Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 30.11.2017 KELLO 10.00
HE 149/17 vp Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi ko. sopimuksen (CETA-sopimus) sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Valtiosääntöoikeuden kannalta esityksessä vaativat huomiota lähinnä seuraavat kysymykset tai rajanvedot. Osa sopimuksen sisällöstä koskee Europan unionin toimivaltaan kuuluvia asiosita, osa taas jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia asioita. Jäsenvaltioissa tehtävät tällaisen ”sekasopimuksen” hyväksymistä tarkoittavat ratkaisut voivat siten asiallisesti koskea vain sopimuksen kohtia, jotka koskevat jäsenvaltioiden kompetensiin kuuluvia asioita, mutta ei sopimuksen sisältöjä, jotka kuuluvat unionin päätös/sopimisvaltaan. Niiden kohtien suhteen, jotka näin kuuluvat sopijapuolina olevien jäsenvaltioiden toimivaltaan, joudutaan arviomaan, edellyttääkö niiden sisältö Suomen valtiosäännön mukaan eduskunnan hyväksymistä ja sopimuksen ko. normien maansisäistä voimaansaattamista lain tasolla. Jos eduskunnan hyväksyminen ja ko.määräysten laintasoinen voimaansaattaminen on tarpeen, joudutaan vielä arvioimaan, voidaanko tarvittavat eduskunnan päätökset tehdä yksinkertaisella enemmistöllä, vai vaaditaanko niihin määräenemmistöä. Tarkastelen näitä kysymyksiä lyhyesti seuraavassa ja esitän lopuksi vielä joitakin menettelytapoihin liittyviä näkökohtia.

- - - - - - -

Hallituksen esityksen perusteluissa on erillisenä jaksona (s.63-67) varsin seikkaperäisesti käsitelty Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa sopimuksessa käsitellyissä kysymyksissä. Jaksossa on myös viitattu Euroopan unionin tuomioistuimen viime toukokuussa antamaan lausuntoon 2/15 Euroopan unionin ja Singaporen tasavallan

välisestä vapaakauppasopimuksesta. Jaksossa todetaan yhtäältä, että tuomioistuimen lausunto selkeyttää joiltain osin unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa CETA-sopimuksen osalta Singapore- sopimuksen kattamalla alalla ja toisaalta, ettei lausunnon kannanottoja voida suoraan soveltaa CETA-sopimuksen toimivallan arviointiin. (ko. lausuntoa on kuvattu lyhyesti myös yleisperusteluissa , s. 5, jossa mm. mainitaan , että ”Singapore-lausunnon vaikutusten arviominen muihin sopimuksiin on EU:ssa ja Suomessa parhaillaan käynnissä.”) Minulla ei ole edellytyksiä arvioida sitä, onko unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon rajanvetoja kuvattu perusteluisssa asianmukaisesti. Toimivaltuuksien rajojen tarkka läpikäynti ei ole tässä myöskään tarpeen. Osaksi on kysymys siitä, että ko. rajoja ei viime kädessä päätetä eduskunnan tai perustuslakivaliokunnan kannanotoilla , vaan unionin tuomioistuimen ratkaisuilla. Osaksi on kysymys noudatetusta (tähän liittyvästä) käytännöstä, jonka mukaan eduskunnan hyväksymispäätöksessä ei oteta kantaa toimivaltaisuuden konkreettisiin yksityiskohtiin, vaan lausutaan sopimuksen hyväksymisestä ”siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan”. Minusta se, mitä esityksen perusteluissa on esitetty - ja millä tarkkuudella - toimivallan kuulumisesta jäsenvaltiolle tai unionille, vastaa sopimusten hyväksymisessä noudatettuja käytäntöjä.

Toinen valtiosääntöön liittyvä asia tässä on kysymys , vaatiiko sopimukseen sitoutuminen eduskunnan hyväksymistä. Perustuslain 94 §:n mukaan eduskunnan hyväksymistä tarvitaan sopimuksiin, ”jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustulain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen”. Esityksen perusteluissa on laajahkosti käsitelty sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä (lähinnä s. 67-68). Kuten perusteluissakin viitataan, on ”lainsäädännön ala” säännöksessä käytännössä käsitetty varsin laajaksi. Perustuslakivaliokunta on käytännössä myös pitänyt lähtökohtana sitä, että eduskunta hyväksyy sen suostumusta vaativat valtiosopimukset kokonaisuudessaan eikä vain eduskunnan hyväksymistä vaativia sopimuksen kohtia (pevl 24/04 vp). Nämäkin seikat huomioon ottaen on selvää, että sopimus vaatii eduskunnan hyväksymistä. En pidä asian konkreettisempaa käsittelyä tässä tarpeellisena.

Kolmas valtiosääntöön liittyvä kysymys tässä on, voidaanko sopimus hyväksyä ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista tarkoittava laki hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä vai tarvitaanko päätöksiin määräenemmistö.

Pääsääntö on PL 94,2 §:n ja PL 95,2 §:n mukaan päätöksenteko yksinkertaisella enemmistöllä. Mainittujen perustuslain kohtien mukaan on päätökset kuitenkin tehtävä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä, jos ehdotus koskee

> ”perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle”.

Tässä yhteydessä voinee lähinnä nousta kysymys siitä, voiko sopimus merkitä Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esim. välimiesoikeuden kaltaiselle toimielimelle taikka voiko se ”koskea perustuslakia” esim. niin, että sopimuksen mahdolliseksi tekemät toimenpiteet loukkaavat elinkeinovapautta tai omaisuuden suojaa. Esityksen perusteluissa on käsitelty (s. 69- 73) täysivaltaisuuden kannalta mahdollisesti merkittäviä toimivallan siirtoja sekä sopimuksen merkitystä yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon, elinkeinovapauden sekä julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta. Perusteluissa lähdetään siitä, että sopimuksessa sijoitustuomioistuimelle uskottava toimivalta ei ole PL 94,2 §:ssä ja PL 95,2 §:ssä tarkoitetulla tavalla merkittävää ja etteivät yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa, elinkeinovapautta ja julkisten sosiaali-ja terveyspalvelujen turvaamista koskevat järjestelyt koske PL 94,2 §;ssä ja PL 95,2 §:ssä tarkoitetulla tavalla perustuslakia.

Em. kysymysten kannalta mielenkiintoisia ovat kannanotot, joita perustuslakivaliokunta esitti viime vuoden kesällä antamassaan lausunnossa pevl 32/16 vp, joka koski valtioneuvoston selvitystä juuri tätä sopimusta koskevasta oikeudellisesta tarkastuksesta. Valiokunta totesi lausunnossa mm.:

> ”Kynnys merkittävälle toimivallan siirrolle asettuu perustuslain 94 §:n 2 momentin esitöiden perusteella verraten 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 on merkitystä samoin kuin kansainvälisen velvoitteen liitynnällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoitusperistä. Erityistä merkitystä on Suomen jäsenyydellä Euroopan unionissa, mitä ilmentää myös se perustuslain 1 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen (HE 60/2010 vp).
> --------
> ----- Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslain 94 §:n 2 momentin tulkintakäytännön valossa vaikuttaisi siltä, ettei sopimukseen ehdotettu

> riidanratkaisumenettely muodostaisi merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle toimielimelle. Asian seikkaperäinen arviointi on kuitenkin mahdollista vasta sopimusmääräyksiä koskevan yksityiskohtaisemman selvityksen perusteella. ”

Sopimuksen eri kohtia ja niiden merkitystä on hallituksen esityksessä vain kuvailtu. Sopimuksen teksti liitteineen on EU:n virallisessa lehdessä julkaistuna luettavissa verkossa. Olen sitä kautta yrittänyt tutustua sellaisiin sopimuksen kohtiin, jotka hallituksen esityksen perusteluissa esitetyn nojalla vaikuttivat mielenkiintoisilta PL 94 §:n ja PL 95 §:n sisältämän määräenemmistövaatimuksen soveltamisen kannalta. Tällaisia kohtia ovat sijoituksia ja sääntelytoimenpiteitä koskeva 8.9 artikla, sijoittajien ja tämän sopimuksen piiriin kuuluvien sijoitusten kohtelua koskeva 8.10 artikla, pakkolunastusta koskeva 8.12 artikla ja sen tulkinnassa huomioon otettava lite 8-A, sovellettavaa lainsäädäntöä ja tulkintaa koskevan 8.31 artiklan 2 kohta, lopullista välitystyuomiota koskeva 8.39 artikla ja yksityisiä oikeuksia koskeva 30.6 artikla. Tällainen sopimuksen konkreettisten kohtien pistokokeenomainen ja pinnallinen tarkastelu ei tietysti kerro paljoakaan sopimuksen kokonaisuudesta.

Tietoni sopimuksen kokonaisuudesta ovat liian puutteelliset. Hallituksen esityksen perusteluissa esitetyn, perustuslakivaliokunnan lausunnossa pevl 32/16 vp esitettyjen kannanottojen ja edellä viitatun joihinkin sopimuskohtiin tutustumisen pohjalta olen kuitenkin taipuvainen katsomaan, että sopimus ei merkitse sellaista Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa tai esim. perusoikeussuojaan puuttumisen vuoksi koske sillä tavoin perustuslakia , että sopimuksen hyväksminen ja sitä koskevan voimaansaattamilain säätäminen edellyttäisi PL 94 §:n ja PL 95 §:n mukaan päätösten tekemistä määräenemmistöllä.

- - - - - - -

Vielä kaksi menettelytapaa tai -muotoa koskevaa kysymystä. Enemmän periaatteellista kuin käytännöllistä merkitystä on kysymyksellä voimaansaattamislain muotoilusta. Esityksessä esitetään nyt (s. 73), että eduskunta hyväksyisi ko. sopimuksen ”siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan”. Muotoilu on aiheellinen, koska kyseessä on ns. sekasopimus, jonka määräykset kuuluvat osin jäsenvaltioiden ja osin Euroopan unionin toimivaltaan. Eduskunta ei voi hyväksyä (hyväksynnällä ei olisi merkitystä) sellaisia määräyksiä, jotka eivät kuulu jäsenvaltion toimivaltaan. Tämä (jäsenvaltion ja) eduskunnan toimivallan rajaus koskee välttämättä myös sopimuksen määräysten valtionsisäistä voimaansaattamista lailla. Unionin toimivaltaan kuuluvien määräysten voimaantulo ei riipu siitä, että jäsenvaltiot saattavat ko. määräykset omin lainsäädäntötoimin voimaan omalla

alueellaan. Nyt ehdotetussa voimaansaattamislaissa käytetään kuitenkin aivan samaa muotoilua kuin sellaisissa voimaansaattamislaeissa, jotka koskevat sopimuksia, joiden sisältö kokonaisuudessaan kuuluu Suomen toimivaltaan. Nyt ehdotettu muotoilu "...-sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut" on aivan sama kuin voimaansaattamislakiehdotuksessa käytetty muotoilu esim. esityksessä HE 41/14 vp, jolla saatettiin eduskunnan hyväksyttäväksi vaarallisten aineiden kuljetusta Suomen ja Venäjän välisessä rautatieliikenteessä koskenut sopimus. Tuosta esityksestä antamassaan lausunnossa pevl 14/14 vp perustuslakivaliokunta nimenomaisesti totesi, että - huolimatta kytkennöistä EU:n toimivaltaan - "valtiosäännön näkökulmasta kyse on tällöin muodollisesti kahdenvälisestä sopimuksesta". "Mallin" seuraaminen myös nyt käsiteltävän sopimuksen yhteydessä vastaa kai noudatettuja käytäntöjä eikä aiheuttane mitään ongelmia käytännössä. Muotoilu voi kuitenkin hämärtää käsityksiä unionin ja jäsenvaltion toimivaltasuhteista ja lainsäätäjän toimivallasta tällaisessa tilanteessa. Muotoilu myös jättää tilaa "turhalle" kysymykselle siitä, miksi eduskunnan hyväksymisvalta rajataan Suomen toimivaltaan kuuluviin asioihin, voimaansaattamisvaltaa ei. - Voimaansaattamislain ko. sanamuotoa olisi kai mahdollista kehittää.

Toinen, käytännön kannalta merkittävämpi menettelytapakysymys koskee hallituksen esityksen sisältöä. Hallituksen esitykseen ei ole otettu ko. sopimuksen tekstiä eikä sopimuksen liitteitä, vaan esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on jaksona "Sopimuksen sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön" kuvattu sopimuksen artiklojen sisältöä, sopimuksen liitteitä, sopimukseen liittyviä pöytäkirjoja ja sopimuksen tulkintaa ohjaavaa yhteistä tulkitsevaa välinettä. Vaikka jakson pituus on noin 50 sivua, voidaan jakson sisältämää sopimuksen sisällön kuvausta luonnehtia suppeaksi (EU:n virallisen lehden julkaisemana sopimuskokonaisuus on noin 1000 sivua ja varsinainen sopimus noin 200 sivua). Noudatettu menettely - sopimusta , joka eduskunnan pitäisi hyväksyä, ei ole sisällytetty esitykseen – poikkeaa selvästi tavanomaisesta, hyvänä pidettävästä käytännöstä. Syynä menettelyyn on tiettävästi ollut sopimuskokonaisuuden laajuus. Sopimusteksti on tiettävästi toimitettu eduskuntaan esityksen jonkinlaiseksi liitteeksi tarkoitettuna, ei kuitenkaan paperisen/painetun (tai pdf-muotoisen) esityksen liitteenä.

Jos kielikysymykset sivuutetaan , ei hallituksen esityksen sisällöstä yleensä tai erityisesti valtiosopimuksen hyväksymistä ja sen määräysten voimaansaattamista tarkoittavan esityksen sisällöstä ole juuri säännöksiä. Lain säätämistä tarkoittavan esityksen kohdalla voidaan kuitenkin puhua hyvin vakiintuneista käytännöistä. Yleisesti voidaan sanoa, että

hallituksen täytyy toimittaa eduskunnalle kaikki se informaatio, mitä asianmukainen päätöksenteko eduskunnassa edellyttää ja että tämä informaatio on tarjoittava eduskunnan toiminnan kannalta käyttökelpoisessa ja ennakoitavassa muodossa. Yleensä tämän on katsottu merkitsevän päätöksenteon kohteena olevan asian konkreettista esittämistä ja osoittamista yhtenäisessä painetussa/paperisessa esityksessä. Kuten vaikkapa tuoreet sote-kokonaisuuteen sisältyvät esitykset osoittavat, esimerkiksi kohteen huomattavaa laajuutta sellaisenaan ei ole pidetty perusteena muunlaiselle menettelylle.

Perustuslakivaliokunta on 1990-luvulla kahteen otteeseen ottanut numeroimattomissa mutta valtiopäiväasiakirjohin otetuissa lausunnoissa kantaa hyvin laaja-alaisen valtiosopimuksen eduskunnan hyväksyttäväksi saattamisessa noudatettavaan menettelyyn. Näistä aikaisempi, lokakuun 10 päivälle 1991 päivätty lausunto merkitsi ETA-sopimusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvien ongelmien ennakollista käsittelyä, jälkimmäinen, toukokuun 24 päivälle 1994 päivätty lausunto taas Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen voimaansaattamista tarkoittavaan esitykseen liittyvien ongelmien ennakollista käsittelyä. Kummastakin lausunnosta voidaan todeta, että niissä tarkasteltu sopimuskokonaisuus oli mittakaavaltaan aivan toista luokkaa kuin nyt tarkasteltavana oleva sopimuskokonaisuus ja että valiokunta kuitenkin näyttää korostaneen kaiken eduskunnan päätöksenteon kannalta tarpeellisen aineston saattamista esityksessä tai sen liitteissä eduskunnan käytettäväksi. Jälkimmäisessä lausunnossa valiokunta totesi aikaisempaan lausuntoonsa viitaten mm.:

> ”Yleislinjana on ollut, että eduskunta on saanut tietoonsa esityksessä ainakin kaiken sellaisen oikeudellisesti vaikuttavan aineiston, joka on vaatinut eduskunnan suostumusta. Tällainen käytäntö on valiokunnan mielestä asianmukainen, koska näin eduskunta voi saada tarvittavan kokonaiskuvan siitä, minkälaisiin kansainvälisiin velvoitteisiin Suomi on sitoutumassa.”

Minusta se tapa, jolla em. lausunnoissa painotettiin aineiston laaja-alaisuutta ja tilanteen poikkeuksellisuutta ja myös aikataulutekijöitä perusteena vaatimattomalle ja miltei välttämättömältä vaikuttavalle joustavuudelle, ei mitenkään tue sitä, että eduskunnan hyväksyttävä sopimusteksti on tässä jätetty pois hallituksen esityksestä. Voidaan toisaalta todeta, että kyseessä ovat yli 20 vuotta vanhat kannanotot ja että suhtautumiset sähköiseen tiedonvälitykseen ja paperiasiakirjojen käyttämiseen ovat muuttuneet.

Nähdäkseni valiokunnan olisi joka tapauksessa aiheellista kiinnittää huomiota noudatettuun

menettelyyn. Minusta asianmukaisena ei voida pitää menettelyä, jossa itse sitä sopimustekstiä, joka eduskunnan pitäisi hyväksyä ja saattaa joiltain osin lailla voimaan, ei ole sisällytetty tavanomaiseen tapaan hallituksen esitykseen. Jos sopimuskokonaisuuteen sopimustekstin lisäksi kuuluvan aineiston sisällyttämistä esitykseen ei ole volyymisyistä pidetty mahdollisena, olisi kai ollut harkittavissa, että tällainen sopimuksen yhteyteen kuuluva aineisto olisi toimitettu eduskunnan käytettäväksi erikseen. Hämmentävää on minusta ollut, että esitykseen ei näytä sisältyvän mitään viittausta siihen, että sopimusteksti ja siihen oleellisesti liittyvät tekstit on toimitettu/toimitetaan eduskuntaan erikseen. Esitystä lukemalla voi toisin sanoen saada käsityksen, että esitykseen otettua aineistoa on pidetty eduskunnan päätöksentekoa ajatellen riittävänä.