



P.M.

**HE 262/1996 vp**

(EU:n pakotteet)

Esityksen tarkoituksena on luoda järjestelmä eräiden Euroopan unionin päättämien, kolmanteen valtioon kohdistuvien pakotteiden täytäntöönpanemiseksi. EY:n perustamissopimuksen 228 art:ssa määrätään:

"Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten nojalla hyväksytyssä yhteisessä kannassa tai yhteisessä toiminnassa on päätetty yhteisön toimesta, jonka tarkoituksena on kokonaan tai osittain keskeyttää taloudelliset suhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa tai vähentää niitä, neuvosto toteuttaa tarpeelliset kiireelliset toimenpiteet määränemmistöllä komission ehdotuksesta."

Perustamissopimuksen 73 g artiklassa määrätään:

" Jos yhteisön toimia pidetään tarpeellisena 228 a artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa, neuvosto voi suhteessa niinin kolmansiin maihin, joita asia koskee, mainitussa artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen toteuttaa tarpeelliset kiireelliset pääomien liikkuvuutta ja maksuja koskevat toimenpiteet."

Sen jälkeen kun EY:n perustamissopimusta muutettiin Maastrichtissa, kolmansiin valtioihin kohdistettavista talouspakotteista päättäminen kuuluu EU:n toiseen pilariin 1. yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (UTP) piiriin. Päätöksenteko EU:ssa kulkee näin ollen siten, että UTP:n puitteissa tehdään ensin ulkopoliittinen päätös (II pilari), minkä jälkeen siirrytään I pilarin piiriin, ts. neuvosto käyttää sille 228 a artiklan ja 73 9 artiklan mukaista toimivaltaa ja antaa EY-asetuksen, jolla pakotteet saatetaan voimaan unionin piirissä, kaikissa jäsenvaltioissa.

Pakotteet koskevat pääomien liikkuvuutta, maksuja tai taloudellisten suhteiden keskeyttämistä. Sisällöllisesti tällaisiin päätöksiin sisältyy normiainesta, jota Suomessa perinteisesti on pidetty ja pidetään edelleen perustuslaissa taatun omaisuudenturvan vastaisena. EU-liittymis-sopimuksen voimaansaattamislaki on kuitenkin hyväksytty poikkeuslakina perustuslain sää-

tämisjärjestyksessä, ja tämä säätämisyjärjestys kattaa myös pakoteasetusten antamisvaltuuden, vaikkei hallituksen esityksessä eikä perustuslakivaliokunnan lausunnossa juuri tähän kohtaan erityisesti viitattukaan liittymissopimuksen monia perustuslainvastaisuuksia lueteltaessa.

EY-asetukset tulevat Suomessa välittömästi voimaan ilman kansallisten viranomaisten välittäviä toimia. Esillä olevien lakiehdotusten tarkoitus onkin toisaalla. Se on kahdenlainen:

- 1) Valtioneuvoston valtuuttaminen antamaan tarkempia säännöksiä EY:n pakoteasetusten täytäntöönpanosta.
- 2) EY:n pakoteasetusten rikkomisen rangaistavuuden järjesteleminen.

2. lakiehdotuksella rikoslain 46 luv.1 §:ää muutettaisiin siten, että 1 §:n mukainen mukaisen säännöstelyrikoksen tunnusmerkistön täyttäisi myös erinäisten Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvien säännöstelymääräysten rikkominen. Muutoksessa viitattaisiin lakiin eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä (659/67; jälj. "pakotelaki"), johon puolestaan 1. lakiehdotuksella lisättäisiin uusi 2 a §. Siihen otettaisiin:

- EY-pakoteasetusten yksilöinti,
- valtuutus valtioneuvostolle antaa tarkempia säännöksiä pakoteasetusten täytäntöönpanosta,.
- viittaus rikoslain 46 luvun asianomaisiin säännöksiin,
- säännös siitä, että tiedot pakoteasetusten voimaantulosta ja niitä rikottaessa sovellettavista rangaistussäännöksistä julkaistaisiin ulkoministeriön ilmoituksella.

Pakotelaki hyväksyttiin aikanaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä kansalaisten perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitustensa takia. Tähän perusteeseen ei nyt ole tarvetta viitata, koska - kuten edellä sanottiin - EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislaki kattaa varallisuusosoikeuksiin puuttumisen.

Rikoslain uusittu 46:1 on tarkoitus kirjoittaa siten, että se viittaisi paitsi EU:n pakoteasetuksiin myös niiden täytäntöönpanemiseksi annettuihin valtioneuvoston päätöksiin.

HM 6 a § julistaa rikosoikeudellisen *legaliteettiperiaatteen*: rikoksen tunnusmerkistö tulee olla säädetty lain tasoilla. EY-asetus ei tätä vaatimusta täytä, se ei ole "laki" Hallitusmuodon tarkoittamassa mielessä, mutta sopimuksen voimaansaattamisyjärjestys kattaa tämän puutteen. EY-velvoitteisiin liittyvien säännöstelyrikosten tunnusmerkistö näyttäisi tosin joiltakin osin ehkä määräytyvän myös EY-asetuksia täytäntöönpanoa koskevilla valtioneuvoston päätöksil-

lä. Valtioneuvostolta edellytetään tässä huolellisuutta siihen nähden, että sen päätösten osuus tunnusmerkistön määräytymisessä jää vähäiseksi. Jos tästä poiketaan, ei EU-sopimuksen voimaansaattamisjärjestys kata tällaista puutetta.

Laki kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta (360/82) hyväksyttiin aikanaan VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, koska sillä säädettiin poikkeuksia HM 20 §:stä johtuvaan säädösten julkaisuvelvollisuuteen. Tällaisista poikkeuksista ei nyt ole kysymys. Itse asiassa tarkoitus näyttää olevan välittää julkisuuteen tietoa ylisin, mitä EU-sopimus edellyttää.

Molemmat esillä olevat lakiehdotukset voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Juridiska fakulteten  
Faculty of Law



Perustuslakivaliokunta 20.2.1997 Prof.  
Pekka **Koskinen**

Asia: HE 262/1996 vp laiksi eräiden Suomelle  
Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenenä kuuluvien  
velvoitusten täyttämistä annetun lain  
muuttamisesta ja laiksi rikoslain 46 luvun 1 §:n  
muuttamisesta

#### **Näkökohtia hallituksen esityksen johdosta**

1. Nykyiseen lakiin Suomelle YK:n jäsenenä kuuluvien velvoitteiden täyttämistä lisättäisiin säännökset EU:n jäsenyyteen liittyvistä samantapaisista velvoitteista. (Pidän sinänsä ongelmallisena näiden asioiden rinnastamista, mutta rikosoikeuden asiantuntijan roolissa en puutu enempää asian siihen puoleen.) Samalla lisättäisiin säännöstelyrikosta koskevaan RL 46:1:ään uusi 11 kohta. Uudenkin kohdan mukainen teko voisi tulla rangaistavaksi myös törkeää tekemuotoa koskevan 2 §:n mukaan (rangaistusasteikko vankeutta 4 kk - 4 v).

2. Ehdotetut uudet pykälät avautuvat äärimmäisen hankalasti. Osin se johtuu niiden kömpelöstä, jopa virheellisestä kieliästä. Suurempia ovat kuitenkin ehdotukseen liittyvät asialliset ongelmat. Ennen muuta on kysymys ehdotuksen suhteesta rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen.

EU-jäsenyys on tunnetusti tuonut mukanaan uudenlaisia, osin vaikeasti ratkaistavia oikeudellisia ja lainsäädännöllisiä kysymyksiä. En ole itse varsinainen EU-oikeuden asiantuntija. Oma näkökulmani avautuu rikosoikeuden yleisistä periaatteista käsin.

Siltä osin nyt käsillä oleva HE näyttää huolestuttavalta. Pelkään sen ennakoivan niitä vakavia jännitteitä, joihin kehitys hyvin todennäköisesti johtaa perinteisen rikosoikeusajattelun ja EU-paineiden törmätessä yhteen.

Siihen nähden tämäkin asia saattaa olla tärkeämpi, kuin

näennäisesti vähäisistä pykälämuutoksista voisi ensi katsomalta päätellä. Ehdotuksen periaatteellisiin ongelmiin olisikin paneuduttava riittävän vakavasti.

3. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa HM 6a §:ään otettiin nimenomainen säännös rikosoikeudellisesta laillisuus- eli legaliteettiperiaatteesta. Sen mukaan rikokseen syylliseksi katsominen ja rangaistukseen tuomitseminen edellyttää, että teko oli tekohetkellä "laissa säädetty rangaistavaksi" (nullum crimen sine lege).

HM 6a § tarkoittaa mm. sitä, ettei rangaistavuus voi perustua lakia alemman tasoiseen säännökseen. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä otettiin erityisesti kantaa ns. blankorangaistussäännösten hyväksyttävyyteen. Niissä itse rangaistussäännös on laissa, mutta teonkuvaukset löytyvät muusta, säädöshierarkkiselta tasoltaan kenties alemman asteisesta sääntelystä.

Blankotekniikka on ongelma legaliteettiperiaatteen kannalta. Kokonaan sitä ei juuri voi välttää. Tiettyjen reunaehtojen on kuitenkin toteuduttava: Blankotekniikkaan kuuluvan valtuutusketjun on oltava selvä. Ketjun päässä olevasta aineellisesta normistosta on käytävä ilmi asianomaisen menettelyn rangaistavuus. Itse aineellisten säännösten tulee täyttää lakiteknisesti rikostunnusmerkistöjen kirjoittamiselle asetettavat laatuvaatimukset. Lisäksi blankosäännöskään ei saisi olla puhdas viittaussäännös, vaan siinä tulisi olla edes jonkinlainen rangaistavaksi tarkoitettun käyttäytymisen sisällöllinen kuvaus.

4. Säännöstelyrikosta koskeva RL 46:1:n säännös on jo nykyisellään edellä esitettyjen - myös perustuslakivaliokunnan kirjaamien - reunaehtojen kannalta jonkin verran ongelmallinen. Ehdotettu uusi 11 kohta on, kuten jo sanottu, huomattavan ongelmallinen. Se on sitä eri reunaehtojen näkökulmasta.

Suurin ongelma on mielestäni se, ettei kyseessä olevia pakoteasetuksia perustelujen mukaan julkaistaisi Suomen säädöskokoelmassa, vaan ne löytyisivät yksinomaan EY:n virallisesta lehdestä. Osaamatta tässä arvioida, täyttäisivätkö nämä aineelliset normit sinänsä rikostunnusmerkistöiltä meillä edellytettävät täsmällisyys- ym. vaatimukset, pidän erittäin outona ajatusta, että jopa neljän vuoden vankeusuhka ulottuisi tekoihin, joiden kuvauksia ei löydä omasta säädöskokoelmastamme.

Pakoteasetusten voimaantulosta ja niitä rikottaessa sovellettavista rangaistussäännöksistä julkaistaisiin vain UM:n ilmoitus säädöskokoelman sopimussarjassa. "Sovellettavista rangaistussäännöksistä" puhuminen herättää kysymyksiä. Tarkoitetaanko, että voitaisiin viitata myös jonnekin muualle kuin RL 46 lukuun? Sanamuoto voi antaa jopa sen kuvan, kuin

pelkällä UM:n ilmoituksella voitaisiin antaa joitain erityisiä rangaistussäännöksiä, mikä tietysti ei ole tarkoitus eikä mahdollista.

Eräiden Suomelle jne. kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain 2a §:n 1 mom:n mukaan valtioneuvoston päätöksellä annettaisiin tarvittaessa tarkempia määräyksiä. Ne kai julkaistaisiin säädöskokoelmassa? Kaiken kaikkiaan kokonaiskuva jää hyvin sekavaksi. - Korostan, etten tässä arvioi tilannetta säädösten ja sopimusten julkaisemista koskevien säännösten pakottavan kirjaimen kannalta, vaan suhteessa itse asiaan: rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen tapauksissa, joissa kyseeseen tulee neljään vuoteen ulottuva vankeusrangaistuksen uhka.

Tässä yhteydessä on muuten mielestäni aika sivuasialla se perusteluissa taloudellisten vaikutusten yhteydessä esiin nostettu seikka, että ehdotettua menettelyä noudatettaessa "ulkoasiainministeriön ilmoitukset eivät lisää valtion painatuskustannuksia merkittävästi" (!).

5. Suhteessa blankotekniikan reunaehtoihin on kenties vielä syytä panna merkille, ettei myöskään RL 46:1:n 11 kohtaan ehdotettu säännös ole puhdas muodollinen blankosäännös. Tietty - jos kohta melko ohut - sisällöllinen luonnehdinta liittyy pykälän yhteisessä loppukappaleessa käytettyyn

"säännöstelymääräyksen" käsitteeseen. Sen sisältöä on selvitetty aikaisemmin RL 46 lukuun liittyvissä lainsäädäntöasiakirjoissa.

Myös luvun 7 §:n rajoitussäännös ulottuu uuteen 11 kohtaankin.

6. Kuten sanottu, ehdotetut pykälät ovat kielellisesti hirveitä. Paljon sujuvammin asia on oikeastaan onnistuttu muotoilemaan HE:n pääasiallista sisältöä koskevassa johdantokappaleessa. Miksi pykälissä sama asia pitää kirjoittaa lähes käsittämättömällä tavalla?

Kohta "... pääomien liikkuvuutta, maksuja tai  muita  taloudellisten suhteiden keskeyttämistä tai vähentämistä  koskevan...asetuksen ..." (L velvoitusten täyttämistä 2 a ja 4 §) / on tietysti virheellinen jo kielellisesti. Sekä nämä että ehdotettu säännöstelyrikoksen 11 kohta tulisi muutenkin kirjoittaa ymmärrettävään muotoon. Sitä edellyttää jo legaliteettiperiaatteeseen kuuluva täsmällisyysvaatimus.

(Puheena olleessa 4 §:ssä on muuten ensimmäinen "ja"-sana muutettu "tai"-sanaksi, mutta lisätyn loppujakson aivan vastaavassa yhteydessä onkin käytetty taas "ja"-sanaa. Pikku asia sinänsä, mutta toisessa kohdin (RL 46:1:n 9 ja 10 kohta) on yhden "ja"-sanon paikan itsestäänselvä vaihdos nimenomaan tuotu esiin perusteluissa.)