ULKOMINISTERIÖ
TUO-10
OIK-20 Lsn Kaija Suvanto

HEL7W0523-4

14.02.2018

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Viite
HE 149/2017 vp

Asia
HE Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi; tulkitseva väline

- Tulkitsevan välineen tarkoituksena ei ole muuttaa sopimuksen määräyksiä, vaan sen tarkoitus on toimia CETA-sopimuksen tulkinnan sitovana apuvälineenä.

- Ensisijaisesti ulkoministeriö katsoo, että tulkintavälineelle ei ole tarpeen pyytää erikseen eduskunnan suostumusta, koska välineen on katsottava sisältyvän CETA-sopimuksen 30.1 artiklassa mainituissa asiakirjoissa yhteisymmärryksen käsitteeseen, joka on erottamaton osa itse sopimusta. Tulkitseva välinen julkaistaisiin sopimuksen julkaisemisen yhteydessä Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa.

- Jos valiokunta kuitenkin päätyisi perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen siihen, että eduskunnan on erikseen hyväksyttävä tulkitseva väline, ulkoministeriö esittää, että eduskunta hyväksyisi sen valiokunnan ehdottamalla tavalla "siltä osin kuin tulkitseva väline kuuluu Suomen toimivaltaan". Tieto tulkitsevasta välineestä kirjattaisiin myös sopimuksen voimaansaattamista koskevaan asetukseen varaumien ja selitysten tavoin. Lisäksi tulkitseva väline tulisi julkaista Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa. Sanottu menettely merkitsisi, että tulkitsevaa välinettä käsiteltäisiin kansallisesti analogisesti samoin kuin lainsäädännön alaan kuuluviin määräyksiin vaikuttavia varaumia ja selityksiä.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on pyytänyt ulkoministeriöltä lisäselvitystä tulkitsevasta välineestä, joka on tehty Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (CETA-sopimus) allekirjoittamisen yhteydessä. Hallituksen esittäessä CETA-sopimusta eduskunnan hyväksyttäväksi eduskunnan suostumusta ei ole erikseen pyydetty tulkitsevalle välineelle.

Perustuslakivaliokunta on katsonut hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 61/2017 vp), että eduskunnan tulisi hyväksyä myös tulkitseva välinen niiltä osin kuin se koskee Suomen toimivaan kuuluvia määräyksiä. Valiokunta on todennut hallituksen esitystä käsitellessään, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen sellaisten varaumien, selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimuksiin verrattuna (ks. esim. PeVL 8/2015 vp, s. 3, PeVM 2/2015 vp, s. 3, PeVL 21/2003 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, ettei sen mielestä CETA-sopimuksen tulkitsevassa välineessä ole kyse suoraan varaumien, selitysten tai julistusten antamiseen vertautuvasta tilanteesta. Valiokunta on edelleen lausunnossaan todennut, että tulkitsevalla välineellä on kuitenkin osaltaan

merkitystä lainsäädännön alaan selvästi kuuluvan kansallisen sääntelyoikeuden määräytymisen kannalta. Välineellä on vaikutusta myös arvioitaessa sääntelyoikeutta jäsenvaltion täysivaltaisuuden kannalta ja siksi myös tulkitsevalle välineelle on perustuslakivaliokunnan mielestä tarpeen saada eduskunnan suostumus. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta on viitannut Suomen Euroopan unionin sotilasesikunnan ja unionin käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta tehdyn sopimuksen (EU-SOFA-sopimus) hyväksymisen yhteydessä antamaan selitykseen, joka on vaatinut eduskunnan suostumuksen (PeVL 16/2005 vp, s. 3/I).

Ulkoministeriö katsoo, että arvioitaessa eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta tulkitsevalle välineelle, on välinettä arvioitava sen sisällön ja merkityksen valossa sekä otettava huomioon tulkitsevan välineen laatineiden osapuolten tahto. Ulkoministeriö käy seuraavassa lyhyesti läpi tulkitsevan välineen syntytaustan ja sen sisällön ja arvioi sen jälkeen välineen tarkoitusta valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32-34/1980) sekä osapuolten tahdon ja välineen sisällön valossa. Lopuksi ulkoministeriö esittää käsityksensä välineen kansallisesta käsittelytavasta.

Tausta

CETA-sopimuksen tulkitseva väline hyväksyttiin neuvoston kirjallisessa menettelyssä 28.10.2016 osana "CETA-pakettia" ja se annettiin 30.10.2016 sopimuksen allekirjoituksen yhteydessä. CETA-sopimuksen kohtaama kritiikki myötävaikutti siihen, että komissio päätti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa laatia koko EU:n kattavan julistuksen yhteistyössä Kanadan kanssa. Julistuksen nimi muuttui valmistelun aikana tulkitsevaksi välineeksi. Komissio katsoi, että tällä tavoin voitaisiin vastata kansalaisyhteiskunnan huoliin ja selventää sopimuksen luonnetta muun muassa sääntelyoikeuden säilymisen näkökulmasta sopimuksen allekirjoittamisen ja hyväksymisen varmistamiseksi.

Tulkitsevan välineen sisältö

Tulkitsevan välineen tarkoitus on selventää sopimuksen tulkintaa sekä vahvistaa jo CETA:ssa todettua sääntelyoikeutta ja sääntely-yhteistyön vapaaehtoisuutta. Sen tarkoitus on selventää ja vahvistaa valtioiden oikeutta järjestää julkiset palvelut haluamallaan tavalla (UJ 70/2016 vp, 2.12.2016).

Tulkitsevassa välineessä korostetaan sääntelyoikeutta eri sektoreilla (sääntely-yhteistyö, julkiset palvelut, sosiaaliturva tai –vakuutus, investointisuoja, kauppa ja kestävä kehitys, työsuojelu, ympäristönsuojelu, kestävää kehitystä koskeva uudelleentarkastelu ja sidosryhmien kuuleminen, vesi, julkiset hankinnat, hyödyt pienille ja keskisuurille yrityksille sekä Kanadan alkuperäiskansojen etuoikeudet). Tulkitsevassa välineessä mm. todetaan, että CETA ei laske elintarvike- tai tuoteturvallisuutta, kuluttajansuojaa, terveyttä, ympäristöä tai työsuojelua koskevien standardien ja määräysten tasoa. Tekstiin on lisätty eräiden maiden toivomusten mukaisesti myös vahvistus varovaisuusperiaatteen noudattamisesta. Tulkitsevan välineen tarkempi sisältö on avattu sitä koskevassa U-jatkokirjeessä (UJ 70/2016 vp) sekä hallituksen esityksessä.

Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen mukaiset tulkinta-asiakirjat

Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artikla sisältää yleiset valtiosopimusten tulkintaa koskevat säännöt. Valtiosopimusta on 31 artiklan 1 kappaleen mukaan tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa *yhteydessä* niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa. Artiklan 2 kappaleessa on määritelty, mitä ”yhteys” käsittää. Se käsittää valtiosopimuksen johdannon ja liitteet, mutta näiden lisäksi myös jokaiseen valtiosopimukseen (*treaty*) liittyvän sopimuksen (*agreement*), joka on tehty kaikkien osapuolten välillä valtiosopimuksen tekemisen yhteydessä (a kohta) ja jokaisen asiakirjan, jonka yksi tai useampi osapuoli on tehnyt valtiosopimuksen tekemisen yhteydessä ja jonka muut osapuolet ovat hyväksyneet valtiosopimusta koskevana asiakirjana (b kohta). Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että 31 artiklan 2 kappaleen a kohdassa tarkoitetun sopimuksen ei tarvitse olla osa valtiosopimusta tai itsessään valtiosopimus. Sen tulee kuitenkin olla selkeä osapuolten tahdonilmaisu. (Anthony Aust, Modern Treaty Law and Practice, 2013, s. 211).

Ulkoministeriön käsityksen mukaan CETA-sopimuksen allekirjoituksen yhteydessä annetun tulkitsevan välineen voidaan katsoa täyttävän sekä 31 artiklan 2 kappaleen b kohdan mukaiset edellytykset, mikä on todettu myös hallituksen esityksessä. Myös komission ja neuvoston oikeuspalvelu ovat katsoneet, että tulkitsevassa välineessä on kyse Wienin sopimuksen 31 artiklan 2 kappaleen b kohdan mukaisesta asiakirjasta, mikä tarkennettiin myös ulkoasiainneuvostoa kauppaministerikokoonpanossa valmistelleen Coreper II:n nootissa
(12853/16). Neuvoston oikeuspalvelu totesi suullisesti, että yhteisjulistus ei muuta sopimuksen sisältöä, vaan toimii sitä selittävänä. (UAN kauppaministerikokoonpano 18.10.2016, EUE2016-02725).

Tulkitsevan välineen käsittely Euroopan unionin neuvostossa

Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 28.10.2016 kirjallisessa menettelyssä "CETA-päätöspaketin", joka sisälsi päätökset sopimuksen allekirjoituksesta, sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta ja päätöksen pyytää Euroopan parlamentin suostumusta sopimukselle. Lisäksi jäsenvaltiot hyväksyivät sopimusta koskevan tulkitsevan välineen. Neuvoston lehdistötiedotteen mukaan tulkitseva väline EU:n ja Kanadan yhteinen teksti ja se sisältää sitovan tulkinnan CETA:n tiettyjä asioita koskevista määräyksistä. Neuvoston allekirjoituspäätös (2017/37), väliaikaista soveltamista koskeva päätös (2017/38), sopimusteksti sekä yhteinen tulkitseva väline ja neuvoston pöytäkirjaan merkittävät lausumat julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä 14.1.2017 (EUVL L 11/2017).

Neuvoston allekirjoituspäätöksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuksen teksti, yhdessä yhteisen tulkitsevan välineen ja asiaan liittyvien muiden julkilausumien ja julistusten kanssa, on liitetty päätökseen.

Muiden jäsenvaltioiden näkemykset

Ulkoministeriö selvitti EUE:n kautta, miten muut jäsenvaltiot ovat käsitelleet tulkintavälinettä. Osa jäsenvaltioista on toimittanut asiakirjan parlamentille vain tiedoksi, kun taas osa on käsitellyt sitä osana CETA-sopimusta.

Kroatia käsitteli tulkitsevaa välinettä oikeudellisesti sitovana asiakirjana ja sisällytti sen CETA-sopimuksen ratifiointia koskevaan säädökseen. Tanska hyväksyi tulkitsevan instrumentin osana CETA-sopimusta sopimuksen 30 artiklan 1 kohdan perusteella, jonka mukaan sopimuksen pöytäkirjat, liitteet, julistukset, yhteiset julistukset, yhteisymmärrykset ja alaviitteet ovat erottamaton osa tätä sopimusta. Tanska julkaisi välineen virallisessa lehdessä.

Tsekki ei esittänyt tulkitsevaa välinettä parlamenttinsa hyväksyttäväksi perustellen asiaa sillä, että kyse on Wienin sopimuksen 31 artiklassa tarkoitetusta tulkinnallisesta asiakirjasta. Virossa tulkitseva väline toimitettiin parlamentille CETA-sopimuksen yhteydessä tiedoksi, mutta sille ei pyydetty parlamentin suostumusta. Latvia toimitti tulkitsevan välineen parlamentilleen osana CETA-sopimuksen hyväksymispakettia, mutta teki eron sopimuksen ja välineen hyväksymisen välillä.

Kansallinen käsittely

Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että tulkitsevassa välineessä ei ole kyse Wienin valtiosopimusoikeutta koskevassa yleissopimuksessa tarkoitetusta valtiosopimuksesta, minkä vuoksi sitä ei ole tarpeen erikseen esittää eduskunnan hyväksyttäväksi eikä saattaa voimaan perustuslain 8 luvun mukaisesti. Koska välineellä on kuitenkin merkitystä sopimuksen soveltamisen kannalta, on siitä tehty hallituksen esityksessä selkoa ja se on hallituksen esityksen liiteasiakirja. Tarkoitus on, että tulkitseva väline julkaistaisiin Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa säädöskokoelmalain nojalla.

Ulkoministeriö yhtyy siihen perustuslakivaliokunnan käsitykseen, että tulkitsevaa välinettä ei ole käsiteltävänä varaumana tai varauman luonteisena selityksenä. Ulkoministeriön käsityksen mukaan tilannetta ei voi rinnastaa EU-Sofa-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä hyväksyttyyn selitykseen. Kyseistä sopimusta koskevassa hallituksen esityksessä eduskunnan suostumus pyydettiin siihen, että

Suomi antaa EU-Sofaan sitoutumisen yhteydessä selityksen, jonka mukaan sopimuksen 17 artikla ei anna lähettäjävaltion tuomioistuimille oikeutta käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella. Selityksessä oli siten tuomivaltaa koskevana selvityksenä selkeästi kysymys valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta merkityksellisestä asiasta, minkä vuoksi eduskunnan suostumus selityksen antamiseen oli tarpeen. Merkitystä on myös sillä, että EU-Sofassa selityksen antoi Suomi yksin, jolloin Suomi itse pystyi päättämään selityksen luonteesta ja merkityksestä.

CETA-sopimuksen tulkintaväline ei itsessään sisällä uusia velvoitteita tai muuta CETA-sopimuksessa jo sovittujä velvoitteita, vaikka selventääkin sopimusmääräyksiä, joilla on merkitystä valtion täysivaltaisuuden kannalta. CETA-sopimuksessa tulkintavälineen antoivat Kanada, EU ja EU:n jäsenvaltiot yhdessä, jolloin painoa on annettava myös sille, millaisen merkityksen osapuolet yhteisesti ovat asiakirjalle antaneet. Euroopan unionin neuvosto on liittänyt tulkitsevan välineen allekirjoituspäätökseen samoin kuin muut asiaan liittyvät julkilausumat ja julistukset. Jäsenvaltioiden kesken julkilausuman käsittelytapa edellä kerrotulla tavalla vaihtelee.

Johtopäätös

- Ø Tulkitsevan välineen tarkoituksena ei ole muuttaa sopimuksen määräyksiä, vaan sen tarkoitus on toimia CETA-sopimuksen tulkinnan sitovana apuvälineenä.

- Ø Ensisijaisesti ulkoministeriö katsoo, että tulkintavälineelle ei ole tarpeen pyytää erikseen eduskunnan suostumusta, koska välineen on katsottava sisältyvän CETA-sopimuksen 30.1 artiklassa mainituissa asiakirjoissa yhteisymmärryksen käsitteeseen: "pöytäkirjat, liitteet, julistukset, yhteiset julistukset, yhteisymmärrykset ja alaviitteet ovat erottamaton osa tätä sopimusta". Koska mainitut asiakirjat ovat määräyksen mukaisesti erottamaton osa CETA-sopimusta, niiden hyväksymiselle ei ole tarpeen hankkia erikseen eduskunnan suotumusta, vaan vakiintuneen käytännön mukaisesti eduskunnan hyväksymisen katsotaan kattavan sopimuksen kaikki ne osat, jotka ovat sopimuksen erottamaton osa. Tältä osin menettelyä voidaan verrata esim. Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä annettuihin asiakirjoihin, joita eduskunta ei hyväksynyt erikseen (HE 23/2008 vp, s. 344/II – EV 61/2008 vp). Tulkitseva välinen julkaistaisiin sopimuksen julkaisemisen yhteydessä Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa.

- Ø Jos valiokunta kuitenkin päätyisi perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen siihen, että eduskunnan on erikseen hyväksyttävä tulkitseva väline, ulkoministeriö esittää, että eduskunta hyväksyisi sen valiokunnan ehdottamalla tavalla "siltä osin kuin tulkitseva väline kuuluu Suomen toimivaltaan". Jatkon osalta tämä tarkoittaisi, että esitettäessä CETA-sopimusta tasavallan presidentin hyväksyttäväksi perustuslain 93 §:n 1 momentin perusteella, presidentin hyväksyttäväksi tulisi erikseen esitellä myös tulkitseva väline. Kun eduskunta antaisi suostumuksensa tulkitsevalle välineelle perustuslain 94 §:n 1 momentin perusteella välineen vaikuttaessa sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten tulkintaan, menettely edellyttäisi myös, että kun sopimus aikanaan saatettaisiin voimaan, tieto tulkitsevasta välineestä kirjattaisiin myös sopimuksen voimaansaattamista koskevaan asetukseen varaumien ja selitysten tavoin. Lisäksi tulkitseva väline tulisi julkaista Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa. Sanottu menettely merkitsisi, että tulkitsevaa välinettä käsiteltäisiin kansallisesti analogisesti samoin kuin lainsäädännön alaan kuuluviin määräyksiin vaikuttavia varaumia ja selityksiä.

Liitteet -

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu
OIK-20 Kaija Suvanto

Asiasanat	VALTIOSOPIMUKSET, KANSAINVÄLINEN OIKEUS
Hoitaa	**OIK-20**
Hoitaa UE	
Koordinoi	
Tiedoksi	OIK-01; OIK-10; TUO-01; TUO-10; UKKMI-00; UMI-00; VSI-00

Laatija jakanut