

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi tietyn kolmannen maan lainsäädännön soveltamisen ekstraterritoriaalisilta vaikutuksilta sekä siihen perustuvilta tai siitä aiheutuvilta toimilta suojautumisesta annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 2271/96 täydentävistä säännöksistä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä helmikuuta 1998 lähettänyt ulkoasiainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 244/1997 vp laiksi tietyn kolmannen maan lainsäädännön soveltamisen ekstraterritoriaalisilta vaikutuksilta sekä siihen perustuvilta tai siitä aiheutuvilta toimilta suojautumisesta annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 2271/96 täydentävistä säännöksistä.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta ulkoasiainvaliokunnalle lausuntonsa (PeVL 5/1998 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede ja ulkoasiainsihteri Pekka Voutilainen, ulkoasiainministeriö.

Lisäksi Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto on toimittanut valiokunnalle kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tietyn kolmannen maan lainsäädännön soveltamisen ekstraterritoriaalisilta vaikutuksilta sekä siihen perustuvilta tai siitä aiheutuvilta toimilta suojautumisesta annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 2271/96 täydentävistä säännöksistä. Euroopan unionin neuvosto hyväksyi mainitun asetuksen 22 päivänä marraskuuta 1996. Asetuksessa säädetään yhteisön suojautumisesta sen liitteessä lueteltujen lakien ekstraterritoriaalisesta soveltamisesta aiheutuvilta vaikutuksilta. Asetuksen

liitteessä mainitaan tällä hetkellä Yhdysvaltain Kuuban vastaisia pakotteita sisältävä niin sanottu Helms-Burton -laki ja Iranin ja Libyan vastaisia pakotteita sisältävä niin sanottu D'Amato -laki. Asetus sisältää säännöksiä ekstraterritoriaalisilta vaikutuksilta suojautumisesta sekä niiden torjumisesta sellaisissa tilanteissa, joissa liitteessä mainittujen lakien soveltaminen koskee Euroopan yhteisön jäsenmaiden kansalaisten, siellä asuvien tai ammatillista toimintaa harjoittavien henkilöiden tai siellä rekisteröityjen oi-

keushenkilöiden etuja. Lisäksi edellytetään, että tarkoitettujen henkilöiden toiminta liittyy kansainväliseen kauppaan tai pääoman liikkuvuuteen sekä näihin liittyviin kaupallisiin toimiin yhteisön ja kolmansien maiden välillä.

Ehdotettu laki sisältää rangaistussäännökset edellä mainitun neuvoston asetuksen 2 ja 5 artiklan säännösten rikkomisesta. Laissa ehdotetaan säädettäväksi, että Euroopan yhteisöjen komis-

siolle asetuksen mukaan annettavat tiedot toimitetaan Suomessa asianomaiselle ministeriölle, joka on nykyisin ulkoasiainministeriö. Ministeriön tulee lain mukaan ilmoittaa Suomen säädös-kokoelmassa julkaistavalla ilmoituksella, missä asetuksen liitteessä lueteltujen säädösten tekstit ovat yleisön nähtävillä ja mistä ne ovat saatavissa. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 1998.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen keskeinen tarkoitus on toteuttaa Euroopan yhteisön sääntelystä johtuva velvoite Suomen sisäisessä lainsäädännössä. Yhteisön sääntelyn tarve puolestaan perustuu Yhdysvaltain antamaan eräitä kolmansia maita koskevaan boikottilainsäädäntöön.

Ulkoasiainvaliokunta on jo aiemmin korostanut EU:n yhtenäisyyden periaatteellista merkitystä tässä kysymyksessä (UaVL 16/1996 vp). Valiokunta on katsonut, että yhteisellä ulko- ja turvallisuuspolitiikalla on mahdollista edistää unionin jäsenvaltioiden yhteisiä arvoja ja etuja silloin, kun erillisten jäsenvaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa kolmansien maiden yksipuolisiin toimiin ovat rajoitettuja. Kahdenväliset vaikuttamisyrittäykset saattaisivat lisäksi luoda kyseisen valtion ja kolmansien maiden suhteisiin haitallisia jännitteitä, kun taas osallistuminen unionin yhteisen politiikan toteuttamiseen ei ilmeisesti sellaiseen samassa määrin johtaisi.

Neuvoston anti-boikottiasetuksessa säädetään toimenpiteistä, joilla asetuksen liitteessä mainitun ekstraterritoriaalisen lainsäädännön vaikutuksia pyritään torjumaan. Nämä toimenpiteet sisältävät ilmoitusvelvollisuuden, kiellon tunnustaa yhteisön ulkopuolisen tuomioistuimen tuomiota tai hallintoviranomaisen päätöksiä, kiellon noudattaa niitä tai muita ekstraterritoriaaliseen lainsäädäntöön perustuvia vaatimuksia sekä oikeuden vahingonkorvaukseen.

Valiokunta katsoo, että anti-boikottiasetuksen edellyttämät toimet ovat asianmukaisia ja riittäviä keinoja unionin jäsenvaltioiden yhteisten arvojen ja etujen edistämiseksi tässä yhteydessä. Samoin valiokunta pitää hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakiesitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta pitää kuitenkin aiheellisena esittää lakiehdotukseen kahta muutosta.

Rangaistusasteikko

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan anti-boikottiasetuksen 11 artiklassa tarkoitettu henkilö, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta 1) laiminlyö asetuksen 2 artiklassa säädetyn ilmoitustai tietojenantovelvollisuuden tai antaa siinä tarkoitetuista seikoista virheellistä tietoa taikka 2) rikkoo asetuksen 5 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädettyä kieltoa noudattaen siinä tarkoitettuja vaatimuksia tai kieltoja, on tuomittava anti-boikottiasetuksen säännösten rikkomisesta. Rangaistusasteikoksi esitetään sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Ehdotettu 3 § tähtää erityisesti neuvoston asetuksen 9 artiklan täytäntöönpanoon. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on päätettävä asetuksen asianomaisten säännösten rikkomisesta aiheutuvista seurauksista. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeudenmukaisia ja ennalta ehkäiseviä.

Hallituksen esityksessä on selostettu muiden jäsenvaltioiden vastaavia rangaistusseuraamuksia tai niihin liittyviä suunnitelmia. Esityksestä käy ilmi, että kaikissa selostuksessa mainituissa

jäsenvaltioissa on rangaistuksena sakko. Lisäksi kolmessa jäsenvaltiossa on mahdollisuus tuomita vankeutta. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että kun useissa muissa EU:n jäsenvaltioissa antiboikottiasetuksen rikkomisesta voidaan tuomita vain sakkoja, olisi tämä seikka otettava huomioon rangaistusta määrättäessä.

Valiokunta katsoo, että seuraamusten tehokkuutta, oikeudenmukaisuutta ja ennalta ehkäisevyyttä koskeva edellytys täyttyy asianmukaisesti silloin, kun ehdotuksen 3 §:n tarkoittama seuraamus on sakko. Valiokunta ei pidä vankeusrangaistusta koskevaa uhkaa tässä tapauksessa tarpeellisena.

Viittaus hallitusmuotoon

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota lakiehdotuksen 4 §:ään, jossa muun ohella viitataan hallitusmuodon 20 §:n 2 momenttiin. Perustuslakivaliokunta katsoo, että viittaus on paitsi osin epätarkoituksenmukainen, myös nykyisessä tilanteessa epätarkoituksenmukainen. Mikäli perustuslakia uudistetaan asiasta annetun esityksen (HE 1/1998 vp) pohjalta, tämä viittaus käy merkityksettömäksi (vrt. PeVM 4/1997 vp). Valiokunta katsoo, että tämän kaltainen pykäläviittaus ei ole välttämätön asian yksilöimiseksi. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta ehdottaa, että 4 §:n loppu muutetaan seuraavasti: "... julkaistaan asianomaisen ministeriön ilmoi-

tuksella Suomen säädöskokoelmassa". Ulkoasiainvaliokunta yhtyy tähän kantaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 3 § ja 4 § muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus).

Valiokunnan muutosehdotus

3 §

Jos antiboikottiasetuksen 11 artiklassa tarkoitettu henkilö tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta

(1) kohta kuten HE)

(2) kohta kuten HE)

hänet on tuomittava *antiboikottiasetuksen säännösten rikkomisesta* sakkoon (*poist*).

4 §

Tiedot siitä, missä antiboikottiasetuksen liitteessä lueteltujen säädösten tekstit ovat yleisön nähtävinä ja mistä ne ovat saatavissa, julkaitaan asianomaisen ministeriön ilmoituksella *Suomen säädöskokoelmassa*.

Helsingissä 13 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Markus Aaltonen /sd
vpj. Eva Biaudet /r
jäsen. Satu Hassi /vihr
Esko Helle /vas
Sinikka Hurskainen /sd
Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk
Kauko Juhantalo /kesk
Ilkka Kanerva /kok

Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Juha Korkea-osa /kesk
Martti Tiuri /kok
Erkki Tuomioja /sd
Jarmo Wahlström /vas
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Jorma Kukkonen /sd.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi tietyn kolmannen maan lainsäädännön soveltamisen ekstraterritoriaalisilta vaikutuksilta sekä siihen perustuvilta tai siitä aiheutuvilta toimilta suojautumisesta annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 2271/96 täydentävistä säännöksistä

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä helmikuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 244/1997 vp laiksi tietyn kolmannen maan lainsäädännön soveltamisen ekstraterritoriaalisilta vaikutuksilta sekä siihen perustuvilta tai siitä aiheutuvilta toimilta suojautumisesta annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 2271/96 täydentävistä säännöksistä valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Salo, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Martti Koskenniemi
- professori Raimo Lahti.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä säädettäväksi ehdotettu laki sisältää rangaistussäännökset Euroopan unionin neuvoston hyväksymän asetuksen (EY) N:o 2271/96 (ns. antiboikottiasetus) 2 ja 5 artiklan määräysten rikkomisesta. EY:n komissiolle kyseisen asetuksen mukaan annettavat tiedot toimitettaiisiin lain perusteella Suomessa asianomaiselle ministeriölle eli nykyisin ulkoasiainministeriölle. Sen tulisi ilmoittaa Suomen säädöskokoelmassa julkaistavalla ilmoituksella, missä asetuksen liitteessä lueteltujen säädösten tekstit ovat yleisön nähtävillä ja mistä ne ovat saatavissa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.1998.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan antiboikottiasetuksen perustuvan Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyyn sopimukseen. Ehdotettu laki ei laajenna sopimuksen kautta Suomea sitovia määräyksiä eikä laajenna viranomaisen valtuuksia puuttua omaisuuden suojaan, minkä vuoksi lakiehdotus voitaneen käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Säätämisyjärjestysarvio*

Esityksessä on kysymys EY:n ns. antiboikottiasetusta täydentävistä kansallisista säännöksistä. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt antiboikottiasetusta ehdotuksen tasolla lausunnossa 28/1996 vp.

Antiboikottiasetus on yhteisön asetuksena sellaisenaan sovellettavissa ilman erillisiä kansallisia täytäntöönpanotoimia. Asetuksen 2 ja 9 artikla vaativat kuitenkin tiettyjen täydentävien kansallisten säännösten antamista.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkitystä on etenkin lakiehdotuksen 3 §:n rangaistussäännöksellä. Se liittyy antiboikottiasetuksen 9 artiklaan, jossa on asetettu jäsenvaltioille kriminalisointivelvoite. Esityksessä ehdotettu rangaistussäännös sisältää antiboikottiasetuksen rikkomista koskevan tunnusmerkistön ja rikkomisesta aiheutuvat rangaistusseuraamukset. Tunnusmerkistö on siten avoin, että tekijän määrittely saa sisältönsä antiboikottiasetuksen 11 artiklasta sekä teon määrittely osin asetuksen 1 ja 2 artiklasta, osin 5 artiklasta.

