Meri Koivusalo, erikoistutkija 30.09.2017

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Lausunto: HE 90/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kanadan välillä tehdyn strategisen kumppanuussopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Tiivistelmänä lausunnon sisällöistä totean, että:

1. **Strateginen kumppanuussopimus tulisi käsitellä ja hyväksyä talous- ja kauppasopimuksen (CETA) käsittelyn yhteydessä. Suomen kannalta olisi mielekästä odottaa vastausta Belgian kyselyyn suhteesta EU-sopimuksiin ja velvoitteisiin.**
2. **Kumppanuussopimus vahvistaa yhteistyön mahdollisuuksia, mutta vesittää EU:n aikaisempaa linjaa ja velvoitteita ihmisoikeuksista osana kauppasopimuksia.**
3. **CETA-sopimus tulisi käsitellä eduskunnassa laajalti eri politiikkatavoitteiden näkökulmasta, sillä palveluiden kaupan ja investointien velvoitteet perustuvat negatiivilistaan ja CETA-tuo myös investointisuojan kaikille sektoreille. CETA-sopimukseen liitetty tulkinnallinen väline ei ratkaise kaikkia haasteita työelämän normien, julkisrahoitteisten palveluiden tai sääntelyvapauden osalta. Sopimus lisää lääkkeiden hintoja Kanadassa ja voi vaikuttaa lainsäädännön muutoksiin tulevaisuudessa myös Euroopan Unionissa.**
4. **Investointisuojan sisällyttämistä CETA-sopimukseen tulisi arvioida uudelleen suhteessa lisääntyvään kritiikkiin sekä muuttuviin kansainvälisiin linjauksiin komission esittämän ICS-tuomioistuinjärjestelmän suhteen painopisteen siirtyessä nyt multilateraalisiin neuvotteluihin. Sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta investointisuoja on sopimuksen merkittävin uhkatekijä ja siirtäisi päätöksentekoa kansallisissa terveydenhuollon kysymyksissä Suomen ulkopuolelle.**

1. Kumppanuussopimuksen suhde CETA:aan

Kanadan ja Euroopan välinen strateginen kumppanuussopimus tukee kansainvälistä yhteistyötä ja keskeisimmät kysymykset kohdentuvat siihen, mikä sopimuksen suhde on CETA:aan eli voidaanko CETA katsoa kokonaisuudessaan hyväksytyksi kumppanuussopimuksen myötä vai tulisiko näiltä osin hyväksyä kumppanuussopimus muilta kuin talous- ja kauppasopimuksen osalta ja vasta kun tämä on käsitelty hyväksyä sopimus kokonaisuudessaan. Hallituksen esitys toteaa, että strateginen kumppanuussopimus muodostaa **institutionaalisen kokonaisuuden talous- ja kauppasopimuksen kanssa**. Sopimus allekirjoitettiin 30.10.2016 samanaikaisesti talous- ja kauppasopimuksen kanssa. Allekirjoitustilaisuudessa pääpaino oli talous- ja kauppasopimuksella, **jonka ohella allekirjoitettiin strateginen**

Meri Koivusalo, erikoistutkija 30.09.2017

kumppanuussopimus[1]. Olisi siten luonnollista käsitellä kumppanuussopimus samassa yhteydessä kuin CETA myös Suomessa tai hyväksyä se ehdollisena.

Belgia on vienyt eteenpäin kyselyn CETA:n yhteensopivuudesta EU:n sopimusten ja perusoikeuksien suhteen ja olisi mielekästä odottaa myös tätä arviota ennen päätöksen tekemistä, sillä on mahdollista että EU:n tuomioistuin ei pidä investointisuojaa tai tuomioistuinta yhdenmukaisena EU:n perusoikeuksien ja sitoumuksien kanssa.[2]

2. Kumppanuussopimus ja kansainvälinen yhteistyö

Kansainvälinen yhteistyö Kanadan kanssa ei sinänsä ole ongelma, mutta on voitava kysyä missä määrin kyse on i) poliittisesta sopimuksesta CETA-sopimuksen tueksi verrattuna ii) operationaaliseen yhteistyösopimukseen. Kumppanuussopimukset nostavat myös kysymyksiä siitä, mikä on kahdenvälisten yhteistyösopimusten suhde monenkeskiseen yhteistyöhön. Haasteena voi olla näistä nousevan sitouttamisen merkitys kansainvälisiä neuvotteluita jarruttavana ja vinouttavana tekijänä muilla foorumeilla tai suhteessa CETA-sopimuksen velvoitteisiin.

