

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 4/1997 vp

Hallituksen esitys 262/1996 vp

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 11 päivänä helmikuuta 1997 hallituksen esityksen 262/1996 vp laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntösihteeri Laura Yli-Vakkuri ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Antti Pihlajamäki oikeusministeriöstä, professori Mikael Hiden, professori Antero Jyränki, professori Martti Koskenniemi, professori Pekka Koskinen, apulaisprofessori Matti Pellonpää, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin, professori Kaarlo Tuori ja oikeustieteen lisa-asiatti Veli-Pekka Viljanen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annettua lakia siten, että se koskisi myös eräiden Suomelle Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täytäntöön panemista. Esityksessä ehdotetaan myös säännöstelyrikosta koskevan rikoslain säännöksen muuttamista siten, että säännöstelyrikoksia voitaisiin soveltaa sellaisten Euroopan yhteisön perustamissopimuksen nojalla annettujen asetusten rikkomiseen, jotka kuuluvat unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan ja jotka koskevat pääomien liikkuvuutta tai maksujen tai muiden taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa mainitaan EY:n asetusten sisältämien rajoitusten perustuvan EU:n liittymissopimukseen. Lakiehdotukset eivät laajenna liittymissopimuksen kautta Suomea sitovia säännöksiä tai määräyksiä eivätkä laajenna viranomaisten valtuuksia puuttua omaisuudensuojaan, minkä vuoksi lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot*1. lakiehdotus*

Esityksessä ehdotetaan lakia muutettavaksi niin, että laki kattaisi YK:n turvallisuusneuvoston sitovien pakotepäätösten lisäksi EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat EY:n perustamissopimuksen 73 g tai 228 a artiklan nojalla annetut pakotepäätökset.

Muutettavaksi ehdotettu laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksesta perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Lakia on pidettävä valtuuslakina, joka valtuuttaa säätämään asetuksella YK:n turvallisuusneuvoston pakotepäätösten täytäntöönpanosta. Pakotepäätöksillä voidaan puuttua ainakin hallitusmuodon omaisuudensuojan piiriin kuuluviin varallisuusarvoisiin oikeuksiin. Alkuperäisen valtuuslain voidaan näin ollen katsoa olevan ristiriidassa sekä hallitusmuodon 2 §:n lainsäädäntövallan käyttöä koskevan säännöksen että omaisuuden suojaäännöksen kanssa.

Lain uudet säännökset koskisivat sellaisia EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia pakotepäätöksiä, jotka annetaan EY:n asetuksilla. Ehdotus merkitsee lain täydentämistä sellaisin säännöksin, jotka poikkeavat lain alkuperäisestä valtuuslakitarkoituksesta. Kyseiset EY:n pakoteasetukset eivät voimaan tullakseen vaadi erillisiä kansallisia voimaansaattamistoimia eikä sellaisia voida niihin yhteyttäen EY:n oikeuden yleisten periaatteiden mukaan. Lakiehdotuksen 2 a § ei siten merkitse

valtioneuvostolle annettavaa valtaa saattaa pakotepäätökset voimaan. Tähän säännökseen perustuva valtioneuvoston toimivalta rajoittuisi tarkempien määräysten antamiseen pakoteasetusten täytäntöönpanosta. Sääntelyn on ymmärrettävä lähinnä selkeyttävän hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin säännöksiä.

Suomi on jo EU:n liittymissopimuksessa sitoutunut noudattamaan EY:n toimivaltansa rajoissa antamia pakoteasetuksia. Lakiehdotus ei merkitse liittymissopimuksen voimaansaattamislakiin nähden uutta poikkeusta perustuslaista ja on niin ollen käsiteltävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Lain 2 a §:n 2 momentin mukaan tiedot pakoteasetusten voimaantulosta ja niihin sovellettavista rangaistussäännöksistä julkaistaisiin Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa ulkoasiainministeriön ilmoituksella. Ministeriön ilmoituksella ei sinänsä ole itsenäistä oikeudellista merkitystä esimerkiksi siten, että pakoteasetuksen voimaantulo riippuisi siitä. Pakotepäätösten tehokas tiedottaminen on kuitenkin tärkeää erityisesti niihin kytkeytyvän rangaistusseurauksen takia. Ilmoituksen julkaiseminen varsinaisessa säädöskokoelmassa olisi nähtävästi ehdotettua tehokkaampi julkaisemistapa. Tähän liittyen valiokunta huomauttaa siitä ehdotukseen sisältyvästä omalaatuisuudesta, että jopa neljän vuoden vankeusuhka ulottuisi 46 luvun 2 §:n nojalla tekoihin, jotka eivät ilmene varsinaisesta säädöskokoelmasta.

Ehdotettu lain täydentäminen pakoteasetuksia koskevilla säännöksillä on johtanut tiettyihin selkeysongelmiin, koska laissa käytettäisiin käsitettä "asetus" tarkoittaen yhtäältä kotimaisia asetuksia ja toisaalta EY:n asetuksia. Sääntely selkeytyisi, jos kotimaisia asetuksia tarkoittavissa lain 2 §:n ja 3 §:n 2 momentin säännöksissä nimenomaisesti mainitaan asetuksen antoperuste (tämän lain 1 §:n nojalla annettu asetus / annettu asetuksen) ja jos vastaavasti 2 a §:n 2 momentti muutetaan seuraavasti: "Tiedot 1 momentissa tarkoitettujen *Euroopan yhteisön* asetusten ..." — Lakiehdotuksen kieliasua tulisi muutoinkin vielä arvioida.

2. lakiehdotus

Säännöstelyrikoksia koskevaan rikoslain 46 luvun 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 11 kohta sellaisten EY:n perustamissopimuksen nojalla annettujen asetusten rikkomisesta, jotka kuuluvat EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspoli-

tiikan alaan ja jotka koskevat pääomien liikkuvuutta tai maksujen tai muiden taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä. Lisäksi ehdotetaan teknisesti muutettavaksi samaan pykälään vuonna 1994 otettua 9 kohtaa, joka koskee EY:n antamissa tuontia ja vientiä koskevissa asetuksissa säädetyn säännöstelymääräyksen rikkomista. Näitä säännöksiä on arvioitava hallitusmuodon 6 a §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa turvattu rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen valossa.

Hallitusmuodon 6 a §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohtekellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohtekellä on laissa säädetty. Tämä pykälä sisältää esitöidensä mukaan rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen tärkeimmät ainesosat. Perusoikeusesityksen perustelujen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö olisi soveltajan kannalta riittävällä täsmällisyydellä ilmaistava laissa (HE 309/1993 vp, s. 50). Perustuslakivaliokunta täsmensi mietinnössään ns. blankorangaistussäännöksille hallitusmuodon 6 a §:stä johtuvia vaatimuksia (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Vaatimus rangaistussäännösten täsmällisyydestä on johdettavissa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklasta. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin ihmisoikeussopimuksen asettamaa täsmällisyysvaatimusta pitää jossain määrin väljempänä kuin hallitusmuodon 6 a §:stä voidaan esitöiden-
sä valossa johtaa.

Lakiehdotuksen 11 kohdassa rangaistavuus kytketään tietynlaisissa EY:n asetuksissa säädetyn säännöstelymääräyksen rikkomiseen. Tämän rangaistussäännöksen tunnusmerkistökohdan loppuosan perusteella näyttäisi siltä, että rangaistusuhka liittyy myös EY:n asetuksen nojalla annetun säännöstelymääräyksen rikkomiseen. Tästä kuitenkin ei ole kysymys, kuten 1. lakiehdotuksen 4 §:n sanamuodosta selvästi ilmenee. Valiokunta kuitenkin pitää asianmukaisena asian selkeyttämistä myös 2. lakiehdotuksessa. Tällöin eräänä vaihtoehtona on harkita sitä, että kansallisiin (valtuus)lakeihin liittymättömät, EY-sidonnaiset 9 ja 11 kohta irrotetaan 46 luvun 1 §:n luettelosta ja niitä varten kirjoitetaan eri rangaistussäännös.

Lakiehdotuksen 11 kohdassa kysymykseen tulevat EY:n asetukset yksilöidään ensinnäkin säätämisperusteensa mukaan, sillä kohdassa tarkoitettaisiin EY:n perustamissopimuksen 73 g tai 228 a artiklan nojalla annettuja asetuksia. Ase-

tukset yksilöidään lisäksi sisältönsä perusteella, tosin suhteellisen väljästi toteamalla niiden kuuluvan EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan ja koskevan pääomien liikkuvuutta, maksuja tai muiden taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä.

