

Ympäristövaliokunnalle

EU:n kauppasopimusten arkkitehtuuri – sopimusten jakaminen toimivallan perusteella

1. Tausta: miksi ajatus sopimusten jakamisesta on noussut esiin?

Unionin kauppasopimusten jakamista koskevan keskustelun taustalla on yhtäältä ns. sekasopimusten ratifioinnin vaatima aika ja toisaalta epävarmuus siitä, että yksittäinen jäsenvaltio ei syystä tai toisesta lopulta lainkaan ratifioi kauppasopimusta. Nämä seikat haittaavat unionin yhteisen kauppapolitiikan tehokkuutta.

Tätä taustaa vasten komissio on johdonmukaisesti pyrkinyt tulkitsemaan kauppapolitiikan soveltamisalaa mahdollisimman laajasti, jotta sopimusten ratifiointi jäsenvaltioissa voitaisiin välttää. Tässä tarkoituksessa se saattoi unionin yhteisen kauppapolitiikan alaa koskevan tulkintakysymyksen EU-tuomioistuimen arvioitavaksi EU:n ja Singaporen välisen vapaakauppasopimuksen yhteydessä väittäen ensisijaisesti, että sopimus kuuluu kokonaisuudessaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan osana yhteistä kauppapolitiikkaa.

Oikeudenkäyntiin osallistuneet jäsenvaltiot, mukaan lukien Suomi, esittivät tuomioistuimessa, että sopimus kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Suomi katsoi, että erityisesti muut kuin ns. suorat sijoitukset sekä liikenne kuuluvat jaettuun toimivaltaan.

EU-tuomioistuimen 16.5.2017 antaman lausunnon mukaan sopimus kuuluu pääosin unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Lausunnon mukaan myös sopimuksen kestävä kehitystä koskevaan 13 lukuun sisältyvät ympäristönsuojelua koskevat määräykset kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan sillä perusteella, että määräyksillä ei tuomioistuimen mukaan ole tarkoitus säännellä ympäristönsuojelun tasoja kummankin osapuolen alueella vaan unionin ja Singaporen tasavallan välistä kauppaa asettamalla sen vapauttamisen edellytykseksi muun muassa se, että osapuolet noudattavat muun muassa ympäristönsuojelua koskevia kansainvälisiä sitoumuksiaan.¹ Ainoastaan seuraavat sopimuksen määräykset eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, vaan unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan:

¹ Lausunto 2/15, 166 kohta. On merkillepantavaa, että tuomioistuin nimenomaisesti huomauttaa, että unionin yksinomaista toimivaltaa kauppapolitiikan alalla ei voida käyttää siinä tarkoituksessa, että säänneltäisiin ympäristönsuojelun tasoja osapuolten alueilla (164 kohta). Mikäli sopimus sisältäisi tällaisia määräyksiä, sopimuksen oikeudellisena perustana olisi käytettävä SEUT-sopimuksen ympäristöä koskevia määräyksiä, joihin perustuva unionin toimivalta on luonteeltaan jaettua.

- sijoitusten suojaa koskevat määräykset siltä osin kuin ne liittyvät muihin kuin suoriin sijoituksiin EU:n ja Singaporen välillä;
- sijoittajan ja valtion välisten riitojen ratkaisu; ja
- institutionaaliset määräykset siltä osin kuin ne liittyvät jaettuun toimivaltaan kuuluviin määräyksiin.

Lausunnosta seuraa, että jäsenvaltioilla on oikeus ratifioida vapaakauppasopimus. Näin ollen ongelma, joka liittyy ratifiointien kestoon ja epävarmuuteen, säilyy.

Komissio on alustavasti ehdottanut ratkaisuna EU:n kauppasopimusten jakamista yhtäältä laaja-alaiseen kauppasopimukseen (ml. investointien markkinoillepääsy), joka olisi unionisopimus, ja toisaalta investointisuoja (suorat ja epäsuorat sijoitukset) sekä investointiriitojen ratkaisua koskevaan sekasopimukseen.

Komission alustavan näkemyksen mukaan tuomioistuimen ratkaisua tulee noudattaa tulevien sopimusten ohella myös jo käynnissä oleviin neuvotteluihin ja valmiisiin sopimuksiin, joita ei vielä ole allekirjoitettu. Komissio pitää tärkeänä johdonmukaisuutta. Lähitulevaisuudessa mahdollisesti tehtäviä sopimuksia ovat Singaporen kanssa neuvotellun sopimuksen lisäksi Vietnamin ja Japanin kanssa neuvotellut vapaakauppasopimukset. EU:n ja Kanadan väliseen vapaakauppasopimukseen CETA:an palaaminen on kuitenkin komission mukaan poissuljettua ja sopimus tehtäisiin näin ollen sekasopimuksena. Sopimuksen väliaikainen soveltaminen EU:n ja Kanadan välillä alkoi 21.9.2017, mutta väliaikaisen soveltamisen piiristä on suljettu pois investoinnit.

2. Sopimusten jakamista koskevan mallin arviointia

Ajatus kauppasopimusten jakamisesta unionisopimukseen ja sekasopimukseen on periaatteessa ajateltavissa oleva keino nopeuttaa kauppasopimusten voimaantuloa ja tehostaa siten unionin yhteisen kauppapolitiikan täytäntöönpanoa. Kauppasopimukset, joiden osapuolena olisi vain unioni, tulisivat todennäköisesti voimaan huomattavasti nopeammin kuin nykyisen käytännön mukaisesti tehtävät sekasopimukset. Koska nämä sopimukset voitaisiin tehdä unionin puolesta heti, kun Euroopan parlamentti on hyväksynyt sopimuksen, sopimuksen väliaikainen soveltaminen ei välttämättä olisi lainkaan tarpeen tai sen kesto jäisi huomattavasti nykyistä käytäntöä lyhyemmäksi. Eduskunnan oikeuteen saada tietoja tällaisia sopimuksia koskevista neuvotteluista sovelletaan perustuslain 96 ja 97 §:ää.

Käytännössä sopimusten jakaminen ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton.

Tuomioistuimen Singapore-vapaakauppasopimuksesta antamasta lausunnosta ei nimittäin seuraa, että kaikkia muitakin vapaakauppasopimuksia olisi arvioitava toimivallanjaon näkökulmasta samalla tavalla. Tähän on kaksi syytä:

- Ensinnäkin tuomioistuin katsoi, että sopimuksen liikennettä koskevat määräykset eivät kuulu yhteisen kauppapolitiikan alaan vaan unionin yksinomainen toimivalta perustui kyseisen sopimuksen määräyksistä ja unionin lainsäädännöstä ns. ERTA-doktriinin perusteella tehtyyn arviointiin. Tämän arvioinnin lopputulos voi olla erilainen riippuen siitä, millaisia sitoumuksia kussakin sopimuksessa tehdään liikenteen alalla.
- Toiseksi myös yhteistä kauppapolitiikkaa koskevan unionin yksinomaisen toimivallan soveltaminen tiettyyn kauppasopimukseen riippuu aina kyseisen sopimuksen määräyksistä. Se, että esimerkiksi Singapore-sopimuksen kestävä kehitystä koskevien määräysten katsottiin kuuluvan yhteisen kauppapolitiikan alaan, ei välttämättä tarkoita sitä, että kaikkiin muihin kauppasopimuksiin sisältyvien kestävä kehitystä koskevien määräysten osalta toimivaltaa koskeva arvio olisi samanlainen.

Edellä mainitusta syistä on todennäköistä, että esitys sopimusten jakamisesta aiheuttaa toimivallanjakoa koskevia tulkintaerimielisyyksiä komission ja jäsenvaltioiden välillä, mikä saattaa johtaa asian saattamiseen EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämä puolestaan on omiaan viivästyttämään myös unionisopimusten voimaantuloa.

Nykykäytännön mukaisessa, sekasopimuksiin perustuvassa mallissa tämänkaltaiset tulkintaerimielisyydet on pitkälti voitu välttää siitä syystä, että tehtäessä sekasopimus ei ole välttämätöntä tehdä yksityiskohtaista arviota siitä, missä unionin yksinomaisen toimivallan ja jäsenvaltioiden toimivallan välinen raja tarkkaan ottaen kulkee. Tuomioistuimelle Singapore-sopimuksesta esitetty lausuntopyyntö voidaan nähdä poikkeuksena, jonka taustalla oli komission pyrkimys hakea selvennystä unionin yhteisen kauppapolitiikan alaa koskevaan kysymykseen Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen.

Lisäksi on huomattava, että mahdollisen unionisopimuksen hyväksyminen saattaa edellyttää yksimielisyyttä neuvostossa, mikäli sopimukseen sisältyy SEUT 207 artiklan 4 kohdan toisen ja kolmannen alakohdan soveltamisalaan kuuluvia määräyksiä.

Mikäli päätetään edetä sopimusten jakamista koskevalla mallilla, olisi suositeltavaa noudattaa erityisesti seuraavia periaatteita:

- Yksinomaan unionin tekemään sopimukseen tulisi sisällyttää vain sellaisia määräyksiä, jotka riidattomasti kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan. On olemassa muitakin aloja (esim. liikenne) tai kysymyksiä (esim. kansallisia

tuomioistuinmenettelyjä koskevat kysymykset) kuin investoinnit, jotka eivät välttämättä kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Jättämällä toimivallanjaon kannalta tulkinnanvaraiset kysymykset unionisopimuksen ulkopuolelle ja sisällyttämällä ne sekasopimukseen voidaan välttää sekä toimivallanjakoa koskevat tulkintaerimielisyydet että unionin yksinomaisen toimivallan alan tarkoitukseton laajeneminen käytännön seurauksena.

- Sopimukset tulisi laatia siten, että yhtäältä unionisopimus ja toisaalta sekasopimus ovat suhteessa toisiinsa itsenäisiä. Unionisopimuksen on voitava tulla voimaan ja pysyä voimassa riippumatta siitä, tehdäänkö sen rinnalla sekasopimus tai tuleeko sekasopimus voimaan.

3. CETA-sopimuksesta

Belgian hallitus on 7.9.2017 pyytänyt EU-tuomioistuimelta lausuntoa, sopimukseen sisältyvät investointituomioistuimen perustamista koskevat määräykset EU-oikeuden mukaisia.

Jos tuomioistuimen lausunto on kielteinen, SEUT 218 artiklan 11 kohdasta seuraa, että sopimusta on muutettava ennen kuin se voi tulla voimaan.

Lausuntopyynnön käsittely tuomioistuimessa kestää arviolta 1,5 – 2 vuotta.
