Eeva Korolainen
Saila Turtiainen

18.5.2016

E 43/2013 vp: EU:n ja USA:n väliset kauppa- ja investointisopimusneuvottelut

USA:n kanssa neuvoteltava TTIP-sopimus on Suomen elinkeinoelämälle tärkeä. Sopimus avaisi markkinoita ja tasapuolistaisi suomalaisyritysten mahdollisuuksia toimia USA:ssa, vähentäisi tähän liittyviä kustannuksia ja parantaisi suomalaisyritysten asemaa kansainvälisessäkin kilpailussa.

Suomalaisen elinkeinoelämän tavoitteena on mahdollisimman laaja-alainen ja pitkälti heti sopimuksen voimaantulon yhteydessä tehtävä tullien poistaminen. Suomen kannalta on tärkeää, että erityisesti palveluissa, julkisissa hankinnoissa, kaupan teknisissä esteissä ja tullimenettelyissä tavoitellaan kunnianhimoista sopimusta.

Tehokkaan sääntely-yhteistyön luominen onnistuneen sopimuksen edellytys

EU:n ja USA:n välisessä kaupassa esteet liittyvät hyvin pitkälti sääntelyyn. Sääntelyyn liittyvien esteiden purkamisesta hyötyisivät erityisen paljon pienemmät yritykset, joille EU:n ja USA:n erilaiset lait ja määräykset aiheuttavat hyvin raskaan hallinnollisen taakan ja ison kustannuserän. Elinkeinoelämä ei aja olemassa olevien standardien tai suojelun tason heikentämistä, vaan esim. tarpeettomista eroista johtuvien erilaisten menettelyiden sujuvoittamista ja vastavuoroisen tunnustamisen lisäämistä.

TTIP:n myötä tulee luoda puitteet ja poliittinen ohjaus tiiviimmälle yhteistyölle EU:n ja USA:n sääntelyviranomaisten välille. Tämän arvokkaan työn kautta voidaan vähentää uusien kaupan esteiden syntymistä ja jatkaa keskustelua olemassa olevien haasteiden ratkaisemiseksi myös neuvotteluiden päättymisen jälkeen.

INVESTOINTISUOJA

Investoinnit ulkomaille ovat kansainvälisen kaupankäynnin keskeinen osa. Suomi tarjoaa ilman sopimuksiakin ulkomaisille investoinneille luotettavan toimintaympäristön ja hyvän omaisuuden suojan. Investointisuojasopimuksilla voimme varmistaa kumppaneiltamme näissä edes vähimmäistason. Suomalaisyrityksille ulkomailla tarjottu investointisuoja vahvistaa niiden toimintamahdollisuuksia myös kotimaassa. Vastaavalla tavalla ulkomaiset riskitkin kannetaan kotimaassa.

Investointien suoja ja sitä koskeva riitojenratkaisu ovat erottamaton kokonaisuus

Investointisuojasopimukset suojaavat sijoittajia kohdevaltion syrjiviltä tai mielivaltaisilta toimenpiteiltä. Ne takaavat suomalaisten henkilöiden ja yritysten ulkomaille laillisesti tekemille sijoituksille sopimuksessa sovitun vähimmäiskohtelun.

Siltä varalta, että näitä sopimuksessa turvattuja oikeuksia loukataan, sijoittajalla on oltava keino saada sopimusrikkomukset selvitettyä riippumattomassa oikeusmenettelyssä.

EU haluaa uudistaa tätä investointisuojan kokonaisuutta. Komission 16.9.2015 julkistetussa ehdotuksessa on myönteistä esim. pyrkimys selkeyteen ja johdonmukaisuuteen. Tässä lausunnossa keskitytään ehdotuksen ongelmakohtiin.

EU:n komission ehdotus ei voi olla malli neuvotteluissa muiden maiden kanssa

Komissio haluaa EU:n käyttävän samaa sopimusmallia eri neuvotteluissa. Kuitenkaan joidenkin valtioiden kohdalla hyväksyttävä suojan taso ei riitä kaikkien valtioiden kanssa neuvoteltaessa. Tulisi tehdä vaikutusarvio siitä, miten komission ehdotuksen mukainen sopimus muuttaisi suomalaisyritysten investointien suojaa verrattuna siihen, mitä Suomen voimassaolevat investointisuojasopimukset nyt tarjoavat.

Jos EU:n sopimuksen sisältöä mukautettaisiin jatkossa maakohtaisesti, yhtenevällä sopimusmallilla tavoitellut hyödyt jäisivät toteutumatta. Parempi ratkaisu olisi johdonmukaisesti sisällyttää kaikkiin sopimuksiin korkea suojan taso, vaikka sopimusrikkomuksen riski joidenkin valtioiden kohdalla olisikin matalampi. Mallisopimuksen käsitteeseen tulisi kuulua sen tarjoaminen sellaisenaan kaikille. Mallisopimuksen käyttäminen loisi myös pohjaa globaalille sopimukselle ja tuomioistuimelle.

EU:n komission ehdottamat uudistukset vaarantavat investointisuojan vähimmäissisällön – merkittävimmät ongelmat

Kaikilla sopimuksilla rajoitetaan osapuolien toimintamahdollisuuksia. Sopimusten perustava idea on se, että osapuolet sitoutuvat noudattamaan niiden yhdessä sovittua sisältöä. Sääntely on kuitenkin valtion oikeus. Nykyiset investointisuojasopimukset eivät kyseenalaista valtioiden sääntelyoikeutta eikä niillä sitouduta toimintaympäristön muuttumattomana pitämiseen. Aiemmissa sopimuksissa sääntelyoikeus on usein todettu sopimusten johdantotekstissä. Komissio ehdottaa nyt asiasta sopimusartiklaa eli sääntelyoikeuden suorempaa toteamista operatiivisessa sopimustekstissä. Tämä voi tuoda investointeihin liittyvän sääntelyn, erityisesti toimenpiteiden tarpeellisuuden ja politiikkatavoitteiden legitimiteetin, nykyistä selvemmin riitojenratkaisussa arvioitavaksi.

Huolestuttavaa on myös ehdotetun sääntelyartiklan ja sopimuksessa sovitun investointien minimisuojan suhde. Esimerkiksi tasapuolista ja oikeudenmukaista kohtelua koskevan artiklan rikkominen voisi sääntelytoimenpiteenä olla oikeutettua. Ongelmaa korostaa komission halu samalla heikentää sijoittajien suojaa rajoittamalla tasapuolista ja oikeudenmukaista kohtelua koskevan artiklan sisältöä.

Tasapuolista ja oikeudenmukaisen kohtelun sopimusrikkomukset on komission ehdotuksessa koottu suljettuun listaan tulkinnanvaraisia toimenpiteitä: lista sisältää uusia määreitä, jotka edellyttävät esim. perustavanlaatuista rikkomusta, ilmeistä mielivaltaa, tai kohdistettua syrjintää. Tällaiset määreet lisäävät epävarmuutta suojan sisällöstä ja sopimusrikkomuksen tunnusmerkeistä.

Suljettu lista on vastakohta aiemmalle käytännölle, jossa on listattu esimerkkejä sopimuksella kielletystä toiminnasta. Esimerkkejä sisältävä avoin lista kuvaa sitä, minkälainen tai minkä tasoinen toiminta muodostaa sopimusrikkomuksen. Avoin lista pystyy siis vastaamaan kohdattuun uudenlaiseen tilanteeseen paremmin kuin suljettu lista.

Pakkolunastus on investointisuojasopimuksissa hyväksyttyä, kunhan se toteutetaan asianmukaisesti. Komissio haluaa nyt rajoittaa suojaa epäsuoraa pakkolunastusta vastaan. Epäsuorasta pakkolunastuksesta on kyse, kun omistajan oikeuksia rajoitetaan siinä määrin että se käytännössä vastaa omaisuuden menetystä. Muodollisesti omistusoikeus saattaa säilyä mutta se on tehty käytännössä arvottomaksi tai käyttökelvottomaksi. Komission ehdotus merkitsee sitä, että tietyin edellytyksin tällainen omistusoikeuden loukkaus ei olisi sopimusrikkomus eikä omaisuuden menetyksestä tarvitsisi suorittaa mitään korvausta. Tämä loukkaa omaisuudensuojaa.

EU:n komission ehdottamat uudistukset riitojenratkaisussa eivät ole ongelmattomia ja vaativat täsmentämistä

Komission riitojenratkaisua koskevat ehdotukset turvaavat sijoittajien itsenäisen kanneoikeuden, mikä takaisi sovitun suojan toteutumista. Ehdotukset eivät kuitenkaan ole ongelmattomia.

Nykysääntöjen mukaan kukaan välimiehistä ei voi edustaa samaa kansalaisuutta kuin riidan osapuoli. Komission ehdotuksessa yhtenä tuomarina toimisi aina sopimusosapuolen kansalainen. Käytännössä tätä voidaan verrata tilanteeseen, jossa riidan vastaaja (valtio) on nimennyt riitaan tuomarin mutta kantaja (sijoittaja) ei. Tilanne herättäisi kysymyksen riippumattomuudesta ja toisi riitoihin riskin politisoitumisesta. On myös kyseenalaista, ettei tuomareilta vaadittaisi investointioikeuden tuntemusta.

Komission ehdottama muutoksenhaku ei saa muodostua vakiona käytettäväksi, oikeusprosessia pidentäväksi ja kustannuksia lisääväksi toiseksi asteeksi, vaan sen käyttö tulee rajata selkein ehdoin.
Komissio ehdottaa myös ns. häviäjä maksaa -periaatteen käyttöönottoa. Tämä periaate voisi estää juuri niiden tapausten oikeuskäsittelyn, joissa sitä tarvittaisiin tilanteen selvittämiseksi ja olisi kynnys pienempien sijoittajien kanteille. Ns. kevytmielisesti nostettujen kanteiden estämiseksi on ehdotettu erillisiä määräyksiä, joten häviäjä maksaa -periaatetta ei tarvita siihen tarkoitukseen. Lisäksi jo nyt on mahdollisuus kohdentaa oikeustapauksista aiheutuvat kustannukset osapuolten kesken asianmukaisimmalla tavalla.

TYÖELÄMÄ

Julkisuudessa on esitetty myös harhaanjohtavaa tietoa ja perusteettomia huolia EU:n kansainvälisten kauppa- ja investointisopimusten sisällöstä. Sopimukset eivät esimerkiksi estä kansallisten lakien soveltamista tai lainsäädännön kehittämistä. Sen sijaan sääntelyoikeus on sopimusten läpileikkaava periaate. Tämä todetaan sopimuksissa esimerkiksi kirjaamalla niihin osapuolten oikeus poliittisten tavoitteiden asettamiseen ja niiden toteuttamiseen tarpeellisiin toimiin.

Huolena esitetään myös työelämään kohdistuvat vaikutukset. Kauppa- ja investointisopimuksilla ei kuitenkaan heikennetä työelämän sääntelyä. Sääntelyoikeus nimenomaan säilyy, samoin osapuolten oikeus asettaa sääntelyn sisällöllinen taso ja tavoitteet.

Sopimuksiin on myös sisällytetty määräyksiä, joiden mukaan ne eivät estä maahantuloa ja oleskelua koskevan tai työlainsäädännön soveltamista. Erikseen on voitu todeta myös työehtosopimuksiin sisältyvien palkkaa koskevien määräysten edelleen soveltuminen.

Sääntelyoikeutta koskevia määräyksiä on edellytetty yleisemminkin sisällytettävän TTIP-sopimuksen kestävää kehitystä koskevaan osaan. Määräyksiin sisältyisi mm. kielto alentaa työelämän sääntelyn tasoa kaupan tai investointien houkuttelemistarkoituksessa. Sopimuksessa tuleekin rajoittaa mahdollisuuksia toimiin, joita osapuolet pitävät ei-toivottavana kehityksenä. Tässä valossa on asianmukaista myös se, ettei sääntelyä käytetä protektionistisiin tarkoituksiin, syrjintään tai siten, että siitä seuraisi muunlaista epäasiallista kohtelua.

Yhteistyötä kansainvälisesti sovittujen työelämän perusoikeuksien edistämiseen

TTIP-sopimukselta edellytetään myös kansainvälisesti sovittujen työelämän perusoikeuksien edistämistä. EU:ssa ja USA:ssa on molemmissa korkea työelämän normien taso. Kun huomioidaan halu säilyttää osapuolten autonomia sääntelyssä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, ovat vuoropuhelu, yhteistyö ja mahdollinen yhteinen valvonta

sopivimpia keinoja edistää työelämän perusoikeuksia kauppa- ja investointisopimuksissa.

Työelämän oikeuksien yhteydessä on tuotu esiin myös rikkomusten sanktiointimahdollisuus. Se ei ole USA:n kokemuksesta tietämämme perusteella osoittautunut toimivaksi. Näin mm. siksi, ettei edellytettyä epäiltyjen rikkomusten yhteyttä sopimuksen pääasialliseen sisältöön ole pystytty toteamaan. Näin ollen epäilyt eivät ole johtaneet mihinkään. Sopimuksiin ei tule ottaa määräyksiä, jotka jäävät täysin tyhjiksi kirjaimiksi. Näin myös siksi, että kirjauksilla voi olla tulkintavaikutuksia myös muihin sopimuksiin, joissa vastaavia määräyksiä ei ole.

Lisätietoja:

Asiantuntija Saila Turtiainen, p. 0400 279 958, saila.turtiainen@ek.fi (TTIP)
Asiantuntija Eeva Korolainen, p. 040 5622 304, eeva.korolainen@ek.fi (investointisuoja ja työelämä)