22.11.2017

Eduskunnan lakivaliokunta

Viite: E 89/2017 vp

ASIANTUNTIJALAUSUNTO KOMISSION SUOSITUKSESTA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI LUVAN ANTAMISESTA ALOITTAA NEUVOTTELUT YLEISSOPIMUKSESTA INVESTOINTIRIITOJEN RATKAISEMISEEN TARKOITETUN MONENVÄLISEN INVESTOINTITUOMIOISTUIMEN PERUSTAMISEKSI

1. Tausta

Lakivaliokunta on 13.11.2017 pyytänyt korkeimman oikeuden asiantuntijalta kirjallista asiantuntijalausuntoa komission suosituksesta neuvoston päätökseksi luvan antamisesta aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi (jäljempänä **Suositus**). Samalla lakivaliokunta on pyytänyt korkeimman oikeuden asettamaa asiantuntijaa kuultavaksi lakivaliokunnan kokoukseen 23.11.2017.

Korkeimman oikeuden presidentti on osoittanut asiantuntijatehtävän oikeusneuvos Mika Ilveskerolle.

2. Suositus

Suosituksen tarkoittamien neuvottelujen tuloksena on tarkoitus perustaa monenvälinen investointituomioistuin, joka korvaisi kaikki kahdenväliset investointituomioistuimet myös unionin kauppa- ja investointisopimuksissa. Tavoitellun investointiriitojen ratkaisujärjestelmän olisi tarkoitus olla moderni, tehokas, avoin ja puolueeton.

Suosituksen mukaan viime vuosina sijoittajan ja valtion välisen riitojenratkaisun (ISDS) sisällyttäminen kauppa- ja investointisopimuksiin on herättänyt kasvavaa kiinnostusta ja kysymyksiä kansalaisten parissa. Sijoittajan ja valtion väliseen riitojenratkaisuun, joka perustuu välimiesmenettelyn periaatteeseen, liittyy useita ongelmia. Näihin kuuluvat ISDS-järjestelmän legitimiteetin, johdonmukaisuuden ja avoimuuden puute tai rajallisuus sekä tarkastelumahdollisuuden puute.

Suosituksen kommentointia hankaloittaa se, että Suosituksen liitteenä olevan neuvoston päätösluonnoksen 2 artiklassa viitataan neuvotteluohjeisiin. Suosituksen toisessa liitteessä on kuvattu neuvotteluprosessia ja neuvottelun sisältöä. Lukijalle jää epäselväksi, tarkoitetaanko neuvottelun sisällöllä neuvotteluohjeita. Riippumatta edellä todetusta tulkintaongelmasta asiantuntijalausuntoni käsittelee erityisesti Suosituksen liitteessä esitettyä neuvottelujen sisältöä, joka sanamuotojensa mukaan kuvaa neuvottelujen tavoitteita.

3. Neuvottelujen sisällöstä ja tätä koskevat kommentit

3.1. Tuomareista ja tuomioistuimesta

Suositus: Tuomioistuimen riippumattomuus olisi taattava. Tuomioistuimen (sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen että muutoksenhakutuomioistuimen) jäseniin pitäisi soveltaa tiukkoja pätevyys- ja puolueettomuusvaatimuksia. Yleissopimukseen olisi sisällytettävä eettisyyttä ja valitusmekanismeja koskevat säännöt. Tuomioistuimen jäsenten pitäisi saada vakituista palkkaa. Heidät olisi nimitettävä pitkäksi määräaikaiseksi kaudeksi, jota ei voi uusia, ja heillä olisi oltava virkasuoja samoin kuin kaikki tarpeelliset puolueettomuuden takeet. Jäsenten nimitysprosessin olisi oltava puolueeton ja avoin.

Kommentti: Tuomareista ja tuomioistuimesta todettu vastaa olennaisin osin sitä, mitä Kanadan ja Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisessä laaja-alaisessa talous- ja kauppasopimuksessa (jäljempänä **CETA-sopimus**) on sovittu. Itsenäinen, puolueeton ja pysyvä tuomioistuin perustettaisiin korvaamaan välimiesmenettely riidanratkaisukeinona, minkä tarkoituksena on ollut edistää yleistä luottamusta tuomioistuimen toimintaan. Välimiesmenettelyä on puolestaan arvostettu sen vuoksi, että välimiesten valinnassa voidaan kiinnittää huomioon heidän kykynsä ratkaista kansainvälisiä investointiriitoja. Tuomareiden pätevyysvaatimuksilla pyritään siihen, että tuomioistuimen kyky ratkaista kyseisiä riitoja ei olisi heikompi välimiesmenettelyyn verrattuna.

3.2. Muutoksenhausta

Suositus: Monenvälisen tuomioistuimen olisi muodostuttava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimesta ja muutoksenhakutuomioistuimesta. Muutoksenhakutuomioistuimella pitäisi olla toimivalta tarkistaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemiä päätöksiä oikeuserehdyksen tai tosiseikkojen arvioinnissa tapahtuneiden ilmeisten virheiden perusteella.

