

Asia

Komission ehdotus investointisuoja ja riitojenratkaisua (ISDS) koskevien velvoitteiden kehittämiseksi Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välisissä kauppaja- ja investointikumppanuussopimusneuvottelujen ja muiden Euroopan unionin sopimusten puitteissa

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 43/2013 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Tämän muistion tarkoitus on toimia täydentävänä ajankohtais selvityksenä koskien komission ehdotusta investointisuoja ja riitojenratkaisua (ISDS, investor-to-state dispute settlement) koskevien velvoitteiden kehittämiseksi Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välisissä kauppaja- ja investointikumppanuussopimusneuvotteluissa ja muiden Euroopan unionin sopimusten puitteissa.

Komissio on jakanut neuvostolle, Euroopan parlamentille sekä julkisuuteen ajatuspaperin, jossa se esittää investointisuoja ja sijoittajan ja sopimuspuolen välistä riitojenratkaisua (ISDS) koskevia ehdotuksia. Asiakirjasta julkisuudessa ja jäsenmaiden kanssa käytävän keskustelun pohjalta komissio laatii investointisuoja ja sijoittajan ja sopimuspuolen välistä riitojenratkaisua (ISDS) koskevan sopimustekstilunnonksen mahdollisesti heinäkuun 2015 loppuun mennessä. Komission ehdotus käsitellään unionin vakiintuneessa kauppapoliittisessa päätöksentekomenettelyssä, ja se tuodaan normaaliin tapaan EU-ministerivaliokuntaan ja eduskuntaan. Tarkoituksena on, että luonnos jaetaan Yhdysvalloille loka-/marraskuussa 2015 unionin ehdotuksena investointisuoja ja sijoittajan ja sopimuspuolen välistä riitojenratkaisua (ISDS) koskevien neuvottelujen aloittamiseksi.

Komissio ehdottaa kehitettäväksi pitkälti niitä kysymyksiä, jotka nostettiin esille eduskunnan kannanotoissa (SuVL 1/2014 vp.) EU:n ja Yhdysvaltojen välisestä transatlanttisesta kauppaja- ja investointikumppanuudesta (TTIP). Eduskunnan kannanottojen mukaisesti komissio ehdottaa, että tarkennetaan sopimuksen velvoitteita ja riitojenratkaisua koskevaa mekanismia siten, että ne eivät saa estää osapuolia kehittämästä syrjimätöntä lainsäädäntöä ja ajamasta esimerkiksi työntekijöiden suojeluun, kuluttajansuojaan tai ympäristönsuojeluun liittyviä syrjimättömiä politiikkatavoitteita. Lisäksi komissio ehdottaa, että riitojenratkaisun riippumattomuutta, asiantuntevuutta ja avoimuutta parannetaan, jotta mahdolliset väärinkäytökset voidaan minimoida. Eduskunta totesi myös että mahdollinen muutoksenhakutuomioistuimen

perustaminen olisi harkitsemisen arvoinen esitys (SuVL 1/2014 vp) ja nyt komissio myös esittää muutoksenhakumekanismien perustamista.

Suomen kanta

Katsomme, että investointisuojaan liittyy muitakin avoimena olevia kysymyksiä kuin nyt käsitellyssä olevat neljä (lainsäädäntöoikeus, välimiesmenettelyn toiminnan kehittäminen, valitusmenettely ja suhde kansallisiin tuomioistuimiin), jotka tulivat erityisesti esiin komission järjestämässä julkisessa kuulemisessa. Tällaisia muita kysymyksiä ovat esimerkiksi sopimuspuolten välinen riitojenratkaisu ja verotukseen liittyvät kysymykset. Tulemme aikanaan ottamaan kantaa komission varsinaiseen ehdotukseen.

Kannatamme komission ehdottamaa sääntelyoikeuden kirjaamista varsinaisiin operatiivisiin sopimusmääräyksiin, eikä vain sopimuksen johdantoon.

Komissio ehdottaa valtiontukien sulkemista sopimuksen velvoitteiden ulkopuolelle tilanteissa, joissa sopimuspuoli on antanut investoinnille valtion tukea, joka todetaan myöhemmin laittomaksi. Pidämme tärkeänä, että valtiontukien osalta sopimusvaltion ja investoijan väliset oikeudet ja velvollisuudet selvitetään tarkemmin.

Tuemme komission tavoitetta parantaa riitojenratkaisun (sijoittaja-sopimuspuoli - välimiesmenettelyn) riippumattomuutta, asiantuntevuutta ja avoimuutta. Komission ehdottaman välimiehiä koskevan mahdollisen listan tulisi olla riittävän laaja ja siihen on voitava tehdä riittävän joustavasti muutoksia. Jäsenmaiden on voitava osallistua valintaprosessiin jaetun toimivallan puitteissa.

