Valiokunnan lausunto PeVL 31/2016 vp– U 21/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välisen kauppa- ja investointikumppanuussopimuksen neuvottelemisesta (TTIP-sopimus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välisen kauppa- ja investointikumppanuussopimuksen neuvottelemisesta (TTIP-sopimus) (U 21/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kaupallinen neuvos Kimmo Sinivuori, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntösihteeri Maria Pohjanpalo, ulkoasiainministeriö
- akatemiaprofessori Martti Koskenniemi
- oikeustieteen tohtori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan unionin neuvosto ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden edustajat valtuuttivat kesäkuussa Euroopan komission aloittamaan neuvottelut transatlanttisesta kauppa- ja investointikumppanuudesta (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) Yhdysvaltojen kanssa.

TTIP koostuu kolmesta pääneuvottelualueesta: markkinoillepääsystä, sääntelykysymyksistä ja globaaleista säännöistä. Markkinoillepääsyyn sisältyvät tavara- ja palvelukauppaan sekä julkisiin hankintoihin liittyvät kysymykset. Sääntelykysymykset kattavat puolestaan sääntely-yhteistyön, kaupan tekniset esteet, terveys- ja kasvinsuojelutoimet sekä sektorikohtaiset sääntelyaiheet. Globaalit säännöt sisältävät muut sopimuksen määräykset, jotka voisivat toimia mallina muiden kauppakumppanien kanssa solmittaville sopimuksille. Näitä ovat esimerkiksi määräyk-

set kestävästä kehityksestä sekä energiasta ja raaka-aineista. Sopimuksen erityisenä painopisteenä on pienten ja keskisuurten yritysten markkinoillepääsyn parantaminen.

Pidemmälle edenneissä aiheissa on tällä hetkellä olemassa viisitoista konsolidoitua, molempien osapuolten neuvotteluesityksistä koottua tekstiä. Nämä koskevat tavarakauppaa, maataloutta, alkuperäsääntöjä, palveluiden rajat ylittävää kauppaa, televiestintää, julkisia hankintoja, sääntelyyhteistyötä, hyviä sääntelykäytäntöjä, kaupan teknisiä esteitä, terveys- ja kasvinsuojelutoimia, pieniä ja keskisuuria yrityksiä, kilpailupolitiikkaa, valtionyhtiöitä, tullimenettelyjä ja kaupan helpottamista, sekä valtioiden välistä riitojenratkaisua. Lisäksi EU on antanut tekstiehdotukset kestävää kehitystä koskevasta luvusta sekä investointisuojasta ja -riitojenratkaisusta. Näistä keskustelut on vasta aloitettu.

Valtioneuvoston kanta

Monenkeskiset neuvottelut ovat aina olleet Suomelle ensisijaisia. Maailman kauppajärjestön WTO:n Dohan kierroksen pitkittyessä kahdenvälisten ja alueellisten sopimusten merkitys on kasvanut kauppapoliittisten intressien ja tavoitteiden turvaamisessa. Osaltaan alueelliset ja kahdenväliset järjestelyt täydentävät WTO:n sopimuksia.

Valtioneuvosto tukee vahvasti neuvotteluja kunnianhimoisesta, kattavasta ja tasapainoisesta vapaakauppasopimuksesta Yhdysvaltojen kanssa sekä neuvottelujen päättämistä mahdollisimman pian. Keskeistä on kuitenkin sopimuksen sisältö, ei sen aikataulu. Kaupan vapauttamisen ohella valtioneuvosto pitää sopimusta tärkeänä EU:n transatlanttisten suhteiden vahvistajana.

Valtioneuvosto tavoittelee sopimuksella eurooppalaisten yritysten markkinoillepääsyn parantamista tavara- ja palvelukauppaa vapauttamalla sekä avaamalla nykyistä laajemmin Yhdysvaltain julkisia hankintoja kilpailulle. Tavarakaupassa Suomelle keskeisiä tuoteryhmiä ovat muun muassa koneet ja laitteet, sähkökoneet ja -laitteet, lääkinnälliset ja optiset laitteet, muovit ja kumit, kivennäispolttoaineet ja -öljyt, eräät puu- ja kuparituotteet. Valtioneuvosto tavoittelee palveluja koskevien esteiden vähentämistä muun muassa seuraavilla aloilla: huolto ja korjaus, erilaiset tekniset suunnittelu- ja asiantuntijapalvelut, konsultointi, informaatio- ja viestintäala, tietoturva- sekä digitaaliset palvelut, arkkitehti- ja kaupunkisuunnittelupalvelut sekä arktiseen liikenteeseen ja öljynporaukseen liittyvät tukipalvelut. Yksittäisistä kysymyksistä muun muassa yritystoimintaan liittyvien henkilöiden maahantuloa koskevat kysymykset (esim. työlupien saannin helpottaminen Yhdysvaltoihin) ovat myös Suomelle tärkeitä.

Yhdysvalloissa tehtävissä julkisissa hankinnoissa valtioneuvosto pyrkii erityisesti syrjivien kotimaisuusvaatimusten poistamiseen. Lisäksi valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota julkisiin hankintoihin, jotka koskevat muun muassa merisektoria, tieto- ja viestintäalaa, energia- ja ympäristösektoria, terveydenhoitoalaa ja infrastruktuurihankkeita.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sopimuksella vähennetään päällekkäisiä ja raskaita testaus- ja sertifiointivaatimuksia sekä muita erilaisesta sääntelystä aiheutuvia esteitä Yhdysvalloissa erityisesti seuraavilla sektoreilla: koneet ja laitteet, lääkinnälliset laitteet, lääkkeet, informaatio- ja kommunikaatioteknologia, kosmetiikka ja kemia. Lisäksi sopimuksella tulee parantaa EU:n ja Yhdysvaltojen viranomaisten välistä yhteistyötä.

Valtioneuvoston tavoitteena on, että erilaisesta sääntelystä aiheutuvien esteiden poistamisella vähennetään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kustannuksia ja helpotetaan niiden pääsyä Yhdysvaltain markkinoille sekä mahdollistetaan turvallisten ja laadukkaiden tuotteiden nopeampi markkinoillepääsy. Ylimääräisestä sääntelystä johtuvien kustannusten aleneminen voi vaikuttaa myönteisesti myös kuluttajahintoihin. Samalla valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ylläpidetään EU:n korkeat standardit.

Valtioneuvosto tukee EU:n tavoitteita neuvotella Yhdysvaltojen kanssa WTO:n sopimuksia pidemmälle menevistä säännöistä. Tämän odotetaan edistävän vastaavista säännöistä sopimista muiden kauppakumppanien kanssa ja mahdollisesti myös neuvotteluja monenkeskisistä säännöistä.

Valtioneuvoston tavoitteena on edistää sopimuksella kestäviä, taloudellista kasvua ja työllisyyttä tukevia kansainvälisiä investointeja. Investointien osalta sopimus ei saa kuitenkaan estää jäsenvaltioiden oikeutta säätää ja edelleen kehittää syrjimättömästi esimerkiksi terveyden suojelua, kuluttajansuojaa, sosiaalista suojelua, työntekijöiden suojelua tai ympäristönsuojelua koskevaa lainsäädäntöä. Sopimus ei myöskään saa vapauttaa sijoittajia niille asetetuista oikeudellisista velvoitteista. Sijoittajan ja sopimusvaltion välisen riitojenratkaisumenettelyn osalta tavoitteena on saada aikaan investointituomioistuinjärjestelmä, johon sisältyy muutoksenhakumahdollisuus.

Valtioneuvosto katsoo, että sopimuksella tulee edistää kansainvälisten ympäristöä ja työelämän oikeuksia koskevien sopimusten ja standardien noudattamista ja toimeenpanoa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sopimus ei estä kehittämästä tai turvaamasta korkeaa terveyden, turvallisuuden, kuluttajien, työntekijöiden ja ympäristön suojelun tasoa EU:ssa ja Suomessa. Keskeistä on myös se, että sopimuksessa ei tehdä sitoumuksia julkisista palveluista. Koska sopimuksen julkisten palveluiden määritelmä ei välttämättä kata kaikilta osin Suomessa julkisen vallan järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveyspalveluja, on tärkeää varmistaa, että Suomi tekee näitä palveluja koskevat varaumat sopimuksen sitoumuksiin, kuten on tehty tähänkin asti.

Valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota koko neuvottelujen ajan avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. On tärkeää, että neuvotteluista annetaan ajantasaista tietoa sidosryhmille ja kansalaisille neuvottelujen eri vaiheissa. Myös EU-jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet sopimuksen sisältöön tulee taata.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Eduskunnan käsiteltävänä oleva valtioneuvoston kirjelmä koskee Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välistä kauppa- ja investointikumppanuussopimusta ja sitä koskevia neuvotteluja (jäljempänä myös TTIP-sopimus). Valtioneuvoston kirjelmän mukana on lähetetty muistio, mutta ei konkreettista sopimusehdotusta tai luonnosta sopimusehdotukseksi. Kirjelmän taustalla on suuren valiokunnan lausunto (SuVL 1/2014 vp), jossa se korosti, että valtioneuvosto on perustuslain 96 §:n 2 momentin nojalla velvollinen antamaan suurelle valiokunnalle

kaikki eduskunnan valtaoikeuksien kannalta oleelliset tiedot TTIP-neuvottelujen etenemisestä, sopimustekstien täsmentymisestä ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.

Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Säännöksen 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten.

Perustuslain 96 §:ssä säädetyn menettelyn on alun perin katsottu koskevan myös sellaisten kansainvälisten sopimusten valmistelua, joissa Euroopan unioni on sopimuspuolena (ks. SuVL 3/1995 vp, s. 5). Tältä osin perustuslaissa ei ole tehty poikkeusta U-kirjelmälle muutoin asetettavista sisältövaatimuksista. Esimerkiksi mahdollinen salassapitotarve tulee turvatuksi perustuslain 50 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan käsiteltäessä Suomen kansainvälisiä suhteita tai Euroopan unionin asioita valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan on katsonut asian laadun vaativan.

Valtioneuvoston kirjelmään ei sisälly sopimusluonnosta, vaan ainoastaan muistio, jossa yleisluonteisesti kuvataan sopimuskokonaisuutta. Tällaisenaan kirjelmä ei mahdollista TTIP-sopimuksen yksityiskohtaista perustuslaillista arviointia. Perustuslakivaliokunta pitää valtiosääntöisen arvioinnin kannalta ongelmallisena myös sitä, ettei valtioneuvoston kirjelmässä ole yksityiskohtaisesti tarkasteltu sopimusmääräysten suhdetta lainsäädännön alaan ja ettei siihen sisälly arviota sopimuksen valtiosääntöoikeudellisista ulottuvuuksista. Asian tässä käsittelyvaiheessa perustuslakivaliokunta pitää mahdollisena esittää vain eräitä yleisiä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia TTIP-sopimuksesta.

Arviointia

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.

Valtioneuvoston arvion mukaan TTIP-sopimus sisältää sopimusmääräyksiä, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan ja kansallisen lainsäädännön alaan. Tällaisia määräyksiä sisältyisi ainakin sopimuksen palvelujen kauppaa ja investointeja sekä teollis- ja tekijänoikeuksia koskeviin sopimusosioihin.

Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan 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. Kysymystä Suomen toimivaltaan kuuluvien sopimusmääräysten hyväk-

symisen käsittelyjärjestyksestä on syytä tarkastella siitä näkökulmasta, onko asiassa kyse täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle.

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).

Kansainvälinen velvoite koskee perustuslain 94 §:n 2 momentin perusteluiden mukaan Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse olisi liittymisestä Euroopan unionin kaltaiseen, tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaissa säädetyillä aloilla. Sen sijaan esimerkiksi uudenkaan toimivallan siirto järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on, ei tapauksesta riippuen välttämättä merkitse Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti siihen, miten uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena, samoin kuin esimerkiksi siihen, miten uuden toimivallan siirto liittyy jo aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan. Esimerkiksi jos siirrolla ei muutettaisi jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn luonnetta, ei siirtoa ole arvioitava Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi (HE 60/2010 vp).

TTIP-sopimus on ns. sekasopimus eli jaetun toimivallan sopimus, jonka määräykset kuuluvat osin Euroopan unionin ja osin jäsenvaltion toimivaltaan. Eduskunnan hyväksymispäätös koskisi siis sopimusta siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan (ks. esim. PeVL 56/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä investointisuojasopimusten sopimusvaltioita velvoittavia riidanratkaisumenettelyä koskevia määräyksiä ei ole nähty valtion täysivaltaisuuden rajoituksina perustuslain tarkoittamassa merkityksessä, vaikka menettely saattaakin johtaa esimerkiksi korvausvelvollisuuden asettamiseen. Valiokunta on antanut asian arvioinnissa merkitystä sille, että tällaiset määräykset vastaavat investointisuojasopimusten yleistä käytäntöä ja että riitojen ratkaiseminen välitys- ja sovittelumenettelyssä keskittyy kulloiseenkin yksittäistapaukseen eikä ratkaisulla ole yleisempää merkitystä (ks. PeVL 13/1997 vp).

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan komissio on esittänyt, että TTIP-sopimuksessa luovuttaisiin perinteisestä kansainvälisissä investointisuojasopimuksissa käytetystä riitakohtaisesta ad hoc -menettelystä, jossa riidan osapuolet valitsevat välimiehet, ja tilalle perustetaan kaksivaiheinen investointituomioistuin. Ehdotetun investointituomioistuimen edut verrattuna välimiesmenettelyyn ovat siinä, että tuomioistuinta koskevat määräykset tukisivat riidanratkaisun avoimuutta,

riippumattomuutta ja asiantuntemusta sekä oikeuskäytännön johdonmukaisuutta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällaiset seikat ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ja tavoiteltavia, mistä syystä perustuslakivaliokunta pitää komission ehdotusta aikaisempiin ehdotuksiin nähden edistysaskeleena.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa kuitenkin, ettei käytössä olevasta selvityksestä käy vakuuttavasti ilmi, miksi riippumattomien tuomioistuinten varaan oikeusturvan asianmukaisesti järjestäneiden osapuolten välisen sopimuksen mukaiset sijoittajan ja valtion elinten väliset oikeusriidat olisi perusteltua ratkaista muualla kuin kansallisissa tuomioistuimissa. Valiokunnan mielestä sijoittajien oikeussuojasta olisi nyt käsillä olevassa sopimuksessa mahdollista huolehtia turvautumalla olemassa oleviin, kansallisiin oikeussuojajärjestelyihin. Tämä olisi omiaan myös vähentämään sellaista menettelyä, jonka ainoana tarkoituksena olisi suotuisimmaksi arvioidun tuomioistuimen löytäminen.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka investointituomioistuimen perustaminen voidaan hahmottaa kysymyksenä, jota on Suomen valtiosäännön näkökulmasta arvioitava toimivallan siirtämisenä kansainväliselle toimielimelle, tällä on vaikutuksia asian käsittelyjärjestykseen ainoastaan silloin, jos toimivallan siirto katsotaan valtion täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi. Tämän lopullinen arviointi edellyttäisi sen yksityiskohtaista selvittämistä, miltä osin investointituomioistuimelle siirtyisi tuomiovaltaa asioissa, jotka nykyisin kuuluvat nimenomaan Suomen toimivaltaan. Arvioinnissa on merkitystä myös perustettavan tuomioistuimen toimivallalla.

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. TTIP-sopimuksen arviointia valtiosäännön näkökulmasta vaikeuttaa se, että käytettävissä ei ole kattavaa ja yksityiskohtaista selvitystä myöskään siitä, miltä osin sopimus koskee Euroopan unionin toimivaltaan yksinomaan kuuluvia kysymyksiä ja miltä osin joko jaettuun toimivaltaan tai jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä.

Asian jatkokäsittelyssä on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä kiinnittää huomiota niihin valtioneuvoston kirjelmästäkin ilmeneviin huoliin, joiden mukaan ulkomaisen sijoittajan mahdollisuus vaatia valtion lainsäädännön ja viranomaistoimien saattamista sopimuksen mukaisessa menettelyssä arvioitavaksi saattaisi tarjota mahdollisuuden painostaa yksittäistä viranomaista päätöksenteossa. Asian jatkokäsittelyssä merkityksellistä on myös se, missä määrin sopimuksella vaikutettaisiin mahdollisuuteen kansallisesti säännellä tiettyjä toimintaympäristöjä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2016 vp

Helsingissä 15.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Simon Elo ps
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen