaan päätöksen kohteelle olisi varattava tilaisuus tulla kuuluksi, kun päätöstä arvioidaan uudelleen 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Kuulemisvelvollisuus ei koskisi 1 momentissa tarkoitettua määräaikaisarviointia. Jos päätöksen kohteena oleva henkilö on kuollut tai päätöksen kohteena oleva yhteisö on lakanut, olisi kuolinpesää, konkurssipesää tai muuta oikeudenomistajaa, jota asia koskee, vastaavasti kuultava. Kuulemisvelvollisuutta ei ole, jos on ilmeistä, että jäädyttämispäätös tullaan kumoamaan.

Ehdotetun lain mukaiset jäädyttämispäätökset olisivat luonteeltaan sellaiset, että ne eivät tule lainvoimaisiksi siinä mielessä, että päätöksen kohde ei voisi vaatia päätöksen uudelleen arviointia ja kumoamista. Näin ollen asianomainen voi periaatteessa toistuvasti pyytää päätöksen kumoamista. Viranomaisella on kuitenkin velvollisuus ottaa asia tutkitavaksi ainoastaan, jos hakija esittää seikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että jäädyttämispäätös olisi kumottava.

12 §. Jäädyttämispäätöksen kumoaminen. Ehdotetun pykälän mukaan jäädyttämispäätös tulisi kumota viipymättä ensiksikin, jos päätöksen 3 §:n 1 momentin 1—6 kohdan mukaiset edellytykset eivät enää täyty. Edellä

11 §:n perusteluissa on kuvattu tilanteet, joissa Keskusrikospoliisin on otettava päätöksensä uudelleen arvioitavaksi, kun 1) sen kohde poistetaan neuvoston yhteisen kannan liitteestä, 2) kansallista rikosepäilyä koskeva esitutkinta lopetetaan, syyttäjä päättää jättää sitä koskevan syytteen nostamatta, tai sitä koskeva syyte hylätään lainvoimaisesti, 3) päätöksen perusteena olevan pyynnön tehnyt toisen valtion toimivaltainen viranomaispuoli pyytää päätöksen kumoamista tai ilmoittaa jäädyttämisen edellytysten lakkaamisesta tai 4–6) yhteisö ei enää ole muun jäädyttämispäätöksen kohteen omistuksessa tai määräysvallassa. Tällaisen uudelleen arvioinnin lopputuloksena tulee pääsääntöisesti olemaan, että kyseisen henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämiselle ei enää ole laillisia edellytyksiä, ja päätös on siten kumottava.

Mahdollisia ovat kuitenkin myös tilanteet, joissa jäädyttämisen alkuperäiset edellytykset ovat lakanneet, mutta Keskusrikospoliisi katsoo jonkin toisen jäädyttämispäätöksen edellytyksen soveltuvan. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi tilanne, jossa jäädyttämispäätös on tehty vieraan valtion pyynnön perusteella, ja sittemmin on käynnistetty myös tätä samaa henkilöä koskeva kansallinen esitutkinta epäilyistä terrorismirikoksesta. Tällöinkin uudelleen arvioinnin tuloksena tulisi olla, että alkuperäinen jäädyttämispäätös kumotaan. Samassa yhteydessä tulisi kuitenkin tällöin tehdä uusi päätös toisella perusteella. Näin varmistettaisiin se, että varoja ei menettelyllisistä syistä vapautuisi käytettäväksi terroristisiin tarkoituksiin.

Jäädyttämispäätös tulisi kumota myös silloin, jos kumoamiselle olisi 11 §:n 2 momentin 6 kohdan mukainen peruste, eli jos päätöksen kohde olisi listattu EU:n pakoteasetuksen liitteeseen. EU:n asetukset ovat Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta, joten kansalliselle jäädyttämispäätökselle ei tällöin olisi enää tarvetta.

EU:n yleinen tuomioistuin arvioi tuomiossaan T-348/07 (Stichting Al-Aqsa v neuvosto, 9.9.2010; neuvosto on valittanut EU-tuomioistuimeen) tilannetta, jossa neuvosto oli listannut Al-Aqsa -nimisen säätiön pakotelistalleen Alankomaissa tehdyn jäädyttämispäätöksen ja sitä koskevan välitoimituomion perusteella. Tuomioistuin katsoi, että kansallista jäädyttämispäätöstä koskeva väli-

toimituomio, jossa päätettiin olla kumoamatta jäädyttämispäätöstä, oli sinänsä riittävä peruste neuvoston listauspäätökselle. Kansallinen tuomioistuin oli välitoimituomiossaan arvioinut, että järjestöön kohdistui siinä määrin perusteltuja epäilyjä osallisuudesta terroristiseen toimintaan, että kansallista jäädyttämispäätöstä ei tullut kumota. Alankomaiden kansallinen jäädyttämispäätös oli kuitenkin tehty vain väliaikaiseksi, ja se kumottiin neuvoston listauspäätöksen tultua voimaan. Yleinen tuomioistuin katsoi, että koska listauspäätöksen perusteeksi ilmoitettu kansallinen jäädyttämispäätös oli kumottu, ei myöskään sitä koskeva välitoimituomio enää voinut toimia EU-tason listaamisen perusteena. Kantajaan kohdistuneet pakotteet kumottiin.

Vastaavaa tilannetta ei kuitenkaan syntyisi Suomessa ehdotetun järjestelmän puitteissa. Suomalaisen jäädyttämispäätöksen perusteena olisi aina neuvoston yhteisen kannan 2001/931/YUTP 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu ”toimivaltaisen viranomaisen päätös”, jonka nojalla listaamista voitaisiin esittää neuvostossa jäädyttämispäätöksestä riippumatta. Puhtaasti kansallisissa tapauksissa kyseeseen tulisi päätös esitutkinnan aloittamisesta tai syytteen nostamisesta taikka tuomioistuimen tuomio. Vieraan valtion pyynnön osalta edellytettäisiin aina, että tuo valtio olisi tehnyt vastaavan päätöksen esitutkinnan tai syytetoimien aloittamisesta taikka antanut asiaa koskevan tuomion. Silloin kun kansallinen listauspäätös olisi tehty 3 §:n 1 momentin 4–6 kohdan perusteella, eikä päätöksen kohde itse siis välttämättä olisi esimerkiksi esitutkinnan kohteena, tulisi katsoa, että neuvoston päätöksen edellyttämä kansallinen peruste olisi kyseisen yhteisön omistajaa tai siinä määräysvaltaa käyttävää henkilöä koskeva päätös esitutkinnan aloittamisesta, syytetoimien käynnistämisestä tai tuomiosta. Siten neuvoston listaukselle olisi aina esitettävissä vaadittu kansallisen viranomaisen päätös, vaikka suomalainen jäädyttämispäätös kumoataisiin sen kohteen tultua listatuksi suoraan sovellettavan EU-asetuksen liitteeseen.

