Lausunto: Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 7.6.2016

Asia: U 21/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välisen kauppa- ja investointikumppanuussopimuksen neuvottelemisesta (*TTIPsopimus*).

1. Lähestymistavat TTIP-sopimuksen arviointiin.

** TTIP-sopimusta on syytä arvioida ennen kaikkea poliittisen järjestelmämuutoksen kannalta eikä taloudellisten vaikutusten kannalta.*

Lausuntoni muut luvut konkretisoivat tämän yleisarvion perusteita.

1.1. Sopimukseen ei voida ottaa helposti kantaa taloudellisten vaikutusten arvioinnin perusteella

TTIP-sopimusneuvottelujen yhtenä perustana on EU:n ja Yhdysvaltojen korkean tason työryhmän loppuraportti helmikuulta 2013. Raportin mukaan TTIP-sopimusneuvottelujen aloittamisen tavoitteena on työllisyyden, taloudellisen kasvun ja kilpailukyvyn paranteminen. Valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle 19.5.2016 muut tavoitteet, kuten EU:n ja Yhdysvaltojen roolin vahvistaminen globaalien sääntöjen määrittäjinä sekä turvallisuuspoliittisen strategisen kumppanuuden vahvistaminen, ovat kuitenkin myös vahvasti esillä. Tämä on ymmärrettävää sillä TTIP-sopimuksen odotettavissa oleva taloudellinen merkitys on tunnetusti kiistanalainen ja arviot epävarmoja. Erään komission teettämän tutkimuksen mukaan sopimus voi edistää talouskasvua, ja sen kautta työllisyyttä ja hyvinvointia marginaalisesti, n. 0,05 % BKT:sta vuodessa.[1] Eräissä muissa tutkimuksissa sopimuksen taloudellisista vaikutuksista on päädytty huomattavasti kielteisempiin arvioihin.[2] Uusimmatkaan arviot[3] eivät muuta tilannetta vaan edelleen on tutkimusten ja niistä käydyn keskustelun valossa perusteltua arvioida, että TTIP-sopimukseen ei voida helpostikaan ottaa kantaa puolesta tai vastaan sen odotettavisaa olevien määrällisten taloudellisten vaikutusten perusteella.

1.2. *TTIP-sopimusta ei ole syytä sanoa ”vapaakauppasopimukseksi”*.

Jos eduskunta etsii, kuten em. syystä voi olla perusteltua, muita kuin kapean taloudellisia lähestymistapoja TTIP-sopimukseen on syytä arvioida mitä muita vaikutuksia sopimuksella voi olla kuin taloudellisia vaikutuksia. Olennaisin kysymys koskee sopimuksen merkitystä poliittisen järjestelmän ja kulttuurin kannalta.

Sopimusta sanotaan historiallisista syistä julkisuudessa usein vapaakauppasopimukseksi. Kyseessä on tosin sopimus, jolla säädellään kaupallisia oikeuksia ja velvoitteita mutta samalla sillä muutetaan taloudellisen ja poliittisen ohjausvälineiden laatua ja voimatasapainoa.

---

1 CEPR, 2013, Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, Centre for Economic Policy Research, London.

2 Jeronim Capaldo, The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability, *GDAE Working Paper 14-03*, October 2014*:* http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/TTIP_simulations.html

3 Esim. Ecorys, Trade Sustainability Impact Assessment: Draft Interim Technical Report published online 30..5.2016, http://www.trade-sia.com/ttip/draft-interim-technical-report-published-online

Vapaudella voidaan modernin liberaalin poliittisen filosofian kahden merkittävän suuntauksen pohjalta tarkoittaa toisaalta yksilön vapautta tehdä oikeudellisesta sääntelystä riippumattomia valintoja (ns. "negatiivinen vapaus") ja toisaalta tasa-arvoisten kansalaisten mahdollisuutta säännellä poliittisen yhteisönsä toimintaehtoja julkisen järjenkäytön mahdollistaman yhteisen oppimisen perusteella (ns. "positiivinen vapaus"). TTIP sopimus ei välttämättä edusta eikä edistä vapautta kummassakaan mielessä, sillä

(i) Sopimuksen tavoitteena ei ole kaupan vapauttaminen oikeudellisesta sääntelystä vaan sopimus on uusi oikeudellisen sääntelyn lähde, joka lisää ylikansallista sääntelyä.

(ii) Sopimus heikentää paikallista, kansallista ja alueellista (EU) sääntelyvapautta alistamalla esimerkiksi Euroopan unionin ja Suomen kuntien sääntelyoikeutta TTIP-sopimuksen säännöille. Pääperuste tälle arviolle on seuraava: TTIP-sopimus on tarkoitettu ns. eläväksi sopimukseksi jonka kehitys on jatkossa (alla kohdassa 3. esitetyllä tavalla) tarkoitus sitoa varsin heikosti sellaisiin julkisen keskustelun prosesseihin jotka toteutuvat paikallisten, kansallisten tai alueellisten poliitiisten yhteisöjen varassa. Koska juuri poliittisten yhteisöjen tasa-arvoinen, julkinen keskustelu on edellytys sellaiselle parhaan argumentin varassa kehittyvälle oppimiselle mikä on positiivisen vapauden perusta, sopimus edustaa, jos näen oikein, taantumaa positiivisen vapauden ja siihen rakentuvan poliittisen kulttuurin kannalta. Luvut 2, 3 ja 4 alla tarkentavat tätä näkökulmaa ja antavat päätelmälleni joitakin perusteita.

2.3. Poliittisen järjestelmän ja kansanvallan näkökulma syytä ottaa huomioon

Valtioneuvoston kirjelmän mainitsemiin ulko- ja tuvallisuuspoliittisiin ulottuvuksiin en tässä ota kantaa. Pidän kuitenkin ilmeisenä, että perustavaa syytä transatlanttisen yhteistyön kehittämiselle on ainoastaan siinä määrin kuin osapuolet kehitttyvät demokratioina sillä vain johtavina demokratioina niiden maailmanpoliittisen voiman ja johtavan aseman puolustaminen on universaalisten arvojen valossa myönteinen tavoite.

2. TTIP-sopimuksen investointiriitojenratkaisu

Vaikka komission uusi (2015) esitys investointiriitojenratkaisumekanismiksi poistaa joitakin aiemman ns. ISDS-mekanismin teknisluonteisia epäkohtia esitys ei muuta sitä peruasetelmaa, että uusikin esitys toisi TTIP-sopimukseen yhdysvaltalaisille yrityksen yksipuolisen oikeuden haastaa viranomaisen (EU:n komission tai jäsenvaltion) perustettavaan tuomioistuimeen. Tämä mahdollisuus antaisi yhdysvaltaislle yrityksille uuden keinon vaikuttaa EU:n ja sen jäsenmaiden laainsäädäntö- ja hallintovaltaan ilman että muut toimijat saavat vastaavia uusia välineitä. Näin ollen niin Yhdysvaltojen mahdollisesti edelleen ajama ISDS välimiesmenettely kuten myös komission ehdottama perustettava tuomioistuin merkitsevät kansainvälisesti toimivien yritysten poliittisen aseman vahvistamista muiden toimijoiden, erityisesti kansalaisten, kustannuksella. Esitettyjä nvestointiriitojenratkaisumekanismeja voidaan tästä yksinkertaisesta syystä perustellusti pitää positiivisen vapauden ja demokraattisen poliittisen kulttuurin kannalta kielteisinä.

3. TTIP-sopimuksen sääntely-yhteistyö

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että TTIP-sopimuksesta on tarkoitus tehdä ns "eläävä sopimus" (s. 2). Tähän seikkaan liittyvät sopimusneuvottelut ns. sääntely-yhteistyöstä. Neuvotteluissa komission tavoitteena on antaa yrityksille oikeus käynnistää ns. yhteistyöprosessi, eli tehdä ehdotuksia sopimusosapuolille uuden lainsäädännön käynnistämiseksi.[4] Komissio esittää myös yrityksille oikeutta pyytää sopimusosapuolia muuttamaan tai peruuttamaan aiempaa sääntelyään[5] sekä pitkälle menevää ennakkotiedonsaantioikeutta käynnistyviin sääntelyhankkeisin.[6]

Näiden ja muiden neuvotteluissa esillä olevien esitysten perusteella on syytä katsoa, että kaavaillun elävän sopimuksen tarkoittama sääntely-yhteistyö merkitsee sekin kansainvälisesti toimivien yritysten poliittisen aseman vahvistamista muiden poliittisten toimijoiden kustannuksella.

4. TTIP-sopimus ja veroparatiisit

Veroparatiisitalouden kielteiset vaikutukset pkm-yritysten asemaan ja siten markkinoiden kilpailun vaputeen tunnustetaan nykyään laajasti. Myös niiden kielteinen vaikutus julkistalouden verokertymään ja siten hyvinvointivaltion tulevaisuuteen on laajasti tunnustettu. Siksi on syytä panna merkille että TTIP- sopimuksen alkuperämaasäännöt saattavat vaikeuttaa eurooppalaisen lainsäätäjien ja julkista valtaa käyttävien toimijoiden oikeutta välttää yhteyksiä ns. veroparatiiseja verosuunnittelussaan aggressiivisesti käyttäviin yrityksiin. Erityisesti eduskunnassa lienee syytä harkita miten valtioneuvoston kirjelmän toteamuksen -- "Sopimuksen tavoitteena on vähentää esteitä, jotka liittyvät esimerkiksi yrityksen tytäryhtiön perustamiseen, yritystoimintaan liittyvien henkilöiden maahantuloon sekä palveluiden rajat ylittävään kauppaan." (s. 6) - avaamia mahdollisia kielteisiä vaikutuksia voidaan välttää esimerkiksi siten, että alkuperäsääntölukuun kirjataan selvästi ja oikeudellisesti kestävästi, että luvun säännöt eivät millään tavoin rajoita veroparatiisitalouden sääntelyn kehittämistä eikä sellaisia julkisen sektorin toimijoiden toimia, joilla ne tähtäävät yhteyksien välttämiseen veroparatiisitaloutta hyödyntävien toimijoiden kanssa. Tällaisia arvioita tehtäessä on syytä ottaa täysimääräisesti huomioon alla kohdassa 5 mainittu erottelu säänntelyoikeuden ja tehokkaan sääntelyvapauden välillä.

5. TTIP-sopimus ja julkinen sektori

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan

"Julkiset palvelut on suljettu Euroopan komission neuvottelumandaatin ulkopuolelle. Molempien osapuolten pääneuvottelijat ovat lisäksi vahvistaneet korkealla tasolla, että julkiset palvelut tullaan

---

4 Article x5 2 – TTIP - EU proposal for Chapter: Regulatory Cooperation: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf

5 Article 15 – Chapter on Regulatory cooperation / Regulatory coherence, transparency, and other good regulatory practices: https://www.ttip-leaks.org/

6 Article x5 – TTIP - EU proposal for Chapter: Regulatory Cooperation: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf

sulkemaan pois sopimuksen katteesta. Molemmat osapuolet ovat tehneet näin myös aiemmissa sopimuksissaan. Julkisiksi palveluiksi katsotaan palvelut, joita ei tarjota kaupallisin perustein tai ei tarjota kilpailtaessa yhden tai useamman taloudellisen toimijan kanssa." (s. 6)

sekä

"Suomi voi näin ollen itse päättää julkisten palveluiden (erityisesti koulutus- tai sosiaali- ja terveyspalveluiden) järjestämistavasta ja rahoituksesta. Tämä on kuitenkin tehtävä investointien kohtelusta annettujen, ja kaikkiin aloihin ja palveluihin soveltuvien velvoitteiden puitteissa. Sopimus ei velvoita yksityistämään julkisia palveluja, eikä sillä rajoiteta oikeutta palauttaa näitä palveluja kilpailutuksen jälkeen takaisin julkiseen tuotantoon. Lisäksi palveluiden laatua tai palveluntarjoajien pätevyyttä voidaan säännellä, kunhan se tehdään syrjimättömästi."

Edellä olevan valossa on selvää, että Suomen hyvinvointipoliittista sääntelyoikeutta, joka säilyy, ei pidä sekoittaa tehokkaaseen sääntelyvapauteen. Esimerkiksi jos sote-uudistus tuo tullessaan entistä laajemman kilpailutusvelvoitteen julkiselle sektorille Suomessa ja Suomi halua myöhemmin jälleen palauttaa hyvinvointipalveluja julkiseen tuotantoon palautus saattaa helposti johtaa investointisuojasäädöksiin perustuviin haasteisiin ja taloudellisiin sanktioihin. Tällainen haasteiden ja sanktioiden uhka ei välttämättä juridisessa mielessä heikennä Suomen tai muiden EU-maiden oikeutta hyvinvointipalvelujärjestelmänsä kehittämiseen. Se voi kuitenkin rajoittaa maiden todellista ja tehokasta poliittista vapautta sääntelyn muuttamiseksi tavalla, joka voidaan katsoa yhysvaltalaisen yhtiön sijoitusten kannalta epäedulliseksi. On syytä muistaa hyvinvointipolitiikan ihmisoikeusulottuvuus ja sen sitovuus. TTIP saattaisi heikentää julkisen vallan mahdollisuuksia ylläpitää ihmisoikeuksien turvaamiseen allokoituja resursseja jäsenmaiden joutuessa maksamaan korvauksia ylikansallisille suuryhtiöille siitä, että ihmisoikeuksien turvaamiseksi tehdyt poliittiset uudistukset vähentävät heidän arvioituja voittojaan.

6. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen hyvinvointipoliittinen hätäjarru (artikla 207.4.b)

Ns. Lissabonin sopimukseen (SEUT) tuli Suomen aloitteesta seuraava ns. hyvinvointipoliittinen hätäjarru:

> "Neuvosto tekee 3 kohdassa tarkoitettujen sopimusten neuvottelemista ja tekemistä koskevat ratkaisunsa määräenemmistöllä.
>
> Neuvosto tekee palvelukaupan ja teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisten näkökohtien sekä ulkomaisten suorien sijoitusten aloilla tehtävien sopimusten neuvottelemista ja tekemistä koskevat ratkaisunsa yksimielisesti silloin, kun sopimus sisältää määräyksiä, joiden osalta sisäisten sääntöjen antaminen edellyttää yksimielisyyttä.
>
> Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti myös neuvoteltaessa ja tehtäessä sopimuksia:
> [. . .]
> b) sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen kaupan alalla silloin, kun tällaiset sopimukset voivat vakavasti haitata näiden palvelujen järjestämistä kansallisella tasolla ja vaikeuttaa jäsenvaltioiden vastuun toteuttamista niiden tarjoamisessa."

(SEUT 207.4.)

Edellä olevien huomautusten valossa voidaan perustellusti katsoa, että TTIP-sopimus voi vakavasti vaikeuttaa jäsenmaiden vastuuta sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen järjestämisestä kansallisella tasolla sellaisella tavalla, joka vastaa näiden maiden kokemuksia, julkisen keskustelun perusteella kehittyvää demokraattista tahtoa sekä kansainvälisiä ja perustuslaillisia ihmisoikeussitoumuksiamme. Siksi Suomen eduskunnan on, sopimustekstin valmistuttua, syytä analysoida onko sen ilmoitettava, että Suomi pidättää itselleen artikla 207.4. artiklan perusteella veto-oikeuden sopimuksen hyväksymiselle.

Helsingissä 6.6.2016

Thomas Wallgren
Filosofian dosentti, Helsingin yliopisto