**Kirjallinen lausunto**
Pekka Pohjankoski
HE 195/2026 vp

13.10.2026

Talousvaliokunta
Eduskunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi – HE 195/2026 vp**

Talousvaliokunta on pyytänyt minua toimittamaan kirjallisen asiantuntijalausunnon otsikossa mainitusta asiasta. Kunnioittavasti esitän lausuntonani seuraavan.

## *I. Arvioinnin lähtökohtia*

1. Hallitus esittää, että eduskunta hyväksyisi energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen (Energy Charter Treaty, nk. ECT-sopimus) tulkinnasta ja soveltamisesta Brysselissä 18.2.2026 tehdyn sopimuksen (*tulkintasopimus*). Sopimuksen hyväksymisestä päätettäisiin yksinkertaisella äänten enemmistöllä (perustuslain 94 §:n 2 momentin 1. virke). Lisäksi eduskunnan hyväksyttäväksi on annettu lakiehdotus, jolla tulkintasopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ehdotetaan saatettavan Suomessa voimaan. Laki käsiteltäisiin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ja siihen sisältyy vakiintuneen käytännön mukainen säännös muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta valtioneuvoston asetuksella. Tulkintasopimuksen sopimusteksti on esityksen liitteenä.

2. Esityksen tarkoituksena on hyväksyä tulkintasopimus Suomen puolesta kansainvälisesti sekä saattaa se valtionsisäisesti voimaan. Pääasiallisesti voin yhtyä hallituksen esityksessä esitettyyn ja pidän siinä esitettyä ongelmattomana. Seuraavassa tuon kuitenkin esiin eräitä täsmentäviä näkökohtia valiokunnan käsittelyyn.

3. Mistä tulkintasopimuksessa on kysymys? Asiallisesti kyse on pyrkimyksestä täsmentää ECT-sopimusta niin, että EU-tuomioistuimen (*EUT*) oikeuskäytännön vaatimusten mukaisesti ECT-sopimukseen perustuvaa, sijoittajien ja valtioiden välisiin riitoihin sovellettavaa välitysmenettelyä (*välitysmenettely*) ei sovellettaisi Euroopan unionin (EU) sisäisiin tilanteisiin.[1] Tähän mennessä välitystuomioistuimet ovat usein katsoneet voivansa käsitellä myös EU:n sisäisiä sijoittajien ja valtioiden välisiä riitoja.

[1] Ko. EUT:n oikeuskäytännöstä ks. erit. asiat C-284/16, Slowakische Republik v. Achmea BV, ECLI:EU:C:2018:158, ja C-741/19, République de Moldavie v. Komstroy LLC, ECLI:EU:C:2021:655.

Tulkintasopimuksella pyritään täsmentämään sopimusta nimenomaan kansainvälisen oikeuden tasolla.

4. Taustaksi on syytä todeta, että tulkintasopimusta on valmisteltu useiden vuosien ajan (ks. E 2/2023 vp, U 70/2023 vp, UJ 15/2024 vp, UJ 18/2024 vp. Paitsi että sen taustalla vaikuttaa edellä mainittu EUT:n oikeuskäytäntö, on tulkintasopimuksella myös kiinteä liityntä pyrkimykseen uudistaa ECT-sopimusta kyseisen sopimuksen kaikkien osapuolten kesken. ECT-sopimuksen uudistukset on hyväksytty 3.12.2024 ja niihin lukeutuu muiden ohella uusi 24 artiklan 3 kohta (ns. REIO-lauseke), jonka mukaisesti välitysmenettelyä ei sovelleta EU:n sisäisissä suhteissa.[2] ECT-sopimuksen uudistaminen oli kuitenkin lopulta mahdollista vasta sen jälkeen, kun sekä EU että osa jäsenvaltioista oli vetäytyneet sopimuksesta (U 47/2023 vp), joten näitä uudistuksia ei sovelleta kyseisiin tahoihin. Tulkintasopimus onkin yhä katsottavissa tarpeelliseksi osin tästä johtuen sekä myös sen vuoksi, että tulkintasopimuksella suljetaan sen kohteena olevat EU:n sisäiset välitysmenettelyt ECT-sopimuksen ulkopuolelle myös taannehtivasti.

## *II. Tulkintasopimuksen luonne ja oikeusvaikutukset*

5. Hallituksen esityksessä on todettu, että tulkintasopimus on valtiosääntöisesti ns. sekasopimus. Sekasopimuksina pidetään yleisesti ottaen sellaisia unionin ulkosopimuksia (EU:n tekemiä kansainvälisiä sopimuksia), jonka osapuolia ovat yhtäältä EU ja sen jäsenvaltiot, ja toisaalta jokin muu kolmas osapuoli tai jotkin muut kolmannet osapuolet. Ulkosopimukset tehdään sekasopimuksina erityisesti silloin, kun kyseisen sopimuksen tekemiseksi tarvitaan sekä unionin että jäsenvaltioiden toimivaltaa eivätkä unioni tai jäsenvaltiot voi tehdä kyseistä sopimusta yksin EU:n perussopimuksissa määrätyn toimivallanjaon puitteissa.

6. ECT-sopimus itsessään on tällainen sekasopimus. Kyseessä on EU:n ulkosopimus, joka on tehty osana EU:n ulkoista energiapolitiikkaa. Tulkintasopimus puolestaan poikkeaa tästä perinteisestä sekasopimuksen määritelmästä. Kyse ei ole EU:n ulkosopimuksesta, joka tehtäisiin jonkin kolmannen osapuolen kanssa, vaan unionin ja eräiden jäsenvaltioiden kesken. EU:n osalta tulkintasopimus onkin hyväksytty unionin sisäistä lainsäädäntöä – ei ulkosopimuksia – koskevan oikeusperustan nojalla.[3]

7. Suomen perustuslain näkökulmasta tulkintasopimus on toisaalta kansainvälinen sopimus. Komissio on katsonut, että tulkintasopimus on Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen (SopS 32–33/1980, *Wienin yleissopimus*) 31 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettu "myöhempi osapuolten välillä tehty sopimus, joka koskee valtiosopimuksen tulkintaa". Tällaisella sopimuksella valtiosopimuksen osapuolet voivat täsmentää aiemman keskinäisen sopimuksensa tulkintaa. Tulkintasopimuksen johdanto-

[2] Decision of the Energy Charter Conference, Brussels, 3 December2024, 'Amendments to the Energy Charter Treaty', https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/CCDECS/2024/CCDEC202412_EN.pdf.
[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2025/1904, annettu 10 päivänä syyskuuta 2025, energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä unionin puolesta, EUVL, L 2025/1904, 19.9.2025.

osan kolmannessa kappaleessa katsotaankin, että kyse on ”[ECT-sopimuksen] 1 artiklan 3 alakohdassa tarkoitetun alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestön jäsen[ten] ilmaise[ma yhteisymmärrys] sopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta keskinäisissä suhteissaan”.

8. Tulkintasopimuksen funktion valossa on luontevaa, että sen osapuolina ovat EU ja jäsenvaltiot. Vaikka kyseessä ei ole perinteinen sekasopimus, tulkintasopimuksella on kuitenkin kiinteä yhteys ECT-sopimukseen. Sekä unionin että jäsenvaltioiden toimiminen tulkintasopimuksen osapuolina on perusteltua, koska sopimus koskee ECT-sopimuksen kysymyksiä, joiden osalta toimivalta on jaettu EU:n ja jäsenvaltioiden kesken. Erityisesti ECT-sopimuksen 26 artiklan mukaisesta välitysmenettelystä määräämisen on hallituksen esityksessä todetusti katsottu EUT:n käytännössä kuuluvan EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alaan.[4]

9. Sikäli kuin tulkintasopimus koskee erityisesti ECT-sopimuksen 26 artiklaa (välitysmenettely) ja 47 artiklan 3 kohtaa (ns. sunset-lauseke), voidaan pohtia, mikä merkitys asiassa on ECT-sopimuksen tulkinnan kannalta sillä, että EU ja eräät jäsenvaltiot ovat ennen tulkintasopimuksen tekemistä vetäytynyt kyseisestä sopimuksesta. Wienin yleissopimuksen mukainen “myöhempi osapuolten välillä tehty sopimus, joka koskee valtiosopimuksen tulkintaa” perustuu ajatukselle, että tulkinnasta tehtävä sopimus tehdään kyseisen sopimuksen osapuolten välillä. Nyt on kuitenkin niin, että EU ja osa jäsenvaltioista eivät enää ole ECT-sopimuksen osapuolia. On jokseenkin epäselvää, mitä vaikutusta voidaan kansainvälisoikeudellisesti antaa tällaisten osapuolten ECT-sopimuksesta vetäytymisen jälkeen tekemälle tulkintasopimukselle.

10. Tulkintasopimuksen johdanto-osassa katsotaan, että tulkintasopimuksen tekeminen on kuitenkin perusteltua sikäli kuin ECT-sopimuksella voidaan katsoa olevan oikeusvaikutuksia myös suhteessa siitä vetäytyneisiin osapuoliin, erityisesti huomioiden ECT-sopimuksen 47 artiklan 3 kohdan mukaisen sunset-lausekkeen, jonka perusteella sopimuksen määräyksiä sovelletaan 20 vuoden ajan sopimuksesta vetäytymisen jälkeen. Onkin niin, että sikäli kuin näihin osapuoliin ei sovelleta uudistettua ECT-sopimusta,[5] ml. edellä mainittua uutta REIO-lauseketta, jolla EU:n sisäiset välitysmenettelyt suljetaan (jatkossa) pois ECT-sopimuksen piiristä, tulkintasopimuksen tarkoitus sulkea pois sen välityksin tällaiset välitysmenettelyt ECT-sopimuksen piiristä korostuu.

11. Tässä suhteessa käytännössä voi tulla arvioitavaksi (ml. välitysmenettelyissä), voidaanko tulkintasopimuksella määrätä kansainvälisoikeudellisesti pätevästi näiden ECT-sopimuksesta vetäytyneiden osapuolten osalta – jotka siis tulkintasopimuksella pyrkivät määräämään ECT-sopimuksen tulkinnasta olematta sen osapuolina – siitä, että 26 artiklan mukaista välitysmenettelyä ei tule soveltaa EU:n sisäisesti sunset-lausekkeen mukaisesti

[4] Lausunto 2/15, ECLI:EU:2017:376, 285–293 kohdat.
[5] Ks. tällaisesta näkemyksestä esim. Matthew Coleman – Letizia Busso, “Energy Charter Treaty 2.0 – Changes as of 3 September 2025”. Global Trade & Investment Law Blog (24.9.2025), https://www.steptoe.com/print/v2/content/255033/Energy-Charter-Treaty-20--Changes-as-of-3-September-2025.pdf?q=.

kuluvan 20 vuoden jakson aikana. Tämä kysymys täsmentynee käytännön kautta tulevaisuudessa.

12. Toisaalta tulkintasopimuksella on kaikkien sen osapuolten, ml. Suomi, kannalta merkitystä siltä osin kuin siinä katsotaan, että ECT-sopimuksen 26 artiklaa ei ole koskaan voitu käyttää oikeusperustana EU:n sisäisille välitysmenettelyille (tulkintasopimuksen 2 artiklan 1 kohta). ECT-sopimuksen osapuolina pysyvien jäsenvaltioiden, kuten Suomen, kannalta tulkintasopimuksen ydin vaikuttaisi olevan näissä taannehtivissa oikeusvaikutuksissa, joihin kuuluvat johdanto-osan mukaan erityisesti olemassa olevien välitystuomioiden täytäntöönpanokelvottomuus ja vaikutukset vireillä oleviin prosesseihin.

13. Talousvaliokunta on aiemmin katsonut, että ehdotetut taannehtivat vaikutukset voivat olla oikeusvarmuuden kannalta ongelmallisia erityisesti tilanteissa, joissa välitystuomion täytäntöönpano olisi kesken tulkintasopimuksen voimaan tullessa, mutta katsonut samalla, että Suomeen kohdistuvat käytännön vaikutukset ovat vähäisiä (TaVL 25/2023 vp, s. 3). Tältä osin voidaan todeta, että nämä oikeusvarmuuteen liittyvät näkökohdat – jotka ovat sinänsä tärkeitä – ovat tulkintasopimuksella nimenomaisesti tavoiteltaviin taannehtiviin vaikutuksiin välittömästi liittyviä, eikä niitä voida kokonaan poistaa ilman, että sopimuksen olennainen sisältö muuttuisi. Vaikka niitä ei voida pitää kaikissa tilanteissa täysin ongelmattomina sijoittajien kannalta, niin lienee katsottava, että EUT on oikeuskäytännössään punninnut oikeusvarmuuden periaatetta, joka on yleinen EU-oikeuden periaate, katsoessaan useaan otteeseen, että EU:n oikeusjärjestelmän kannalta ei ole mahdollista toteuttaa EU:n sisäisiä ECT-sopimuksen 26 artiklan kaltaisia välitysmenettelyjä.[6] EU:n sisäisissä tilanteissa sijoittajat voivat joka tapauksessa nojautua jäsenvaltioiden sekä unionin oikeudessa turvattuihin oikeuksiin. Siten mahdolliset vaikutukset tulee nähdä osana unionin sisäisten sijoitusten sääntelyn kokonaisuutta.

14. Sinänsä EU-oikeuden tai kansallisen oikeuden kannalta ei ole menettelyllistä estettä tulkintasopimuksen tekemiselle. Se on tehty EU:n puolelta perussopimusten kannalta perustellussa menettelyssä (SEUT 194 artiklan ja SEUT 289 artiklan mukaisesti) ja se voidaan hyväksyä perustuslain 94 §:n mukaisesti Suomen kansalliseen toimivaltaan kuuluvilta osin. Edellä kuvatusti ei kuitenkaan ole itsestään selvää, että tulkintasopimus tulee saavuttamaan kaikki tavoitteensa.

## *III. Tulkintasopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen*

15. Hallituksen esityksen kohdassa ”10.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus” on sinänsä oikeasisältöisesti tuotu esiin, että eduskunta hyväksyy sekasopimuksen luonteisen kansainvälisen sopimuksen vain siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan. Kuten edellä on mainittu, tulkintasopimuksessa ei kuitenkaan ole kyse perinteisestä sekasopimuksesta. Tulkintasopimuksessa Suomi ei tee sopimusta yhdessä EU:n kanssa

[6] Ks. mm. edellä alaviitteessä 1 mainittu oikeuskäytäntö.

suhteessa johonkin kolmanteen osapuoleen, vaan kyse on unionin ja jäsenvaltioiden (pl. Unkari) keskinäisestä sopimuksesta.

16. Edellä kuvatusti tulkintasopimus liittyy kuitenkin elimellisesti ECT-sopimukseen, koska sillä määrätään kyseisen sopimuksen tulkinnasta osapuolten kesken. Näin ollen voidaan pitää perusteltuna lähestymistapaa, jossa tulkintasopimusta tarkastellaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimivallanjaon näkökulmasta. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, tulkintasopimuksen määräykset eivät vaikuta miltään osin kuuluvan EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Siten voidaan yhtyä hallituksen esityksessä todettuun siitä, että eduskunnan tulee hyväksyä tulkintasopimus kokonaisuudessaan.

17. Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että Suomi on jo aiemmin osallistunut neuvostossa EU:n päätöksentekoon perussopimuksissa määrätyllä tavalla unionin tehdessä päätöksen tulkintasopimuksen hyväksymisestä unionin puolesta (siltä osin kuin kyse on ollut jaetun toimivallan käytöstä EU:n osalta).[7]

18. Perustuslain 94 §:n mukaan eduskunta hyväksyy 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. Hallituksen esityksen kohdassa 10.1 on tuotu esiin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, jonka mukaan, jos sopimuksen käsitteiden määritelmiä ja soveltamisalaa käsittelevät määräykset koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia asioita, ne vaikuttavat välillisesti näiden lainsäädännön alaan kuuluvien aineellisten määräysten sisältöön ja soveltamiseen ja kuuluvat siksi itsekin lainsäädännön alaan.[8]

19. Perustuslakivaliokunnan EU:n ja Kanadan CETA-sopimuksesta antamassa lausunnossa on edellytetty eduskunnan suostumusta sekasopimukseen liittyvän tulkintavälineen tapauksessa, kun kyseisellä tulkintavälineellä on katsottu olevan merkitystä lainsäädännön alaan selvästi kuuluvan kansallisen sääntelyoikeuden määräytymisen kannalta.[9] Tämä sama periaate on sovellettavissa myös tulkintasopimuksen tapauksessa. Tulkintasopimuksella on merkitystä ECT-sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien velvoitteiden laajuuden tulkintaan ja soveltamiseen.

20. Näin ollen yhdyn hallituksen esityksen kantaan, jonka mukaan tulkintasopimus koskee edellä mainitun perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti lainsäädännön alaa, koska se vaikuttaa välillisesti lainsäädännön alaan lukeutuvien ECT-sopimuksen määräysten tulkintaan. Siten eduskunnan suostumus tarvitaan tulkintasopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymiselle. Suostumus voidaan antaa perustuslain 94 §:n 2 momentin 1. virkkeen mukaisesti yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Myös voimaansaattamista koskeva laki voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

[7] Ks. edellä alaviite 3.
[8] Ks. PeVL 6/2001 vp, s. 2.
[9] PeVL 61/2017 vp, s. 3.

## *IV. Johtopäätökset*

21. Tulkintasopimuksella pyritään selkeyttämään oikeustilaa ja sen hyväksymistä ja voimaansaattamista hallituksen esityksen mukaisesti voidaan siten puoltaa.

22. Tulkintasopimus ei ole perinteinen sekasopimus eli EU:n ulkosopimus, jonka tekevät unioni ja jäsenvaltiot yhdessä, mutta kysymys on Suomen valtiosäännön näkökulmasta kuitenkin kansainvälisestä sopimuksesta, jonka hyväksymiseen sovelletaan perustuslain 94 §:n 2 momenttia ja voimaansaattamiseen perustuslain 95 §:n 2 momenttia. Tulkintasopimus on käsiteltävissä hallituksen esityksessä esitetyssä järjestyksessä.

23. Tulkintasopimuksella tavoiteltuihin vaikutuksiin, erityisesti ECT-sopimukseen perustuvien EU:n sisäisten välitysmenettelyjen täytäntöönpanoon tai vireillä oleviin prosesseihin kytkeytyviin taannehtiviin oikeusvaikutuksiin, voi liittyä tulkintasopimuksesta huolimatta yhä tulevaisuudessa epäselvyyksiä kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Nämä mahdolliset epäselvyydet eivät kuitenkaan ole este tulkintasopimuksen hyväksymiselle esitetyllä tavalla.

24. Talousvaliokunnan aiemmin esiin nostamat oikeusvarmuuteen liittyvät näkökohdat ovat yhä huomionarvoisia, mutta ne liittyvät kiinteästi tulkintasopimuksella tavoiteltuihin taannehtiviin oikeusvaikutuksiin, jotka puolestaan johtuvat EU-oikeudesta ja EUT:n oikeuskäytännöstä. Lausunnossa kuvatusti nämä vaikutukset tulee nähdä osana EU-oikeuden edellyttämää unionin sisäisten sijoitusten sääntelyn kokonaisuutta.

Kunnioittavasti, Oxfordissa 13.10.2026,

*Pekka Pohjankoski*

OTT, LL.M. (Harvard), varatuomari, Esq. (N.Y.)
Oikeustieteen tutkijatohtori, Turun yliopisto