

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 149/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Pasi-Heikki Vaaranmaa, ulkoasiainministeriö
- kaupallinen neuvos Maria Pohjanpalo, ulkoasiainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Martti Koskenniemi
- professori Tuomas Ojanen
- apulaisprofessori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi lokakuussa 2016 Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä allekirjoitetun laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Sopimus on luonteeltaan sekasopimus, jonka määräykset kuuluvat osittain jäsenvaltioiden ja osittain Euroopan unionin toimivaltaan.

Sopimus tulee voimaan sitä päivää seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä, kun osapuolet ovat ilmoittaneet toisilleen voimaantulon edellyttämien menettelyjen saattamisesta päätökseen tai jonain muuna osapuolten sopimana päivänä. Sopimusta sovelletaan neuvoston päätöksen mukaan väliaikaisesti, kunnes sopimus on tullut voimaan. Esitykseen sisältyvä sopimuksen voimaansaattamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kun sopimus tulee voimaan.

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2017 vp

Esityksen eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa ehdotusta tarkastellaan perustuslain kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain 94 ja 95 §:n, yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon, elinkeinovaipauden ja julkisten sosiaali- ja terveystalveluiden turvaamisen kannalta. Sopimus voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaiaksi voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämijärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä allekirjoitetun laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (jäljempänä Ceta-sopimus) sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Sopimus on luonteeltaan sekasopimus, jonka määräykset kuuluvat osittain jäsenvaltioiden ja osittain Euroopan unionin toimivaltaan. Eduskunnan hyväksymispäätös koskee siten vakiintuneen käytännön mukaan sopimusta siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan.

Hyväksymispäätöksen ala

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.

Ceta-sopimus sisältää huomattavan määrän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Määräyksistä on tehty hallituksen esityksessä selkoa perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen ja varsin seikkaperäisesti. Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti sopimus edellyttää eduskunnan hyväksymistä.

Esityksessä ei pyydetä eduskunnan suostumusta yhteiselle tulkitsevalle välineelle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisestä laaja-alaisesta talous- ja kauppasopimuksesta (CETA). Tulkitsevassa välineessä selitetään sen johdanto-osan mukaan valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklassa tarkoitettulla tavalla selkeästi ja yksiselitteisesti, mitä Kanada sekä Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot sopivat tietyistä Ceta-sopimuksen määräyksistä, jotka ovat olleet julkisen keskustelun ja epätietoisuuden kohteena, ja esitetään niiden sovitettu tulkinta. Näitä kysymyksiä ovat erityisesti sopimuksen vaikutus hallitusten kykyyn harjoittaa sääntelyä yleisen edun nimissä sekä määräykset investointisuojausta ja riidanratkaisusta sekä kestävästä kehityksestä, työelämän oikeuksista ja ympäristönsuojelusta.

Hallituksen esityksessä tulkitsevaa välinettä pidetään valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisena yhteisenä tulkinta-asiakirjana. Kyseessä ei hallituksen esityksen mukaan ole valtiosopimus, joka olisi käsiteltävä Suomessa perustuslain 8 luvun mukaisesti. Tulkitsevan välineen tarkoituksena ei ole muuttaa sopimuksen määräyksiä, vaan sitä voidaan käyttää sopimuksen tulkinnan apuvälineenä.

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2017 vp

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 sopimukseen verrattuna (ks. esim. PeVL 8/2015 vp, s. 3, PeVM 2/2015 vp, s. 3, PeVL 21/2003 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunnan mielestä tulkitsevan välineen osalta ei ole kyse suoraan varaumien, selitysten tai julistusten antamiseen vertautuvasta tilanteesta.

Tulkitsevalla välineellä on kuitenkin hallituksen esityksenkin (s. 71 ja 73) mukaan osaltaan merkitystä lainsäädännön alaan selvästi kuuluvan kansallisen sääntelyoikeuden määräytymisen kannalta. Välineellä on vaikutusta myös arvioitaessa sääntelyoikeutta jäsenvaltion täysivaltaisuuden kannalta. Nyt arvioitavassa tilanteessa eduskunnan suostumus myös tulkitsevalle välineelle on perustuslakivaliokunnan mielestä tarpeen (ks. myös PeVL 16/2005 vp, s. 3/I). Suostumus tarvitaan välineen niihin osiin, jotka koskevat Suomen toimivaltaan kuuluvia sopimusmääräyksiä.

Täysivaltaisuus ja toimivallan siirto

Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee muun muassa Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Ceta-sopimuksella on hallituksen esityksen käsittelyjärjestystä koskevasta jaksostakin ilmenevällä tavalla liityntöjä useisiin perustuslain säännöksiin. Perustuslain 1, 94 ja 95 §:n kannalta sopimuksen valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys liittyy ennen muuta määräyksiin perustettavasta investointituomioistuinjärjestelmästä ja sääntelyoikeuden turvaamisesta.

Ceta-sopimuksella luodaan perustettavalle tuomioistuimelle toimivalta käsitellä kanteita sopimuksen ja muun osapuolten välillä sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla sijoittajien ja valtion välisissä riidoissa liittyen sijoituksiin ja niiden suojaan. Sopimuksen 30.6 artiklassa määrätään, ettei sopimus luo suoraan oikeuksia ja velvollisuuksia millekään henkilölle paitsi osapuolten välille kansainvälisen julkisoikeuden mukaisesti. Artiklassa rajoitetaan lisäksi kanneoikeutta kansallisissa tuomioistuimissa siten, että niissä ei ole mahdollista vedota suoraan sopimukseen.

