Tuomas Ojanen
27.9.2017

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

HE 90/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välillä tehdyn strategisen kumppanuussopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Tarkastelun kohde

Käsillä olevan hallituksen esityksen ohella käyttööni on toimitettu kuulemista varten 14.9.2017 päivätty vetoomus ulkoasiainvaliokunnalle koskien EU:n ja Kanadan strategisen kumppanuussopimuksen käsittelyä sekä vetoomuksen liite, jossa on tarkasteltu "(m)iten CETA:n, SOTE:n sekä EU:n ja Kanadan strategisen kumppanuussopimuksen yhteisvaikutukset saattavat vaarantaa perusoikeuksia, perusturvaa ja demokraattista oikeusjärjestystä sekä miten niitä on syytä arvioida Lissabonin sopimuksen kauppapoliittisten päätös- ja toimivaltuuksien näkökulmasta".

Vetoomuksen takia tässä yhteydessä on myös syytä yhtäältä huomioida perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2017 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä tähän uudistukseen liittyvistä muista hallituksen esityksistä. Toisaalta huomionarvoinen on käsillä olevan hallituksen esityksen asiayhteys huomioiden perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2016 vp , jossa perustuslakivaliokunta arvioi valtioneuvoston selvitystä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välisen vapaakauppasopimuksen oikeudellisesta tarkastuksesta.

Seuraavassa arvioin ensisijaisesti käsillä olevaa hallituksen esitystä. Arvioni on osin EU-oikeudellinen ja osin valtiosääntöoikeudellinen, muttei kv. oikeudellinen. Lausuntoni lopussa tarkastelen eräitä Euroopan unionin tuomioistuimessa parhaillaan vireillä olevia asioita, joita ei mainita nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä, mutta joista yhtä hyvin ulkoasiainvaliokunnan kuin yleensä eduskunnan on hyvä olla tietoinen sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välisen vapaakauppasopimuksen (CETA) sekä kansallisella tasolla vireillä olevan ns. SOTE-uudistuksen kannalta.

Arvio hallituksen esityksestä 90/2017 vp

Kuten esityksestä ilmenee, Kanadan kanssa tehty strateginen kumppanuussopimus on laaja-alainen sekasopimus, so. jaetun toimivallan sopimus: osa sen määräyksistä kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, osa sekä unionin että sen jäsenvaltion

toimivaltaan ja osa jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan. Näistä syistä sopimuksen osapuolina ovat sekä EU että sen jäsenvaltiot.

Sopimuksessa on kysymys laaja-alaisesta yhteistyösopimuksesta, jossa määritellään yhteistyön sekä vuoropuhelun muodot ja jossa käsitellään useita sektoreita suhteellisen yleisellä tasolla. Vaikka sopimus on sikäli uusi, ettei vastaavanlaista yksittäistä, laaja-alaista ja sitovaa sopimusta yhteistyöstä ole ollut aiemmin olemassa EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välillä, sopimuksessa ei nähdäkseni ole sisällöllisesti olennaista uutta verrattuna moniin aiempiin unionin ja sen jäsenvaltioiden kolmansien maiden kanssa solmimiin sopimuksiin. Sitä vastoin sopimus vastaa keskeiseltä sisällöltään pitkälti aiemmin tehtyjä puitesopimuksia. Samoin on myös monia samankaltaisuuksia esimerkiksi rauhaan, turvallisuuteen ja demokratiaan liittyvien ulottuvuuksien osalta aiemmin solmittujen kumppanuussopimusten[1] kanssa. Samoja piirteitä ja painotuksia on niin ikään löydettävissä ns. Eurooppa-sopimuksista, joita solmittiin 1990-luvulla sittemmin vuonna 2004 tai sen jälkeen unioniin liittyneiden Itä-Euroopan maiden, kuten Baltian maiden kanssa. Tässä yhteydessä on painotettava, että nyt on kuitenkin kysymys Kanadasta, joka jo lähtökohtaisesti jakaa unionin kanssa samanlaisia arvoja kuten sitoutuminen demokratiaan, oikeusvaltioon ja ihmis- ja perusoikeuksiin.

Nähdäkseni käsillä olevassa hallituksen esityksessä on asianmukaisesti tehty selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden niistä sopimusmääräyksistä, jotka ensinnäkin ylipäätään kuuluvat jäsenvaltioiden ja sen myötä Suomen toimivaltaan sekä edelleen lainsäädännön alaan.

Samoin esityksen arviot sopimuksen valtiosääntöoikeudellisista ulottuvuuksista ovat asianmukaiset, eikä huomauttamista ole myöskään johtopäätöksestä, jonka mukaan sopimus on ongelmaton perustuslain kannalta, so. se ei koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

<u>Kaiken kaikkiaan en näe nyt käsillä olevassa sopimuksessa olennaista eroa moniin muihin aiemmin solmittuihin kumppanuus- ja puitesopimuksiin, enkä pidä sitä myöskään ongelmallisena Suomen perustuslain kannalta.</u>

Kumppanuussopimuksen suhde EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välisestä laaja-alaiseen talous- ja kauppasopimukseen (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)

Rinnakkain kumppanuussopimuksen kanssa neuvotteluja käytiin EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välisestä laaja-alaisesta talous- ja kauppasopimuksesta

[1] Ks. esim. Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän ja Euroopan yhteisön sekä sen jäsenvaltioiden välinen kumppanuussopimus, UaVM 14/2001 vp ja PeVL 31/2001 vp.

(Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA), jonka kanssa strateginen kumppanuussopimus muodostaa institutionaalisen kokonaisuuden.

Ulkoasiainvaliokunnalle toimitetussa vetoomuksessa tunnutaan lähtevän siitä, että nyt käsillä olevan kumppanuussopimuksen ja CETA-sopimuksen välillä olisi niin vahvoja välitysyhteyksiä, että ne olisi käsiteltävä kokonaisuutena. Erityisesti kumppanuussopimuksen eduskuntakäsittely tulisi siirtää vetoomuksen mukaan ajankohtaan, jolloin valtioneuvosto on toimittanut perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 32/2016 vp edellyttämän arvion CETA-sopimuksesta siltä osin kuin kysymys on CETA-sopimuksen riidanratkaisumenettelystä. CETA-sopimuksen riidanratkaisumenettelyä koskevat määräykset eroavat perusteiltaan kansainvälisiin investointisuojasopimuksiin yleensä sisältyvästä välitystuomioistuinjärjestelystä siinä, että CETA-sopimukseen ehdotetaan otettaviksi määräykset pysyvästä, kaksiasteisesta investointituomioistuinjärjestelmästä.

Nähdäkseni nyt käsillä oleva hallituksen esitys kumppanuussopimuksen hyväksymisestä ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten valtionsisäisestä voimaansaattamisesta voidaan kuitenkin käsitellä erillään CETA-sopimuksesta seuraavista syistä:

(i) CETA-sopimus kuuluu suurelta osin unionin yksinomaiseen toimivaltaan, lukuun ottamatta juuri CETA-sopimuksen riidanratkaisumenettelyä koskevia määräyksiä, jotka kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan ja joiden voimaantulon edellytyksenä on siten unionin ohella kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointi valtiosääntöjensä mukaisesti. Viittaan tässä yhteydessä myös EU-tuomioistuimen lausuntoon 2/2015 (16.5.2017) Euroopan unionin ja Singaporen tasavallan välinen vapaakauppasopimuksesta, jonka mukaan sopimus kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan lukuun ottamatta riitojenratkaisujärjestelmää koskevia määräyksiä, jotka kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.

(ii) CETA-sopimus tuli jo väliaikaisesti voimaan viime viikon torstaina, so. 21.9.2017, paitsi juuri siltä osin kuin kysymys on investointituomioistuinjärjestelmästä, joka korvaisi nykyisen sijoittajan ja valtion välisen riitojenratkaisumekanismin.[2]

Ulkoasiainvaliokunnan ja yleensä eduskunnan on syytä olla kuitenkin tietoinen siitä, että Belgia pyysi 6.9.2017 EU-tuomioistuimelta lausuntoa CETA-sopimuksen uudenlaisen investointituomioistuinjärjestelmän sopusoinnusta EU-oikeuden kanssa muun muassa siltä osin kuin kysymys on EU-tuomioistuimen toimivaltaa koskevista perussopimuksen artikloista. Kun otetaan huomioon, että esimerkiksi EU:n ja Singaporen välistä

[2] Ks. esim. komission lehdistötiedote, 20.9.2017: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3121_fi.htm

vapaakauppasopimusta koskevan EU-tuomioistuimen lausunnon käsittelyaika oli lähes 2 vuotta – komissio pyysi lausuntoa 10.7.2015 ja tuomioistuin antoi lausuntonsa 16.5.2017 -, CETA-sopimuksen investointituomioistuinjärjestelmän valtionsisäinen ratifiointi ainakin Belgiassa - mutta oletettavasti myös muissa unionin jäsenvaltioissa – tulee nyt merkittävästi siirtymään ja jää odottamaan EU-tuomioistuimen lausunnon lopputulosta.

Belgian lausuntopyynnön takia myöskään Suomessa ei nähdäkseni ole syytä tässä vaiheessa kiirehtiä CETA-sopimuksen valtionsisäisessä hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa. Sitä vastoin Suomenkin on paikallaan odottaa EU-tuomioistuimen lausunnon antamista.

Vaikka nyt käsillä olevalla sopimuksella on välitysyhteyksiä CETA-sopimuksen kanssa, nähdäkseni valtiosääntöoikeudellista tai muutakaan oikeudellista estettä ei ole nyt käsillä olevan sopimuksen hyväksymiselle ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamiselle esityksen mukaisesti.

Muita seikkoja: EU-tuomioistuimessa vireillä oleva oikeusjuttu ulkomaisen investoijan kv. investointisuojasopimukseen perustuvista vaatimuksista asiassa, joka liittyy kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän uudistukseen

Käsillä olevassa vetoomuksessa tehdään linkityksiä kumppanuussopimuksen ja CETA-sopimuksen sekä Suomessa vireillä olevan sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän kokonaisuudistuksen välille. Tältä osin vetoomuksessa on kysymys huolista, jotka yhtäältä liittyvät riskeihin ulkomaisten sijoittajien mahdollisuudesta vaatia valtion lainsäädännön ja viranomaistoimien saattamista sopimuksen mukaisessa menettelyssä arvioitavaksi sekä tätä kautta painostaa yksittäistä viranomaista päätöksenteossa. Lisäksi vetoomuksessa kannetaan huolta mahdollisuudesta kansallisesti säännellä tiettyjä toimintaympäristöjä vapaakauppasopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen jälkeen. Erityisenä huolenaiheena on nyt käsillä olevan kaltaisen vapaakauppasopimuksen vaikutus kansalliseen päätösvaltaan sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmästä.

Nähdäkseni nämä huolet eivät ole perusteettomia ja niiden realisoitumisen riskiä havainnollistaa esimerkiksi EU-tuomioistuimessa parhaillaan oleva asia C-284/16 *Achmea BV*, jossa julkisasiamies antoi ratkaisuehdotuksensa viime viikolla 19.9.2017. Oikeusjuttu on omiaan havainnollistamaan sitä, kuinka ulkomaisen sijoittajan mahdollisuus vaatia valtion lainsäädännön ja viranomaistoimien saattamista investointisuoja- tai vapaakauppasopimuksen mukaisessa menettelyssä arvioitavaksi voi tosiasiassa tarjota *vähintäänkin* mahdollisuuden painostaa yksittäistä viranomaista ja yleisemmin kansallisia viranomaisia päätöksenteossa. Tapauksessa on erityisen mielenkiintoista myös se, että kysymys on nimenomaan kansallisen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistuksiin

Slovakiassa liittyvistä ulkomaisen investoijan vaatimuksista investointisuojasopimuksen nojalla.[3]

Asiassa Slovakian tasavalta avasi vuoden 2004 terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä markkinansa kotimaisille ja ulkomaisille yksityisten sairausvakuutusten tarjoajille. Saatuaan luvan toimia sairausvakuutusyhtiönä hollantilaiseen vakuutuskonserniin kuuluva yhtiö, *Achmea*, perusti Slovakiaan tytäryhtiön, jolle se siirsi pääomaa noin 72 miljoonaa euroa ja jonka välityksellä se tarjosi yksityisiä sairausvakuutuksia.

Hallituksen vaihduttua vuonna 2006 Slovakian tasavalta kuitenkin peruutti osittain sairausvakuutusmarkkinoiden vapauttamisen. Lisäksi Slovakia kielsi vakuutusvälittäjien toiminnan, seuraavaksi sairausvakuutustoiminnasta saadun voiton jakamisen ja tämän jälkeen vakuutuskantojen myynnin.

Slovakian perustuslakituomioistuin totesi 26.1.2011 antamassaan tuomiossa, että voitonjaon kieltäminen lailla oli perustuslain vastaista. Slovakian tasavalta salli voitonjaon uudelleen 1.8.2011 voimaan tulleella sairausvakuutustoiminnan uudistusta koskevalla lailla.

Achmea katsoi, että Slovakian tasavallan lainsäädäntötoimet rikkoivat Alankomaiden ja Slovakian kahdenvälistä investointisopimusta. Yhtiö käynnisti lokakuussa 2008 Slovakian tasavaltaa vastaan investointisopimuksen mukaisen välimiesmenettelyn, jossa se vaati tältä 65 miljoonan euron vahingonkorvauksia.

Välimiesoikeus totesi 7.12.2012 antamassaan lopullisessa tuomiossa, että osa Slovakian tasavallan toteuttamista toimenpiteistä (voitonjaon kielto ja siirtojen kielto) olivat ristiriidassa investointisuojasopimuksen kanssa. Se määräsi Slovakian tasavallan maksamaan Achmealle 22,1 miljoonan euron suuruisen vahingonkorvauksen lisättynä koroilla sekä Achmealle aiheutuneilla välityskustannuksilla ja asianajajan palkkioilla.

Slovakian tasavalta nosti kumoamiskanteen lopullisesta tuomiosta Oberlandesgericht Frankfurt am Mainissa (Frankfurt am Mainin alueen ylempi tuomioistuin, Saksa). Tämä hylkäsi kanteen, mutta Slovakian tasavalta valitti edelleen ratkaisusta ylimpään oikeusasteeseen (Bundesgerichtshof), jossa Slovakian tasavalta on uudistanut väitteensä, jonka mukaan välitystuomio on kumottava, koska se on oikeusjärjestyksen perusteiden vastainen ja koska tuomion perusteena olea välityssopimuskin on pätemätön ja oikeusjärjestyksen perusteiden vastainen.

Saksalainen tuomioistuin on nyt pyytänyt EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua investointisuojasopimuksen sopusoinnusta EU-oikeuden kanssa erityisesti siltä osin kuin kysymys on EU-tuomioistuimen toimivallasta unionin perussopimusten nojalla.

Ennakkoratkaisupyyntö on historiallinen, koska se antaa EU-tuomioistuimelle ensimmäisen kerran tilaisuuden lausua unionin jäsenvaltioiden välisten investointisuojasopimusten, etenkin niiden riitojenratkaisumenettelyjen, sopusoinnusta EU-oikeuden kanssa. Kysymyksen merkitystä korostaa, että tällä hetkellä on voimassa 196 unionin sisäistä kahdenvälistä investointisuojasopimusta. – Esimerkiksi Suomella on kahdenväliset investointisuojasopimukset kaikkien vuonna 2004 tai sen jälkeen liittyneiden unionin jäsenvaltioiden, kuten Viron, Latvian ja Liettuan, kanssa. (Sitä vastoin ns. vanhojen

[3] Ks. EU-oikeuden ja välimiesmenettelyn suhteista esim. Tuomas Ojanen, EU:n kilpailuoikeus välimiesmenettelyssä. Defensor Legis, 2005, s. 556-573.

> jäsenvaltioiden välillä ei ole kahdenvälisiä investointisuojasopimuksia, mikä johtunee ennen muuta siitä, että suurin osa näistä jäsenvaltioista on merkittäviä pääomien viejiä eikä niinkään investointien kohdemaita, joten niillä ei ole ollut varsinaista tarvetta tehdä keskenään tällaisia sopimuksia.)
>
> Ratkaisuehdotuksessaan19.9.2017 julkisasiamies on katsonut, että "SEUT 18, SEUT 267 ja SEUT 344 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sellaisen investoijan ja valtion välisten riitojen ratkaisumenettelyn soveltamiselle, joka on otettu käyttöön ennen toisen sopimuspuolena olevan valtion liittymistä Euroopan unioniin tehdyssä kahdenvälisessä investointisuojasopimuksessa ja jonka mukaan sopimuspuolena olevan valtion investoija voi riita-asiassa, joka koskee toiseen sopimuspuolena olevaan valtioon tehtyjä investointeja, panna vireille menettelyn viimeksi mainittua valtiota vastaan välimiesoikeudessa."

CETA-sopimus voi myös synnyttää tulevaisuudessa vastaavanlaisia oikeusjuttuja. Esimerkiksi Suomessa tällaiset oikeusjutut voisivat liittyä kaivostoimintaan, etenkin kun huomioidaan, että Kanada maailman kaivosyhtiöistä 75 prosentilla oli kotipaikka Kanadassa vuonna 2013 ja että useilla näistä yhtiöistä on erilaisia hankkeita Suomessa.[4]

Helsingissä 27. päivänä syyskuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki

[4] Ks. https://www.vice.com/en_ca/article/wdb4j5/75-of-the-worlds-mining-companies-are-based-in-canada. Ks. myös http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/other-autre/csr-strat-rse.aspx?lang=eng