

1. Nimenhuuto
 2. Päätösvaltaisuus
 3. *Muutos valiokunnan kokoonpanossa*
Ed. Jääskeläinen on valittu valiokunnan varajäseneksi.
 4. *E 97/1996 vp neuvoston sihteeristön selvitys avoimuus-käytännösääntöjen soveltamisesta*
Suuri valiokunta on päättänyt lähettää tiedoksi oikeusministeriön kirjeen (22.1.1997) ja päättänyt valtioneuvoston ilmoituksen mukaisesti, ettei asiassa enää ole noudatettava vaiteliaisuutta.
 5. *E 3/1997 vp Alankomaiden puheenjohtajuuskauden työohjelma Suomen kannalta* Suuri valiokunta on päättänyt lähettää tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten ulkoasiainministeriön kirjeen (24.1.1997).
 6. *HE 263/1996 vp yliopistolaiksi ja laiksi yliopistolain voimaannpanosta* Ilmoitetaan saapuneeksi. Eduskunnan päätöksen mukaan perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.
 7. *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1995 (K 9/1996 vp)*
Jatkettu I käsittely
Päätetään lausunnon pyytämistä lakivaliokunnalta kertomuksen jaksosta "Telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun käyttö vuonna 1995".
 8. *HE 262/1996 vp laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta*
Ilmoitetaan saapuneeksi. Eduskunnan päätöksen mukaan perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.
 - *I käsittely*
Kuultavina:
 - Lainsäädäntösihteeri *Laura Yli-Vakkuri*, Ulkoasiainministeriö
 - Professori *Martti Koskenniemi*Seuraava kuuleminen on 14.2.
- klo 11.00
9. *HE 265/1996 vp laiksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta* Ilmoitetaan saapuneeksi. Eduskunnan päätöksen mukaan perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.
 - *I käsittely*
Hyväksytään 11.2. toimitettu asiantuntijoiden kuuleminen.
Kuultavana:
 - Professori *Mikael Hidèn*Asiasta ei ole kutsuttu muita kuultavia.

10. Muut mahdolliset asiat
 - Irlannin parlamenttivaalien vaikutus valiokunnan syksyn matkasuunnitelmaan..
 - PeV:n vierailu *eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tiistaina 25.2.1997 klo 11.30.*
 - PeV:n vierailu *suojelupoliisissa keskiviikkona 12.3.1997 klo 10 - 12, os. Punanotkonkatu 2.*

11. Seuraava kokous on *perjantaina 14.2.1997 klo 9.45.*



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF FINLAND
Julkisoikeuden laitos
Institutionen för offentlig rätt
Department of Public Law

Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä 262/1996 laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain ym. muuttamisesta.

1. Hallituksen esityksen tarkoituksena on mahdollistaa Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien taloudellisten pakotteiden toimeenpano Suomessa. Tässä tarkoituksessa esitetään vuodelta 1967 olevaan ns. YK-pakotelakiin (659/67) lisättäväksi määräys, jolla unionipakotteiden täytäntöönpanosta voidaan antaa täytäntöönpanomääräyksiä valtioneuvoston päätöksellä.

2. Esityksen tarkoittamat talouspakotteet on syytä erottaa Rooman sopimuksen 113 artiklan alaisuuteen tulevista kauppapoliittisista vastatoimista, joita tällä hetkellä säätelee vuonna 1994 hyväksytty kauppapoliittinen instrumentti (asetus 3286/94) ja jotka kuuluvat kaikilta osiltaan yhteisön yksinomaiseen (kauppapoliittiseen) toimivaltaan.

3. Vielä 1960- ja 1970-luvuilla ulkopoliittisesti motivoitujen pakotteiden asettaminen luettiin jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan Rooman sopimuksen 24 artiklan alaisuudessa. Alkaen 1980-luvulta yhteisön piirissä on hyväksytty lukuisia kansainvälispoliittisia talouspakotteita. Puolan sotatilalain julistamisen yhteydessä vuonna 1982

yhteisömaat rajoittivat tuontiaan Neuvostoliitosta vastatoimena Neuvostoliiton sekaantumiseen Puolan asioihin. Samana vuonna käydyin Falklandin saarten sodan yhteydessä kaupallisiin toimiin ryhdyttiin myös Argentiinaa vastaan. Vaikka poliittinen päätös pakotteista tehtiin Euroopan poliittisen yhteistyön (European Political Cooperation, EPC) ja näin siis jäsenmaiden toimivallan alaisuudessa, perusteltiin pakotteet 113 artiklan mukaisen yhteisen kauppapolitiikan nojalla. Oikeusperustasta käytiin tuolloin tiivis keskustelu: monien yhteisömaiden - erityisesti Tanskan - mukaan ulkopoliittisesti motivoituista pakotteista ei voinut päättää 113 artiklan nojalla, vaan ne tuli sijoittaa Rooman sopimuksen 224 artiklan ja jäsenmaiden ulkopoliittisen toimivallan alaisuuteen. Tanska jättäytyikin aikanaan pakotteiden ulkopuolelle. Myös Kreikka vastusti (poliittisista syistä) Neuvostoliittoon kohdistettuja pakotteita. Sen näkökohdat huomioitiin rajaamalla Kreikka tuontirajoitusten ulkopuolelle. Italia ja Irlanti olivat puolestaan vastahakoisia panemaan täytäntöön Argentiinaan kohdistettuja pakotteita ja ilmoittivat etteivät ne tulisi panemaan niitä täytäntöön, vaan tarpeen vaatiessa vetoaisivat 224 artiklaan. Sotilaallinen ratkaisu mahdollisti pakotteiden purkamisen tätä ennen (Yhteisön pakotepolitiikasta tarkemmin ks. kirjoitukseni "EY:n kolmansiiin maihin kohdistamat talouspakotteet", Lakimies 6/1993 s. 824-844).

4. Keskustelua pakotteiden oikeusperustasta käytiin myös yhteisön kohdistuessa pakotteita Etelä-Afrikkaa vastaan 1980-luvulla. Nämä pakotteet pantiin täytäntöön EPC:n alaisuudessa koordinoituilla kansallisilla säädöksillä. Yhteistä kauppapolitiikkaa koskevan 113 artiklan ei katsottu tarjoavan oikeaa säädöspohjaa.

5. Kuwaitin kriisin yhteydessä vuonna 1990 EY:n pakotepolitiikka sai muodon, jota sittemmin on yhdenmukaisesti sovellettu. Poliittinen päätös YK:n turvallisuusneuvoston asettamien talouspakotteiden täytäntöönpanosta yhteisön alueella tehtiin EPC:n alaisuudessa ja pakotteet toteutettiin neuvoston antamalla yhteisöasetuksilla (esim. 2340/90, OJ L 213/1 (9.8.1990)). Kansallisiin voimaanpanotoimiin ei - eräitä

poikkeuksia lukuunottamatta - ryhdytty. Maastrichtin sopimuksella tämä menettely formalisoitiin. EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaisuuteen kuuluvat pakotteet päätetään nykyisin kaksoismenettelyssä:

- a) Poliittinen päätös pakotteisiin ryhtymisestä tehdään yksimielisyysperiaatteen mukaisesti Maastrichtin sopimuksen J.2 tai J.3 artiklojen mukaisena yhteisenä kantana tai yhteisenä toimenä (käytännössä päätökset on aina tehty yhteisenä kantana);
- b) pakotteet täytäntöönpannaan Rooman sopimuksen 73g tai 228a artiklojen alaisuudessa annetuilla pakoteasetuksilla.

Pakotepäätöksen tekeminen sijoittuu siis hallitustenväliseen toimivaltaan, sen täytäntöönpano yhteisötoimivaltaan. Tätä muotoa noudattaen unionissa on päätetty YK:n turvallisuusneuvoston päättämien talouspakotteiden kohdistamisesta Irakin ohella Libyaan, entisen Jugoslavian alueeseen, Haitiin sekä Angolaan.

6. Unioni ei ole 1990-luvulla päättänyt omista ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan sijoittuvista ja lainsäädännön alaan kuuluvista talouspakotteista. Kaikki pakotepäätökset on tehty YK:n turvallisuusneuvoston asettamien, YK:n jäsenvaltioita peruskirjan 25, 41 ja 48 artiklojen nojalla sitovien pakotteiden täytäntöönpanemiseksi unionin alueella. Nämä pakotteet on siis pantava täytäntöön jo YK:n peruskirjan nojalla eivätkä ne ole lisänneet mitään unionimaille jo YK:n jäsenyydestä johtuviin velvoitteisiin. Unionin menettely ei kuitenkaan ole muodollisesti sidottu YK:n jo aiemmin tekemiin päätöksiin. Esimerkiksi entisen Jugoslavian alueen kriisin yhteydessä unionilla oli jo oma pakoteasetus valmisteilla kun turvallisuusneuvosto vihdoinkin toukokuussa 1992 sai aikaan Serbia-Montenegroon kohdistetun pakotepäätöksen (757(1992)). Kuten edellä on todettu, yhteisö on jo kokeillut "omia" pakotteitaan vuonna 1982 Neuvostoliittoa ja Argentiinaa vastaan.

7. Tärkein yhteisöpakotteita koskeva kysymys liittyy

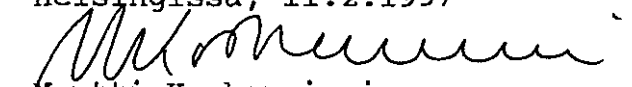
niiden automaattiseen sitovuuteen jäsenmaassa. Pakoteasetukset nauttivat tietysti yhteisöoikeuden yleistä suoraa sovellettavuutta ja kansallista oikeutta korkeampaa hierarkista asemaa. Esityksessä on kuitenkin lähdetty siitä, että jäsenmaa - siis Suomi - voi olla osallistumatta yhteisöpakotteisiin Rooman sopimuksen 224 artiklan tarkoittamissa "vakavissa sisäisissä levottomuuksissa, sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa". Tanskan ja Kreikan esimerkki vuodelta 1982 näyttääkin tukevan tällaista kantaa. Lisäksi yhteisön vientiasetuksen (2603/69) 11 artiklaan sisältyvän kansallista järjestystä ja julkista turvallisuutta koskevan poikkeussäännöksen on katsottu koskevan myös valtion ulkoista turvallisuutta ja sallivan yhteisestä kauppapolitiikasta poikkeamisen valtion ulkoisen turvallisuuden ollessa uhattuna (ks. esim. tapaus C-70/94 ECR [1995] 1-3189 ("Werner") tai C-124/95 [ei vielä julkaistu] (14.1.1997 "Centro-Com") 44. kpl).

8. Suomi voi luonnollisesti vaikuttaa unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan pakotteen asettamiseen päätöstä tehtäessä UTP:n alaisuudessa yksimielisyysperiaatetta noudattaen. Ei liene mahdotonta kuvitella, että Suomella olisi jossain tilanteessa intressi estää esimerkiksi Venäjään kohdistuvan pakotepäätöksen tekeminen. Tällaisen pakotteen käytännön täytäntöönpanohan jäisi suomalaisten tulliviranomaisten huoleksi itärajalta - eikä ole varmaa, että Venäjän osapuolelta riittäisi sympatiaa tulliviranomaisen huomautukseen, jonka mukaan hän vain "panelee täytäntöön Brysselin määräyksiä". Pakotteen ennakkollinen torjuminen voi kuitenkin olla vaikeaa. Tällöin olisi lähdettävä siitä, että pakotteeseen tehtäisiin Suomea koskeva poikkeus - kuten tehtiin Kreikan suhteen vuonna 1982. Mikäli tämäkään ei onnistu, saattaa syntyä tilanne, jossa Suomen on kansallisen edun vuoksi jättäydyttävä pakotteen ulkopuolelle. Oikeusperuste tälle voi löytyä vain Rooman sopimuksen 224 artiklasta ja em. vientiasetuksen 11 artiklasta. Näitä määräyksiä on kuitenkin poikkeusmääräyksinä tulkittava suppeasti. Mikäli asia kuuluu toisaalta UTP:n alaisuuteen, sitä ei voi Maastrichtin sopimuksen L artiklan nojalla saattaa Luxembourgin tuomioistuimen tarkasteltavaksi.

(Tuomioistuin tulkitsee kuitenkin itse mielellään toimivaltaansa laajasti ja katsonee sen ulottuvan UTP-päätöksen nojalla tehdyn täytäntöönpanoasetuksen tulkintaan, (ks. esim. Komissio - Kreikka, C-120/94 (Makedonian nimikysymys) [1994] ECR I-3040 ja C-124/95 ("Centro-Com"))).

9. Hallituksen ehdotuksessa ei suoraan varata mahdollisuutta jättäytyä pakotteiden ulkopuolelle. Tämä ei lienisikään poliittisesti viisasta. Useimmissa tapauksissa ongelmaa ei synny. Yhteisöpakotteet tullevat tulevaisuudessakin normaalisti olemaan yhdenmukaiset YK:n turvallisuusneuvoston pakotteiden kanssa, joten valittua lainsäädäntötekniikkaa on myös muilta osin pidettävä oikeana. Esityksessä ei käsitellä kysymystä siitä, mitä tapahtuu, jos yhteisö tai yhteisömaa joutuu YK-pakotteiden kohteeksi. Skenaariota on kuitenkin pidettävä epätodennäköisenä, koska Britannia ja Ranska voivat pysyvinä jäseninä aina estää tällaisen pakotepäätöksen tekemisen.

Helsingissä, 11.2.1997


Martti Koskenniemi
kansainvälisen oikeuden professori