Janne Salminen 6.12.2017
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 7.12.2017

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 149/2017 vp)

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä allekirjoitetun laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Sopimus on luonteeltaan sekasopimus, jonka määräykset kuuluvat osittain jäsenvaltioiden ja osittain Euroopan unionin toimivaltaan.

2. Perustuslakivaliokunnan kannalta on ennen kaikkea kysymys siitä, miten käsillä olevaa valtiosopimusta on arvioitava Suomen perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittamassa kokonaisuudessa ja siten siitä, missä järjestyksessä sopimus on käsiteltävä ja millä perusteella.

3. Perustuslakivaliokunta on antanut nyt eduskunnan käsiteltävänä olevasta sopimuksesta luonnosvaiheessa lausunnon (PeVL 32/2016 vp) valtioneuvoston selvityksen johdosta (E 32/2016 vp). Tuore sopimuksen valmisteluvaiheessa annettu lausunto tarjoaa hyvät lähtökohdat sopimuksen valtiosääntöoikeudellisten aspektien arviointiin.

Eduskunnan suostumus: Niin sanottu sekasopimus ja eduskunnan hyväksymispäätöksen ala

4. 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. Käsillä oleva sopimus on niin sanottu sekasopimus. Se siis sisältää sekä unionin että jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.

Hallituksen esityksessä on pyritty tekemään asianmukaisesti ja perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyllä tavalla selkoa toimivallan jakautumisesta unionin ja jäsenvaltioiden kesken sopimuksen määräysten alalla (PeVL 6/2001 vp ja PeVL 31/2001 vp).

Esityksessä on asiaryhmittäin selostettu, miltä osin määräykset ym. kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tämä on tärkeätä, sillä vakiintuneen tulkinnan mukaan eduskunta hyväksyy tällaiset sekasopimukset vain niiltä osin, kuin sopimusmääräykset sisältävät seikkoja, jotka kuuluvat Suomen toimivaltaan (edellä mainittujen lisäksi esim. PeVL 16/2004 vp, PeVL 24/2004 vp). Tarkkuustaso on havaintojeni mukaan riittävä, mutta on huomattava, että toimivallan jakautuminen unionin ja jäsenvaltion kesken on, kuten esityksen perusteluistakin käy ilmi, aina myös varsin tulkinnanvarainen seikka, jota käsitellään myös unionin tuomioistuimen käytännössä.

Eduskunnan hyväksymispäätöksen peruste

5. Perustuslain 94.1 §:n mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan perustuslaissa tarkoitettu eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Sopimuksen määräys luetaan lainsäädännön alaan, 1) jos se koskee perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) jos se muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, 3) jos sen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla taikka, 4) jos sen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kysymykseen ei vaikuta se, onko jokin määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa (PeVL 11/2000 vp, PeVL 12/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp).

6. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on esitetty kattavasti, millaisia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sopimukseen sisältyy. Sopimus sisältää useita Suomen toimivallassa olevia kiistatta lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Myös säätämisjärjestysperusteluissa esitetyt sopimusmääräykset ovat lainsäädännön alaan kuuluvina vakiintuneen käytännön mukaan aiheena sille, että eduskunnan suostumus sopimukselle on tarpeen.

Kun sopimus lainsäädännön alaan kuuluvia, Suomen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä sisältävänä edellyttää joka tapauksessa eduskunnan suostumusta on käsitykseni mukaan tarpeetonta pohtia sitä, onko kysymys myös sopimuksesta, joka sisältää huomattavia velvoitteita perustuslain 94 §:n tarkoittamalla tavalla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä merkitykseltään huomattavia velvoitteita on sisältynyt esimerkiksi Euroopan unionin perussopimuksia muuttaviin sopimuksiin, Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussääntöä merkitykseltään vastaaviin sopimuksiin, ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia koskeviin sopimuksiin sekä niihin sopimuksiin, joilla on katsottu olevan merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia. Vaikka sopimus on sinänsä epäilemättä tärkeä, on tarpeetonta alleviivata symbolisesti sen merkitystä viittaamalla siihen, että se sisältäisi huomattavia velvoitteita. Näin on siitä syystä, että eduskunnan toimivalta sen hyväksymisessä tulee turvattua joka tapauksessa sillä, että sopimukseen sisältyy määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädäntövallan alaan. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta sopimuksella en sanoisi olevan sellaista merkitystä, että se rinnastuisi mainittuihin aikaisempiin sopimustyyppeihin.

Hyväksymispäätöksen ja lainsäädännön alaan kuuluvien Suomen toimivallassa olevien sopimusmääräysten voimaansaattamisen käsittelyjärjestys

7. Perustuslain 94.2 §:n mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. 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. Lisäksi perustuslain kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevan 95.1 §:n mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella. Lisäksi perustuslain 95.2 §:n mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

8. Koska käsiteltävänä olevaan sopimukseen sisältyy tuomioistuinjärjestelmän perustaminen ja lisäksi siinä on määräyksiä, jotka vaikuttavat jäsenvaltion sääntelyoikeuteen, sopimukseen sisältyvää toimivallan siirtoa on tarkasteltava sekä perustuslain 1 §:n että perustuslain 3 §:n säännöksiin vaikuttavana.

9. Täysivaltaisuusarvioinnissa samoin kuin valtiollisten tehtävien jakoa koskevan säännöksen kannalta näyttäisi siis nousevan keskeiseksi, koskeeko ehdotus Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa sopimuksella perustettavalle kansainväliselle toimielimelle.

10. Niin sanottujen investointisuojasopimusten arvioinnista tavallisesti käytössä olevasta välimiesmenettelyyn perustusvasta sääntelytavasta ei ole havaintojeni mukaan muodostunut eduskunnan perustuslakivaliokunnassa varsinaista käytäntöä. Toki 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.” Aikanaan asia käsiteltiin tuolloisen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, eikä siis valtiopäiväjärjestyksen 69.1 §:n mukaisesti.

11. Sopimuksessa tarkoitetulla tuomioistuimella on toimivaltaa käsitellä kanteita sijoittajien ja valtion välisissä sijoituksia ja niiden suojaa koskevissa riidoissa. Sinänsä sopimus ei luo suoraan oikeuksia ja velvollisuuksia millekään henkilölle paitsi osapuolten välille kan-

sainvälisen oikeuden mukaisesti. Kansallisissa tuomioistuimissa ei ole mahdollista vedota suoraan sopimukseen. Sopimuksella perustettavalla tuomioistuimella ei ole toimivaltaa käsitellä kanteita kansallisen oikeuden nojalla, vaan sen tulee ottaa kansallinen lainsäädäntö tosiseikkana. Tämä merkitsee, että sopimuksessa tarkoitetun tuomioistuimen on omaksuttava osapuolen tuomioistuimissa vallitseva kansallisen lainsäädännön tulkinta, ja toisin päin, että sopimuksella perustettavan tuomioistuimen kansalliselle lainsäädännölle antama merkitys ei sido osapuolen kansallisia tuomioistuimia tai viranomaisia. Sopimuksella perustettava tuomioistuin voi määrätä vahinkoa kärsineelle rahallisia korvauksia tai omaisuuden palauttamisen, jolloin välitystuomiossa on määrättävä, että vastaaja voi palauttamisen sijaan maksaa rahallisia korvauksia. Sopimus antaa Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvaa tuomiovaltaa sopimuksella perustettavalle tuomioistuimelle. Tällä sinänsä on merkitystä perustuslain 1 §:n kannalta ja 3 §:n kannalta.

12. Perustuslain 1.3 §:n mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.” Tällä seikalla on merkitystä perustuslain 94.2 ja 95.2 §:n tarkoittamaa toimivallan siirtoa ja sen merkittävyyttä arvioitaessa. Kyseisillä säännöksillä perustuslain täysivaltaisuussääntelyä on tarkistettu edelleen avaavaan suuntaan.

Muutoksen valossa perustuslakivaliokunnan tulkinta mainitsemassani aikaisemmassa investointisuojasopimusta koskevassa asiassa vuonna 1997 on ollut varsin moderni. Sen jälkeen uudella perustuslailla avattiin täysivaltaisuussääntelyä ja perustuslain tarkistamisen yhteydessä myöhemmin pyrittiin kirjaamaan perustuslakiuudistuksen jälkeen toteutunutta tulkinnan kehitystä perustuslakiin ja pyykittämään tulkintaa edelleen. 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.

13. Siinä yhteydessä, kun perustuslaki on tarkistettu nyt relevanteilta 94.2 ja 95.2 §:n osin, on todettu, että kynnys toimivallan siirron tulkitsemiseksi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi on erittäin korkealla (HE 60/2010 vp). 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 kaltaiseen Euroopan unioniin liittyminen. Sen sijaan esimerkiksi uudenkaan toimivallan siirto järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on, ei tyypillisesti merkitse Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa. Arvioinnissa otetaan huomioon esimerkiksi se, miten uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena, samoin kuin esimerkiksi siihen, miten uuden toimivallan siirto liittyy jo aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan. Jos siirrolla ei muutettaisi jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn luonnetta, ei siirtoa ole arvioitava Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi (PeVM 9/2010 vp ja myös PeVL 8/2015 vp).

14. Käsittääkseni investointisuojasopimuksissa on tavallisesti määrätty riidanratkaisumenettelystä. Käsillä olevassa sopimuksessa on näitä tavanomaisia riidanratkaisumenettelyjä läpinäkyvämpi ja pysyväisluonteinen riidanratkaisumekanismi. Siten se on mielestäni valtiosääntöoikeudellisesti asiaa tarkasteltuna tavanomaisia järjestelyjä hyväksyttävämpi.

Näin ollen sääntelyn viitekehyksestä lausumani perusteella ja kun otan lisäksi huomioon sen, että tämäntyyppisiin sopimuksiin liittyy tarve nykyaikaisessa yhteiskunnassa säännellä riidanratkaisumekanismista ja koska tuomioistuimen ratkaisuissa on kysymys ainoastaan mahdollisten korvausten määräämisestä sopimusrikkomustilanteissa tai omaisuuden palauttamisesta kantajalle ja siten yksittäistapauksellisista ratkaisuista, katson, että kysymyksessä ei ole perustuslain tarkoittama merkittävä toimivallan siirto. Tämä tulkinta, joka ei perustuslain tarkistamisen yhteydessä esitöissä lausuttujen kriteerien valossa ei ole edes kiperä, voidaan tukea myös perustuslakivaliokunnan aikaisempaan sijoitussuojasopimuksen riidanratkaisumenettelyä koskevan määräyksen tulkintaan sikäli, että siinäkin yhteydessä on katsottu riidanratkaisua koskevien määräysten vastaavan sijoitussuojasopimusten tavanomaista käytäntöä ja että riitojen ratkaisemisen olevan yksittäistapauksellista (PeVL 13/1997 vp).

15. Kuten hallituksen esityksestäkin käy ilmi sijoitusten suojaa koskevan 8 luvun 8.9 artiklan mukaan luvun soveltamista varten osapuolet vahvistavat oikeutensa toteuttaa alueellaan sääntelyä oikeutettujen politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi, kuten kansanterveyden, turvallisuuden, ympäristön tai yleisen moraalin suojelemiseksi, sosiaalista suojelua tai kuluttajansuojaa varten sekä kulttuurin monimuotoisuuden edistämiseksi ja suojelemiseksi. Määräys sisältää myös sääntelyä siitä, että osapuolen sääntelytoimi, vaikka vaikuttaisikin kielteisesti sijoitukseen tai muuttaisi sijoittajan odotuksia, ei merkitse sopimuksen kyseisen jakson mukaisen velvollisuuden rikkomista. Tämä on oikeudellinen kannanotto sopijavaltion sääntelyoikeuden puolesta, mitä myös sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä annettu yhteinen tulkinnallinen väline edelleenkorostaa. Kun nämä määräykset otetaan huomioon, sopimus ei vaikuta sisältävän määräyksiä, joita olisi arvioitava erityisesti perustuslain 94.2 §:n ja 95.2 §:n merkittävän toimivallan siirron kannalta.

Sopimuksen määräysten tulkintaan vaikuttava väline

16. Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että sopimusta allekirjoitettaessa on hyväksytty myös Yhteinen tulkitseva väline Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisestä laaja-alaisesta talous- ja kauppasopimuksesta.

17. Tavallisesti valtiosopimuksia koskevassa hallituksen esityksessä esitetään, että eduskunta hyväksyisi kysymyksessä olevan sopimuksen ja siihen mahdollisesti liittyvät lainsäädännön alaan kuuluvat varaumat taikka julistukset tai selitykset. Tällainen esitys tehdään hyväksymisponnen muodossa. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa tehdään yleensä selkoa myös muista sopimukseen liittyvistä varaumista, julistuksista tai selityksistä, vaikka niille ei eduskunnan suostumusta pyydetäkään.

18. Nyt käsillä olevan sopimuksen osalta mainitulla yhteisellä tulkitsevalla välineellä selitetään olevan merkitystä arvioitaessa jäsenvaltion sääntelyoikeutta jäsenvaltion täysivaltaisuuden kannalta. Hallituksen esityksen perusteluista saa sen kuvan, että yhteisessä välineessä on tarkoitus ilmaista yhteinen kannanotto siitä, miten jotakin sopimuksen muutoin epäselvänä tai tulkinnanvaraisena pidettävää sopimusmääräystä on sovellettava. Väline koskee sopimusmääräystä, joka kuuluu lainsäädännön alaan sinänsä. Näillä perusteilla myös yhteiselle tulkinnalliselle välineelle tulisi pyytää eduskunnan suostumus.

Sopimus osana hallituksen esitystä

19. Hallituksen esitykseen ei sisälly sopimusta, jolle pyydetään hyväksyntää ja jonka lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten voimaan saattamisesta siinä on kysymys.

20. Kun kysymys on juuri jälkimmäisestä funktiostakin, pidän valtiosäännön ja asioiden vireilletuloa eduskunnassa koskevana asianmukaisena mukaisena menettelynä sitä, että myös kyseinen sopimus sisältyy itse hallituksen esitykseen.