

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle EU:n sekä Kiinan kansantasavallan välisen investointisopimuksen neuvottelemisesta (Kiinan kanssa tehtävä investointisopimus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle EU:n sekä Kiinan kansantasavallan välisen investointisopimuksen neuvottelemisesta (Kiinan kanssa tehtävä investointisopimus) (U 12/2021 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Pasi-Heikki Vaaranmaa, ulkoministeriö
- johtaja Hanna Laurén, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- tutkija Anu Kultalahti, Finnwatch ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Amnesty International, Suomen osasto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan unionin neuvosto valtuutti 18 päivänä lokakuuta 2013 komission aloittamaan neuvottelut investointisopimuksen (Comprehensive Agreement on Investment, CAI) aikaansaamiseksi Kiinan kanssa. Kiina on EU:n suurimpia kauppakumppaneita, ja 1,4 miljardin ihmisen markkina. Sen liiketoimintaympäristössä on paljon rajoitteita ulkomaisille yrityksille. Sopimuksen tavoitteena on ollut asteittain poistaa unionin ja Kiinan väliset investointien esteet samalla kun taataan korkein mahdollinen oikeudellinen suoja ja varmuus Kiinassa oleville eurooppalaisille sijoittajille ja näiden sijoituksille. Tavoitteena on ollut luoda tasapuolinen toimintaympäristö sekä unionin että Kiinan sijoittajille ja näiden sijoituksille ja siten edistää myös kiinalaisia sijoituksia Eurooppan.

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2021 vp

Neuvoston annettua komissiolle neuvottelumandaatin lokakuussa 2013 EU:n ja Kiinan välinen ensimmäinen neuvottelukierros käytiin tammikuussa 2014. Neuvottelut etenivät pitkään hitaasti. Osapuolten asetettua keväällä 2019 tavoitteeksi saattaa neuvottelut päätökseen vuoden 2020 loppuun mennessä ne saivat vauhtia ja kiihtyivät erityisesti vuoden 2020 aikana. Joulukuun neuvottelukierroksella 2020 Kiina osoitti halukkuutta merkittäviin myönnytyksiin, minkä seurauksena päästiin keskusteluihin neuvottelujen poliittisesta päättämisestä. Sopimusneuvottelut päätettiin poliittisesti 30.12.2020. Osapuolten yhteinen tekstiluonnos julkaistiin 22.1.2021. Teksti käy seuraavaksi läpi oikeudellisen tarkistuksen, joten siihen saatetaan vielä tehdä teknisiä muutoksia.

Komissio antaa ehdotuksensa sopimuksen allekirjoittamiseksi ja väliaikaiseksi soveltamiseksi neuvotteluiden päätyttyä. Käytettävissä ei ole vielä lopullisia sopimustekstejä tai komission ehdotusta sopimuksen allekirjoituspäätökseksi eikä sen mahdolliseksi väliaikaiseksi soveltamiseksi. Sopimusluonnoksen sisällön perusteella voidaan tässä vaiheessa arvioida, että sopimuksen allekirjoittamista ja väliaikaista soveltamista koskevien päätösten aineellisena perustana olisi ainakin SEUT 207 artikla (yhteinen kauppapolitiikka) yhdessä menettelyä koskevan SEUT 218 artiklan 5 ja 6 kohdan kanssa. Sopimuksen oikeusperustaa ja mahdollista toimivaltajakoa voidaan arvioida tarkemmin, kun sopimuksen lopullinen sisältö on selvillä. Komission suunnitelmana on jakaa sopimuksen sisältö niin, että nyt tehtävässä sopimuksessa käsiteltäisiin vain unionin toimivaltaan kuuluvia asioita.

Sopimuksen tekeminen edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää.

Neuvoteltu investointisopimus sisältää kappaleet investointien vapauttamisesta, sääntelykehyksestä, kestävästä kehityksestä ja riitojenratkaisusta (osapuolten välinen riitojenratkaisu). Sopimuksen myötä Kiina tekee merkittäviä sitoumuksia erityisesti markkinoillepääsyn, tasavertaisen toimintaympäristön ja kestäväen kehityksen osalta.

Investointisuoja ja -riitojen (investoijan ja valtion välinen riitojenratkaisu) ratkaisun osalta neuvotteluita jatketaan vielä erillisinä neuvotteluina sopimuksen loppumääräysten mukaisesti.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston vuonna 2013 esittämän näkemyksen mukaan tavoitteena tulee olla sopimus, joka avaa suomalaisille sijoittajille ja yrityksille uusia sijoitusten markkinoillepääsymahdollisuuksia. Sopimuksessa tulee myös huomioida vastuullisen yritystoiminnan periaatteet. Sopimuksen tavoitteena on asteittain poistaa unionin ja Kiinan väliset investointien esteet samalla kun taataan korkein mahdollinen oikeudellinen suoja ja varmuus Kiinassa oleville eurooppalaisille sijoittajille ja näiden sijoituksille. Tavoitteena on luoda tasapuolinen toimintaympäristö sekä unionin että Kiinan sijoittajille ja näiden sijoituksille ja siten edistää myös kiinalaisia sijoituksia Eurooppaan.

Valtioneuvoston näkökulmasta neuvottelutulokset vastaa Suomen tavoitteita. Valtioneuvosto katsoo, että sopimus tukee osaltaan Suomen tavoitteita markkinoillepääsyn avaamisesta eurooppalaisille investoijille Kiinassa ja parantaa toimintaympäristön tasapuolisuutta.

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2021 vp

Investointisopimus on tärkeä väline EU:n ja Suomen Kiina-suhteiden vahvistamiseksi ja liiketoimintaympäristön epätasapainon korjaamiseksi. Sopimus parantaa muun muassa valtiontukien läpinäkyvyyttä ja rajoittaa teknologian pakkosiirtoja. On kuitenkin huomioitava, että investointisopimus ei ratkaise kaikkia Kiinaan liittyviä haasteita. Sopimus ei rajoita EU:n mahdollisuuksia käyttää olemassa olevia ja kehittää uusia keinoja kauppaan liittyvien ongelmien ratkaisuun.

Valtioneuvosto voi hyväksyä investointisuojeuvottelujen erottamisen erillisiksi neuvotteluiksi. On kuitenkin tärkeää, että sopimuksessa sitoudutaan ajantasaisten investointisuoja- ja -riitojen ratkaisumääräysten neuvottelemiseen saavutetun edistyksen pohjalta määräajassa ja UNCITRALin puitteissa tapahtuvat investointiriitojen ratkaisun uudistukset huomioiden. Suomen ja Kiinan välillä on voimassa sijoitusten edistämistä ja vastavuoroista suojaa koskeva sopimus (vuodelta 2006).

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Kiina sitoutuu sopimuksen myötä useisiin kestäväen kehityksen tavoitteisiin, kuten Pariisin sopimuksen tehokkaaseen toimeenpanoon, investointeja ja ympäristöä koskevaan vuoropuheluun ja yhteistyöhön sekä pakkotyötä koskevien ILO-konventioiden ratifioimiseen ja toimeenpanoon. EU:lla on käytössään lisäksi erillinen ihmisoikeuksien pakotekijärjestelmä, joka mahdollistaa puuttumisen ihmisoikeuksien loukkauksiin ja väärinkäytöksiin maailmanlaajuisesti. Tämän ohella EU:ssa ollaan kehittämässä yritysvastuusäätelyä, joka mahdollistaa puuttumisen esimerkiksi hankintaketjujen ihmisoikeusongelmiin.

Valtioneuvosto katsoo, että sopimuksen riitojenratkaisumekanismien tulisi olla tehokas ja nopea. Tavoite on toteutunut valtioidenvälisen mekanismin osalta.

Valtioneuvosto tukee sopimuksen kirjauksia toimeenpano- ja seurantamekanismista, jotka varmistavat sopimuksen asianmukaisen toteutumisen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä lähtökohtana EU:n ja Kiinan välisten suhteiden kokonaisvaltaisessa kehittämisessä vuonna 2019 hyväksyttyä EU:n strategista tiedonantoa EU-Kiina-suhteista. Tiedonannon keskeisin viesti on se, että Kiina on EU:lle samaan aikaan sekä yhteistyö- että neuvottelukumppani mutta myös järjestelmätason haastaja. EU:n ja Kiinan välisissä suhteissa tarvitaan konkreettista edistystä kauppa- ja taloussuhteissa, ilmasto- ja ympäristöyhteistyössä sekä monenvälisen kansainvälisen järjestelmän puolustamisessa. Taloudellisen yhteistyön osalta EU:n tulee pyrkiä tasapainoisempaan ja vastavuoroisempaan kauppa- ja investointisuhteeseen Kiinan kanssa. Investointisopimus on yksi olennainen osa tämän tavoitteen toteuttamista. Kiinan panosta tarvitaan yhä enemmän kansainvälisten kriisien ja globaaliongelmien ratkaisemiseen. EU:ssa tulee jatkaa strategista ja kokonaisvaltaista pohdintaa EU:n ja Kiinan välisistä suhteista tulevaisuudessa.

Toisaalta strategisessa tiedonannossa korostetaan yhteistyötarpeen lisäksi tiettyjä ylittämättömiä rajoja, kuten universaalit ihmisoikeudet, joita myös Kiinan on noudatettava. Ulkoasiainvaliokun-

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2021 vp

ta korostaa, että samanaikaisesti kauppasuhteiden kehittämisen ja investointisopimuksen edistämisen kanssa on tärkeää jatkaa myös Kiinan ihmisoikeustilanteen käsittelyä. Keskustelu ihmisoikeuksista on EU:n ja Kiinan poliittisten suhteiden tärkeä osa-alue, ja sen tavoitteena tulee olla myönteisten tulosten aikaansaaminen Kiinan ihmisoikeustilanteessa.

Ihmisoikeuksiin liittyen investointisopimukseen sisältyy kirjauksia kestävän kehityksen tavoitteiden ja työelämän oikeuksien huomioimisesta osana investointeja. Valiokunta toteaa tämän osion olevan sopimuksessa selkeästi sitovuudeltaan muita osioita heikompi ja kysymysten vaativan EU:lta merkittävää jatkotyöstämistä sopimuksen voimaantulon jälkeenkin.

Sopimus myös osaltaan vahvistaa osapuolten sitoutumista sääntöpohjaiseen monenkeskiseen yhteistyöjärjestelmään. Tätä on pidettävä tärkeänä aikana, jolloin tätä yhteistyöjärjestelmää on kyseenalaistettu ja heikennetty useilta tahoilta.

Markkinoillepääsy ja tasavertaiset kilpailuolosuhteet

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä pyrkimyksiä EU:n ja Kiinan välisten kaupallis-taloudellisten suhteiden sääntöpohjaisuuden kehittämiseksi ja vahvistamiseksi. Valiokunta katsoo neuvottelun investointisopimuksen olevan askel tähän suuntaan sopimuksen luodessa yrityksille nykyistä tasaisemmat sijoitusten markkinoillepääsyn edellytykset sekä kehittäessä kilpailuolosuhteita tasavertaisempaan suuntaan. Kiina on Suomelle neljänneksi suurin kauppakumppani tavarakaupan volyymissa laskettuna. Suomen investoinnit Kiinaan ovat puolestaan noin 11 miljardia euroa, ja Kiinan investointien Suomeen arvioidaan olevan 7-10 miljardia euroa. Kokonaisuudessaan Kiinan merkitys on Suomen viennille suurempi kuin kahdenväliset kauppatilastot antavat ymmärtää, koska Kiinaan päätyy myös ensin muihin maihin välituotteina vietyä tuotantoa. Huomioiden Kiinan koko maailmantaloudessa ja Suomen ja EU:n kauppakumppanina on investointisopimuksen aikaansaaminen ja hyväksyminen tärkeää.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan investointisopimuksella luodaan tasapuolinen toimintaympäristö sekä unionin että Kiinan sijoittajille ja näiden sijoituksille, ja siten se edistää molempien sopimusosapuolten sijoituksia toistensa markkina-alueille. Toisaalta sopimusneuvotteluiden lähtökohtana oli Euroopan ja Kiinan markkinoiden epäsymmetrisyys Euroopan markkinoiden ollessa jo avoimet ulkomaisille investoijille. Sekä valtioneuvoston selvityksessä että valiokunnan asiantuntijalausunnoissa korostettiin sopimusjärjestelyllä luotavan erityisesti eurooppalaisille yrityksille vastavuoroisemmat investointimahdollisuudet Kiinassa sen neuvotteluissa tekemien myönnytysten myötä ja EU:n ja eurooppalaisten yritysten olevan aikaansaadun investointisopimuksen suurimpia hyötyjiä. Osittain investointisopimuksella myös sidotaan Kiinan WTO-jäsenyyden jälkeen tapahtuneet markkinoiden avautumisen muutokset sopimuksen muotoon. Sopimuksessa kiinalaisilta valtionyhtiöiltä edellytetään, että ne noudattavat markkinoiden normaaleja kilpailupelissäntöjä. Kiina ei saa myöskään enää jatkossa pakottaa eurooppalaisia yrityksiä luovuttamaan teknologiaosaamistaan tai perustamaan yhteisyrityksiä vastineeksi markkinoillepääsystä. Samoin vaaditaan läpinäkyvyyttä valtiontukien jakamisessa omille yrityksille.

Saadun selvityksen mukaan suomalaisyritysten suurimmat Kiinan markkinoilla kohtaamat haasteet liittyvät valtiontukiin, tasapuoliseen pääsyyn julkisiin ja valtionyhtiöiden hankintoihin sekä kasvavaan protektionismiin. Neuvoteltu investointisopimus parantaa tilannetta näiden haastei-

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2021 vp

den osalta, ja asiantuntija-arvioiden perusteella sen katsotaan vahvistavan suomalaisyritysten asemaa nykyisestä, kun niille avautuu aiempaa parempi ja luotettavampi pääsy Kiinan markkinoille muun muassa valmistavassa teollisuudessa, ympäristöteknologiassa, pilvipalveluissa sekä terveys- ja energiasektorilla.

Toisaalta vaikka nyt neuvoteltu investointisopimus vastaa pääosin tavoitetta avata Kiinan markkinoita eurooppalaisille yrityksille mahdollisimman laajasti, valiokunnan asiantuntijakuulemisissa korostettiin, että EU:n markkinoiden avoimuutta Kiinan sitoumukset eivät edelleenkään tavoita ja jäljellä on edelleen markkinoillepääsyn esteitä. Selvityksen mukaan lähtötilanteeseen verrattuna EU:n yritysten oikeusvarmuus Kiinan markkinoilla paranisi sopimuksen toimeenpanon myötä kuitenkin merkittävästi.

Kestävä kehitys

Sopimuksen kestävä kehitystä koskeva osio jakautuu neljään alaosiin: tausta ja tavoitteet, investoinnit ja ympäristö, investoinnit ja työelämän säännöt sekä riitojenratkaisu.

Ympäristön osalta sopimusosapuolet tunnustavat YK:n ilmastopöytäkirjan ja Pariisin ilmastopöytäkirjan tavoitteiden saavuttamisen tärkeyden ja sitoutuvat näiden tehokkaaseen toimeenpantoon sekä kansallisesti määriteltyjen kontribuutioiden saavuttamiseen. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että sopimukseen saatiin sisällytettyä ympäristövelvoitteita sekä viittaukset edellä mainittuihin tärkeisiin kansainvälisiin sopimuksiin ja niiden myötä Kiinaa sitoututtua kestävä kehityksen ympäristönsuojelua koskeviin tavoitteisiin.

Investointisopimuksen ihmisoikeuksia koskevat kirjaukset liittyvät erityisesti kestävä kehitystä käsittelevän osion työelämän sääntöjä koskeviin kohtiin. Saadun selvityksen mukaan Kiina ei ole ratifioinut ILO:n kahdeksasta perussopimuksesta neljää. Näistä kaksi liittyy pakkotyöhön ja kaksi ammatillisen järjestäytymisen vapautteen ja kollektiiviseen neuvottelu-oikeuteen. Sopimuksessa Kiina sitoutuu jatkuvien toimien kautta pyrkimään ratifioimaan erityisesti ILO:n pakkotyötä koskevat yleissopimukset (sopimukset 29 ja 105).

Valiokunta toteaa, että työelämän sääntöjen edistämisen osalta saavutetut kirjaukset jäävät hyvin yleiselle tasolle. Erityisen valitettavana valiokunta pitää sitä, että järjestäytymisen vapautta ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta koskevia sopimuksia ei U-kirjelmässä mainita lainkaan, vaikka niiden toteutuminen on keskeisen tärkeää työolojen kehittämisessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvoston kantaa täydennetään tältä osin, ja että Suomi vaikuttaa siihen, että EU panostaa jatkossa vahvasti investointisopimuksen kestävä kehitystä koskevien tavoitteiden saavuttamiseen. ILO:n sopimusten osalta on tärkeää, että EU pitää esillä sekä järjestäytymisoikeuksia että pakkotyötä tavoitellen Kiinan ratifiointia kaikkien neljän edellä mainitun ILO:n sopimuksen osalta.

Ihmisoikeuksiin liittyen valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvoston selvityksessä on huomioitu myös yritys vastuusääntelyn merkitys alihankintaketjujen ongelmien korjaamisessa. On tärkeää, että Suomi on aktiivisesti mukana EU:n yritys vastuusääntelyn kehittämisessä hakien ratkaisuja, joilla voidaan aidosti puuttua hankintaketjujen ihmisoikeusongelmiin. Myös Kiinan liitty-

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2021 vp

minen WTO:n julkisia hankintoja koskeviin sopimusjärjestelyihin tukisi keinoja pakkotyövoiman kieltämiseen ja käytön estämiseen.

Riitojenratkaisun osalta valtioneuvoston selvityksessä todetaan osapuolten sitoutuvan jatkamaan sopimusneuvotteluja. Neuvotteluissa pyritään sopimaan investointisuojaan sekä -riitojen ratkaisun ajantasaisista määräyksistä ottaen huomioon YK:n kansainvälisen kauppaoikeuden komission (UNCITRAL) puitteissa tapahtuvat uudistukset, jotka koskevat investointiriitojen ratkaisua. Osapuolet pyrkivät saamaan neuvottelut päätökseen kahden vuoden kuluessa käsillä olevan sopimuksen allekirjoittamisesta.

Neuvottelujen aluksi asetettua tavoitetta taata Kiinassa oleville eurooppalaisille sijoittajille ja sijoituksille korkein mahdollinen oikeudellinen suoja ja varmuus ei siten saatu vielä tässä vaiheessa toteutettua. Investointisuoja ja -riitojen ratkaisua koskevien neuvottelujen ollessa kesken eurooppalaisia investointeja Kiinassa suojaavat jäsenmaiden ja Kiinan kahdenväliset investointisuojausopimukset, joita on kahdellakymmenelläkuudella jäsenmaalla. Suomen ja Kiinan välinen sijoitusten edistämistä ja vastavuoroista suojaa koskeva sopimus on vuodelta 2006.

Ihmisoikeuksien edistäminen

Valiokunta kiinnittää vakavan huomion Kiinan ihmisoikeustilanteeseen. Neuvottelut investointisopimuksesta käynnistyivät vuonna 2013, ja muodostettaessa Suomen ja EU:n kantoja neuvotteluihin keskustelu Kiinan ihmisoikeustilanteesta oli hyvin erilainen kuin nyt vuonna 2021 investointisopimuksen edetessä hyväksymisvaiheeseen. Kansainvälinen huomio ja tietoisuus Kiinan ihmisoikeustilanteesta on kasvanut, ja erityisesti maan uiguurivähemmistöön kohdistuneet sortotoimet ovat lisänneet kansainvälistä keskustelua tarpeesta nostaa asiat vahvemmin esiin.

Valiokunta toteaa investointisopimuksen ensisijaisena tarkoituksena olevan eurooppalaisten ja kiinalaisten yritysten nykyistä tasa-arvoisemman aseman aikaansaamisen Kiinan markkinoilla. Samanaikaisesti on selvää, että kauppapolitiikka on yksi ulkopolitiikan osa-alue, jota tulee mahdollisuuksien mukaan hyödyntää ulkopoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa, mukaan lukien ihmisoikeuksien edistäminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU ja Suomi varmistavat, että investointisopimuksen hyväksymistä ei tulkita Kiinassa eikä kansainvälisessä yhteisössä myönnytyksenä Kiinan ihmisoikeuspolitiikalle. On tärkeää, että EU jatkaa ihmisoikeuksien käsittelyä Kiinan kanssa hyödyntäen kaikkia käytettävissään olevia instrumentteja ja tekee selväksi, ettei ihmisoikeusrikkomuksia Kiinassa hyväksytä. EU-tason toimien lisäksi Suomen kahdenvälisten keskustelujen samoin kuin YK-raiteen hyödyntäminen on ensiarvoisen tärkeää vaikuttavuuden maksimoimiseksi. Tavoitteena tulee olla myönteisten vaikutusten aikaansaaminen Kiinan ihmisoikeustilanteeseen.

Yhtenä keinona ihmisoikeuksien edistämiseksi valtioneuvoston selvityksessä mainitaan EU:n erillinen ihmisoikeuksien pakotejärjestelmä, joka mahdollistaa puuttumisen ihmisoikeuksien loukkauksiin ja väärinkäyttöihin maailmanlaajuisesti. Valtioneuvoston selvityksen antamisen jälkeen EU on asettanut maaliskuussa 2021 järjestelmän puitteissa Kiinalle ihmisoikeuspakotteita uiguurien tilanteen takia ja Kiina puolestaan sen jälkeen EU:lle vastapakotteita. Ulkoasiainvaliokunta kannatti EU-pakotteiden asettamista. Samalla valiokunta totesi, että pakotejärjestelmän

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2021 vp

johdonmukaisuutta, toimivuutta, kattavuutta ja vaikuttavuutta on arvioitava ja ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin järjestelmän kehittämiseksi (UaVEK 3/2021 vp).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 15.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mika Niikko ps
varapuheenjohtaja Erkki Tuomioja sd
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Juha Sipilä kesk
jäsen Ville Tavio ps
jäsen Anne-Mari Virolainen kok
varajäsen Jouni Ovaska kesk
varajäsen Sakari Puisto ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala