Valiokunnan lausunto UaVL 4/2016 vp– U 21/2016 vp

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välisen kauppa- ja investointikumppanuussopimuksen neuvottelemisesta (TTIP-sopimus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välisen kauppa- ja investointikumppanuussopimuksen neuvottelemisesta (TTIP-sopimus) (U 21/2016 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- yksikön päällikkö Marjut Akola, ulkoasiainministeriö
- yksikön päällikkö Jukka Pesola, ulkoasiainministeriö
- johtaja Seppo Kallio, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- pääekonomisti Olli Koski, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiantuntija Saila Turtiainen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- akatemiaprofessori Martti Koskenniemi
- filosofian dosentti Thomas Wallgren, Helsingin yliopisto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

Euroopan unioni ja Yhdysvallat kattavat yhdessä lähes puolet maailman bruttokansantuotteesta ja noin kolmasosan maailmankaupasta. Keskinäinen kauppa on erittäin tärkeää kummallekin osapuolelle. EU:n ja Yhdysvaltojen yhteinen, vuonna 2011 perustettu kasvua ja työllisyyttä edistävä korkean tason työryhmä (High Level Working Group on Jobs and Growth, HLWG) suositteli vuoden 2013 loppuraportissaan neuvottelujen käynnistämistä kattavasta ja kunnianhimoisesta sopimuksesta, joka sisältäisi markkinoillepääsyn, sääntelyn ja globaalit säännöt. Euroopan komissio esitti raportin pohjalta maaliskuussa 2013 neuvostolle, että neuvottelut kauppa- ja investoin-

tikumppanuudesta käynnistettäisiin Yhdysvaltojen kanssa. Mandaatti neuvottelujen aloittamiseksi annettiin kesäkuussa 2013.

Sopimusneuvottelut käynnistyivät heinäkuussa 2013. Neuvottelut tähtäävät laaja-alaiseen ja vastavuoroiseen kaupan vapauttamista koskevaan sopimukseen. Tavoitteena on niin sanottu "elävä sopimus", jota voitaisiin kehittää osapuolten niin tahtoessa yhteisesti sovittujen suuntaviivojen mukaisesti myös sopimusneuvottelujen päättämisen jälkeen.

Neuvottelujen kolmastoista kierros järjestettiin huhtikuussa 2016. Neuvotteluosapuolten tavoitteena on edetä loppuvaiheeseen kesän jälkeen ja saattaa neuvottelut päätökseen ennen presidentti Obaman virkakauden päättymistä. Tiukasta aikataulusta johtuen on kuitenkin syytä varautua siihen, että neuvotteluja joudutaan jatkamaan Yhdysvaltojen uuden hallinnon kanssa. Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että hyvä, kattava ja tasapainoinen neuvottelutulos on tärkeämpää kuin kiirehtiminen neuvotteluissa.

Syntyessään sopimuksella olisi merkittävä vaikutus kaupan vapauttamiselle myös laajemmin, sillä EU:n ja Yhdysvaltojen muodostamat yhteiset standardit, periaatteet ja käytännöt olisivat vahva malli muulle maailmalle kansainvälisten taloussuhteiden vapauttamisessa. Sopimuksen taloudellisia vaikutuksia on neuvottelujen ollessa kesken ennenaikaista arvioida, sillä vaikutukset riippuvat lopputuloksesta, mutta yleisesti ottaen ne ovat sitä suuremmat, mitä kunnianhimoisempaan ja tasapainoisempaan lopputulokseen neuvotteluissa päästään.

TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) koostuu kolmesta pääneuvottelualueesta: markkinoillepääsystä, sääntelykysymyksistä ja globaaleista säännöistä. Osapuolten kesken ja EU:n sisällä on käyty keskustelua myös siitä, että sopimukseen sisällytettäisiin määräyksiä korruptionvastaisista toimista. Neuvottelujen laajentaminen tähän suuntaan edellyttäisi EU:n neuvotteluvaltuuksien muuttamista ja eduskunnan erillistä kuulemista.

Markkinoillepääsy ja sääntelykysymykset

Aikaisempia kantojaan toistamatta ulkoasiainvaliokunta tukee valtioneuvoston keskeisiä neuvottelutavoitteita ja katsoo, että ne ottavat huomioon Suomen talouskasvun vahvistamisen, ulkomaankaupan lisäämisen ja suomalaisten yritysten sijoitus- ja investointimahdollisuuksien parantamisen. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin kaupan vapauttamisen ohella sopimusta tärkeänä EU:n transatlanttisten suhteiden vahvistamisen kannalta.

