Veli-Pekka Viljanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ U 21/2016 vp EUROOPAN UNIONIN JA SEN JÄSENVALTIOIDEN SEKÄ YHDYSVALTOJEN VÄLISEN KAUPPA- JA INVESTOINTIKUMPPANUUSSOPIMUKSEN NEUVOTTELEMISESTA (*TTIP-sopimus*)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 1.6.2016

1. Noudatetusta menettelystä

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti U-kirjelmänä ulkoasiainministeriössä laaditun muistion TTIP-sopimuksen neuvottelemisesta.

Kirjelmän taustalla on eduskunnan suuren valiokunnan aikaisempi asian E-käsittelyvaiheessa antama lausunto SuVL 1/2014 vp, jossa suuri valiokunta totesi, että valtioneuvosto on perustuslain 96 §:n 2 momentin nojalla velvollinen antamaan suurelle valiokunnalle kaikki eduskunnan valtaoikeuksien kannalta oleelliset tiedot TTIP-neuvottelujen etenemisestä, sopimustekstien täsmentymisestä ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten.

Perustuslain esitöiden mukaan valtioneuvoston perustuslain 96 §:n 2 momentissa tarkoitetussa U-kirjelmässä tulee lyhyesti selostaa ehdotuksen pääsisältö sekä sen lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset Suomen kannalta. Kirjelmään on liitettävä ehdotuksen teksti sekä muu eduskuntakäsittelyn kannalta tarpeellinen aineisto (HE 1/1998 vp, s. 153).

Perustuslain 96 §:n 2 momentissa tarkoitetun U-kirjelmän olennaisena sisältönä on siten ehdotuksen tekstin toimittaminen eduskunnalle Suomen kannan muodostamista varten. Tässä suhteessa valtioneuvoston kirjelmä on hämmentävä, eikä täytä perustuslain 96 §:n 2 momen-

tissa U-kirjelmälle asetettuja vaatimuksia. Kirjelmään ei sisälly minkäänlaista sopimusluonnosta, vaan ainoastaan muistio, jossa hyvin yleisluonteisesti kuvataan sopimuskokonaisuutta. Tällaisenaan kirjelmä ei anna riittäviä perusteita eduskunnalle EU-asioiden kansalliseen valmisteluun liittyvää kannanmuodostusta varten.

Perustuslain 96 §:n U-asioita koskevan menettelyn on alun perin katsottu koskevan myös sellaisten kansainvälisten sopimusten valmistelua, joissa Euroopan unioni on sopimuspuolena (ks. SuVL 3/1995 vp, s. 5). Tältä osin ei ole tehty poikkeusta U-kirjelmälle muutoin asetettavista sisältövaatimuksista. Esimerkiksi tarve asioiden salassapitoon ei oikeuta poikkeamaan tästä vaatimuksesta. Salassapitotarve on perustuslaissa ratkaistu perustuslain 50 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan käsiteltäessä Suomen kansainvälisiä suhteita tai Euroopan unionin asioita valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan on katsonut asian laadun vaativan.

2. Eräitä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia muistion johdosta

TTIP-sopimus ei ole aikaisemman eduskuntakäsittelyn aikana ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Suuri valiokunta toteaa sen sijaan lausunnossaan SuVL 1/2014 vp, että suunniteltuun riitojenratkaisumenettelyyn voi liittyä eräitä myös valtiosääntöisesti arvioitavia, Suomen täysivaltaisuuteen liittyviä kysymyksiä, joita voidaan tosiasiallisesti arvioida vasta, kun sopimusosapuolten kannat ja investointiriitojen ratkaisemista koskevat menettelyt ovat tarkentuneet (SuVL 1/2014 vp, s. 5).

Valtioneuvoston kirjeen liitteenä olevassa muistiossa todetaan, että sopimus tulee valtioneuvoston alustavan arvion mukaan sisältämään myös määräyksiä, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan ja kansallisen lainsäädännön alaan. Tällaisia määräyksiä sisältyisi muodollisesti ainakin sopimuksen palvelujen kauppaa ja investointeja sekä teollis- ja tekijänoikeuksia koskeviin sopimusosioihin. Lopullisen sopimuksen sisältöön saattaa muistion mukaan kuulua myös muita yksittäisiä määräyksiä unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä. Tällöin sopimus tehtäisiin sekasopimuksena.

Sekasopimuksella tarkoitetaan sopimusta, joka kuuluu osaksi Euroopan unionin ja osaksi jäsenvaltioiden toimivaltaan (ks. tarkemmin esim. PeVL 20/1995 vp). Siltä osin kuin on kysymys Suomen toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä, sopimus tulee hyväksyä Suomen osalta

perustuslain 94 §:ssä tarkoitetulla tavalla Suomen kansainvälisen velvoitteen hyväksymismenettelyssä ja voimaansaattaa perustuslain 95 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

TTIP-sopimuksen arviointia Suomen valtiosäännön näkökulmasta vaikeuttaa se, että toistaiseksi käytettävissä ei ole kattavaa ja yksityiskohtaista arvioita siitä, miltä osin sopimus koskee Euroopan unionin toimivaltaan yksinomaan kuuluvia kysymyksiä ja miltä osin joko jaettuun toimivaltaan tai jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Esimerkiksi sopimuksen suhde perustuslain 1 §:ssä vahvistettuun Suomen täysivaltaisuuteen aktualisoituu valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä tässä vaiheessa enää siltä osin kuin sopimus kattaa Suomen toimivaltaan kuuluvia asioita.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan jos ehdotus Suomen kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä koskee Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on hyväksyttävä päätöksellä, jota on eduskunnassa kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä. Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan lakiehdotus tällaisen velvoitteen voimaansaattamisesta on hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on niin ikään kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä.

Investointisuojasopimusten sopimusvaltioita velvoittavia riidanratkaisumenettelyä koskevia määräyksiä ei ole meillä toistaiseksi nähty valtion täysivaltaisuuden rajoituksina perustuslain tarkoittamassa merkityksessä, vaikka menettely saattaakin johtaa esimerkiksi korvausvelvollisuuden asettamiseen. Perustuslakivaliokunta on antanut asian arvioinnissa merkitystä sille, että tällaiset määräykset vastaavat investointisuojasopimusten yleistä käytäntöä ja että riitojen ratkaiseminen välitys- ja sovittelumenettelyssä keskittyy kulloiseenkin yksittäistapaukseen eikä ratkaisulla ole yleisempää merkitystä (ks. PeVL 13/1997 vp).

Nyt muistion mukaan EU esittää TTIP-sopimukseen uudenlaista menettelyä, jossa luovutaan perinteisestä kansainvälisissä investointisuojasopimuksissa käytetystä riitakohtaisesta ad hoc – menettelystä, jossa riidan osapuolet valitsevat välimiehet ja tilalle perustetaan kaksivaiheinen investointituomioistuin.

Investointituomioistuimen perustaminen voidaan sinänsä nähdä kysymyksenä, jota on Suomen valtiosäännön näkökulmasta arvioitava toimivallan siirtämisenä kansainväliselle toimielimelle. Tällä on kuitenkin valtiosääntöistä merkitystä ainoastaan silloin, jos toimivallan siirto katsotaan valtion täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi.

Täsmällinen vastaus tähän kysymykseen edellyttäisi ensinnäkin sen yksityiskohtaista selvittämistä, miltä osin investointituomioistuimelle siirtyisi tuomiovaltaa asioissa, jotka nykyisin kuuluvat nimenomaan Suomen toimivaltaan (eivät siis EU:n yksinomaiseen toimivaltaan). Kysymyksen arvioinnissa on merkitystä myös perustettavan tuomioistuimen toimivallalla. Jos tuomioistuin voi ainoastaan määrätä valtion maksamaan vahingonkorvausta tai palauttamaan omaisuutta kantajalle (vrt. ns. CETA-sopimus), ei tuomioistuimen toimivaltaa hevin voida katsoa Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi.

Perustuslain asianomaisen säännöksen esitöissä on kynnys sille, että jokin kansainvälinen velvoite katsotaan Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi, asetettu varsin korkealle. Toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattuisuuteen ja soveltamisalaan sekä esimerkiksi sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin. Tulkinnan lähtökohtana on edelleen se, että kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Myös kysymyksessä olevan toimivallan siirron suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin olisi merkitystä samoin kuin kansainvälisen velvoitteen liitynnällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoitusperistä. Erityistä merkitystä olisi Suomen jäsenyydellä Euroopan unionissa, mitä ilmentää myös ehdotettu 1 §:n 3 momentin säännöksen muutos, jonka mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen (HE 60/2010 vp, s. 45-46).

Esitöiden mukaan kansainvälinen velvoite koskisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse olisi liittymisestä Euroopan unionin kaltaiseen, tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaissa säädetyillä aloilla. Sen sijaan esimerkiksi uudenkaan toimivallan siirto järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on, ei tapauksesta riippuen välttämättä merkitsisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa. Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti siihen, miten uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena samoin kuin esimerkiksi siihen, miten uuden toimivallan siirto liittyy jo aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan. Esimerkiksi jos siirrolla ei muutettaisi jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn luonnetta, ei siirtoa olisi arvioitava Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi (HE 60/2010 vp, s. 46).

Edellä olevan perusteella ja edellä esitetyin varauksin voitaneen todeta, ettei ehdotettu uusi riitojenratkaisumenettely sellaisenaan näyttäisi muodostuvan ongelmalliseksi perustuslaissa säädetyn Suomen täysivaltaisuuden (PL 1 §) näkökulmasta.