OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto

LsN Maarit Leppänen

11.3.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston jatkokirjeet 24.6.2015 ja 8.10.2015 selvitykselle E 43/2013 vp komission suosituksesta neuvostolle komission valtuuttamisesta aloittamaan neuvottelut transatlanttisesta kauppa- ja investointisopimuksesta EU:n ja Yhdysvaltojen välillä

Investointisuoja ja -riitojenratkaisu

Jatkokirjeet koskevat komission 16.9.2015 jakamaa ehdotusluonnosta sijoittajansuojasta sekä sijoittajan ja valtion välisestä riidanratkaisusta. Komissio on jatkokirjeiden toimittamisen jälkeen lähettänyt sijoittajansuojaa ja riidanratkaisua koskevan sopimustekstiehdotuksen Yhdysvalloille 12.11.2015. Ulkoasiainministeriö on laatinut 25.11.2015 lyhyen selostuksen investointisuojaa ja riidanratkaisua koskevasta tekstiehdotuksesta.

Yleistä

Sijoittajansuoja on aineellista sääntelyä, jolla turvataan muusta valtiosta olevan sijoittajan oikeus korvaukseen tilanteessa, jossa sijoituksen kohdevaltio esimerkiksi muuttaisi jollain tavoin syrjivästi lainsäädäntöään tai muutoin toimisi sijoittajansuojamääräysten vastaisesti aiheuttaen sijoittajalle vahinkoa. Sijoittajansuojaa koskevan kansainvälisen sopimuksen tultua Suomessa voimaansaatetuksi (lailla ja asetuksella), seuraa tästä, että sopimuksen määräyksiä sijoittajansuojasta ja oikeudesta vahingonkorvaukseen sovelletaan Suomen kansallisissa tuomioistuimissa suoraan kansallisen lain tapaan.

Sijoittajansuojasopimuksiin sisältyy yleisesti määräyksiä sijoittajan ja sijoituksen kohdemaan välisten sijoittajansuojan loukkausta koskevien riitojen ratkaisemisesta. Nämä määräykset liittyvät riidanratkaisumekanismiin – esimerkiksi mikä taho voi ottaa sijoittajan esittämän vahingonkorvausvaatimuksen tutkittavaksi – sekä riidanratkaisussa noudatettavaan menettelyyn. Nämä määräykset kuuluvat prosessioikeuden alaan.

Oikeusministeriö toteaa, että sijoittajansuojaa koskevaa sääntelyä arvioitaessa aineellinen sääntely on prosessia tärkeämmässä asemassa. Tämä johtuu siitä, että aineellinen sääntely on sama riippumatta siitä, mikä taho – kansallinen tuomioistuin, kansainvälinen tuomioistuin tai välimiesoikeus - sitä riidanratkaisussaan soveltaa. Tärkeää on kui-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

tenkin myös se, että riidanratkaisutaho on riippumaton ja puolueeton sekä menettely oikeudenmukainen.

Oikeusministeriö pohtii lausunnossaan lähinnä eräitä komission tekstiluonnokseen sisältyviä riidanratkaisujärjestelmän mekanismeja ja niihin liittyviä näkökohtia.

Komission tekstiehdotuksesta

Sijoittajansuoja

Komission sopimustekstiluonnoksessa on täsmennetty sijoittajasuojan sisältöä. Tekstiluonnoksen mukaan sopimuksen artikloissa todettaisiin nimenomaisesti, ettei sijoittajansuoja estäisi sopimuspuolia kehittämästä syrjimätöntä sääntelyä esimerkiksi työntekijöiden suojeluun, kuluttajansuojaan tai ympäristönsuojeluun liittyvien tavoitteiden toteuttamiseksi. Sopimus ei myöskään estäisi sopimuspuolta muuttamasta lainsäädäntöään (legal and regulatory framework) siten, että se vaikuttaa negatiivisesti esimerkiksi sijoittajan tuotto-odotuksiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että lainsäädännön muuttumisesta johtuva sijoituskohteen toiminnan muuttuminen tai tuottojen heikkeneminen ei toisi sijoittajalle oikeutta vahingonkorvaukseen.

Sopimusluonnoksessa (5 artikla + liite I) sijoittajansuojaa loukkaavana epäsuorana pakkolunastuksena (indirect expropriation) ei pidettäisi sellaisia syrjimättömiä (viranomais)toimenpiteitä, jotka tehdään esimerkiksi työntekijöiden suojeluun, kuluttajansuojaan tai ympäristönsuojeluun liittyvien tavoitteiden toteuttamiseksi, vaikka toimenpiteet johtaisivat siihen, että sijoitus jäisi tuottamattomaksi, jolleivät kysymyksessä olevat toimenpiteet ole ilmeisen suhteettomia.

Komission tekstiehdotus on jatkokirjeessä 8.10.2015 esitetyn valtioneuvoston kannan mukainen. Erityisesti syrjimättömien viranomaistoimenpiteiden osalta sopimustekstin yksiselitteisyys on tärkeä.

Riidanratkaisu

”Nykytila” ja esitetty kritiikki

Sijoittajansuojaa koskevissa sopimuksissa välimiesmenettelyä käytetään yleisesti riidanratkaisussa vaihtoehtona kansallisille tuomioistuimille. Sijoittajan sijoittajansuojasopimukseen perustuva korvausvaatimus voidaan yleensä saattaa tutkittavaksi joko kansallisessa tuomioistuimessa tai välimiesmenettelyssä (ks. esim. SopS 63/2008 – Suomen ja Kazakstanin välinen sopimus sijoitusten edistämisestä ja vastavuoroisesta suojaamisesta). Jos molemmat vaihtoehdot ovat käytettävissä, kantaja päättää minne riitansa vie – kansalliseen tuomioistuimeen vai välimiesmenettelyyn.

Välimiesmenettelyn käyttämiseen sijoittajansuojaan liittyvien riitojen ratkaisemisessa on muun muassa komission järjestämässä julkisessa kuulemisessa kohdistettu kritiikkiä käytännössä sillä perusteella, ettei menettely täytä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yleisiä periaatteita ovat oikeus

saada asiansa tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen ratkaistavaksi, tuomioistuimen riippumattomuus, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, käsittelyn kohtuullinen kesto, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea ratkaisuun muutosta.

Oikeudesta saada asia tuomioistuimen arvioitavaksi voidaan kuitenkin luopua siten, että sovitaan riidan ratkaisemisesta välimiesmenettelyssä. Jos asia saatetaan välimiesten ratkaistavaksi, luovutaan käsittelyn ja yleensä myös ratkaisun julkisuudesta sekä oikeudesta hakea ratkaisuun muutosta.[1] Voidaan katsoa, että esitetty kritiikki välimiesmenettelyn käyttämiseen sijoittajansuojariidoissa kohdistuu siihen, että sijoituksen kohdevaltio sijoittajansuojasopimuksessa edellä sanotulla tavalla luopuu ”oikeuksistaan”.

Välimiehinä sijoittajansuoja-asioissa toimivat usein kansainväliseen sijoitustoimintaan erikoistuneita lakimiehiä. Esimerkiksi kansalaiskeskustelussa on asetettu kysymyksenalaiseksi, että kansainväliseen kauppaan ja sijoitustoimintaan erikoistuneet lakimiehet arvioivat valtion lainsäädännön tavoitteita ja syrjimättömyyttä.

Komission ehdotus

Komissio on ehdotuksessaan pyrkinyt vastaamaan esitettyyn kritiikkiin. Komission tavoitteena on tuoda enemmän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä sijoittajansuojariitojen ratkaisuun.

Komissio esittää kaksivaiheisen investointituomioistuimen perustamista. Näin turvattaisiin erityisesti sijoituksen kohdevaltion oikeus saada riita tuomioistuimen ratkaistavaksi. Välimiesmenettelyyn perustuvissa riidanratkaisujärjestelmissä sijoittajalla on usein vapaus valita saattaako riidan kansallisen tuomioistuimen vai välimiesten ratkaistavaksi. Nyt ehdotetussa järjestelmässä sijoittajalla on vastaavasti vapaus valita kansallisen tuomioistuimen ja investointituomioistuimen välillä, joskin määräysehdotus tältä osin jättää tulkinnalle varaa.[2]

Perustamalla investointituomioistuin komissio pyrkii myös lisäämään riidanratkaisijoiden eli tuomareiden riippumattomuutta ja asiantuntevuutta. Tuomioistuimessa tuomareiden riippumattomuus ja asiantuntijuus on oltava erittäin korkealla tasolla. Välimiesmenettelyssä asianosaiset valitsevat kolmen tuomarin kokoonpanossa omat tuomarinsa, ja nämä valitsevat puheenjohtajan, ja jos eivät pääse puheenjohtajasta yhteisymmärrykseen, on menettely, jota kautta puolueeton taho valitsee puheenjohtajan. Välimiesmenettelyssä luottamus perustuu osin mahdollisuuteen vaikuttaa tuomioistuimen kokoonpanoon eli tuomarin henkilöön. Valtion tai kansainvälisessä tuomioistuimessa vaikuttamismahdollisuutta ei ole. Luottamus tuomioistuimeen on varmistettava tuomareiden nimittämisessä ja heidän riippumattomuudelle ja asiantuntevuudelle asetetuissa vaatimuksissa. Valintamenettely ja tuomareiden ehdoton riippumattomuus ja laaja ja syvällinen osaaminen – sekä kansainvälisestä sijoitustoiminnasta että yhteiskunnallisten

[1] Välimiesmenettelyn julkisuutta erityisesti sijoittajansuoja-asioissa on pyritty lisäämään. Avoimuutta edistetään esimerkiksi vuonna 2014 hyväksytyssä YK:n yleissopimuksessa ”United Nations Convention on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration”.

[2] Epäselväksi jää myös se, voisivatko sijoittaja ja sijoituksen kohdevaltio joka tapauksessa sopia erikseen yksittäisen riidan viemisestä välimiesten ratkaistavaksi.

tavoitteiden toteuttamisesta lainsäädäntötoimin - on siis huomattavan tärkeässä asemassa.

Julkisuuden lisääminen tuomioistuimen perustamisen kautta on keskeinen tavoite. Julkisuus ja avoimuus riidanratkaisussa ovat tärkeitä elementtejä riidanratkaisutoiminnan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta. Julkisuudella valvotaan menettelyn ja ratkaisujen laillisuutta, ja siksi sen toteutuminen on tärkeää myös sijoittajansuoja-asioissa, joissa kysymys on sijoittajien intressien lisäksi yhteiskunnallisista intresseistä.

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi investointituomioistuinmenettelyn ja muiden lainkäyttöelimissä vireillä olevien menettelyjen välisestä suhteesta sekä muutoksenhausta.

Ehdotuksen mukaan, jos sama asia olisi vireillä muussa kansallisessa tai kansainvälisessä tuomioistuimessa, investointisuojatuomioistuin hylkäisi kanteen, jollei kantaja peruuttaisi toisessa lainkäyttöelimessä vireillä olevaa kannettaan. Samaa asiaa ei siten voisi käsitellä eri istuimissa samanaikaisesti. Luonnos sopimustekstiksi ei kuitenkaan näyttäisi estävän sitä, että sijoittajansuojaa koskeva riita-asia saatetaan investointituomioistuimen käsiteltäväksi, vaikka kansallinen tuomioistuin olisi antanut [samassa] asiassa lopullisen päätöksen. *Lis pendens* –periaatteen lisäksi myös *res judicata* –periaatetta tulisi soveltaa investointituomioistuimessa. Kuten valtioneuvoston jatkokirjelmässäkin todetaan, investointituomioistuin ei saisi muodostua kansallisen oikeusjärjestelmän muutoksenhakutuomioistuimeksi. Jotta edellä sanottua tilannetta ei syntyisi, ehdotetaan luonnoksessa, että kansallisen ja kansainvälisen tuomioistuimen toimivalta soveltaa lakia eriytetään; Kansalliset tuomioistuimet soveltaisivat kansallista lakia ja investointituomioistuin kansainvälistä lakia ja sijoittajansuojasopimusta. Tällaista sovellettavan lain eriyttämistä ei aiemmissa investointisuojasopimuksissa ole ja sen periaatteellista ja käytännön toimivuutta olisi siksi tarkkaan arvioitava. Erottelu on senkin vuoksi epäselvä, että kansainvälisen sopimuksen tullessa voimaan sopimusvaltiossa – ainakin Suomessa – myös sen lainsäädännön alaan kuuluva säännöstö tulee osaksi Suomen kansallista lakia, jota kansalliset tuomioistuimet kansallisessa lainkäytössään soveltavat.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti muutoksenhakumahdollisuuden turvaamiseen. Saman asian kaksinkertaista käsittelyä pääsääntönä olisi kuitenkin vältettävä. Komission ehdotuksessa ensimmäinen peruste muutoksenhaulle olisi, että investointituomioistuimen ensimmäinen oikeusaste on soveltanut tai tulkinnut sovellettavaa lakia väärin. Vaikka muutosta saisin hakea vain lain soveltamista koskevaan ratkaisuun – eikä siis näytön arviointiin – voidaan muutoksenhakuoikeutta pitää suhteellisen laajana ja periaatteessa mahdollistavan sen, että riita usein olisi saatettavissa muutoksenhakuasteen käsiteltäväksi. Tämä voisi lisätä menettelyn kestoa tavalla, joka ei olisi toivottava.

Lopuksi

Oikeusministeriöllä ei ole valtioneuvoston E-kirjeen jatkokirjeen johdosta huomautettavaa. Oikeusministeriö ei ota kantaa siihen, onko uuden kansainvälisen tuomioistuimen perustaminen tehokkain keino toteuttaa sanotut tavoitteet, vai ovatko ne kustan-

nustehokkaammin toteutettavissa uudistamalla nykyistä välimiesmenettelyyn perustuvaa järjestelmää.