Valiokunnan lausunto LaVL 6/2016 vp– E 43/2013 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys komission suosituksesta neuvostolle komission valtuuttamisesta aloittamaan neuvottelut transatlanttisesta kauppa- ja investointisopimuksesta EU:n ja Yhdysvaltojen välillä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys komission suosituksesta neuvostolle komission valtuuttamisesta aloittamaan neuvottelut transatlanttisesta kauppa- ja investointisopimuksesta EU:n ja Yhdysvaltojen välillä (E 43/2013 vp): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 25/2015 vp — E 43/2013 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston selvitys komission suosituksesta neuvostolle komission valtuuttamisesta aloittamaan neuvottelut transatlanttisesta kauppa- ja investointisopimuksesta EU:n ja Yhdysvaltojen välillä (E 43/2013 vp): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 19/2015 vp — E 43/2013 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston selvitys komission suosituksesta neuvostolle komission valtuuttamisesta aloittamaan neuvottelut transatlanttisesta kauppa- ja investointisopimuksesta EU:n ja Yhdysvaltojen välillä (E 43/2013 vp): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 7/2016 vp — E 43/2013 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntösihteeri Maria Pohjanpalo, ulkoasiainministeriö
- kaupallinen neuvos Kimmo Sinivuori, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Maarit Leppänen, oikeusministeriö
- oikeusneuvos Pertti Välimäki, korkein oikeus
- hallintoneuvos Niilo Jääskinen, korkein hallinto-oikeus
- asiantuntija Eeva Korolainen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- professori Martti Koskenniemi
- tutkija Martin Björklund, Helsingin yliopisto
- oikeusneuvos Gustaf Möller

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto LaVL 6/2016 vp

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

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Neuvottelut Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välisestä transatlanttisesta kauppa- ja investointikumppanuussopimuksesta käynnistyivät heinäkuussa 2013. Komissiolle myönnettiin neuvotteluvaltuudet Yhdysvaltojen kanssa myös investointisuojan osalta. Neuvotteluissa on näkemysten kartoitusvaiheen jälkeen siirrytty tekstipohjaiseen käsittelyyn.

Neuvottelujen keskeiset asiakysymykset sekä valtioneuvoston kannat niihin on kuvattu 14.2.2014 annetussa jatkokirjelmässä ja sitä täydentävässä taustaselvityksessä. Komissio on syksyllä 2015 tehnyt ehdotuksen siitä, miten investointisuojaa ja riitojenratkaisua koskevat määräykset sisällytettäisiin unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välisiin neuvotteluihin ja muihin Euroopan unionin vapaakauppasopimuksiin. Komissio ehdottaa investointisuojaa tarkennettavaksi sekä uudenlaista riitojenratkaisumenettelyä. Komission ehdotuksen sisältö ilmenee tarkemmin 8.10.2015 päivätystä jatkokirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

Komission ehdotus sisältää kokonaan uudenlaisen pysyvään kaksiasteiseen investointituomioistuimeen perustuvan riitojen ratkaisumenettelyn ja odotamme mielenkiinnolla Yhdysvaltojen reaktiota siihen.

Suomi pitää tärkeänä, että komission ehdottamat sopimusmääräykset antavat täyden oikeuden legitiimiin julkisen edun nimissä tehtyyn sääntelyyn esimerkiksi terveyteen, työntekijöiden suojeluun, kuluttajansuojaan tai ympäristönsuojeluun liittyen.

Suomi tukee komission esitystä siitä, että sopimus ei saa estää sopimusvaltiota muuttamasta lainsäädäntöään myös niin, että se vaikuttaa negatiivisesti sijoittajan sijoitukselleen asettamiin tuotto-odotuksiin ja ilman, että sen voi riitauttaa.

Suomi tukee myös ehdotuksen tavoitetta turvata riitojenratkaisun avoimuus ja riitoja ratkaisevien tuomarien korkea osaaminen ja riippumattomuus sekä luoda muutoksenhakumenettely.

Riitojenratkaisun avoimuuden osalta Suomi pitää hyvänä, että tiedot mahdollisesta riidan rahoittajasta ilmoitetaan tuomioistuimelle ja että ulkopuolisten osallistuminen riitojenratkaisuun tulee olla tarkkaan rajattua samalla kun suojellaan luottamuksellista tietoa, esim. liikesalaisuuksia.

Tuomarien korkean osaamisen ja riippumattomuuden lisäksi Suomi pitää hyvänä, että tuomioistuimeen valitaan viisi eurooppalaista, viisi amerikkalaista ja viisi kolmannen maan kansalaista. Pidämme tärkeänä, että eurooppalaisten tuomareiden valinta tapahtuu tasapuolisesti ja että neuvostolla on mahdollisuus vaikuttaa kolmansien maiden kansalaisten valintaan.

Muutoksenhakumenettelyn osalta Suomi pitää tärkeänä, että komission esitys rajaa menettelyn aloittamisen tilanteisiin, joissa ensimmäisessä asteessa on tehty selkeitä ja vakavia virheitä.

Suomi pitää tärkeänä, että komission esityksen, koskien sijoittajan oikeutta aloittaa riitamenettely myös kansallisen tuomioistuimen päätöksen jälkeen, tarkoituksena ei ole riitojenratkaisun käyttäminen valitusmenettelynä kansallisten tuomioistuinten päätöksille.

Suomi pitää tärkeänä, että mikäli ehdotusta hyödynnetään neuvoteltaessa sellaisten maiden kanssa, joissa oikeusvaltioperiaatteiden ei katsota olevan samalla tasolla kuin Yhdysvalloissa, tulee sijoittajien suojaa korostaa mm. muuttamalla oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimusta sopimusvaltiota enemmän velvoittavaksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sopimusneuvottelut ja niiden tilanne

Euroopan unioni ja Yhdysvallat ovat neuvotelleet transatlanttisesta kauppa- ja investointikumppanuussopimuksesta (TTIP) heinäkuusta 2013 lähtien. Kunnianhimoinen sopimus pyrkii laaja-alaiseen ja vastavuoroiseen kaupan vapauttamiseen koskien muun muassa tavarakauppaa, maataloutta, televiestintää, julkisia hankintoja ja sääntely-yhteistyötä. Erityisenä painopisteenä on pienten ja keskisuurten yritysten markkinoillepääsyn helpottaminen.

Jäsenvaltiot eivät osallistu neuvotteluihin, vaan komissio neuvottelee sopimuksesta neuvoston myöntämien neuvotteluvaltuuksien puitteissa. Tavoitteena on saattaa neuvottelut päätökseen tänä vuonna presidentti Obaman kaudella. Neuvottelutavoitteet huomioon ottaen tavoiteaikataulu on erittäin haastava.

Komissiolle myönnetyt neuvotteluvaltuudet perustuvat siihen, että sopimus kuuluu jaettuun toimivaltaan. Jos myös lopullisesti neuvotellun sopimuksen arvioidaan kuuluvan jaettuun toimivaltaan, voimaantulo edellyttää sopimuksen hyväksymistä Euroopan parlamentissa, unionin jäsenvaltioissa ja Yhdysvalloissa.

Sopimusneuvottelut koskevat myös investointisuojaa ja siihen liittyvää riitojenratkaisua. Nämä aiheet ovat osoittautuneet hyvin kiistanalaisiksi. Neuvotteluissa tukeuduttiin aluksi investointisuojasopimuksissa nykyisin yleisesti käytössä olevaan välimiesmenettelyyn, jossa riidan osapuolet valitsevat riidan ratkaisevat välimiehet. Riitojenratkaisua kuitenkin arvosteltiin julkisuudessa voimakkaasti, minkä vuoksi komissio kartoitti unionin kansalaisten näkemyksiä 27.3.—13.7.2014. Myös Euroopan parlamentti edellytti riitojenratkaisun täydellistä reformia.

Valiokunnan lausunto LaVL 6/2016 vp

Lakivaliokunnan käsiteltävänä olevassa 8.10.2015 päivätyssä valtioneuvoston selvityksessä on kyse komission ehdotuksesta täsmentää investointisuojaa ja parantaa riitojenratkaisua. Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan investointisuojaan ja riitojenratkaisuun sekä komission niitä koskeviin ehdotuksiin.

Investointisuoja ja riitojenratkaisu

Investointisuojasopimuksilla pyritään houkuttelemaan investointeja ja lisäämään investointeihin liittyvää ennakoitavuutta. Investointisuojasopimuksen osapuolet sitoutuvat myöntämään toisesta sopijavaltiosta tuleville sijoituksille oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun. Niillä pyritään turvaamaan sijoittajan oikeus korvaukseen, jos sijoituksen kohdevaltio esimerkiksi muuttaa syrjivästi lainsäädäntöään tai aiheuttaa muulla toimenpiteellä sijoittajalle vahinkoa. Investointisuojasopimuksiin sisältyy yleisesti myös määräyksiä sijoittajan ja sijoituksen kohdevaltion välisen sijoittajansuojaa koskevan riidan ratkaisemisesta. Yleensä riidat käsitellään välimiesmenettelyssä, jossa riidan osapuolet valitsevat riidan ratkaisevat välimiehet.

Investointisuojaa koskevia sopimuksia on nykyisin sekä kahden- että monenvälisiä. Suomella on yli 60 sopimusta. Koska unionilla on käynnissä tai käynnistymässä olevia vapaakauppasopimusneuvotteluja, investointisuojasta neuvotellaan käytännöllisyyssyistä osana kyseisiä neuvotteluja (esim. Kanada ja Yhdysvallat). Unioni voi kuitenkin neuvotella myös erillisiä investointisopimuksia (Kiina).

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa unionin ja Yhdysvaltojen välillä neuvoteltavasta investointisuojasta ja riitojenratkaisusta sekä niiden sisällyttämisestä vapaakauppasopimusneuvotteluihin on noussut esiin erisuuntaisia näkemyksiä. Investointisuojaa ja riitojenratkaisua puolletaan erityisesti siitä syystä, että niiden katsotaan edistävän suomalaisten sijoitusten oikeudenmukaista kohtelua Yhdysvalloissa. Investointisuojaa ja siihen liittyvää riitojenratkaisua kohtaan on kuitenkin esitetty myös voimakasta kritiikkiä. Arvostelua on herättänyt erityisesti se, että sopimuksen katsotaan 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, nähdään tarjoavan mahdollisuuden painostaa viranomaisia. Tämän arvioidaan vahvistavan ulkomaisen sijoittajan neuvotteluasemaa suhteessa julkiseen valtaan ja kotimaisiin sijoittajiin.

Saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta suhtautuu vapaakauppasopimusta koskeviin neuvotteluihin unionin ja Yhdysvaltojen välillä sinällään myönteisesti. Suomen kilpailukyvyn parantamisen kannalta on tärkeää edistää suomalaisten yritysten vientiä ja markkinoillepääsyä. Samalla on tärkeää edistää Suomen houkuttelevuutta sijoitusmaana. Toisaalta voidaan katsoa, että Suomi tarjoaa ilman sopimuksiakin ulkomaisille investoinneille hyvän toimintaympäristön, eikä investointisuojasopimuksen puuttuminen ole estänyt investointien tekemistä unionista Yhdysvaltoihin tai toisinpäin.

Vaikka nykyisissä investointisuojasopimuksissa on edellä todetuin tavoin yleensä sovittu erityisestä riitojenratkaisumekanismista, on otettava huomioon, että Euroopan unionin jäsenvaltiot ja Yhdysvallat ovat demokratioita ja kehittyneitä oikeusvaltioita, joiden kansallisiin tuomioistui-

miin riitojen ratkaisussa tulee lähtökohtaisesti voida luottaa. Lakivaliokunta yhtyykin 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). Tämän vuoksi ja ottaen huomioon erityistä riitojenratkaisua kohtaan esitetty kritiikki lakivaliokunta katsoo, että unionin ja Yhdysvaltojen välillä ei välttämättä ole tarpeen eikä perusteltua sopia erityisestä riitojenratkaisusta investointisuojariitojen käsittelyä varten. Tällaisten riitojen käsittelemistä kansallisissa tuomioistuimissa tulisi valiokunnan näkemyksen mukaan oikeusvaltioiden välillä pyrkiä pikemminkin edistämään. Investointisuojariitojen käsitteleminen kansallisissa tuomioistuimissa tulisikin olla ensisijainen ratkaisu. Jatkokäsittelyssä tulisi arvioida, olisiko vapaakauppasopimusta mahdollista toteuttaa ilman erillistä riitojenratkaisumenetelmää ja luottaa kansallisten oikeusjärjestelmien toimivuuteen.

Investointisuojaa ja sitä koskevaa riitojenratkaisua sekä niiden sisällyttämistä unionin ja Yhdysvaltojen väliseen vapaakauppasopimukseen voidaan kuitenkin tosiasiallisesti arvioida vasta, kun näitä aiheita koskevat sopimusneuvottelut ovat edenneet, osapuolten kannat tarkentuneet ja käytettävissä on enemmän informaatiota. Merkitystä on myös sillä, millaiseksi neuvottelutulos jäsenvaltioiden kannalta muotoutuu paitsi näiden aiheiden myös sopimuskokonaisuuden osalta. Koska neuvottelut ovat tässä vaiheessa keskeneräiset, valiokunta keskittyy seuraavassa komission ehdotusten arviointiin.

Komission ehdotus investointisuojasta

Valtioiden sääntelyoikeutta on tarkoitus rajata sopimuksessa siten, ettei valtio esimerkiksi voi säätää lakia, jolla toisesta sopimusvaltiosta tulevan sijoittajan omaisuus kyseisessä valtiossa pakkolunastetaan ilman perusteita ja korvausta. Valtiolla ei ole myöskään oikeutta säätää lakia, jolla ainoastaan toisesta sopimusvaltiosta tulevat sijoittajat velvoitetaan tekemään jotain, mutta kotimaisia sijoittajia ei.

Komissio ehdottaa sijoittajasuojan sisältöön täsmennyksiä, joiden 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 siten, että se vaikuttaa negatiivisesti esimerkiksi sijoittajan tuotto-odotuksiin.

Komissio ehdottaa myös epäsuoran pakkolunastuksen käsitteen täsmentämistä siten, että sijoittajansuojaa loukkaavana epäsuorana pakkolunastuksena ei pidettäisi sellaisia syrjimättömiä 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.

Lakivaliokunta pitää komission ehdottamia täsmennyksiä yleisesti ottaen perusteltuina ja eduskunnan aiempien kantojen mukaisina. Se, että sääntelyoikeus kirjataan itse sopimustekstiin sopimuksen johdannon sijasta, on kannatettavaa. Keskeistä on, että valtiolle varmistetaan täysi oikeus ja tosiasiallinen mahdollisuus legitiimiin julkisen edun nimissä tehtyyn tehokkaaseen sään-

telyyn. Koska sopimusosapuolet ovat oikeusvaltioita, valtion lainsäädäntövalta voidaan määritellä laajasti. On myös myönteistä, että sopimukseen sisältyviä harkinnanvaraisia ja epämääräisiä käsitteitä on pyritty tarkentamaan. Investointisuoja on kuitenkin laaja-alainen kattaen esimerkiksi terveyspalvelut ja kansanterveystoimet, minkä vuoksi on tärkeää, että ehdotuksessa otetaan eri politiikanalat asianmukaisesti huomioon. Se, onko sopimusteksti edellä olevan valossa riittävä ja yksiselitteinen, on neuvotteluissa aiheellista vielä arvioida.

Komission ehdotus riitojenratkaisusta

Komissio on tehnyt syksyllä 2015 ehdotuksen, jossa se esittää uuden investointituomioistuinjärjestelmän perustamista. Riitoja ratkaisisivat sopimuksen osapuolten valitsemat tuomarit, jotka olisivat käytettävissä määrätyn ajan. Tuomioistuinjärjestelmä muodostuisi sekä ensiasteen että toisen asteen tuomioistuimesta. Muutoksenhakumenettely voitaisiin käynnistää vain, jos ensimmäisessä asteessa on tehty selkeitä ja vakavia virheitä.

Nykyisissä investointisopimuksissa käytettyä välimiesmenettelyä on arvosteltu erityisesti siltä osin, kun kyse on välimiesmenettelyn jäsenten valinnasta. Välimiehinä toimii esimerkiksi kansainväliseen kauppaan ja sijoitustoimintaan erikoistuneita lakimiehiä. Välimiehet valitaan sopimuksen osapuolten toimesta kutakin riitaa varten erikseen. Ei kuitenkaan ole epätavallista, että samat henkilöt ovat eri riidoissa eri rooleissa eli sama henkilö saattaa olla yhdessä riidassa välimiesoikeuden jäsenenä ja toisessa jutussa osapuolen edustajana. Välimiesmenettelyyn osallistuvien henkilöiden roolien sekoittuminen eri jutuissa ei ole ongelmatonta välimiesoikeuden objektiivisuuden ja puolueettomuuden kannalta. Niin ikään kyseenalaiseksi on asetettu se, että kansainväliseen kauppaan ja sijoitustoimintaan erikoistuneet lakimiehet arvioivat valtioiden toimintaa. Välimiesmenettelyssä annettuja ratkaisuja on myös joissakin tapauksissa pidetty ristiriitaisina.

Lakivaliokunta on tyytyväinen siitä, että komissio on ottanut unionin kansalaisten ja Euroopan parlamentin kommentit vakavasti huomioon ja pyrkii tuomaan vaihtoehdon nykyiselle välimiesmenettelylle. Valiokunta pitää komission ehdotuksen etuna erityisesti sitä, että se pyrkii tuomaan enemmän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä riidanratkaisuun. Riidan osapuolilla ei olisi mahdollisuutta vaikuttaa oikeuden jäsenten valintaan, vaan tuomarit olisivat sopimusvaltioiden ennakolta valitsemia tuomareita, jotka olisivat käytettävissä tietyn määräajan. Ehdotettu valintamenettely tukee tuomareiden riippumattomuutta ja tätä kautta edistää yleistä luottamusta tuomioistuimen toimintaan. On myös tärkeää, että tuomareita ja heidän osaamistaan koskevat vaatimukset asetetaan korkealle asiantuntemuksen takaamiseksi. Riippumattomuuden turvaamiseksi huomiota tulee kiinnittää myös sen varmistamiseen, ettei tuomarilla ole tehtävässään eturistiriitoja tai muuta riippuvaisuussuhdetta.

Sopimusosapuolet nimeäisivät investointituomioistuimeen tietyn määrän eurooppalaisia, amerikkalaisia ja kolmannen maan kansalaisuuden omaavia tuomareita. Saadun selvityksen mukaan unionin tuomarit valitaan neuvoston päätöksellä komission ehdotuksesta. Lakivaliokunta pitää keskeisenä, että unionin tuomareiden valinta tapahtuu jäsenvaltioiden kannalta oikeudenmukaisella ja tasapuolisella tavalla.

Komission ehdottaman investointituomioistuimen etuna on myös riidanratkaisun julkisuus ja avoimuus. Välimiesmenettelyä on näiltä osin arvosteltu, vaikka tältä osin menettelyä on kehitetty. Julkisuus ja avoimuus ovat keskeisiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä, ja ne ovat tärkeitä niin järjestelmän yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kuin menettelyn ja siinä annettujen ratkaisujen laillisuuden valvonnan kannalta. Läpinäkyvyyden kannalta perusteltu on myös esitys siitä, että riitoja mahdollisesti rahoittavien kolmansien osapuolten henkilöllisyys tulee julkistaa.

Lisäksi komission ehdotuksessa on lakivaliokunnan mukaan myönteistä se, että siinä annetaan sijaa kansallisten tuomioistuinten käyttämiselle sijoittajansuoja-asioissa. Valiokunta pitää tätä tärkeänä, koska kyse on kehittyneistä oikeusjärjestelmistä, joiden tuomioistuimiin tulee lähtökohtaisesti voida luottaa. Kansallisen tuomioistuimen tuomiolla on kuitenkin monesti merkitystä vain siinä valtiossa, jossa se on annettu. Se, että kansallisen tuomioistuimen tuomio sijoittajansuojaa koskevassa asiassa tunnustetaan ja pannaan täytäntöön toisessa sopimusvaltiossa, edellyttää todennäköisesti, että tästä on sovittu erikseen sopimusvaltioiden kesken. Kansallisten tuomioistuinten käyttämisen edistämiseksi tämä on aiheellista panna merkille myös nyt neuvoteltavassa sopimuksessa ottaen huomioon, että komission ehdotuksessa tarkoitetun investointituomioistuimen tuomiot olisivat sopimuksen osapuolia sitovia ja osapuolet tunnustavat sopimuksessa niiden sitovuuden ja täytäntöönpanon. Valiokunta pitää keskeisenä myös sitä, että kansallisten tuomioistuinten ja komission ehdottaman investointituomioistuimen välinen suhde on mahdollisimman selkeä. Tältä osin ehdotukseen liittyy jäljempänä kuvattuja avoimia kysymyksiä.

Oikeus nostaa kanne — olipa kyse kansallisesta tuomioistuimesta tai komission ehdottamasta investointituomioistuimesta — on komission ehdotuksen mukaan yksinomaan sijoittajalla. Valiokunnan mielestä ehdotusta ja sen vaikutuksia on tältä osin arvioitava huolella, sillä järjestelmän tulisi olla myös valtion ja yleisen edun kannalta tasapainoinen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että sopimus perustuu lähtökohdalle siitä, että riidan hävinnyt osapuoli maksaa toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut. Oikeudenkäyntikuluriski on omiaan vähentämään tarpeettomia ja perusteettomia kanteita. Mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi aiheellista on myös, että investointituomioistuin voi nopeassa käsittelyssä hylätä perusteettomat kanteet.

Ehdotuksen mukaan investointituomioistuimen tulee hylätä kanne, jos sijoittaja on nostanut kanteen samassa asiassa kansallisessa tuomioistuimessa, paitsi jos sijoittaja vetää kanteen pois ennen kansallisen tuomion antamista tai kansallinen tuomio on jo annettu. Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotuksessa puututaan samanaikaisiin samaa asiaa koskeviin kanteisiin. Toisaalta ehdotus mahdollistaa myös sen, että sijoittaja voi saattaa asian investointituomioistuimen ratkaistavaksi senkin jälkeen, kun kansallinen tuomioistuin on antanut samasta asiasta lopullisen päätöksen. Valiokunta katsoo, että ehdotuksen vaikutukset kansallisten tuomioistuinten tuomioiden täytäntöönpanoon eivät ole selkeitä. On tärkeää, ettei investointituomioistuimesta muodostu muutoksenhakutuomioistuinta kansallisten tuomioistuinten ratkaisuille.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että komission ehdotus sisältää aivan uudenlaisen ajatuksen sovellettavien säännösten eriyttämisestä. Ehdotuksen mukaan kansainvälisellä investointituomioistuimella on toimivalta soveltaa vain sopimusmääräyksiä ja sopimuksen osapuolten

välillä sovellettavia muita kansainvälisoikeudellisia sääntöjä. Investointituomioistuimen on kansallisen lainsäädännön osalta seurattava vallitsevaa kansallisen tuomioistuimen antamaa tulkintaa, ja kansallista lainsäädäntöä voidaan tulkita vain tosiasiana. Kansainvälisessä riitojenratkaisussa kansalliselle lainsäädännölle annettu merkitys ei myöskään sido kansallisia tuomioistuimia. Oikeudellisesti tämä ratkaisu voi olla ainoa mahdollinen, koska EU:n tuomioistuimen mukaan toimivaltaa EU-oikeuden tulkintaan ei voida antaa kansainväliselle lainkäyttöelimelle (esim. lausunto 2/2013 Euroopan unionin Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisestä ja lausunto 1/2009 Euroopan patenttituomioistuinta koskevasta sopimuksesta). Tässä vaiheessa lopullista selvyyttä ei kuitenkaan ole siitä, onko ehdotus tältä osin yhteensopiva EU-oikeuden kannalta. Ongelmallista on myös se, että ehdotus sovellettavien säännösten eriyttämisestä on varsin vaikeaselkoinen, minkä vuoksi sen toimivuutta tai käytännön vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida käytettävissä olevien tietojen valossa. Koska tällaista sovellettavien säännösten eriyttämistä ei ole aiemmin käytetty, ehdotusta on tältä osin arvioitava myös periaatteelliselta kannalta.

Muutoksenhakumenettely investointituomioistuimen ensiasteen päätökseen voidaan komission ehdotuksen mukaan käynnistää vain, jos ensimmäisessä asteessa on tehty selkeitä ja vakavia virheitä. Valiokunta pitää muutoksenhakumahdollisuutta sinällään kannatettavana, mutta saman asian kaksinkertaisen käsittelyn estämiseksi on perusteltua, että kynnys muutoksenhaulle on suhteellisen korkea. On kuitenkin julkisen vallan ja yleisen edun kannalta epätasapainoista, että muutoksenhakumenettelyn käynnistäminen on mahdollista vain sijoittajalle. Valtiolla voi olla intressiä hakea muutosta esimerkiksi, jos ensiasteen tuomioistuimen ratkaisu perustuu virheelliseen tulkintaan kansallisesta lainsäädännöstä. Valiokunta pitää perusteltuna, että oikeus hakea muutosta investointituomioistuimen ratkaisuun olisi myös valtiolla.

On myös otettava huomioon, että uuden tuomioistuinjärjestelmän perustamisesta aiheutuu kustannuksia. Komission ehdotuksen mukaan tuomioistuimen perustamiskuluista vastaisivat sopimuksen osapuolet. Unionin osalta ylläpitokustannukset maksettaisiin unionin budjetista. Ennen kuin ehdotettuun tuomioistuinjärjestelmään voidaan ottaa lopullista kantaa, tuomioistuimen kustannuksista ja niiden jakautumisesta tulee saada enemmän tietoa.

Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotettua riitojenratkaisua on tarpeen arvioida myös valtiosääntöoikeudellisesti Suomen täysivaltaisuuden kannalta.

Komission tavoitteena on laajentaa ehdotettu uusi järjestelmä kaikkiin unionin sopimuksiin ja mahdollisesti myös jäsenvaltioiden kahdenvälisiin sopimuksiin. Euroopan unioni on viime vuosien aikana neuvotellut vapaakauppasopimuksen Kanadan kanssa (U 70/2010 vp). Valtioneuvoston vastikään toimittaman selvityksen (E 32/2016 vp) mukaan kyseisen sopimuksen investointiriitojenratkaisua koskevaa osaa on helmikuussa 2016 muutettu sopimuksen oikeudellisen tarkistuksen yhteydessä siten, että riitojenratkaisu perustuu tällaiseen uuteen järjestelmään.

Jos komission ehdottama uusi riitojenratkaisujärjestelmä tulevaisuudessa perustetaan, kustannus- ja tehokkuussyyt voivat puoltaa sen käyttämistä mahdollisimman laaja-alaisesti myös muissa sopimuksissa. Valiokunta suhtautuu kuitenkin epäilevästi, että nyt neuvoteltavaa järjestelmää voitaisiin sellaisenaan käyttää muissa sopimuksissa. Keskeistä on, 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.

Kaiken kaikkiaan komission ehdotus investointisuojasta ja riitojenratkaisusta on hyvin kunnianhimoinen. Ulkoministeriöltä vastikään saadun selvityksen (EJ 7/2016 vp, 21.4.2016) mukaan Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen tähänastiset keskustelut aiheesta ovat olleet rakentavat, mutta osapuolten näkemykset riitojenratkaisusta eroavat toisistaan. Näkemysten vaihtoa jatketaan seuraavalla huhtikuun lopussa alkavalla kierroksella. Neuvottelujen tässä vaiheessa on siten vielä epävarmaa, miten Yhdysvallat tulee ehdotukseen suhtautumaan.

Lopuksi

Ottaen huomioon, että neuvoteltavana oleva sopimus on hyvin laaja-alainen sekä taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävä, on tärkeää, että neuvottelut ovat mahdollisimman avoimet ja läpinäkyvät ja niissä pyritään unionin ja sen jäsenvaltioiden kannalta mahdollisimman hyvään ja tasapainoiseen lopputulokseen.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös eri ministeriöiden näkemysten kuulemisen ja huomioon ottamisen tärkeyteen arvioitaessa neuvotteluita valtioneuvoston piirissä. Investointisuojaan liittyvässä riitojenratkaisussa keskeistä on erityisesti oikeusministeriön osallistuminen.

Valiokunta korostaa myös eduskunnan tiedonsaannin turvaamista neuvotteluista ja varaa mahdollisuuden lausunnon antamiseen myös neuvottelujen myöhemmissä vaiheissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

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

Helsingissä 29.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk

jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Mika Niikko ps
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