Julkisten hankintojen markkinoillepääsyn osalta EU:lla on paljon voitettavaa, jos Yhdysvallat suostuu avaamaan markkinoitaan. Yhdysvaltojen osavaltioilta on edellytettävä julkisten hankintojen avaamista samoilla periaatteilla kuin EU:n jäsenmailta. Suomen kannalta tärkeä tavoite on syrjivien kotimaisuusvaatimusten poistaminen esimerkiksi merisektorilta. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan erilaisesta sääntelystä aiheutuvien esteiden poistamisella vähennetään erityisesti pienten ja keskisuurien yritysten kustannuksia ja helpotetaan niiden pääsyä Yhdysvaltain markkinoille. Valiokunta kuitenkin painottaa, että sääntelyn yhdenmukaistaminen ei saa johtaa tinkimiseen EU:n korkeista standardeista.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan julkiset palvelut on suljettu neuvotteluman-daatin ulkopuolelle. Neuvotteluosapuolten yhteinen näkemys on, että julkiset palvelut tullaan sulkemaan pois sopimuksen katteesta, kuten osapuolet ovat tehneet myös aiemmissa sopimuksissaan. Valiokunta toteaa, että Suomi voi edelleen itse päättää julkisten palvelujen laajuudesta, järjestämistavasta ja rahoituksesta.

Sääntelyn osalta tavoitteena on lisätä sääntelyn yhdenmukaisuutta EU:n ja Yhdysvaltojen välillä, vähentää päällekkäisiä testaus- ja sertifiointivaatimuksia sekä parantaa yhteistyötä terveys- ja kasvinsuojelutoimien osalta. Tavoitteena on myös helpottaa EU:n ja Yhdysvaltojen välistä kauppaa poistamalla sääntelyesteitä kauppavaihdon kannalta keskeisiltä sektoreilta. Sääntely-yhteistyö ei ulkoasiainvaliokunnan saaman tiedon mukaan olisi pakollista vaan yhteistyö perustuisi osapuolten yhteiseen intressiin. EU aikoo esittää sääntely-yhteistyötä toimeenpanevan elimen perustamista, koska se katsoo tällaisen elimen olevan tarpeellinen muun muassa riittävän seurannan ja yhteistyön läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Elimellä ei kuitenkaan olisi lainsäädäntövaltaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että sopimuksella ei puututa osapuolten sääntelyoikeuteen eikä lainsäädäntöprosesseihin.

EU:n tavoitteena on sitouttaa osapuolet eläinten hyvinvointia koskeviin periaatteisiin, joiden myötä osapuolet sitoutuisivat kunnioittamaan eläinten hyvinvointia suojelevia kauppaehtoja ja vaihtamaan osaamista ja tietoja. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä EU:n antibioottiresistenssiä koskevaa ehdotusta, jonka tavoitteena on vahvistaa osapuolten yhteistyötä antibioottien käytön vähentämisessä eläintuotannossa, sillä antibioottiresistenssin yleistymisestä on nopeasti tulossa globaalin mittakaavan terveysuhka.

Yhteistyö mm. teknisissä standardeissa on kannatettavaa. Samalla TTIP ei voi merkitä sitä, että EU:n markkinoille saisi tuoda esimerkiksi vaarallisia kemikaaleja tai eläinkosmetiikkaa, joista EU:ssa on jo päästy eroon. EU:n korkeiden standardien tulee olla lähtökohtana myös muuntogeenisten organismien, hormonien ja elintarvikkeiden dekontaminaation osalta. Sääntely-yhteistyö ei myöskään voi estää EU-sääntelyn kehittämistä tai antaa EU:n ulkopuolisille toimijoille vetooikeutta siihen, millaista lainsäädäntöä EU:ssa voidaan laatia. Komissio ja Suomi eivät voi luopua sääntelyautonomiasta. Myös ympäristön, kuluttajien ja työntekijöiden oikeuksista on pidettävä kiinni.

Globaalit säännöt

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että EU:lla ja Yhdysvalloilla on vahva yhteinen intressi sopia TTIP:ssä korkeatasoisista säännöistä, joiden laaja käyttöönotto maailmantaloudessa rajoittaisi kolmansien maiden epäterveitä kilpailuetuja. Koska TTIP kattaisi noin puolet maailmantaloudesta, antaisi se kolmansille maille vahvan signaalin nostaa sääntelynsä tasoa TTIP:ssä sovitun mukaisesti.

Ulkoasiainvaliokunta pitää olennaisen tärkeänä, etteivät eurooppalaiset järjestelmät ympäristön, työntekijöiden, terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi vaarannu sopimuksen myötä. Valiokunta toteaa saamansa tiedon perusteella, että molemmat osapuolet ovat ilmaisseet vahvan sitoumuksensa keskeisten työelämän normien noudattamisesta. Valiokunta on korostanut näitä kysymyksiä kaikissa Suomen kahdenvälisissä vapaakauppa- ja investointisuojasopimuksissa.

EU:n tavoitteena on edistää sopimuksella kestäviä, taloudellista kasvua ja työllisyyttä tukevia kansainvälisiä investointeja sekä neuvotella investointiriitojen ratkaisumekanismista. Sijoittajan ja sopimusvaltion välisen riitojenratkaisumenettelyn osalta EU:n tavoitteena on saada hyväksytyksi uudenlainen investointituomioistuinjärjestelmä, johon sisältyy muutoksenhakumahdollisuus. Tällainen mekanismi hyväksyttiin EU:n ja Kanadan väliseen CETA-sopimukseen (Comprehensive Economic and Trade Agreement).

Osana Suomen sopimus- ja kauppapolitiikkaa ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt säännönmukaisesti Suomen kahdenvälisiä ja EU:n investointisuojasopimuksia. Valiokunnan johdonmukainen kanta on ollut, että sopimuksilla tulee ja niillä voidaan vähentää sijoituksiin kohdistuvan mielivaltaisen kohtelun mahdollisuuksia ja lisätä sijoitusympäristön ennakoitavuutta ja yritysten sijoitushalukkuutta.

Toisaalta valiokunta yhtyy lakivaliokunnan ja suuren valiokunnan esittämiin arvioihin siitä, että kehittyneissä oikeusjärjestelmissä riitojenratkaisumenettelyillä ei ole oikeusturvan saatavuuden kannalta vastaavaa lisäarvoa kuin aikaisemmin kehitysmaiden kanssa solmituissa investointisuojasopimuksissa (LaVL 6/2012 vp, SuVL 1/2014 vp). Tämän vuoksi ja ottaen huomioon erityistä riitojenratkaisua kohtaan esitetty kritiikki valiokunta katsoo, että unionin ja Yhdysvaltojen välillä ei välttämättä ole tarpeen sopia erityisestä riitojenratkaisusta investointisuojariitojen käsittelyä varten. Jatkoneuvotteluissa tulisi arvioida, olisiko mahdollista toteuttaa vapaakauppasopimusta ilman erillistä riitojenratkaisumenetelmää ja luottaa kansallisten oikeusjärjestelmien toimivuuteen. Valiokunta toteaa kuitenkin samalla, että eduskunta on tukenut riitojenratkaisumenettelyn sisällyttämistä kaikkiin Suomen voimassa oleviin investointisuojasopimuksiin pitäen syrjimättömyyttä kauppapolitiikan keskeisenä periaatteena. Mikäli neuvoteltavana olevan sopimuksen kohdalla tehtäisiin poikkeus, se voisi merkitä sitä, että voimassa olevien sopimusten osapuolet vaatisivat riitojenratkaisumenetelmien poistamista myös näistä sopimuksista. Valiokunta toteaa, että kahdenvälisten investointisuojasopimusten yleistyminen on seurausta siitä, että vielä ei ole olemassa universaalia kaikkia maita yhdenvertaisesti kohtelevaa investointisuojasopimusta

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan korkeat oikeusvaltioperiaatteet omaavissa maissa, kuten Suomessa ja Yhdysvalloissa, sijoittajilla ei ole välitöntä tarvetta turvautua kansainväliseen riitojenratkaisumenettelyyn investointisuojasopimuksen velvoitteiden rikkomisesta johtuvien riitojen ratkaisemiseksi. Suomessa tuomioistuinten riippumattomuus takaa ulkomaisten ja kotimaisen sijoittajan tasa-arvoisen kohtelun. Tilanne ei kuitenkaan ole sama kaikkialla. Suomalainen sijoittaja ei välttämättä saa vastaavaa kohtelua toimiessaan ulkomailla.

Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että sopimuksen velvoitteet ja investointiriitojen ratkaisumekanismi eivät saa estää osapuolia kehittämästä syrjimätöntä lainsäädäntöä ja mahdollisuutta ajaa esimerkiksi työntekijöiden suojeluun, kuluttajansuojaan tai ympäristön suojeluun liittyviä syrjimättömiä politiikkatavoitteita. Sopimus ei myöskään saa vapauttaa sijoittajia niille asetetuista oikeudellisista velvoitteista. Ei saa syntyä tilannetta, jossa ympäristön tai kansanterveyden parannuksia ei lähdetä edes valmistelemaan tulevien korvausvaateiden pelossa.

Ulkoasiainvaliokunta on aikaisemmin todennut, että investointisuojasopimuksia, ml. riitojen ratkaisumenetelmät, on pyrittävä kehittämään, jotta havaittuja epäkohtia ja käytännössä ilmenneitä riskejä voidaan poistaa. (UaVL 1/2014 vp) Valiokunta panee tyytyväisyydellä merkille, että Eu-

roopan komissio on ottanut huomioon kansallisten parlamenttien, Euroopan parlamentin ja kansalaiskeskustelussa esiintuotuja näkemyksiä TTIP-sopimuksen investointiriitojen ratkaisumekanismia koskevan ehdotuksen sisällön osalta. Valiokunta toteaa, että EU:n tavoitteena on sisällyttää investointituomioistuinjärjestelmä kaikkiin tuleviin vapaakauppasopimuksiin.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että neuvottelujen ollessa kesken investointisuojakysymykseen ei ole mahdollista lausua lopullista kantaa. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota investointisuojaan liittyviin moniin ongelmallisiin kysymyksiin, joiden arviointia on jatkettava ennen lopullista kannanottoa.

Ottaen huomioon neuvottelujen tiukan aikataulun ulkoasiainvaliokunta korostaa, että valtioneuvoston tulee kiinnittää erityistä huomiota eduskunnan oikea-aikaisen tiedonsaannin varmistamiseen neuvottelujen edetessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Kaikkonen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Stefan Wallin r
jäsen Sofia Vikman kok
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Jaana Pelkonen kok
varajäsen Mika Raatikainen ps
varajäsen Ville Vähämäki ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Vapaakauppa on tavoiteltavaa silloin, jos sen avulla voidaan parantaa ihmisten hyvinvointia. Sen sijaan vapaakaupasta ei saa seurata lisääntyvä epävarmuus julkisista palveluista, vallan siirto demokratialta suuryrityksille tai ympäristönsuojelun heikentyminen.

Maailman kauppajärjestö WTO:n laajenemisen tilalle ovat viime vuosina tulleet suurten toimijoiden keskenään neuvottelemat vapaakauppa-alueet, joista keskeisimpiä ovat Tyynenmeren alueen TTP sekä Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välinen TTIP.

TTIP kattaisi noin puolet maailmantaloudesta, ja siitä toivotaan mallia tuleville vapaakauppasopimuksille. TTIP ei kuitenkaan vaikuttaisi ainoastaan sääntelyn tasoa nostavasti, vaan yhtälailla on riski siitä, että TTIP loisi pitkälle tulevaisuuteen ympäristönsuojelun, työelämän ja terveyden maksimistandardit, joita muiden ei kannata ylittää.

Ulkoasianvaliokunnan lausunnossa nostetaan hyvin esiin kriittisiä asioita mm. siitä, että myös Yhdysvaltain osavaltioiden julkiset hankinnat on avattava samoilla periaatteilla kuin EU:n jäsenmailta. Valiokunta painotti myös aivan oikein sitä, että EU:n korkeiden standardien tulee olla lähtökohtana myös mm. hormonien käytössä, elintarvikkeiden geenimanipulaatiossa sekä kosmetiikan kemikaaleissa. Myös mm. klooripesun ongelmat nostettiin esiin.

Kaikkein suurinta kritiikkiä kansalaisissa, asiantuntijoiden keskuudessa ja eduskunnassa on herättänyt investointisuoja ja riitojenratkaisumekanismi, joka oikeuttaisi sijoittajat haastamaan valtioiden kansallinen lainsäädäntö. Yhdysvallat on tavoitellut välimiesmenettelyä (ISDS) ja EU erillistä investointituomioistuinta. Asiantuntijakuulemisissa erityisesti akatemiaprofessori Martti Koskenniemi esitti voimakasta kritiikkiä investointisuojamekanismeja kohtaan.

Yleensä investointisuojamekanismeilla on haettu sijoittajille suojaa silloin, kun solmitaan kauppasopimuksia kehittymättömien oikeusjärjestelmien maiden kanssa, joissa korruptio on laajaa. Yhdysvaltojen ja Euroopan unionin kohdalla mitään tällaista syytä ei ole.

Näin luotaisiin mekanismi, jolla sijoittajat voivat vaatia valtioilta korvausta menetetyistä voitoista, jos demokraattisesti on esimerkiksi päätetty parantaa ympäristönsuojelua tai kuluttajansuojaa tai palauttaa yksityistettyjä palveluita julkisiksi. Maailmalla kanteita ovat tällaisissa tapauksissa nostaneet muun muassa tupakkayhtiöt ja kaivosyhtiöt.

Suomessa investointisuoja voisi estää esimerkiksi Talvivaaran kaivoksen alasajoa tai sähköverkkojen yksityistämisen peruuttamista, jos taustalla on yhdysvaltalaisia sijoittajia. Investointisuojaa saisi myös sote-tuotannon yksityistämistä kärkkyvä veroparatiisibisnes. Entä jos kerran yksityistetyt palvelut haluttaisiin palauttaa julkisiksi? Olisiko Suomella TTIP:n oloissa voimaa perua sähköverkkojen myynnin kaltaiset virheliikkeet? Vaarana on myös "itsesensuuri", että jatkossa ympäristön tai kansanterveyden parannuksia ei lähdetä lainkaan valmistelemaan korvausvaateiden pelossa.

Valiokunnan lausunto UaVL 4/2016 vp
Eriävä mielipide

Ulkoasiainvaliokunta toi lausunnossaan esille kritiikkiä investointisuojan ja riitojenratkaisun osalta, mutta ei ottanut selvästi kielteistä kantaa nyt esitettyihin riitojenratkaisumekanismeihin.

TTIP:n investointisuojan ja riitojenratkaisun osalta ulkoasiainvaliokunnan oli tullut yhtyä lakivaliokunnan yksimieliseen lausuntoon (LaVL 6/2016 vp):

"Suomi tarjoaa ilman sopimuksiakin ulkomaisille investoinneille hyvän toimintaympäristön, eikä investointisuojasopimuksen puuttuminen ole estänyt investointien tekemistä unionista Yhdysvaltoihin tai toisinpäin. […] Euroopan unionin jäsenvaltiot ja Yhdysvallat ovat demokratioita ja kehittyneitä oikeusvaltioita, joiden kansallisiin tuomioistuimiin riitojen ratkaisussa tulee lähtökohtaisesti voida luottaa.[…] ei välttämättä ole tarpeen eikä perusteltua sopia erityisestä riitojenratkaisusta investointisuojariitojen käsittelyä varten […] Investointisuojariitojen käsitteleminen kansallisissa tuomioistuimissa tulisikin olla ensisijainen ratkaisu. Jatkokäsittelyssä tulisi arvioida, olisiko vapaakauppasopimusta mahdollista toteuttaa ilman erillistä riitojenratkaisumenetelmää ja luottaa kansallisten oikeusjärjestelmien toimivuuteen."

TTIP:tä perustellaan myös sillä, että Eurooppa säilyttäisi kiinnostavuutensa Yhdysvaltojen silmissä. On luonnollista, että moninapaisessa maailmassa Yhdysvallat on kääntänyt katseensa Euroopan ohella myös Kiinaan ja Tyynenmeren alueelle. Euroopan unionin ei missään nimessä tarvitse "kiinnostavuutensa" säilyttääkseen myydä periaatteitaan kunnianhimoisesta ympäristönsuojelusta, työelämästä, kuluttajansuojasta tai hyvinvointivaltiosta.

EU-maat tavoittelevat TTIP:llä pääsyä erityisesti Yhdysvaltojen julkisiin hankintoihin, kuten Suomelle tärkeän meriklusterin ja telakkateollisuuden tilauksiin. On kuitenkin vaikea nähdä, että Yhdysvallat antaisi aseteollisuudelleen tärkeän telakkateollisuutensa tilauksia Suomeen.

Tuoreen EU:n komission tilaaman konsulttiselvityksen mukaan TTIP mahdollisesti lisäisi vientimahdollisuuksia ja sitä kautta työllisyyttä eurooppalaisessa autoteollisuudessa ja viinin viennissä, suurin pudotus olisi konepaja- ja metalliteollisuudessa. Sen sijaan Suomen viennille ja työllisyydelle tärkeässä konepajateollisuudessa TTIP voisi merkitä jopa kahdeksan prosentin pudotusta.

Valiokunnassa kuullut asiantuntijat eivät pystyneet erottelemaan kysyttäessä TTIP:n etuja taloudelle ja työllisyydelle, vain yleisesti arvioivat vapaakaupan hyödyttävän taloutta. Asiantuntijakuulemisessa esim. Elinkeinoelämän keskusliitto EK ei osannut kommentoida tarkempia hyötyjä eikä kommentoida EU:n komission tilaaman selvityksen negatiivisia arvioita.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto UaVL 4/2016 vp

Helsingissä 15.6.2016

Paavo Arhinmäki vas