Eduskunnan ulkoasianvaliokunta

Asiantuntijalausunto

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

Rajaan huomioni seuraaviin kysymykiin.

1. Yleiset käsitteellisiä, perustuslaillisia ja poliittisia reunaehtoja koskevat huomiot.
2. Riitojenratkaisumekanismin ja palvelukaupan riskit kansallisen hyvinvointipolitiikan liikkumavaran ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.
3. Eräitä huomiota käsittelyn aikatauluun ja laajuuteen mahdollisesti vaikuttavista seikoista

YHTEENVETO lausunnon sisältämistä keskeisistä johtopäätöksista ja suosituksista:

** CETAssa on pääosin kyse uuden sääntelyn luomisesta ja sopimuksen syntyprosessille on ominaista salaisuus ja niukka julkinen käsittely. On kyseenalaista väittää, että CETAn tavoitteena on kaupan vapauttaminen.*

** CETAn hyväksyminen vaikuttaa haitallisesti länsimaisen demokratian ja Suomen perustalain perustavimpaan tekijään; kansalaisten mahdollisuuteen ymmärtää itsensä politiikan "subjekteiksi" eli ihmisiksi joilla on mahdollisuus rationaalisesti vaikuttaa yhteiskunnalliseen kehitykseen.*

** CETAn riitojenratkaisuvälineen perustavana ongelmana on tehtyjenkin parannusten jälkeen, että se antaa kanadalaiselle sijoittalle mahdollisuuden ohittaa olemassaolevat kansalliset tuomioistuimet antaen niille yksipuolisen oikeuden haastaa EU:n jäsenvaltiot perustettavaan investointituomioistuimeen.*

**** CETA ei salli sijoitussuojan tai sen tuomioistuimen suhteen mitään eri alojen varaumia tai poikkeuksia. Siksi, toisin kuin hallitus on eduskunnalle esittänyt,** Suomea ei suinkaan suojaa CETAn riitojenratkaisuelimen korvaustuomioilta se, että Suomi on tehnyt sopimuksen sitoumuksiin tarvittavat sosiaali- ja terveyspalveluita koskevat rajoitukset.*

** CETAn tuoma kanneoikeus luo ulkomaisille sijoittajille välineen, jolla ne voivat vaikuttaa Suomen julkisen vallan toimintaan ja lainsäädäntöön jo valmisteluvaiheessa. **Vaikka CETA ei rajoita Suomen de jure oikeutta muuttaa sote- lainsäädäntöään tätä oikeutta rajoittaa de facto CETAn riitojenratkaisumenettelyn mahdollistamat Suomelle tuomittavat sakot.***

** Pidän toivottavana että UaV tekee CETAsta ihmisoikeusvaikutusarvioinnin ja harkitsee CETAn hyväksymista myös tämän arvioinnin perusteella.*

1. Yleiset käsitteellisiä, perustuslaillisia ja poliittisia reunaehtoja koskevat huomiot

Lokakuussa 2016 Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä allekirjoitettu laaja-alainen talous- ja kauppasopimus (jatkossa CETA) on yhdessä Maailman kauppajärjestön säännösten ja monien samantyyppisten bilateraalisten ja alueellisten talous- ja kauppasopimusten kanssa keskeinen tekijä uudessa oikeudellis-poliittisessa kehitysvaihessa, joka muuttaa politiikan dynamiikkaa ja valtasuhteita kaikilla tasoilla maailmanlaajuisesti. Oleellisia näkökulmia siihen kehityskokonaisuuteen, josta CETA on tällä hetkellä Suomen kannalta merkittävin osa, tarjoavat kysymykset siitä (i) mitä vapaudella tarkoitetaan ja (ii) miten kansallisvaltioiden suvereniteetin ehdot muuttuvat sanotun kehityksen myötä. Ensimmäistä näkökulmaa on syytä pitää puhutumpaa toista kysymystä valtioiden itsenäisyyttä koskevista muutoksista perustavampana.

(i) HE 149/2017:n mukaan CETAn "tavoitteena on . . . kaupan **vapauttaminen** olennaisilta osin kaiken tavara- ja palvelukaupan osalta." (s.1, lih. TW). Olisi paikallaan kysyä "vapauttamis"-sanan oikeutusta tässä yhteydessä. Vapaudella voidaan tarkoittaa lähinnä kahta asiaa: Vapautta tehdä asioita ilman että säännöt rajoittavat valintoja sekä vapautta toimia julkisen, kriittisen järjenkäytön muodostetun ymmärryksen ja siihen perustuvien sääntöjen mukaan. *CETAssa on pääosin kyse uuden sääntelyn luomisesta ja sopimuksen syntyprosessille on ominaista salaisuus ja sen monien elementtien olematon julkinen käsittely. On täten vähintään kyseenalaista väittää, että CETAn tavoitteena on kaupan vapauttaminen.*

(ii) Kauppasopimusten kasvava määrä ja kattavuus yhdessä niiden yhteiskunnallisen laaja-alaisuuden ja vahvojen sanktiomekanismien kanssa muuttavat oikeudellisen normiston de facto hierarkiaa siten, että kansallisvaltioiden perustuslakien reaalipoliitinen merkitys heikkenee suhteessa muihin oikeusnormeihin, erityisesti suhteessa kauppasopimuksien velvoitteisiin. Vastaavasti kauppasopimukset kutistavat kansallisvaltioiden ja alueellisten järjestöjen (ml EU:n) julkisen vallan ohjausvaltaa. Näistä syistä alan tutkimuksessa kauppasopimusten vaikutuksesta maailmanpoliittiseen ja myös kansallisvaltioiden oikeudellis-poliittiseen kehitykseen käytetään osuvasti termiä uuskonstitutionalismi- Kauppasopimuksen kehityslogiikalle on olennaista, että aiemmissa sopimuksissa aikaansaatu kattavuus ja niihin tuodut periaatteet ja instituutionaaliset määräykset muodostavat tyypillisesti lähtötason myöhemmille sopimuksille. CETA-sopimuksessa on riitojenratkaisun ja regulaatioyhteistyön osalta uusia elementtejä joiden merkitystä olisi syytä arvioida myös siltä kannalta että ne voivat muodostua prejudisoiviksi. (Vrt. viitteet alla, kohdassa 3,

EU:n tuomioistuimen ja Saksan perustuslaillisen tuomioistuinten prosesseihin.)

Pidän todennäköisenä, että edellämainitut kehitystrendit, joita CETAn hyväksyminen eittämättä vahvistaisi, vaikuttavat haitallisesti länsimaisen demokratian ja myös Suomen perustalain kenties perustavimpaan tekijään; kansalaisten mahdollisuuteen ymmärtää itsensä politiikan "subjekteiksi" eli ihmisiksi joilla on mahdollisuus rationaalisesti vaikuttaa yhteiskunnalliseen kehitykseen.

Näin ollen pitäisin perusteltuna, että UaV selvittäisi missä määrin CETA yhdessä muiden jo solmittujen sekä myös neuvottelujen alla olevien laaja-alaisten kauppasopimusten kanssa muuttaa Suomen perustuslaillisen demokratian toimintaedellytyksiä. Selvityksen tarpeellisuuden puolesta puhuu myös seuraava: EU:n perussopimuksen ensimmäinen artikla säätää että "päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia" (Sopimus Euroopan Unionista, SEU, artikla 1). Eduskunnan lakivaliokunta on kuitenkin hiljattain todennut, että "uutta investointituomioistuinjärjestelmää koskevat määräykset sisällytettiin CETA-sopimukseen" vasta "sen jälkeen, kun neuvottelut osapuolten välillä oli saatu päätökseen" ja että "Unionin jäsenvaltioilla ei siten ole käytännössä ollut mahdollisuuksia vaikuttaa asiaa koskevien määräysten sisältöön" vaikka kyseiset määräykset kuuluvat "unionin ja sen jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alaan" (LaVL 1/2018 vp).

2. Riitojenratkaisumekanismin ja palvelukaupan riskit kansallisen hyvinvointipolitiikan liikkumavaran ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta

HE 149/2017 kuvaa 8:ssa luvussa (ss. 16-27) CETAn määräyksiä ja vaikutuksia sijoittajansuojaan liittyvissä kysymyksissä. Erityistä huomiota onkin edelleen syytä kiinittää laajan julkisenkin keskustelun kohteena olleisiin kysymyksiin riitojenratkaisumenettelystä sekä, niihin liittyen, CETA:n vaikutuksesta Suomen hyvinvointipolitiikan perusteisiin.

CETAn riitojenratkaisu mekanismiin sisältyy elementtejä, joita on syytä pitää parannuksina verrattuna esimerkiksi siihen "ISDS-järjestelmään", josta neuvoteltiin EU:n ja Yhdysvaltojen kaavaillun TTIP-sopimuksen yhteydessä. CETAssa pysyvällä tuomioistuinjärjestelmällä (art 8.27) korvattaisiin aiemmin sijoitussuojasopimuksiin sisältynyt riitakohtainen välimiesmenettely. Artiklan 8.28. mukaan perustetaan valituselin ja mukana on eräitä muitakin parannuksia joita kuvataan HE 149/2017:ssa (erityisesti ss 22-23).

CETAn riitojenratkaisuvälineen perustavana ongelmina on kuitenkin edelleen syytä pitää sitä, että se antaa kanadalaiselle sijoittalle mahdollisuuden täysin ohittaa olemassaolevat kansalliset

tuomioistuimet antaen niille yksipuolisen oikeuden haastaa EU:n jäsenvaltiot perustettavaan investointituomioistuimeen.

Tälläisen haasteoikeuden käytännön merkitystä pitkällä tähtäimellä on sangen vaikeaa arvioida. CETAn uuden oikeudellisen instrumentin tarpeellisuuden ollessa kyseenalainen tämä arviointivaikeus on itsessään vahva argumentti sen perustamista vastaan. Ehdotetun järjestelmän riskejä on myös helppoa havainnollistaa luomalla katse sosiaali- ja terveyspalveluihin keskeisenä osana Suomen hyvinvointi- ja ihmisoikeuspolitiikkaa. Näiden osalta on humioitava ainakin seuraavaa:

(i) CETA ottaa palvelukaupassa käyttöön ns. negatiivilistan, jonka mukaan CETA kattaa kaikki palvelumuodot, joita sopimuksessa ei suljeta pois. Tämä avaa suuren harmaan alueen tulkinnoille jos ja kun mm digitaalisen tekniikan ja tekoälyn kehitys luo uusia palvelumuotoja.

(ii) Hallitus on arvioinut turvaavansa sosiaali- ja terveyspalvelumme sillä, että hallitus katsoo asettaneensa CETA:ssa "sosiaali- ja terveyspalveluiden puolelle EU:n tiukimmat varaumat". (Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Kai Mykkäsen vastaus eduskunnan täysistunnolle 8.11.2017) Onkin totta, että CETA:n osapuolena olevat valtiot voivat sektorikohtaisilla varaumilla sulkea eri palvelualoja CETA:n sitoumusten ulkopuolelle. Tämä mahdollisuus koskee esimerkiksi koulutus-, sosiaali- ja terveysalojen palvelukaupan määräyksiä ja myös sijoitusten markkinoillepääsya, suoritevaatimusten kieltoa, kansallista kohtelua, suosituimmuuskohtelua ja avainhenkilöiden liikkumista koskevia määräyksiä. Kuitenkaan sijoittajansuojan ja sitä koskevien sijoitustuomioiden sitoumusten ulkopuolelle ei voida palvelualoja sulkea, ei myöskään koulutus-, sosiaali- ja terveyspalveluja, sillä ***CETA ei salli sijoitussuojan tai sen tuomioistuimen suhteen mitään eri alojen varaumia tai poikkeuksia.*** (Artikla 8.15 säätää, että sijoitusten osalta varaumat ja poikkeukset vaikuttavat sijoitusten markkinoille pääsyyn ja suoritusvaatimuksiin, mutta eivät rajoita sijoitussuojan artiklojen 8.10 ja 8.12 soveltamista.) *Siksi, toisin kuin hallitus on eduskunnalle esittänyt, Suomea ei suinkaan suojaa CETAn riitojenratkaisuelimen korvaustuomioilta se, että Suomi on "tehnyt sopimuksen sitoumuksiin tarvittavat sosiaali- ja terveyspalveluita koskevat rajoitukset."* (Sosiaali- ja Terveysministeriön vastaus Tarkastusvaliokunnalle 15.6.2017)

(iii) Eduskunta saattaa vielä tämä vuoden aikana päättää hyväksyä HE 47/2017 vp:n mukaisen lainsäädännön asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa eli "SOTE-lain". Suomi säilyttää eduskunnann kannan mukaisesti CETAn tultua hyväksyttyä "julkisissa palveluissa Suomen lainsäädännön muuttamismahdollisuuden" (HE 149/2017, s. 8) ja tämä pätee myös CETAn ja SOTEn tullessa molemmat hyväksytyiksi.

CETAN ja SOTEn välillä vallitsee kuitenkin seuraava hyvinvointipolitiikkamme tulevaisuuden

kannalta perustavanlaatuinen yhteys: Jos Suomi päättää ensin hyväksyä HE 47/2017 vp:n mukaisen lainsäädännön asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja haluaa myöhemmin muuttaa tätä lakia niin muutos avaa kandalaiselle sijoittajalle, jolla on sijoituksia sote-alalla, oikeuden nostaa kanne Suomea vastaan sillä perusteella, että sijoittaja ei ole saanut sijoitukselleen tavoittelemaansa tuottoa johon sijoittajalla on ollut nähdäkseen oikeutettu odotus. *CETAn tuoma kanneoikeus luo siis ulkomaisille sijoittajille välineen, jolla ne voivat vaikuttaa Suomen julkisen vallan toimintaan ja lainsäädäntöön jo valmisteluvaiheessa.* ***Toisin sanoen: Vaikka CETA ei rajoita Suomen de jure oikeutta muuttaa sote- lainsäädäntöään tätä oikeutta rajoittaa de facto CETAn riitojenratkaisumenettelyn mahdollistamat Suomelle tuomittavat sakot.***

(iv) CETAn sääntely-yhteistyön mekanismit antavat kanneoikeuden rinnalla CETAssa uuden instrumentin, joiden kautta kansainvälisten sijoittajien vaikutusvalta Suomen hyvinvointivaltion tulevaisuuteen kasvatetaan. Sääntely-yhteistyön tarkoituksena on sääntelyerojen kaventaminen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos sääntelyn vallitseva taso on Suomessa suhteellisen korkea CETA synnyttää paineen tason alentamiseen. Esimerkiksi torjunta-aineiden sääntelyssä CETAn vaikutuksen oletetaan olevan EU:n, ml Suomen, tasoa alentava.[1] Sääntely-yhteistyö CETAssa määritellän vapaaehtoiseksi yhteistyöksi, josta osapuoli voi vetäytyä. (HE 149/2017, ss 42-44). Kuitenkin yhteistyön kattavuudesta ja järjestelyistä päätetään osapuolten välillä ja siten olennaisesti EU:n kauppapolitiikan puitteissa, jolloin läpinäkyvyys ja hallittavuus on käytännössä eduskunnalle ja varsinkin kansalaisille perin vaikeaa.

(v) Edellä esille nostettuja seikkoja on syytä tarkastella myös ihmisoikeuksien varjelemisen näkökulmasta. CETAn ratifiointi sisältää, kuten edellä on todettu, riskin että CETA:n sijoitustuomioistuin voi määrätä Suomen suuriin korvauksiin otaksumalla perustuslakimme mukaisen ihmisoikeuksien turvaamisen heikentävän sijoittajille luomia tuotto-odotuksia tai otaksumalla julkisen toimenpiteen olevan muulla tavoin "sijoittajien huonoa kohtelua", siihen liittyvää "oikeussuojan epäämistä" tai "ilmeistä mielivaltaisuutta". (CETA:n artiklat 8.10 (2) ja 8.10 (4)). Kun Suomi valtuuttaa kansainvälisiä elimiä tekemään maatamme koskeva sitovia päätöksiä Suomella on YK:n ihmisoikeussopimusten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien tulkinnasta vastaavan asiantuntijakomitean mukaan velvollisuus varmistaa näiden päätösten kunnioittavan ihmisoikeuksia ja kansalaisten yhdenvertaisia perusoikeuksia ihmisoikeussopimusten edellyttämällä tavalla. YK:n ihmisoikeussopimusten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien tulkinnasta vastaavan asiantuntijakomitean mukaan "ihmisoikeusvaikutusarvioinnit tulee siksi tehdä ennen sopimusten solmimista" siten, että valtion tulee "identifioida kaikki mahdolliset

1 "CETA Threatens EU and Members States' Ability to Effectively Regulate the Dangers of Pesticides", Center for International Environmental Law (CIEL) July 2017. http://www.ciel.org/wp-content/uploads/2017/07/CIEL_CETA-Pesticide-Report_6july2017.pdf (Haettu 5.3.2018)

konfliktit TSS-ihmisoikeussopimuksen ja kauppa- ja sijoitussopimusten velvoitteiden välillä ja pidättyä hyväksymästä sopimuksia, joissa tällaisia konflikteja on havaittavissa". Komitean mukaan "velvollisuutta kunnioittaa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia loukataan jos valtiot ensisijaistavat liiketoiminnan harjoittajien intressit" ihmisoikeuksiin nähden.[2]

Pidän toivottavana että UaV tekee CETAsta ihmisoikeusvaikutusarvioinnin ja harkitsee CETAn hyväksymista myös tämän arvioinnin perusteella.

3. Eräitä huomiota käsittelyn aikatauluun ja laajuuteen mahdollisesti vaikuttavista seikoista

CETAn käsittelyn laajuutta ja hyväksymisen aikataulua harkittaessa on syytä huomioida lisäksi mm. seuraava:

(i) Belgian hallitus on pyytänyt EU-tuomioistuimelta lausuntoa investointituomioistuimen yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa. (Myös Slovenia on yhtynyt Belgian pyyntöön.) Tässä on perimmiltään kyse EU-tuomioistuimen ylemmyydestä EU-oikeuden tulkinnassa. (Ks. EU-tuomioistuimen lausunto 2/13, 18.12.2014.) Jutun tulos on auki.

Saksan perustuslailliseen tuomioistuimeen on otettu käsittelyyn vaatimus CETAn yhteensopivuuden tarkistamisesta Saksan perustuslakiin nähden. Arvioitavana Saksassa on CETAn investointisuojamääräysten lisäksi erityisesti CETAn sääntely-yhteistyötä koskevat määräykset. Tämänkin jutun ratkaisua odotetaan.

(ii) CETA:n päätöksissä kunnioitetaan vain velvoitteita, jotka on myös EU:lla. EU ei kuulu YK:n sopimusten osapuoliin. YK:n peruskirja artikla 103:n mukaan jos "peruskirjaan ja johonkin muuhun kansainväliseen sopimukseen perustuvat velvoitukset ovat ristiriidassa keskenään, on tämän peruskirjan velvoituksilla etusija". (YK:n "peruskirja artikla 103)

CETA uhkaa siten synnyttää ristiriitaisen tilanteen: YK-sopimuksilla katsotaan yleisesti olevan kansainvälisessä oikeusjärjestykseksessä perustava asema. Tämän aseman kannalta on ongelmallista että CETA:n sijoitustuomioistuin antaa tuomionsa vain CETA:n "osapuolten välillä sovellettavien [...] kansainvälisen oikeuden sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti." (CETA, artikla 8.31(1)). YK:n peruskirjan vastaisesti CETA määrää sijoitustuomioistuimelleen 20:n vuoden toimivallan sitoviin tuomioihin (CETA, artikla 30.9) myöskin jos niistä aiheutuu "erityisen vakava ja huomattava ihmisoikeuksien [...] rikkominen", joka vaikutuksiltaan "erityisen kiireellisenä tapauksena" vaarantaa "kansainvälisen yhteisön rauhaa, turvallisuutta ja hyvinvointia" - kuten EU:n ja Kanadan strateginen kumppanuussopimus vahvistaa artikloillaan 28.3 ja 28.7.

2 E/C.12/GC/24, Committee on Economic, Social and Cultural Rights General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, paragraphs 12-13

CETAn voidaan siksi myös katsoa loukkaavan sitä Euroopan unionin jäsenmaiden täysivaltaisuutta kansainvälisten velvoitteidensa osapuolina, joka niillä myös EU:n perussopimuksen mukaisesti tulisi olla sillä EU:n perussopimusten määräykset "eivät vaikuta sellaisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, jotka johtuvat yhden tai useamman jäsenvaltion yhden tai useamman kolmannen maan kanssa [. . .] ennen liittymispäivää tekemästä sopimuksesta" (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT) artikla 351.)

Lopuksi

Toivon, että Ulkoasianvaliokunta ottaa tässä lausunnossa esittämäni näkemykset huomioon parhaaksi katsomallaan tavalla.

Helsingissä 6.3.2018

Kunnnioittaen,

Thomas Wallgren

FT, filosofian dosentti