

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Perjantai 28.2.1997 klo 9.45

Esityslista

11/1997 vp

1. Nimenhuuto
2. Päätösvaltaisuus
3. *HE 262/1996 vp laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta*
Jatkettu I käsittely
Prof. Jyrängin täydennetty lausunto.
Kuultavina:
 - Lainsäädäntöneuvos *Antti Pihlajamäki*, Oikeusministeriö
 - Professori *Ilkka Saraviita*
 - Professori *Kaarlo Tuori*Asiasta ei ole kutsuttu muita asiantuntijoita.
4. Muut mahdolliset asiat.
 - PeV:n vierailu suojelupoliisissa keskiviikkona 12.3.1997 klo 10 -12, os. Punanotkonkatu2.
7. Seuraava kokous on **tiistaina 4.3.1997 klo 10.00.**

ANTERO JYRÄNKI/25.2.1997 PeV

P.M.

HE 262/96 vp

(Euroopan unionin pakotteet)

Esityksen pääasiallinen valtiosääntöoikeudellinen ongelma liittyy HM 6 a §:stä ilmenevästä legaliteettiperiaatteesta lainsäädännölle johtuviin vaatimuksiin. Ongelma on - suomalainen lainsäädäntöperinne huomioon ottaen - monisäikeinen ja hankalasti ratkaistava. Olen esittänyt otsikkoasiasta lyhyen lausunnon perustuslakivaliokunnan kokouksessa 20.2.1997. Kun minulla sen jälkeen on ollut tilaisuus, tällä kertaa toisen samanaikaisesti valmisteltavan asian estämättä syventymistä, uudelleen käydä esityksen valtiosääntöoikeudelliseen erittelyyn, pyydän saada, samalla osin tarkistaen 20.2.1997 lausumaani, esittää otsikkoasiasta seuraavaa.

Rikossäännöksissä erotetaan niin rikossäännöksen *rikostunnusmerkistöä* kuin rikoksesta seuraavaa *rangaistusta* koskeva osa. Rikoksen tunnusmerkistössä kuvataan rikoksen tekijä ja tunnusmerkistön mukainen teko. Tunnusmerkistö voidaan ilmaista eri säädöksessä kuin rangaistus, joka rikoksesta säädetään.

V:n 1919 jälkeen käytettiin usein sellaista lainsäädäntötekniikkaa, että lakiin sisällytettiin rangaistussäännös, jossa kriminalisoitiin yleisesti saman tai jonkin toisen lain nojalla annettavien säännösten tai määräysten rikkominen (*blankokriminalisointi*). Rangaistavien tekojen tunnusmerkistö määräytyi tällaisissa tapauksissa kokonaan tai osittain lakia alemmanasteisissa, valtuuttavan lain nojalla annetuissa säädöksessä.

Kun ottaa huomioon v:sta 1919 HM 6.1 §:ään sisältyneeseen henkilökohtaisen vapauden ja omaisuuden turvasäännökseen liitetyn *lakivarauksen*, edellä kuvattu kriminalisointitapa olisi saattanut herättää perustuslainvastaisuusepäilyä. HM 6 §:ää olisi voitu lukea siten, että varaus "lain mukaan" tarkoitti muun ohella pakkoa kirjoittaa kriminalisoinnit eduskuntalakiin. Mutta HM 6 §:ää tulkittiin ainakin tässä kohtaa lakivarauksen osalta vähemmän tiukasti kuin esimerkiksi lakivarausta verolain säätämistä koskevassa HM 61 §:ssä. Kuvatun kaltaisia blan-

kokriminalisointeja ei pidetty perustuslainvastaisina.

Meneillään olevan rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä on blankokriminalisoinneista vähitellen pyritty eroon. Silti uudistuksen ensi vaihetta toteutettaessa (SäädK 769/90) otettiin *RL 46 luv. 1 §:ään* (säännöstelyrikos) joukko blankokriminalisointeja. Menettelyn perustuslainmukaisuutta ei näy asetetun kyseenalaiseksi.