Jäädyttämispäätös tulisi kumota myös silloin, jos kumoamiselle olisi 11 §:n 2 momentin 7 kohdan mukainen peruste, siis jos sen kohteena oleva luonnollinen henkilö on kuol-

lut tai oikeushenkilö lakannut. Tällöinkin Keskusrikospoliisin tulisi ennen päätöksen kumoamista varmistua, että varat eivät päädy terroristisiin tarkoituksiin esimerkiksi siten, että ne siirrettäisiin uuteen tätä tarkoitusta varten perustettuun oikeushenkilöön. Jos jäädyttämispäätöksen edellytykset täyttyisivät tämän uuden oikeushenkilön osalta, Keskusrikospoliisin tulisi tehdä sitä koskeva jäädyttämispäätös viimeistään yhtä aikaa aiemman päätöksen kumoamisen kanssa.

Lisäksi jäädyttämispäätös tulisi kumota, jos kumoamiselle olisi 11 §:n 2 momentin 8 kohdan mukainen peruste, eli Keskusrikospoliisi päätöksen kohteelta tai muualta saamiensa tietojen perusteella voi olettaa, että kyseinen henkilö tai oikeushenkilö ei enää osallistu terroristiseen toimintaan. Kyseeseen tulevat erityisesti tilanteet, joissa jäädyttämispäätös on tehty 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla ja terrorismirikoksesta tuomittu henkilö rangaistusta kärsiessään tai sen jälkeen luopuu terroristisesta toiminnasta.

Keskusrikospoliisin tulisi kumota päätös viipymättä sen jälkeen, kun se on todennut, että sen edellytykset eivät enää täyty tai että kumoamiselle on edellä tarkoitettu peruste. Päätösharkinnalle ei ehdoteta asetettavan erityistä lakia tai sen perusteluihin merkittävää ohjeellista tai muuta määräaikaa, mutta kumoamista koskeva ratkaisu tulisi tehdä kohtuullisessa ajassa siitä, kun asian käsittely on tullut vireille.

Pykälän 2 momentin mukaan päätös jäädyttämispäätöksen kumoamisesta tulisi antaa tiedoksi kansallisesti ja kansainvälisesti vastaavalla tavalla kuin jäädyttämispäätös.

13 §. Tietojen luovuttaminen YK:n pakoteasiamiehelle. Yhdistyneiden kansainkuntien 1267-komitean pakoteasiamiehen toimisto (The Office of the Ombudsperson of the Security Council's 1267 Committee) perustettiin turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 1940 (2009) ja sen mandaattia pidennettiin ja laajennettiin päätöslauselmalla 1989 (2011). Pakoteasiamiehen toimenkuvana on tutkia päätöslauselman 1267 (1999) ja sitä seuranneiden päätöslauselmien nojalla listattujen al-Qaidaan kuuluvien tai sitä lähellä olevien tahojen pyyntöjä tulla poistetuksi pakotelialta. Pakoteasiamiehen toimi on olennainen parannus turvallisuusneuvoston päätöslausel-

milla listattujen henkilöiden, yhteisöjen ja ryhmien oikeusturvaan, ja Suomi on voimakkaasti tukenut asiamiehen toimiston perustamista, sen toimivaltuuksien laajentamista ja riittävien resurssien turvaamista sen toimintaan.

Päätöslauselman 1267 (1999) ja sen seuraajakäytäntöjen mukaan kaikkien al-Qaidaan kuuluvien ja sitä lähellä olevien tahojen varat on jäädytettävä ja varojen luovuttaminen niille estettävä. Turvallisuusneuvosto ylläpitää listaa sellaisia tahoista, joihin kaikkien jäsenvaltioiden on kohdistettava tällaiset toimet. Turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla listatut tahot voivat saattaa listauspäätöksen pakoteasiamiehen tutkittavaksi ja vaatia poistamista listalta. Voidakseen tutkia listalta poistamisen edellytyksiä pakoteasiamiehen tulisi voida tutustua myös listauspäätöksen perusteena olevaan tietoon. Paras tieto päätöksen perusteista on tyypillisesti sillä jäsenvaltiolla, joka on alun perin esittänyt listaamista.

Päätöslauselman 1989 (2011) 25 ponsikappaleessa kehoitetaan jäsenvaltioita toimittamaan pakoteasiamiehelle kaikki asiaan kuuluvat tiedot, salassa pidettävät tiedot mukaan lukien. Samassa kappaleessa velvoitetaan pakoteasiamies noudattamaan tiedot antaneen jäsenvaltion asettamia rajoituksia salassa pidettävän tiedon käytölle ja luovuttamiselle.

Ehdotetun hallinnollisen varojenjäädytysmekanismin perustamisen jälkeen on kuviteltavissa tilanne, jossa Suomessa ryhdytään tutkimaan tai syyttämään terrorismirikoksesta sellaista henkilöä tai yhteisöä, joka kuuluu päätöslauselman 1267 (1999) soveltamisalan piiriin. Suomen tulisi tällaisessa tapauksessa ilmoittaa kansallisesta jäädyttämispäätöksestään YK:n 1267-pakotekomitealle. Jos pakotekomitea päätyisi listaamaan Suomen ehdotetun tahon pakotelialle, olisi mahdollista, että pakoteasiamies saisi tutkittavakseen myös listalta poistamista koskevan vaatimuksen. Suomen tulisi tällaisessa tilanteessa voida toimittaa pakoteasiamiehelle jäädyttämispäätöksen perusteena käyttämänsä tiedot salassapitosäännösten estämättä.

Tarve luovuttaa salassa pidettävää tietoa pakoteasiamiehelle voisi ajankohtaistua myös tilanteissa, joissa tutkitaan muun jäsenvaltion kuin Suomen ehdotuksesta YK:ssa

listatun tahon listalta poistamista koskevaa vaatimusta. Tämä voisi olla mahdollista tilanteessa, jossa Keskusrikospoliisilla olisi hallussaan tällaista tahoa koskevaa, listalta-poistamispäätöksen kannalta merkittävää tietoa, jota listaamista ehdottaneella tai muulla jäsenvaltiolla ei olisi. Tiedot tulisi voida tällaisessakin tapauksessa luovuttaa pakoteasiamiehelle salassapitosäännösten estämättä.

Ehdotettu pykälä mahdollistaisi siten sen, että Keskusrikospoliisi voisi luovuttaa pakoteasiamiehelle kaiken sen päätöksenteon kannalta merkittävän tiedon salassapitosäännösten estämättä. Tietoja luovutettaessa voitaisiin määrätä sellaisista tietojen käyttämisestä koskevista ehdoista, joita pakoteasiamiehen tulee noudattaa. Tietojen luovuttamisesta voitaisiin yksittäistapauksessa myös kokonaan kieltäytyä, jos tälle olisi painavat perusteet. Tiedot tulisi kuitenkin luovuttaa niin laajasti kuin se tällaisten painavien syiden estämättä olisi mahdollista. Luovuttamiselle asetettavien ehtojen tulisi varmistaa tietojen säilyminen salassa pidettävänä kuitenkin niin, että ehdoilla ei tarpeettomasti estettäisi pakoteasiamiestä käyttämästä niitä toimenkuvansa mukaisiin tarkoituksiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selkeyden vuoksi, että Keskusrikospoliisi ei voisi luovuttaa pakoteasiamiehelle sellaisia tietoja, jotka Suomi on saanut toiselta valtiolta tai kansainväliseltä organisaatiolta sillä ehdolla, että tietoja ei luovuteta eteenpäin. Määräyksiä luovutetun tiedon käytön rajoituksista sisältyy usein valtioiden tai kansainvälisten elinten kanssa tehtyihin tietojen luovuttamista koskeviin sopimuksiin. Luovuttamisrajoitukset ovat usein edellytys sille, että luovuttamissopimus on ylipäänsä mahdollinen, ja tällaiset sopimukseen sisältyvät luovutusrajoitukset ovat Suomea sitovia.

14 §. Jäädymispäätöksen täytäntöönpano. Pykälän 1 momentin mukaan jäädymispäätöksen täytäntöönpanosta huolehtisi ulosottomies noudattaen turvaamistoimipäätöksen täytäntöönpanoa koskevia ulosotto-kaaren (705/2007) 8 luvun 1, 2, 5—10 ja 12—15 §:n säännöksiä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että jäädymispäätöksen tekemisen jälkeen päätös kaikissa tilanteissa toimitettaisiin ulosottomiehelle täytäntöön-

panoa varten, minkä jälkeen ulosottomies selvittäisi jäädymispäätöksen kohteen jäädymiskelpoiset varat ja olisi yhteydessä niihin, joiden hallinnassa jäädymettäviä varoja on, tarvittavien täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamiseksi. Täytäntöönpano olisi pantava toimeen mahdollisimman nopeasti päätöksenteon jälkeen, jotta estettäisiin varojen siirtäminen tai piilottaminen ennen täytäntöönpanoa. Tämän vuoksi täytäntöönpanoa hakisi Keskusrikospoliisi viipymättä jäädymispäätöksen tehtyä.

Ulosotto-kaaren 8 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan irtaimen ja kiinteän omaisuuden takavarikko pannaan täytäntöön noudattaen soveltuvin osin, mitä 4 luvussa säädetään ulosmittauksesta. Ulosotto-kaaren 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 ulosmittattu 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 ulosmittattua omaisuutta tai muutoin määrätä sitä (4 luvun 37 §).

Jäädymispäätöksen tarkoituksena ei ole se, että sen kohteena oleva oikeushenkilö menettäisi lopullisesti arvonsa tai ajautuisi konkurssiin. Oikeushenkilön varojen jäädymisestä voi kuitenkin koitua merkittävää haittaa sen liiketoiminnalle. Tämän vuoksi Keskusrikospoliisiin tulisi päätöstä tehdessään ja ulosottomiehen sitä täytäntöön pannaan pyrkiä huolehtimaan siitä, että oikeushenkilön elinkelpoisuus turvataan. Päätöstä tehtäessä tulisi erityisesti harkita, miltä osin yrityksen omaisuutta voitaisiin ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin nojalla jättää jäädymisen ulkopuolelle ilman, että tästä aiheutuisi merkittävää riskiä varojen kanavoitumisesta terroristisiin tarkoituksiin. Silloin kun yrityksen

toimintaedellytyksiä ei tällä tavoin voitaisi turvata, tulisi täytäntöönpanovaiheessa harkita ratkaisuja, joilla yritystoimintaa voitaisiin jatkaa ilman vastaavaa riskiä. Luovuttamiskieltoa koskevan 7 §:n 1 momentin mukaan varojen luovuttaminen jäädyttämispäätöksen kohteena olevalle oikeushenkilölle olisi mahdollista aina, kun se voidaan ulosottomiehen myötävaikutuksella järjestää siten, että luovutetut varat jäädytetään asianmukaisesti. Esimerkiksi tilanteessa, jossa pienyrityksen varat jäädytettäisiin ehdotetun 3 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla, tulisi ulosottomiehen pyrkiä yrittäjän kanssa neuvotellen järjestämään jäädyttämispäätöksen täytäntöönpano siten, että yrityksen toimintaedellytykset säilyisivät, mutta samalla sen varoihin kohdistuisi jäädyttämisen tarkoituksen toteutumisen kannalta tarpeellinen viranomaiskontrolli. Etenkin suurempien yritysten kohdalla sovellettavaksi voisi tulla myös ulosottoaaren 3 luvun 110 §:ssä tarkoitetun toimitsijan asettaminen. Toimitsijan tehtäväksi voitaisiin antaa yrityksen toiminnan järjestäminen siten, että sille jäädyttämispäätöksestä aiheutuva vahinko voidaan minimoida ja samalla kuitenkin varmistaa, että sen varallisuus ja tulot eivät kanavoitu jäädyttämispäätöksen tarkoituksen vastaisiin toimiin.

Jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanoon ei ehdotetun lain mukaan sovellettaisi ulosottoaaren 8 luvun 3, 4 tai 11 §:ää. Jäädyttämisen tarkoituksesta ja sen koko varallisuuden kattavasta laajuudesta johtuu, että päätöksen kohde ei ensinnäkään voisi asettaa ulosottoaaren 8 luvun 3 §:n mukaista niin sanottua torjuntavakuutta täytäntöönpanon estämiseksi. Koska jäädyttämispäätös ei ole samalla tavalla alisteinen jonkin varsinaisen pääasian käsittelylle kuin turvaamistoimipäätös, ei jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanoon sovellettaisi myöskään 4 §:n mukaista velvollisuutta saattaa pääasia vireille määräjassa. Ulosottoaaren 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 pääkäsittelyn yhteydessä ratkaistaan se, kenen korvattavaksi kulut viime kädessä jäävät. Toisin kuin turvaamistointa, jäädyttämispäätöstä ei kuitenkaan määrätä sen vuoksi, että hakijalla olisi oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla todennäköinen saaminen, jonka turvaamisesta päätöksessä olisi kyse. Jäädyttämispäätös koskee kaikkea päätöksen kohteen omaisuutta, ja sen tarkoitus on ehkäistä ennalta noiden varojen kanavoituminen terrorismin tukemiseen. Koska hakijana toimivalla Keskusrikospoliisilla ei siis ole asiassa sellaista ”saamista”, jota se itse pyrki turvaamaan, ei kulujen kohdistaminen sen kannettaviksi olisi perusteltua. Lisäksi on huomattava, että jäädyttämispäätöksen 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 päätöksen kohteen omistuksessa ja palaa hänen yksinomaiseen vallintaansa, kun päätöksen edellytykset lakkaavat ja se kumotaan. Päätöksen aikana täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset ovat siten luonteeltaan lähinnä sellaisia varojen hoidosta aiheutuvia kustannuksia, jotka päätöksen kohde olisi joka tapauksessa joutunut itse kantamaan. Tämän takia on katsottu perustelluksi ehdottaa, että päätöksen täytäntöönpanon kustannuksista, kuten esimerkiksi omaisuuden säilytys- ja hoitokuluista, vastaisi päätöksen kohde itse.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jäädyttämispäätös olisi hallintolain 6 luvun 31 §:ssä tarkoitetulla tavalla pantava täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Varojen jäädyttäminen välittömästi päätöksenteon jälkeen on välttämätöntä, jotta varoja ei ehditä piilottaa tai siirtää viranomaisten ulottumattomiin. Samasta syystä edellä 4 §:n perusteissa kuvatulla tavalla lain 6 §:n ja 7 §:n mukaiset kiellot velvoittaisivat oikeussubjekteja ulosottomiehen toimista riippumatta heti niiden saatua tiedon jäädyttämispäätöksestä, viimeistään päätöksen tultua julkaistuksi Virallisessa lehdessä. Siten esimerkiksi luotto- ja rahoituslaitosten sekä muiden taloudellisten toimijoiden olisi estettävä päätöksen kohteena olevan henkilön tai oikeushenkilön varojen liikuttaminen suoraan jäädyttämispäätöksen nojalla ilman erillistä täytäntöönpanomääräystäkin, kuten nykyisellään jo tehdään kansallisesti suoraan sovellettavien EU-pakoteasetusten nojalla.

Pykälän 3 momentin mukaan ulosottomiehelle tulisi viipymättä toimittaa jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanoa varten tarvittavat tiedot päätöksen kohteen varoista. Tällaisia pykälässä tarkoitettuja tietoja olisivat esimerkiksi tiedot jäädyttämispäätöksen kohteen tileistä, muista hoidettavista varoista, niiden määrästä sekä yrityksistä siirtää tai luovuttaa tällaisia varoja jäädyttämispäätöksen vastaisesti. Tietojen ilmoittajan tulisi luovuttaa tällaiset tiedot mahdollisimman laajasti ja tarvittaessa neuvotella ulosottomiehen kanssa, mitä tietoja tulisi luovuttaa. Viime kädessä ulosottomies voi itse ulosotokaaren 3 luvun 64—68 §:n nojalla vaatia jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanon kannalta tarpeelliset tiedot. Tietojen kokoaminen ja toimittaminen saattaa joissakin tilanteissa edellyttää esimerkiksi asiakaskunnaltaan laajoilta luotto- tai rahoituslaitoksilta henkilötietojen automaattista käsittelyä. Henkilötietojen käsittely olisi tällaisissa tilanteissa mahdollista henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla.

Pykälässä mainittaisiin esimerkinomaisesti luottolaitokset, rahoituslaitokset ja vakuutusyhtiöt, joilla tällaisia tietoja tyypillisesti voidaan olettaa olevan. Velvollisuus luovuttaa 2 momentissa tarkoitettuja tietoja olisi kuitenkin yleinen, ja koskisi siten kaikkia sellaisia henkilöjä ja oikeushenkilöitä, joilla olisi tällaisia seikkoja tiedossaan jäädyttämispäätöksen tullessa voimaan tai jolle tällaisia tietoja tulisi sen voimaantulon jälkeen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että tietoja voitaisiin luovuttaa ulosottomiehelle salassapitosäännösten estämättä. Säännös kattaa siten esimerkiksi pankkisalaisuuden piiriin kuuluvat tiedot jäädyttämispäätöksen kohteen varallisuudesta. Tietojen toimittamisvelvollisuus vastaisi sisällöltään EU-asetuksen 2580/2001 4 artiklan 1 kohdan mukaista tiedonantovelvollisuutta.

15 §. Vahingonkorvausvelvollisuus eräissä tapauksissa. Pykälässä rajoitettaisiin kolmansien henkilöiden vastuuta vahingoista, joita ne ovat aiheuttaneet pyrkiessään vilpittömin mielin noudattamaan jäädyttämispäätöstä. Vastaavaa sääntelyä sisältyy rahanpesulakiin, jonka 39 §:ssä rajoitetaan ilmoitusvelvollisten vastuuta. Jäädyttämispäätöksen kohteelle voi aiheutua vahinkoa esimerkiksi silloin,

kun tämän varoja hallussaan pitävä luotto- tai rahoituslaitos kieltäytyy siirtämästä varoja päätöksen kohteen tililtä, ja päätöksen kohde joutuu tämän vuoksi korvausvelvolliseksi kolmannelle.

Ehdotetun lain 6 ja 7 §:n mukaisia siirtämis-, muuntamis- ja luovuttamiskieltoja rikkoa tuomitaan ehdotetun lain 18 §:n viittaussäännöksen mukaisesti rangaistukseen säännöstelyrikoksesta. Koska kieltojen vastainen toiminta, esimerkiksi varojen siirtäminen tililtä toiselle, on tällä tavoin kriminalisoitu, ei ketään tule asettaa korvausvelvolliseksi aiheuttamastaan vahingosta, jos tämä on noudattanut asian edellyttämää huolellisuutta. Ajateltavissa on esimerkiksi tilanne, jossa jäädyttäminen ei ehdotetun lain 5 §:n nojalla koske kyseisiä varoja, mutta tilanteen selvittämisen aikana varoja hallussaan pitävä luotto- tai rahoituslaitos tai muu taho kieltäytyy siirtämästä varoja ja tulee siten aiheuttaneeksi vahinkoa jäädyttämispäätöksen kohteelle.

16 §. Valtion korvausvastuu. Jäädyttämismenettely voi merkitä tuntuvaakin puuttumista päätöksen kohteen perusoikeuksiin, erityisesti omaisuuden suojaan, ja päätöksestä voi aiheutua merkittävää taloudellista vahinkoa sen kohteelle. Ehdotetun lain mukaan jäädyttäminen toteutettaisiin hallinnollisessa menettelyssä ja kuulematta päätöksen kohdetta etukäteen. Perusteettomasti tehdyn jäädyttämispäätöksen kohteelle olisi siten nimenomaisella säännöksellä tarpeen tehokkaasti turvata mahdollisuus saada korvaus kärsimästään vahingosta ja asiasta aiheutuneista kuluista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tämän vuoksi valtion korvausvastuusta. Säännös vastaisi asiallisesti oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:n mukaista hakijan korvausvastuuta tarpeettomasti hankitusta turvaamistoimesta aiheutuneesta vahingosta ja kuluista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 1 momentissa tarkoitettujen korvauksen kanneajasta. Korvausta koskeva vaatimus olisi sen mukaan tehtävä vuoden kuluessa jäädyttämispäätöksen kumoamisesta. Muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen osalta määräaika alkaisi kulua siitä, kun valituksen johdosta tehty päätös tulee lainvoimaiseksi. Säännös vastaisi asiallisesti oikeudenkäymiskaaren 7

luvun 12 §:n 2 momenttia. Tuosta säännöksestä poiketen ulosottomiehelle ei kuitenkaan olisi tarpeen ilmoittaa kanteen vireillepanosta.

Valtion korvausvastuu koskisi myös tilanteita, joissa perusteeton jäädyttämispäätös olisi tehty vieraan valtion esittämän pyynnön johdosta ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti. Suomen valtio voisi tällöin vaatia pyynnön esittäneeltä valtiolta korvausta 16 §:n nojalla maksamistaan korvauksista niiltä osin, kuin vahinko ei olisi aiheutunut Suomen viranomaisen toiminnasta.

17 §. Oikaisuvaatimus. Pykälässä säädetäisiin mahdollisuudesta hakea muutosta Keskusrikospoliisin ehdotetun lain nojalla tekemiin päätöksiin. Muutoksenhakumahdollisuus koskisi lain 3 §:n 1 momentin nojalla tehtyjä päätöksiä varojen jäädyttämisestä ja 11 §:n 2 momentin nojalla tehtyjä päätöksiä jäädyttämisen edellytysten uudelleen arvioinnista.

Keskusrikospoliisin ehdotetun lain nojalla tekemään päätökseen voitaisiin vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään hallintolain 7 a luvussa.

Hallintolain 49 b §:n mukaan lailla voidaan erikseen säätää mahdollisuudesta hakea oikaisua viranomaisen päätökseen. Tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, vaan vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla. Valitus tehdään tällöin siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan hallintolainkäyttölain 5 §:n mukaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

Hallintolainkäyttölain 6 a §:ssä säädetään, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimus päätökseen saa hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on hallintolainkäyttölain 6 §:n tai muun lain mukaan valitusoikeus asiassa.

Kun oikaisuvaatimus on tehty, voi oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen hallintolain 49 f §:n mukaan kieltää päätök-

sen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

Koska jäädyttämispäätöksiä erityisesti kansallisten rikosepäilyjen perusteella ei tehtäne kovinkaan runsaasti, ehdotetun lain mukaan niistä tehtyjen oikaisuvaatimusten johdosta annetuista päätöksistä tulisi aina ensimmäisenä asteena hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta. Käsittelyn keskittämiseksi voitaisiin tukea yhdenmukaisen ratkaisulinjan syntymistä ja tarpeellisen erityisasiantuntemuksen karttumista jäädyttämisasioidissa.

18 §. Rangaistussäännös. Pykälä sisältäisi viittauksen rikoslakiin kieltojen vastaisen menettelyn rangaistavuudesta. Rikoslain 46 luvun 1 §:ä täydennettäisiin tässä yhteydessä lisäämällä siihen uusi 2 momentti, jonka mukaan säännöstelyrikoksesta tuomitaan myös se, joka rikkoo varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 6 §:ssä säädettyä kieltoa siirtää tai muuntaa varoja taikka 7 §:ssä säädettyä kieltoa luovuttaa varoja. Tämän uuden momentin perusteella kieltojen rikkomistilanteissa sovellettaviksi saattaisivat tulla myös törkeää säännöstelyrikosta koskeva rikoslain 46 luvun 2 § tai lievää säännöstelyrikosta koskeva 46 luvun 3 §, jos niiden soveltamisen edellytykset muuten täyttyvät.

Terrorismin rahoittamisen kriminalisoimisen yhteydessä esitetyn (HE 43/2002 vp, s. 28/II ja 28/I) perusteella varojen asettaminen terroritekoja tekevien saataville voi tulla rangaistavaksi säännöstelyrikoksen lisäksi terrorismin rahoittamisena. Vaikka tässä esityksessä on katsottu aiheelliseksi täydentää myös säännöstelyrikosta koskevaa rikoslain 46 luvun 1 §:ää, mainitun aikaisemman esityksen mukaisesti kieltojen rikkomistilanteissa voidaan molempien rikosten tunnusmerkistön täytyessä soveltaa terrorismin rahoittamista koskevaa rikoslain 34 a luvun 5 §:ää ja rikoslain 46 luvun 1, 2 tai 3 §:ää. Näissä tilanteissa voi harvemmin tulla sovellettavaksi lievää säännöstelyrikosta koskeva rikoslain 46 luvun 3 §, koska pykälän soveltaminen edellyttää sitä, että teko on kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Vaikka rikoksentehtyjää ei tuomita terrorismin rahoittamisesta, sovellettavaksi tulisivat kuitenkin siis säännöstelyrikoksia koskevat säännökset.

19 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta. Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on sen hyväksynyt.

1.2 Rikoslaki

46 luku. Maahantuontiin ja maastavientiin liittyvät rikokset

1 §. Säännöstelyrikos. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan säännöstelyrikoksesta tuomitaan myös se, joka rikkoo varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 6 tai 7 §:ssä säädettyjä kieltoja. Kieltojen vastaisen menettelyn rangaistavaksi säätämiseen rikoslain 46 luvun 1–3 §:ssä viitattaisiin mainitun uuden lain 18 §:ssä, jonka perusteluissa on käsitelty uuteen momenttiin liittyviä tulkintakysymyksiä.

1.3 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä

35 §. Rahanpesun selvittelykeskus ja sen tehtävät. Ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai syyttäjän olisi tehtävä jäädyttämisilmoitus Keskusrikospoliisin yhteydessä toimivalle rahanpesulain 35 §:ssä tarkoitettulle rahanpesun selvittelykeskukselle. Edellä mainitun lain 35 §:ssä on säädetty rahanpesun selvittelykeskuksesta ja sen tehtävistä. Koska jäädyttämisilmoitusten vastaanotto olisi uusi tehtävä rahanpesun selvittelykeskukselle, tulisi tämä tehtävä lisätä rahanpesun selvittelykeskukselle kuuluvien tehtävien luetteloon.

Tästä syystä ehdotetaan, että rahanpesulain 35 §:ään 1 momenttiin lisättäisiin uusi 7 kohta, jossa säädettäisiin tästä uudesta tehtävästä. Ehdotetun uuden 7 kohdan mukaan rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävänä olisi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitettujen jäädyttämisilmoitusten vastaanotto sekä mainitun lain 4 §:ssä tarkoitettujen jäädyttämisspäätösten edellytysten selvittäminen ja niitä koskevien esitysten tekeminen.

Koska 35 §:n 1 momenttiin lisätään uusi 7 kohta, on edellä olevaa 6 kohtaa muutettava niin, että kohtien väliin ei jää pistettä.

36 §. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä koskeva rekisteri. Rahanpesulain 36 §:ssä säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä koskevasta rekisteristä. Pykälän 1 momentin mukaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä varten on rahanpesun selvittelykeskuksen käytössä pysyvä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä henkilörekisteri, jonka rekisterinpitäjä on selvittelykeskus. Pykälän 2 momentin mukaan rekisteri voi sisältää 35 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi hankittuja ja saatuja sekä 37 §:n nojalla saatuja tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja.

Pykälän 2 momentin mukaan rekisteriin saataisiin tallettaa myös varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetussa lakiehdotuksessa tarkoitettujen jäädyttämisilmoituksiin ja niiden käsittelyyn liittyvät tiedot.

Pykälän 5 momentin mukaan rekisteröidyllä ei ole tarkastusoikeutta rekisterin tietoihin. Tietosuojavaltuutettu voi rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden.

Varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lakiehdotuksen 17 §:n mukaan Keskusrikospoliisin tämän lain nojalla tekemään päätökseen voitaisiin vaatia oikeuksia Keskusrikospoliisilta siten kuin hallintolaisissa säädetään. Oikaisuvaatimuksen tekemistä varten jäädyttämistoimenpiteen kohteen tulisi saada tiedot jäädyttämisilmoituksesta ja jäädyttämisspäätöksen perusteista. Tästä syystä ehdotetaan muutettavaksi rahanpesulain 36 §:ää siten, että rekisteröity saisi tarkistaa itseään koskevat lain 35 §:n 1 momentin 7 kohdassa mainitut tiedot.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Ehdotetun varojen jäädyttämistä koskevan lain mukainen varojen jäädyttäminen hallinnollisella päätöksellä olisi luonteeltaan turvaamistoimenpide, jonka tarkoituksena on estää varojen käyttämistä terroristitoimintaan. Ehdotetun sääntelyn luonteesta johtuu, että menettely voisi merkitä tuntuvaakin puuttumista varojen jäädyttämistoimenpiteiden kohteen perusoikeuksiin. Varojen jäädyttäminen merkitsisi puuttumista perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Jäädyttäminen voisi myös välillisesti merkitä puuttumista omaisuudensuojan piiriin kuuluvaan sopimusvapauteen ja sopimussuhteiden suojaan. Esimerkiksi pankkien ja sijoitusrahastojen näkökulmasta ehdotettu sääntely merkitsee muodollisesti rajoitusta niiden valtaan päättää sopimussuhteista. Varojen jäädyttäminen voisi myös vaikeuttaa päätöksen kohteen toimeentulomahdollisuuksia ja mahdollisuuksia turvata perheensä huolenpito.

Tavoitteena on terroristitoiminnan estäminen ja näin ollen ihmishengen ja omaisuuden suojaaminen tuhooilta. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään siten turvaamaan perustuslain 7 §:ssä säädettyä oikeutta elämään ja turvallisuuteen sekä perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa. Esityksessä ehdotettuja perusoikeuksien rajoituksia on pidettävä välttämättöminä terroristitekojen rahoittamiseen tähtäävän toiminnan estämiseksi. Perusoikeuksien rajoittamiselle on näin ollen hyväksyttävät ja painavat tärkeät yhteiskunnalliset tavoitteet.

Ehdotettu laki voisi tulla sovellettavaksi vain erittäin vakavissa tilanteissa, kun luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä epäillään rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetystä toiminnasta. Perusoikeusrajoituksiin kohdistuvan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen johdosta ehdotetussa laissa on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 24/2002 vp ja PeVL 15/2008 vp) määritelty, mitä hallinnollinen varojen jäädyttäminen tarkoittaa ja mitkä varat on jätettävä jäädyttämisen ulkopuolelle. Tarkoitus on, että jäädyttämistoimenpide voisi kohdistua vain sääntelyn tavoitteiden

kannalta merkityksellisiin varoihin. Lisäksi tarkoituksena on turvata asianomaisen henkilön ja hänen huollettaviensa perustoimeentulo sekä kolmannen henkilön mahdollisuuksia saada maksu ennen jäädyttämispäätöstä syntyneestä velvoitteesta.

Hallinnollisen varojen jäädyttämisjärjestelmän luominen edellyttää riittävän vahvojen oikeussuojakeinojen luomista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja perustuslain 21 § edellyttävät mm., että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Lakiehdotus on laadittu siten, että jäädyttämistoimenpiteen kohteella olisi tehokas oikeusturva.

Ehdotuksen mukaan jäädyttämispäätös on viivytyksettä annettava tiedoksi toimenpiteen kohteelle. Asian luonteen johdosta päätös tulee kuitenkin voimaan välittömästi. Päätökseen voitaisiin hakea oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla.

Jäädyttämispäätös on voimassa toistaiseksi. Sen vuoksi on tärkeää, että päätöksen tehnyt viranomaisen oma-aloitteisesti arvioi, ovatko jäädyttämisen edellytykset edelleen voimassa. Ehdotuksen mukaan arviointi on tehtävä kuuden kuukauden välein. Tämän lisäksi arviointi on tehtävä, jos päätöksen kohde esittää tai viranomaisen tietoon muutoin tulee seikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa että päätöksen kohde ei enää osallistu terroristiseen toimintaan. Jäädyttämispäätös on viipymättä kumottava, jos käy ilmi, että jäädyttämiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty tai että päätöksen kumoamiselle on laissa tarkoitettu peruste.

Edellä mainituista syistä katsotaan, että ehdotettu laki täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat vaatimukset. Asian luonteesta johtuen olisi kuitenkin suotavaa, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Tässä laissa säädetään varojen jäädyttämisestä Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston 28 päivänä syyskuuta 2001 hyväksymässä päätöslauselmassa 1373 (2001) YK:n jäsenvaltiolle asetettujen velvoitteiden täytäntöön panemiseksi.

Tämä laki ei koske niiden luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden varoja, joiden varojen jäädyttämisestä säädetään tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2580/2001.

Tätä lakia ei sovelleta varoihin sinä aikana, jona ne on takavarikoitu taikka määrätty hukkaamiskieltoon tai vakuustakavarikkoon pakkokeinolain (450/1987) nojalla tai kansainvälisen oikeusapupyynnön perusteella.

2 §

Määritelmä

Tässä laissa tarkoitetaan varojen jäädyttämisellä toimenpiteitä, joilla estetään kaikki sellainen varojen liikkuminen, siirtäminen, muuntaminen, käyttäminen ja käsitteleminen, joka muuttaisi varojen määrää, sijaintia, omistusta, hallintaa, luonnetta tai käyttötarkoitusta, sekä toimenpiteitä, joilla estetään muut sellaiset muutokset, jotka mahdollistaisivat varojen käytön.

3 §

Varojen jäädyttäminen

Tämän lain mukaan on jäädytettävä varat, jotka kuuluvat:

1) Euroopan unionin neuvoston yhteisen kannan 2001/931/YUTP 1 artiklassa tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jota tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2580/2001 ei koske;

2) luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jota on syytä epäillä, jolle vaaditaan rangaistusta tai joka on tuomittu rikoslain (39/1889) 34 a luvussa rangaistavaksi säädetystä teosta;

3) luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jonka varojen jäädyttämisestä toisen valtion toimivaltainen viranomainen on tehnyt yksilöidyn ja perustellun pyynnön, jos kyseisen valtion viranomaiset ovat uskottavan todistusaineiston perusteella aloittaneet kyseiseen luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön kohdistuvan esitutinnan tai vaatineet rangaistusta teosta, joka Suomessa tehtynä ilmeisesti täyttäisi rikoslain 34 a luvussa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön, taikka jos mainitun valtion tuomioistuin on tuominnut kyseisen henkilön edellä tarkoitetusta teosta;

4) oikeushenkilölle, josta vähintään 50 prosenttia omistaa 1—3 kohdassa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö yksin tai yhdessä muiden tällaisten luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kanssa;

5) oikeushenkilölle, jossa kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettua määräysvaltaa käyttää 1—3 kohdassa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö yksin tai yhdessä muiden tällaisten luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kanssa; taikka

6) henkilöyhtiölle, jonka velvoitteista niiden täyteen määrään niin kuin omasta velastaan vastaa 1—3 kohdassa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

Pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai syyttäjän on tehtävä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu epäilystä ja tuomiosta ilmoitus Keskusrikospoliisin yhteydessä toimivalle rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 35 §:ssä tarkoitettulle rahanpesun selvittelykeskukselle.

4 §

Varojen jäädyttämisestä päättäminen

Päätöksen varojen jäädyttämisestä tekee Keskusrikospoliisi.

Päätös on julkaistava Virallisessa lehdessä ja annettava viivytyksettä tiedoksi toimenpiteen kohteelle.

Päätöksen katsotaan tulleen kolmansien osapuolten tietoon viimeistään sinä päivänä, jona se julkaistaan Virallisessa lehdessä.

5 §

Jäädyttämispäätöksen sisältö

Jäädyttäminen koskee päätöksen kohteen kaikkia varoja. Jäädyttäminen ei kuitenkaan koske niitä varoja, jotka tarvitaan:

1) päätöksen kohteena olevan luonnollisen henkilön tai tämän huollettavien ruoka-, asumis- ja terveydenhuoltokustannusten tai muiden vastaavien tarpeellisten kustannusten kattamiseksi;

2) verojen, veronluonteisten maksujen, vironomaismaksujen tai pakollisten vakuutusmaksujen taikka varojen hoidosta aiheutuvien kustannusten suorittamiseksi;

3) vahingonkorvauksen suorittamiseksi tai sellaisen velvoitteen täyttämiseksi, jonka suorittamisvelvollisuus on syntynyt ennen

jäädyttämispäätöksen tekoa, edellyttäen, että suorituksen saajan varoja ei ole jäädytetty.

Jäädyttämispäätöksessä voidaan määrätä, mitä osaa varoista ei jäädytetä, jos se on tarpeen 1 momentissa tarkoitettujen menojen kattamiseksi, varojen tuhoutumisen estämiseksi tai niiden arvon säilyttämiseksi taikka muusta painavasta syystä. Jäädyttämispäätöstä voidaan näillä perusteilla myös muuttaa tai siihen voidaan liittää ehtoja.

6 §

Kielto siirtää tai muuntaa varoja

Jäädyttämisen kohteena olevia varoja ei saa liikuttaa, siirtää, muuntaa, käyttää tai käsitellä tavalla, joka muuttaisi niiden määrää, sijaintia, omistusta, hallintaa, luonnetta tai käyttötarkoitusta.

7 §

Kielto luovuttaa varoja

Kukaan ei saa suoraan tai välillisesti luovuttaa varoja luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jonka varat on jäädytetty tämän lain nojalla, jollei luovuttaminen ole vironomaisen, luottolaitoksen tai rahoituslaitoksen myötävaikutuksella järjestetty siten, että luovutettavat varat jäädytetään.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu kielto ei koske sellaisia varoja, jotka on tarkoitettu vain jäädyttämispäätöksen kohteena olevan luonnollisen henkilön tai hänen perheensä henkilökohtaiseen käyttöön tai kulutukseen.

8 §

Jäädyttämisilmoitusten käsittely ja jäädyttämispäätösten luettelointi

Edellä 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuista jäädyttämisilmoituksista ja niiden käsittelystä säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetussa laissa

Keskusrikospoliisi ylläpitää julkista luetteloa jäädyttämispäätöksistä.

9 §

Kansainvälinen tiedottaminen jäädyttämispäätöksestä

Keskusrikospoliisin tulee ilmoittaa ulkoasiainministeriölle jäädyttämispäätöksestään perusteluineen.

Ulkoasiainministeriö ilmoittaa 3 §:n 1 momentin 2 ja 4—6 kohdan perusteella tehdystä jäädyttämispäätöksestä ja sen perusteluista Euroopan unionin neuvoston ja Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston toimivaltaiselle työryhmälle tai komitealle.

10 §

Ilmoitus jäädyttämisen edellytysten lakkaamisesta

Pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai syyttäjän tulee viipymättä ilmoittaa keskusrikospoliisille 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun jäädyttämisen edellytyksen lakkaamisesta.

11 §

Jäädyttämisen edellytysten uudelleenarviointi

Keskusrikospoliisin tulee kuuden kuukauden välein päätöksen tekemisestä arvioida, ovatko jäädyttämismääräykselle 3 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset edelleen olemassa.

Keskusrikospoliisin on lisäksi viipymättä arvioitava jäädyttämistä uudelleen:

1) jos 3 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla tehdyn päätöksen kohde poistetaan Euroopan unionin neuvoston yhteisen kannan 2001/931/YUTP liitteestä;

2) jos 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla tehdyn päätöksen perusteena olevaa rikosepäilyä koskeva esitutkinta lopetetaan, syyttäjä päättää jättää sitä koskevan syytteen nostamatta tai sitä koskeva syyte hylätään lainvoimaisesti;

3) kun 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla tehdyn päätöksen kohteena oleva luonnollinen henkilö on kärsinyt päätöksen perusteena

olevasta rikoksesta hänelle tuomitun rangaistuksen;

4) jos 3 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla tehdyn päätöksen perusteena olevan pyynnön tehnyt toisen valtion toimivaltainen viranomaislainen pyytää päätöksen kumoamista;

5) jos 3 §:n 1 momentin 4—6 kohdan nojalla tehdyn päätöksen kohteena oleva oikeushenkilö ei enää ole 3 §:n 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitetun omistuksessa tai määräysvallassa;

6) jos 3 §:n 1 momentin nojalla tehdyn päätöksen kohteen varat jäädytetään Euroopan unionin neuvoston asetuksen perusteella;

7) jos päätöksen kohde kuolee tai lakkaa olemasta; taikka

8) jos 3 §:n 1 momentin 2—6 kohdan nojalla tehdyn päätöksen kohde esittää tai viranomaisen tietoon muutoin tulee seikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että päätöksen kohde ei osallistu terroristiseen toimintaan.

