Valiokunnan lausunto StVL 1/2018 vp– HE 149/2017 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 149/ 2017 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kaupallinen sihteeri Kristiina Kauppinen, ulkoministeriö
- kaupallinen neuvos Maria Pohjanpalo, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Pasi-Heikki Vaaranmaa, ulkoministeriö
- hallitusneuvos Pekka Järvinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- erikoistutkija Meri Koivusalo, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- professori Martti Koskenniemi

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy lokakuussa 2016 Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä allekirjoitetun laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (jäl-

jempänä CETA-sopimus) sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

CETA-sopimus, on kattavin EU:n tähän asti solmimista vapaakauppasopimuksista. Sen tavoitteena on asteittain ja vastavuoroisesti vapauttaa osapuolten välinen tavara- ja palvelukauppa olennaisilta osin. Kyseessä on sekasopimus, jonka määräykset kuuluvat osittain jäsenvaltioiden ja osittain EU:n toimivaltaan. EU:n lisäksi sopimuksen osapuolia ovat jäsenvaltiot, ja sopimus edellyttää sekä unionin että jäsenvaltioiden hyväksyntää.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää sopimuksen tavoitteita hyvinä ja kannatettavina. Sopimus mahdollistaa EU:n yrityksille pääsyn Kanadan markkinoille. Vienti Kanadaan helpottuu, kun tuotestandardit tunnustetaan molemmin puolin tähänastista kattavammin, ja tuotteille tehtävien kaksinkertaisten testien määrä vähenee. Lisäksi sopimus helpottaa esimerkiksi asiantuntijoiden määräaikaista liikkuvuutta sekä tutkintojen tunnustamista.

Sopimuksen soveltamisala ja varaumat

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialan osalta olennaiset palvelualat, joita CETA-sopimus ja sen palvelukauppaa koskevat määräykset koskevat, ovat sosiaali- ja terveyspalvelut, vakuutuspalvelut sekä terveyteen liittyvien tuotteiden, kuten alkoholin, tupakan ja lääkkeiden, kauppaan liittyvät asiat. Sopimus ei kata julkisia palveluja, joiksi katsotaan palvelut, joita ei tarjota kaupallisesti eikä kilpailtaessa yhden tai useamman taloudellisen toimijan kanssa.

Julkisia palveluja koskevien määritelmien tulkinta Suomen sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta ei ole yksiselitteinen, eli Suomen julkiset palvelut eivät yksiselitteisesti kuulu kaikilta osin sopimuksen julkisten palvelujen poissulun piiriin. Tästä syystä Suomi on tehnyt sopimuksen sitoumuksiin sosiaali- ja terveyspalveluja sekä lakisääteistä työeläkevakuutusta koskevia varaumia. Lisäksi Suomi on tehnyt sopimukseen rajoituksen lääkkeiden jakelupalveluiden ja vähittäismyynnin sekä alkoholin vähittäismyyntimonopolin osalta. Suomi säilyttää varaumien nojalla julkisissa palveluissa Suomen lainsäädännön muuttamismahdollisuuden sosiaali- ja terveyspalveluissa tulevaisuudessa. Tämän lisäksi sopimuksen osapuolten yhteisessä tulkitsevassa välineessä vahvistetaan valtioiden oikeus tarjota ja tukea julkisia palveluja. Siinä selvennetään myös, että sopimus ei estä hallituksia sääntelemästä näitä palveluja. Sopimus ei myöskään vaadi yksityistämään näitä palveluja tai estä julkisten palveluiden soveltamisalan laajentamista tulevaisuudessa tai julkista tahoa palauttamasta niitä palveluja, jotka ovat aiemmin yksityistetty tai kilpailutettu, takaisin julkisen tahon tuotantoon.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää sopimukseen kirjattuja varaumia välttämättöminä. Varaumat ovat kansallisesti erityisen tärkeitä sosiaali- ja terveyspalveluissa, kun sote-uudistuksella tavoitellaan palvelujärjestelmää, joka perustuu nykyistä vahvemmin monituottajamalliin. Valiokunta toteaa, että on Suomen edun mukaista säilyttää myös tulevaisuudessa julkisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa kansallinen lainsäädäntövalta.