Ehdotus koskee annettavia, kyseiset tunnusmerkit täyttäviä EY:n pakoteasetuksia yleisesti, mistä syystä ei voida arvioida, kuinka täsmällisiä niiden aineelliset säännökset ovat sisällöltään. Avoimeksi myös jää se, onko kaikissa asetuksissa ilmaistu niiden rikkomisen rangaistavuus. Tätä puutetta poistavat osaltaan 1. lakiehdotuksen 4 §:n sisältämä yleisviittaus ja saman ehdotuksen 2 a §:n säännökset. Hallitusmuodon 6 a §:n kannalta onkin tärkeää, että mainittuun 2 a §:ään nojautuvat ulkoasiainministeriön ilmoitukset mahdollisuuksien mukaan muotoillaan rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen huomioon otavalla tavalla.

On lisäksi huomattava, että näissä pakoteasetuksissa kysymys on EU:n pakotepolitiikasta, mihin jo sinänsä liittyy julkisuutta. Pakotteista päätetään eräänlaisessa kaksoismenettelyssä. Poliittinen päätös pakotteisiin ryhtymisestä tehdään hallitustenvälisissä asioissa sovellettavan yksimielisyyisperiaatteen mukaisesti unionisopimuksen J.2 tai J.3 artiklan mukaisena yhteisenä kantana tai yhteisenä toimenä, minkä jälkeen pakotteet pannaan täytäntöön yhteisötoimivallassa EY:n perustamisopimuksen 73 g tai 228 a artiklan nojalla annetuilla pakoteasetuksilla. Noudatettavan menettelyn huomioon ottaen on epätodennäköistä, että 11 kohdan tarkoitamisessa tilanteissa voisi vallita merkittävää epätietoisuutta itse pakotepäätöksen olemassaolosta, kun vielä otetaan huomioon, että kysymys on käytännössä pääosin yrityksiin ja elinkeinonharjoittajiin kohdistuvista taloudellisen toiminnan rajoituksista. Tällaiselle sääntelyn kohderyhmän rajallisuudelle on annettu merkitystä arvioitaessa ihmisoikeussopimuksen 7 artiklasta johdetun sääntelyn ennustettavuusvaatimuksen täyttymistä.

Lakiehdotuksen 11 kohdassa myös kriminalisoitavaksi tarkoitettun teon luonnehdinta jää varsin yleiseksi, mutta tämä seikka on yleensä tunnusomaista säännöstelyrikoksille.

Lakiehdotuksen 11 kohta on kaiken kaikkiaan varsin ongelmallinen rikosoikeudellista legaliteettiperiaatetta koskevien näkökohtien kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan EY:n pakoteasetusten rikkomista koskevaa rangaistussäännöstä on kuitenkin vaikea yksilöidä tarkemmin kuin säätämisperusteen ja asetusten yleisen luonnehdinnan avulla, jos halutaan, että rangaistussäännös on sovellettavissa myös tulevaisuudessa annettaviin pakoteasetuksiin. Valiokunta katsookin tässä erityistapauksessa, ottaen erityisesti huomioon säännöstelyrikosten luonteen ja ehdotetun säännöksen liittymisen Suomea velvoittaviin ja suoraan sovellettaviin EY:n pakoteasetuksiin, että ehdotettu rikoslain 46 luvun 1 §:n 11 kohta täyttää hallitusmuodon 6 a §:stä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklasta johtuvat vähimmäisvaatimukset.

Ehdotettua 11 kohtaa huomattavasti avoimempi on saman pykälän 9 kohta, jota ei nyt ole ehdotettu asiallisesti muutettavaksi. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota tähän säännökseen sen säätämisvaiheessa vuoden 1994 valtiopäivillä ja lausui, että ”kohtaa tulisi ainakin aikanaan tämentää” (PeVL 24/1994 vp). Valiokunta ei tuolloin – ennen perusoikeusuudistusta – pitänyt asiaa säätämistarjoustyönä, mutta sen kannanotto johti siihen, että eduskunta edellytti vastauksessaan hallituksen antavan ensi tilassa esityksen rikoslain 46 luvun 1 §:n 9 kohdan tämentämiseksi.

Valiokunnan käsityksen mukaan 9 kohdan avointa sanamuotoa ei voida vaikeuksista sovitaa yhteen hallitusmuodon 6 a §:n kanssa. Vähimmäisvaatimus on, että kohta rajataan selvästi koskemaan pelkästään EY:n yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvia asetuksia. Säännöstä tulee mahdollisuuksien mukaan tämentää myös asetusten säätämisperusteen ja niiden sisällön yleisen luonnehdinnan osalta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 2 päivänä huhtikuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Juha

Korkeaoja /kesk, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /kok, Jorma Kukkonen /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk ja Veijo Puhjo /va-r sekä varajäsen Jouko Jääskeläinen /skl.
