Veli-Pekka Viljanen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS E 32/2016 vp: EUROOPAN UNIONIN JA SEN JÄSENVALTIOIDEN SEKÄ KANADAN VÄLISEN VAPAAKAUPPASOPIMUKSEN OIKEUDELLINEN TARKASTUS

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 1.6.2016

Valtioneuvoston selvitys sisältää ulkoasiainministeriössä laaditun perusmuistion 30.3.2016 Euroopan unionin ja Kanadan kahdenvälisen vapaakauppasopimuksen (CETA-sopimus) oikeudellisesta tarkastuksesta.

Perusmuistion mukaan sopimusluonnos sisältää myös määräyksiä, jotka kuuluvat joko jaettuun toimivaltaan, jota unioni ei ole vielä käyttänyt, tai jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan ja jotka kuuluvat kansallisen lainsäädännön alaan. Tällaisia määräyksiä sisältyy ainakin sopimuksen palvelujen kauppaa, investointeja sekä teollis- ja tekijänoikeuksia koskevaan sopimusosioon (muistio, s. 6).

Tämä merkitsee sitä, että kysymyksessä on ns. sekasopimus. 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.

CETA-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).

Muistion mukaan CETA-sopimuksen tulisi uudenlainen menettely, jossa luovutaan perinteisestä kansainvälisissä investointisuojasopimuksissa käytetystä riitakohtaisesta ad hoc – menettelystä, jossa riidan osapuolet valitsevat välimiehet ja tilalle perustetaan kaksivaiheinen investointituomioistuinjärjestelmä. Sopimuksessa sopimuspuolet tunnustavat investointituomioistuimen tuomioiden lopullisuuden ja sitovuuden sekä täytäntöönpanon alueellaan.

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. Sopimuksen 8.39 artiklan mukaan tuomioistuimen päätöksellä voitaisiin ainoastaan määrätä vahingonkorvauksesta tai omaisuuden palauttamisesta kantajalle. Kysymys olisi edelleen yksittäistapauksellisesta ratkaisusta vailla suoranaista yleisempää merkitystä. Tällaisenaan ei tuomioistuimen toimivaltaa hevin voida katsoa Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittä-

väksi ottaen myös huomioon sopimuksen soveltamisalan ja ottaen huomioon, että investointisuojasopimukset ovat nykyisin normaali osa kansainvälistä yhteistyötä.

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.