Suomen ollessa liittymässä *Euroopan unioniin* annettiin 29.12.1994 laki, jolla täydennettiin rikoslain 46 luv. 1 §:ää. Tämän pykälän sisältämän rangaistussäännöksen piiriin liitettiin "Euroopan unionin antamissa tuontia ja vientiä koskevissa asetuksissa" säädettyjen tai näiden säädösten nojalla annettujen säännöstelymääräysten rikkominen. Tämä lakimuutos annettiin eduskunnalle esityksellä, jonka pääpaino oli aivan toisaalla: esitys sisälsi myös ehdotuksen laiksi ulkomaankaupan hallinnosta sekä tarkkailu- ja suoja-toimenpiteistä eräissä tapauksissa (HE 301/94 vp).

Hallitus perusteli RL 46:lm muutosta:

"(...) pykälässä oleva maininta "viranomaisen näiden lakien nojalla antamaa" muutettaisiin kuulumaan "mainittujen säädösten nojalla annettu". Muutos on tarpeen ensinnäkin sen vuoksi, etteivät EY:n säädökset ole lakeja, vaikka ne ovatkin sellaisenaan sitovia säädöksiä. Lisäksi asetuksiin perustuvia säännöstelymääräyksiä antaa komissio, ja joissakin tapauksissa neuvosto, eikä Suomen viranomainen. Esityksessä tarkoitettujen säännöstelymääräysten on kuitenkin oltava asianmukaisen elimen oikeassa järjestyksessä antamia, vaikka mainintaa siitä\ että määräyksen on oltava viranomaisen antama, ei pykälään enää sisällykään." (HE 301794 vp)

Tässä siis nimenomaisesti todettiin, ettei rikostunnusmerkistöjä uuden 9 kohdan osalta säädettäisi eduskuntalailla eikä edes suomalaisella säädöksellä - mutta tätä seikkaa ei mitenkään problematisoitu vuoden 1919 hallitusmuodon vielä silloin voimassa olleen alkuperäisen perusoikeusluvun kannalta.

Perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausunnon (*PeVL 24(1994 vp)*), jossa rikoslain muutosehdotuksesta - juuri kosketelluilta osin - kirjoitettiin seuraavaa:

"2. lakiehdotuksessa olevan pykälän 9. kohta eroaa tarkkuudeltaan paljon muusta pykälästä. Valiokunnan käsityksen mukaan tätä kohtaa rutisi ainakin aikanaan täsmentää".

Valiokunnan kannan mukaisesti myös rikoslain muutosehdotus hyväksyttiin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valtiosääntöoikeudellisen oikeustilan voi kuitenkin sanoa *ratkaisevasti muuttuneen vuoden 1995perusoikeusuudistuksen myötä*. 1.8.1995 voimaantullut HM:n uusi 2 luku sisältää seuraavan säännöksen:

"Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi," (HM 6 a §, 1. virke)

Termi "laki" tarkoittaa siteeratussa lainkohdassa eduskuntalakia. Asianomainen perustuslainkohta lausuu julki ns. *legaliteettiperiaatteen*, vieläpä siinä muodossa, että *rikossäännökset on annettava eduskuntalailla*, ts. sekä tunnusmerkistöt että rangaistusuhat on säädettävä eduskuntalailla ("... vain sellainen teko voi olla rangaistava rikoksena, joka oli *eduskuntalaissa* säädetty rangaistavaksi silloin kun teko tehtiin." – HE 309/93 vp, s. 50/I [kurs. tässä]).

Eduskuntalailla annettavia rikossäännöksiä koskevat tietenkin lisäksi ne vaatimukset, jotka perustuslakivaliokunta perusoikeusuudistusta käsitellessään perusoikeusrajoituksille esitti. Erityisesti seuraava passus on tässä relevantti: "Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista." (*PeVM 25/1994 vp, s.5/1*)

Perusoikeusuudistus oli jo (1995) tullut voimaan, kun hallitus 10.5.1996 antoi eduskunnalle esityksen *kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta*. Esitys koski sellaisia tuotteita, joita voidaan normaalin siviilikäytön ohella käyttää myös sotilaallisiin tarkoituksiin. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta saattaa johtua niin YK:n kuin EU:n määräämistä pakotteista mutta myös näistä erillisistä kansallisista päätöksistä. Hallitus kirjoitti esityksessään (HE 69/1996 vp):

"EU:n pakoteasetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta pakotteiden täytäntöönpano edellyttää kansallisia määräyksiä muun muassa rangaistusseuraamuksista ja viranomaisten toimivallasta, joista annetaan eduskunnalle erillinen hallituksen esitys."

Sanotun mukaisesti esitykseen ei sisällynyt ehdotusta rangaistussäännöksistä.

Perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausunnon (*PeVL 181/1996 vp*), jossa se kirjoitti mm.:

"Lakiehdotuksen 1 §:ssä mainitun EU:n asetuksen rikkomisesta voidaan tuomita rangaistukseen rikoslain 46 luvun 1-3 §:n nojalla (rikoslain 46 luvun 1 §:n 9 kohta). Lakiehdotus sisältää osaksi tuota asetusta pitemmälle meneviä

velvoitteita. Jolta niiden tahallisesta rikkomisesta voidaan tuomita rangaistus edellämainittujen rikoslain säännösten nojalla, on rikoslakiin lisättävä tätä lakia koskeva viittaus."

Talousvaliokunta ehdottikin rikoslain 46 luv. 1 §:ään lisättäväksi uuden 10 k:n ("kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta säädettyssä laissa"), minkä lisäyksen eduskunta hyväksyi. Lisäys tuli sanamuotonsa mukaisesti kattamaan, paitsi kotimaisten, myös erinäisten EY:n - perustamissopimuksen 113 art:n tai 228 a art:n nojalla annettujen - asetusten rikkomista. Tarkoitus oli EU:n osalta tehostaa EU:n pakotteiden toimeenpanoa, sikäli kuin kaksikäyttötuotteista on kysymys. Jos 113 art:sta oli kysymys, oli kriminalisointi oikeastaan jo hoidettu RL 46:1 §:n 9 kohdalla. Jos taas 228 art:sta oli kyse, käsillä saattoi olla uus kriminalisointi.

Huomiota ei tässä vaiheessa näy kiinnitetyn siihen, että 9 k:n säätämisen (1994) jälkeen oli toimeenpantu perusoikeusuudistus, joka asetti uuteen asemaan rikostunnusmerkistöjen säätämisen EY-asetuksin. Toinen vaihtoehto on olettaa, ettei perustuslakivaliokunta katsonut uuden HM 6 a §:n muuttaneen vuoden 1994 tulkintaa (9 k:n säätämisen yhteydessä).

Nyt esillä olevaan HE: cc n 262/96 vp sisältyvässä 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan RL 46 luv. 1 §:ää täydennettäväksi uudella 11 k:lla, jolloin pykälään sisältyisi uusi rikossäännös seuraavasti: "Joka rikkoo tai yrittää rikkoa (...) Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvissa pääomien liikkuvuutta, maksuja tai muita taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä koskevissa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 g tai 228 a artiklan nojalla annetuissa asetuksissa säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä, on tuomittava *säännöstelyrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi."

HE:n mukaan tämä kriminalisointi eroaa vuoden 1994 lopulla toimitetusta siinä, että jälkimmäisessä tapauksessa oli kysymys EU:n yhteisen kauppapolitiikan (113 art.) alalla hyväksyttävistä asetuksista, mutta tässä tapauksessa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvista rajoituksista.

Sellaisen säännöstelyrikoksen *tunnusmerkistö*, joka käsittää EU-velvoitteen rikkomisen, edellytetään nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä annettavaksi *EY-asetuksilla*, ehkä myös osittain niiden täytäntöönpanemisesta annetuilla valtioneuvoston päätöksillä. Tunnusmerkistöä ei siis määrättäisi eduskuntalaissa sen enempää kuin RL 46:1:ssä olisi säädetty; varsinaista teonkuvaustahan tähän lainkohtaan ei sisälly.

EU:n kannalta pakoteasetukset ovat positiiviseen oikeuteen kuuluvia säädöksiä. EU:n

piirissä EY-asetukset rinnastuvat kansallisvaltion lakeihin siinä mielessä, että ne muodostavat keskeisen osan oikeusjärjestyksestä samalla tavoin kuin lait kansallisvaltiossa. Mutta ero on säädöksen tuottamisessa: EY-asetukset antaa toinen elin kuin kansallisvaltion lait vieläpä siten, että EY-asetusten antotapaa pidetään vähemmän demokraattisena kuin kansallisvaltion lakien säätämistä. Itse asiassa EY-asetukset ovat jäsenmaiden hallitusten edustajien yhdessä päättämiä säädöksiä, toisin sanoen ne tässä mielessä rinnastuvat Suomessa annettaviin asetuksiin, joita antaa tasavallan presidentti tai (valtioneuvoston päätöksen nimellä) valtioneuvosto. Juuri tällaisten hallinnollisessa järjestyksessä annettujen säännösten käyttämisen kriminalisoinneissa estää HM 6 a §.

Mitään selkeää käsitystä ei lisäksi voi olla siitä, missä määrin asianomaiset EY-asetukset (ja valtioneuvoston päätökset) täyttäisivät tunnusmerkistön osalta perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset.

Jos HM 6 a §:n legaliteettiperiaate otetaan kategorisesti, se edellyttää yksinomaisesti Suomessa annettavan eduskuntatöin käyttämistä kriminalisoinneissa. Kun 2. lakiehdotuksen sisältämä sääntely ei täytä tätä edellytystä, tällainen sääntely on ristiriidassa HM 6 a §:n kanssa.

EU:n perustamissopimukseen liittyminen on eittämättä tuottanut Suomelle joukon sitovia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Niihin kuuluu, paitsi pakoteasetusten *välitön soveltaminen*, myös niiden toteuttaminen siten, että niiden *täytäntöönpanosta* annetaan tarvittaessa tarkempia määräyksiä, ja se että pakoteasetusten *rikkomisesta* säädetään asianmukaiset *rangaistusseuraamukset*.

Sikäli kuin nämä kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ovat ristiriidassa Suomen perustuslakien kanssa, on poikkeuslakina säädetyn EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislain säätämisyjärjestyksen katsottava kattavan tällaiset ristiriidat.

Miten on sitten laita HM 6 a §:n sisältämän legaliteettiperiaatteen? Onko tämä periaate EU-pakotteiden rikkomisen kriminalisointien osalta syrjäytynyt EU:n perustamissopimuksen tieltä? Edellyttääkö EU:n perustamissopimus, että pakoteasetusten rikkomisen sanktioidaan vain blankokriminalisoinnin keinoin, ts. viittaamalla pakoteasetusten säännöksiin? EY-asetuksia ei ole yleensä lupa ottaa kansallisen transformoinnin kohteiksi, vaan niitä on välittömästi sovellettava.

Mikä olisi tässä tapauksessa blankokriminalisoinnin sellainen vaihtoehto, joka täyttäisi HM 6 a §:ssä johtuvan legaliteettiperiaatteen vaatimukset? Lähinnä saattaisi - käytännölliset vaatimukset huomioon ottaen - tulla kysymykseen aineellinen kansalliseen (rikos)lakiin

(esim. RL 46:1:een) otettava säännös, joka sisältää a) asianomaisen rikostunnusmerkistön (teonkuvauksen) pääpiirteet, ja b) sen ohella selvän valtuusketjun, joka ulottuu yksittäiseen EY-asetukseen. Tunnusmerkistön täsmennys jäisi sitten asianomaisen EY-asetuksen varaan.

Olisiko tällainen sääntely EU:n perustamissopimuksen mukainen?

Selvää velvoitetta EU-säädöksiin kytkettyjen blankokriminalisointien käyttämiseen ei ymmärtääkseni ole perustamissopimuksista luettavissa. EU:n perustamissopimuksia luettaessa voidaan pikemminkin lähteä siitä, että EU-velvoitteita tulee erityisesti perusoikeuksien rajoitusten osalta lukea mieluummin suppeasti kuin laajasti. EU:n tavoitteetkaan eivät vaadi muuta kuin sitä, että pakotteet todella tarkasti toteutetaan.

Jos ja kun EU-liittymissopimuksen voimaansaattamisella HM 6 a §:ään sisältyvää legaliteettiperiaatetta ei nyt esillä olevassa asiassa ole murrettu, johdutaan siihen, että esillä oleva 2. lakiehdotus olisi *hyväksyttävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä*. Tällaisen säätämisyjärjestysvalinnan tekee kylläkin hankalaksi se, että RL 46 luv. 1 §:ään sisältyy aikaisemmalta ajalta useita säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa legaliteettiperiaatteen kanssa. Ne on tosin - 10 k:ssa olevaa lukuunottamatta - hyväksytty ennen nykyisen HM 6 a §:n voimaantuloa. V. 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen heikkoja kohtia oli se, että huomio hyvin vaatimatomasti kohdistettiin olemassa olevan tavallisen lain tasoisen säännösten muuttamiseen samassa yhteydessä. Tästä laiminlyönnissä oli ja on odotettavissa erinäisiä hankaluuksia.

Jos 2. lakiehdotus halutaan hyväksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, olisi uusi 11 kohta kirjoitettava edellä esitettyjen perusteiden mukaisesti täsmällisemmäksi ja konkreettiseksi. Vaatimukset täyttävän sanamuodon kehittäminen on hankala tehtävä. Jo seuraavanlainenkin sanamuoto saattaisi olla askel eteenpäin: "Sellaisessa EU:n perustamissopimuksen 73 g tai 228 a artiklan nojalla annetussa asetuksessa, joka kuuluu Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan ja joka koskee maksujen määräämistä tai pääomien liikkuvuuden rajoittamista taikka muita toimenpiteitä taloudellisten suhteiden keskeyttämiseksi tai vähentämiseksi."

Täytynee joka tapauksessa hyväksyä se, että HM 6 a §:ään sisältyvä blankokriminalisointien kielto aletaan jossain vaiheessa ottaa vakavasti, ainakin uusien, perusoikeusuudistuksen jälkeen vireille pantavien lainsäädäntöasioiden yhteydessä.

Herra Puheenjohtaja.

Olen käsitellyt hallituksen esityksessä muutettavaksi ehdotetun säätämisen järjestyksen problematiikkaa kahdessa eri tutkimuksessa.¹ Olen puhunut ns. liukuvasta transformaatiosta. Suomi YK:n jäsenvaltiona sitoutui toteuttamaan YK:n turvallisuusneuvoston päättämät sekä sotilaalliset että ns. siviilisanktiot. Sitoutuessaan YK:n peruskirjaan Suomi sitoutui tähän kansainvälisoikeudelliseen velvoitteeseen. Suomi oli toisin sanoen oikeudellisesti velvollinen käyttämään sekä taloudellisia että sotilaallisia pakotteita hyökkääjäksi nimettyä valtiota vastaan turvallisuusneuvoston päätettyä asiasta.

Pakotteet ovat monessa suhteessa hallitusmuodon vastaisia. Sotilaallinen väkivalta hyökkääjän lannistamiseksi on ristiriidassa HM 33,1 §:n kanssa. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Turvallisuusneuvosto olisi voinut velvoittaa Suomen käymään sotaa rauhan uhkaajaa vastaan. Samoin turvallisuusneuvosto voi määrätä YK:n jäsenen katkaisemaan diplomaattisuhteet hyökkääjään. Kyseessä olisi taaskin ulkoisen suvereniteetin rajoitus. Tuonti- ja vientikiellot kuuluvat taloudellisiin sanktioihin ja usein ne Suomen valtiosäännön mukaan luokitellaan perustuslain vastaisiksi omaisuus- ja rajoituksiksi.

Kun Suomi liittyi Yhdistyneisiin kansakuntiin, peruskirjan 42 artiklan (sotatoimet rauhan rikkojaa vastaan) ja 41 artiklan (ns. siviilisanktiot, vientikiellot, teleyhteyksien katkaiseminen, diplomaattisuhteiden katkaiseminen) sanktiovaltuudet tulivat voimaan ja Suomea sitovaksi. Peruskirja voimaansaatettiin asetuksin. Tästä seurasi, että jos turvallisuusneuvosto ryhtyi käyttämään päätösvaltaa, jokaisen päätöksen kansallinen voimaansaattaminen edellytti erillisiä kansallisia päätöksiä Suomessa.

Esimerkiksi sotilaallisia YK:n sanktioita ei ole koskaan käytetty, eikä niitä ole voimaansaatettu Suomessa. Rauhanturvatoiminta (jota peruskirja ei edes tunne) ei ole sanktio- eli pakotetoimintaa.

Unionioikeus

Euroopan unionilla ja yhteisöllä ei ole läheskään niin laajaa säädettyä pakotetoimivaltaa kuin yhdistyneillä kansakunnilla. Ns. II pilarin alueella (yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka) järjestö voi tehdä päätöksiä, jotka voidaan ymmärtää ja muotoilla pakotteiksi. Kyseessä on yhteisön oma ulkopolitiikka. Tämän ulkopolitiikan toteuttamisen yksityiskohdat syrjäytetään tässä.

¹Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen... 1974 s. 287 s. ja YYA-sopimus s.101

Liittyessään unioniin Suomi voimaansaatoi unionisopimuksen myös yhteistä ulkopoliittikkaa koskevilta osiltaan.

Tässä mielessä hallituksen esityksessä tarkoitettu ratkaisu muistuttaa Suomen YK-jäsenyyttä.

Suomen kansallinen suvereniteetti niin ulkoisessa kuin sisäisessä suhteessa on olennaisesti paremmin turvattu unionissa kuin Yhdistyneissä kansakunnissa. YK:n jäsenenä Suomi on velvollinen toteuttamaan YK:n turvallisuusneuvoston päättämät sanktiot, vaikka Suomi ei voi osallistua päätöksentekoon turvallisuusneuvostossa. Sensijaan Suomi voi estää kielteisenä pitämänsä sanktio-päätökset ulkoministerineuvostossa.

Laki eräiden Suomelle yhdistyneiden kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä säädettiin aikanaan poikkeuslakina mm. siksi, että se sisälsi laajoja tuonti- ja vientisääntelyvaltuuksia. Nyt sääntelyvaltuudet, laajenevat 2 a §:n kautta mutta siten, että EY:n asetus tulee suoraan oikeusperusteeksi sääntelylle. Voidaan ehkä sanoa - kun Maastrichtin sopimus on voimaansaatettu poikkeuslailla - että kyseessä on sellainen "vähäinen perustuslakiin säädetyn aukon laajentaminen", joka voidaan suorittaa tavallisessa lainsäätämisyhteisössä.

* * *

Kysymys Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 g tai 228 a artiklan käyttämisestä sanktiomielessä kolmansia valtioita vastaan on unionioikeudellinen ongelma.

2 a §:n mukaan em. säännösten nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston päätöksillä. Rooman sopimuksessa tarkoitettut asetukset - joista tässäkin on kysymys - eivät edellytä eivätkä salli kansallista voimaansaattamista. Käytännössä kuitenkin niin asetusten kuin direktiivienkin lojaali noudattaminen oikeusvaltiossa väistämättä vaatii jonkinlaisia kansallisia mukautuksia.

Kriminalisoinnin täsmällisyys suhteessa HM 6 a §:ään.

Ongelmana on se, voidaanko yhteisön "asetusta" pitää säädöksenä, joka täyttää "lain" vaatimuksen HM 6 a §:ssä. Tämä on monisyinen ongelma. Katson, että liittyessään Euroopan unioniin *Suomi liittyi sen oikeusjärjestykseen. "Laissa säädetty" joudutaan tulkitsemaan laajemmin, kuin sanamuodon mukaan. "Laissa säädetty" on samaa kuin "Suomea oikeudellisesti velvoittavassa yhteisön asetuksessa säädetty" EY:n" asetus" on Suomessa "laki".*

Yhteenveto

Suomi on, voimaansaattaessaan sopimuksen unionista, voimaansaattanut yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteutuksen mm. asetuksin. Käsillä oleva sisäinen laki varmistaa sen, että nämä kansainvälisoikeudellisesti voimassa ole-

vat velvoitteet toteutetaan Suomen osalta. Laki voitaneen säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä tulkintatulos ei ole mitenkään itsestään selvä eikä kiistaton. Itse asiassa se vaatii HM 6 a §:n varsin pitkälle menevää tulkintaa.

Kun HM 6a § valmisteltiin, jäsenyys silloisessa EEC:ssä tuskin otettiin tässä yhteydessä huomioon.

HM II luku ja 6 a § tulivat voimaan unionisopimuksen ja liittymissopimuksen jälkeen. EU:n primäärioikeudella katsotaan olevan etusija myös sen jälkeen voimaantulleisiin perustuslain tasoisiin säädöksiin nähden.² Tätä keskeistä yhteisöoikeudellista sääntöä - johon viitattiin jäsenyyteen liittyneissä hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa - korostamalla voidaan katsoa, että nyt tarkoitettu säädösvalta EU-asetuksen syrjäyttää HM 6a §:ntai täyttää siinä asetetun "lailla" säätämisen vaatimuksen.

26.7.1997

Ilkka Saraviita

Euroopan unioni, täysivaltaisuus, suvereniteetti, tuomiovalta, sopimuksentekovalta, täysivaltaisuus, etusijaperiaate, ennakkoratkaisu, talous- ja rahaliitto, kansanäänestys, legitimizeetti, Eurooppa-neuvosto, saamelaiset, Ahvenanmaa, HM 33 §, HM 33 a §, HM 53 §, HM 56 §, HM 84 § VJ 67 §, VJ 69, 1 §, VJ 69,2 §.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 135/1994 Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

Valiokunta viittasi unionin instituutioista antamaansa lausuntoon 5/1992. Eduskunnan suostumuksesta todettiin mm., että lainsäädännöstä poikkeavat määräykset edellyttävät sen. EU:n jäsenyydestä aiheutuisi myös valtiolle huomattavia ja pysyviä menoja eduskunnan budjettivaltaa sitovalla tavalla Sopimuksen tärkeys oli niinkään seikka, jonka mukaan eduskuntakäsittely on asianmukainen. Eduskunnan suostumus oli siis HM 33 §:n ja VJ 69 §:n tarkoittamalla tavalla tarpeen.

Voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä esitettiin yksityiskohtaisia arvioita. Säännökset poikkesivat useissa kohdin perustuslaeista ja erityisesti hallitusmuodosta. Poikkeusten yleisin syy oli Suomen täysivaltaisuuden rajoittaminen. Sopimukset antavat Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa EU:n toimielimille lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan alueella. Ns. ulkosopimukset merkitsivät

² Todettakoon, että Saksan valtiosääntötuomioistuin kyseenalaisti tämän periaatteen unionisopimuksesta antamassaan lausunnossa

sopimuksentekokompetenssin rajoittumista

Sopimuksen säännökset olivat useissa kohdin ristiriidassa HM 1 ja 2 §:n kanssa ETA-sopimukseen verrattuna tilanne suvereniteetin kannalta kuitenkin on toinen, koska EU:n jäsenenä Suomi käyttäisi osaa suvereenisuudestaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa.

myös HM 84 §:ään (viittaus PeVL 1 /1994).

Valiokunta viittasi etusijaperiaatteeseen ja huomautti, että se perustuu EY:n tuomioistuimen päätöksiin. Tämä tilanne saattaa olla soveltavien viranomaisten kannalta epätyytyttävä, venattuna ETA-sopimukseen, jonka voimaansaattamislaissa on etusijaperiaatteesta nimenomaiset säännökset.

Tuomioistuimen päätökset voivat pakottaa muuttamaan sisäistä lainsäädäntöä (viittaukset lausuntoihin 2/1990 ja 15/1992).

Valiokunta arvioi yksityiskohtaisesti sitä, onko käytettävä VJ 67 §:n vaiko 69, 1 §:n mukaista käsittelyjärjestystä. Korostettiin mm. sitä, että jokaiselle laille on olemassa vain yksi oikea käsittelyjärjestys. Hallitusmuodon muuttamista voitaisiin pitää oikeudellisesti välttämättömänä siltä osin kuin jokin sen säännös kokonaan ja muutoin kuin tilapäisesti menettäisi nykyisen sisältönsä EU:n jäsenyyden myötä. Tästä ei nyt ollut kysymys. EU:lla on toimivalta vain, jos perustamissopimukset antavat tähän oikeutuksen.

Valiokunta huomautti, että VJ 69,1 §:n soveltamisalaa ei ole mitenkään rajattu supistetun perustuslain säätämisyjärjestyksen soveltamisen osalta. Valiokunta viittasi rauhansopimuksiin, jotka säännöksessään mainitaan, todeten, että jo säännöksen säätämisaikaan niiden voitiin ennakoida sisältävän tuntuvia täysivaltaisuuden rajoituksia. Valtiosääntö ei tunne muuta menettelyä kuin VJ 69 §:ssä säädetyn.

Eurooppa-neuvoston edustuskysymys tulee luontevimmin esille valiokunnassa siinä yhteydessä, kun käsitellään valiokunnan edellyttämän hallituksen esityksen pohjalta EU:n jäsenyydestä johtuvia muutoksia valtiopäiväjärjestykseen.

PrvL 14/1994

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon hallituksen esityksestä laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain muuttamisesta ja laiksi rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta (HE 262/1996 vp).

Elokuun alussa 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen osana hallitusmuodon H lukuun otettiin nimenomaiset säännökset niin sanotusta rikosoikeudellisesta legaliteettivaatimuksesta. HM 6a §:n mukaan "ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon perusteella eikä rangaista sellaisesta teosta, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi". Kuten säännöksen sanamuodostakin ilmenee, eräs legaliteettivaatimuksen ainesosa on, että rikoksina rangaistavat teot on määriteltävä laissa. Laki-käsite on puolestaan ymmärrettävä tässä yhteydessä muodollisessa merkityksessään eli nimenomaan eduskuntalakia tarkoittavana.

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa (HE 309/1993 vp, s. 50) esitettiin myös kriittinen kanta niin sanottuihin blanco-kriminalisointeihin:

"Suomessa on edelleen voimassa rangaistussäännöksiä, jotka ovat avoimuudessaan ongelmallisia ehdotetun perustuslainsäännöksen kannalta. Tämä koskee erityisesti niin sanottuja blanco-kriminalisointeja, jotka ainakin osittain jättävät rangaistavan käyttäytymisen määrittelyn lakia alemmanasteisen normiston asiaksi".

HM 6a §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen legaliteettivaatimuksen kannalta hallituksen ehdottamaan rikoslain muutokseen sisältyy kaksi ongelmaa. Ensinnäkin EY:n ja EU:n asetukset, joita tarkoitetaan ehdotuksessa uusiksi RL 46:1:n 9 ja 11 kohdiksi, eivät täytä lailla säätämisen

vaatimuksia. Toiseksi ehdotuksen mukaan rangaistavien tekojen määrittely saattaisi sisältyä myös näiden säädösten nojalla annettuihin säännöstelymääräyksen (toisen lakiehdotuksen mukaan kyseessä olisivat valtioneuvoston päätöksellä annetut säännöstelymääräykset). Sekä itse EY- ja EU-asetusten että niiden nojalla annettujen säännöstelymääräysten kohdalla kyse olisi juuri sellaisista blanco-kriminalisoinneista, joita perusoikeusuudistuksen yhteydessä on pidetty legaliteettivaatimuksen kannalta ongelmallisina.

HM 6a §:n ja sen esitöiden valossa on vaikea tulla muuhun lopputulokseen kuin että hallituksen ehdotus rikoslain muuttamiseksi edellyttää vaikeutettua säätämisyjärjestystä. Perusoikeuspoikkeuksiin on kuitenkin syytä suhtautua pidättyvästi, ja tämän vuoksi valiokunnan olisikin mietittävä, miten kriminalisointi voitaisiin järjestää ilman, että ajaudutaan ristiriitaan legaliteettivaatimuksen kanssa. Minun on vaikea nähdä muuta mahdollisuutta kuin, että kussakin tilanteessa, jossa Suomi joutuu soveltamaan talouspakotteita, kriminalisoinnista säädetään erikseen lailla.

Toisen lakiehdotuksen osalta hallituksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan ns. aukkoteoriaan ja katsotaan, että "ehdotettu laki ei laajenna liittymissopimuksen kautta Suomea sitovia säännöksiä tai määräyksiä eikä laajenna viranomaisten valtuuksien puuttua omaisuuden suojaan". Omaisuuden suojan osalta aukkoteorian soveltamiseen liittyy kuitenkin ongelma siitä, voidaanko tähän teoriaan vedota silloin, kun perusoikeudesta on VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä poikettu ennen uusien perusoikeussäännösten voimaantuloa. Olen selvittänyt tähän kysymykseen liittyviä näkökohtia 6.2.1997 antamassani lausunnossa hallituksen esityksestä 261/1996 vp.

Porthaniassa 28.2. 1997



Kaarlo Tuori