

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**

Perjantai 14.2.1997 klo 9.45

Esityslista

5/1997 vp

1. Nimenhuuto
2. Päätösvaltaisuus
3. *HE 262/1996 vp laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta*
  - *Jatkettu I käsittely*  
Kuultavana:  
- Apulaisprofessori *Martin Scheinin*  
  
Asiasta ei ole kutsuttu muita kuultavia.
4. *HE 261/1996 vp laiksi Suomen Pankista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi*  
VT Hämääläisen lausunto.  
Kuultavana:  
- Apulaisprofessori *Martin Scheinin*  
Seuraava kuuleminen on 20.2.
5. Muut mahdolliset asiat.
  - 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. Punanotkonkatu2.*
6. Seuraava kokous on ***tiistaina 18.2.1997 klo 10.00.***

## **Perustuslakivaliokunnalle**

Valiokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä eräiden Suomelle Yhdistyneiden kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta (HE 262/1996 vp). Esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan "ehdotettu laki" ei laajenna liittymissopimuksen kautta Suomea sitovia säännöksiä tai määräyksiä eikä laajenna viranomaisten valtuuksia puuttua omaisuuden suojaan, minkä vuoksi lakiehdotukset ehdotetaan käsiteltäviksi tavallisessa järjestyksessä.

Vaikka lakiehdotukset perustellaan liittymissopimuksesta seuraavilla velvoitteilla, tämä ei tarkoita, ettei kansallisilla perusoikeus- ja toimivaltasäännöksillä olisi mitään merkitystä yksittäisten säännösten muotoiluun. Esitys herättää kysymyksen yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista johdetun asetusten kansallisten voimaansaattamistoi-  
mien kiellon ja hallitusmuodon 6 a §:n mukaisen rikosoikeudellisen legaliteettivaatimuksen välisestä suhteesta. Oma kantani asiaan on, että yhteisön pakotepäätöksille olisi haettava sellainen kansallista toteutustapa, joka ei johda ristiriitaan hallitusmuodon 6 a §:n kanssa.

Ensimmäisen lakiehdotuksen suhteen tästä lähtökohdasta seuraa tarve täsmentää 2 a §:n 2 momentin säännöstä ainakin siten, että tuossa lainkohdassa tarkoitettu ulkoasiainministeriön ilmoitus sisältäisi myös sellaisen otteen asianomaisesta asetuksesta, joka osoittaa rangaistavaksi tulevien tekojen piirin. Vaikka asetuksia ei yhteisön oikeuden vaikutustavoista johdettujen periaatteiden mukaan saa kansallisesti saattaa voimaan, niiden yhteys rangaistussäännökseen kuitenkin johtaisi asetuksen (ositaiseen) uudelleenjulkaisemiseen Suomessa, asianomainen virallinen säädöslähde tietysti mainiten.

Toisen lakiehdotuksen suhteen ongelmat ovat syvällisempiä. Rikoslain 46 luvun 1 §:ää muutettiin liittymissopimuksen yhteydessä ja siis vanhan perusoikeussäännösten voimassaollessa. Tuolloin toteutettu muutos oli osa sellaista lainsäädäntökokonaisuutta, jonka hyväksyttävyyttä tavallisessa lainsäätämisympäristössä perusteltiin niin sanottualla aukkkoteorialla (PeVL 24/1994 vp). Jo säätämisympäristössä perustuslakivaliokunta arvosteli uuden 9 kohdan epätasaisuutta ja totesi, että sitä tulisi "ainakin aikanaan" täsmentää. Aukkkoteorian sovellettavuus yli perusoikeusjärjestelmien taitekohdan ei ole ainakaan yleisesti hyväksyttävissä, minkä lisäksi säännös on edelleen liian epätasainen.

Niin sanottuja kaksikäyttötuotteita koskeva 10 kohta tuli lakiin hallituksen esityksen (HE 69/1996 vp) eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnan todettua, ettei hallituksen ehdottama sääntely ollut riittävä kaksikäyttötuotteiden vientivalvontalaissa kiellettyjen tekojen säätämiseksi rangaistaviksi (PeVL 18/1996 vp). Lausunto annettiin perusoikeusuudistuksen tultua voimaan, mutta perustuslakivaliokunnan lausunto ei lainkaan koskenut lakiehdotusta rikoslain muuttamisesta, koska tuo lakiehdotus laadittiin vasta eduskuntakäsittelyn myöhemmässä vaiheessa.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sekä hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp s. 50) että perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp) arvosteltiin rikoslain 46 luvun 1 §:n kaltaisia blankorangaistussäännöksiä suhteessa perusoikeusuudistuksessa perustuslain tasolle korotettuun rikosoikeudelliseen legaliteettivaatimukseen.

Hallitusmuodon 6 a §:n mukaan ketään ei saa tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole säädetty "laissa" rangaistavaksi. Kuten yleensä perusoikeussäännöksissä, ja aivan erityisesti tässä säännöksessä, sanalla "laki" tarkoitetaan lakia muodollisessa merkityksessä eli eduskunnan päätöksellä säädettyä lakinimistä säädöstä. Yhteisön asetusten kansallisen voimaan saattamisen kiellosta ei seuraa tarvetta luopua mainitun perusoikeussäännöksen ilmaisemasta vaatimuksesta: jos todella rangaistavuus seuraisi suoraan yhteisön oikeudesta, kansallista rangaistus-säännöstä ei tarvittaisi lainkaan. Kun kansallinen säännös kuitenkin on tarpeen asetusten soveltamisen kannalta, yhteisön oikeudesta ei voi seurata estettä laatia kansallinen säännös perustuslaissa edellytettyä säätämistasovaatimusta vastaavaksi.

Jotta ristiriita hallitusmuodon 6 a §:n kanssa vältettäisiin, rikoslain 46 §:n 1 momentin lopusta on poistettava lainsäädäntövallan delegointia tarkoittava lauseke "tai mainittujen säännösten nojalla annettua säännöstely määräystä". Tämä johtanee tarpeeseen muuttaa voimassa olevaa säännöstelynormistoa laintasoisuuden vaatimuksen täyttämiseksi.

Ehdotetusta muutoksesta huolimatta jäljelle jää toinen ongelma: 9 ja ehdotetun 11 kohdan viittaus Euroopan yhteisön asetukseen rangaistavuuden perustana. Käytettävissä on nähdäkseni kolme vaihtoehtoista ratkaisua: a) selitetään perusoikeusuudistuksen rinnalla käsitelty liittymissopimuksen voimaansaattamislaki perusoikeusuudistusta säädettyäessä hyväksytyksi poikkeukseksi hallitusmuodon 6 a §:stä viittaamalla lausuntoon PeVL 24/1994 vp, b) omaksutaan Suomessa käytäntö, jonka mukaan yhteisön pakoteasetusten täytäntöönpanemiseksi kaikesta huolimatta käytetään eduskunnan säätämän lain muotoa, tai c) muutetaan hallitusmuodon 6 a §:ää siten, että siinä viitataan "lain" ohella tiettyihin kansainvälisiin velvoitteisiin.<sup>1</sup>

Vain a-vaihtoehdon nojalla voitaisiin nyt käsittelyssä oleva toinen lakiehdotus hyväk-

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi: "Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa tai Suomessa yksityishenkilöitä sitovana sovellettavassa kansainvälisen toimielimen antamassa säädöksessä säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty." (Rangaistuslaji ja -taso määräytyisi edelleen kansallisen lain mukaan, mutta kansallisessa tunnusmerkistössä voitaisiin hyväksyttävällä tavalla viitata kansainväliseen norminasettajaan.)

syä tavallisena lakina. Periaatteessa b-vaihtoehto olisi toteutettavissa tavalla, joka ei johtaisi ainakaan avoimeen ristiriitaan asetuksen kansallisen voimaan saattamisen kiellon kanssa: aina yhteisön annettua uuden pakoteasetuksen Suomi säätäisi välittömästi luonteeltaan deklaratorisen lain pakotepäätöksen sisällyttämisestä rikoslaissa säädetyn kriminalisoinnin alaan. Itse kallistuisin c-vaihtoehdon kannalle.

Helsingissä 14 päivänä helmikuuta 1997

Martin Scheinin

oikeustieteen tohtori, apulaisprofessori