OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Yleisten kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö
Lainsäädäntöneuvos Sonya Walkila

20.11.2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

**Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 149/2016 vp); komission suositus neuvoston päätökseksi luvan antamiseksi aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi (E 89/2017 vp)**

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista lausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (*Comprehensive Economic and Trade Agreement,* jäljempänä "**CETA-sopimus**") hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 149/2017 vp) sekä valtioneuvoston selvitystä komission suosituksesta neuvoston päätökseksi luvan antamisesta aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen (jäljempänä "**monenvälinen investointituomioistuin**") perustamiseksi (E 89/2017 vp).

Tässä lausunnossa keskitytään erityisesti molempia asioita koskeviin kysymyksiin toimivallan luonteesta ja toimivallan jaosta Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä.

## CETA-sopimus (HE 149/2016 vp)

### *Asian tausta*

Euroopan unionin neuvosto valtuutti komission 24.4.2009 aloittamaan neuvottelut laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen tekemiseksi Kanadan kanssa. Euroopan komissio aloitti ohjeiden pohjalta neuvottelut Kanadan kanssa kesäkuussa 2009. Heinäkuussa 2011 neuvosto täydensi neuvotteluohjeita myös sijoitussuojan osalta. Neuvottelut osapuolten välillä saatiin päätökseen ja sopimus parafoitiin 1.8.2014.

Helmikuussa 2016 EU ja Kanada saivat CETA-sopimuksen oikeudellisen tarkastuksen päätökseen. Tarkastuksen puitteissa sopimuksen velvoitteita ja riitojenratkaisua tarkennettiin ja sääntelyoikeus ja uudenlainen pysyvä kaksiasteinen investointituomioistuimeen perustuva riitojenratkaisumenettely kirjattiin sopimustekstiin. Suomi piti lainsäädäntöoikeuden kirjaamista itse sopimukseen tärkeänä ja katsoi muutetun CETA-sopimuksen riitojenratkaisumenettelyn osaltaan tuke-

van investointiriitojen käsittelyn uudistamistavoitteita, johon EU:ssa on kiinnitetty huomiota (vrt. PeVL 32/2016 vp, E 32/2016 vp).

Euroopan parlamentti antoi CETA-sopimukselle hyväksyntänsä 15.2.2017 ja Kanada ratifioi sopimuksen 16.5.2017. CETA-sopimus tuli väliaikaisesti voimaan 21.9.2017, kun EU:n jäsenvaltiot hyväksyivät sopimuksen EU:n neuvostossa ja Euroopan parlamentissa.[1] EU ja Kanada allekirjoittivat CETA-sopimuksen 30.10.2016 neuvoston 28.10.2016 antaman päätöksen (EU) 2017/37 mukaisesti.[2]

CETA-sopimuksen väliaikainen soveltaminen on tavanomainen järjestely, jonka mukaisesti valtiosopimusta tai sen osaa voidaan soveltaa väliaikaisesti ennen sopimuksen voimaantuloa. Väliaikaisesti voidaan soveltaa kuitenkin vain sopimusmääräyksiä, jotka kuuluvat EU:n toimivaltaan. Täysimääräisesti ja lopullisesti CETA-sopimus tulee voimaan vasta, kun kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet sen omien perustuslaillisten vaatimustensa mukaisesti, mukaan lukien Suomen eduskunta. Seuraavassa tarkastellaan CETA-sopimuksen määräyksiä koskevaa toimivallan luonnetta ja jakoa EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä.

***Toimivallan jako ja oikeusministeriön kanta***

CETA-sopimus on niin kutsuttu sekasopimus, jonka tekemiseen osallistuvat sekä unioni että sen jäsenvaltiot. Osa sopimuksen määräyksistä hyväksytään EU:n toimesta ja osan hyväksyvät jäsenvaltiot. Tämän johdosta ainoastaan EU:n puolesta hyväksyttyjä osia CETA-sopimuksesta voidaan soveltaa väliaikaisesti ja eduskunnan hyväksymispäätös koskee CETA-sopimusta siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan (esim. PeVL 32/2016, PeVL 56/2010 vp).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 2 artiklan 1 kohdan mukaan silloin, kun EU:lla on *yksinomainen toimivalta* tietyllä alalla, ainoastaan EU voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan EU:lla on nimenomainen yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla. Unionin kauppapoliittisen toimivallan alaa laajennettiin Lissabonin sopimuksella, jolloin siihen sisällytettiin SEUT 207 artiklan mukaisesti tavarakaupan ohella myös palveluiden kauppa, ulkomaiset suorat sijoituksen sekä teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisia näkökohtia koskevat kysymykset. Nimenomaisen yksinomaisen toimivallan lisäksi EU:lla voi olla SEUT 216 artiklan mukaan toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus silloin, kun se voi SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaan ”vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta” (niin kutsuttu *ERTA-doktriini*).

SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaan silloin,

> ”kun perussopimuksissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa *jaettu toimivalta* tietyllä alalla, unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin

[1] Sopimuksen 30.7 artiklan 3 kohdassa määrätään mahdollisuudesta sopimuksen väliaikaiseen soveltamiseen.

[2] Neuvoston päätös (EU) 2017/38, annettu 28 päivänä lokakuuta 2016, Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (CETA) väliaikaisesta soveltamisesta, EUVL L 11, 14.1.2017, s. 1080–1081.

> unioni ei ole käyttänyt omaansa. Jäsenvaltiot käyttävät jälleen toimivaltaansa siltä osin kuin unioni on päättänyt lakata käyttämästä omaansa."

Jaettu toimivalta ei siten ole luonteensa mukaisesti staattista niin, että toimivalta jollain tietyllä siihen kuuluvalla alalla olisi pysyvästi tai lopullisesti joko EU:n tai jäsenvaltioiden toimivallassa. Jaettu toimivalta on sen sijaan luonteeltaan dynaamista ja toimivallanjako muuttuu sen mukaan, onko EU käyttänyt jaetun toimivallan alaa koskevaa toimivaltaansa antamalla niitä koskevia säännöksiä tai mahdollisesti luopunut tällaisen toimivallan käyttämisestä.[3] EU:n ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa sovelletaan muun muassa sisämarkkinoita ja liikennettä koskevilla aloilla (SEUT 4 artiklan 2 kohdan a ja g alakohta).

Toimivallan jako EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä CETA-sopimuksen kattamalla alalla ei ole täysin yksiselitteinen. Toimivallan arvioimisessa voidaan käyttää apuna neuvoston 28.10.2016 antamaa päätöstä sopimuksen eräiden määräysten väliaikaisesta soveltamisesta ja EU-tuomioistuimen tämän päätöksen jälkeen 16.5.2017 antamaa lausuntoa 2/15 Singapore-sopimuksen sisältämien määräysten luonteesta.[4]

Singapore-sopimus selkeytti EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimivallan jakoa kansainvälisten sopimusten osalta. Lausunnon mukaan Singapore-sopimuksen määräykset kuuluvat pääosin EU:n yksinomaiseen toimivaltaan joko nimenomaisesti yhteistä kauppapolitiikkaa koskevan SEUT 207 artiklan perusteella tai implisiittisesti, koska EU:lla on SEUT 216 artiklan mukaan toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, joka voi SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaan "vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden luonnetta" (ks. **Liite, "**Toimivallan luonne EU:n ja Singaporen välisessä vapaakauppasopimuksessa").

Lausunnon mukaan Singapore-sopimus kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kaikilta muilta osin paitsi niiden määräysten osalta, jotka koskevat muita kuin ulkomaisia suoria sijoituksia (toisin sanoen niin kutsutut "portfolio-sijoitukset"), sijoittajan ja valtion välistä riitojen ratkaisua ja näitä aloja koskevia yleisiä määritelmiä ja määräyksiä. Muut kuin EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat määräykset kuuluvat EU:n ja sen jäsenvaltioiden kanssa jaettuun toimivaltaan. Yleiset määritelmät (myös avoimuutta koskeva luku), institutionaaliset, yleiset ja loppumääräykset ovat luonteeltaan liitännäisiä siten, että niiden toimivalta määräytyy sen aineellisen määräyksen toimivaltaperusteen mukaan, jota kyseinen määritelmä määrittää. Singapore-sopimuksessa ei ollut varsinaisesti jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.

CETA-sopimus ja Singapore-sopimus sisältävät samoja tai samankaltaisia elementtejä, mutta sopimukset on neuvoteltu yksilöllisesti ja eri aikoina,[5] ja niiden

---

[3] SEUT 4 artiklan 2 kohdassa on nimenomaisesti lueteltu pääaloja, jotka kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan. Tämän lisäksi saman artiklan 1 kohdan mukaan unionilla on jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta, kun unionille annetaan perussopimuksissa toimivaltaa, joka ei koske 3 (yksinomainen toimivalta) ja 6 (täydentävä toimivalta) artiklassa tarkoitettuja aloja.

[4] Lausunto 16.5.2017, *EU:n ja Singaporen välinen vapaakauppasopimus,* 2/15, EU:C:2017:376.

[5] Neuvosto myönsi 22.12.2009 komissiolle valtuutuksen kahdenvälisiin neuvotteluihin Singaporen kanssa. Neuvottelut alkoivat maaliskuussa 2010. Helmikuussa 2011 komissio osoitti neuvostolle suosituksen, jotta se muuttaisi neuvotteluohjeita lisätäkseen niihin sijoitusten suojan ja neuvosto täydensi ohjeita tältä osin syyskuussa 2011. Neuvottelut saatiin

määräykset eroavat joiltain osin toisistaan (esimerkiksi kuljetuspalveluiden pääsy markkinoille). Tämän vuoksi Singapore-sopimusta ja siinä määriteltyä toimivallan jakoa ei voida verrata täysin yhteneväisesti CETA-sopimuksen kanssa. Toimivallan jakoa koskevat pääperiaatteet soveltuvat kuitenkin myös CETA-sopimuksen määräysten arvioimiseen. Siten CETA-sopimuksenkin osalta on kyse tilanteesta, jossa suurin osa sopimuksen määräyksistä näyttäisi kuuluvan EU:n yksinomaiseen toimivaltaan ja vain osa sopimusmääräyksistä kuuluisi EU:n ja sen jäsenvaltioiden kanssa jaetun toimivallan alaan. Tällaisia aloja olisivat erityisesti muut kuin ulkomaiset suorat sijoitukset ja riitojen ratkaisua koskevat määräykset.

Siltä osin kuin riitojenratkaisumenettelyssä käsiteltäisiin sellaisen määräyksen tulkintaa tai soveltamista, jossa jäsenvaltioilla on toimivaltaa, riitojenratkaisumääräyksillä on merkitystä myös jäsenvaltion toimivallan kannalta. Koska EU:lla ei siten ole yksinomaista toimivaltaa CETA-sopimuksen riitojenratkaisuun kuuluvien investointituomioistuinjärjestelmää koskevien määräysten osalta, ne jäävät väliaikaisen soveltamisen ulkopuolelle. Sijoittajien ja valtioiden välistä riitojenratkaisujärjestelmää, jossa riidat eivät kuulu jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivaltaan, ei voida siten ottaa käyttöön ilman jäsenvaltioiden suostumusta.

Suomi on pitänyt riitojenratkaisumenettelyn sisällyttämistä CETA-sopimukseen hyvänä ratkaisuna ja katsoo CETA-sopimuksen riitojenratkaisumenettelyn tukevan osaltaan investointiriitojen käsittelyn uudistamistavoitteita, johon EU:ssa on kiinnitetty huomiota (PeVL 32/2016).[6]

Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkitystä on annettu sille, että riidanratkaisua koskevat määräykset vastaavat investointisuojasopimusten yleistä käytäntöä ja että riitojen ratkaiseminen keskittyy kulloiseenkin yksittäistapaukseen (PeVL 32/2016 vp, PeVL 13/1997 vp). CETA-sopimukseen sisällytetyn investointituomioistuimen ratkaisuissa olisi lähtökohtaisesti kyse ainoastaan mahdollisten korvausten määräämisestä sopimusrikkomustilanteissa tai omaisuuden palauttamisesta kantajalle. Kysymys olisi näin ollen yksittäistapauksellisista ratkaisuista, joilla ei ole suoranaista yleisempää merkitystä. Lisäksi sopimukseen sisältyy järjestelyjä, joilla turvataan kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa tulkita kansallista lainsäädäntöä. Perustuslain 94 §:n 2 momentin tulkintakäytännön valossa vaikuttaisi siten siltä, ettei CETA-sopimukseen ehdotettu riidanratkaisumenettely muodostaisi merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle toimielimelle.

CETA-sopimuksessa säilytetään lisäksi EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan oikeus hyväksyä ja soveltaa omia lakejaan ja asetuksiaan, joilla säännellään taloudellista toimintaa yleisen edun nimissä ja saavuttaakseen lainmukaisia yhteiskuntapolitiikan tavoitteita. CETA-sopimuksessa myös täsmennetään, että valtiot voivat muuttaa lakejaan riippumatta siitä, onko tällä mahdollisesti kielteinen vaikutus investointiin tai sijoittajan voitto-odotuksiin.

---

päätökseen joulukuussa 2012 lukuun ottamatta sijoitusten suojaa, jota koskevat neuvottelut päättyivät lokakuussa 2014. Sopimus parafoitiin 26.6.2015.

[6] Vrt. myös neuvostossa kokoontuneiden EU-maiden hallitusten hyväksymä lausuma monenvälisestä investointituomioistuimesta osana CETA-sopimuksen allekirjoittamiseen liittyviä keskusteluja: ”Neuvosto ilmaisee tukensa Euroopan komission pyrkimykselle perustaa monenvälinen investointituomioistuin, joka korvaisi CETA-sopimuksella perustetun kahdenvälisen järjestelmän, kun CETA on vahvistettu ja CETA-sopimuksessa määrätyn menettelyn mukaisesti.” (13463/1/6 REV 1, 27.10.2016, 36. kohta)

Oikeusministeriöllä ei ole esitykseen huomauttamista EU-oikeuden näkökulmasta, eikä näe estettä sille, että eduskunta hyväksyisi CETA-sopimuksen niiltä osin kuin jäsenvaltioilla on toimivaltaa.

## Monenvälinen investointituomioistuin (E 89/2017 vp)

### *Asian tausta*

Komissio esitti 14.9.2017 kauppa- ja investointiehdotusten paketin, johon sisältyy myös valtuutusluonnos neuvottelujen aloittamisesta monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi. Lisätäkseen avoimuutta ja kansalaisyhteiskunnan osallistuvuutta komissio päätti samalla julkaista tästä lähtien kaikki suosituksensa kauppasopimuksia koskeviksi neuvotteluohjeiksi (toisin sanoen neuvotteluvaltuutukset).

Monenvälisen investointituomioistuimen on tarkoitus korvata kaikki investointeja koskevat kahdenväliset riitojenratkaisumekanismit, joista määrätään EU:n sopimuksissa, EU:n jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisissä sopimuksissa sekä EU:n ulkopuolisten maiden välillä tehdyissä kauppa- ja investointisopimuksissa. Sen tarkoituksena on lisätä investointeja koskevan kansainvälisen riitojen ratkaisujärjestelmän tehokkuutta, yhdenmukaisuutta ja legitimiteettiä.

CETA-sopimus on ensimmäisiä kauppasopimuksia, jossa viitataan monenväliseen pysyvään investointituomioistuimeen. CETA-sopimukseen sisällytetty riidanratkaisumenettely poikkeaa kansainvälisiin investointisuojasopimuksiin yleensä sisältyvästä välitystuomioistuinjärjestelystä ja sisältää määräykset pysyvästä, kaksiasteisesta investointituomioistuinjärjestelmästä. Monenvälinen sijoitustuomioistuin korvaisi kahdenväliset järjestelyt, kuten CETA-sopimuksessa perustettavan järjestelyn.

EU:n ja Yhdysvaltain välisen transatlanttisen kauppa- ja investointikumppanuussopimuksen (TTIP) valmistelun yhteydessä on esitetty huolia, joiden mukaan ulkomaisen sijoittajan mahdollisuus vaatia valtion lainsäädännön ja viranomaistoimien saattamista arvioitavaksi sopimuksen mukaisessa menettelyssä, saattaisi tarjota mahdollisuuden painostaa yksittäistä viranomaista päätöksenteossa. Merkityksellistä tämän osalta on kuitenkin sillä, missä määrin sopimuksella vaikutettaisiin mahdollisuuteen säännellä kansallisesti tiettyjä toimintaympäristöjä.

Monenvälisellä investointituomioistuimella ei olisi yksinomaista toimivaltaa investointiriitojen ratkaisuun, koska sijoittajat voisivat edelleen valita kansallisen tuomioistuintien, jos sellainen on käytettävissä. Valtio olisi sidottu käsittelyyn investointituomioistuimessa vain, jos sijoittaja valitsisi saattaa asian vireille siellä. Investointituomioistuimen ratkaisuissa olisi lähtökohtaisesti kyse ainoastaan mahdollisten korvausten määräämisestä sopimusrikkomustilanteissa tai omaisuuden palauttamisesta kantajalle. Kysymys olisi näin ollen yksittäistapauksellisista ratkaisuista, joilla ei olisi suoranaista yleisempää merkitystä.

Sopimukseen sisältyisi lisäksi järjestelyjä, joilla turvataan kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa tulkita kansallista lainsäädäntöä. Esimerkiksi CETA-sopimusta koskevan tulkitsevan välineen sääntelyoikeutta koskevassa osassa osapuolet tuovat esiin, että CETA-sopimus säilyttää osapuolten oikeuden hyväksyä ja sovel-

taa omaa taloudellista toimintaa säätelevää lainsäädäntöään.[7] Lisäksi CETA-sopimuksessa selkeytetään, että hallitukset voivat muuttaa lakejaan, vaikka sillä olisi kielteisiä vaikutuksia sijoituksiin tai sijoittajan tuotto-odotuksiin.

***Oikeusperusta, toimivallan jako ja oikeusministeriön kanta***

Komission suositus ei sisällä vielä ehdotusta aineelliseksi oikeusperustaksi. Tässä vaiheessa voidaan kuitenkin arvioida, että sopimuksen aineellisena oikeusperustana käytettäneen ainakin yhteistä kauppapolitiikka koskevaa SEUT 207 artiklaa. Saman artiklan 1 kohdan mukaan ulkomaiset suorat sijoitukset kuuluvat EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Singapore-lausunnon (2/15) mukaan sijoitusten osalta muut kuin ulkomaiset suorat sijoitukset eivät kuitenkaan kuulu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan, vaan ne kuuluvat EU:n ja sen jäsenvaltioiden kanssa jaettuun toimivaltaan.

Singapore-lausunnon perusteella siltä osin kuin riitojenratkaisumenettelyssä käsiteltäisiin sellaisen määräyksen tulkintaa tai soveltamista, jossa jäsenvaltioilla on toimivaltaa, riitojenratkaisumääräyksillä olisi siten merkitystä myös jäsenvaltion toimivallan kannalta. Sijoittajien ja valtioiden välisten riitojen ratkaisujärjestelmää, jossa riidat eivät kuulu jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivaltaan, ei voitaisi ottaa käyttöön ilman jäsenvaltioiden suostumusta.

Tämänhetkisen alustavan arvioinnin mukaisesti monenvälisen investointituomioistuimen perustamista koskeva sopimus sisältäisi siten sekä EU:n yksinomaiseen toimivaltaan että EU:n ja sen jäsenvaltioiden kanssa jaettuun toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Tämä tarkoittaa, että sopimus voitaisiin tehdä sekasopimuksena, jolloin sekä EU että sen jäsenvaltiot olisivat kyseisen sopimuksen osapuolia, ja sopimus edellyttäisi sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden hyväksyntää, taikka yksin unionin nimissä, jos unionin jaettua toimivaltaa haluttaisiin käyttää sopimuksen tekemiseen. Jälkimmäinen vaihtoehto ei vaikuta todennäköiseltä ottaen huomioon sen, että jäsenvaltiot eivät muissakaan sopimuksissa ole olleet valmiita hyväksymään jaetun toimivallan käyttöä unionin toimesta. Sopimuksen aineellinen oikeusperusta tulee kuitenkin arvioitavaksi tarkemmin sopimuksen allekirjoittamista koskevan päätöksentekoehdotuksen yhteydessä sopimuksen sisällön perusteella.

Komission suositusta koskevaksi menettelylliseksi oikeusperustaksi on ehdotettu SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohtaa. Neuvosto tekee sopimuksen neuvottelemista ja tekemistä koskevat ratkaisunsa SEUT 207 artiklan 4 kohdan mukaan pääsääntöisesti määräenemmistöllä. Euroopan parlamentille tiedotetaan asiasta SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaan, mutta mandaatin myöntämistä koskeva päätös ei edellytä parlamentin kuulemista tai hyväksyntää. Oikeusministeriö pitää komission suositusta koskevaa menettelyllistä oikeusperustaa oikeana ja asianmukaisena.

Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa monenvälistä investointituomioistuinta koskevaan komission suositukseen erityisesti sen oikeusperustaa ja päätöksentekomenettelyä koskevilta osiltaan.

[7] Yhteinen tulkitseva väline Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisestä laaja-alaisesta talous- ja kauppasopimuksesta (CETA), EUVL L 11, 14.1.2017, s. 3-8.