Sille, jonka varat on jäädytetty, on varattava tilaisuus tulla kuulluksi 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, jollei ole ilmeistä, että jäädyttämispäätös kumotaan.

12 §

Jäädyttämispäätöksen kumoaminen

Jäädyttämispäätös on viipymättä kumottava, jos jäädyttämismääräykselle 3 §:ssä säädetyt edellytykset eivät enää täyty tai päätöksen kumoamiselle on 11 §:n 2 momentin 6—8 kohdassa tarkoitettu peruste.

Kumoamista koskeva päätös on annettava tiedoksi siten kuin 4 ja 9 §:ssä säädetään.

13 §

Tietojen luovuttaminen YK:n pakoteasiamiehelle

Keskusrikospoliisi voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa YK:n pakoteasiamiehelle tarpeellisia asiakirjoja ja tietoja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1989 (2011) YK:n jäsenvaltioille asetettujen velvoitteiden täytäntöön panemiseksi.

Keskusrikospoliisin hallussa olevien, toiselta valtiolta tai kansainväliseltä elimeltä saatujen tietojen luovuttamisessa pakoteasiamiehelle on noudatettava, mitä tietojen luovuttajan asettamissa ehdoissa määrätään salassapidosta, vaitiolovelvollisuudesta, tietojen käytön rajoituksista, tietojen edelleen luovutuksesta ja luovutetun aineiston palauttamisesta.

14 §

Jäädyttämispäätöksen täytäntöönpano

Jäädyttämispäätöksen panee täytäntöön ulosottomies noudattaen ulosottokaaren (705/2007) 8 luvun 1, 2, 5—10 ja 12—15 §:n säännöksiä. Jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanosta ja jäädytettävien varojen säilyttämisestä ja hoidosta aiheutuvista kuluista vastaa päätöksen kohde.

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

Luotto- ja rahoituslaitosten, vakuutusyhtiöiden ja muiden jäädyttämispäätöksen täytäntöönpanossa tarvittavia päätöksen kohteen varoja koskevia tietoja hallussaan pitävien on salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava tiedot ulosottomiehelle.

15 §

Vahingonkorvausvelvollisuus eräissä tapauksissa

Joka on kieltäytynyt varojen siirtämisestä, muuntamisesta tai luovuttamisesta, vaikka siihen ei olisi ollut 6 tai 7 §:stä johtuvaa velvoitetta, on velvollinen korvaamaan siitä aiheutuneen taloudellisen vahingon vain, jos hän ei ole noudattanut sellaista huolellisuutta, jota häneltä olosuhteet huomioon ottaen voidaan kohtuudella vaatia.

16 §

Valtion korvausvastuu

Jos varoja on jäädytetty perusteettomasti, valtion on korvattava päätöksen kohteelle jäädyttämisestä aiheutunut vahinko ja asiassa aiheutuneet kulut.

Kanne vahingon ja kulujen korvaamisesta on puhevallan menettämisen uhalla nostettava vuoden kuluessa päivästä, jona jäädyttämispäätös kumottiin, tai jos jäädyttämistä koskevasta päätöksestä tehty valitus on silloin vielä ratkaisematta, päivästä, jona asia on lopullisesti ratkaistu.

17 §

Oikaisuvaatimus

Keskusrikospoliisin tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua Keskusrikospoliisilta. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen noudattaen, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

18 §

Rangaistussäännös

Rangaistus 6 ja 7 §:ssä tarkoitetun kiellon rikkomisesta säädetään rikoslain 46 luvun 1—3 §:ssä.

19 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 .

2.

Laki**rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään rikoslain (39/1889) 46 luvun 1 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 769/1990, 1522/1994, 563/1996, 706/1997 ja 365/2002, uusi 2 momentti seuraavasti:

46 LUKU

Maahantuontiin ja maastavientiin liittyvät rikokset

min torjumiseksi annetun lain (/)
6 §:ssä säädettyä kieltoa siirtää tai muuntaa
varoja taikka 7 §:ssä säädettyä kieltoa luovut-
taa varoja.

1 §

Säännöstelyrikos

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

_____ Säännöstelyrikoksesta tuomitaan myös se,
joka rikkoo varojen jäädyttämisestä terroris-

3.

Laki**rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 35 §:n 1 momentin 6 kohta, ja 36 §:n 5 momentti sekä
lisätään 35 §:n 1 momenttiin uusi 7 kohta seuraavasti:

35 §

Rahanpesun selvittelykeskus ja sen tehtävät

Keskusrikospoliisissa on rahanpesun selvittelykeskus, jonka tehtävänä on:

6) tilaston pitäminen 23 ja 24 §:n nojalla saatujen ilmoitusten ja 26 §:n nojalla tehtyjen liiketoimien keskeytysten lukumäärästä;

7) varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (/) 3 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusten vastaanotto, mainitun lain 4 §:ssä tarkoitettujen jäädyttämispäätösten edellytysten selvittäminen ja jäädyttämispäätöksiä koskevien esitysten tekeminen.

36 §

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä koskeva rekisteri

Rekisteröidyllä ei ole tarkastusoikeutta rekisterin muihin kuin 35 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin. Tietosuojavaltuutettu voi rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 _____.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2012

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Ulkoasiainministeri *Erkki Tuomioja*

Laki**rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 35 §:n 1 momentin 6 kohta, ja 36 §:n 5 momentti sekä lisätään 35 §:n 1 momenttiin uusi 7 kohta seuraavasti:

*Voimassaoleva laki**Ehdotus*

35 §

35 §

*Rahanpesun selvittelykeskus ja sen tehtävät**Rahanpesun selvittelykeskus ja sen tehtävät*

Keskusrikospoliisissa on rahanpesun selvittelykeskus, jonka tehtävänä on:

Keskusrikospoliisissa on rahanpesun selvittelykeskus, jonka tehtävänä on:

6) tilaston pitäminen 23 ja 24 §:n nojalla saatujen ilmoitusten ja 26 §:n nojalla tehtyjen liiketoimien keskeytysten lukumäärästä.

6) tilaston pitäminen 23 ja 24 §:n nojalla saatujen ilmoitusten ja 26 §:n nojalla tehtyjen liiketoimien keskeytysten lukumäärästä;

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

36 §

36 §

*Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä koskeva rekisteri**Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä koskeva rekisteri*

Rekisteröidyllä ei ole tarkastusoikeutta rekisterin tietoihin. Tietosuojavaltuutettu voi rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden.

Rekisteröidyllä ei ole tarkastusoikeutta rekisterin muihin kuin 35 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin. Tietosuojavaltuutettu voi rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden.