Janne Salminen 1.6.2016
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 1.6.2016

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välisen kauppa- ja investointikumppanuussopimuksen neuvottelemisesta (TTIP-sopimus) (U 21/2016 vp)

1. Eduskunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston kirjelmä, joka koskee Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välisen kauppa- ja investointikumppanuussopimusta ja sitä koskevia neuvotteluja (TTIP-sopimus). Valtioneuvoston kirjelmän mukana on lähetetty muistio, mutta ei konkreettista säädösehdotusta tai luonnosta säädösehdotukseksi. Toisaalta kuitenkin perustuslakivaliokunnassa samaan aikaan vireillä olevassa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välisen vapaakauppasopimuksen päättämistä koskevassa asiassa on esitetty investointisuojaa koskevaan osuuteen tehtyjä muutoksia, jotka valtioneuvoston siinä asiassa esittämän kirjelmän mukaan heijastavat unionin ja Yhdysvaltojen välisiin neuvotteluihin transatlanttisesta kauppa- ja investointikumppanuudesta tehdyn unionin neuvotteluehdotuksen sisältöä. Siinä asiassa on esitetty myös kyseisten sopimusmääräysten luonnokset.

2. Havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin antanut tässä asiassa lausuntoa.

3. Tarkastelen kyseistä valtioneuvoston kirjelmää yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävä huomioon ottaen. *Asiaan nähden keskeisin valtiosääntöoikeudellinen huomio tässä asiassa ja sen tämänhetkisessä vaiheessa liittyy siihen, että valtioneuvoston perustuslain 96 §:n mukaisesti eduskunnalle antaman kirjelmän oheen ei ole liitetty muuta kuin muistio, joka sekin on suhteellisen yleispiirteinen.* Luonnokset säädöksiksi tai osapuolten neuvotteluesityksistä kootut konsolidoidut tekstit edes niiden keskeisiltä osin puuttuvat.

4. Suomen *perustuslain 96.1* §:n mukaan ”eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.” Perustuslain 96.2 §:n mukaan ”valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva

ehdotus käsitellään kuitenkin ulkoasiainvaliokunnassa. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Puhemiesneuvosto voi päättää tällaisen asian ottamisesta keskusteltavaksi myös täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta."

5. *Perustuslain 96.§:n säännöksen tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen.* Säännöksessä tarkoitettua muodollista edellytystä ("säädös, sopimus tai muu toimi") on näin ollen tulkittava eduskunnan aseman turvaavalla tavalla laajasti. Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisiä ovat erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvat asiat (HE 1/1998 vp).

Eduskunnan suurella valiokunnalla on perustuslain 97 §:n mukaan oikeus saada niin halutessaan tietoja kaikista EU:ssa käsiteltävistä asioista. Erikoisvaliokunnalla on perustuslain 47.2 §:n nojalla vastaava tietojensaantioikeus toimialaansa koskevasta asiasta. Tietojensaantioikeutta ei ole sidottu asioihin, jotka kuuluvat eduskunnan toimivallan alaan. Perustuslain 97 §:n säännöksen nojalla voidaan kuitenkin tiedottaa myös eduskunnan toimivallan alaan kuuluvista asioista ennen niitä koskevan virallisen ehdotuksen saapumista Tyypillisesti merkittävät ja poliittisesti kiistanalaiset lainsäädäntö- ym hankkeet onkin usein annettu eduskunnalle tiedoksi E-kirjeellä jo ennen kuin asia on edennyt ehdotuksen antamiseen.

Käytännössä U- ja E-asioiden rajaus ei ole selvä, eikä käytäntö täysin johdonmukainen. Kun on epäselvää, kuuluuko jokin asia eduskunnan toimivallan alaan ja pitäisikö asia saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä, asia on saatettu tuoda eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä. Eduskunta on silloin voinut itse ottaa kantaa käsittelyjärjestykseen. Lisäksi käytännössä on hyväksytty hyväksynyt perustuslain 96 §:ssä tarkoitettujen asioiden toimittaminen valiokuntaan poikkeuksellisesti 97 §:n mukaisessa, kevyemmässä menettelyssä, jos asia ei ole sietänyt viivytystä.

6. *Muistion arvioimiseksi konkreettiset ehdotukset olisivat tarpeen. Valtioneuvosto on itse arvioinut, että asiassa on jo edetty perustuslain 96 §:n edellyttämälle konkreettisuuden asteelle. Siten oletettavasti on myös olemassa konkreettisia sopimusluonnoksia ja ehdotuksia, joihin tarvittaisiin eduskunnan kanta.* Paikoin siihen viittaa myös muistiossa esitetty. Samaan aikaan muistiosta käy ilmi, että on paljon avoimia neuvottelukysymyksiä, mutta niitäkin koskevat kuvaukset jäävät suhteellisen ohuiksi.

Toisaalta eduskunnan aikaisemman kirjelmän yhteydessä saamiin tietoihin nähden muistiossa ei esitetä kovinkaan merkittäviä uusia konkretisointeja.

Asian valmistelu on muistion perusteella arvioituna paikoin suhteellisen pitkällä, vaikka sopimuskokonaisuudessa on huomattavia auki olevia asioita. *Kirjelmästä käy ilmi, että "komissiolle ja EU:n jäsenmaille neuvottelujen läpinäkyvyys ja avoin tiedon jakaminen" olisivat keskeisiä tavoitteita.* Unionin omat neuvotteluesitykset on julkistettu, samoin unionin neuvottelumandaatti, ja komissio laatii neuvottelukierrosten jälkeen yhteenvedot kunkin kierroksen johdosta. Sen sijaan "Yhdysvaltojen neuvotteluesityksiä ei jaeta jäsenmaille eikä Euroopan parlamentin jäsenille". Lisäksi konsolidoidut yhteistekstit, jotka

koostuvat unionin ja Yhdysvaltojen neuvotteluesityksistä, ovat nähtävissä ainoastaan ”lukuhuoneissa” komission tiloissa ja jäsenvaltioiden vastuuministeriöissä.

7. *Saadun selvityksen perusteella näyttää verraten selvältä sopimus mahdollisesti valmistuessaan tulee käsiteltäväksi eduskunnassa Suomen perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittamassa kokonaisuudessa lainsäädännön alaan kuuluvien määräystensä perusteella. Joka tapauksessa siihen kuuluu useita sellaisia kohtia, jotka ovat jo asian aikaisemmassa käsittelyssä perustuslain 96 §:n kannalta keskeisiä, ja merkitsevät sitä, että eduskunnan pitää saada ilmaista niissä oikea-aikaisesti oma kantansa*.

Kokemus ainakin vastaavien aikaisempien valtiosääntöoikeudellisten ulottuvuuksien tarkastelujen perusteella on osoittanut, että perustuslain 96 §:n tarkoittaman menettelyn perusteellinen toteuttaminen, on ollut ”hyödyksi” asiaa myöhemmin esimerkiksi perustuslain 94 ja 95 §:n kokonaisuudessa tarkasteltaessa. Perustuslain 96 §:n tarkoittamassa menettelyssä on voitu hyvissä ajoin tunnistaa ne sopimuskohdat, jotka voisivat Suomessa edellyttää perustuslain 94.2 ja 95.2 §:n soveltamista ja näin valtioneuvosto on voinut yhdessä eduskunnan kanssa vaikuttaa myös siihen, että neuvotteluissa sopimus muodostuu sellaiseksi, ettei se valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa koske perustuslakia tai sisällä merkittävän toimivallan siirtoa 94.2 ja 95.2 tarkoittamalla tavalla.

Myös *perustuslakivaliokunnan tehtäväkentän kannalta yksinomaan täysivaltaisuusarvioinnin kannalta liittyen esimerkiksi sopimuksen riitojenratkaisujärjestelmää koskevat määräykset ja materiaaliselta puolelta esimerkiksi investointisuojaan mahdollisin suoraa ja epäsuoraa pakkolunastamista koskevaan sääntelyä sopimuksessa koskevat määräykset sekä oikeudenmukaista ja tasapuolista kohtelua koskevat määräykset ovat sellaisia, joihin liittyy perustuslakivaliokunnan kannalta olennaista valtiosääntöoikeudellisesti relevanttia ainesta*. Näiden sisällöllinen arviointi ilman riittävää konkretiaa on kuitenkin varsin hyödytöntä ja riskialtista ja lisäksi tässä tilanteessa toteutuisi merkittävästi yksipuolisen aineiston perusteella. *Kuvaukset sääntelyehdotuksista siis edellyttäisivät rinnalleen myös nämä kyseiset ehdotukse*t.

Tällaisten seikkojen arviointi ei käsitykseni mukaan oikeastaan voi asianmukaisesti edes alustavasti toteutua, jos U-kirjelmään ei sisällytetä sopimusten tai säädösehdotusten kyseessä ollen niiden riittävän konkreettisia luonnoksia ja/tai sisällön kuvauksia. Muuten arviointi kohdistuu yksinomaan vastuuministeriön antamaan kuvaukseen ja jää väistämättä puutteelliseksi.

8. *On selvä, että kansainvälisen sopimuksen neuvottelutilanteessa julkisuuskysymyksiä ei voi jättää huomiotta*. Perustuslain 50.3 § sekä sen nojalla annetut eduskunnan työjärjestyksen ja suuren valiokunnan työjärjestyksen säännökset sääntelevät, miten julkisuutta voidaan rajoittaa eduskunnan käsitellessä EU:ssa päätettävää asiaa. Menettely on vakiintunut.

9. Pidän perustuslain 96 §:n vaatimusten kannalta kirjelmän puutteena, että siihen ei ole liittynyt sopimusluonnoksia ja että se paikoin on muutenkin varsin ylimalkainen myös muistion osalta. *Muistiossa ei myöskään esitetä valtioneuvoston näkemyksiä valtiosääntöoikeuden ehdotuksista valtiosäännön kannalta*.

Samalla pidän näillä samoilla perusteilla ja lisäksi kansalaisyhteiskunnankin tarpeet huomioon ottaen *erittäin tärkeänä sitä valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota koko neuvottelujen ajan avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Samoin se alleviivaa tarvetta taata unionijäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet sopimuksen sisältöön. Tämä toteutuu asianmukaisesti ja käsitykseni mukaan parhaiten, jos sopimusneuvottelujen eri vaiheissa julkaistaan myös sopimustekstiluonnoksia, jotta kansallinen parlamentti voi saamansa selvityksen valossa arvioida myös niitä*.

Selvästi myös kirjelmän sivulla 22 kappaleessa 6 mainitut valtioneuvoston kantana ilmaistut tavoitteet ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksekkäitä. Niihin voidaan yhtyä, mutta samalla jäädään odottamaan niiden tavoitteiden konkreettisia osoituksia.

10. Siltä osin kuin samanaikaisesti vireillä olevassa *E 32/2016 -asiassa* (Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välisen vapaakauppasopimuksen oikeudellinen tarkastus) olen esittänyt valtiosääntöoikeudellisia arvioita siihen sopimukseen kaavaillusta tuomioistuinjärjestelmästä, joka näyttää artikloja koskevien kuvausten ja molemmissa asioissa esitettyjen muistioiden perusteella olevan samanlainen, *siinä yhteydessä esittämäni valtiosääntöoikeudelliset arvoit soveltuvat myös tähän yhteyteen muutetavat muuttaen*. Käsitykseni mukaan samojen sopimusartiklojen tulkinnalle, sisältyvät siten ne Yhdysvaltojen tai Kanadan kanssa tekeillä olevaan sopimukseen, pitäisi antaa sama valtiosääntöoikeudellinen merkitys.