Suhtaudumme myönteisesti siihen, että riitaan suoraan kytköksissä olevilla kolmansilla osapuolille suodaan mahdollisuus osallistua välimiesmenettelyyn. Menettelyn luottamuksellisuus ja tehokkuus tulee turvata, siten ettei niitä menetä kummankaan riidan osapuolen silmissä. Komission esityksen mukaan tämä voitaisiin saavuttaa määrittämällä kolmannen osapuolen hyväksymiskriteerit ja turvaamalla luottamuksellinen tieto itse menettelyssä (esim. liikesalaisuudet, yksityistä koskevat tiedot tai valtion turvallisuuteen liittyvät tiedot).

Pidämme tärkeänä mahdollisen muutoksenhakumenettelyn selvittämistä mukaan lukien sen perustamis- ja ylläpitokustannukset sekä kuinka kustannukset jaettaisiin ja mihin pysyvä valitusmekanismi tai elin perustetaan. Tuomarien valintatavan tulisi olla selkeä, jotta luottamus menettelyn oikeudenmukaisuuteen ja riippumattomuuteen varmistetaan. Selvitettävä myös on, miten menettelyn kautta syntyvä oikeuskäytäntö muuttaa investointiriitojen luonnetta, joka on perustunut tapauskohtaisuuteen. Myös se, millä kriteereillä valitusmenettelyyn käsiteltäviksi pääsevät tapaukset valitaan, ja minkälainen aikarajaus menettelylle asetetaan, ovat tärkeitä kysymyksiä menettelyn toimivuuden kannalta.

Näkemyksemme mukaan välimiesmenettelyn ja kansallisten tuomioistuinten välinen suhde on määritettävä tavalla, joka kannustaa käyttämään kansallisia tuomioistuimia, mutta jonka tarkoituksena ei ole välimiesmenettelyn käyttäminen valitusmenettelynä niiden päätöksille.

Katsomme, että kansainväliseen investointituomioistuimen perustaminen edellyttää monenvälistä prosessia mahdollisesti jonkin kansainvälisen järjestön puitteissa ja sitä koskeva unionin sisäinen keskustelu tulisi siten käydä erillään TTIP-neuvotteluista.

Pääasiallinen sisältö

Neuvoston komissiolle 14.6.2013 myöntämiin valtuuksiin neuvotella Yhdysvaltojen kanssa vapaakauppasopimuksesta kuuluu investointisuoja ja sitä koskeva sijoittajan ja sopimuspuolen välinen riitojenratkaisu (ISDS). Erityisesti riitojenratkaisuun kohdistuneen kritiikin johdosta komissio päätti keväällä 2014 tiedustella Euroopan unionin kansalaisilta näitä koskevia huomioita. Kuuleminen pidettiin 27.3.-13.7.2014 välisenä aikana.

Komissio julkaisi raportin kuulemisen tuloksista 13.1.2015. Puheessaan Euroopan parlamentin kansainvälisen kaupan valiokunnalle (INTA) 18.3.2015, komissaari Malmström kertoi komission laativan ehdotusta siitä, miten julkisessa kuulemisessa esille tulleet neljä pääkysymystä lainsäädäntöoikeus, välimiesmenettelyjen sääntely, kansallisten tuomioistuinten ja välimiesmenettelyn välinen suhde sekä muutoksenhakutuomioistuin huomioidaan neuvotteluissa Yhdysvaltojen kanssa.

Komissio jakoi 5.5.2015 lupaamansa ajatuspaperin, ja siitä informoitiin eduskuntaa 22.5.2015 päivätyllä muistiolla (UM2015-00676). Paperissa komissio tarkentaa niitä elementtejä, jotka sisältyvät aikanaan komission varsinaiseen sopimustekstiehdotuksen ja joiden tarkoituksena on huomioida julkisen kuulemisen tulokset. Seuraavassa käydään lyhyesti läpi komission ajatuspaperin pääpiirteet. Komission varsinainen ehdotus EU:n neuvottelukannaksi esitellään myöhemmin jäsenmaille unionin normaalissa kauppapoliittisessa päätöksentekomenettelyssä. Tarkempi aikataulu on vielä osittain auki, mutta komissiolta saadun tiedon mukaan se laatii investointisuoja ja sijoittajan ja sopimuspuolen välistä riitojenratkaisua (ISDS) koskevan sopimustekstilunnonksen heinäkuun 2015 loppuun mennessä.

Komission ehdotus

Komissio on hahmotellut ajatuksiaan investointisuoja ja riitojenratkaisua koskevien velvoitteiden kehittämiseksi TTIP- ja muissa Euroopan unionin sopimuksissa. Komissio lähtee siitä, että investoinnit ovat elintärkeitä Euroopan taloudelliselle kasvulle ja työllisyydelle. Euroopan unioni tarjoaa jo lähtökohtaisesti tasapuolisen kohtelun ja korkean suojan investoinneille. Komission mukaan on tärkeää, että eurooppalaiset investoijat saavat vastaavan kohtelun unionin ulkopuolella. Jäsenmaiden 1400 sopimuksen järjestelmä on täyttänyt tätä tehtävää hyvin.

Komission mukaan järjestelmää pitää kuitenkin edelleen kehittää, jotta taataan valtioiden oikeus sääntelyyn ja jotta investointeja koskevat riidat voidaan ratkaista oikeudenmukaisesti ja riippumattomasti. Komissio katsoo, että sopimuksissa Kanadan (CETA) ja Singaporen kanssa monta edistysaskelta on jo saavutettu. Näitä edistysaskeleita ovat mm. sääntelyoikeuden toteaminen johdannossa; oikeudenmukaisen ja kohtuullisen kohtelun velvoitteen (FET, Fair and Equitable Treatment) sekä epäsuoran pakkolunastuksen tarkempi määrittäminen; postilaatikkoyritysten sulkeminen sopimusten ulkopuolelle; välimiesmenettelyjen avoimuuden turvaaminen; valtioiden mahdollisuus laatia sitovia tulkintoja; välimiesten ohjesäännöt; sekä perusteettomien riitojen rajoittaminen mm. hävinnyt maksaa vastapuolen kulut velvoitteen avulla.

Julkisen kuulemisen tulokset ja sitä seurannut keskustelu vaativat komission mukaan kuitenkin investointisopimusten oikeuksien ja velvollisuuksien kehittämistä sen lisäksi mitä on jo tehty. Kehitysehdotukset kohdistuvat komission julkisen kuulemisen pohjalta jo aiemmin määrittämään neljään kysymykseen, jotka ovat sääntelyoikeus,

välimesmenettelyn toiminta, valitusmenettely sekä välimesmenettelyn suhde kansallisiin tuomioistuimiin. Komission ehdotukset koskevat TTIP-sopimusta ja muita neuvottelujen alla olevia sopimuksia sekä mahdollisia tulevia sopimuksia.

Säätelyoikeus

Komissio ehdottaa lainsäädäntöoikeuden kirjaamista varsinaiseksi sopimusmääräykseksi. Nyt viittaus lainsäädäntöoikeuteen on sopimusten johdannossa. Tämä voi johtaa siihen, että investointeja koskeva lainsäädäntö voi muuttua ilman, että se on automaattisesti sopimusrikkomus, vaikka toisaalta johdannolla on merkittävää vaikutusta sopimuksen tulkintaan.

Komissio ehdottaa myös valtioneuvosten sulkemista sopimuksen velvoitteiden ulkopuolelle tilanteissa, joissa sopimuspuoli on antanut investoinnille valtion tukea, joka todetaan myöhemmin laittomaksi. Kyseessä saattaa olla tilanne, jossa unionin jäsenmaa on antanut tukea, jonka komissio toteaa unionin valtioneuvosten vastaiseksi ja se joudutaan perimään takaisin.

Välimesmenettelyn toiminta

Komissio ehdottaa, että kaikki välimiehet, myös riidan osapuolten omat edustajat, pitää valita sopimusvaltioiden hyväksymältä listalta. Nyt osapuolet valitsevat parhaaksi katsomansa välimiehet ja vain puheenjohtaja valitaan listalta. Samalla listalle valituille välimiehille asetetaan korkeat vaatimukset, jotka koskevat koulutusta, osaamista ja puolueettomuutta. Tällä hetkellä järjestelmä perustuu itse säätelyyn. Lisäksi välimesmenettely avataan kolmansille osapuolille, jotka kykenevät osoittamaan yhteyden riitaan, kun taas tällä hetkellä kolmannet osapuolet voivat ainoastaan toimittaa menettelyyn *amicus curiae* -kirjelmän.

Valitusmenettely

Komissio ehdottaa, että pysyvä valitusmenettely luodaan sopimuskohtaisesti. Jokaista unionin sopimusta varten luodaan oma valituselimensä. Pysyvä valitusmenettely selvittäisi kysymyksiä, jotka liittyvät välimesmenettelyssä tapahtuneisiin virheisiin laintulkinnassa ja räikeisiin virheisiin tosiasioiden arvioinnissa. Valitusmenettely loisi oikeuskäytäntöä ja se luotaisiin WTO:n mallin mukaan. Pysyvään valituselimeen kuuluisi 7 tuomaria ja näitä palveleva sihteeristö.

