HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 5.2.2021

Asia: U 55/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle neuvotteluista EU:n uudesta kumppanuudesta Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa; Jatkokirjelmät UJ 50/2020 vp ja UJ 52/2020 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 9.2.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston jatkokirjelmistä koskien neuvottelutulosta EU:n uudesta kumppanuudesta Yhdistyneen kuningaskunnan (UK) kanssa. Asia on saapunut valiokunnan käsiteltäväksi seuraavalla saatteella: "Lausunnoissa valiokuntia pyydetään huomioimaan, että eduskunnan käsiteltävänä on nyt kysymys siitä, äänestääkö Suomi EU:n neuvostossa lopullisen sisältönsä jo saaneen sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen puolesta tai sitä vastaan." Tämä ohjeistus luo käsittelyn laajemman kehikon: perustuslainmukaisuuden valvonta käynnistyy käytännössä jo tapahtuneiden tosiasioiden edessä (vrt. PeVL 30/2020 vp; PeVL 14/2020 vp). Valtioneuvoston mukaan ensimmäinen sopimusluonnos saatiin käyttöön vasta nyt käsittelyssä olevia kirjelmiä laadittaessa. Poliittinen tilanne ei kuitenkaan poista asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tarvetta.

Lausunnossani tarkastellaan **EU:ssa ja valtioneuvostossa valitun lähestymistavan EU-oikeudellisia ja valtiosääntöoikeudellisia vaikutuksia**. Valtioneuvoston kirjelmä sisältää käytännössä poliittisen argumentin, jota tuetaan valikoiduilla EU-oikeudellisilla väitteillä. Valtiosääntöoikeudellista arviointia kirjelmiin ei sisälly. Vaikka perustuslakivaliokunta on aikaisemmin ottanut kantaa EU:ssa neuvoteltuihin kansainvälisiin sopimuksiin, niissä sovellettaviin menettelyihin ja toimivallanjakoon lukuisia kertoja, valtioneuvoston kirjelmässä tätä käytäntöä ei kuvata yhdelläkään virkkeellä. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Arvioinnin lähtökohdista

UK:n kanssa käytyjen neuvottelujen tavoitteena on ollut välttää sopimukseton tila. Tämän katsotaan edellyttävän, että neuvosto päättää, että *sopimukset allekirjoitetaan ja tehdään vain unionin puolesta*, ilman jäsenvaltioiden kansallisia ratifiointeja. Käytännössä neuvosto on *jo* päättänyt 29.12.2020 päättyneessä kirjallisessa menettelyssä sekä sopimusten allekirjoittamisesta että niiden väliaikaisesta soveltamisesta 1.1.2021 alkaen ja enintään 28.2.2021 saakka. Kun Euroopan parlamentti on antanut niille hyväksyntänsä, neuvosto tekee muodolliset päätökset sopimusten hyväksymisestä ja ne voivat tulla lopullisesti voimaan.

Sopimukset ovat valtioneuvoston mukaan kokonaisuutena arvioiden EU:n ja Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisia. Suomi kannattaa niiden nopeaa hyväksymistä.
Valtioneuvosto katsoo, että

> *sopimukset voidaan nyt kyseessä olevassa **poikkeuksellisessa** tilanteessa allekirjoittaa ja tehdä vain unionin puolesta. Tämä **ei saa muodostaa ennakkotapausta**. Neuvoston päätöksenteossa on asianmukaisesti varmistettava, että sopimusten tekeminen unionisopimuksina ei vaikuta EU:n perussopimusten mukaiseen unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon muuten kuin suhteessa UK:hon.*

Toisin kuin valtioneuvosto kirjelmissään esittää, kysymys ei ole ainoastaan eurooppapoliittinen, vaan sillä on myös valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuus. Keskeisesti asiassa on kysymys siitä, **sovelletaanko sopimuksen tekemiseen valtioneuvoston esittämällä tavalla ainoastaan perustuslain 96 §:n mukaista menettelyä, vai tuleeko sovellettavaksi myös perustuslain 94 §:n määräykset, kuten säännönmukaisesti on toimittu unionin aikaisemmin tekemien, sisällöllisesti vastaavien sopimusten kohdalla.** Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin 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. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan tähdentänyt, että **'on viime kädessä eduskunnan tehtävä arvioida sitä, miltä osin velvoite tai sen määräykset ovat sellaisia kuin perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetaan'** (PeVL 24/2004 vp). Kyseisen pykälän soveltuminen ei täten ole yksin valtioneuvoston poliittisen harkinnan kysymys.

Ratkaisua perustellaan sillä, että kyseessä on entinen EU:n jäsenvaltio. **Sisällöllisesti sopimus ei kuitenkaan noudata sitä, mitä EU-lainsäädännössä on aikaisemmin määrätty.** EU-lainsäädännön asemesta sopimus ankkuroituu usein muihin kansainvälisiin instrumentteihin. Esimerkiksi EU-lainsäädännössä tarkkaan säännellyt ympäristö- ja ilmastoasiat on rajattu käytännössä kokonaan sopimuksen ulkopuolelle. Lentoliikenteen osalta sopimus poikkeaa vakiintuneesta ratkaisusta, jossa sopimukset on tehty sekasopimuksina. Toisin kuin kauppa- ja yhteistyösopimuksissa yleensä, rikosoikeudellisia määräyksiä sopimuksessa on merkittävästi enemmän. Etenkin näiden määräysten kohdalla valtioneuvoston nojautuminen UK:n asemaan entisenä jäsenvaltiona ontuu, koska UK:lla on jo aikaisemmin ollut kattava opt out tästä yhteistyöstä, ja se on osallistunut EU-instrumentteihin valikoiden. Käytänkin sopimuksen rikosoikeudellista osaa lausunnossani esimerkkinä valtioneuvoston arvioinnin yleistasosta. Kokonaisuutena arvioiden hallituksen esittämä tulkinta ei ole looginen eikä sisäisesti koherentti.

Sopimuksen sisällön kuvauksissa viitataan usein Euroopan neuvoston instrumentteihin EU-lainsäädännön asemesta, myös tilanteissa, joissa asiasta olisi EU-lainsäädäntöä. Syy tähän lienee se, että mikäli sopimus nojautuisi EU-lainsäädännölle, EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla sen tulkinnassa tulisi turvata unionin oikeuden autonomia, mukaan lukien EUTI:n asema.[1] Kun UK ei ole ollut halukas hyväksymään EU-tuomioistuimen toimivaltaa, EU-tuomioistuimen asemesta sopimuksen soveltamista koskevat riidat pyritään ensisijaisesti ratkaisemaan kumppanuusneuvostossa tai erityiskomiteoissa käytävissä konsultaatioissa. Jos ratkaisua ei saada aikaan, osapuolella on aina oikeus viedä asia riippumattoman välimiestuomioistuimen käsiteltäväksi. Sopimuspuolten nimenomaisena tarkoituksena näyttää tästä syystä olleen unionin oikeuteen liittyvien sidosten hälventäminen. Tämä ei kuitenkaan poista valtioneuvoston velvollisuutta antaa näistä kuvaus perustuslain 94 §:n 1. momentin soveltamista varten.

UK:n kanssa tehtävä sopimus sisältää huomattavan määrän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. **Määräysten sisältöä on yleisellä tasolla kuvattu, mutta niistä ei ole tehty selkoa perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen**. Tilanteessa ajankohtaistuu valiokunnan tuore linjaus (PeVL 30/2020 vp), jonka mukaan valtioneuvoston

> *Kirjelmään on syytä sisällyttää myös sellainen valtiosääntöoikeudellinen arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin, joka mahdollistaa perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:n mukaisen valvontatehtävän hoitamisen EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin usein joutunut toteamaan, että perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta valtioneuvoston kirjelmä on ollut siinä määrin puutteellinen, ettei se anna aineksia perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja asioissa (ks. esim. PeVL 14/2019 vp, s. 4, PeVL 6/2020 vp, s. 5).*

Kokonaisuutena arvioiden valtioneuvoston kirjelmät eivät anna riittäviä eväitä tällaiselle arvioinnille. Nyt käsiteltävinä olevissa kirjelmissä ei myöskään ole arvioitu, edellyttäisikö sopimus perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunnan hyväksymistä. Katson, että valiokunnan tulisi edellyttää sen tarkentamista.

Valtioneuvoston esittämä tulkinta toimivallasta

Aineellisena oikeusperustana on neuvoston yksimielisyyttä ja Euroopan parlamentin hyväksyntää edellyttävä SEUT 217 artikla, jonka mukaan unioni voi tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia assosioinnista, joka koskee vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia, yhteistä toimintaa ja erityismenettelyjä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ’oikeusperusta on asianmukaisesti valittu, ottaen huomioon sopimuksen poikkeuksellisen laajan soveltamisalan, kunnianhimoisuuden sekä sen, että kumppanuus tulee olemaan kestoltaan pitkäaikaista ja luonteeltaan jatkuvasti kehittyvää’. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan

[1] Kts tästä myös Sarmiento, Daniel: *The Singapore Silver Bullet, VerfBlog,* 2017/5/17, https://verfassungsblog.de/the-singapore-silver-bullet/, DOI: 10.17176/20170517-223229.

suurin osa sopimuksen sisällöstä, kuten esimerkiksi kauppapolitiikkaa koskevat määräykset, kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan (ks. esim. unionin tuomioistuimen lausunto 2/15 vapaakauppasopimuksesta Singaporen kanssa). Lisäksi sopimus sisältää joitakin unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, esimerkiksi liikenteen ja sosiaaliturvan koordinaation aloilla. Olennaista on, että sopimuksessa ei ole määräyksiä, joiden osalta unionilla ei ole lainkaan toimivaltaa. Unionilla on siis toimivaltaa, joko yksinomaista tai jaettua, kaikilla sopimuksen kattamilla aloilla. Näin ollen on juridisesti mahdollista ja EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön (ks. esim. yhdistetyt asiat C-626/15 ja C-659/16, kohta 126) mukaista tehdä sopimus neuvoston päätöksellä vain unionin puolesta.

Kantansa tueksi valtioneuvosto vetoaa neuvoston oikeuspalvelun näkemykseen, jonka mukaan ’kyse on puhtaasti poliittisesta päätöksestä’. Näkemystä tai mahdollista lausuntoa ei ole tarkemmin selvitetty. Selvää toki on, että oikeuspalvelun näkemys koskee ainoastaan unionin oikeuden tulkintaa. Myös Suomen valtiosäännöllä tulisi olla valtioneuvoston arvioinnin kannalta merkitystä, huomioiden, että "[v]aliokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa." PeVL 20/2017 vp.

Valtioneuvoston ratkaisunsa tueksi esittämät perustelut ovat poliittisia. Se korostaa, että

*Tätä poliittista valintaa tehtäessä on huomioitava nyt käsiteltävän sopimuksen **erityisluonne**. Kyse on entisestä jäsenvaltiosta, joka on ollut pitkään integroituna EU:n sisämarkkinoihin ja joka noudattaa siirtymäkauden päättymiseen saakka täysimääräisesti yhteistä EU-lainsäädäntöä. Tällaista tilannetta EU:lla ei ole koskaan ennen ollut minkään kolmannen maan kanssa. Muiden maiden kanssa on aina aloitettu vakiintuneesta etäisemmästä suhteesta, ja pyritty sopimuksen avulla lähentymään. UK:n kanssa suunta on päinvastainen. Tästä syystä nyt tehtävä sopimus on **erityistapaus**. Jos sopimusta ei saada ajoissa voimaan tai väliaikaisesti sovellettavaksi, pudotus EU-jäsenyydestä sopimuksettomaan tilaan on valtava. Unionisopimus on ainoa keino välttää sopimukseton tila ja sen haitalliset vaikutukset elinkeinoelämälle ja kansalaisille. Sopimuksen tekeminen kaikkien jäsenvaltioiden kaikkien kansallisten parlamenttien ratifiointia edellyttävänä sekasopimuksena merkitsisi pitkää epätietoisuuden aikaa.*

Viimeinen virke on ristiriitainen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa sikäli, että kyseisen oikeuskäytännön mukaan toimen oikeusperusta valitaan sen tavoitteiden ja sisällön nojalla eikä menettelyn perusteella – menettely on valinnan seuraus, ei perustelu.[2]

Kuten valtioneuvoston selvityksessä kuvataan, jaetun toimivallan perusteella annettu EU-sääntely johtaa yleensä siihen, että EU:lle syntyy yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus samasta asiasta. Edellytyksenä ei ole, että kansainvälisten sitoumusten kattamat alat ja unionin säännöstön kattamat alat ovat täysin yhdenmukaiset.

[2] Kts esim asia C-137/12 *komissio v. neuvosto*, para 73-74.

Unionin yksinomainen toimivalta syntyy jo silloin, kun kansainväliset sitoumukset kuuluvat alaan, jonka yhteiset EU-säännöt suurelta osin kattavat.[3]

Valtioneuvosto viittaa yllä esittämänsä yksinomaiseen toimivaltaan nojautuvan tulkintansa pohjaksi EU-tuomioistuimen *lausuntoon 2/15*, jossa tuomioistuin katsoi EU:n ja Singaporen välisen vapaakauppasopimuksen kuuluvan lähes kokonaisuudessaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Kyseisen sopimuksen ainoat jaettuun toimivaltaan kuuluvat määräykset liittyvät muihin kuin suoriin sijoituksiin unionin ja Singaporen välillä sekä sijoittajan ja valtion välisten riitojen ratkaisemiseen. Valtioneuvosto korostaa, että UK:n kanssa nyt tehtävä sopimus ei sisällä vastaavia määräyksiä. Tämä pitää paikkansa, mutta UK:n kanssa tehtävä sopimus poikkeaa muutenkin Singaporen kanssa tehdystä sopimuksesta, että on hyvin epäselvää, miten se muutenkaan voi toimia asiassa malliesimerkkinä.

Valtioneuvoston mukaan

> *Suurin osa nyt tehtävän sopimuksen sisällöstä kuuluu siis unionin yksinomaiseen toimivaltaan joko SEUT 3 artiklan 1 tai 2 kohdan nojalla. Tämän lisäksi olennaista on se, että nyt tehtävissä sopimuksissa ei ole yhtäkään määräystä, jonka osalta unionilla ei olisi toimivaltaa. Unionilla on toimivaltaa, joko yksinomaista tai jaettua, kaikilla sopimuksen kattamilla aloilla. Näin ollen on juridisesti mahdollista ja EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön (ks. esim. yhdistetyt asiat C-626/15 ja C-659/16, kohta 126) mukaista tehdä sopimus neuvoston päätöksellä vain unionin puolesta.*

Juuri tämän yksilöidympää toimivaltaselvitystä valtioneuvoston kirjelmiin ei sisälly. Tulkinta sinänsä vastaa Allan Rosaksen nimiin yleensä kirjattua ’facultative mixity’ -teoriaa, jonka mukaan jäsenvaltioilla on poliittinen toimivallan käyttöä koskeva valinta tilanteessa, jossa sopimus sijoittuu EU:n ja jäsenvaltioiden väliseen jaetun toimivallan alaan. Käytännössä tämänkaltaisissa tilanteissa on kuitenkin säännönmukaisesti tähän asti sovellettu sekasopimuksia, mm. jotta on voitu mahdollistaa kansallisten parlamenttien osallistuminen sopimuksen hyväksymiseen.[4] Saksan perustuslakituomioistuin on lisäksi edellyttänyt, että tällaisessa tilanteessa EU:n ulkosuhdetoimivallan tulee olla pohjautua selkeään oikeusperustaan.[5] Valtioneuvosto korostaa, että

> *neuvoston päätöksessä ei ole kyse toimivallan siirrosta unionille, vaan unioni ainoastaan käyttää sille jo annettua toimivaltaa EU:n perussopimusten mukaisesti.*

---

[3] Ks. esim. EU-tuomioistuimen lausunto 1/13 Haagin yleissopimuksesta, 71-73 kohta tai lausunto 3/15 Marrakeshin sopimuksesta 106 - 107 kohta. EU:n ulkosuhteita koskevaa oikeuskäytäntöä on kuvattu myös esimerkiksi artikkelissa Päivi Leino-Sandberg – Liisa Leppävirta – Samuli Miettinen, ’Onko pohjoismaisella oikeudellisella yhteistyöllä tulevaisuutta Euroopan unionissa?’, *Lakimies* 2/2016 s. 195–218 ja Marise Cremona & Päivi Leino-Sandberg, ’External Relations of the EU and Euro Area in the field of the EMU’ teoksessa Fabian Amtenbrink and Christoph Herrmann, *The EU Law of Economic and Monetary Union* (Oxford University Press 2020).

[4] Kts tästä esim. Laurens Ankersmit, ‘Opinion 2/15 and the future of mixity and ISDS’, https://europeanlawblog.eu/2017/05/18/opinion-215-and-the-future-of-mixity-and-isds/ .

[5] Vrt BVerfGE 123, 267 – Lissabon, para 237-239; Thym, Daniel: Mixity after Opinion 2/15: Judicial Confusion over Shared Competences, VerfBlog, 2017/5/31, https://verfassungsblog.de/mixity-after-opinion-215-judicial-confusion-over-shared-competences/, DOI: 10.17176/20170531-090845.

Tämän jo olemassa olevan toimivallan käyttämisen vaikutukset on myös asianmukaisesti rajattu neuvoston päätöksellä koskemaan vain UK:ta ja vain UK:n kanssa nyt tehtävien sopimusten soveltamisalaa. Myös jokainen uusi sopimus, jonka EU mahdollisesti myöhemmin tekee UK:n kanssa, ml. sopimuksen nykyiseen soveltamisalaan kuuluvat uudet täydentävät sopimukset, tullaan arvioimaan toimivallan jaon osalta aina tapauskohtaisesti uudelleen.

Valtioneuvoston toimivalta-arvio on sangen suorasukainen. Se katsoo, että koko sopimus on mahdollista tehdä EU:n yksinomaisen toimivallan nojalla, jolloin sen tekemiseen Suomessa sovellettaisiin ainoastaan PL 96 §:n mukaisia menettelyitä. Jos sopimus sen sijaan tehtäisiin kuten tämänkaltaiset sopimukset on tähän asti tehty, tuloksena olisi sekasopimus, jonka osapuolia ovat sekä unioni että jäsenvaltiot, ja sopimuksen tekemiseen sovellettaisiin SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisen menettelyn lisäksi kansallista tavanomaista kansainväliseen sopimukseen sitoutumista koskevaa menettelyä siltä osin, kun kyse on sitoutumisesta Suomen toimivaltaan kuuluviin määräyksiin. Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin 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. **Toisin kun valtioneuvosto asian esittää, kysymyksessä ei siis ole ainoastaan eurooppaoikeudellinen tulkinta- ja soveltamiskysymys vaan ratkaisu, jolla on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä, ja josta on olemassa myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.**

Asiantuntijoiden käyttöön ei ole toimitettu varsinaista sopimusluonnosta. **Kirjelmissä ei myöskään kuvata, mitkä ovat niitä jaetun toimivallan alaan kuuluvia kysymyksiä, joissa unioni käyttäisi nyt ensimmäistä kertaa toimivaltaa.** Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että esitysten perusteluissa tulee tehdä selkoa siitä, miltä osin sopimuksen määräykset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan ja korostanut, että toimivallan jakautumiseen kiinnitetään riittävästi huomiota (PeVL 6/2001). Esityksistä tulee riittävällä tarkkuudella käydä asiaryhmittäin ilmi, miltä osin sopimuksen määräykset tai niiden kohteena olevat seikat kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan (PeVL 31/2001). Myös UM:n laatimassa valtiosopimusoppaassa korostetaan, että

Käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa käsitellään sopimuksen suhdetta perustuslakiin ja tehdään kokoavasti selkoa perustuslain kannalta merkityksellisistä sopimusmääräyksistä. Perustuslakivaliokunnan käytäntö tulee ottaa asianmukaisesti huomioon, ja siitä on tehtävä selkoa ainakin viittausmaininnoilla tärkeimpiin asiaan liittyviin valiokunnan lausuntoihin. [6]

Valiokunta on korostanut, ettei eduskunnan hyväksymisen ulkopuolelle rajattaviin velvoitteiden osiin voi sisältyä lainsäädännön alaan kuuluvia — eikä niihin vaikuttavia — tai muutoin eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä. Näistä seikoista on annettava seikkaperäinen selonteko: ’Tämä on tärkeää viime kädessä sen eduskunnan tehtäväksi kuuluvan arvion kannalta, sisältääkö sopimus tai muu velvoite perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettuja määräyksiä’ (PeVL 24/2004 vp).

[6] Valtiosopimusopas – Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2017.

On vaikea ajatella, ettei tällä tulkinnalla olisi merkitystä myös nyt käsillä olevassa tilanteessa, jossa sen periaatteellinen merkitys voi olla vieläkin suurempi. UK-sopimuksessa käsitellään myös **perustuslaissa säänneltyjä kysymyksiä**. Tällaisia kysymyksiä sisältyy erityisesti lainvalvontaa ja rikosoikeudellista yhteistyötä käsittelevään lukuun (kts tarkemmin alla), joka on tässä sopimuksessa poikkeuksellisen laaja EU:n tavallisiin kauppa- ja yhteistyösopimuksiin verrattuna. Tätäkään seikkaa ei ole valtioneuvoston kirjelmässä tuotu esiin tai arvioitu erikseen.

Esimerkki: sopimuksen lainvalvontaa ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskeva luku

Valtioneuvoston mukaan sopimuksella luodaan uusia kansainvälisen yhteistyön toimintamuotoja, kuitenkin ottaen huomioon, ettei UK:n asema EU:n ja Schengen-alueen ulkopuolisena maana voi olla vastaava kuin niiden sisällä toimittaessa. Valtioneuvosto korostaa, että sopimuksen mukainen lainvalvonta- ja rikosoikeusyhteistyö voidaan keskeyttää, jos UK rikkoo sitoumustaan jatkaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista ja sen kansallista valvontaa. Huomioiden sen, että myös Venäjä ja Puola täyttävät tämän muodollisen kriteerin, vaatimusta ei voi pitää kovinkaan vakuuttavana. Tähän sopimuksen osaan sisältyy myös sitoumus siihen, että osapuolet kunnioittavat perus- ja ihmisoikeuksia sekä henkilötietojen korkean suojan tasoa. Sopimuksen tämän osan soveltamista seurataan ja hallinnoidaan lainvalvonnan ja oikeudellisen yhteistyön erityiskomiteassa.

Valtioneuvoston kuvaus on sangen yleistasoinen ja oikeudellisesti epätarkka, ja siksi sen arvioiminen on vaikeaa. Yleisesti esityksessä on pyritty häivyttämään kytkentöjä EU-lainsäädäntöön ja korostamaan Euroopan neuvoston sopimusjärjestelmää, mikä on toimivaltanäkökulmasta erikoista huomioiden, että EU:n yksinomainen toimivalta asiassa nojautuisi usein nimenomaan ERTA-doktriinille. Suomi on kuitenkin tehnyt kyseiset sopimukset kansallisen toimivallan nojalla ja on niissä sopimuspuolena. Tämän merkitystä ei ole kirjelmässä myöskään arvioitu.

Käytännössä vaikuttaa siltä, että sopimuksella ollaan ikään kuin perustamassa jonkinlaista vastavuoroisen tunnustamisen vaihtoehtoista järjestelmää, joka kuitenkin nojautuu EU-lainsäädännön asemesta Euroopan neuvoston sopimuksille. Epäselväksi jää monelta kohdin, onko tuloksena UK:n täysi osallistuminen unionin järjestelmiin, vai rakentuvatko ratkaisut viranomaisyhteistyölle ja esimerkiksi oikeusapupyynnöille. Esimerkkinä tästä toimii esimerkiksi sopimuksen osa, jolla mahdollistetaan toimivaltaisten viranomaisten välinen operatiivinen tiedon vaihto liittyen rikosten ennaltaehkäisemiseen, tutkimiseen ja selvittämisen, rikostuomioiden täytäntöönpanoon, yleisen turvallisuuden uhkien estämiseen sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseen. Tietoja voidaan vaihtaa esimerkiksi etsintäkuulutetuista ihmisistä tai kadonneista ihmisistä tai esineistä. UK:lla ei ole EU:n ja Schengen-alueen ulkopuolisena maana pääsyä Schengenin tietojärjestelmään (SIS II). Kuvauksen perusteella epäselväksi jää, miten sen osallistuminen jatkossa sopimuksen nojalla toteutetaan.

Joistakin sopimuksen kattamista asioista on jo olemassa EU-lainsäädäntöä, ja tällöin kyseiset seikat kuuluvat ERTA-doktriinin perusteella unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Tällaisia lienevät esimerkiksi määräykset UK:n ja EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisestä vastavuoroisesta ja automaattisesta DNA-tietojen, sormenjälkitietojen ja tiettyjen kansallisten ajoneuvorekisteritietojen vaihdosta, joiden tarkoituksena on mahdollistaa UK:n osallistuminen Prüm -tietojenvaihtoon unionin ulkopuolisena maana samalla tavoin kuin Norjan, Islannin, Liechtensteinin ja Sveitsin kanssa. Ongelmattomalta toimivaltanäkökulmasta vaikuttaa myös lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen (PNR-tiedot) vaihto UK:n ja EU:n matkustajatietoyksiköiden välillä sekä UK:n sekä EU:n lainvalvontayhteistyövirasto Europolin ja oikeudellisen yhteistyön virasto Eurojustin välisestä yhteistyöstä vakavan kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismin torjumiseksi.

Toimivalta- ja täysvaltaisuusnäkökulmista huomattavasti ongelmallisempia ovat sopimukseen sisältyvät määräykset rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta EU:n jäsenvaltioiden ja UK:n välillä syytetoimia sekä rangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Määräykset vastaavat valtioneuvoston mukaan pitkälti neuvoston puitepäätöstä eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä (2002/584/YOS), joka on täytäntöönpantu lailla lailla rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (1286/2003, jäljempänä EU-luovuttamislaki). Valtioneuvoston mukaan **EU-sääntelystä poiketen sallittua on kieltäytyä omien kansalaisten luovuttamisesta tai asettaa rajoituksia heidän luovuttamiseensa. Tämä on sallittua valtion oikeusjärjestelmän perusperiaatteisiin liittyvistä syistä. Myös poliittisista rikoksista luovuttamisesta on sallittua kieltäytyä, paitsi jos kyse on sopimuksessa tarkemmin määritellystä terrorismirikoksesta**. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevissa määräyksissä edellytetään useita notifikaatioita liittyen muun muassa toimivaltaisten viranomaisten nimeämiseen. EU-luovuttamislaissa säädetyn mukainen viranomaisjärjestelmä edellyttäisi Suomessa erillisen lainsäädännön valmistelua. EU-luovuttamislakia vastaava ratkaisu myös Suomen kansalaisen luovuttamisesta edellyttäisi erillistä lainsäädäntöä.

Määräys on merkittävä perustuslain 9 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa vastoin tahtoaan saa luovuttaa tai siirtää toiseen valtioon. Yleisen luovuttamislain 2 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa luovuttaa. Kiellosta on määrätyin edellytyksin poikettu EU-luovuttamislaissa, jota kuitenkin sovelletaan ainoastaan EU:n jäsenvaltioiden välillä. Valtioneuvosto esittää asian ratkaisemista niin, että Suomi antaisi erillisen lainsäädännön puuttuessa Suomi antaisi mainittuja perustuslain ja yleisen luovuttamislain säännöksiä vastaavan **selityksen**, jonka mukaan Suomen kansalaista ei luovuteta. Lisäksi tarkoituksena on, että Suomi antaisi **selityksen**, jonka mukaan poliittisesta rikoksesta ei luovuteta muissa kuin tilanteissa, joissa kyse on sopimuksessa määritellystä terrorismirikoksesta. Lisäksi

> *Notifikaatioita edellytetään myös kauttakuljetuksesta päättävistä viranomaisista, luovutettavaksi pyydetyn henkilön suostumukseen liittyvistä tilanteista, kaksoisrangaistavuuden edellyttämisestä sopimusmääräysten mukaisissa listarikostilanteissa sekä kielistä, joilla Suomeen toimitetut pidätysmääräykset hyväksytään. Kunnes erillinen lainsäädäntö on voimassa, tarkoituksena on, että Suomi*

antaisi notifikaatiot perustuen yleiseen luovuttamislakiin ja sopimuksessa sallittuun ratkaisuun edellyttää kaksoisrangaistavuutta listarikoksissa.

Nämä kaikki ovat yksilön oikeusturvan kannalta erittäin mittavia kysymyksiä, joilla on merkittävä valtiosääntöinen ulottuvuus. Vastaavia kysymyksiä on käsitelty esimerkiksi valiokunnan lausunnossa PeVL 5/2007 vp, jossa niitä käsitellään perustuslain soveltamisen osalta huomattavan yksityiskohtaisesti. Onko niin, että samoilla kysymyksillä UK:n kanssa tehtävän sopimuksen kohdalla ei ole valtioneuvoston arviossa mitään merkitystä?

Lisäksi järjestelyssä herää kysymys valtioneuvoston esittämien selitysten käytöstä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään lähtenyt siitä, 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. PeVM 2/2008 vp, s. 3/II, PeVL 16/2005 vp, s. 2 ja PeVL 15/2004 vp, s. 2/I). PeVL 19/2010 vp, PeVL 8/2015 vp, s. 3, PeVM 2/2015 vp, s. 3, PeVL 21/2003 vp, s. 2/I). Myös tulkitsevalla välineellä voi olla merkitystä lainsäädännön alaan selvästi kuuluvan kansallisen sääntelyoikeuden määräytymisen kannalta tai arvioitaessa sääntelyoikeutta jäsenvaltion täysivaltaisuuden kannalta (ks. myös PeVL 16/2005 vp, s. 3/I, PeVL 61/2017 vp). Valtioneuvoston kirjelmässä kokonaan käsittelyä vaille jää tilanne, jossa EU:n tekemään sopimukseen tehtäisiin kansallisesti selityksiä, jotka koskevat perustuslain soveltamista.

Toimivaltanäkökulmasta erikoinen ratkaisu on myös, että Suomi antaisi notifikaationsa perustuen yleiseen luovuttamislakiin, kun kysymyksessä olisi unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva sopimus. Valiokunta on aikaisemmin korostanut myös, että täytäntöönpanomääräykset voivat Suomessa kuulua myös lainsäädännön alaan ja edellyttää siten eduskunnan hyväksymistä (PeVL 19/2010 vp).

Huomattavan ongelmallisia ovat myös kansainvälistä rikosapua koskevat määräykset. Valtioneuvosto katsoo niiden täydentävän Euroopan neuvostossa vuonna 1959 tehtyä keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevaa eurooppalaista yleissopimusta sekä siihen liitettyjä lisäpöytäkirjoja vuosilta 1978 ja 2001 ja koskevan mm. ’toimivaltaisten viranomaisten määrittelyä; muun kuin pyydetyn tutkintatoimenpiteen käyttöä, pakkokeinojen käyttöä, ilmoitusvelvollisuuksia, ne bis in idem –kieltäytymisperustetta; pyynnön täyttämisen määräaikoja sekä yhteisiä tutkintaryhmiä’. Valtioneuvoston mukaan määräykset vastaavat osin eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetussa direktiivissä (2014/41/EU) omaksuttuja malleja. Kuvaus on asian valtiosääntöoikeudellisen merkityksen huomioiden aivan liian summittainen. Toimittaessa kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain soveltamisalalla käytännössä toinen valtio lähettää oikeusapupyynnön ja Suomi harkitsee, voidaanko pyyntöön suostua. Esimerkiksi kaksoisrangaistavuuden vaatimus asettaa tällöin rajoituksia. Jos tilanteeseen taas sovellettaisiin eurooppalaista tutkintamääräystä, prosessi on toisenlainen ja vastavuoroiseen tunnustamiseen pohjautuva. Käytännössä tämä tarkoittaa myös sitä, että jos pyydetty tutkintatoimenpide (esim. pakkokeino) on sellainen, jota Suomen lainsäädäntö ei mahdollista, keino mukautetaan eli käytetään suomalaista vastaavaa keinoa. Valtioneuvoston kirjaus jättää avoimeksi sen, kumpaa mallia UK:n kanssa on jatkossa tarkoitus soveltaa. Kyseessä on yksilöön kohdistuva pakkokeinojen käyttö, jota koskeva toimivalta tulee määritellä tarkkaan.

Myös näitä kysymyksiä käsitellään yksityiskohtaisesti valiokunnan lausunnossa PeVL 5/2007 vp, jossa valiokunta piti esimerkiksi yhteisten tutkintaryhmien perustamista ja toiminnan mahdollistamista merkityksellisinä täysivaltaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn kannalta. Valiokunta katsoi, että Suomessa tällainen tutkintaryhmä toimii Suomen viranomaisten johdon ja valvonnan alaisena Suomen lainsäädännön mukaisesti ja korosti, että mm. ryhmän toimivaltuuksista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (ks. PeVL 16/2004 vp, s. 4). Näistä periaatteista poikkeava ratkaisu voisi olla ongelmallinen sopimuksentekovaltaa koskevien perustuslain 93 ja 94 §:n säännösten kannalta. Jos sopimuksen tarkoituksena on mahdollistaa yhteiset tutkintaryhmät, siinä tulee selkeästi määritellä, millä edellytyksillä ja missä roolissa toisen valtion viranomainen voi toimia Suomen alueella.

Lisäksi sopimukseen sisältyy rikosrekisteritietojen vaihtoa tehostavia määräyksiä, jotka valtioneuvoston mukaan myös täydentävät ja osin korvaavat Euroopan neuvoston sopimuksia. Lisäksi sopimuksessa on määräyksiä muun muassa lasten kanssa työskenteleviä henkilöitä koskevista pyynnöistä sekä tietojen toimittamista sähköisesti sekä velvoite olla vetoamatta Euroopan neuvoston vuoden 1959 oikeusapusopimuksen 13 artiklan sekä sopimukseen 1978 tehdyn lisäpöytäkirjan 4 artiklan nojalla tehtyihin varaumiin. Suomella on oikeusapusopimukseen liittyviä varaumia, mutta ne eivät näyttäisi kohdistuvan näihin artikloihin. Valtioneuvoston kirjelmässä asiaa ei kuitenkaan ole selvitetty.

Myöhemmässä jatkokirjelmässään valtioneuvosto täydentää, että rikosrekisteritietojen vaihtoa koskevat määräykset vastaavat pitkälti EU:n jäsenvaltioiden välillä olevaa ns. ECRIS-sääntelyä.[7] Sääntelyn ulottaminen Suomen ja UK:n väliseen yhteistyöhön sopimuksen mukaisesti edellyttää kansallista sääntelyä sekä toimivaltaisia viranomaisia koskevat notifikaatiot.

Euroopan neuvoston sopimuksiin viitataan myös rahanpesua ja terrorismin rahoitusta koskevassa kohdassa. Valtioneuvoston mukaan ’Määräykset korvaavat samaa asiaa koskevien Euroopan neuvoston vuosina 1990 ja 2005 tehtyjen rahanpesua, etsintää ja takavarikkoa sekä menetetyksi tuomitsemista koskevien sopimusten määräykset’. Suomi on sopimuspuolena vuoden 1990 sopimuksessa mutta ei vuoden 2005 sopimuksessa, ja avoimeksi jää, mitä ’korvaamisella’ tässä yhteydessä tarkoitetaan. Valtioneuvoston mukaan

> *Sopimusmääräykset velvoittavat laaja-alaiseen, rikosasiaan liittyvään omaisuuden jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevaan yhteistyöhön. Lisäksi osa XI sisältää määräyksiä pankkitilitietoihin liittyvästä yhteistyöstä. Sopimus sisältää muun ohella määritelmäkuvaukset, määräykset pyynnössä noudatettavasta menettelystä, kieltäytymisperusteista, toimivaltaisista viranomaisista, kuluista sekä kielistä, joilla yhteistyöpyynnöt hyväksytään. Myös osaan XI sisältyy notifikaatiovelvoitteita toimivaltaisista viranomaisista, valmiudesta hyväksyä yhteistyöpyyntöjä koskien*

[7] Perustuu neuvoston puitepäätökseen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisen rikosrekisteritietojen vaihdon järjestämisestä (2009/315/YOS) ja neuvoston päätökseen eurooppalaisen rikosrekisterijärjestelmän (ECRIS) perustamisesta (2009/316/YOS). Mainittu puitepäätös ja päätös on pantu Suomessa täytäntöön lailla rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (214/2012).

muiden kuin rahalaitosten hallussa olevista tilitiedoista, kaksoisrangaistavuudesta luopumisesta listarikostilanteissa sekä kielistä, joilla tehtyjä yhteistyöpyyntöjä pyynnön vastaanottanut valtio hyväksyy.

Erikoista on, että EU:ssa on hyväksytty viisi rahanpesuun liittyvää direktiiviä ja yksi rikosoikeudellinen direktiivi, joita ei kirjelmissä mainita mitenkään, kuten ei myöskään näihin liittyvää valiokunnan mittavaa tulkintakäytäntöä (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 48/2018 vp). Kuitenkin näistä osa on annettu sisämarkkinoihin liittyvillä oikeusperustoilla, eli ne ovat aikaisemmin olleet myös UK:ta sitovaa EU-lainsäädäntöä.

Sopimukseen sisältyy valtioneuvoston mukaan lisäksi lainvalvontayhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla koskevat määräykset sopimuksen yhteisestä arvioinnista, sopimuksen edellyttämistä notifioinneista, sopimuksen tämän osan irtisanomisesta ja soveltamisen keskeyttämisestä sekä sopimuksen tätä osaa koskevasta riitojenratkaisusta. Osapuolet voivat milloin tahansa irtisanoa sopimuksen tämän osan. Kun Suomi ei ole sopimuksen osapuoli, se ei voi itsenäisesti irtisanoa sopimusta, vaan se voi ainoastaan tuoda näkemyksensä julki neuvoston päätöksenteon yhteydessä, jossa päätökset tehdään määräenemmistöllä.

Institutionaalinen rakenne

Sopimukseen sisältyy myös institutionaalisia määräyksiä. Kun kysymyksessä on unionin tekemä sopimus, jäsenvaltiot eivät ole sen soveltamiseen tarvittavissa instituutioissa edustettuina. Unionia edustaa SEU 17 artiklan mukaisesti komissio, mutta unionin kannoista ja politiikkalinjauksista päättää SEU 16 artiklan mukaisesti aina neuvosto. Tämä on seurausta siitä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä jo todetusta, että ’kansainvälisten sitoumusten tekemistä koskevaan unionin toimivaltaan kuuluu toimivalta liittää näihin sitoumuksiin institutionaalisia määräyksiä. Sillä, että niitä on sopimuksessa, ei ole vaikutusta sopimuksen tekemistä koskevan toimivallan luonteeseen. Nämä määräykset ovat nimittäin luonteeltaan liitännäisiä, ja ne kuuluvat siis samaan toimivaltaan kuin aineelliset määräykset, joihin ne on liitetty’.[8]

Esimerkiksi Saksan perustuslakituomioistuin on suhtautunut tämänkaltaisiin komiteoihin CETA-sopimuksen kohdalla hyvin kriittisesti ja pitänyt niitä ongelmallisena Saksan parlamentin valtaoikeuksien kannalta:

Insofar as the Member States are not represented in the committees, they can only influence the committees’ procedures and decisions indirectly by agreeing on a common position in a Council decision under Art. 218(9) TFEU, which the representative of the European Union must then defend in the CETA committees. Yet this influence is limited by the fact that the Council takes decisions by qualified majority – unless the Treaties provide otherwise (Art. 16(3) TEU, Art. 218(8) subsection 1 TFEU). In light of the foregoing, Art. 218(9) TFEU will likely be generally applicable where the CETA Joint Committee decides to amend the protocols and annexes of CETA (cf. Art.

[8] Lausunto 2/15, 276 kohta.

30.2(2) first sentence of the CETA draft), or where it adopts binding interpretations of the Agreement (cf. Art. 8.31(3) second sentence, Art. 26.1(5) letter e of the CETA draft). 65

(3) In view of Art. 20(1) and (2) GG, democratic legitimation and oversight of such decisions appears uncertain and will likely only be guaranteed if decisions affecting the competences of the Member States or the scope of the European integration agenda are only taken with Germany's approval. It cannot be ruled out from the outset that this arrangement will not violate the Bundestag 's legislative powers and its responsibility with respect to European integration (cf. BVerfGE 142, 123 <183 and 184 para. 110 and 111>).[9]

Vastaava tilanne koskee nyt neuvoteltua sopimusta, jossa Suomi sen enempää kuin Saksakaan ei ole sopimuspuolen asemassa.

Ratkaisevaa siksi on se, onko unionin toimivalta sopimusten tekemiseen tosiaan yksinomaista, kuten valtioneuvosto esittää. Neuvoston päätöksessä määrätään EU:n sisäisestä toiminnasta sopimuksen hallintoelimissä, eli kumppanuusneuvostossa, kauppakumppanuuskomiteassa ja lukuisissa sopimuksella perustetuissa erityiskomiteoissa. Valtioneuvosto katsoo, että 'jäsenvaltioiden ja neuvoston asema, edut ja oikeudet on siis asianmukaisesti turvattu'. Etenkin rikosoikeuden kohdalla on perusteltua pohtia, onko näin todella. Riitojenratkaisu perustuu yhteisiin konsultaatioihin, joilla pyritään kumppanuusneuvostossa tai lainvalvonnan ja oikeudellisen yhteistyön erityiskomiteassa hyväksyttävään yhteisesti sovittuun ratkaisuun. Käytännössä sopimuksen kautta **voi syntyä tilanne, jossa UK:n viranomaiset voivat käyttää toimivaltaa Suomessa, mutta Suomella ei ole mahdollisuutta puuttua tähän itsenäisesti, koska se ei ole sopimuksen sopimuspuoli eikä edustettuna sen instituutioissa**. Kun sopimus tehdään EU-sopimuksena, **Suomella ei ole myöskään toimivaltasyistä mahdollisuutta tehdä asiasta tarkempia sopimuksia tai järjestelyjä suoraan UK:n kanssa**, ellei näitä ole sopimuksessa nimenomaisesti mahdollistettu.

Menettelystä ja väliaikaisesta soveltamisesta

Valtioneuvosto implisiittisesti tunnustaa, ettei ratkaisu ole ongelmaton, sillä sen kirjelmissä korostetaan, ettei nyt tehtävä ratkaisu muodosta ennakkotapausta, ja '[j]äsenvaltioissa ja unionin toimielimissä vallitsee yhteinen käsitys siitä, että sopimuksen tekeminen unionin puolesta ei muodosta ennakkotapausta'. Tämä seikka todetaan neuvoston päätöksissä, joissa 'tullaan vahvistamaan, että nyt tehtävä kumppanuussopimus ei vaikuta toimivallanjakoon jäsenvaltioiden ja unionin välillä muuten, kuin suhteessa UK:hon. Sopimus ei siis esimerkiksi vaikuta muihin jo olemassa oleviin tai tulevaisuudessa neuvoteltaviin kolmasmaasopimuksiin.' Tulkinnasta on tarkoitus sijoitella tekstiä neuvoston päätöksen artiklatekstiin ja perustelukappaleisiin sekä erillisiin komission ja neuvoston lausumiin.

Valtioneuvoston esittämä tulkinta ERTA-periaatteesta rakentuu sille, että EU:n toimivallan käyttö on *maakohtaista* eikä *ala- tai kysymyskohtaista*. Kyseistä tulkintaa on EU-tuomioistuimelle useaan kertaan tarjoiltu, mutta tämä ei ole sitä koskaan toistaiseksi

[9] BVerfG, Judgment of the Second Senate of 13 October 2016 - 2 BvR 1368/16 -, paras. 1-73, para 64-65.

vahvistanut.[10] Valtioneuvoston esittämän oikeudellisen argumentoinnin pitävyys on siis myös EU-oikeudellisesti kyseenalaista. Näitä epävarmuuksia ei kirjelmässä kuitenkaan tuoda esille.

Keskeinen perustelu sopimuksen tekemiselle unionisopimuksena on valtioneuvoston mielestä sekasopimusten hyväksymiseen kuluva aika. Sekasopimukset on hyväksyttävä sekä unionin toimesta että erikseen jokaisessa jäsenvaltiossa. Kyseisten sopimusten väliaikainen soveltaminen on tavanomaista ottaen huomioon, että sopimusten kansallinen ratifiointi- tai hyväksymismenettely eri jäsenmaissa kestää usein pitkään ja viivästyttää sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa. EU- tai valtiosopimusta tai niiden osaa voidaankin soveltaa väliaikaisesti ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa, jos sopimuksessa näin määrätään. Esimerkiksi EU:n ja Kanadan välistä CETA-sopimusta on sovellettu väliaikaisesti vuodesta 2017. EU voi päättää väliaikaisesta soveltamisesta kuitenkin vain siltä osin, kun sillä on toimivaltaa. Käytännössä sen on myös vaikeaa taata toimivaltansa ulkopuolelle sijoittuvien määräysten soveltaminen.[11] Eduskunnan hyväksymistä edellyttävää määräystä Suomi voi soveltaa väliaikaisesti vasta sen jälkeen, kun eduskunnan hyväksyminen on saatu.[12]

Jo päätetyn väliaikaisen soveltamisen osalta palataan jälleen kysymykseen perustuslain 94 § 1. momentin soveltamisesta. Esimerkiksi Saksan perustuslakituomioistuin katsoi CETA-sopimusta käsitellessään, että sen väliaikainen soveltaminen tulee rajata niihin kohtiin, jotka eivät vaikuta jäsenvaltion toimivaltaan.[13] Tällä kertaa neuvosto on jo tehnyt päätöksen *koko* sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta – mikä on huomattavan ongelmallista, jos sopimuksen koko sisältö ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.[14] Yllä kuvatun perusteella on vahvoja perusteita epäillä, ettei näin olisi.

Huomattava on myös, että allekirjoittamisesta ja sopimuksen hyväksymisestä tehdään erilliset päätökset. **Varsinaista estettä ei siis ole edes sille, että unionisopimuksena allekirjoitettu sopimus tehdään lopullisesti sekasopimuksena, kun unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivaltaraja on vahvistunut**.

Valtioneuvosto ei halua avata keskustelua toimivaltakysymyksistä. Se korostaa kirjelmässään tilanteen **poikkeuksellista ja ainutkertaista luonnetta** ja kuinka

[10] Kts tästä esim. Päivi Leino and Liisa Leppävirta 'Does Staying Together Mean Playing Together? The Influence of EU law on Co-operation between EU and non-EU States: the Nordic Example', 3 *European Law Review* (2018); Päivi Leino and Liisa Leppävirta, 'Is there room for legal pluralism in EU relations with third states? A study of Nordic approaches to European integration', teoksessa Gareth Davies, *Research Handbook on Legal Pluralism and EU law* (Edward Elgar 2018).

[11] Andrei Suse & Jan Wouters, THE PROVISIONAL APPLICATION OF THE EU'S MIXED TRADE AND INVESTMENT AGREEMENTS, Working Paper No. 201 – May 2018, https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2018/201suse .

[12] UM:n valtiosopimusoppaan mukaan 'Kun unionissa tehdään päätös sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta allekirjoittamisesta lukien tapauksissa, joissa sopimus sisältää Suomen toimivallassa olevia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, neuvoston pöytäkirjaan on tarvittaessa selkeyden vuoksi jätettävä lausuma siitä, että Suomi ei voi soveltaa sopimusmääräyksiä väliaikaisesti ennen kuin kansalliset toimenpiteet sopimuksen hyväksymiseksi (perustuslain 8 luvussa säädetyt menettelyt) on suoritettu loppuun'.

[13] BVerfG, Judgment of the Second Senate of 13 October 2016 - 2 BvR 1368/16 -, paras. 1-73, para 67-70.

[14] Jan Philipp Cludius, 'Chaos averted or executive overreach? On the provisional application of the "EU-UK Trade and Cooperation Agreement"' , https://voelkerrechtsblog.org/chaos-averted-or-executive-overreach/ .

Tämän jo olemassa olevan toimivallan käyttämisen vaikutukset on myös asianmukaisesti rajattu neuvoston päätöksellä koskemaan vain UK:ta ja vain UK:n kanssa nyt tehtävien sopimusten soveltamisalaa. Myös jokainen uusi sopimus, jonka EU mahdollisesti myöhemmin tekee UK:n kanssa, ml. sopimuksen nykyiseen soveltamisalaan kuuluvat uudet täydentävät sopimukset, tullaan arvioimaan toimivallan jaon osalta aina tapauskohtaisesti uudelleen.

Ensinnäkin sopimuksen tekeminen unionisopimuksena vaikuttaa kuitenkin automaattisesti jäsenvaltion mahdollisuuteen tehdä kahdenvälisiä sopimuksia UK:n kanssa. Neuvoston päätöksessä on valtioneuvoston mukaan mahdollistettu jäsenvaltioiden kahdenväliset järjestelyt tai sopimukset 'erityisissä kauppa- ja yhteistyösopimuksen kattamissa asioissa lentoliikenteen, tulli- ja alv-alaa koskevan hallinnollisen yhteistyön ja sosiaaliturvan aloilla tietyin ehdoin". Muilla sopimuksen kattamilla aloilla näitä täten ei voida tehdä. Täten Suomi ei voi tehdä UK:n kanssa tarkempia sopimuksia esimerkiksi rikosoikeuden tai operatiivisen yhteistyön aloilla.

Toiseksi valtioneuvoston esittämä tulkinta ERTA-periaatteesta rakentuu sille, että EU:n toimivallan käyttö on maakohtaista eikä ala- tai kysymyskohtaista. Kyseessä on tulkinta, jota EU-tuomioistuimelle useaan kertaan tarjoiltu, mutta jota se ei ole koskaan toistaiseksi vahvistanut.[15] Mahdollista on, ettei EU-tuomioistuin pidä valtioneuvoston tulkintaa tai esimerkiksi sopimuksen rakentumista välimiesoikeudelle ja Euroopan neuvoston sopimusrakenteelle EU-oikeuden mukaisena. Näitä varauksia ja oikeudellisia epävarmuuksia ei ole tuotu kirjelmässä esiin.

Kolmanneksi EU:n toimielimissä tehtyjen poliittisten sitoumusten tulkinta ja sitovuus voi olla monenlaista. Ainutkertaisuudella voidaan tarkoittaa monia asioita. Yleisesti huolestuttavaa on kuitenkin se, ettei EU viime aikoina ole kyennyt yhdenkään suuremman kriisin ratkaisemiseen tavalla, joka olisi sen omien perussopimusten ja jäsenvaltioiden valtiosääntöisten periaatteiden mukainen. EU-UK-sopimus on jälleen tästä valitettava esimerkki.

Neljänneksi kokonaisuutena arvioiden **valtioneuvoston jatkokirjelmät eivät anna riittäviä eväitä asian valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille**. Nyt käsiteltävinä olevissa kirjelmissä ei myöskään ole arvioitu, **edellyttäisikö sopimus perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunnan hyväksymistä**. Katson, että valiokunnan tulisi edellyttää kirjelmien tarkentamista valtiosääntöä koskevien seikkojen osalta.

[15] Kts tästä esim. Päivi Leino and Liisa Leppävirta 'Does Staying Together Mean Playing Together? The Influence of EU law on Co-operation between EU and non-EU States: the Nordic Example', 3 *European Law Review* (2018); Päivi Leino and Liisa Leppävirta, 'Is there room for legal pluralism in EU relations with third states? A study of Nordic approaches to European integration', teoksessa Gareth Davies, *Research Handbook on Legal Pluralism and EU law* (Edward Elgar 2018).