Lausuttu lausuntopalvelussa 10.9.

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden Yhdistyneiden kansakuntien pakotteiden täytäntöönpanosta

Suomen Punainen Risti kiittää ulkoministeriötä mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden Yhdistyneiden kansakuntien pakotteiden täytäntöönpanosta. Lausuntopyyntö oli osoitettu henkilökohtaisesti Suomen Punaisen Ristin oikeudelliselle neuvonantajalle Jani Leinolle.

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhdistys, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Kansainvälisesti Punaisen Ristin erityisasema perustuu sodan uhrien suojelemiseksi solmittuihin neljään Geneven yleissopimukseen vuodelta 1949 ja niitä täydentäviin lisäpöytäkirjoihin. Kansainvälinen yhteisö on valtuuttanut Punaisen Ristin kehittämään ja valvomaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta (sodan oikeussääntöjä).

Yleistä

Suomen Punainen Risti pitää esityksen tavoitteita sekä Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin 2615 (2021), 2664 (2022) ja 2761 (2024) sisältyvien humanitaaristen vapautusten kansallista voimaansaattamista erittäin tärkeinä ja kannatettavina. Humanitaaristen vapautusten tehokas kansallinen täytäntöönpano on välttämätöntä, jotta pakotteet eivät tarpeettomasti estä tai vaikeuta humanitaarisen avun oikea-aikaista toimittamista tai ihmisten perustarpeita tukevia toimia.

Olisi myös kansainvälisesti merkityksellistä, että YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin 2615, 2664 ja 2761 sisältyvät humanitaariset poikkeukset saatettaisiin Suomessa voimaan lailla. Esitys edistää Suomea sitovan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tehokasta kansallista toimeenpanoa.

Hallituksen esityksen perusteluita tulisi kuitenkin täsmentää seuraavasti:

1. **Kansainvälisen oikeuden vaikutus pakotteiden soveltamiseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen**

Hallituksen esityksessä tulee todeta selkeästi, etteivät humanitaariset vapautukset ole ainoa pakotteiden rikkomiseen liittyvää rikosoikeudellista vastuuta rajaava tekijä. Hallituksen esityksessä olisi todettava erikseen, että pakotteet on lisäksi pantava täytäntöön ja niitä on sovellettava tavalla, joka on sopusoinnussa Suomea sitovan kansainvälisen oikeuden kanssa.

Humanitaarisia vapautuksia koskevien määräysten lisäksi YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa edellytetään, että jäsenvaltiot panevat pakotteet ja terrorismin torjuntaa koskevat toimenpiteet täytäntöön tavalla, joka on sopusoinnussa niiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.

Vuonna 2019 YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi YK:n peruskirjan VII luvun nojalla terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan päätöslauselman 2462 (2019). Päätöslauselman operatiivisessa 6 kohdassa turvallisuusneuvosto vaatii jäsenvaltioita varmistamaan, että kaikki terrorismin torjumiseksi toteutetut toimenpiteet ovat niiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden mukaisia: *“Demands that Member States ensure that all measures taken to counter terrorism, including measures taken to counter the financing of terrorism as provided for in this resolution, comply with their obligations under international law, including international humanitarian law, international human rights law and international refugee law;”)*

Päätöslauselman operatiivisessa 5 kohdassa päätetään, että kaikkien valtioiden on varmistettava kansallisessa lainsäädännössään terrorismin rahoittamisen asianmukainen kriminalisointi. Myös tämä

velvoite on nimenomaisesti sidottu siihen, että se pannaan täytäntöön tavalla, joka on sopusoinnussa valtion kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa: *"Decides that all States shall, in a manner consistent with their obligations under international law, including international humanitarian law, international human rights law and international refugee law, ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense…"*

Vaatimus pakotteiden ja terrorismin torjuntaa koskevien toimien sekä niiden täytäntöönpanon yhteensopivuudesta kansainvälisen oikeuden kanssa tuodaan useassa kohdassa esille myös vuonna 2022 hyväksytyssä, humanitaarisia vapautuksia koskevassa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 2664. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan kyseisen päätöslauselman lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on tarkoitus saattaa kansallisesti voimaan erillisellä voimaansaattamislailla. Käsiteltävän hallituksen esityksen kannalta erityisen merkityksellistä on, että päätöslauselmassa korostetaan nimenomaisesti jäsenvaltioiden tarvetta varmistaa kaikkien pakotteiden täytäntöönpanemiseksi toteuttamiensa toimenpiteiden yhteensopivuus niiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.

Kansainvälisen oikeuden noudattamista koskeva vaatimus on itsenäinen suhteessa yksittäisten humanitaaristen vapautusten henkilölliseen ja aineelliseen soveltamisalaan. Pakotteen kansainvälisen oikeuden vastainen täytäntöönpanotapa ei siten muutu hyväksyttäväksi yksinomaan sillä perusteella, ettei kyseinen tilanne kuulu minkään nimenomaisen humanitaarisen vapautuksen soveltamisalaan.

Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi arvioida nimenomaisesti, miten Suomea sitovat kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, ihmisoikeussopimusten ja pakolaisoikeuden velvoitteet vaikuttavat pakotteiden tulkintaan ja soveltamiseen sekä pakotteiden rikkomista koskevan rikosoikeudellisen vastuun arviointiin. Samalla tulisi arvioida, edellyttääkö näiden velvoitteiden tehokas huomioon ottaminen lainsäädännön tai sen perustelujen täydentämistä.

Pakotteiden täytäntöönpanon yhteensopivuutta kansainvälisen oikeuden kanssa koskevalla vaatimuksella voi olla välitöntä merkitystä Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeuksien, velvollisuuksien ja rikosoikeudellisen vastuun kannalta. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että sellainen kansainvälisen velvoitteen määräys, jota on sovellettava viranomaisissa tai tuomioistuimissa ja jolla on vaikutusta yksilön oikeusasemaan tai rikosoikeudelliseen vastuuseen, on tarpeen saattaa nimenomaisesti kansallisesti voimaan (s. 11). Kansainvälisen oikeuden mukaista täytäntöönpanoa koskeva vaatimus voi tulla sovellettavaksi erityisesti arvioitaessa sitä, onko jokin pakotteen noudattamatta jättämistä tai täytäntöönpanoa koskeva teko tai laiminlyönti rangaistava. Olisi perusteltua arvioida, tulisiko myös tämä vaatimus saattaa voimaan lain tasolla vastaavista syistä ja vastaavalla tavalla kuin humanitaarisia vapautuksia koskevat määräykset.

Kansainvälisen oikeuden noudattamista koskevan vaatimuksen lisääminen edistää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen toteutumista ja varmistaa, että viranomaiset ja tuomioistuimet huomioivat vaatimuksen pakotteita soveltaessaan ja rikosoikeudellista vastuuta arvioidessaan.

2. Kansainvälistä humanitaarista oikeutta koskevien perustelujen täydentäminen

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan (s. 15), että päätöslauselmien kansallista täytäntöönpanoa puoltavat myös Geneven yleissopimuksiin ja niiden I lisäpöytäkirjaan perustuvat velvoitteet sallia humanitaarisen avun nopea ja esteetön kulku sekä helpottaa sitä. Perustelu on tärkeä, mutta sitä tulee täydentää.

Perusteluissa tulee viitata myös kansainväliseen humanitaariseen tapaoikeuteen. Humanitaarisen avun nopean ja esteettömän kulun sallimista ja helpottamista koskeva velvoite ei perustu ainoastaan hallituksen esityksessä mainittuihin valtiosopimuksiin, vaan se on myös osa kansainvälistä humanitaarista tapaoikeutta.

Perusteluissa tulee mainita Geneven yleissopimusten II lisäpöytäkirja. Sen 18 artiklan mukaan kansainvälistä luonnetta vailla olevissa aseellisissa selkkauksissa on ryhdyttävä siviiliväestön hyväksi luonteeltaan yksinomaan humanitaarisiin ja puolueettomiin avustustoimiin, jos siviiliväestö kärsii kohtuuttomasti elintärkeiden tarvikkeiden puutteesta.

Perusteluissa tulee lisäksi viitata Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan 81 artiklaan. Artikla ei koske ainoastaan humanitaarisen avun kulkua, vaan myös Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun järjestöjen humanitaarisen toiminnan edellytyksiä ja niiden antaman avun helpottamista. Artiklan 3 kohdan mukaan korkeiden sopimuspuolten ja selkkauksen osapuolten on helpotettava kaikin mahdollisin tavoin Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun järjestöjen selkkausten uhreille antamaa apua. Artiklan 4 kohdan mukaan vastaavia toimintaedellytyksiä on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä myös muille asianmukaisesti valtuutetuille humanitaarisille järjestöille.

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 15 olevaa kappaletta voidaan täydentää esimerkiksi seuraavasti**:**

Edellä mainittujen päätöslauselmien kansallinen täytäntöönpano on perusteltua myös ottaen huomioon, että Suomea sitovan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, mukaan lukien kansainvälisen humanitaarisen tapaoikeuden, sekä Geneven yleissopimusten (SopS 7–8/1955) ja niiden I ja II lisäpöytäkirjan (SopS 81–82/1980) nojalla humanitaarisen avun nopea ja esteetön kulku on sallittava ja sitä on helpotettava sekä humanitaariset ja puolueettomat avustustoimet on mahdollistettava sovellettavassa kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa määrätyin edellytyksin. Kansallista täytäntöönpanoa puoltaa lisäksi I lisäpöytäkirjan 81 artiklassa korkeille sopimuspuolille asetettu velvollisuus helpottaa kaikin mahdollisin tavoin Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun järjestöjen selkkausten uhreille antamaa apua sekä mahdollisuuksien mukaan tarjota vastaavat toimintaedellytykset myös muille asianmukaisesti valtuutetuille humanitaarisille järjestöille.

Tässä yhteydessä hallituksen esityksen sopimussarjaviittaukset olisi perusteltua tarkistaa johdonmukaisuuden vuoksi. Luonnoksessa vuoden 1949 Geneven yleissopimuksiin viitataan muodossa (SopS 7-8/1955), kun taas lisäpöytäkirjaan viitataan muodossa (SopS 82/1980) ilman vastaavaa viittausta voimaansaattamislakiin.

3. Kohtuullisia toimenpiteitä koskevan sanamuodon täsmentäminen

Hallituksen esitysluonnoksen keskeisiä ehdotuksia koskevassa jaksossa (s. 9) todetaan eräistä Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmista annettavaksi ehdotetun lain osalta seuraavasti: *”Vapautuksiin vetoaville toimijoille asetettaisiin velvoite kohtuullisin keinoin minimoida varojen ja taloudellisten resurssien päätyminen pakotteiden kohteena oleville tahoille.”*

Tällaista **velvoitetta** ei kuitenkaan sisälly mainittuihin päätöslauselmiin. Kuten hallituksen esitysluonnoksen sivuilla 14–16 todetaan, turvallisuusneuvosto on päätöslauselmissa ainoastaan **kehottanut** tai **voimakkaasti kannustanut** vapautuksiin vetoavia avuntarjoajia pyrkimään kohtuullisin keinoin minimoimaan varojen ja taloudellisten resurssien päätymistä pakotteiden kohteena oleville tahoille. Asia kuvataan kehotuksena myös luonnoksen sivulla 16 arvioitaessa päätöslauselmien lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.

Sivulla 9 oleva virke tulee siten muuttaa esimerkiksi muotoon**: ”***Päätöslauselmissa vapautuksiin vetoavia toimijoita kehotetaan pyrkimään kohtuullisin keinoin minimoimaan varojen ja taloudellisten resurssien päätyminen pakotteiden kohteena oleville tahoille.*

Samalla tulee selventää, ettei kehotuksen laiminlyönti sellaisenaan poista humanitaarisen vapautuksen soveltuvuutta tai tee vapautuksen piiriin kuuluvasta humanitaarisesta toiminnasta rangaistavaa.

4. Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansallisten yhdistysten kuuluminen humanitaarisen vapautuksen piiriin

Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi nimenomaisesti todeta, että Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansalliset yhdistykset, mukaan lukien Suomen Punainen Risti, kuuluvat päätöslauselmassa 2664 (2022) tarkoitetun humanitaarisen vapautuksen soveltamisalaan.

Päätöslauselman 2664 mukaista humanitaarista vapautusta sovelletaan muun muassa humanitaarisiin järjestöihin, joilla on tarkkailija-asema Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksessa, sekä näiden järjestöjen jäseniin. Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälisellä liitolla (IFRC) on tarkkailija-asema YK:n yleiskokouksessa, ja Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansalliset yhdistykset ovat IFRC:n jäseniä. Päätöslauselman ilmaisu ”sekä näiden humanitaaristen järjestöjen jäsenet” (*and members of those humanitarian organizations*) kattaa siten myös IFRC:n jäseninä toimivat kansalliset yhdistykset, mukaan lukien Suomen Punaisen Ristin. IFRC:n tarkkailija-asema perustuu YK:n yleiskokouksen päätöslauselmaan 49/2.

Hallituksen esitysluonnoksessa kyseinen toimijaryhmä mainitaan, mutta perusteluissa ei täsmennetä, mitä humanitaaristen järjestöjen jäsenillä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Täsmennys ei laajentaisi päätöslauselman mukaisen humanitaarisen vapautuksen soveltamisalaa, vaan selventäisi sen ulottumista Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansallisiin yhdistyksiin ja ehkäisisi epäselvyyttä vapautuksen kansallisessa soveltamisessa. Täsmennys tulisi lisätä päätöslauselmaa 2664 ja sen soveltamisalaan kuuluvia toimijoita koskeviin perusteluihin (s. 15).