Sopimuksella perustettavalla tuomioistuimella ei ole sopimuksen 8.31 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaa käsitellä kanteita kansallisen oikeuden nojalla, vaan se voi ottaa osapuolen kansallisen lainsäädännön huomioon ainoastaan tosiseikkana. Toimiessaan näin sopimuksella perustettavan tuomioistuimen on seurattava kyseisen osapuolen tuomioistuimissa vallitsevaa kansallisen lainsäädännön tulkintaa, eikä mikään sopimuksella perustettavan tuomioistuimen kansalliselle lainsäädännölle antama merkitys sido kyseisen osapuolen kansallisia tuomioistuimia tai viranomaisia. Tuomioistuin voi sopimuksen 8.39 artiklan mukaan tuomiossaan määrätä vahinkoa kärsineelle rahallisia korvauksia tai omaisuuden palauttamisen, jossa tapauksessa välitystuomiossa on määrättävä, että vastaaja voi palauttamisen sijaan maksaa rahallisia korvauksia.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että kynnys merkittävälle toimivallan siirrolle asettuu perustuslain 94 §:n 2 momentin esitöiden perusteella verraten korkealle (PeVL 32/2016 vp, s. 3). Toi-

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2017 vp

mivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattaisuuteen ja soveltamisalaan sekä esimerkiksi sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin. Tulkinnan lähtökohtana on, 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 (ks. esim. PeVM 2/2015 vp, s. 4, PeVL 19/2010 vp, s. 4/II). 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 (PeVL 32/2016 vp, s. 3, HE 60/2010 vp, s. 45—46).

Kansainvälinen velvoite koskee perustuslain 94 §:n 2 momentin perusteluiden mukaan Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse olisi liittymisestä Euroopan unionin kaltaiseen, tiivydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaisissa 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, s. 46/I).

Arvioidessaan valtioneuvoston selvitystä Ceta-sopimuksen oikeudellisesta tarkastuksesta perustuslakivaliokunta (PeVL 32/2016 vp) on kiinnittänyt huomiota muun muassa tuomioistuimen ratkaisujen mahdolliseen sisältöön ja yksittäistapauksellisuuteen sekä niihin järjestelyihin, joilla turvataan kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa tulkita kansallista lainsäädäntöä. Valiokunta on myös todennut, että sopimuksen mukaisella pysyvällä tuomioistuinjärjestelmällä korvataan vaikiintuneesti investointisuojaosopimukseen sisältynyt riitakohtainen välimiesmenettely, ja viitanut aikaisempaan kannanottoonsa investointisuojaosopimukseen otetusta riidanratkaisumenettelyä koskevasta määräyksestä (PeVL 13/1997 vp, s. 2).

Ottaen huomioon perustuslain 94 §:n 2 momentin tulkintakäytännön Ceta-sopimuksen määräykset perustettavasta tuomioistuinjärjestelmästä eivät muodosta Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle toimielimelle. Muutenkaan ei ole estettä sille, että sopimuksen ja tulkitsevan välineen hyväksymisestä voidaan päättää äänen enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamislainsäädännön tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Tuomioistuinten toiminta

Ceta-sopimuksen 26.1 artiklan mukaan sopimusosapuolet perustavat sekakomitean, jolla on muun muassa sopimuksella perustettavia tuomioistuimia koskevaa toimivaltaa. Komitea tekee sopimuksen 8.28 artiklan mukaan päätöksen, jossa vahvistetaan tietyt muutoksenhakutuomiois-

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2017 vp

tuimen toimintaa koskevat seikat. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että tuomioistuinjärjestelmää koskevissa päätöksissä tuetaan mahdollisimman hyvin tuomioistuinten toiminnan avoimuutta, riippumattomuutta ja asiantuntemusta.

Sopimustekstiä koskeva menettely

Ceta-sopimus liitteineen on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä tammikuussa 2017. Sopimusteksti on toimitettu eduskunnalle valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän kautta hallituksen esityksen yhteydessä. Sopimusteksti ei kuitenkaan ole tavalliseen tapaan ollut liitettynä osaksi hallituksen esitystä eikä siihen viitata esimerkiksi esityksen eri tiedostomuotojen sisällysluetteloissa.

Perustuslakivaliokunta on poikkeuksellisesti pitänyt mahdollisena jättää hallituksen esityksen ulkopuolelle kansainvälisen sopimuksen osia. Tällöin on kuitenkin ollut kyse sellaisista luonteeltaan lähinnä teknisistä ja asiallisesti itsenäisistä määräyksistä, jotka eivät sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia tai muutoin eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä. Eduskunnan hyväksymispäätös ei ole myöskään koskenut tällaisia määräyksiä (PeVL 16/2008 vp, s. 2—3). Ceta-sopimuksen yhteydessä ei selvästikään ole kyse tällaisesta asetelmasta.

Vaikka Ceta-sopimuksen teksti on sinänsä toimitettu eduskunnalle, kiinnittää perustuslakivaliokunta huomiota valittuun menettelytapaan. Valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvä sopimusteksti on esityksen olennainen osa (ks. myös Hallituksen esitysten laatimisohteet, s. 28 ja Valtiosopimusopas, s. 94 ja 96). Valiokunta ei pidä asianmukaisena, ettei hallituksen esitykseen ole sisällytetty sopimustekstiä, jonka hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta asiassa on kyse.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (CETA) sekä yhteisen tulkitsevan välineen Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisestä laaja-alaisesta talous- ja kauppasopimuksesta (CETA) hyväksymiselle siltä osin kuin ne kuuluvat Suomen toimivaltaan,

että eduskunnan suostumuksen antamisesta päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2017 vp

Helsingissä 19.12.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala