

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO

7/1998 vp

Valtioneuvoston selvitys investointeja koskevasta OECD:n monenvälisestä sopimuksesta (MAI-sopimus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 13 päivänä helmikuuta 1998 lähettänyt ulkoasiainministeriön 12.2.1998 päivätyn kirjeen asiasta E 27/1997 vp, investointeja koskeva OECD:n monenvälinen sopimus (MAI-sopimus) talousvaliokunnalle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina

- osastopäällikkö Jorma Julin, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jukka Liedes, opetusministeriö
- apulaisosastopäällikkö Rolf Myhrman, sosiaali- ja terveysministeriö

- neuvotteleva virkamies Tuula Varis, ympäristöministeriö
- osastopäällikkö Pirkko Haavisto, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
- ekonomisti Peter Boldt, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö
- projektisihteeri Eeva Simola, Kehitysyhteistyön palvelukeskus KEPA
- varapuheenjohtaja Jaana Airaksinen, Maan Ystävät ry.

Väitetiedot

Asia toimitettiin ensimmäisen kerran talousvaliokunnalle 18.4.1997. Valiokunta päätti silloin olla antamatta lausuntoa asiasta.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ulkoasiainministeriön 12.2.1998 päivätyssä kirjeessä annetaan selvitys OECD:n piirissä käytävien monenkeskistä investointisopimusta koskevien neuvottelujen tämänhetkisestä tilanteesta.

Valtioneuvoston vuonna 1997 annetulla selvityksellä saatettiin eduskunnan tietoon Euroopan komission tiedonanto Euroopan unionin neuvostolle MAI-sopimusneuvottelujen senhetkisestä tilanteesta ja lähiajan tavoitteista. Valtio-

neuvoston selvitykseen ei sisällynyt valtioneuvoston arviota tai kannanottoa asiasta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto osallistuu aktiivisesti sopimuksen valmisteluun. Neuvottelut eivät ole edenneet vaiheeseen, jossa Suomen tulee ottaa kantaa sopimukseen kokonaisuudessaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut**Yleistä**

Valtioneuvoston selvitys on toimitettu eduskuntaan valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n mukaisena, asioiden käsittelyä Euroopan unionissa koskevana asiana. Valtioneuvoston alkuperäinen, huhtikuussa 1997 annettu selvitys koski Euroopan komission tiedonantoa. Tiedonannossa selostettiin MAI-sopimusneuvottelujen silloista tilaa. Tiedonannon mukaan MAI-sopimus ymmärrettiin lähinnä teknisluontoisena, olemassa olevien lukuisten kahdenkeskisten investointisopimusten määräysten koontia koskevana hankkeena. Komissio kehotti jäsenvaltioita sovittamaan yhteen kantansa asiasta, mutta ei ehdottanut konkreettisia yhteisötason päätöksiä. Valtioneuvosto ei ole ilmoittanut komission tai EU:n neuvoston toimenpiteistä tai valmisteluista kevään 1997 jälkeen. Valtioneuvosto ei ole esittänyt huomautuksia tai kannanottoja asian Euroopan unionissa tapahtuvan valmistelun osalta. Valtioneuvoston vuonna 1997 antamien tietojen perusteella valiokunnalla ei ollut syytä lausunnon antamiseen.

Euroopan parlamentti hyväksyi 11.3.1998 julistuksen, jossa se kehottaa jäsenvaltioiden hallituksia ja parlamentteja olemaan hyväksymättä MAI-sopimusta sen nykyisessä muodossa. Parlamentti katsoo lisäksi, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulee selvittää sopimuksen yhteensopivuus EY:n perustamissopimuksen kanssa. Julkilausemassa tunnustetaan investointeja koskevan maailmanlaajuisen järjestelyn tarpeellisuus. Samalla kiinnitetään kuitenkin huomiota muun muassa MAI-sopimuksesta aiheutuvien sosiaalisten sekä kehitysyhteistyöpolitiikkaa, ympäristöä ja immateriaalioikeutta koskevien kysymysten selkiintymättömyyteen. Julkilausema hyväksyttiin äänin 447—54, 5 tyhjää. Julkilausema ei liity perustamissopimusten mukaiseen unionin päätöksentekomenettelyyn, vaan kysymys on Euroopan parlamentin itsenäisestä poliittisesta kannanilmaisesta.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 b artikla kieltää jäsenvaltioita tekemästä sopi-

muksia, jotka rajoittavat pääomien vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden välillä. Perustamissopimuksen 73 c artiklassa on määräykset neuvoston toimivallasta päättää toimenpiteistä, jotka koskevat pääoman vapaata liikkumista kolmansiin maihin tai kolmansista maista, jos niihin liittyy muun muassa suoria sijoituksia tai sijoittautumista.

Perustamissopimuksen määräysten vuoksi valiokunta ei pidä täysin tyhjentävänä ulkoasiainministeriön 12.3.1998 antamassa lisäselvityksessä olevaa, tarkemmin perusteleamatonta arviota, jonka mukaan investointeihin liittyvät jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliset kysymykset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Valiokunta katsoo, että toimivaltaa koskeva kysymys tulee selvittää kiireellisesti, samalla kun valtioneuvosto ottaa kantaa muihin jäljempänä selvitettyihin MAI-sopimuksen ongelmakohtiin.

MAI-sopimuksen pääasiallinen sisältö

MAI-sopimuksen tarkoituksena on koota yhteen kansainväliseen sopimukseen investointien suojelua, investointien vapauttamista ja riitojen ratkaisua koskevat säännöt. Sopimuksella on tarkoitus korvata investointeja koskevien lukuisten kahdenvälisten sopimusten järjestelmä, joka jo sopimusten suuren lukumäärän aiheuttaman oikeudellisen epävarmuuden vuoksi haittaa maailman taloudellista kehitystä. Sopimuksella on tarkoitus edistää OECD:n jäsenvaltioiden näkemysten mukaista, markkinaehtoista maailmankauppaa.

Valiokunnalla on ollut käytössään OECD:n sihteeristön julkistama, 14.2.1998 päivätty sopimusluonnos. Luonnoksen mukaan sopijavaltiot sitoutuvat kohteilemaan ulkomaisia sijoittajia samalla tavalla kuin kotimaisia sijoittajia. Ulkomaisten sijoittajien syrjimättömyysvelvollisuutta sovelletaan kattavasti eri sijoitusmuotoja ja sijoitusten eri vaiheita koskevaan kansalliseen sääntelyyn, myös julkisen sektorin yritysten yksityistämistä sekä monopoleja koskevaan sääntelyyn. Kansallisen lainsäädännön tulee täyttää tasa-
puolisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat sopi-

muksen vaatimukset. Sopimukseen on tarkoitus ottaa säännökset sijoittajien oikeudesta kotiuttaa voittovaroja sekä investointien suojelusta muun muassa kansallistamistapauksissa. Sijoituksia koskevat sopijavaltioiden väliset sekä sijoittajien ja valtioiden väliset riitaisuudet tulee ratkaista viime kädessä välimiesmenettelyssä. Sopimukseen on tarkoitus ottaa määräykset, joilla sopijavaltiot sitoutuvat olemaan peruuttamatta jo tehtyjä investointien liberalisointia koskevia järjestelyjä. Sopijavaltiot voivat tehdä kansallisen turvallisuuden, kansainvälisten velvoitteiden sekä sisäisen järjestyksen edellyttämiä varauksia sopimukseen. Lisäksi jäsenvaltiot voivat kansantalouden vakavan häiriön tapahtuessa poiketa tilapäisesti sopimuksen määräyksistä. Neuvotteluissa on saavutettu periaatteellinen yhteisymmärrys siitä, että sopimus ei saa rajoittaa jäsenvaltioiden oikeutta pyrkiä ympäristön tai työolainsäädännön korkeaan suojan tasoon. Neuvoteltavana on sopimusmääräys, joka kieltäisi sopijavaltioita alentamasta ympäristön tai työolainsäädännön suojatasoa keinona houkutella investointeja.

Valiokunnan arvio sopimuksesta

Sopimuksen tavoitteet ja neuvottelukehitykset

Kansainväliset suorat investoinnit ovat lisääntyneet maailmanlaajuisesti vuoden 1973 25 miljardista USA:n dollarista noin 350 miljardiin dollariin vuonna 1996. Kansainväliset sijoitukset ovat yhdessä kansainvälisen kaupan kanssa maailmanlaajuisen talouskasvun ja siten elintason nousun välttämätön edellytys. Kansainvälisillä sijoituksilla on myös keskeinen asema Yhdistyneiden kansakuntien ja muiden kansainvälisten järjestöjen hyväksymissä kolmannen maailman kehityssuunnitelmissa.

Kansainvälisiin sijoituksiin liittyy, kuten globalisointumiskehitykseen yleensä, lukuisia ongelmia. Ongelmista voidaan erityisesti korostaa kansallisvaltioiden itsemääräämisoikeuden säilyttämistä suhteessa kansainväliseen pääomaan, maailman elinympäristön ja luonnonvarojen säilyttämistä ja kehittämistä yhtäältä koko ihmiskunnan ja toisaalta paikallisten asukkaiden yh-

teisenä perintönä sekä työntekijöiden suojaan liittyviä näkökohtia.

Valiokunta katsoo, että kansainvälisten investointien monenkeskinen sääntely on tarpeellista useasta eri syystä. Globalisointumiskehityksen haitallisia seurauksia voidaan rajoittaa vain mahdollisimman monta valtiota kokoavan kansainvälisen sopimuksen kehyksissä. Toisaalta maailmankaupan kehittymisen ja etenkin kehitysmaiden elintason nostamisen edellytyksenä olevan sijoituspääoman saanti voidaan turvata vain, jos sijoituksille voidaan taata kansainvälisesti hyväksyttyjen oikeussäännösten mukainen suojelu. Käytännön syyt puoltavat lisäksi arviolta 1 600 kahdenkeskisestä sopimuksesta muodostuvan järjestelmän korvaamista yhdellä monenkeskisellä sopimuksella.

Suomi on yksi maailman ulkomaisille sijoittajille avoimimmista talouksista. Toteutuessaan MAI-sopimus ei muuttaisi merkittävästi Suomen ulkomaisiin sijoittajiin soveltamia sääntöjä. Sopimus voi kuitenkin parantaa suomalaisten sijoittajien ja yritysten toimintaedellytyksiä sikäli kuin sopimukseen liittyy OECD:n ulkopuolisia valtioita, joiden kanssa Suomella ei ole ennestään yhtä edullista sopimusjärjestelyä.

Valiokunta pitää MAI-sopimuksen tavoitteita pelisääntöjen saamiseksi investointisuojaan oikeina. Valiokunnalla on kuitenkin sopimuksen valmistelutapaa sekä sopimuksen yksityiskohtia koskevia varauksia.

OECD:n neuvosto päätti toukokuussa 1995 aloittaa monenkeskisen investointisopimuksen valmistelut. On syytä muistaa, että vuoden 1994 lopussa päätettiin maailman kauppajärjestö WTO:n perustamiseen johtaneet GATTin sopimusneuvottelut. Investointien suojelu oli yksi niistä asiakokonaisuuksista, joita ei sisällytetty WTO-sopimukseen.

MAI-sopimusneuvotteluihin osallistuvat OECD:n jäseninä olevien 29 läntisen teollisuusmaan lisäksi tarkkailijoina viisi muuta valtiota, eli Argentiina, Brasilia, Chile, Slovakia sekä Hong Kongia edustava Kiina.

OECD:n jäsenvaltiot noudattavat pääpiirteissään kaikkia niitä investointien vapautta ja niiden suojelua koskevia periaatteita, jotka ovat nyt neuvottelujen kohteena. MAI-sopimus ei siten

ole tarpeellinen OECD-maiden keskinäisten suhteiden sääntelyyn. Investointisuojaus sopimus on ennen kaikkea tarpeen läntisten teollisuusmaiden muissa maissa tekemiä investointeja varten. Neuvottelujen julkilausuttuna tarkoituksena on neuvotella kehittyneiden läntisten teollisuusmaiden kesken sopimus, johon toivotaan myöhemmin liittyvän mahdollisimman monta tämän piirin ulkopuolista maata.

OECD:n käyttämistä neuvottelufoorumina voi arvioida eri tavalla. OECD:n jäsenvaltiot ovat investointien kannalta keskeisessä asemassa; noin 85 prosenttia maailman kansainvälisistä suorista investoinneista on lähtöisin OECD-maista. Toisaalta jo poliittisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta voi kyseenalaistaa sopimusneuvottelut, joihin eivät osallistu ne valtiot, joihin nähden sopimus katsotaan tarpeelliseksi. Sen lisäksi, että OECD:n ulkopuoliset valtiot eivät ole osallistuneet sopimuksen laatimiseen, sen asema muista kansainvälistä kauppaa sääntelevistä sopimuksista ja järjestöistä irrallisena voi heikentää sen mielenkiintoa esimerkiksi kehitysmaiden kannalta. Neuvotellessaan liittymisestä MAI-sopimukseen kehitysmaat eivät näet voi vaatia itselleen investointeja koskevien myönnytysten vastasuorituksina esimerkiksi maataloustuotteidensa markkinoillepääsyä koskevia etuja.

Vuonna 1994 päättyneisiin WTO-neuvotteluihin osallistuneet yli 130 valtiota ovat sitoutuneet antamaan toisilleen kauppapoliittisesti suositumman maan aseman. Liittyessään MAI-sopimukseen valtio olisi suosituimmuslausekkeen vuoksi ilmeisesti velvollinen kohtelevaan kaikkia WTO-valtioita MAI-sopimuksen mukaisesti siinäkin tapauksessa, että ne eivät ole liittyneet MAI-sopimukseen ja jopa silloin, kun ne eivät noudata investointien kohtelussa vastavuoroisuutta.

Sopimusmääräyksiä koskevat havainnot

MAI-sopimuksen teksti on pääosiltaan valmis. Sijoitusten osalta sopimus sisältää kahdenkeskissä sopimuksissa yleisiä määräyksiä. Kuitenkin keskeisimmät poliittiset kysymykset ovat edelleen ratkaisematta. Näihin kuuluvat muun muassa alueellista taloudellista integraatiota koskevat lausekkeet, sopimuksen soveltaminen

alueellisiin itsehallintokuntiin (osavaltiot, kunnat), Yhdysvaltain lainsäädännön ekstraterritoriaalinen soveltaminen (Helms-Burton- ja d'Amato -lait), julkiset tuet, julkisten hankintojen saattaminen sopimuksen piiriin, työelämän ja ympäristön suojelun taso sekä verotus. Asian tuntijakuulemisessa esitettiin jossain määrin ristiriitaisia arvioita siitä, vallitseeko osallistuvien valtioiden kesken riittävä yksimielisyys mm. investoinnin käsitteen sekä oikeudettoman kansallistamisen määrittelystä. Esimerkiksi investointikäsitteen asiasisällön laajentuminen verrattuna voimassa olevien investointisopimusten määräyksiin voisi merkitä sitä, että MAI-sopimuksen kansalliset vaikutukset poikkeavat oleellisesti siitä, mitä valtioneuvosto on ilmoittanut.

Useat jäsenvaltiot ovat tehneet hyvin laaja-alaisia maakohtaisia varaumia. Varaumista tulee mainita erityisesti mm. Ranskan esittämät kansallisen kulttuurin suojelua sekä kulttuuriperusteista valtiontukea koskevat varaumat.

Edellä mainittujen ratkaisemattomien kysymysten vuoksi vaikuttaa epätodennäköiseltä, että neuvottelut voidaan viedä päätökseen seuraavan huhtikuun loppuun sovittuun määräaikaan mennessä. Avointen kysymysten perustavan laadun vuoksi valiokunta ei katso voivansa esittää yleistä arviota sopimuksen edullisuudesta Suomen kannalta.

Sopimus antaa mahdollisuuden edistää muun muassa työntekijöiden asemaa sekä ympäristöä koskevaa korkeaa suojatasoa, jos sopimukseen voidaan sisällyttää tyydyttävät määräykset vähimmäistasoista sekä sosiaalisen ja ympäristön-suojelullisen polkumyynnin kiellosta. Kun ympäristön suojelu sekä työoikeudellinen suojataso on useimmissa valtioissa epätydyttävällä tasolla, valiokunta katsoo, että sopimus ei ainakaan merkitse huonompaa ratkaisua verrattuna sopimuksettomaan tilaan.

Asiantuntijakuulemisessa opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö ovat esittäneet hallinnonalojensa osalta muistutuksia MAI-sopimuksen suhteesta Suomea velvoittaviin muihin kansainvälisiin sopimuksiin sekä kansalliseen lainsäädäntöön. Selvitys näistä vaikutuksista on vielä kesken. Asian tuntijakuulemisissa kävi ilmi, että mainitut mi-

nisteriöt on vasta myöhäisessä vaiheessa ja käytännössä niiden omasta aloitteesta sisällytetty sopimusta koskevaan kansalliseen valmisteluun.

Valiokunta lähtee siitä, että ministeriöiden välisessä koordinaatiossa havaitut puutteet johtuvat sopimuksen asiallisen laajuuden odottamattomasta kasvusta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota asioiden käsittelyä valtioneuvostossa koskeviin säännöksiin. Valtioneuvostoa koskevaan lakiin vuonna 1994 tehtyjen, kansainvälisten asioiden valmistelua koskevien tarkistusten jälkeen vastuu kansainvälisen sopimuksen valmistelusta kuuluu ensisijaisesti sopimuksen asiasisällön osalta toimivaltaiselle ministeriölle. Kauppapoliittisen sopimuksen osalta toimivalta kuuluu ulkoasiainministeriölle. Laaja-alaisen sopimuksen osalta tulee kuitenkin pitää huolta siitä, että ulkoasiainministeriön lisäksi myös toimivaltaiset asiantuntijaministeriöt osallistuvat valmisteluorganisaatioon.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

Helsingissä 27 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuulikki Hämäläinen /sd
 vpj. Seppo Kääriäinen /kesk
 jäs. Arto Bryggare /sd
 Mikko Immonen /vas
 Mari Kiviniemi /kesk
 Paula Kokkonen /kok
 Martti Korhonen /vas
 Riitta Korhonen /kok

että kysymys Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden toimivallasta MAI-sopimuksen hyväksymisen suhteen tulee selvittää tarkemmin;

että sikäli kuin asian havaitaan kuuluvan sopimuksen keskeisimmän sisällön osalta Euroopan unionin toimivaltaan, se tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:ssä säädetyssä järjestyksessä;

että MAI-sopimusneuvottelujen ydinsisällönä oleva tavoite maailmanlaajuisesta kansainvälisiä investointeja sääntelevästä yleissopimuksesta vastaa sekä Suomen kansallisia etuja että globalisoitumiskehityksen haitallisten vaikutusten vähentämistä koskevaa tavoitetta; sekä

että sopimuksen sisällön yksityiskohtiin liittyy useita varauksia ja epävarmuustekijöitä, joiden ratkaiseminen tulee olemaan sopimuksen hyväksyttävyyden edellytyksenä.

Pekka Kuosmanen /kok
 Leena Luhtanen /sd
 Rauha-Maria Mertjärvi /vihr
 Erkki Partanen /sd
 Vuokko Rehn /kesk
 Juhani Sjöblom /kok
 Sakari Smeds /skl
 Janne Viitamies /sd.

