Valiokunnan lausunto LaVL 19/2017 vp– E 89/2017 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission suositus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission suositus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi (E 89/2017 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kaupallinen neuvos Maria Pohjanpalo, ulkoasiainministeriö
- yksikönpäällikkö Pasi-Heikki Vaaranmaa, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Maarit Leppänen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sonya Walkila, oikeusministeriö
- oikeusneuvos Mika Ilveskero, korkein oikeus
- oikeusneuvos Niilo Jääskinen, korkein hallinto-oikeus
- yliopisto-opettaja Martin Björklund, Helsingin yliopisto
- johtaja Hannu Rautiainen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- professori Martti Koskenniemi
- oikeusneuvos Gustaf Möller

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Keskuskauppakamari
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- professori Kim Talus, Itä-Suomen yliopisto

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto LaVL 19/2017 vp

Viitetiedot

Lakivaliokunta on käsitellyt asiaa lausunnossaan koskien valtioneuvoston selvitystä komission suosituksesta neuvostolle komission valtuuttamisesta aloittamaan neuvottelut transatlanttisesta kauppa- ja investointisopimuksesta EU:n ja Yhdysvaltojen välillä (LaVL 6/2016 vp — E 43/2013 vp).

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio teki 13.9.2017 neuvostolle ehdotuksen luvan antamisesta aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi. Komissio esitteli mandaattiehdotuksen kauppapoliittisen komitean (palvelut ja investoinnit) jäsenille 27.9.2017, ja mandaattiehdotuksen käsittely aloitettiin saman ryhmänkokouksessa 11.10.2017.

Varsinaisten neuvottelujen aloitusajankohtaa ei ole vielä tarkennettu. Alustava selvitystyö asiassa tullaan käynnistämään YK:n kansainvälisen kauppaoikeuden komission työryhmän kokouksessa 27.11.—1.12.2017 Wienissä.

Valtioneuvoston kanta

EU-Kanada-vapaakauppasopimuksen (CETA) ja sitä koskevan EU:n ja Kanadan yhteisen tulkintavälineen mukaisesti EU ja Suomi sen myötä ovat sitoutuneet monenvälisen investointituomioistuimen kehittämistä koskevaan työhön.

Suomi katsoo, että EU:n uusi investointiriitojen ratkaisumenettely, mukaan lukien monenvälisen investointituomioistuimen kehitystyö, tukee osaltaan investointiriitojen käsittelyn uudistamistavoitteita, johon EU:ssa on kiinnitetty huomiota. Kyse on myös kansainvälisestä yhteistyöstä yhteiskunnan kehittämiseksi, erityisesti investointioikeuden alalla, jota on pidettävä tavanomaisena nykyaikaisessa yhteiskunnassa.

Tämän vuoksi Suomi katsoo, että monenvälisen investointituomioistuimen valmistelutyötä tulee jatkaa, ja tukee komission työtä jakaa tietoa monenvälisestä tuomioistuimesta, keskustella siitä sekä selvittää potentiaalista kiinnostusta ja tukea hankkeelle.

Suomi katsoo näin ollen, että komissiolle voidaan myös antaa lupa aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta

Sijoittajan ja valtion investointiriitoja käsitellään nykyisin vakiintuneesti riitakohtaisissa välimiesmenettelyissä. Tällaista riitojenratkaisua on arvosteltu muun muassa menettelyn riippumattomuuden ja avoimuuden puutteesta tai niiden rajallisuudesta. Arvostelun vuoksi Euroopan komissio on pyrkinyt vuodesta 2015 lähtien sisällyttämään unionin kauppa- ja investointisopimuksiin uuden investointituomioistuinjärjestelmän, joka perustuisi pysyviin ja riippumattomiin puitteisiin. Nimestään huolimatta investointituomioistuin ei kuitenkaan ole varsinainen tuomioistuin, vaan pysyväisluonteinen välitystuomioistuin. Komissio on esittänyt tällaista riitojenratkaisujärjestelmää kahdenvälisissä sopimuksissa unionin ja Yhdysvaltojen välillä (TTIP) sekä unionin ja Kanadan välillä (CETA). Nyt komissio on tehnyt suosituksen neuvoston päätökseksi luvan antamisesta komissiolle aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi. Käsillä oleva valtioneuvoston selvitys koskee kyseistä komission ehdotusta.

CETA-sopimukseen on sisällytetty edellä tarkoitettu unionin ajama uusi riitojenratkaisujärjestelmä. Kanada on ratifioinut CETA-sopimuksen toukokuussa 2017. EU:n jäsenvaltiot ovat hyväksyneet CETA-sopimuksen EU:n neuvostossa ja Euroopan parlamentissa syyskuussa 2017, mutta täysimääräisesti ja lopullisesti se tulee voimaan vasta, kun kaikki unionin jäsenvaltiot ovat ratifioineet sen omien perustuslaillisten vaatimustensa mukaisesti. Tämä johtuu siitä, että CETA-sopimus on niin kutsuttu sekasopimus, jonka tekemiseen osallistuvat sekä unioni että sen jäsenvaltiot, ja jäsenvaltioiden hyväksymispäätös tarvitaan siltä osin kuin sopimus kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Suomi ei ole vielä ratifioinut CETA-sopimusta siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan, mutta asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 149/2017 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Toimivallan jako EU:n ja jäsenvaltioiden välillä CETA-sopimuksessa ei ole täysin yksiselitteinen. Saadun selvityksen mukaan EU-tuomioistuin on unionin ja Singaporen välisestä vapaakauppasopimuksesta 16.5.2017 antamassaan lausunnossa 2/15 katsonut, että sijoittajan ja valtion riitojenratkaisumenettelyä koskevat määräykset kuuluvat unionin ja sen jäsenvaltioiden kanssa jaetun toimivallan alaan. CETA-sopimusta koskevan hallituksen esityksen mukaan, vaikka CETA-sopimus ja Singapore-sopimus sisältävät samanlaisia elementtejä, näiden kahden eri aikoina neuvoteltujen sopimusten määräykset eroavat toisistaan, minkä vuoksi Singapore-lausunnossa esitettyjä kannanottoja ei siten voi suoraan soveltaa CETA-sopimuksen toimivallan arviointiin (HE 149/2017 vp, s. 64). Kyseisen hallituksen esityksen mukaan (s. 65) muut kuin suorat ulkomaiset sijoitukset eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan samoin kuin sijoittajan ja valtion välisen sijoitusriitojenratkaisun hyväksyminen.

CETA-sopimuksen mukaan sopimuksen osapuolet sitoutuvat myös pyrkimykseen perustaa yhdessä muiden kauppakumppaniensa kanssa sijoituksia käsittelevän monenvälisen tuomioistuimen ja muutoksenhakujärjestelyn sijoituksia koskevien riitojen ratkaisemista varten (8 luvun F jakson 8.29 artikla). Lakivaliokunta toteaa, että uutta investointituomioistuinjärjestelmää koskevat määräykset sisällytettiin CETA-sopimukseen keväällä 2016 vasta sopimuksen oikeudellisen tarkastuksen yhteydessä eli sen jälkeen, kun neuvottelut osapuolten välillä oli saatu päätökseen ja

sopimus oli parafoitu vuonna 2014. Unionin jäsenvaltioilla ei siten ole käytännössä ollut mahdollisuuksia vaikuttaa asiaa koskevien määräysten sisältöön. Tämä on valitettavaa ottaen huomioon kyseisten määräysten kuuluminen unionin ja sen jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alaan.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että samoihin aikoihin, kun uusi investointituomioistuinjärjestelmä sisällytettiin CETA-sopimukseen, unioni neuvotteli Yhdysvaltojen kanssa vastaavanlaisen investointituomioistuinjärjestelmän sisällyttämisestä TTIP-sopimukseen, ja TTIP-sopimusneuvottelut olivat käsiteltävinä eduskunnan valiokunnissa. Lakivaliokunta totesi tuolloin TTIP-sopimusta koskevassa lausunnossaan (LaVL 6/2016 vp, s. 4) muun muassa, että neuvoteltavana ollut investointisuoja ja siihen liittyvä riitojenratkaisu olivat valiokunnan asiantuntijakuulemisissa herättäneet arvostelua, sillä sopimuksen katsottiin puuttuvan olennaisesti julkisen vallan sääntelyoikeuteen keskeisillä yhteiskunnan aloilla ja siirtävän julkisen vallan tehtävien ja toimien arvioinnin ulkomaille. Ylipäänsä mahdollisuuden siitä, että ulkomainen sijoittaja voi vaatia valtion lainsäädännön ja viranomaistoimien saattamista ulkomaisessa menettelyssä arvioitavaksi, nähtiin tarjoavan mahdollisuuden painostaa viranomaisia. Tämän arvioitiin vahvistavan ulkomaisen sijoittajan neuvotteluasemaa suhteessa julkiseen valtaan ja kotimaisiin sijoittajiin.

Lakivaliokunta katsoikin, että vaikka nykyisissä investointisuojasopimuksissa on yleensä sovittu erityisestä riitojenratkaisumekanismista, Euroopan unionin jäsenvaltiot ja Yhdysvallat ovat demokratioita ja kehittyneitä oikeusvaltioita, joiden kansallisiin tuomioistuimiin riitojen ratkaisussa tulee lähtökohtaisesti voida luottaa (LaVL 6/2016 vp, s. 4—5). Lakivaliokunta yhtyi lausunnossaan suuren valiokunnan aiemmin esittämään arvioon siitä, että kehittyneissä oikeusjärjestelmissä riitojenratkaisumenettelyllä ei ole oikeusturvan saatavuuden kannalta vastaavaa lisäarvoa kuin aikaisemmin kehitysmaiden kanssa solmituissa investointisuojasopimuksissa (SuVL 1/2014 vp). Lakivaliokunta päätyi aiemmassa lausunnossaan näin ollen siihen, että unionin ja Yhdysvaltojen välillä ei välttämättä ole tarpeen eikä perusteltua sopia erityisestä riitojenratkaisusta investointisuojariitojen käsittelyä varten. Lakivaliokunnan mielestä tällaisten riitojen käsittelemistä kansallisissa tuomioistuimissa tulisi oikeusvaltioiden välillä pyrkiä pikemminkin edistämään. Investointisuojariitojen käsitteleminen kansallisissa tuomioistuimissa tulisikin olla ensisijainen ratkaisu. Valiokunta katsoikin, että TTIP-sopimuksen jatkoneuvotteluissa tulisi arvioida, olisiko vapaakauppasopimusta mahdollista toteuttaa ilman erillistä riitojenratkaisumenetelmää ja luottaa kansallisten oikeusjärjestelmien toimivuuteen.

Lisäksi lakivaliokunta otti TTIP-lausunnossaan kantaa komission esittämään uuteen investointiriitojen ratkaisumenettelyyn (LaVL 6/2016 vp, s. 6—8), jossa se näki useita myönteisiä elementtejä riitakohtaiseen välimiesmenettelyyn verrattuna. Lakivaliokunta piti komission ehdotuksen etuna erityisesti sitä, että se toi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä riidanratkaisuun sekä tuki tuomareiden riippumattomuutta ja tätä kautta edisti yleistä luottamusta tuomioistuimen toimintaan. Toisaalta lakivaliokunta katsoi, että komission esittämään uuteen tuomioistuinjärjestelmään liittyi avoimia kysymyksiä, kuten yhteensopivuus EU-oikeuden kanssa. Myöskään suhdetta kansallisiin tuomioistuimiin ei ollut ratkaistu selkeästi.

Lakivaliokunta otti aiemmassa TTIP-lausunnossaan kantaa myös komission tavoitteeseen laajentaa uusi investointituomioistuinjärjestelmä kaikkiin unionin sopimuksiin ja mahdollisesti myös jäsenvaltioiden kahdenvälisiin sopimuksiin (LaVL 6/2016 vp, s. 8—9). Lakivaliokunta katsoi

tuolloin, että jos komission ehdottama uusi riitojenratkaisujärjestelmä tulevaisuudessa perustetaan, kustannus- ja tehokkuussyyt voivat puoltaa sen käyttämistä mahdollisimman laaja-alaisesti myös muissa sopimuksissa. Valiokunta suhtautui kuitenkin epäilevästi siihen, että Yhdysvaltojen kanssa neuvoteltavaa järjestelmää voitaisiin sellaisenaan käyttää muissa sopimuksissa. Lakivaliokunta piti keskeisenä sitä, että kussakin tapauksessa investointisuojan sisältö ja taso samoin kuin käytettävä riitojenratkaisumekanismi arvioidaan aina erikseen ottaen huomioon, keiden välillä sopimusta neuvotellaan ja kuinka kehittynyt toisen osapuolen oikeusjärjestelmä on.

Lakivaliokunta katsoo, että sen edellä viittaamat ja muutoinkin TTIP-lausuntoon sisältyvät aiemmat periaatteelliset ja sisällölliset kannanotot ovat edelleen merkityksellisiä, ja sen vuoksi katsoo, että niihin on aiheellista kiinnittää huomiota myös nyt käsillä olevassa valtioneuvoston selvityksessä tarkoitetun sopimuksen neuvotteluissa.

Ehdotus neuvoston päätökseksi

Valtioneuvoston kannan mukaan CETA-sopimuksen ja sitä koskevan tulkintavälineen mukaisesti EU ja Suomi ovat sitoutuneet monenvälisen investointituomioistuimen kehittämistä koskevaan työhön. Tältä osin valiokunta viittaa siihen, mitä se on edellä todennut riitojenratkaisujärjestelmää koskevien määräysten sisällyttämisestä CETA-sopimukseen.

Valtioneuvoston kannan mukaan monenvälisen investointituomioistuimen valmistelutyötä tulee jatkaa ja komissiolle voidaan antaa lupa aloittaa ehdotuksessa tarkoitetut neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi.

Lakivaliokunnan tulkinnan mukaan valtioneuvoston kannassa neuvoston päätös neuvottelumandaatista hyväksyttäisiin komission ehdotuksen sisältöisenä. Valtioneuvoston kannan perustelut ovat kuitenkin varsin niukat, eikä neuvottelujen taustoja avata valtioneuvoston selvityksessä selkeästi. Neuvotteluohjeisiin ei myöskään oteta täsmällisiä kantoja, eikä niissä nähdä minkäänlaisia ongelmia. Lakivaliokunta katsookin, että komission ehdotusta koskevissa neuvotteluissa on aiheellista kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin.

Komission päätösehdotuksen 2 artiklan mukaan neuvottelut käydään kyseisen päätöksen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden mukaisesti. Kyseisen liitteen otsikosta tai sen sisällöstä ei kuitenkaan nimenomaisesti ja selkeästi ilmene, että kyseessä olisivat neuvotteluohjeet. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että komission ehdotuksen perusteluissa ja valtioneuvoston selvityksessä viitataan monenvälistä investointituomioistuinta koskevaan "aloitteeseen". Selkeästi ei kuitenkaan tuoda esiin, kenen tekemästä aloitteesta ja mistä asiakirjasta on kyse. Tämä jättää asian taustan avoimeksi. Asiakirjapohja asian käsittelylle ei siten muodostu kovin selkeäksi.

Päätösehdotuksen liitteestä ilmenee, että jäsenvaltioiden on äänestystilanteessa noudatettava neuvotteluohjeita ja aiemmin sovittuja EU-kantoja. Se, että liitteeseen on tällä tavoin sisällytetty velvoitteita jäsenvaltioille, on jossain määrin erikoista ottaen huomioon, että itse päätösehdotuksen 4 artiklan mukaan päätös on osoitettu komissiolle.

Liitteen mukaan neuvottelut käydään Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen kauppaoikeuden komitean (UNCITRAL) johdolla. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan yleissopimusneuvotteluja ei kuitenkaan ole vielä aloitettu eikä vielä edes ole päätetty, että tällaiset neuvottelut ylipäänsä aloitetaan. UNCITRAL:n yleisistunto on heinäkuussa 2017 antanut työryhmälle (Working Group III) varsin yleisluontoisen mandaatin selvittää sijoittajan ja valtion välisten investointiriitojen ratkaisujärjestelmän uudistamista. Työryhmän tulisi ensinnäkin identifioida ja arvioida tällaiseen järjestelmään liittyvät huolet ja niiden perusteella arvioida, onko uudistus toivottava. Jos työryhmä päätyy siihen, että uudistus on toivottava, sen tulee kehittää relevantteja ratkaisuja ja suosittaa niitä yleisistunnolle. Työryhmän tulee arvioida järjestelmän uudistamista siten varsin laaja-alaisesti, ja työ on vasta alkuvaiheessa. Tämä huomioon ottaen on lakivaliokunnan mielestä asian- ja tarkoituksenmukaisempaa pyrkiä joustavoittamaan liitteen sanamuotoa, jotta siinä ei anneta sellaista kuvaa, että neuvottelujen aloittaminen yleissopimuksesta on varmaa ja että unioni voisi päättää, minkä organisaation tuella neuvottelut käytäisiin.

Liitteen neuvottelujen sisältöä koskevasta jaksosta voidaan päätellä, että unionin tavoitteena on perustaa monenvälinen investointituomioistuinjärjestelmä, joka pitkälti vastaa unionin ja Kanadan välillä tehdyn CETA-sopimuksen mukaista järjestelmää. Liite on tältä osin kirjoitettu varsin ehdottomaan muotoon, ja siitä saa sellaisen kuvan, että unioni ei voisi hyväksyä CETA-sopimuksesta poikkeavia ratkaisuja. Lakivaliokunnan mielestä on kuitenkin tältäkin osin asian- ja tarkoituksenmukaista pyrkiä siihen, että ohjeet ovat joustavampia. Tätä puoltaa se, että neuvotteluja yleissopimuksesta ei ole vielä edes päätetty aloittaa. Lisäksi valiokunta katsoo, että sisällöllisesti jonkin muunkin kuin CETA-sopimuksen ratkaisuun tulisi olla mahdollinen. Tältä osin valiokunta viittaa erityisesti siihen, mitä se on aiemmin TTIP-lausunnossaan esittänyt paitsi sen yhteydessä ehdotetusta uudesta investointituomioistuimesta myös sen laajentamisesta muihin sopimuksiin (ks. edellä ja LaVL 6/2016 vp). Lakivaliokunta näin ollen katsoo tässäkin yhteydessä, että investointiriitojen käsittelyn kansallisissa tuomioistuimissa tulee olla ensisijainen ratkaisu. Joka tapauksessa on perusteltua edellyttää, että valtion ja sijoittajan välisessä investointiriidassa tulisi käyttää ensin kansalliset oikeussuojakeinot loppuun ennen pääsyä monenväliseen investointituomioistuimeen.

Lakivaliokunta on pohtinut erityisesti myös kysymystä siitä, onko tässä vaiheessa ylipäänsä tarpeen ja tarkoituksenmukaista antaa komissiolle mandaatti neuvotella puheena olevasta yleissopimuksesta, kun yleissopimusneuvotteluja ei ole vielä päätetty aloittaa ja edellä selvitetty UNCITRAL:n asettaman työryhmän alustava selvitystyö on vasta alkuvaiheessa. Voi olla, että neuvottelut päästään aloittamaan vasta pitkän ajan kuluttua tai ettei niitä aloiteta lainkaan. Oikeudellista estettä neuvottelumandaatin antamiselle jo tässä vaiheessa ei valiokunnan näkemyksen mukaan kuitenkaan ole. Komission ehdotuksen käsittely jo tässä vaiheessa mahdollistaa myös sen, että asia saadaan unionin tasolla käsiteltyä ajoissa. Neuvottelumandaatin antaminen näin aikaisessa vaiheessa antaa myös vahvan viestin siitä, että unioni on sitoutunut monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseen.

Edellä esittämäänsä ja asiaa kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta on päätynyt hyväksymään sen, että komissiolle annetaan lupa aloittaa mahdolliset yleissopimusneuvottelut unionin puolesta. Valiokunta kuitenkin korostaa, että hyväksyntä koskee vain neuvottelujen aloittamista, ja mahdolliseen yleissopimukseen sitoutuminen arvioidaan myöhemmin erikseen. Lisäksi, ottaen huomioon nyt käsillä olevien neuvotteluohjeiden yleisluonteisuus ja ohjeista edellä esitetyt

huomiot valiokunta edellyttää, että eduskunta pidetään jatkossa informoituna neuvottelujen edistymisestä ja komission mahdollisesti tekemistä tarkennuksista neuvotteluohjeisiin.

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota ehdotuksen oikeusperustaan sekä unionin ja jäsenvaltioiden toimivaltaan. Valtioneuvoston selvityksestä ilmenee, että mandaattiehdotus ei sisällä ehdotusta aineelliseksi oikeusperustaksi. Selvityksessä arvioidaan alustavasti, että sopimuksen aineellisena oikeusperustana käytettäneen ainakin yhteistä kauppapolitiikkaa koskevaa SEUT 207 artiklaa, jonka 1 kohdan mukaan suorat ulkomaiset sijoitukset kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Valtioneuvoston selvityksessä viitataan myös EU-tuomioistuimen unionin ja Singaporen välisestä sopimuksesta antamaan lausuntoon 2/15 ja todetaan, että sen mukaan muut kuin suorat ulkomaiset sijoitukset ja investointiriitojen ratkaisumenettely eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, vaan ne kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Valtioneuvoston selvityksen mukaan tämänhetkisen alustavan arvion mukaan nyt tarkoitettu monenvälisen investointituomioistuimen perustamista koskeva yleissopimus sisältäisi sekä unionin yksinomaiseen että jäsenvaltioiden kanssa jaettuun toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, jolloin sopimus tehtäisiin sekasopimuksena.

Komission ehdotuksessa vuorostaan katsotaan EU-tuomioistuimen selventäneen lausunnossaan 2/15, että toimivalta sijoittajan ja valtion välisessä riitojenratkaisussa (sekä ulkomaisten suorien sijoitusten että epäsuorien sijoitusten osalta) on jaettu unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken, koska jäsenvaltioiden on toimittava vastaajina joissakin riidoissa.

Lakivaliokunta toteaa, että nyt käsillä olevassa selvityksessä tarkoitettu sopimus eroaisi unionin ja Singaporen välisestä vapaakauppasopimuksesta samoin kuin CETA-sopimuksesta siinä, että se koskisi pelkästään uuden investointituomioistuimen perustamista, eikä se sisältäisi määräyksiä investointisuojasta. Valiokunnan mielestä ei ole selvää, miten unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivalta jakaantuu tällaisessa sopimuksessa ja millä perustein.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 12.12.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Tiina Elovaara sin
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Johanna Karimäki vihr

jäsen Pia Kauma kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Esitetyn neuvottelumandaatin antaminen merkitsee EU:lle avoimen valtakirjan antamista suomalaisen tuomiovallan siirtämisestä ylikansalliselle tasolle. Aiemmin jokseenkin vastaavassa tilanteessa CETA-sopimukseen sisällytettiin keväällä 2016 määräykset vastaavasta investointituomioistuinjärjestelmästä ilman, että EU:n jäsenvaltioilla oli käytännössä mahdollisuutta vaikuttaa määräysten sisältöön.

Esitetyssä järjestelmässä siirretään Suomen ja EU:n lainsäädäntöä sekä kotimaisia hallinto- ja tuomioistuinratkaisuja koskevaa päätösvaltaa ulkomaiselle lainkäyttöelimelle. Samalla rajataan Suomen viranomaisten toimivaltaa ja eduskunnan lainsäädäntövaltaa tavalla, jonka laajuutta on vaikea etukäteen arvioida.

Järjestelmässä ei tulla edellyttämään, että sijoittaja käyttäisi loppuun kansallisen tason oikeussuojakeinot ennen asiansa viemistä investointituomioistuimeen. Menettely olisi tältä osin aivan erilainen kuin mitä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää.

Riita-asian käsittelyä investointituomioistuimessa ei estäisi se, että asia on jo lopullisesti ratkaistu kansallisessa tuomioistuimessa tai EU:n tuomioistuimessa. Sijoittaja voi siis hakea muutosta kansallisen tuomioistuimen päätökseen vaatimalla investointituomioistuimessa oikeussuojaa vaateelle, joka ei ole menestynyt kansallisessa tuomioistuimessa.

Investointiriitoja koskeva riitojenratkaisujärjestelmä antaisi ulkomaiselle investoijalle Suomessa oikeuden sivuuttaa kansallinen oikeusjärjestelmämme, vaikka tähän ei ole mitään kansallisesta näkökulmasta ymmärrettävää syytä. Tuomiovaltaa siirtyisi pois kansalliselta tasolta. Kansallisen tason sivuuttaminen mahdollistaisi samalla sen, että investointituomioistuin perustaisi kantojaan virheellisiin näkemyksiin kansallisesta lainsäädännöstä.

Järjestelmän myötä sijoituksia koskevaan hallintoon kohdistuisi investointikanteen mahdollisuudesta johtuvia paineita. Investointituomioistuin voi toimia pelotteena, joka estää tai hidastaa demokraattista lainsäädäntöprosessia ja estää kuluttajansuojan tai kestävän kehityksen edistämistä. Lisäksi kanteet kuormittaisivat hallinnollisia resursseja entisestään, millä olisi ajallisen haitan lisäksi myös kustannusvaikutusta.

Oikeudenkäytön kannalta ja kotimaisten sijoittajien näkökulmasta päädytään eriarvoiseen tilanteeseen, koska suomalaisen tai toisesta EU-valtiosta peräisin olevan tahon pitää jatkossakin ensin edetä valitusasiassaan normaalissa hallinto-oikeuden mukaisessa järjestyksessä, jos hän haluaa osoittaa esimerkiksi hallintopäätöksen olevan laiton. Järjestelmä voi johtaa ulkomaisten sijoitusten parempaan kohteluun kotimaisiin sijoituksiin nähden. Järjestelmä on myös sikäli yksipuolinen, että EU tai unionin jäsenvaltio ei voi kohdistaa kannetta sijoittajaan.

Ei ole esitetty perusteltua syytä sille, mikseivät suomalaiset tuomioistuimet edelleenkin voisi ratkoa valtion ja sijoittajan välisiä oikeusriitoja. Kauppasopimuksiin perustuvaa kansainvälistä riita-

kohtaista välimiesmenettelyä taas voidaan kehittää ilman pysyvän investointituomioistuimen perustamista. Investointituomioistuimen perustamisella suositaan ylikansallista päätösvaltaa ja esitetään huomattavaa epäluottamusta kotimaisille tuomioistuimille.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että luvan antamista komissiolle aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi ei puolleta ja

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12.12.2017

Ville Tavio ps
Antero Laukkanen kd

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Lakivaliokunta on käsitellyt komission neuvostolle tekemää ehdotusta luvan antamisesta aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi. Varsinaisten neuvottelujen aloitusajankohta ei ole vielä tarkentunut. EU ja Suomi ovat sitoutuneet EU-Kanada-vapaakauppasopimuksen (CETA) myötä monenvälisen investointituomioistuimen kehittämistä koskevaan työhön. CETA-sopimukseen on sisällytetty välimiesmenettelyä korvaamaan tarkoitettu uusi investointiriitojen ratkaisuun tarkoitettu investointituomioistuin.

Esitetyn kaltaisella tuomioistuimella kyettäisiin jossain määrin puuttumaan moniin niistä teknisistä ongelmista, jotka ovat sisältyneet välimiesmenettelyyn. Tuomioistuin ei kuitenkaan vastaa tärkeimpään välimiesmenettelyyn kohdistuneeseen kritiikkiin. Kyseessä on yksipuolinen menettely, jolla ulkomaiset sijoittajat tuodaan vaikutusvaltaiseksi osaksi kansallista lainsäädäntö-, hallinto- ja tuomioistuintoimintaa. Niille avautuisi tärkeä mahdollisuus kansallisten viranomaisten painostamiseen laadittaessa uutta lainsäädäntöä tai hallinto- tai tuomioistuinpäätöksiä. Kaikki se periaatteellinen kritiikki, joka on kohdistunut sijoittajansuojaan TTIP- ja CETA-sopimusten yhteydessä, soveltuu myös esitettyyn investointituomioistuimeen.

Investointituomioistuimen käyttöönotto ei muuta sitä, että CETA-sopimuksella rajoitetaan valtion julkista valtaa ulkomaisen sijoittajan edun nimissä. Järjestelmä, jossa vain toisen osapuolen oikeudet on turvattu tehokkain sopimusmääräyksin, joita vahvistaa yksipuolinen kanneoikeus kansainväliseen tuomioistuimeen, ei turvaa valtion julkisten etujen ja sijoittajan oikeuksien tasapuolista toteutumista. Mitään muuta oikeushyvää, kuten ihmisoikeuksia ja ympäristöä, ei ole turvattu yhtäläisellä institutionaalisella tuella, minkä vuoksi lienee selvää, että nämä oikeushyvät ovat heikommassa asemassa kuin sijoittajan oikeudet. Miksei perustettavaan tuomioistuimeen ohjattaisi myös kanteita, jotka kohdistuisivat kansainväliseen sijoittajaan tämän laiminlyödessä esimerkiksi ympäristöön tai ihmisoikeuksiin liittyviä velvoitteitaan?

Yksi keskeisimmistä CETA:n investointimääräyksiin liittyvistä kysymyksistä on, minkä takia ulkomaiselle sijoittajalle ja omaisuudensuojalle halutaan turvata huomattavasti vahvempi asema kuin muille oikeussubjekteille, kuten valtioille, sekä muille oikeushyville, kuten ihmisoikeuksille ja ympäristölle. Ulkomaisen sijoittajan kanneoikeus on luonteeltaan ainutlaatuinen kansainvälisessä oikeudessa, joten miksi haluamme antaa ulkomaisille sijoittajille poikkeuksellisen oikeuden sivuuttaa demokraattiset kansalliset tuomioistuimet?

Neuvotteluja monenvälisestä investointituomioistuimesta ollaan aloittamassa tilanteessa, jossa ei ole osoitettu investointisuojasopimusten olevan välttämättömiä ainakaan oikeusvaltioperiaatetta noudattavissa maissa tehtäville investoinneille. Samaan aikaan yhä enenevässä määrin keskustellaan olemassa olevien sopimusten haittavaikutuksista ja uudistustarpeista. Tässä tilanteessa on aiheellista kysyä, millä tavoin ehdotetun kaltaiset neuvottelut vaikuttavat asiallisen kriittisen keskustelun edistymiseen ja järjestelmän muiden ongelmien ratkaisemiseen. On olemassa selkeä riski, että neuvottelumandaatti viestittää siitä, että kysymys investointisuojasopimusten vaikutuk-

sista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon olisi jollakin tavalla ratkaistu sillä, että riitojenratkaisua yhtenäistettäisiin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

ettei komissiolle anneta lupaa aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen tuomioistuimen perustamiseksi ja

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12.12.2017

Johanna Karimäki vihr