Hallitusmuodon 6 a §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Tämä pykälä sisältää esitöidensä mukaan rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen tärkeimmät osat. 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) katsomatta kuitenkaan, että hallitusmuodon 6 a § estää ehdottomasti tällaisten säännösten käytön (ks. myös PeVL 15/1996 vp sekä 4 ja 20/1997 vp).

Valiokunta on pitänyt tämän perustuslainkohdan estämättä mahdollisena säätää esimer-

kiksi säännöstelyrikosta koskevan rikoslain säännöksen muuttamisesta niin, että se ulottuu yleisesti tietyt tunnusmerkit täyttäviin EY:n perustamissopimuksen nojalla annettuihin EY:n pakoteasetuksiin. Valiokunnan arvioon vaikutti muun muassa sääntelyn liittyntä Suomea velvoitaviin ja suoraan sovellettaviin EY:n pakoteasetuksiin (PeVL 4/1997 vp). Lakiehdotuksen 3 §:llä on samantapainen välitön ja kiinteä yhteys antiboikottiasetukseen. Aiemman kannanottonsa mukaisesti valiokunta katsoo lakiehdotuksen 3 §:n täyttävän hallitusmuodon 6 a §:stä johdettavat vähimmäisvaatimukset.

Säännöksen sisällöstä valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että antiboikottiasetuksen 5 artiklassa tarkoitettussa kiellossa viitataan suomenkielisen tekstin mukaan tahallisuuteen tai tahalliseen laiminlyöntiin. Tähän nähden lakiehdotuksessa asetettaisiin tiukempi, myös törkeän huolimattomuuden kattava rangaistussäännös. Kyseisen artiklan suomenos ei kuitenkaan ole aivan onnistunut. Suomenkielinen versio näyttää viittaavan syyksi luettavuuden asteeseen, kun muissa kieliversioissa erottelu on tehty sen mukaan, onko kysymyksessä aktiivinen tai passiivinen asetuksen vastainen suhtautuminen. Tämän mukaisesti myös Ruotsissa on asetuksen 2 ja 5 artiklassa tarkoitettu teko säädetty rangaistavaksi niin tahallisenä kuin törkeästi huolimattomuudesta.

Lakiehdotuksen 4 §

Lakiehdotuksen 4 § koskee ilmoitusta siitä, missä antiboikottiasetuksen liitteessä lueteltujen säästösten tekstit ovat nähtävinä ja mistä ne ovat saatavissa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että asetus ei tarkoita pelkästään Yhdysvaltain lainsäädäntöä, vaan myös sille perustuvia ja siitä johtuvia toimia. Siksi voi olla mahdollista, että tällainen toimi sisältää esimerkiksi Yhdysvaltain valtiovarainministeriön tai korkeimman oikeuden tulkinnan kyseisistä laeista. Saattaa olla asiallisesti legaliteettiperiaatteen kannalta yhtä merkittävää tiedottaa tällaisesta toimesta kuin varsinaisesta lainsäädäntömuutoksesta.

Valiokunta korostaa tällaisen ilmoittamisen tärkeyttä ja tähdentää, että asianomaisten henkilöiden on lisäksi annettava suullisesti kysyjien tarvitsemia tietoja. Jo ilmoituksesta tulee näkyä, mihin tietoja haluavat — jotka ovat lähinnä suomalaisia yrityksiä — voivat ottaa yhteyttä.

Lakiteknisesti on syytä huomata, että ehdotuksessa viitataan hallitusmuodon 20 §:n 2 momenttiin. Viittaus on paitsi osin epätasällinen, myös nykyisessä tilanteessa epätarkoituksenmukainen. Jos perustuslakia uudistetaan asiasta annetun esityksen (HE 1/1998 vp) pohjalta, viittaus käy merkityksettömäksi (vrt. PeVM 4/1997 vp). Toisaalta tämän kaltainen pykäläviittaus ei ole

välttämätön asian yksilöimiseksi. Näistä syistä valiokunta ehdottaa, että pykälän loppu muutetaan esimerkiksi seuraavasti: "... julkaistaan asianomaisten ministeriön ilmoituksella Suomen säädöskokoelmassa".

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtioväijärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok

Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Paavo Nikula /vihr
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl
Vuokko Rehn /kesk.