*Janne Salminen* 1.6.2016
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 1.6.2016

Perustuslakivaliokunta

**Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välisen vapaakauppasopimuksen oikeudellinen tarkastus (E 32/2016 vp)**

1. Eduskunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston kirjelmä, joka koskee Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välisten vapaakauppaneuvottelujen päättämisen jälkeen vapaakauppasopimuksen investointisuojaa koskevaan osuuteen tehtyjä muutoksia (CETA). Valtioneuvoston kirjelmän mukaan muutokset heijastavat unionin ja Yhdysvaltojen välisiin neuvotteluihin transatlanttisesta kauppa- ja investointikumppanuudesta (TTIP) tehdyn unionin neuvotteluehdotuksen sisältöä. Tarkastelua varten on toimitettu perusmuistio, jossa on kuvattu investointisuojaa koskevan osuuden tuomioistuinjärjestelmää sekä kyseisten sopimusmääräysten luonnokset.

2. Tarkastelen kyseisiä määräyksiä yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävä huomioon ottaen. E-kirjelmän edellyttämässä alustavassa valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa huomio kiinnittyy tässä vaiheessa lähinnä sopimusluonnoksessa tarkoitettuun tuomioistuinjärjestelmään ja sen toimivaltaan. Tämä on tyypillinen Suomen täysivaltaisuutta koskeva kysymyksenasettelu. Valtioneuvoston kirjelmässä ei valitettavasti ole kyseisen järjestelyn tai muutoinkaan sopimuksen kokonaisuuden erityisen tarkkaa kuvausta eikä sen valtiosääntöoikeudellista arviota. Lisäksi kiinnitän lyhyesti huomiota järjestelyyn Euroopan unionin konstituution kannalta ja sen merkitykseen jäsenvaltion ja unionin oikeuden suhteen kannalta.

3. Jo nyt esitetyn selvityksen perusteella vaikuttaa selvältä, että sopimus valmistuessaan tulee käsiteltäväksi eduskunnassa Suomen perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittamassa kokonaisuudessa.

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94.1 §:n mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Jo sopimuksesta kirjelmässä esitetyn perusteella vaikuttaa selvältä, että sopimukseen muun muassa sisältyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Myös kirjelmän aiheena ollut sopimusmääräyskokonaisuus, joka koskisi sopimuksella luotavaa tuomioistuinjärjestelmää ja riitojenratkaisua, sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Vakiintuneen tulkinnan mukaan muun muassa jos sopimuksessa, joka muutoinkin sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, on

määräyksiä pakollisesta ja osapuolia sitovasta menettelystä sopimuksen tulkintaa tai sen soveltamista koskevan riidan ratkaisemisesta osapuolten välillä, voi riidan ratkaisu vaikuttaa siihen, miten Suomessa laintasoisena säänneltyä asiaa koskevaa määräystä on sovellettava. Tällaisissa tapauksissa esimerkiksi riitojen ratkaisemista koskeva määräys kuuluu lainsäädännön alaan (esim. PeVL 24/2001 vp). Muun muassa tällaiset sopimusmääräykset ovat käytännön mukaan aiheena sille, että eduskunnan suostumus on aikanaan tarpeen.

Sinänsä sopimus on kirjelmästäkin ilmenevistä syistä ns. sekasopimus eli jaetun toimivallan sopimus, jonka määräykset kuuluvat osin Euroopan unionin ja osin jäsenvaltion toimivaltaan. Näin sopimus tulee tuossa menettelyssä käsitellä ottaen huomioon tämä yksityiskohta.

4. Aikanaan täysivaltaisuustarkastelun kannalta ratkaisevaksi muodostuu arvioida perustuslain 1.3 §:n säännöksen ja sitä koskevan tulkintakäytännön valossa, koskeeko sopimus perustuslakia ja sisältyykö siihen toimivallan siirtoa perustuslain 94.2 ja 95.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Jos näin ei ole sopimuksen hyväksymisestä voi päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamislaiksi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lopullisia arvioita ei ole vielä asian käsittelyn tässä vaiheessa tehtävissä, koska kysymys on vasta valtioneuvoston E-kirjelmästä. Sopimus ei ole lopullinen eikä kokonaisuutena eduskunnassa tarkasteltavissa nyt esitetyn selvityksen perusteella. Lisäksi kirjelmään ei sisälly valtioneuvoston omaa näkemystä eikä analyysiä sopimuksen valtiosääntöoikeudellisista ulottuvuuksista. (Sinänsä on mielestäni erikseen arvioitavissa, missä määrin valtioneuvoston olisi ollut asiallista kuitenkin sopimuksen jo edettyä oikeudelliseen tarkistukseen ollut esitettävissä eduskunnalle asiassa jo muuta kuin perustuslain 97 §:n tarkoittama E-kirjelmä.)

Lähinnä voidaan siis asian jatkokäsittelyä varten huomata sopimuksen sisältävän muun muassa / ainakin tältä osin myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta relevanttia sääntelyä ja pohtia niitä kriteerejä, joiden valossa tarkoittamaani rajanvetoa olisi tehtävä.

5. Perustuslain 1.3 §:n mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.” Jo avatun perustuslain 94.1 §:n ohella perustuslain 94.2 §:n mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä, mutta ”jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.” Voimaansaattamisesta on muutettavat muuttaen säädetty perustuslain 95.1 ja 95.2 §:ssä.

Täysivaltaisuusarvioinnissa näyttäisi siis nousevan keskeiseksi, koskeeko ehdotus Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa sopimuksella perustettavalle kansainväliselle toimielimelle.

6. Investointisuojasopimusten arvioinnista tavallisesti käytössä olevasta välimiesmenettelyyn perustusvasta sääntelytavasta ei ole havaintojeni mukaan muodostunut perustuslakivaliokunnassa käytäntöä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta käytännöstä löytyy havaintojeni mukaan yksi lausunto (PeVL 13/1997 vp), jossa on otettu kantaa pakkolunastusta koskevan sääntelyn yhteydessä luotuun riitojen ratkaisumekanismiin investoijan ja sopimuspuolen sekä toisaalta sopimuspuolten välillä (Sopimus Euroopan energiaperuskirjasta ym.). Tuossa yhteydessä valiokunta katsoi, että tällaiset ”sopimusmääräykset, jotka tekevät mahdolliseksi kansainvälisen välitys- tai sovittelumenettelyn, vastaavat investointisuojasopimusten yleistä käytäntöä. Tällainen menettely, vaikkakin se saattaa johtaa esimerkiksi korvausvelvollisuuden asettamiseen, ei valiokunnan mielestä merkitse valtion täysivaltaisuuden rajoitusta. Riitojen ratkaiseminen välitys- ja sovittelumenettelyssä keskittyy kulloiseenkin yksittäistapaukseen eikä ratkaisuilla ole yleisempää merkitystä.” Asia käsiteltiin tuolloisen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, eikä siis valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n mukaisesti.

7. Käsillä olevaan sopimuksen on luonnosteltu tavanomaisesta kansainvälisiin investointisopimuksiin sisältyvästä ad hoc -välitysmenettelystä poikkeavaa kaksiasteista pysyvää lainkäyttöelintä (Tribunal ja Appellate Tribunal). Sen perusperiaatteet näyttävät varsin pitkälti vastaavan välitysmenettelyn perusperiaatteita ja niitä menettelytapasäännöksiä kuin niitä tyypillisesti ICSIS-järjestelmän puitteissa koskee.

Erityisesti kuitenkin avoimuus ja läpinäkyvyys voivat toteutua tällaisten tuomioistuinten toiminnassa paremmin kuin välitysmenettelyissä, mikä on myös valtiosääntöoikeudellisesti keskeistä ja tavoiteltavaa. Samoin tällä tavoin järjestäytyneen tuomioistuimen riippumattomuutta voidaan paremmin kontrolloida ja pitää yllä, mikä niin ikään on valtiosääntöoikeudellisestikin keskeistä. Tällaiset järjestelyt voivat lisätä myös luottamusta tuomioistuimen toimintaan.

Sopimusmääräysten perusteella käsittääkseni kysymys olisi siis kansainvälisen oikeuden tasoisesta järjestelmästä, jonka ratkaisutoiminnan ja oikeudellisen soveltamisen kohteena on kyseinen kauppa- ja investointisopimus ja mahdollinen muu kansainvälinen oikeus. *E contrario* ja myös sopimusmääräyksen mukaan (8.31 Art.) tällaisella tuomioistuimella ei olisi toimivaltaa tulkita sopimuspuolen lainsäädäntöä. Päinvastoin sopimukseen perustuvan tuomioistuimen olisi nimenomaan otettava oman ratkaisunsa pohjaksi kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten tulkinnat. Samoin sopimukseen perustuvan tuomioistuimen käsitykset kansallisesta oikeudesta eivät sitoisi kansallisesti.

8. Havaintojeni mukaan sopimus ei edellytä kansallisten oikeussuojakeinojen käyttämistä loppuun. Tällöin ei tietenkään ole varmistettavissa, että Tribunalin ja valitustuomioistuimen käytössä olisi kansallinen tulkinta oikeudesta. Toisaalta on myös niin, että asian lopullinenkaan ratkaisu kansallisella tasolla ei ole Tribunalin käsittelyn esteenä. Tribunalin prosessin esteenä on, jos kansallisella tasolla on prosessi asiasta vireillä.

9. Järjestelmä merkitsee sitä, että sopimusosapuolen (EU/jäsenvaltio, esim. Suomi tai Yhdysvallat) ratkaisuja arvioidaan Tribunalissa sopimusvelvoitteen ja kansainvälisen oikeuden kannalta. Vaikka sopimusluonnoksessa pyritään eriyttämään kansallisen tason tulkinnat ja kansainvälisen tason tulkinnat toisistaan tämä lienee tosiasiassa varsin hankalaa: Tällaisessa toiminnassa on hyvin vaikea olla antamatta tulkintoja myös

kansalliselle oikeudelle esimerkiksi ottaen kantaa esimerkiksi siihen, mikä olisi kansallisesti sovellettava laki, mistä ei siis aina ole olemassa kansallisen tuomioistuimen tulkintaratkaisua, ja siten on hieman vierasta ajatella, kuten perusmuistiossa esitetään, että kansallista lainsäädäntöä olisi tällaisessa menettelyssä mahdollista pitää yksinomaan tosiseikkana, vaikka tätä sopimuksen mukaan pidettäisiinkin lähtökohtana.

10. Eriyttämispyrkimyksistä huolimatta järjestelmä tarkoittaa sitä, että kansalliset ratkaisut tulevat ulkopuolisen sopimukseen perustuvan tuomioistuimen arvioitavaksi. Arviot tehdään kansainvälisen oikeuden tasolla eikä toimivalta kata ratkaisujen kansallisen oikeuden mukaisuuden arvioimista.

Lopputulemanaan tuomioistuin voi sopimusloukkauksen todetessaan määrätä vahingonkorvausta tai omaisuuden palauttamista sopimuksella määrätyin tavoin. Tuomioille tavoitellaan sopijavaltioissa täytäntöönpanokelpoisuutta.

11. Sen ohella, että tällaisen toiminnan vaikutuksia täysivaltaisuuteen tarkastellaan mainitun Euroopan energiasopimusta koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa, niitä voidaan arvioida myös esimerkiksi saaden johtoa siitä, miten aikanaan on arvioitu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoiminnan merkitystä tai Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisutoiminnan merkitystä täysivaltaisuuden kannalta.

Molemmissa jälkimmäisissä tapauksissa on kuitenkin niin ikään huomattava, että *perustuslaki on muuttunut ja myös tarkistettu täysivaltaisuussääntelyä edelleen avaavaan suuntaan*. Muutoksen valossa perustuslakivaliokunnan tulkinta vuonna 1997 on ollut jo varsin moderni. Sittemmin jo uudella perustuslailla sinänsä avattiin täysivaltaisuussääntelyä ja perustuslain edelleen tarkistamisen yhteydessä pyrittiin kirjaamaan perustuslakiuudistuksen jälkeen toteutunutta tulkinnan kehitystä perustuslakiin. Valtion täysivaltaisuutta koskeva tulkintakäytäntö oli perustuslain tarkistamiseen mennessä muodostunut pääosin sellaiseksi, että nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja kansainvälisessä yhteistoiminnassa muun kuin merkittävän toimivallan siirron katsotaan rajoittavan Suomen täysivaltaisuutta vain vähäisessä määrin eikä sen siten katsottu koskevan perustuslakia. Muita tilanteita varten perustuslakiin otettiin merkittävän toimivallan siirtoa koskeva sääntely.

12. Siinä yhteydessä, kun perustuslaki on tarkistettu nyt relevanteilta 94.2 ja 95.2 §:n osin, kynnys toimivallan siirron tulkitsemiseksi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi on esitöiden valossa varsin korkealla (HE 60/2010 vp, s. 45–46).

Toimivallan siirron merkittävyyttä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota muun muassa toimivallan siirron asialliseen rajattuisuuteen ja soveltamisalaan sekä esimerkiksi sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin. Esimerkkinä esitöissä merkittävästä toimivallan siirrosta esitettiin nykyisen kaltaiseeen Euroopan unioniin liittyminen.

Monet käsillä olevat määräykset ovat suhteellisen tyypillisiä investointisuojasopimuksissa. Niihin liittyy tavallisesti myös riidanratkaisumenettelyjä. Niihin nähden nyt esitetään paremmin valtiosääntöoikeudellista arviota kestävää menettelyä ja lisäksi pyritään eriyttämään sovellettavaa oikeutta. Oma lukunsa on se, mikä merkitys valtiosääntöoikeudellisesti olisi annettava sille, että tässä sopijapuolet poikkeavat

tavallisista investointisuojasopimusten osapuolista sikäli, että investointisuojaa ja sitä koskevia menettelyjä sovitellaan ympäristöihin, joissa sitä ei perinteisesti ole ajateltu tarvittavan.

Myös tässä yhteydessä on huomattava, että toimivallan siirron merkittävyyttäkin tarkasteltaessa annetaan merkitystä sille, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, mitä tukee myös perustuslain 1.3 §:n säännös.

13. Nämä ovat sellaisia näkökohtia, joiden perusteella aikanaan tulee arvioitavaksi tuomioistuinjärjestelyn suhde Suomen täysivaltaisuuteen. Alustavassa tarkastelussa on argumentteja siihen suuntaan, että kysymyksessä ei olisi merkittävä toimivallan siirto, mutta varsinainen kannanotto asiassa on edellä sanotun perusteella ennenaikainen ja joka tapauksessa edellyttää laajempaa selvitystä ratkaisutoiminnan suhteesta esimerkiksi kansallisesti hyväksyttyyn lainsäädäntöön nähden ja siitä, mitä kaikkea tuomioistuimen langettava päätös sen kannalta voisi merkitä.

14. Luonnostellun sääntelyn suhde Euroopan unionin oikeuteen on niin ikään jossain määrin epäselvä. Euroopan unionin tuomioistuimen oman tulkintakäytännön perusteella (esim. lausunto 1/2009 Euroopan patenttituomioistuinta koskevasta sopimuksesta, lausunto 2/2013 Euroopan unionin Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisestä) on kuitenkin selvää, että tällaiselle kansainväliselle tuomioistuimelle ei voida antaa toimivaltaa unionioikeuden tulkintaan. Tämän unionioikeudellisen vaatimuksen täyttämiseen sopimuksella näytetään pyrkivän.

Unionioikeuden vaikutusten kannalta sopimuksella olisi ulkosopimuksen oikeusvaikutukset. Tällä on merkitystä myös jäsenvaltioiden oikeuden kannalta. Sen ominaisuuksiin kuuluisi välitön sovellettavuus paitsi unionin myös jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Vaikutuksena olisi unionin oikeuden mukaan ensisijaisesti tulkintavaikutus niin, että unionioikeutta ja kansallista oikeutta olisi tulkittava sopimuksen kanssa sopusoinnussa. Siinä tapauksessa, että sopimukseen sisältyy myös ehdottomia ja riittävän täsmällisiä määräyksiä, niillä olisi myös välitön oikeusvaikutus ja ne syrjäyttäisivät unioninormistoa ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Tämä on keskeistä, kun arvioidaan laajemminkin sopimuksen merkitystä kansallisen oikeuden kannalta ja osoittaa kuinka tärkeätä on pyrkiä mahdollisimman yksiselitteisin sopimusmääräyksiin ja tarkastella näitä sopimusmääräyksiä myös suhteessa Suomessa voimassa olevaan lainsäädäntöön.