Janne Salminen 8.2.2021

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle neuvotteluista EU:n uudesta kumppanuudesta Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa (U 55/2020 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen kauppa- ja yhteistyösopimus. Valtioneuvosto on toimittanut asiassa eduskunnalle jatkokirjelmät UJ 50/2020 vp ja UJ 52/2020 vp. Valtioneuvoston mukaan eduskuntaa pyydetään käsittelyssään tässä vaiheessa ottamaan huomioon, että nyt on käsiteltävänä enää kysymys siitä, äänestääkö Suomi EU:n neuvostossa lopullisen sisältönsä jo saaneen sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen puolesta tai sitä vastaan, koska sopimusneuvotteluja ei enää jatketa.

2. Kysymys on joulukuussa 2020 valmistuneesta kansainvälisestä sopimuksesta Euroopan unionin ja Yhdistynyt kuningaskunnan välillä. Yhdistyneen kuningaskunnan ero Euroopan unionista on johtanut kahteen sopimukseen Euroopan unionin kanssa: varsinaiseen erosopimukseen ja nyt käsillä olevaan kauppa- ja yhteistyösopimukseen, jolla on tarkoitus järjestellä *Yhdistyneen kuningaskunnan ja unionin välisiä tulevaisuuden kauppa- ja yhteistyösuhteita*.

3. Itse erosopimuksen mukainen siirtymäkausi päättyi vuoden 2020 lopussa. Yhdistyneen kuningaskunnan puolelta käsillä oleva sopimus on hyväksytty. Euroopan unionissa on katsottu, että sopimukselle tarvitaan neuvoston ja Euroopan parlamentin hyväksyntä. Jotta sopimuksetön tila on vältetty, neuvosto on kuitenkin jo päättänyt sopimusten allekirjoittamisesta ja väliaikaisesta soveltamisesta 28.2.2021 saakka. Samalla unionin neuvosto on päättänyt, että kauppa- ja yhteistyösopimus solmitaan unionisopimuksena. Kauppa- ja yhteistyötä koskevalla sopimuksella ei ole tarkoitus vaikuttaa itse erosopimukseen, joka koskee ennen kaikkea kansalaisten ennen siirtymäkauden päättymistä saavuttamia oikeuksia sekä niitä taloudellisia vastuita, jotka Yhdistyneellä kuningaskunnalla on jäsenyysaikaisista taloudellisista sitoumuksista sekä erityisesti Irlannin saarella olevan Irlannin ja Pohjois-Irlannin välisen rajan tilannetta. Erosopimusta käsitellään valtioneuvoston kirjelmässä EJ 22/2019 vp.

4. Valtioneuvosto on perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla antanut eduskunnalle useita kirjelmiä vuoden 2020 aikana asiassa, joka nyt on saanut kauppa- ja yhteistyösopimuksen muodon (E 6/2020vp, EJ 5/2020 vp, EJ 16/2020 vp, U 55/2020 vp ja ja UJ 50/2020 vp). Alun perin ajatuksena vaikuttaa olleen, että Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa solmittaisiin sisällöiltään huomattavasti kunnianhimoisemmasta tulevaisuuden kauppa- ja yhteistyötä koskevasta sopimuksesta.

5. Valtioneuvoston nyt käsillä oleva jatkokirjelmä *ei sisällä mitään* selvitystä kansallisesta käsittelykehyksestä ja perustuslain tulkintaan palautuvaa arviota siitä, miten käsillä olevaa sopimusta olisi arvioitava kansallisen perustuslain näkökulmasta.

6. Havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunta ei myöskään ole aikaisemmin valtioneuvoston kirjelmien perusteella käsitellyt asiaa siten, että sopimusneuvottelujen missään vaiheessa olisi tuotu esiin käsityksiä siitä, millaisessa perustuslaillisessa viitekehyksessä sopimusta kansallisesti Suomessa käsitellään.

7. Perustuslain kannalta on asianmukaista sinänsä, että valtioneuvosto on tässä asiassa eri vaiheissa antanut eduskunnalle asiassa mahdollisuuden osallistua Suomen kannanmuodostukseen perustuslain 96 ja 97 §:n perusteella. Vastaavasti perustuslain kannalta ei ole erityisen tyydyttävää, että asiaa ei tähän mennessä ole arvioitu erityisesti kansallisen perustuslain näkökulmasta.

8. Perustuslain kannalta määräävää on se, miten toimivallan sopimuksen sisältöjen osalta ajatellaan jakautuvan. Se myös ratkaisee sen, missä määrin asia voi kansallisen käsittelyn osalta jäädä eduskunnan kannalta perustuslain 96 §:n varaan.

9. Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta säädetään perustuslain 93-97 §:ssä.

10. Kun Euroopan unioni tekee sopimuksia, ratkaisevaa kansallisen perustuslaillisen käsittelyn kannalta on sopimuksen sisältöjen suhteutuminen Euroopan unionin toimivaltaan.

Ensinnäkin, tilanteessa, jossa sopimus kuuluu kokonaisuudessaan unionin toimivaltaan, Euroopan unioni voi tehdä sopimuksen yksin. Tällöin sitä kutsutaan niin sanotuksia unionisopimukseksi, jotka hyväksytään neuvoston päätöksellä. Tällaiseen sopimukseen ei kuulu mitään erillistä kansallista hyväksymistä: kansainvälinen sopimus sitoo osana unionioikeutta myös jäsenvaltioita neuvoston päätöksen perusteella. Tällaisesta toimesta lähtökohtaisesti kansallisesti päätetään perustuslain 93.2 §:n ja 96 §:n valmistelukehyksessä.

Toiseksi, unionisopimuksista poiketen, sellaisia kansainvälisiä unionitoiminnan puitteissa tehtäviä kansainvälisiä sopimuksia, joiden osapuolina ovat Euroopan unionin lisäksi unionin jäsenvaltiot, kutsutaan sekasopimuksiksi. Sekasopimus on käytössä etenkin silloin, kun sopimus ei kaikilta osin kuulu EU:n toimivallan piiriin, vaan sisältää myös jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Sekasopimuksissa voi olla kysymys myös siitä, että unionin toimivaltaa halutaan rajata vain kysymyksiin, jotka ovat sen yksinomaisessa toimivallassa. Sekasopimuksen käsittely edellyttää unionisopimuksista poiketen unionin oman hyväksymispäätöksen ohella sitä, että kukin jäsenvaltio hyväksyy sopimuksen valtiosääntönsä mukaisesti siltä osin, kuin jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa sopimusta tehtäessä.

11. Sekasopimukset hyväksytään ja saatetaan voimaan kansallisesti ottaen huomioon myös perustuslain 94 ja 95 §:n säännökset kuten valtiosopimukset muutenkin. Sekasopimus kuitenkin hyväksytään kansallisesti vain siltä osin, kuin sopimuksen määräykset kuuluvat Suomen toimivaltaan. Jos kysymys ei ole sekasopimuksesta, asiasta päätetään perustuslain 93.2 §:n nojalla.

12. Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan toimivaltakysymystä seuraavasti

> SEUT 3 artiklan 1 kohdassa luetellaan alat, jotka kuuluvat kokonaisuudessaan pysyvästi unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Näihin kuuluvat mm. tulliliitto, kilpailusäännöt ja kauppapolitiikka.
>
> SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaan unionilla on lisäksi yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus ”siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta”. Tähän määräykseen on kodifioitu EU-tuomioistuimen vuodesta 1971 alkaen kehittynyt ja Lissabonin sopimuksen hyväksymiseen mennessä vakiintunut oikeuskäytäntö. Määräys koskee kaikkia politiikka-aloja ja kaikkia oikeusperustoja. Perusajatuksena on, että kun unioni antaa säännöksiä, joilla otetaan käyttöön yhteisiä sääntöjä, olivat ne missä muodossa tahansa, jäsenvaltioilla ei ole enää yksin tai edes yhdessä oikeutta sopia kolmansien valtioiden kanssa näihin sääntöihin mahdollisesti vaikuttavista velvoitteista.
>
> Jaetun toimivallan perusteella annettu EU-sääntely johtaa siis 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. Unionin yksinomainen toimivalta syntyy jo silloin, kun kansainväliset sitoumukset kuuluvat alaan, jonka yhteiset EU-säännöt suurelta osin kattavat (ks. esim. EU-tuomioistuimen lausunto 1/13 Haagin yleissopimuksesta, 71-73 kohta tai lausunto 3/15 Marrakeshin sopimuksesta 106-107 kohta). Tällöin jäsenvaltiot eivät enää voi tehdä EU-sääntelyyn vaikuttavia päällekkäisiä sopimuksia, vaikka ne eivät olisi mitenkään ristiriidassa EU-sääntelyn kanssa.
>
> Tältä pohjalta EU-tuomioistuin katsoi lausunnossaan 2/15 EU:n ja Singaporen välisen vapaakauppasopimuksen kuuluvan lähes kokonaisuudessaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Tuomioistuimen mukaan kyseisen sopimuksen ainoat jaettuun toimivaltaan kuuluvat määräykset liittyvät muihin kuin suoriin sijoituksiin unionin ja Singaporen välillä sekä sijoittajan ja valtion välisten riitojen ratkaisemiseen. UK:n kanssa nyt tehtävä sopimus ei sisällä vastaavia määräyksiä.
>
> 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. (muistio 13.1.2021, s. 9)

13. Valtioneuvoston kirjelmässä on siis päädytty siihen tulokseen, että sopimuksen sisällöt kuuluisivat Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan joko Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3.1 artiklan tai 3.2 artiklan nojalla.

14. Pääosin tämä arvio sopimuksen sisällöstä ja toimivallasta sopimuksen kattamilla aloilla vastaa omaa arviotani. Kysymyksessä on toimivallan jakautumisen kannalta varsin pitkälti tyypillinen ja suhteellisen suppea kauppaa koskeva kansainvälinen sopimus.

15. Olisin kuitenkin selkeämpi siinä, että vaikka pääosa sopimuksen sisällöistä kuuluukin nykyisellään Euroopan unionin toimivaltaan mainittujen artiklojen nojalla, sopimuksessa

on myös sisältöjä jotka eivät Euroopan unionin toimivaltaan kuulu ainakaan yksinomaisesti.

Nämä ovat ainakin matkustaja koskeva lentoliikenne, sosiaaliturvan koordinaatio tilanteessa, jossa ihmiset liikkuvat Euroopan unionista Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tai toisin päin sekä eräät hallinnollisen yhteistyön alat.

16. Erityisesti sosiaaliturvan koordinaatio ja hallinnollisen yhteistyön alat olivat mielestäni olleet perustellusti aiheina käsillä olevan sopimuksen luonnehtimiseksi myös niin sanotuksi sekasopimukseksi. Tällä seikalla olisi yllä selvittämilläni tavoin myös merkitystä sopimuksen kansallisen valtiosääntöisen käsittelyn kannalta.

17. Kuten valtioneuvosto kuitenkin on selvittänyt, etenkin Euroopan unionin tuomioistuimen lausunnon (Opinion) 2/15, *Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore,* perusteella unioni on irtaantunut siitä, että laajoissa sopimuksissa sisältöpala kerrallaan eriteltäisiin sopimuksesta eri toimivaltuuksien alaan kuuluvia sisältöjä. Määrääväksi on tullut sopimuksen pääasiallisen sisältö, ja sen tarkastelu missä määrin jaetun toimivallan alaan kuuluvat kokonaisuudet (eli siis muut kuin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat asiat) ovat kokonaisuudelle liitännäisiä vai eivät.

18. Kyseisen lausunnon kannalta vaikuttaa siltä, että huomattavan suuri osa sopimuksen materiaalisista määräyksistä kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Vaikka sen ohella sopimuksessa kiistatta on myös sellaisia sisältöjä, jotka eivät unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuulu, kokonaisuudessa ne ovat kuitenkin vähäisessä tai liitännäisessä osassa. Tämä puoltaa sopimuksen luonnehtimista unionisopimukseksi eikä siis sekasopimukseksi. Tämä seikka vaikuttaa myös kansalliseen käsittelytapaan. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että lausunto 2/15 ilmaisema tulkinta merkittävästi vaikuttaa niin, että kansalliset parlamentit voidaan helpommin rajata pois Euroopan unionin tekemien kansainvälisten sopimusten käsittelystä, mikä on myös ongelmallinen kehityskulku.

19. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että päätettäessä sopimuksen allekirjoittamisesta neuvostossa on tehty muutamia keskeisiä ja mielestäni myös valtiosääntöoikeudelliseen kokonaisarvioon vaikuttavia rajauksia sopimuksen sovellettavuuteen. Ne vaikuttavat jatkossa jäsenvaltion toimivaltaan niin, että kauppa- ja yhteistyösopimuksesta huolimatta jäsenvaltiolla säilyy toimivaltaa.

Ensinnäkin, päätöksellä on rajattu sopimus koskemaan vain Yhdistynyttä kuningaskuntaa. Toiseksi, neuvosto on nimenomaisesti osoittanut jäsenvaltioille mahdollisuuden neuvotella kahdenvälisiä sopimuksia tietyillä sopimuksen alueilla, ja nämä sopimuksen alueet ovat nimenomaan lentoliikenne, tulli- ja alv-alaa koskeva hallinnollinen yhteistyö ja sosiaaliturvan koordinaatio tietyin ehdoin. Näin osoitetut alat viittaavat siis juuri yllä mainitsemiini aloihin, jotka ovat unionin yksiomaisen toimivallan ulkopuolella. Kolmanneksi, jäsenvaltiot voivat edelleen tehdä myös Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa kahdenvälisiä sopimuksia sisällöistä, jotka eivät sisälly kauppa- ja yhteistyösopimuksen soveltamisalaan.

Nämä seikat kaventavat olennaisesti unionisopimuksen vaikutusta jäsenvaltion toimivallan alalla. Samalla ne myös rajaavat sellaisia sopimuksen piirteitä, jotka jatkossa muutoin uni-

onisopimuksen kohdalla olisivat rajoittaneet jäsenvaltion toimivaltaa sopimuksen vuoksi entisestään.

20. Oikeudellisesti poikkeuksellinen asetelma johtaa mielenkiintoiseen epäbalanssiin kansallisten käsittelyjen osalta unionin laajenemista ja unionin supistumista koskevien ratkaisujen kesken ja niihin liittyvien toimivaltaulottuvuuksien osalta. Käsillä oleva kauppa- ja yhteistyösopimus on hyvin poikkeuslaatuinen. Toisin kuin minkään muun kolmannen maan kanssa tehty sopimus, tämä kauppa- ja yhteistyösopimus on tehty entisen jäsenvaltion ja unionin välillä. Kuten myös valtioneuvoston muistiossa on todettu: ”Muiden maiden kanssa on aina aloitettu etäisemmästä suhteesta, ja pyritty sopimuksen avulla lähentymään. UK:n kanssa suunta on päinvastainen.” Lisäksi selvästi osittain voimaantuloaikatauluun liittyvistä syistä on päädytty unionisopimukseen eikä sekasopimukseen.

21. Kun selvityksen perusteella voi päätyä siihen käsitykseen, että unionisopimuksen käyttäminen ei vaikuta toimivallanjakoon jäsenvaltioiden ja unionin välillä kuin rajatusti suhteessa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja jos kauppa- ja yhteistyösopimuksen niillä aloilla, joilla Euroopan unionilla ja jäsenvaltioilla on jaettua toimivaltaa, jäsenvaltiot voivat edelleen kauppa- ja yhteistyösopimuksesta riippumatta tehdä myös kahdenvälisiä sopimuksia Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa, hyväksyn kauppa- ja yhteistyösopimuksen käsittelyn unionisopimuksena, vaikka siinä kaikki sisällöt eivät kuulukaan unionin yksinomaisen toimivallan piiriin, koska muut sen kattamat toimivallat ovat kuitenkin selvästi kokonaisuudessa vähäisessä ja liitännäisessä osassa ja niiden sopimukseen sisällyttämisen merkitys on yllä toteamallani tavalla rajattua.