Kumppanuussopimusta on pidetty myös CETA-sopimusta täydentävänä ja vahvistavana sitoumuksena etenkin ihmisoikeuksien osalta. Tämä nousee vuonna 2009 tehdystä päätöksestä muuttaa EU:n käytäntöä ihmisoikeusartiklojen suhteen siten, että ne voidaan huomioida erillisessä yhteistyösopimuksessa. Kumppanuussopimuksen Artiklaa 2(1)[3] voidaan pitää siten tätä vastaavana artiklana ja vastaa käytännössä EU:n kauppasopimuksissa käytettyjä artikloita, tätä kuitenkin rajoitetaan artiklassa 28(7) ja viitataan edelleen CETA-sopimuksen päättämiseen. Näistä syistä Cambridgen Yliopiston tutkija Lorand Bartels[4]on pitänyt kumppanuussopimuksen ihmisoikeusartiklaa käytännössä **siirtymänä ensisijaisesti poliittiseen ihmisoikeuksien painotukseen operationaalisen painotuksen sijaan ja vesittävän siinä määrin EU:n aikaisempia sitoumuksia ihmisoikeuksien ja kauppasopimusten osalta, että voidaan kysyä, onko CETA-sopimus käytännössä linjassa aikaisempien EU:n ihmisoikeuksiin kohdentuvien velvoitteiden suhteen**[5]

Kumppanuussopimus painottaa oikeusvaltiota ja lähtökohtia, mikä nostaa edelleen kysymyksiä investointisuojan tarpeesta CETA-sopimuksessa sekä toisaalta epäsuhtaa sitoumuksissa kansalaisten ja työntekijöiden sekä ulkomaisten sijoittajien välillä. Kanadan ja EU:n väliseen sopimukseen on kohdentunut merkittävästi vähemmän huolenaiheita. On kuitenkin huomattava, että Kanada on haastanut WTO:n

[1] http://pm.gc.ca/eng/news/2016/10/30/canada-and-eu-sign-historic-trade-agreement-during-eu-canada-summit
[2] Muutosten ICS linjauksissa on katsottu heijastavan odotettua tulosta Belgian valituksesta: http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2017/09/guest-post-a-follow-up-to-the-eu-commissions-decision-to-split-trade-and-investment-protection.html
[3] Article 2(1) Respect for democratic principles, human rights and fundamental freedoms, as laid down in the Universal Declaration of Human Rights and existing human rights treaties and other legally binding instruments to which the Union or the Member States and Canada are party, underpins the Parties' respective national and international policies and constitutes and essential element of this agreement.
[4] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2912856##
[5] Bartels L: Human rights, labour standards, and environmental standards in CETA. Saatavissa: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2912856

Meri Koivusalo, erikoistutkija 30.09.2017

puitteissa Euroopan Unionin työsuojelulainsäädännön asbestin[6] osalta ja maan kaivosteollisuus on ollut aktiivinen ja osallisena useissa ongelmallisissa investointisuojatapauksissa. Investointisuoja avaisi käytännössä myös tien Kanadaan sijoittuneille Yhdysvaltalaisille investoijille. CETA-sopimusta ei tule siten tarkastella vain kahden maan välisenä sopimuksena, vaan myös osana laajempaa **kansainvälistä kenttää, Euroopean Unionin tulevia kauppapoliittisia linjauksia** ja **toimivallan jakoa**[7] EU:n ja jäsenmaiden välillä.

3. CETA-sopimus sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta

CETA-sopimus perustuu kauppa- ja investointisopimusten tavoin nykyiselle lainsäädännölle ja siten sen suurin merkitys nousee suhteessa **tulevaan lainsäädäntöön ja sen asettamiseen**. Sääntelyn liikkumavaraa ja vapauksia on pidetty yllä poistojen ja varaumien kautta etenkin palveluissa ja investoinneissa.

CETA-sopimusta neuvoteltaessa Kanada ei ole halunnut sisällyttää sosiaali- ja terveyspalveluita sopimuksen alle, mikä heijastuu siinä, että palvelukaupan sitoumusten osalta näin ei ole tehty. On kuitenkin huomioitava, että CETA-sopimus on ensimmäinen varsinainen nk. **negatiivilistaa** käyttävä EU:n kauppasopimus, jossa palveluiden kaupassa ja investoinneissa kaikki palvelut, joita ei ole erikseen listattu, ovat sopimuksen sitoumusten alaisia. Sääntelyvapaus säilytetään vain Annex II piirissä olevien palveluiden osalta, sillä Annex I osalta palvelut sisällytetään osaksi sopimusta, mikäli lainsäädäntö muutetaan sen kanssa yhdenmukaiseksi (”ratchet”). CETA-sopimus laajentaa henkilöiden liikkuvuudessa Suomen aikaisempia sitoumuksia sosiaali- ja terveydenhuollossa palveluiden kaupassa, mutta koska kyse ei ole suoraan palveluita tuottavista henkilöistä, ei tällä ole katsottu olevan keskeistä merkitystä. Negatiivilistaus on kuitenkin merkittävä muutos tilanteessa, jossa komission toimivaltaa palvelukaupassa ja investointien liberalisaatiossa pyritään laajentamaan, samalla kun palveluiden kauppaan ja investointeihin kohdentuvat sitoumukset ulotetaan laajemmin **kansalliseen kohteluun**[8].

CETA:n osalta sopimuksesta **ei ole poistettu kattavasti kaikkia julkisrahoitteisia palveluita**, vaan ensisijaisesti sosiaali-, terveys ja koulutuspalvelut. Sopimuksen yleinen GATS-sopimusta vastaava julkisten palveluiden poisto ei kata sellaisia julkisrahoitteisia palveluita, jotka kilpailevat yksityisten palveluiden kanssa[9].

Kumppanuussopimuksen sijaan työelämän normeja ja julkisten palveluiden asemaa on pyritty vahvistamaan yhteisen julistuksen muodostama nk. tulkinnallisen välineen kautta[10]. Tulkinnallisen välineen merkityksestä on eri arvioita, monet seikat viittaavat kuitenkin siihen, että se jää pieneksi. Poliittista

---

[6] https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds135_e.htm

[7] Toimivallanjaosta on keskusteltu heinäkuussa tapahtuneen uutisoinnin pohjalta: http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2017/09/will-the-eu-split-trade-and-investment.html

[8] Kansalllisen politiikan liikkumavaran kannalta kansallisen kohtelun velvoitteilla on usein markkinoillepääsyä suurempi merkitys tilanteessa, jossa paikalliset tai ei-voittoatuottavat toimijat kilpailevat samoilla markkinoilla suurten ylikansallisten yritysten kanssa. Toisaalta markkinoillepääsyyn kohdentuvat rajoitukset ovat tärkeitä silloin, kun halutaan ylläpitää mahdollisuus kieltää tai rajata palveluita ilman, että tämä tulkitaan sopimuksen vastaiseksi ja määrällisten rajoitteiden asettamiseksi.

[9] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1964288

[10] http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2016/10/Joint-declaration-10.10.16.pdf

merkitystä on korostanut myös kanadalainen tutkija van Harten, joka on painottanut kahdeksaa ongelmaa tulkinnallisen välineen suhteen[11].

CETA-sopimus lisää lääkkeiden kustannuksia Kanadassa siksi, että Kanadan lainsäädäntö sovitetaan käytännössä noudattamaan EU:n velvoitteita[12]. Sopimus ei vaikuta nykyiseen lainsäädäntöön EU:ssa, mutta omalta osaltaan **rajaa liikkumavaraa puuttua nykyiseen lainsäädäntöön lääkkeiden hintojen alentamiseksi sekä lääkkeiden saatavuuden edistämiseksi**. Kansainvälisillä sitoumuksilla on merkitystä siinä, miten uusien lääkkeiden korkeisiin hintoihin voidaan puuttua paitsi kansallisella myös Euroopan Unionin tasolla ja kansainvälisesti[13]. Lääkekehityksen kustannuksiin ja hintoihin on kiinnitetty enemmän huomiota myös teollisuusmaissa etenkin uusien harvinaistautien lääkkeiden ja syöpälääkkeiden korkeiden hintojen vuoksi[14]. Ristiriita terveys- ja kauppapoliittisten tavoitteiden välillä on siten siirtymässä lääkkeiden saatavuudesta ja tutkimus- ja kehitystoimista kehitysmaissa globaaleihin toimiin antibioottiresistenssin suhteen sekä uusien lääkkeiden saatavuuteen ja arviointiin myös teollisuusmaissa.