Kommentti: Ensimmäisen oikeusasteen antamaan ratkaisuun olisi mahdollista hakea muutosta muutoksenhakutuomioistuimelta. Muutoksenhakutuomioistuimen oikeus tutkia ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisuja olisi kuitenkin rajoitettu vain selkeisiin ja vakaviin virheisiin. Kun muutoksenhakumahdollisuus on rajattu, asiaan on usein saatavissa ratkaisu kohtuullisessa ajassa kuten välimiesmenettelyssä, mitä on pidetty välimiesmenettelyn etuna.

3.3. Avoimuudesta

Suositus: Menettelyt monenvälisessä tuomioistuimessa olisi käytävä avoimesti, sopimusperusteisessa sijoittajan ja valtion välisessä riitojenratkaisussa sovellettavia UNCITRALin avoimuussääntöjä vastaavasti tai niiden mukaisesti.

Kommentti: Avoimuusäännöt ovat vuodesta 2014 alkaen lisänneet välimiesmenettelyn julkisuutta mutta siten, että luottamuksellista tietoa, kuten liikesalaisuuksia edelleen suojataan. Myös kansallisissa tuomioistuimissa on mahdollista julistaa luottamuksellinen tieto salaiseksi. Avoimuuden periaate on tärkeä, sillä se kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruselementteihin.

3.4. Täytäntöönpanosta

Suositus: Monenvälisen tuomioistuimen päätöksiin olisi sovellettava toimivaa kansainvälistä täytäntöönpanojärjestelyä.

Kommentti: Nykyään vain välitystuomiot ovat laajasti tunnustettuja ja siten täytäntöönpantavissa. Siksi CETA-sopimuksessa on todettu, että siinä tarkoitettua investointiriitaa koskeva lopullinen tuomio on välitystuomio. On myös mahdollista sopia, että sopimusosapuolet tunnustaisivat sopimuksen mukaisen tuomioistuimen ratkaisut. Tältä osin neuvottelujen tavoite vaikuttaa olevan vielä hyvin avoin.

4. Arviointi

Neuvottelujen tavoitteena on monenvälinen sopimus, jonka osapuoleksi voisi tulla hyvin monenlaisia valtiota, joiden kansalliset tuomioistuimet eivät välttämättä ole samalla tavoin itsenäisiä, riippumattomia ja puolueettomia kuten Suomen tuomioistuimet. Lisäksi voidaan epäillä, olisiko kansallisilla alioikeuksilla yleisesti riittävää asiantuntemusta ratkaista kansainväliseen investointitoimintaan kuuluvia oikeudellisia ongelmia ainakaan joutuisasti. Jos ratkaisuun ollaan tyytymättömiä, edessä on vuosien muutoksenhaku. Kun lainvoimainen ratkaisu on saatu, edessä ovat vielä suuremmat ongelmat. Jos asiaa ei ole kansainvälisellä tai kahdenvälisellä sopimukselle järjestetty, kaupallisessa riidassa annetun ratkaisun tunnustaa ja panee täytäntöön yleensä vain sen valtion täytäntöönpanoviranomaiset, jossa ratkaisu on annettu.

Edellä kuvatulla tavalla monenvälisen sopimuksen riidanratkaisuun kansalliset tuomioistuimet soveltuvat heikosti. Välimiesmenettelyn ongelmia puolestaan kuvattu edellä kohdassa 2. Tavoitellulla monenvälisellä tuomioistuilla pyritään rakentamaan menettely, jossa kansallisen tuomioistuinmenettelyn ja välimiesmenettelyn edut saataisiin yhdistettyä samalla kuin niihin sisältyviksi koetut heikkoudet minimoitaisiin.

Suosituksessa on todettu, että monenvälistä investointituomioistuinta koskevalla aloitteella on tarkoitus perustaa kansainvälisten investointiriitojen ratkaisemiseksi puitteet, jotka ovat pysyvät, riippumattomat ja legitiimit, antavat ennustettavasti johdonmukaista oikeuskäytäntöä sekä mahdollistavat päätöksistä valittamisen, kustannustehokkaat, avoimet ja tehokkaat menettelyt sekä kolmansien osapuolten (esimerkiksi asiaan liittyvien ympäristö- tai työntekijäjärjestöjen) osallistumisen. Tuomioistuimen riippumattomuus olisi taattava tiukoilla vaatimuksilla, jotka koskevat eettisyyttä ja puolueettomuutta, määräaikaisia nimityksiä, välimiesten täysiaikaista työsuhdetta sekä riippumattomia nimitysmekanismeja.

Edellä kohdassa 3 esittämieni havaintojen perusteella Suosituksen liitteessä neuvottelujen sisällöstä esitetty ei ole ristiriidassa edellisessä kappaleessa esitetyn tavoitteen kanssa. Tavoitteiden toteutuminen on kuitenkin luonnollisesti riippuvainen siitä, (i) aloitetaanko Suosituksen tarkoittamat neuvottelut, (ii) mikä on neuvottelujen lopputuloksena aikaansaatavan sopimuksen sisältö ja (iii) kuinka monenvälinen investointituomioistuin käytännössä toimisi.

Mika Ilveskero
oikeusneuvos
Korkein oikeus