Valiokunnan lausunto PeVL 32/2016 vp– E 32/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välisen vapaakauppasopimuksen oikeudellinen tarkastus

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välisen vapaakauppasopimuksen oikeudellinen tarkastus (E 32/2016 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 SELVITYS

Ehdotus

E-kirjeen tarkoituksena on informoida eduskuntaa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välisten vapaakauppaneuvottelujen päättämisen jälkeen investointisuojaa koskevaan osuuteen oikeudellisen tarkastelun puitteissa tehdyistä muutoksista. Euroopan unioni ja Kanada saivat helmikuussa 2016 päätökseen kahdenvälisen vapaakauppasopimuksen (CETA, Comprehensive Economic and Trade Agreement) oikeudellisen tarkastuksen.

Oikeudellisen tarkistuksen puitteissa sopimuksen velvoitteita ja riitojenratkaisua tarkennettiin. Tarkennetussa sopimustekstissä riitojenratkaisun riippumattomuutta, asiantuntevuutta ja avoimuutta on edelleen parannettu. Riitoja mahdollisesti rahoittavien kolmansien osapuolten henkilöllisyys on julkistettava. Investointituomioistuinmenettely sisältää myös mahdollisuuden muutoksenhakuun.

Valmis
5.0

Riitoja ratkaisevan investointituomioistuimen ensimmäisen asteen 15 jäsenen tulee olla oikeudellisiin virkoihin asianmukaisen pätevyyden omaavia henkilöitä. Näistä viisi olisi Kanadan ehdottamaa tuomaria, viisi eurooppalaista tuomaria ja viisi kolmannen maan kansalaisuuden omaavaa tuomaria. Riidan ratkaisisivat aina kolmesta tuomarista muodostettu paneeli, jonka puheenjohtajana toimisi aina kolmannen maan kansalaisuuden omaava tuomari.

Valtioneuvoston kanta

Saavutettu neuvottelutulos vastaa kaikilta muilta osiltaan edelleen kirjeessä U 70/2010 vp esitettyä Suomen kantaa.

Oikeudellisen tarkastuksen puitteissa tehdyt muutokset sisältävät sääntelyoikeuden kirjauksen itse sopimustekstiin sekä uudenlaisen pysyvään kaksiasteiseen investointituomioistuimeen perustuvan riitojen ratkaisumenettelyn, joka pohjautuu unionin TTIP-neuvottelujen puitteissa tekemään ehdotukseen.

Suomi pitää lainsäädäntöoikeuden kirjaamista itse sopimukseen tärkeänä ja katsoo nyt muutetun CETA:n riitojenratkaisumenettelyn osaltaan tukevan investointiriitojen käsittelyn uudistamistavoitteita, johon on kiinnitetty EU:ssa huomiota. Näin ollen Suomi pitää myös hyvänä ratkaisuna kyseisen riitojenratkaisumenettelyn sisällyttämistä CETA-sopimukseen.

CETA-ratkaisun vaikutusta TTIP-neuvotteluihin on hyvin vaikea arvioida, koska investointisuojasta ja riitojenratkaisusta on vasta helmikuussa käyty ensimmäinen alustava keskustelukierros, jossa ei käsitelty riitojenratkaisua.

Osapuolten pyrkimystä perustaa yhdessä muiden kauppakumppanien kanssa monenvälinen investointiriitatuomioistuin ja siihen liittyviä kysymyksiä tarkastellaan tarkemmin siinä vaiheessa kun komissio tekee sitä koskevan erillisen neuvotteluvaltuusesityksen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

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. EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan väliseen vapaakauppasopimukseen (jäljempänä myös CETA-sopimus) lisättäväksi ehdotettava, riidanratkaisua ja tuomioistuinjärjestelmää koskeva sääntelykokonaisuus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Muutenkin sopimukseen vaikuttaa E-kirjeen tietojen perusteella sisältyvän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan suostumus on näin ollen tarpeen sopimukseen.

CETA-sopimus on valtioneuvoston arvion mukaan 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).

Sopimusehdotuksen valtiosääntöistä arviointia vaikeuttaa se, ettei valtioneuvoston selvityksessä ole yksityiskohtaisesti tarkasteltu sopimusmääräysten suhdetta lainsäädännön alaan ja ettei siihen sisälly arviota sopimuksen valtiosääntöoikeudellisista ulottuvuuksista. Sopimusta ei näin ollen ole kokonaisuudessaan mahdollista tarkastella perustuslain kannalta tässä vaiheessa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota sopimukseen ehdotetun riidanratkaisumenettelyn perusteisiin ja kysymykseen toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle.

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 hyväksymisen 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).

CETA-sopimukseen on ehdotettu riidanratkaisumenettelyä, joka poikkeaa kansainvälisiin investointisuojasopimuksiin yleensä sisältyvästä välitystuomioistuinjärjestelystä. Sopimukseen ehdotetaan otettaviksi määräykset pysyvästä, kaksiasteisesta investointituomioistuinjärjestelmästä. Määräykset tukisivat tuomioistuimen toiminnan avoimuutta, riippumattomuutta ja asiantunte-

musta sekä oikeuskäytännön johdonmukaisuutta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällaiset seikat ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ja tavoiteltavia. Valiokunta kiinnittää toisaalta huomiota myös siihen, että sijoittajien oikeussuojasta olisi nyt käsillä olevassa sopimuksessa mahdollista huolehtia turvautumalla olemassa oleviin, kansallisiin oikeussuojajärjestelyihin.

Investointituomioistuimella ei olisi yksinomaista toimivaltaa investointiriitojen ratkaisuun. Valtio olisi kuitenkin sidottu käsittelyyn investointituomioistuimessa, jos sijoittaja valitsisi saattaa asian vireille siellä. Tuomioistuimen ratkaisuissa olisi lähtökohtaisesti kyse ainoastaan mahdollisten korvausten määräämisestä sopimusrikkomustilanteissa tai omaisuuden palauttamisesta kantajalle. Kysymys on näin ollen yksittäistapauksellisista ratkaisuista, joilla ei ole suoranaista yleisempää merkitystä. Lisäksi sopimukseen sisältyisi järjestelyjä, joilla turvataan kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa tulkita kansallista lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että investointituomioistuimen sidonnaisuutta kansallisten tuomioistuinten tekemiin kansallista lainsäädäntöä koskeviin tulkintoihin lisäisi kuitenkin nyt ehdotettua enemmän sellainen ratkaisu, jonka mukaan kansalliset oikeussuojakeinot olisi käytettävä loppuun ennen asian käsittelyä investointituomioistuimessa. Tämä olisi omiaan myös vähentämään sellaista menettelyä, jonka ainoana tarkoituksena olisi suotuisimmaksi arvioidun tuomioistuimen löytäminen.

Pysyvällä tuomioistuinjärjestelmällä korvattaisiin aiemmin vakiintuneesti investointisuojasopimuksiin sisältynyt riitakohtainen välimiesmenettely. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin investointisuojasopimukseen otettua riidanratkaisumenettelyä koskevaa määräystä arvioidessaan antanut täysivaltaisuuden kannalta merkitystä sille, että riidanratkaisua koskevat määräykset vastaavat investointisuojasopimusten yleistä käytäntöä ja että riitojen ratkaiseminen keskittyy kulloiseenkin yksittäistapaukseen (PeVL 13/1997 vp). 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.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää vielä huomiota niihin erityisesti EU:n ja Yhdysvaltain välisen transatlanttisen kauppa- ja investointikumppanuussopimuksen valmistelun yhteydessä esitettyihin 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 32/2016 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 Liisa Vanhala