

Utrikesutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen, och dess medlemsstater, å andra sidan

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen, och dess medlemsstater, å andra sidan (RP 149/2017 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet, lagutskottet, social- och hälsovårdsutskottet, ekonomiutskottet, arbetslivs- och jämställdhetsutskottet och miljöutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet AjUU 13/2017 rd
- grundlagsutskottet GrUU 61/2017 rd
- miljöutskottet MiUU 2/2018 rd
- ekonomiutskottet EkUU 1/2018 rd
- lagutskottet LaUU 1/2018 rd
- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 1/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikeshandels- och utvecklingsminister Kai Mykkänen, utrikesministeriet
- understatssekreterare Markku Keinänen, utrikesministeriet
- avdelningschef Ilkka-Pekka Similä, utrikesministeriet
- enhetschef Pasi-Heikki Vaaranmaa, utrikesministeriet
- handelsråd Maria Pohjanpalo, utrikesministeriet
- professor Martti Koskenniemi, Helsingfors universitet
- ekonomisk expert Patrizio Lainà, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- samordnare för påverkansarbete Elina Mikola, EU-plattformen för finländska biståndsorganisationer KEHYS rf
- verksamhetsledare Lotta Staffans, Eettisen kaupan puolesta ry
- expert Saila Turtiainen, Finlands näringsliv rf
- docent i filosofi Thomas Wallgren, Helsingfors universitet.

Betänkande UtUB 2/2018 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- docent i filosofi Thomas Wallgren, Helsingfors universitet
- professor Kim Talus, Östra Finlands universitet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner det i oktober 2016 undertecknade övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen och dess medlemsstater, å andra sidan, samt lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen.

Avtalet är till sin karaktär ett blandat avtal vars bestämmelser dels omfattas av medlemsstaternas, dels av Europeiska unionens behörighet. Det övergripande avtalet om ekonomi och handel har samband med det strategiska partnerskapsavtal som har förhandlats fram med Kanada och de bildar en gemensam institutionell helhet.

Det övergripande avtalet om ekonomi och handel syftar till gradvis och ömsesidig liberalisering i väsentliga delar av all varu- och tjänstehandel, i enlighet med Världshandelsorganisationens regler och förpliktelser.

Avtalet träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter den dag då parterna har meddelat varandra att de har slutfört sina inre förfaranden som ikraftträdandet förutsätter eller den dag som parterna enats om. I enlighet med rådets beslut tillämpas avtalet provisoriskt tills det har trätt i kraft. Den lag om sättande i kraft av avtalet som ingår i propositionen avses träda i kraft samtidigt som avtalet träder i kraft, vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Europeiska unionens råd bemyndigade i april 2009 kommissionen att inleda förhandlingar om ett övergripande avtal om ekonomi och handel mellan Kanada och Europeiska unionen (Comprehensive Economic and Trade Agreement, Ceta). Avtalet syftar till gradvis och ömsesidig liberalisering i väsentliga delar av all varu- och tjänstehandel, i enlighet med Världshandelsorganisationens (WTO) regler och förpliktelser. Förhandlingarna slutfördes i augusti 2014. Efter det att avtalet genomgått rättslig granskning och antagits av Europaparlamentet började det den 21 september 2017 tillämpas provisoriskt i fråga om de avtalsbestämmelser som omfattas av EU:s exklusiva befogenhet.

Ceta anknyter till det strategiska partnerskapsavtal (Strategic Partnership Agreement, SPA) som förhandlats fram med Kanada. Riksdagen godkände partnerskapsavtalet den 19 december 2017. I sitt betänkande om partnerskapsavtalet anser utrikesutskottet att avtalet i hög grad kommer att stärka samarbetet mellan EU och Kanada och medverka till en ökande dialog med Kanada. Ut-

Betänkande UtUB 2/2018 rd

skottet noterar att Kanada och EU överlag har en gemensam värdegrund, vilket betyder att de åtar sig att respektera demokrati, rättsstatsprincipen samt de mänskliga och grundläggande rättigheterna. Som medlem i OSSE och Nato och observatör i Europarådet har Kanada stått för en långvarig och konstruktiv insats för säkerheten i Europa. Tanken är att partnerskapsavtalet och Ceta tillsammans ska utgöra en gemensam institutionell ram för samarbetet mellan EU och Kanada. Så som utskottet noterar i sitt betänkande om partnerskapsavtalet handlar det dock om två separata avtal och ratificeringen av det strategiska partnerskapsavtalet förutser inte vad som kommer att vara riksdagens ståndpunkt till Ceta.

Syftena med Ceta-avtalet

Ceta syftar enligt propositionen till att parterna emellan liberalisera och underlätta varuhandeln, tjänstehandeln och investeringarna; främja konkurrensen; främja sanitära och fytosanitära åtgärder; ömsesidigt erkänna yrkeskvalifikationer; utifrån reciprocitet liberalisera marknaden för offentlig upphandling; underlätta inresa för affärsändamål; få till stånd ett fullgott och effektivt skydd av immateriella rättigheter; främja harmonisk utveckling och utvidgning av världsekonomin genom att avskaffa handelshinder och skapa gynnsamma förhållanden för ökande investeringsflöden; förbinda sig till att utveckla den internationella handeln så att en hållbar utveckling som mål främjas samt främja direkta utländska investeringar utan att nivån på miljö-, arbetskrafts- eller arbetshälso- och arbets säkerhetsstandarden sänks vid tillämpning och genomförande av parternas miljö- och arbetsmarknadslagstiftning.

Hållbar utveckling

I Ceta har EU konsekvent utvecklat det innehåll som gäller miljöskydd och rättigheter i arbetslivet. Kapitlet om hållbar utveckling är det mest omfattande av dem som ingått i EU:s handelsavtal hittills. Avtalet betonar särskilt bland annat strävan efter en hög nivå på miljöskyddet och en ständig förbättring av det. Beträffande hållbar utveckling innehåller avtalet också en institutionell mekanism om åtagandeövervakning som täcker samarbetet med företrädare för det civila samhället. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet och miljöutskottet anser i sina utlåtanden att åtagandena för hållbar utveckling i Ceta är bra och viktiga (AjUU 13/2017 rd — RP 19/2017 rd och MiUU 2/2018 rd — RP 149/2017 rd). Miljöutskottet välkomnar dessutom att propositionsmotiven också betonar att avtalet inte öppnar för import till EU av kött som producerats med tillväxthormoner.

Sakkunniga har påpekat att bestämmelserna om hållbar utveckling måste verkställas mer effektivt. Om inte blir bestämmelserna bara en deklARATION. Exempelvis sanktioner för fortsatta avtalsöverträdelser kan vara ett beaktansvärt sätt att effektivisera verkställandet.

Allmännyttiga tjänster och förbehåll

Ceta gäller inte allmännyttiga tjänster. Frågan behandlas i social- och hälsovårdsutskottets utlåtande (ShUU 1/2018 rd — RP 149/2017 rd). Där står det att tolkningen av definitionerna av allmännyttiga tjänster inte är entydig när det gäller social- och hälsovårdstjänsterna i Finland och att Finland därför har gjort förbehåll i avtalsåtagandena gällande social- och hälsovårdstjänster och lagstadgad arbetspensionsförsäkring. Vidare har Finland gjort en begränsning i avtalet gällande distributionstjänster och detaljförsäljning av läkemedel och monopolet på detaljförsäljning av al-

Betänkande UtUB 2/2018 rd

kohol. Med stöd av förbehållen behåller Finland möjligheten att i framtiden ändra sin lagstiftning som gäller allmännyttiga tjänster i fråga om social- och hälsovård. Vidare bekräftas i parternas gemensamma tolkningsinstrument staternas rätt att tillhandahålla och stödja allmännyttiga tjänster. Där klargörs det också att Ceta inte hindrar regeringar från att reglera dessa tjänster. Avtalet kräver inte heller att dessa tjänster ska privatiseras, och det hindrar inte en utvidgning av tillämpningsområdet för allmännyttiga tjänster framöver eller en offentlig myndighet från att återbörda tidigare privatiserade eller konkurrensutsatta tjänster till att produceras av en offentlig aktör.

Social- och hälsovårdsutskottet anser att förbehållen i avtalet är nödvändiga (ShUU 1/2018 rd — RP 149/2017 rd). Förbehållen är nationellt sett särskilt betydelsefulla inom social- och hälsovårdstjänster när regeringen med vårdreformen eftersträvar ett tjänstesystem som starkare än nu är baserat på en modell med många producenter. Utskottet konstaterar att det ligger i Finlands intresse att också i framtiden bevara en nationell lagstiftande befogenhet i fråga om offentliga social- och hälsovårdstjänster.

Avtalets betydelse för Finland

Ceta är EU:s första åtagande med ett nordamerikanskt land om att inrätta ett frihandelsområde. Kanada var 2016 EU:s tionde viktigaste partner inom varuhandeln. Landet är också en viktig handelspartner för Finland och väntas få ytterligare ökad betydelse. I fråga om varuexport kommer Kanada på elfte plats och i fråga om import på tionde plats bland Finlands handelspartner utanför EU. Ekonomiutskottet bedömer i sitt utlåtande att nyttan för finländska exportföretag blir stor jämfört med nuläget. Det gäller såväl traditionell varuhandel som serviceexport och andra samarbetsmöjligheter av ny typ. Kanada är en potentiell samarbetspartner för Finland också till exempel med avseende på naturförhållandena och den arktiska dimensionen (EkUU 1/2018 rd — RP 149/2017 rd).

Beträffande industriprodukter ser ekonomiutskottet det som betydelsefullt att tullarna på alla produkter kommer att avvecklas genom avtalet, antingen genast eller efter en övergångstid. Likaså innebär avtalet som huvudregel att den dubbla tekniska testningen minskar, vilket ger exportprodukterna betydligt bättre villkor i priskonkurrensen. Även om fördelarna berör alla företag kommer de relativt sett att få särskilt stor betydelse för de små och medelstora företagen. Avtalet möjliggör samarbete inom många ekonomiska sektorer. När det gäller traditionell industri har till exempel fartyg hittills exporterats till Kanada i ganska liten utsträckning på grund av de höga tullarna. Avtalet kan således väntas komma till nytta för fartygsbyggnadsindustrin. Detsamma gäller jordbruket och livsmedelsindustrin.

Av det mervärde som den finländska exporten genererar kommer en allt större del att uppstå inom service. Reglerna enligt avtalskapitlet om samarbete i fråga om elektronisk handel kan i synnerhet väntas bidra till att avveckla hindren för exporten av digitala tjänster. Avtalet erbjuder fler möjligheter att exportera service även inom exempelvis miljöområdet, transportsektorn och de ingenjörstekniska tjänsterna. Detta har också ett nära samband med underlättandet av temporär rörlighet för arbetskraften.

Betänkande UtUB 2/2018 rd

Avtalets betydelse i ett bredare perspektiv

Utrikesutskottet upprepar sin långvariga ståndpunkt att multilaterala handelsavtal är primära när det gäller att liberalisera och främja både den finländska och den globala handeln. I den globala ekonomin kan multilaterala handelsavtal som är så omfattande som möjligt bäst garantera lika-behandling av stater och företag. I och med att de multilaterala handelsförhandlingarna är i en återvändsgränd inom WTO är enligt utskottet bilaterala och regionala handelsförhandlingar i EU ett beaktansvärt alternativ för att öka liberaliseringen av handeln.

Dessutom anser utskottet att Ceta i dagens svåra situation inom det internationella handelssystemet är en positiv signal som blir en handelspolitisk motvikt till Förenade staternas inåtvända attityd. Utöver den bilaterala handelsrelationen mellan EU och Kanada kan avtalet också anses ha en betydligt mer vidsträckt ekonomisk och politisk betydelse när det gäller att upprätthålla och främja ett öppet och regelbaserat internationellt handelssystem. Vidare kan det erbjuda lösningar för att utforma partnerskapet mellan EU och Förenade kungariket efter brexit.

Investeringsskydd och system för tvistlösning

Investeringar: icke-diskriminerande behandling och skydd

Investeringsskyddet och tvistlösningsförfarandet i en tribunal är reformer avsedda att bemöta den hårda kritiken mot dagens system för investeringsskydd. Kritiken har gällt både processuella och innehållsmässiga aspekter. En reform är att det i Ceta explicit nämns att staten har rätt att införa ny lagstiftning och ändra gällande reglering för att nå legitima politiska mål. Vidare påpekas det för tydlighetens skull att det faktum att en part lagstiftar på ett sätt som inverkar negativt på en investering eller på en investerares förväntningar i sig inte innebär en överträdelse av en skyldighet. Ceta förtydligar dels den definition på rättvis och skälig behandling av investeringar från en annan avtalslutande stat som i regel ingår i avtal om investeringsskydd, dels definitionerna på direkt och indirekt expropriation.

Det är enligt lagutskottets utlåtande viktigt att avtalet tillförsäkrar staterna full rätt och faktisk möjlighet att lagstifta legitimt och effektivt i allmänhetens intresse. Utskottet ser också positivt på att avtalet preciserar de dunkla begrepp som brukar användas i investeringsavtal (LaUU 2/2018 rd — RP 149/2017 rd). På denna punkt instämmer utrikesutskottet till fullo med lagutskottet och anser att de ovannämnda preciseringarna och förtydligandena är behövliga och välkomna, eftersom de utvecklar systemet för investeringsskydd i rätt riktning.

Tvistlösning mellan investerare och stater

Ett väsentligt inslag i systemet för investeringsskydd är att det inrättas ett system med en oavhängig, opartisk och ständig investeringstribunal. Det är nu första gången som en ständig tribunal inkluderas i ett av EU:s frihandelsavtal för att ersätta ett skiljeförfarande som tillämpas i enskilda tvister.

Systemet inbegriper möjlighet att söka ändring och det ställs stränga etiska regler för att säkerställa domarnas oavhängighet och opartiskhet. Medlemmarna kommer att utnämnas för viss tid

Betänkande UtUB 2/2018 rd

och ärendena att fördelas slumpmässigt mellan dem. Vid avtalsöverträdelser kan tribunalen döma ut skadestånd eller återställande av egendom. Besluten är bestående och slutgiltiga.

Tvistlösningsförfarandet med anknytning till investeringsskyddet enligt avtalet har kritiserats både under avtalsförhandlingarna och efter det att ändringar gjorts för att åtgärda bristerna i det avtalsenliga förfarandet. Sakkunniga har i samband med att de hördes kommit med kritik mot att systemet fortfarande efter de ändringar som gjorts stärker utländska investerarens förhandlingsposition i förhållande till EU, dess medlemsstater och de finländska aktörerna. Frågan berör både den föreslagna tvistlösningsmekanismen och parternas möjlighet att utveckla sin lagstiftning. Samma orosmoment lyfts fram i fackutskottens utlåtanden (LaUU 1/2018 rd — RP 149/2017 rd, ShUU 1/2018 rd — RP 149/2017 rd, AjUU 1/2018 rd — RP 149/2017 rd och MiUU 2/2018 rd — RP 149/2017 rd).

Här ser utrikesutskottet det som väsentligt att det handlar om ett permanent investeringsdomstols-system av ny typ med två rättsinstanser och att systemet kan väntas skapa förutsättningar för en öppen och oberoende domstolsverksamhet med hög kompetens och konsekvent rättspraxis. Systemet kan också väntas säkra villkoren för investerare och företag i EU när dessa bedriver verksamhet i Kanada. Avtalet med tillhörande tolkningsinstrument skapar rättsliga garantier för att avtalet inte hindrar Finland eller EU från att utveckla sin lagstiftning inom till exempel miljöskydd, skydd av arbetstagare, konsumentskydd eller hälso- och sjukvård, förutsatt att lagstiftningen bygger på jämlikhet för och likabehandling av utländska och inhemska investerare. Framöver är det väsentligt att risken för eventuellt käromål om ersättning inte får leda till överdriven försiktighet i utvecklingen av den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen.

Utskottet påpekar att avtalet ändå inte ger några garantier för att det inte uppstår investeringstvisiter eller för att det inte inges käromål med anknytning till investeringsskydd. Möjligheten att inge käromål kommer alltid att finnas och därför är det bra att avtalet också innehåller en tvistlösningsmekanism.

Belgiens regering har begärt ett yttrande av EU-domstolen om hur pass förenlig investeringstribunalen är med EU-rätten. Utskottet konstaterar att yttrandet kan ha konsekvenser för den del i avtalet som gäller tvistlösning avseende investeringar och att det därför är angeläget att noga bevaka processen kring yttrandet. En särskilt viktig fråga är att se till att riksdagen får tillgång till information i rätt tid.

En fråga som särskilt väckt oro under behandlingen av Ceta är att kanadensiska gruvbolag aktivt använder sig av systemet för investerarskydd (MiUU 2/2018 rd — RP 149/2017 rd).

Utrikesutskottet påpekar att Kanada är hemland för ett flertal gruvbolag som hör till de största i världen och som också har intresse av att vara verksamma i Finland. I bedömningar av vilka punkter den finländska lagstiftningen behöver utvecklas på för att bättre väga in företagens samhällsansvar nämns ofta gruvlagen och beskattningen av gruvdrift. Ändringar i lagstiftningen om gruvdrift kan enligt en rad sakkunniga potentiellt sett leda till en process där käromål om ersättning inges enligt avtalsbestämmelserna om investeringsskydd. Ratificeringen av avtalet kan väntas pågå åtminstone till slutet av den här valperioden, så utskottet ser det som viktigt att vi i Finland proaktivt bereder oss på den här möjligheten genom att göra de ändringar i lagstiftningen

Betänkande UtUB 2/2018 rd

som anses vara behövliga, så att ändringarna kan godkännas under den här valperioden. Samtidigt påpekar utskottet att Finland även efter det att avtalet ratificerats har rätt att ändra sin lagstiftning för att nå legitima och behövliga politiska mål.

En konvention om att inrätta en multilateral investeringstribunal för investeringstvister

Ceta innehåller en bestämmelse om att EU och Kanada ska verka för inrättandet av en multilateral investeringstribunal (Multilateral Investment Court, MIC). Detta fastställs också i tolkningsinstrumentet. Den multilaterala investeringstribunalen behandlas också i en E-skrivelse (E 89/2017 rd) som lämnats till riksdagen den 30 oktober 2017. Den ska vara öppen för alla stater som undertecknar dess principer.

Utskottet anser att det är en viktig utgångspunkt att sikta på ett universellt investeringsskydd som ger alla länder lika villkor och jämlikt väger in målländernas och investerarnas rättigheter och skyldigheter. Det är bra att Ceta innefattar ett åtagande att utveckla investeringsskyddet.

Samtidigt ser utskottet det ändå som uppenbart att det sannolikt kommer att ta länge att utforma och inrätta en multilateral investeringstribunal. Det är möjligt att förhandlingarna kan inledas först efter en lång tid eller att de uteblir. Med hänsyn till de här realiteterna är det viktigt med en tillräcklig flexibilitet i frågorna om investeringsskydd för att ett så bra och balanserat slutresultat som möjligt ska nås för EU och dess medlemsstater i varje enskilt avtal. Det är angeläget att ha kvar en tillräcklig flexibilitet, eftersom handelspolitiken i EU den senaste tiden har utvecklats snabbt och till viss del på ett överraskande sätt. Så sent som i början av 2017 hade EU som mål att i alla sina frihandelsavtal inkludera tvistlösningssmodellen i Ceta. Sommaren 2017 kom EU-domstolen med sitt så kallade Singaporeyttrande, som föranledde att Europeiska kommissionen preliminärt föreslog att alla avtal om investeringsskydd med tillhörande tvistlösning ska förhandlas fram separat eller utelämnas i EU:s handelsavtal framöver, beroende på förhandlingspart. Efter det har förfarandet tillämpats i fråga om Nya Zeeland och Australien på så sätt att investeringsskyddet har utelämnats ur förhandlingarna om ett frihandelsavtal. Bestämmelserna ingår fortfarande i frihandelsförhandlingarna mellan EU och Japan, men förhandlingarna har inte gått framåt eftersom Japan förhåller sig negativt till avsnittet om investeringsskydd. För närvarande är det osäkert hur frågekomplexet kommer att behandlas framöver.

Utskottet hänvisar också till sitt utlåtande i samband med behandlingen av TTIP-avtalet (UtUU 4/2016 rd — U 21/2016 rd), där det står att tvistlösningssförfarandena i utvecklade rättssystem inte med avseende på tillgången till rättssäkerhet har motsvarande mervärde som i avtal om investeringsskydd som ingåtts med utvecklingsländer. Enligt utskottet bör man vid de fortsatta förhandlingarna bedöma om det finns möjlighet att genomföra ett frihandelsavtal utan någon särskild tvistlösningssmekanism och i stället lita på att de nationella rättssystemen fungerar. I sina utlåtanden om Ceta lyfte flera fackutskott fram samma fråga (LaUU 1/2018 rd — RP 149/2017 rd, ShUU 1/2018 rd — RP 149/2017 rd och MiUU 2/2018 rd — RP 149/2017 rd).

Vid den fortsatta beredningen av förfarandena för att avgöra investeringstvister finns det skäl att i ett övergripande perspektiv bedöma vilket slags bestämmelser om nationella och internationella rättsmedel som på bästa sätt kan säkra finländarnas investeringar utomlands och främja utländska

Betänkande UtUB 2/2018 rd

investeringar i Finland, med hänsyn till ambitionen att åstadkomma ett internationellt system för investeringskydd som är så omfattande som möjligt.

Grundlagsutskottets utlåtande GrUU 61/2017 rd — RP 149/2017 rd

Suveränitet och överföring av behörighet

Det domstolssystem som ska inrättas i och med Ceta innebär till vissa delar att beslutanderätten i förvaltnings- och domstolsavgöranden överförs till ett utländskt rättskipningsorgan. Frågan analyseras i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 61/2017 rd — RP 149/2017 rd. Grundlagsutskottet anser inte att avtalsbestämmelserna om domstolssystemet innebär en med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till en internationell organisation. Om så vore fallet hade avtalet behövt godkännas med två tredjedelars majoritet. I utlåtandet ser grundlagsutskottet heller inte i övrigt något hinder för att riksdagen godkänner avtalet och tolkningsinstrumentet med enkel majoritet eller för att riksdagen behandlar förslaget till ikraftträdandelag i vanlig lagstiftningsordning.

Tolkningsinstrumentet

EU och dess medlemsstater, å ena sidan, och Kanada, å andra sidan, har utarbetat ett gemensamt tolkningsinstrument för Ceta, där de enas om vissa av bestämmelserna och lägger fram en tolkning av dem. Detta inbegriper i synnerhet avtalets inverkan på regeringarnas möjlighet att lagstifta i allmänhetens intresse samt bestämmelserna om investeringskydd och tvistlösning.

I propositionen begär regeringen inte riksdagens samtycke till tolkningsinstrumentet. Enligt propositionen är det inte fråga om ett fördrag som i Finland ska behandlas i enlighet med 8 kap. i grundlagen, utan tolkningsinstrumentet anses vara ett sådant gemensamt tolkningsdokument som avses i artikel 31.2 b i Wienkonventionen om traktaträtten. Tolkningsinstrumentets syfte är inte att ändra på bestämmelserna i avtalet, utan det är avsett som stöd för tolkningen.

I sitt utlåtande anser grundlagsutskottet att riksdagens samtycke till tolkningsinstrumentet behövs till den del detta gäller avtalsbestämmelser inom Finlands behörighet. Grundlagsutskottet påpekar att det även i propositionen står att tolkningsinstrumentet har en viss betydelse för hur den nationella lagstiftningsrätt bestäms som uppenbarligen ingår i området för lagstiftning. Tolkningsinstrumentet är också relevant i en bedömning av lagstiftningsrätten med avseende på en medlemsstats suveränitet. Därför behövs riksdagens samtycke även till tolkningsinstrumentet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner avtalet och det tillhörande gemensamma tolkningsinstrumentet enligt proposition RP 149/2017 rd till den del de hör till Finlands behörighet.

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 149/2017 rd utan ändringar.

Betänkande UtUB 2/2018 rd

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets förslag till uttalande

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen genast inleder en bedömning av behovet att revidera grundlagen och lämnar en proposition med behövliga ändringsförslag till riksdagen på så sätt att ändringarna kan sättas i kraft den här valperioden.*

Helsingfors 26.4.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Simon Elo blå
medlem Tiina Elovaara blå
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rinne sd
medlem Mikko Savola cent
medlem Lenita Toivakka saml
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Jutta Urpilainen sd
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Ilkka Kanerva saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala.

Betänkande UtUB 2/2018 rd

RESERVATION

Motivering

Den internationella handeln har genomgått stora strukturella förändringar på senare år. WTO-förhandlingarna har kört fast och det verkar vara mycket osäkert om den så kallade Doharundan kommer att slutföras. I stället för att utveckla det multilaterala systemet har många länder och grupper av länder allt mer börjat ingå bilaterala handels- och investeringsavtal. Följden har blivit att världsekonomin nu är mer komplex och svåröverskådlig. Bilaterala avtal påverkar alltid också tredje parter.

De bilaterala avtalen har snabbt blivit fler. För närvarande finns det cirka 2 400 gällande avtal. Med stöd av avtalen hade företag tillgripit skiljeförfarande mot stater fler än 800 gånger fram till juli 2017. Det har länge pågått en diskussion om behovet av att multilateralt skapa ett tydligare internationellt investeringssystem och gemensamma spelregler. Exempelvis har FN:s handels- och utvecklingskonferens Unctad arbetat mycket för den här frågan, men i praktiken blir bilaterala avtal fortfarande vanligare på de multilaterala och globala avtalens bekostnad. Den senaste tiden har protektionismen stärkts i många staters handels- och investeringspolitik.

Utvecklingen av EU:s handels- och investeringspolitik, eller ekonomiska yttre förbindelser över lag, måste ses utifrån den här referensramen.

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner det i oktober 2016 undertecknade övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen och dess medlemsstater, å andra sidan (nedan Ceta), samt lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen. Avtalet är till sin karaktär ett blandat avtal vars bestämmelser dels omfattas av medlemsstaternas, dels av Europeiska unionens behörighet.

I det rådande världsläget är det viktigt att stärka det internationella samarbetet och samspelet. Våra kritiska synpunkter nedan gäller substansen i och de eventuella effekterna av Ceta och ska inte tolkas som att vi över hela linjen ställer oss negativt till internationella samarbetsordningar. Våra kommentarer gäller i huvudsak investeringsskyddet och tvistlösningsmekanismen, avsnittet om hållbar utveckling och de ekonomiska och samhälleliga konsekvenserna.

Investeringskyddet och systemet för tvistlösning

Investeringskydds- och tvistlösningsmodellen i Ceta har tagits fram till följd av den hårda kritik som riktats mot den tidigare modellen. I stället för separata skiljenämnder för enskilda fall ska det nu enligt avtalet inrättas en ständig investeringstribunal vars beslut också får överklagas. I avtalet står det också att lagstiftning som inverkar negativt på en investering eller på en investerares förväntningar inte i sig innebär avtalsöverträdelse.

Enligt sakkunniga som hörts och lämnat yttrande kommer emellertid de här ändringarna inte att råda bot på de grundläggande problemen med systemet. Den föreslagna modellen bygger fortfa-

Betänkande UtUB 2/2018 rd

rande på idén att investeringstvister i princip ska avgöras på annat håll än nationellt. Kanadensiska investerare kommer att ha ensidig möjlighet att stämma finska staten om de anser att deras "rättigheter" har kränkts. Det innebär att en del av beslutanderätten i förvaltnings- och domstolsavgöranden kommer att övertas av ett utländskt privaträttsligt rättskipningsorgan. Samtidigt stärks utländska investerares förhandlingskraft i förhållande till Europeiska unionen, dess medlemsstater och inhemska aktörer. Den nationella behörigheten kringskärs i en omfattning som är svår att förutsäga.

Det är oklart hur EU-länderna med stöd av Ceta och det tolkningsinstrument som tillkommit vid revideringen ska kunna lagstifta i allmänhetens intresse så som regeringen hävdar. Det återstår att se hur investeringstribunalen tolkar till exempel principen om rättvis och jämlik behandling, som skiljemannadomstolarna har haft olika syn på i sina avgöranden.

Vi ser ingen grundad anledning till att inte behandla fall av den här typen i normala domstolar, i synnerhet då avtalsparterna har utvecklade och stabila rättssystem. Ingenting har övertygat oss om att utländska investerare behöver ett domstolssystem som åsidosätter den nationella rätten. Åtminstone bör det vara så att investeringsdomstolen ska ta upp ett ärende för behandling först när ärendet har behandlats av alla nationella rättsinstanser, och de olika aktörerna bör ha lika tillträde till domstolen. Även staterna och exempelvis föreningar och organisationer bör ha rätt att inge käromål. Dessutom bör det finnas möjlighet att inge käromål mot företag.

Redan möjligheten att inge käromål erbjuder en chans att utöva påtryckning på myndigheter som måste beakta de kostnader som förfarandet medför. Detta kan tolkas som att den demokratiska maktutövningen blir snävare. Det finns en hel del internationella exempel på hur det går till. I sitt betänkande upprepar utrikesutskottet ekonomiutskottets kommentar att det framöver är väsentligt att risken för eventuellt käromål om ersättning inte får leda till överdriven försiktighet i utvecklingen av den nationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen. Men utskottet kommer inte med några förslag till åtgärder mot att den här risken realiserar när vi har ett gällande avtal.

Det är också oklart hur vi i Finland har berett oss på framtida svaromål, rättegångar och ersättningar. Det krävs ofta betydande resurser även om det slutliga avgörandet skulle vara positivt för staten. De rättigheter som överlåtits till investeraren kan gälla upp till 20 år efter det att avtalet har löpt ut. Avtalets definition på "investering" omfattar också investeringar som gjorts före avtalet.

Hållbar utveckling

Som utrikesutskottet konstaterar är avsnittet om hållbar utveckling i Ceta mer omfattande än i något annat tidigare handelsavtal som EU ingått.

Men det största problemet med avsnittet är inte åtgärdat: där till exempel paragraferna om tullarna och investerarnas rättigheter är bindande och förenade med sanktioner är främjandet av hållbar utveckling bara ett slags deklARATION. Bland annat de mål som gäller miljöskydd och rättigheter i arbetslivet är i och för sig fina, men för att de ska kunna uppfyllas och bevakas måste det finnas ett tydligt och klart system med sanktioner. Dessutom behövs det något slags system med tålan som möjliggör att överträdelser av innehållet i avsnittet om hållbar utveckling kan tas till behandling till exempel på initiativ av en frivilligorganisation.

Betänkande UtUB 2/2018 rd

Ekonomiska och samhälleliga konsekvenser

Regeringen presenterar genomgående Ceta ur en synnerligen positiv synvinkel. Negativa konsekvenser, risker och hot ges bara obetydligt utrymme. Regeringens synpunkt att "Ceta medför betydande fördelar också för finländska företag och konsumenter", som också ingår i betänkandet, har inga starka argument bakom sig.

Bedömningarna varierar när det gäller de eventuella ekonomiska konsekvenserna. Det har bedömningarna i varje fall gemensamt att effekterna blir små, i synnerhet i EU. Enligt de flesta beräkningar kan bnp-effekten på lång sikt (mer än 10 år efter ikraftträdandet) ligga kring 0,02—0,08 procent i EU och kring 0,08—0,76 procent i Kanada. Effekterna för Kanada väntas bli större, eftersom EU är betydligt viktigare som handelspartner för Kanada än vad Kanada är för EU. Minskningen av icke-tariffära handelshinder beräknas bli den viktigaste faktorn bakom bnp-effekterna på EU-nivå. Avtalets effekter på Finlands bnp väntas bli något större än genomsnittet i EU (0,04 procent på lång sikt enligt en beräkning gjord av Statens ekonomiska forskningscentral VATT).

Handels- och investeringsavtal leder alltid till att några blir vinnare och andra förlorare. Det är uppenbart att även Ceta kommer att inverka på inkomstfördelningen mellan befolkningsgrupper, ekonomiska sektorer, medlemsstater och regioner. Exempelvis påpekar VATT i sin rapport, som i och för sig förespråkar Ceta, att liberaliseringen av handeln å andra sidan har påvisats kunna leda till ökade inkomstskillnader och arbetslöshet inom vissa sektorer och grupper av arbetstagare, eftersom nyttan av liberaliseringen fördelas ojämnt både inom och mellan sektorerna. De som sannolikt kommer att dra nytta av Ceta är högt utbildade, industriarbetare och män inom de sektorer där fördelarna med avtalet blir störst. Effekterna på till exempel reallönerna kommer dock att bli relativt små inom de flesta sektorer.

Offentlig upphandling är ett bra exempel på ett tvivelaktigt löfte. Avtalets förespråkare har målat upp en bild av att finländska företag kommer att få tillträde till en ny, massiv marknad i Kanada. Märk väl att avtal inom offentlig upphandling med 900 gånger större sannolikhet har gått till lokala företag än till utländska konkurrenter till exempel på EU:s inre marknad, där regleringen på området i stor utsträckning är harmoniserad och de fysiska avstånden kortare. VATT bedömer att exportföretagen i EU knappast kommer att få stora marknadsandelar även om den offentliga upphandlingen i Kanada nästan fullständigt öppnas upp för dem. Enligt vissa bedömningar kommer sociala och miljörelaterade kriterier i offentlig upphandling att kunna tolkas som diskriminerande praxis med stöd av avtalet, även om tolkningen av tolkningsinstrumentet till denna del är oklar.

En del sakkunniga har uppgett att nackdelarna med många "nya" handels- och investeringsavtal som Ceta, som inte berör tullar lika mycket som övrig reglering, kan vara större än fördelarna för det samlade samhällsintresset. Det rör sig bland annat om ökande arbetslöshet inom vissa sektorer och snävare produktion. Regeringen bör framöver lämna riksdagen mer heltäckande konsekvensbedömningar när handelsavtal behandlas.

Allmänna synpunkter

EU hade tidigare som mål att i alla sina frihandelsavtal inkludera en investeringstribunal enligt samma modell som i Ceta. Efter EU-domstolens så kallade Singaporeyttrande föreslog kommis-

Betänkande UtUB 2/2018 rd

sionen en ny, tudelad modell där investeringsfrågorna med tillhörande tvistlösningsmekanismer behandlas separat och därför utesluts från de handelsavtal som ingår i EU:s behörighet. Den här modellen har redan genomförts i vissa handelsförhandlingar. Det största enskilda problemet i Ceta blir åtgärdat om avsnittet om investeringar inte ingår i helheten. Men den föreslagna nya modellen är problematisk med tanke på demokratin i det avseendet att de handelsavtal där EU har exklusiv befogenhet företrädesvis skulle behandlas av kommissionen. Vi anser att kommissionens förhandlingsmandat bör godkännas av medlemsländerna innan förhandlingarna inleds och inte därefter. Också Europaparlamentet bör vara med och formulera mandatet och under beredningen bör berörda grupper höras på bred front.

Den 6 september begärde Belgien att EU-domstolen skulle bedöma om systemet med investeringstribunal enligt Ceta är förenligt med EU-lagstiftningen och EU-fördragen. EU-domstolen har än så länge inte kommit med något svar. Som utrikesutskottet noterar i sitt betänkande kan yttrandet få återverkningar på avsnittet om tvistlösning i Ceta. Det vore bra att ha kännedom om innehållet i och effekterna av yttrandet innan avtalet godkänns, menar vi. Märk väl att EU-domstolen nyligen ansåg att ett avtal om investeringsskydd med tillhörande skiljeförfarande mellan Nederländerna och Slovakien stred mot EU-rättens autonomiprincip, enligt vilken internationella avtal inte kan åsidosätta EU:s oberoende rättsordning.

Vi instämmer med utskottet i att vår nationella gruvlagstiftning bör utvecklas för att bättre stödja fullföljandet av företagens samhällsansvar. Vi ställer oss också bakom uttalandet i betänkandet. Det är påkallat att utveckla gruvlagstiftningen oberoende av Ceta.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen inte godkänner avtalet och det tillhörande gemensamma tolkningsinstrumentet enligt proposition RP 149/2017 rd till den del de hör till Finlands behörighet,

att riksdagen förkastar lagförslaget i proposition RP 149/2017 rd.

Helsingfors 26.4.2018

Paavo Arhinmäki vänst
Pekka Haavisto gröna