

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 18/1996 vp

Hallituksen esitys 69/1996 vp

Talousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 21 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen 69/1996 vp laiksi kaksikäyttötutteen vientivalvonnasta talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina kaupallinen sihteeri Ritva Haukijärvi kauppa- ja teollisuusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Kari Joutsamo ja professori Ilkka Saravii-ta.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kaksikäyttötutteen vientivalvonnasta. Kaksikäyttötutteen tarkoitetaan tuotetta, teknologiaa, palveluja ja muuta hyödykettä, jota normaalin siviililuonteisen käyttönsä tai sovellutuksensa ohella voidaan käyttää joukkotuhousteiden tai niiden maaliinsaattamiseen tarkoitettujen ohjusjärjestelmien kehittelyyn tai valmistukseen tai jolla voidaan edistää yleistä sotilaallista toimintakykyä.

Säädettävän lain nojalla voitaisiin rajoittaa tällaisten tuotteiden vientiä Euroopan unionin alueen ulkopuolelle ja toimituksia EU:n jäsenvaltioihin ja niiden kauttakuljetusta Suomen alueen kautta, jos Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, sitoumukset ja velvoitteet taikka Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset edut tai tavoitteet sitä vaativat. Valvonnanalaisten tuotteiden viennin edellytyksenä olisi viranomaisen antama lupa.

Ehdotettu laki, jolla kumotaan maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta annettu laki, on tarkoitettu tulemaan voi-

maan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan laki antaisi tietyissä tilanteissa valtuudet rajoittaa perustuslain suojaamia oikeuksia.

Lailla delegoitaisiin hallitusmuodossa turvattuun omaisuudensuojaan liittyvää päätösvaltaa siten, että viranomaiset voisivat säädettävien edellytyksin rajoittaa tavaroiden vientiä. Kansalliset viranomaiset voisivat lisäksi luovuttaa valvontatietoja EY:n valvontaelimille. Molemmat nämä sääntelyt perustuisivat pääosin EY:n sekundäärilainsäädäntöön. Kauttakuljetusten valvonta tosin olisi EY:n säädöksiä laajempaa mutta vastaisi voimassa olevan, perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetun lain valtuuksia. Ainoa poikkeus voimassa olevaan tilanteeseen ja EY:n säädöksiin olisi viranomaisen oikeus rajoittaa tuotelistoihin kuulumattoman tuotteen vientiä, jos viejän on syytä epäillä, että tuotteet on kokonaan tai osittain tarkoitettu joukkotuhousteiden valmistukseen tai kehittämiseen.

Valtuuksien vähäinen laajennus merkitsee esityksen mukaan perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista. Koska se ei kuitenkaan muuta perustuslakipoikkeuksena säädetyt kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä toisenlaiseksi, esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että säätämisyjärjestyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Säätämisyjärjestystä koskee esityksen mukainen tavaroiden viennin rajoittaminen, mitä tulee arvioida omaisuudensuojan kannalta.

Ehdotetulla lailla kumotaan maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta

annettu laki, joka on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Vaikuttetun säätämisyjärjestyksen käyttäminen kumottavan lain yhteydessä on perustunut lakia alemmalle tasolle annettuihin valtuuksiin muun muassa säännöstelystä (PeVM 22/1973 vp ja PeVL 2/1994 vp).

Lakiehdotuksen 3 §:ään ei sisälly vastaavalaista valtuuselementtiä kuin kumottavaan lakiin, vaan luvanvaraisuus kytkeytyy laissa määriteltujen kaksikäyttötuotteiden vientiin, yhteisötoimitukseen ja kauttakuljetukseen, jotka käsitteet nekin on erikseen määriteltä. Luvanpäämisperusteet sisältyvät myös lakiin; perustelujen mukaan epäminen olisi mahdollista vain jonkin näistä edellytyksistä täyttyessä.

Vientivalvonnan tarkoituksena on estää sellaisten hyödykkeiden leviäminen, joita voidaan käyttää joukkotuhouksien tai niiden ohjusjärjestelmien kehittelyyn tai joilla voidaan edistää yleistä sotilaallista toimintakykyä. Tarkoituksen taustalla on valiokunnan käsityksen mukaan sen tapainen hyvin merkittävä yleinen etu, jollaisten on lainsäädäntökäytännössä aiemminkin katsottu oikeuttavan tavanomaista laajempia puuttumisia omaisuuden rajoitukseksi käyttöönottoon. Valiokunta katsoo, ettei lakiehdotuksen 3 § ole käsittelyjärjestykseen vaikuttava.

Lakiehdotuksen 4 § koskee tilanteita, joissa EY:n ulkopuolelle ollaan viemässä tai toiseen EU:n jäsenvaltioon toimittamassa hyödykkeitä, jotka eivät sisälly lain 1 §:ssä mainittuun EU:n neuvoston päätökseen (eikä siis nyt annettavaan lakiin) liittyvään tuoteluetteloon. Ehdotuksen mukaan tällaiseen toimintaan liittyy lisensiointipakko, jos kauppa- ja teollisuusministeriö laissa osoitettavien perusteiden nojalla niin ilmoittaa viejälle. Ainakin näennäisesti tässä sääntelyssä kysymys on siitä, että ministeriö saa valtuuden laajentaa luvanvaraisuutta siitä, miksi se muodostuisi 3 §:n säännösten perusteella. Kun kuitenkin otetaan huomioon ministeriön toiminnan sidonnaisuus laissa säädettäviin perusteisiin ja niiden kiinteä yhteys koko lainsäädäntötoimen tarkoitukseen sekä lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentti, josta seuraa, että 3 §:n luvanpäämisperusteet ovat voimassa tällöinkin, valiokunta katsoo ehdotuksen olevan sopusoinnussa omaisuuden perustuslainsuojan kanssa.

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin mukainen

valtuus voi väljään sanamuotonsa takia koskea myös kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja. Hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin mukaan ”lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä”. Asiaa koskeviin aiempiin kannanottoihinsa viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotus ei ole sopusoinnussa hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin kanssa ja että ehdotus kuitenkin voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos jonkun kotirauhan piirissä toimitettavan tarkastuksen edellytykseksi säädetään se, että tarkastuksen toimittamiselle on olemassa jokin konkreettinen ja yksilöity rikosepäily (PeVL 2 ja 3/1996 vp). Tässä tarkoituksessa momenttiin voitaisiin lisätä esimerkiksi seuraavanlainen säännös: ”Kotirauhan piirissä tarkastus saadaan toimittaa vain, jos on perusteltua syytä epäillä asianomaisen syyllistyvän tämän lain vastaiseen rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn.”

Lakiehdotuksen 1 §:ssä mainitun EU:n neuvoston asetuksen rikkomisesta voidaan tuomita rangaistukseen rikoslain 46 luvun 1—3 §:n nojalla (rikoslain 46 luvun 1 §:n 9 kohta). Lakiehdotus sisältää osaksi tuota asetusta pidemmälle ulottuvia velvoitteita. Jotta niiden tahallista rikkomisesta voidaan tuomita rangaistus edellä mainittujen rikoslain säännösten nojalla, on rikoslakiin lisättävä tätä lakia koskeva viittaus.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksessa käytetyn kaksikäyttötuotteen käsitteen epämääraisyyteen ja moniselitteisyyteen suomen kielessä. On syytä harkita, onko varsinkin lain nimikkeeseen tarkoituksenmukaista ottaa tällaista merkityssisällöltään yleiskielestä poikkeavaa termiä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan 7 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Marjut Kaarilahti /kok, Heikki Koskinen /kok,

Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r, Jorma Rantanen /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.