Suhde kansallisiin tuomioistuimiin

Komissio katsoo, että välimesmenettelyä ei voi käyttää kansallisten tuomioistuinten päätösten haastamiseen, koska kansalliset tuomioistuimet perustavat päätöksensä kansalliseen lainsäädäntöön ja välimesmenettely taasen investointisopimukseen. Komission mukaan jo nyt on Kanadan ja Singaporen sopimusten puitteissa selvää, että kaksinkertaisia korvauksia ei voi hakea käymällä molempia prosesseja samanaikaisesti. Sen sijaan näiden sopimusten puitteissa voidaan välimesmenettely aloittaa senkin jälkeen, kun kansallinen tuomioistuin on tehnyt päätöksen.

Komissio kuitenkin katsoo, että kansallisten tuomioistuinten ja välimesmenettelyn välinen suhde voidaan määrittää tarkemmin. Tämä voidaan tehdä kahdella tavalla. Ensimmäinen tapa on käyttää ns. fork-in-the-road menettelyä, jonka mukaan investoijan tulee valita jo riidan alussa, viekö hän asian kansalliseen tuomioistuimeen vai välimesmenettelyyn. Toinen tapa on sulkea pois mahdollisuus palata kansalliseen

menettelyyn sen jälkeen, kun välimiesmenettely on aloitettu. Myös molempia tapoja voi käyttää yhdessä.

Lisäksi komissio tuo esiin, että se haluaa selventää tulevassa ehdotuksessaan EU:n neuvottelukannaksi, että kansallisen lainsäädännön soveltaminen ei kuuluisi välimiesmenettelyn toimivaltaan ja että kansallista lainsäädäntöä voidaan arvioida ainoastaan tosiasiana. Välimiesmenettelyn tulkinnat kansallisesta lainsäädännöstä eivät myöskään sido kansallisia tuomioistuimia, ja välimiesmenettelyissä on hyödynnettävä kansallisissa tuomioistuimissa syntynyttä oikeuskäytäntöä tulkinnan välineenä.

Monenvälinen ratkaisu

Pidemmän aikavälin ratkaisuna komissio ehdottaa monenvälisen järjestelmän kehittämistä ja siihen liittyvää kansainvälisen investointituomioistuimen perustamista. Komissio kuitenkin katsoo, että ainoastaan kahdenvälisten sopimusten maailmassa tuomioistuimen perustaminen ei ole mahdollista. Tuomioistuin voitaisiin perustaa joko itsenäisenä tai sitten osaksi kansainvälistä järjestöä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Oikeusperusta tulee todennäköisesti olemaan aineellisesti SEUT 207 artikla ja menettelyllisesti SEUT 218 artikla.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti osallistuu asian käsittelyyn SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

Euroopan parlamentti ei ole vielä äänestänyt päätöslauselmasta, jossa se antaa suosituksia TTIP-neuvotteluihin.

Kansallinen valmistelu

Kauppapoliittinen jaosto (EU2) kirjallinen menettely 16.-18.6.2015

EU-ministerivaliokunta 24.6.2015

Ulkoasiainministeriö on järjestänyt tähän mennessä investointisuojusta kaksi kuulemistilaisuutta sidosryhmille, 3.3.2015 ja 12.6.2015

Eduskuntakäsittely

E 43/2013 vp, SuVL 1/2014 vp, TyVL 1/2014 vp UaVL 1/2014 vp, VaVL 3/2014 vp, MmVL 8/2014 vp, TaVL 9/2014 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Sopimus tulee tämänhetkisen arvion mukaan sisältämään sekä EU:n että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Suhdetta Suomen lainsäädäntöön samoin kuin Ahvenanmaan toimivaltaan arvioidaan tarkemmin varsinaisen sopimustekstin valossa.

Taloudelliset vaikutukset

Neuvoteltavan järjestelyn taloudellisia vaikutuksia on vielä tässä vaiheessa vaikea arvioida. Mikäli luodaan pysyvä muutoksenhakumenettely, siitä koituu kustannuksia, mukaan lukien mahdolliset vuotuiset kustannukset.

Sopimuksen taloudellisista vaikutuksista kts. E-jatkokirje 14.2.2014.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

UM2015-00676

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ulkoasiainministeriö/TUO-10/ Kimmo Sinivuori, kimmo.sinivuori@formin.fi, p. 0295 356 167

Ulkoasiainministeriö/OIK-20/Maria Pohjanpalo, maria.pohjanpalo@formin.fi, p. 0295 351277

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite UM2015-00786

Asiasanat	investoinnit, jaosto kauppapoliittiset kysymykset (EU 2), kauppa ja investoinnit, kauppapolitiikka, vapaakauppa, vapaakauppasopimusneuvottelut, Yhdysvallat
Hoitaa	UM, VM
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, TEM, TPK, TULLI, VNK, YM
