

Eduskunnan ulkoasianvaliokunta

Asiantuntijalausunto 11.4.2018 / tw

Asia: HE 149/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

Lyhenne: Käytän tässä lausunnossa lyhennettä **CETA** kyseisestä sopimuksesta eli "Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisestä laaja-alaisesta talous- ja kauppasopimuksesta".

Rajaus: Keskityn tässä lausunnossa CETAn investointisuoja koskeviin määräyksiin. Muilta osin viitan lausuntooni UaV:lle 6.3.2018.

YHTEENVETO arvioista ja suosituksista:

ARVIOT

1: Eduskunnan käsittelyn perustana on hallituksen antama tieto, johon sisältyy kolme selkeää asiavirhettä. Virheet vaikuttavat merkittävästi investointisuojan tulkintaan. Niiden johdosta eduskunnalla ei ole ollut mahdollisuutta tehdä hallituksen esityksestä kaikilta osin pätevää poliittista arviota.

2: Osin kohdassa 1 mainituista syistä eduskunnan on ollut sangen vaikeaa arvioida realistisesti mikä CETAn tosiasiallinen vaikutus on Suomen poliittiseen liikkuvaraan mm. hyvinvointipoliittikassa tai perustavammin maamme itsenäisyyteen.

3: EU:n tuomioistuimen 6.3.2018 ratkaisu ns Achmea -tapauksessa asettaa CETAn määräykset ICS-riitojenratkaisuelimen perustamisesta uuteen valoon.

SUOSITUKSET:

1. UaV pyytää korjatun tiedon valossa ja sen johdosta perustuslakivaliokuntaa selvittämään CETAn hyväksymisen yhteensopivuus Suomen perustuslain kanssa (i) eduskunnan budjettiautonomian ja (ii) maamme kansallisten ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja -sitoumusten kanssa.
2. Myös CETAn merkitystä tasapuolisen ja vapaan markkinatalouden toimivuuden kannalta olisi hyvä arvioida, huomioiden myös ylikansallisten sijoittajien varsin tavanomaiset keinot välttää veronmaksua ns veroparatiisitalouden eli aggressiivisen verosuunnittelun kautta.
3. UaV pyytää lisää lausuntoja voidakseen arvioida onko CETAn ratifiointi syytä lykätä ainakin siihen asti että EU:n tuomioistuin on antanut mielipiteensa Belgian ja Slovenian

kysymykseen, joka koskee CETAn yhteensopivuutta EU:n oikeuden kanssa.

4.. UaV ryhtyy tarvittaviin toimiin sen varmistamiseksi, että sellaiset seikat, jotka ovat mahdollistaneet väärän tiedon antamista eduskunnalle voidaan jatkossa välttää tai korjata.

1. Eduskunnan käsittelyn perustana on hallituksen antama tieto, johon sisältyy kolme selkeää asiavirhettä.

Virhe 1:

Virheen sisältö: Hallitus on eduskunnalle esittänyt ettei CETA luo uusia oikeuksia suoraan henkilöille vaikka todellisuudessa CETA luo oikeuksia (vain!) henkilöille, jotka toimivat ylikansallisina sijoittajina, ja antaa heille yksinoikeuden nostaa kanteita CETAn myötä perustettavaan uuteen riitojenratkaisuelimeen (CETAn ns. pysyvään tuomioistuinjärjestelmään. (art 8.27)).

Virheen merkitys: Kyseisen virheen takia eduskunnan on ollut vaikeaa, jollei mahdotonta muodostaa realistista käsitystä CETAn tosiasiallisesti vaikutuksista mm suomalaisen markkinatalouden vapaan kilpailun periaatteeseen ja hyvinvointipolitiikan rahoitusperustan varmistamisen edellytyksiin.

Analyysi:

Hallitus on esittänyt CETA:n artiklan 30.6 tarkoittavan että "Sopimus luo vain osapuolten välille oikeuksia tai velvollisuuksia kansainvälisen julkisoikeuden mukaisesti" ja että se "ei luo oikeuksia tai velvollisuuksia suoraan henkilöille". (HE 149 2017 vp). Hallitus ts. esittää, että CETA loisi oikeuksia vain CETA:n osapuolille (Kanada, EU ja EU-maat) ja vain toisiinsa nähden.

Oleellinen kohta, josta Suomen hallitus antaa virheellisen kuvan kuuluu:

"Nothing in this Agreement shall be construed as conferring rights or imposing obligations on persons other than those created between the Parties under public international law." (4)

Ilmaisu "those created between the Parties under public international law" viittaa oikeuksiin ja velvollisuuksiin, joita CETA:n sallimalla tavalla luodaan henkilöille "osapuolten välillä kansainvälisen julkisoikeuden mukaisesti".

Ts. artikla merkitsee siis tosiasiallisesti, että CETA:n valtiollisten osapuolten välillä kansainvälisen julkisoikeuden mukaisesti luodaan (päinvastoin kuin hallitus on esittänyt) oikeuksia myös suoraan

yksityisille henkilöille.

Tällaisiin CETA:n osapuolten välillä kansainvälisen julkisoikeuden mukaisesti luotuihin oikeuksiin kuuluu juuri se poliittisen ja taloudellisen vaikutusarvioinnin kannalta keskeinen seikka, että **CETA luo kanneoikeuden sijoitustuomioistuimeen suoraan ylikansallisina sijoittajina toimiville henkilöille**. CETA ei kuitenkaan luo mitään yleisiä, kaikille henkilöille yhdenvertaisia oikeuksia,

Hallituksen virheen syy on helppoa todeta: Artiklan virallinen suomennos sisältää kielioppi- ja kirjoitusvirheitä sanoessaan "minkään tässä sopimuksessa ei pidä tulkita luovan oikeuksia tai määräävän velvollisuuksia millekään henkilöille paitsi osapuolten välille [...] eikä sallivan sitä, että tähän sopimukseen vedotaan suoraan osapuolten omissa oikeusjärjestelmissä".¹

Kun CETA:n sisällöstä ja oikeudellisesta vaikutuksesta on annettu väärää kuva myös perustuslakivaliokunta olettaa lausuntonsa perusteluissa epätodenmukaisesti esimerkiksi "ettei sopimus luo suoraan oikeuksia ja velvollisuuksia millekään henkilölle paitsi osapuolten välille kansainvälisen julkisoikeuden mukaisesti". (PeVL 61/2017 vp.)

Oikeudellisen arvion kannalta on syytä korostaa, että CETAn riitojenratkaisussa pitää huomioida henkilöiden oikeuksia vain jos he ovat ylikansallisen sijoituspääoman haltijoita. Olisi syytä arvioida tarkkaan eikö tämä tarkoita, että CETA luo mahdollisuuden tuomita henkilöiden oikeuksia vastoin sitä henkilöiden yhdenvertaisuutta, johon Suomi on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sitoutunut.²

Virhe 2:

Virheen sisältö:

On esitetty, että Suomi on turvannut sosiaali- ja terveyspalvelut asettamalla CETA:ssa "sosiaali- ja terveyspalveluiden puolelle EU:n tiukimmat varaukset" (Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Kai Mykkäsen vastaus eduskunnan täysistunnolle 8.11.2017). Suomen varaukset eivät kuitenkaan ylipäättään koske CETA:n sijoitussuojaa eivätkä siten anna turvaa 'sijoitustuomioistuimen' tuomioilta. (CETA artikla 8.15.)

1. CETA:n artiklan 30.6 virallinen mutta virheellinen suomennos. EU:n virallisesti julkaisemista CETA-käännöksistä jokainen toisinto on yhtä todistusvoimainen (HE 149/2017 vp, 4.2 Käsittelyjärjestys 19). Suomen tuomitseminen korvauksiin CETAn tuomioistuinjärjestelmässä tapahtunee kuitenkin englannin- (tai ranskan) kielisen tekstin mukaisesti.