4. Investointisuoja CETA-sopimuksessa

Investointisuoja on CETA-sopimuksessa negatiivilistan ohella merkittävin uusi sopimuksen ulottuvuutta laajentava tekijä. Toisin kuin sopimuksen muut velvoitteet, investointisuojan velvoitteet jatkuisivat 20 vuotta sopimuksen purkautumisen jälkeen[15]. Kanadalaiset yhtiöt ovat käyneet oikeutta Suomessa mm. kaivostoiminnan päästörajoituksiin[16] ja sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiin[17] kohdentuen. Investointisuoja tarjoaa kanavan haasteiden siirtämiselle kansainväliseen tuomioistuinkäsittelyyn sekä kompensaatiovaatimuksiin kansallisista päätöksistä. Martti Koskenniemi on lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle painottanut investointisuojan tärkeimpänä ongelmana ja kansainvälisen oikeuden näkökohtana sitä, että ”**julkisen vallan kotimaisten tehtävien arviointi siirretään Suomen ulkopuolelle**”[18].

---

[11] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2850281. (1. Ohittaa keskeiset näkökohdat sääntelyn tilivelvollisuudesta ja demokraattisesta päätöksenteosta, 2. Aliarvioi vaikutukset julkisrahoitteisiin palveluihin, 3. Ei vaikuta esitetyn tuomioistuimen päätösten perustana olevien velvoitteiden oikeudenmukaisuuteen tai niiden itsenäisyyteen, 4. Ei ratkaise ongelmaa kansallisten tuomioistuinten ohittamisesta, 5. Julkilausuma painottaa virheellisesti CETA:n selkeyttävän investointisuojan sääntöjä, mitä se ei tee, 6. Julkilausuma antaa virheellisen kuvan alkuperäiskansojen konsultaatiosta, 7. CETA:an ei sisälly sijoittajille annettavia velvoitteita, 8. Julkilausuma ei ratkaise tulkinnallisia erimielisyyksiä ja sitä voidaan pitää ensisijaisesti poliittisena)

[12] https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1744-8603-10-30

[13] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17-epsco-conclusions-balance-pharmaceutical-system/

[14] http://jamanetwork.com/journals/jamainternalmedicine/article-abstract/2653012 , http://www.julkari.fi/handle/10024/134788

[15] CETA Art 30.9. termination: http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/

[16] http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1463659061749.html (Agnico Eagle)

[17] http://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2015/06/markkinaoikeushylkasicgisuomioynvalituksetniinsanottuaapotti-hankettakoskevassahankinta-asiassa.html (CGI, pääkonttori Kanada, Montreal)

[18] Martti Koskenniemen lausunto 20.6.2017 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Lausunto käsittelee nimenomaan investointisuojaan ja CETA:aan liittyviä näkökohtia.

Meri Koivusalo, erikoistutkija 30.09.2017

Investointisuojan vaikutukset pienyrityksiin sekä konfliktien politisoitumiseen ovat nostaneet keskustelua myös kauppapolitiikan perinteisten toimijoiden piirissä. EU:n oma vaikutustenarviointi suhteuttaa esitetyn tuomioistuimen hyötyjä nykyiseen välimiespaneelikäytäntöön niin pienyritysten kuin kustannusten osalta[19]. Tämä vinouttaa käsittelyä, sillä se estää keskustelun investointisuojan sisällyttämisestä sopimuksiin sinänsä. **Investointisuojan hyötyjä ja haittoja ei ole riittävästi arvioitu yleisen edun, kustannusten tai muiden yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden kuin vientiteollisuuden edunsaajien näkökulmasta.** OECD on nostanut esille investointisuojan legitimiteetin ja heikon kustannus-hyötysuhteen teollisuusmaiden välisissä sopimuksissa[20].

Investointisuojan kehittämisen kannalta on mahdollista, että NAFTA:n neuvotteluista nousevat muutokset voivat olla EU:n esittämän tuomioistuimen muutoksia merkittävämpiä[21]. Komission esitys multilateraalisista neuvotteluista tuomioistuimen perustamiseksi muuttaa merkittävästi tämän toteutumisedellytyksiä[22]. Investointisuojan keskeisimmät ongelmat kansallisen sääntelyn ja päätöksenteon osalta eivät kuitenkaan kohdennu vain paneelien toimintatapoihin, mitä pysyvä tuomioistuin parantaisi, **vaan asetetun kansainvälisen lainsäädännön lähtökohtiin ja perustaan**, **joka on yksipuolisesti vinoutunut sijoittajien eduksi**.

Se myös ulotetaan koskemaan kaikkia sektoreita ja myös esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluihin, joita ei kansallisissa linjauksissa ole haluttu sisällyttää osaksi kansainvälisiä kauppa- ja investointisopimuksia[23]. Sosiaali- ja terveyspolitiikassa investointisuojaan kohdentuvia tapauksia voidaan odottaa etenkin lääkepolitiikassa, kansanterveyden edistämisessä, työsuojeluun, ympäristöterveyteen ja terveyspalveluiden kustannustenhallintaan kohdentuvissa toimissa, joista kaikista on jo nostettu kompensaatiovaatimuksia investointisuojan kautta.

Johtopäätökset

Euroopan Unionin ja Kanadan välisen kumppanuussopimuksen suhde CETA-sopimukseen tulisi selvittää ja sopimukset tulisi käsitellä yhtenä pakettina tai ehdollisena siten, ettei kumppanuussopimuksen

[19] http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_trade_024_court_on_investment_en.pdf

[20] http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/fixing-globalisation-time-to-make-it-work-for-all_9789264275096-en#.Wc_BdNFrw2x#page20

[21] Investointisuoja on noussut kritiikin kohteeksi myös Yhdysvalloissa ja Kanadassa oikealta ja vasemmalta ks: https://www.cato.org/publications/commentary/eight-reasons-purge-investor-state-dispute-settlement-trade-agreements, investointisuoja tullut tiensä päähän: http://www.iilj.org/wp-content/uploads/2017/04/Howse_IILJ_2017_1-MegaReg.pdf , Kanada puuttumassa NAFTA:n osalta FET velvoitteisiin: http://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/2017/09/a-nafta-proposal-fix-the-fet-investment-protection-commitment-.html?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter

[22] esim. Financial Times: https://www.ft.com/content/5e070774-9c53-11e7-8cd4-932067fbf946

[23] Slovakian terveyspalvelujärjestelmään kohdentuvassa tapauksessa välimiespaneeli toi selkeästi esille sen, että Slovakia olisi voinut pitää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut investointisuojan ulkopuolella: ” Indeed, the Contracting Parties could go further, and exclude health care altogether from the coverage of the BIT if they so wish. But as long as the provisions of the Treaty remain in force and applicable, they must be respected. “ https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw3206.pdf

hyväksyminen edellytä talous- ja kauppasopimuksen hyväksymistä. CETA-sopimus tulisi saattaa etenkin investointisuojan osalta laajaan valiokuntakäsittelyyn. Sopimuksessa käytetty palvelukaupan sitoumusten listaus vaikuttaa kansallisen sääntelyn liikkumavaraan ja toimivallan jakoon etenkin silloin, jos poistoja ja poikkeamia tulkitaan kapeasti. Investointisuoja on sopimuksen ongelmallisin osa, jonka osalta esitys tuomioistuimesta ei muuta merkittävästi perustaa, jonka pohjalta päätöksiä tehdään. Investointisuoja ja ICS tuomioistuinjärjestelmä ovat myös uudelleenarvioinnin kohteena, minkä vuoksi olisi mielekästä odottaa ainakin Euroopan Unionin tuomioistuimen päätöstä asiasta.

Kansallisen ja kansainvälisen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta laajemmaksi haasteeksi jäävät edelleen palveluiden kauppa, rahoituspalvelut, investointien vapauttaminen sekä sääntely-yhteistyö ja immateriaalioikeuksien sitoumukset, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kansanterveyden edistämiseen, terveyden suojeluun ja/tai sosiaali- ja terveyspalveluiden sääntelyyn, saatavuuteen ja rahoituksen kestävyyteen.



Meri Koivusalo

Erikoistutkija, Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos (THL)