Sopimuksen sijoitussuoja- ja riidanratkaisujärjestelmä

CETA-sopimus pitää sisällään uuden sijoitussuoja- ja riidanratkaisujärjestelmän. Sopimuksen määräyksillä pyritään turvaamaan syrjimätön kansallinen kohtelu toiselle osapuolelle sekä edistämään sijoitusten suojaa. Sijoitusten suojaa koskevassa jaksossa vahvistetaan osapuolten oikeus sellaisiin sääntelytoimiin, jotka ovat tarpeen legitiimien politiikkatavoitteiden, kuten kansanterveyden, turvallisuuden, ympäristön, julkisen moraalin, sosiaalisen tai kuluttajan suojelun sekä kulttuurillisen monimuotoisuuden suojelun, saavuttamiseksi. Pelkästään se, että osapuolen sääntely vaikuttaa kielteisesti sijoitukseen tai muuttaa sijoittajan odotuksia, voitto-odotukset mukaan luettuina, ei merkitse velvollisuuden rikkomista. Näin ollen Suomi voi edelleen säätää esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistavasta ja rahoituksesta tai muista legitiimeistä terveystavoitteista, mutta tämä olisi tehtävä sijoittajien kohtelusta annettujen määräysten puitteissa.

Vaikka Suomi on tehnyt sopimukseen edellä todetut varaumat, sopimuksen sijoitusten suojaa koskevat määräykset koskevat myös niitä aloja, joiden osalta sopimukseen on tehty edellä todettuja varaumia. Näin ollen kansallinen sääntelyoikeus on sopimuksessa taattu, mutta sijoittajilla on siitä huolimatta mahdollisuus myös varaumia koskevilla aloilla nostaa valtiota vastaan kanne sopimuksella perustetussa riitojenratkaisumenettelyssä perusteenaan se, että kansallista päätösvaltaa käytetään sopimuksen vastaisesti.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää hyvänä, että CETA-sopimuksessa on korjattu joitain aiempaan sijoittajansuojaan ja siihen liittyvään riidanratkaisumenettelyyn liittyviä puutteita. Valiokunta toteaa kuitenkin, että sopimuksessa ei ole poistettu sitä perusongelmaa, että sopimuksen myötä siirretään kotimaisia hallinto- ja tuomioistuinratkaisuja koskevaa päätösvaltaa ulkomaiselle lainkäyttöelimelle. Näin rajataan muiden muassa sosiaali- ja terveysalalla kansallista toimivaltaa tavalla, jonka laajuutta on vaikea etukäteen arvioida. Valiokunta pitää esitystä siltä osin puutteellisena, että siitä ei ilmene, miten Suomessa on valmistauduttu tuleviin kanteisiin vastaamiseen tai oikeudenkäynteihin ja korvauksiin. Mahdollisiin kanteisiin vastaaminen vaatii usein huomattaviakin resursseja, vaikka lopullinen ratkaisu olisikin valtiolle myönteinen. Siten jo kannemahdollisuuden olemassaolo tarjoaa tilaisuuden painostaa viranomaisia, joiden on otettava huomioon menettelyn aiheuttamat kustannukset.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä on kiinnitetty huomiota lähes yksinomaan sopimuksen tarjoamiin etuihin. Sijoittajansuojan haittoja ei ole arvioitu yleisen edun, julkisen talouden tai muiden yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden näkökulmasta.

EU-tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että ylin valta EU-oikeuden tulkinnassa kuuluu EU-tuomioistuimelle (EU-oikeuden niin sanottu autonomiaperiaate). Sijoittajansuojariitoihin voi kuulua EU-oikeuden tulkitsemista. Belgian hallitus on pyytänyt EU-tuomioistuimelta lausuntoa CETA-sopimuksen sijoittajansuojan yhteensopivuudesta EU-lainsäädäntöön. Valiokunta toteaa, että tällä lausunnolla voi olla vaikutuksia, jotka olisi asianmukaista olla tiedossa sopimusta hyväksyttäessä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomella on tällä hetkellä 67 voimassaolevaa kahden välistä investointisuojasopimusta. Valiokunta toteaa, että hallituksen on syytä jatkossa kiinnittää huomiota niihin vaikutuksiin, jotka aiheutuvat sopimuksiin sisältyvistä investointisuojavelvoit-

teista palvelujärjestelmälle sekä korkean terveyden-, turvallisuuden-, kuluttajan-, työ- ja ympäristönsuojelun tasolle Suomessa ja EU:ssa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.2.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Krista Kiuru sd
varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Anne Louhelainen sin
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Pekka Puska kesk
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Martti Talja kesk
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Päivi Salo

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

CETA-sopimusta on eduskunnalle esitelty kiinnittäen huomiota lähes yksinomaan sen tarjoamiin etuihin, eikä haittoja ole arvioitu mielestämme riittävästi. CETA-sopimuksessa on korjattu joitain aiempaan sijoittajansuojaan ja siihen liittyvään riidanratkaisumenettelyyn liittyviä puutteita, mitä on pidettävä hyvänä asiana. Katsomme kuitenkin, ettei sopimuksessa ole poistettu sitä perusongelmaa, että sopimuksen myötä siirretään kotimaisia hallinto- ja tuomioistuinratkaisuja koskevaa päätösvaltaa ulkomaiselle lainkäyttöelimelle. Näin rajataan esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla kansallista toimivaltaa tavalla, jonka laajuutta on vaikea etukäteen arvioida. Pidämme esitystä myös siltä osin puutteellisena, ettei siitä ilmene, miten Suomessa on valmistauduttu tuleviin kanteisiin vastaamiseen tai oikeudenkäynteihin ja korvauksiin. Mahdollisiin kanteisiin vastaaminen vaatii usein huomattavia resursseja, siitä huolimatta, että lopullinen ratkaisu olisi valtiolle myönteinen. Pelkkä kannemahdollisuuden olemassaolo tarjoaa tilaisuuden painostaa viranomaisia, joiden on otettava huomioon menettelyn aiheuttamat kustannukset. Vaikka valiokunnan lausunnossa on asiantuntijakuulemisten pohjalta tarkasteltu näitä ongelmia, ovat johtopäätökset mielestämme puutteelliset. Siksi jätämme lausuntoon eriävän mielipiteemme.

CETA-sopimukseen sisältyvä pysyvä tuomioistuin on aiempaa ISDS-järjestelmää parempi vaihtoehto, mutta uudenkin esityksen ytimessä on pyrkimys ratkaista sijoitusriidat muualla kuin kansallisessa menettelyssä. Ulkomaisille sijoittajille annettaisiin mahdollisuus viedä uudet kansalliset lait, viranomaispäätökset tai tuomioistuinratkaisut arvioitaviksi ylikansalliseen elimeen. Näin luodaan ulkomaiselle sijoittajalle — esimerkiksi eläkesäätiölle tai sijoitusyhtiölle — mahdollisuus painostaa eurooppalaisia viranomaisia. Esitys vahvistaa merkittävästi ulkomaisen sijoittajan neuvotteluvoimaa suhteessa Euroopan unioniin, sen jäsenvaltioon ja kotimaisiin toimijoihin. Ulkomainen toimija voi halutessaan välittömästi haastaa valtion perustettavaan investointituomioistuimeen ilman, että kotimaisia oikeuskeinoja käytetään.

Vaikka investoijan ja valtion oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat määräykset on kirjoitettu entistä paremmin, ei ole esitetty hyvää syytä sille, miksi ulkomaisia sijoituksia koskevat riidat pitäisi ratkaista muualla kuin kansallisissa tuomioistuimissa. EU-tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että ylin valta EU-oikeuden tulkinnassa kuuluu autonomiaperiaatteen mukaisesti EU-tuomioistuimelle. Belgian hallitus on pyytänyt EU-tuomioistuimelta lausuntoa CETA-sopimuksen sijoittajansuojan yhteensopivuudesta EU-lainsäädäntöön, ja asian käsittely on kesken. Katsomme, että Suomen tulisi odottaa EU-tuomioistuimen arviota ennen etenemistään CETA-sopimuksen hyväksymisessä. Katsomme myös, että mikäli tuomioistuinjärjestelmä kuitenkin halutaisiin perustaa, tulisi sopimukseen sisällyttää kansallisten oikeuskeinojen ensisijainen käyttö.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

> että eduskunnan ei tule hyväksyä sopimusta ennen kuin siinä on esitetty sijoitussuoja ja riitojen ratkaisujärjestelmä, joka turvaa kansallisen oikeuskeinojen käyttöperiaatteen. Koti-

maisille elimille tulee varata aina ensisijainen mahdollisuus arvioida sitä, rikkooko julkisen vallan toimi valtion sijoittajaan kohdistuvaa velvoitetta. Tämän lisäksi sopimukseen tulee ottaa määräys, jonka mukaan asianomaiset valtiot voivat niin halutessaan estää kanteen käsittelyn kansainvälisessä elimessä ja ohjata sen yksinomaan kansalliseen tai EU:n menettelyyn, ja

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.2.2018

Anneli Kiljunen sd
Kristiina Salonen sd
Krista Kiuru sd

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

EU:n ja Kanadan välisen vapaakauppasopimuksen CETA:n väliaikainen soveltaminen alkoi syyskuussa 2017. Joitain CETA-sopimuksen sijoittajansuojaan sisältyneitä ongelmia on korjattu, mutta ne eivät poista ulkomaisen sijoittajan ja valtion välisen menettelyn olennaisinta ongelmaa: ulkomaisille sijoittajille annetaan edelleen mahdollisuus viedä uudet kansalliset lait, viranomaispäätökset tai tuomioistuinratkaisut ylikansalliseen elimeen arvioitaviksi.

Sopimuksella toisin sanoen siirretään Suomen ja EU:n lainsäädäntöä sekä kotimaisia hallinto- ja tuomioistuinratkaisuja koskevaa päätösvaltaa ulkomaiselle lainkäyttöelimelle ja vahvistetaan näin merkittävästi ulkomaisen sijoittajan neuvotteluvoimaa suhteessa EU:iin, sen jäsenvaltioon ja kotimaisiin toimijoihin. Mikäli kanadalainen sijoittaja katsoo, ettei valtio, kunta tai EU:n viranomainen ota riittävästi huomioon sen näkökohtia uutta lakia tai viranomaistointa valmisteltaessa, voi sijoittaja haastaa valtion investointituomioistuimeen.

Sijoitusriitoja koskevan päätösvallan vieminen kansainväliseen menettelyyn kaventaa merkittävästi Suomen eduskunnan ja viranomaisten toimivaltaa esimerkiksi sosiaali- ja terveysalaan liittyvissä kysymyksissä. Jo pelkkä mahdollisuus kanteen nostamiseen tarjoaa tilaisuuden painostaa viranomaisia.

Mahdollisuus kanteen nostamiseen luo ulkomaisille sijoittajille, vaikkapa eläkesäätiöille tai sijoitusyhtiöille, mahdollisuuden painostaa eurooppalaisia viranomaisia. EU tai jäsenvaltio ei kuitenkaan voi nostaa kannetta sijoittajaa vastaan. Myöskään kansalaiset tai muut toimijat eivät voi haastaa yrityksiä investointituomioistuimeen sopimusrikkomus- tai väärinkäytöstilanteissa. Ulkomaisten sijoittajien ohella järjestelmä suosii erityisesti suuria yrityksiä, sillä oikeudenkäyntikulut tulevat todennäköisesti olemaan merkittäviä, eikä pienemmillä toimijoilla ole realistisia mahdollisuuksia käyttää järjestelmää. Sopimus kaventaisi demokraattista päätöksentekovaltaa. Vaikka kanteet eivät aina menestyisi, muodostaa jo kalliiden ja hankalien oikeusprosessien uhka tilanteen, jossa demokraattisen päätöksenteon ala käytännössä kaventuu.

Sijoittajalle luovutetut oikeudet ovat voimassa jopa 20 vuotta sopimuksen päättymisen jälkeen. Sopimukseen otettu "sijoituksen" määritelmä ulottuu myös ennen sopimusta tehtyihin investointeihin.

Valiokunnan kuulemisessa on tullut esille, että CETA-sopimus rajaa kansallista liikkumavaraa puuttua nykyiseen lainsäädäntöön esimerkiksi 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.

CETA-sopimukseen myönteisesti suhtautuva valtioneuvosto ei ole ottanut riittävän vakavasti haittoja, joita CETA-sopimuksesta aiheutuisi Suomen viranomaisten toimivallalle. Valtioneuvoston näkökulma on kapean kauppapoliittinen, eikä se ole arvioinut investointisuojan haittoja

yhteiskunnan yleisen edun, julkisen talouden tai muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden, kuten demokratian ja ympäristönsuojelun edistämisen, näkökulmasta. Myöskään todennäköisiin kanteisiin ei ole varauduttu millään tavalla.

Sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta investointisuoja on sopimuksen merkittävin haaste eikä sen hyväksymiselle ole riittäviä perusteita. Belgia on pyytänyt arvion CETA:n sijoittajansuojan yhteensopivuudesta EU:n lainsäädäntöön. Sopimusta ei tulisi hyväksyä ennen tätä arviota.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että eduskunnan ei tule hyväksyä CETA-sopimusta nykyisessä muodossaan.

Helsingissä 28.2.2018

Outi Alanko-Kahiluoto vihr
Aino-Kaisa Pekonen vas

ERIÄVÄ MIELIPIDE 3

Perustelut

Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (CETA, Comprehensive Economic and Trade Agreement, jäljempänä CETA-sopimus) hyväksymiseen liittyy sellaisia riskitekijöitä, ettei ehdotusta voida kannattaa. Riskitekijät liittyvät arvioni mukaan tuomiovallan luovuttamiseen kansallisilta tuomioistuimilta, lainsäädäntötoimintaa tosiasiassa rajoittaviin tekijöihin sekä sopimukseen liittyviin epävarmuustekijöihin. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialaan keskeisesti kuuluen ja tulevaisuutta ennakoiden erityisesti sote-uudistus näkemykseni mukaan toteuttaa nämä riskit.

Sopimuksessa on omaksuttu kaksiasteinen pysyvä investointituomioistuinjärjestelmä. Pysyvällä tuomioistuinjärjestelmällä korvattaisiin aiemmin vakiintuneesti sijoitussuojasopimuksiin sisältynyt riitakohtainen välimiesmenettely.

Hallituksen käsityksen mukaan tuomioistuimen toimivallan osalta on kyse perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetusta kansainvälisestä yhteistyöstä yhteiskunnan kehittämiseksi sekä seurauksesta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa.

Perussuomalaiset eivät kannata tällaista suvereniteetin suhteellistumista, vaan haluavat välttää suvereniteettia liiaksi rajoittavat toimet.

Perustuslakivaliokunta toteaa CETA-sopimusta koskevassa lausunnossaan, että määräykset tukisivat tuomioistuimen toiminnan avoimuutta, riippumattomuutta ja asiantuntemusta sekä oikeuskäytännön johdonmukaisuutta (PeVL 61/2017 vp — HE 149/2017 vp, s. 5). Toisaalta tällainen ainoastaan luo edellytyksiä näille edellytyksille, ei anna niille kiistatonta varmuutta.

Sopimuksen riskejä sosiaali- ja terveyspalvelujen kansallisen päätöksentekovallan kannalta ei voi myöskään kiistää. CETA-sopimus synnyttää myös sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä investointiriitoja. Sopimukseen liittyy lisäksi arveluttavia seikkoja Suomen lainsäädännön kannalta, koska sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistavasta säädettäessä puitteina olisi sijoittajien kohtelusta annetut määräykset.

On selvää, etteivät valtiot enää jyrkästi korosta suvereeneja oikeuksiaan, vaan pyrkivät erinäisten yhteistyömuotojen avulla saavuttamaan sellaisia etuja, jotka ovat saavutettavissa vain suvereniteettia rajoittamalla. Kuitenkin nyt selkeästi tuomiovaltaan sekä tosiasiassa lainsäädäntövaltaan kohdistuvista rajoituksista ja siitä johtuen, että on edelleen epävarmuutta niin tulevaisuuden olosuhteista kuin siitä sääntely-ympäristöstä, jossa säännöksiä sovelletaan, ei CETA-sopimusta tule hyväksyä osaksi Suomen oikeusjärjestystä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että eduskunta ei hyväksy sopimusta siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan ja että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 28.2.2018

Arja Juvonen ps