2. Viitataan myös eräiden suomalaisten kansalaisjärjestöjen laatimaan selvitykseen asiasta. Olen ollut aiemmin mukana myötävaikuttamassa selvitykseen jota ei tietääkseni olle vielä julkaistu.

Virheen merkitys: Kyseisen virheen takia eduskunnan on ollut vaikeaa, jollei mahdotonta, muodostaa realistista käsitystä CETAn ja esimerkiksi Suomen nykyisen hallituksen esittämän ns. SOTE-uudistuksen yhteisvaikutuksesta.

Jos CETA astuu voimaan syntyy seuraava tilanne: Jos Somi toteuttaa nyt kaavaillun SOTE-uudistuksen, tai myöhemmin vastaavan toisen markkinaehtoisuutta lisäävän uudistuksen, uudistuksen peruuttaminen on juridisesti mahdollista mutta poliittisesti se voi olla mahdotonta niiden sakkouhkien takia, jotka aiheutuvat CETAn investointisuoja koskevista määräyksistä.³ Uhka on merkittävä. Esim UNCTADin tilastojen mukaan vuonna 2016 kyseisenkaltaisissa tapauksissa riitojenratkaisuelinten tuomioista 60 % ratkaistiin kanteen nostajan hyväksi ja sakkojen määrä oli keskimäärin n. 0.5 miljardia US dollaria. (Tieto muistinvarainen - pyydän valiokuntaa tarkistamaan!)

Analyyysi:

CETA ei salli sijoitussuojan tai sen tuomioistuimen suhteen mitään eri aloja koskevia varauksia tai poikkeuksia eikä myöskään rajoituksia korvausten suuruudelle. Artikla 8.15 säättää että sijoitusten osalta varaukset ja poikkeukset vaikuttavat sijoitusten markkinoille pääsyyn ja suoritevaatimuksiin, mutta eivät rajoita sijoitussuojan artiklojen 8.10 ja 8.12 soveltamista. (CETA artikla 8.15 säättää että sijoitusten osalta varaukset ja poikkeukset koskevat 8.4–8.8 artiklaa ja että ne eivät rajoita sijoitussuojan artiklojen 8.10 ja 8.12 soveltamista.)

CETAn sijoitustuomioistuin voi siten myös mm. hyvinvointipalveluja koskevan sijoituksen ollessa kysessä antaa sijoittajia yhdenvertaisesti kohteleville laeille merkityksiä, joiden mukaan ne CETAn tarkoittamalla tavalla kohtuuttomasti rajoittavat ylikansallisten sijoitustuotto-odotusten toteutumista. (CETA, artikkelit 8.10, 8.12(1) ja 8.18 sekä liite 8-A.)

Eduskunnan talousvaliokunta on saanut kuvan "ettei sopimus estä Suomea tai EU:ta kehittämästä lainsäädäntöään esimerkiksi ympäristönsuojelun, työntekijöiden suojelun, kuluttajansuojan tai terveydenhuollon aloilla edellyttäen, että lainsäädäntö perustuu ulkomaisten ja kotimaisten sijoittajien tasa-arvoiselle ja yhdenvertaiselle kohtelulle." . (TaVL 1, 2018 vp). Onkin totta että CETA ei estä Suomea tai EU:ta kehittämästä lainsäädäntöään. CETA kuitenkin siis mahdollistaa valtion joutumisen toistuvasti tuomittavaksi miljardikorvauksiin siitä, että valtio noudattaa säätämiään lakeja.

3 Viittaa myös lausuntooni eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 6.6.2017

Virhe 3:

Virheen sisältö: Hallitus on esittänyt, ettei CETAn sijoitustuomioistuin voisi pitää toimia jotka vaikuttavat yhdenmukaisesti ja syrjimättömästi" kaikkiin sijoittajiin aiheena korvausten määräämiselle (vain) ylikansallisille sijoittajille. CETA:n mukaan valtio voi kuitenkin juuri päinvastoin kuin hallitus on esittänyt tuomita Suomen valtion miljardikorvauksiin myös tällaisista yhdenmukaisesti ja syrjimättömästi toimista, jos ne rajoittavat ylikansallisten legitiimeiksi katsottuja tuotto-odotuksia.

Virheen merkitys: Tämänkin virheen takia eduskunnan on ollut vaikeaa, jollei mahdotonta muodostaa realistista käsitystä CETAn tosiasiallisesti vaikutuksista mm suomalaisen markkinatalouden vapaan kilpailun periaatteeseen ja hyvinvointipolitiikan rahoitusperustan varmistamisen edellytyksiin.

Analyysi:

Hallitus on esittänyt ettei sijoitustuomioistuin voisi antaa langettavia tuomioita sellaisten toimien johdosta, jotka "vaikuttavat yhdenmukaisesti ja syrjimättömästi" kaikkiin sijoittajiin (Hallituksen vastaus kirjalliseen kysymykseen CETA-sopimuksen ja soten valinnanvapausmallin yhteisvaikutuksista KKV 232/2017 vp, 20.6.2017). Kuitenkin CETA:n mukaan valtion voi tuomita miljardikorvauksiin myös tällaisista toimista, jos ne rajoittavat ylikansallisten tuotto-odotusten toteutumista tavalla, joka "vaikuttaa ilmeisen kohtuuttomalta". (CETA:n liite 8 A, kohta 3.)

Hallitus otaksuu CETA:n investointisuojaamenettelyn tuomitsevan "ainoastaan tänne tehtyjen investointien sääntely-ympäristön muuttamista kansallisuuteen perustuvalla syrjivällä tavalla", eli sitä, "onko erityisesti kansallisuuden perusteella syrjitty yhtä osapuolta suhteessa toiseen". (<https://www.uusisuomi.fi/kotimaa/234688-ministeri-kumosi-touko-aallonkin-huolet-cetan-investointisuojusta-tassa-erikseen>) Tämän virheellisen selvityksen pohjalta eduskunnan tarkastusvaliokunta on otaksunut, ettei CETA näyttäisi "aiheuttavan valtiolle uusia julkisiin palveluihin liittyviä riskejä, jos kotimaisia ja kansainvälisiä yrityksiä kohdellaan yhdenmukaisella tavalla". (TrVL2 2017 vp.)

Hallitus otaksuu CETA:n sallivan valtion laajentaa julkista palvelutuotantoaan laeillaan myös "sitä, että muutoksilla on negatiivinen vaikutus sijoittajan tuotto-odotuksiin. Muutosten on kuitenkin oltava perusteltuja ja kohdeltava samalla tavalla sekä kansallisia että ulkomaalaisia sijoittajia." (Sosiaali- ja Terveysministeriön vastaus Tarkastusvaliokunnalle 15.6.2017)

CETA:n mukaan valtio voidaan kuitenkin tuomita "välillisestä pakkolunastuksesta" vaikka valtio

toteuttaisi kaikkia sijoittajia samoin kohtelevat "ei-syrjivät toimenpiteet" perustellusti, "oikeutettujen [...] tavoitteiden kuten terveyden, turvallisuuden tai ympäristön suojaamiseksi" jos 'sijoitustuomioistuin' arvioi että valtion toimet ovat rajoittaneet ylikansallisten sijoittajien saatavikseen odottamien tuottojen toteutumisen 'selkeitä ja kohtuullisia odotuksia' tavalla, joka "vaikuttaa ilmeisen kohtuuttomalta". (CETA liite 8-A, kohta 3).

Taustalla on tietenkin tässäkin kohdassa se tosiasia että vain ulkomainen sijoittaja voi nostaa kanteen CETAn pysyvään tuomioistuimeen asiassa, joka tosiasiallisesti vaikuttaa myös muihin toimijoihin, ml niiden tuotto-odotuksiin. Näin ollen, valtiot voidaan CETA:n mukaan tuomita maksamaan ylikansallisille sijoittajille korvauksia myös kaikkia sijoittajia yhdenvertaisesti kohtelevista toimista, joista muille sijoittajille ei vastaavia korvauksia tarvitse maksaa.

Määräys lienee ongelmallinen ainakin kahdesta syystä, joilla lienee perustuslaillinen ulottuvuus sekä syvä vaikutus maamme hallituksen, eduskunnan ja kansalaisten käsityksiin itsestään itsenäisen, demokraattisen oikeusvaltion osaopuolina.

(1) Vapaan ja reilun markkinakilpailun kannalta on sangen ongelmallista kun paikallinen sijoittaja, jonka tuotto-odotuksiin tietyn toimen vaikutus olisi sama kuin ulkomaisen kilpailijan kohdalla, ei voi vaatia valtiolta korvauksia vastaavien 'vaikutelmien' ja 'odotusten' tai muun "sijoittajien huonon kohtelun" perusteella (CETA artiklat 8.10 ja 8.12), kun ylikansallisen sijoituspääoman haltijat. Jälkimmäisten erioikeudet näyttävätkin olevan omistuksen asemaan perustuvaa syrjintää jota voidaan pitää kansainvälisen oikeuden vastaisena.(YK:n TSS-komitea, E/C.12/GC/20, 2 July 2009, GENERAL COMMENT No. 20 Non-discrimination in economic, social and cultural rights, # 25)

(ii) Eduskunnan on edellämainituisti syistä ollut kaiken kaikkiaan sangen vaikeaa arvioida realistisesti mikä CETAn tosiasiallinen vaikutus on, mahdolliset investointisijojaan määräyksiin perustuvat miljardiluokan tuomiot huomioiden, eduskunnan budjettivaltaan ja laajemminkin maamme tosiasilliseen asemaan itsenäisenä valtiona.

SUOSITUS: Tästäkin syystä olisi syytä pyytää perustuslakivaliokuntaa selvittämään CETAn hyväksymisen yhteensopivuus Suomen perustuslain kanssa, kenties erityisesti perustuslain tarkoittaman eduskunnan budjettiautonomian kanssa.

MUUT ASIAT:

EU:n tuomioistuimen 6.3.2018 ratkaisu ns Achmea -tapauksessa, jonka mukaan Slovakian ja Alankomaiden kahdenvälinen investointisuoja on yhteensopimaton EU-oikeuden kanssa asettaa CETAn määräykset ICS-riitojenratkaisuelimen perustamisesta uuteen valoon. Belgia ja Slovenia ovat jo ennen Achmea-ratkaisua pyytäneet EU:n tuomioistuimelta kantaa ("opinion") CETAn investointisuojan ja riitojenratkaisumenettelyn yhteensopivuudesta EU:n laainsäädännön kanssa. Achmea-ratkaisun on melko yleisesti katsottu ennakoivan sitä, että tuomioistuimen kanta CETAan investointisuojamääräyksiin muodostuu kielteiseksi tai rajoittavaksi.

SUOSITUS: Suosittelen siksi, että UaV pyytää asiasta lisää lausuntoja voidakseen arvioida onko CETAn ratifiointi syytä lykätä ainakin siihen asti että EU:n tuomioistuin on antanut mielipiteensä Belgian ja Slovenian kysymykseen asiasta.⁴

Helsingissä 11.4.2018

Kunnioittaen,

Thomas Wallgren

FT, filosofian dosentti

⁴ Huomautus: Aikatauluni ei ole mahdollistanut perusteellisen lausunnon antamista kaikilta osin. Toivon, että valiokunta voi huomioida mahdolliset kuulemistilaisuudessa 11.4. esittämäni suulliset lisäykset ja tarkennukset.