Utlåtande ShUU 1/2018 rd– RP 149/2017 rd

Social- och hälsovårdsutskottet

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

Till utrikesutskottet

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 social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- handelssekreterare Kristiina Kauppinen, utrikesministeriet
- handelsråd Maria Pohjanpalo, utrikesministeriet
- enhetschef Pasi-Heikki Vaaranmaa, utrikesministeriet
- regeringsråd Pekka Järvinen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- specialforskare Meri Koivusalo, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- SOSTE Finlands social och hälsa rf
- professor Martti Koskenniemi.

Inget yttrande av
- Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

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 unio-

nen, och dess medlemsstater, å andra sidan, samt lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen.

Ceta är det mest omfattande frihandelsavtal som EU ingått hittills. Det syftar till att gradvis och ömsesidigt liberalisera varu- och tjänstehandeln mellan parterna till väsentliga delar. Det handlar om ett blandat avtal vars bestämmelser dels omfattas av medlemsstaternas, dels av EU:s behörighet. Utöver EU är också medlemsstaterna avtalsparter, så avtalet måste godkännas såväl av unionen som av medlemsstaterna.

Social- och hälsovårdsutskottet anser att avtalets syften är goda och värda att stödjas. Avtalet gör det möjligt för företag i EU att få tillträde till den kanadensiska marknaden. Exporten till Kanada underlättas när produktstandarderna erkänns ömsesidigt i större utsträckning än nu och produkterna inte lika ofta behöver testas dubbelt. Dessutom underlättar avtalet temporär rörlighet för experter och erkännande av examina.

Avtalets tillämpningsområde och förbehåll

De serviceområden med relevans för social- och hälsovårdsutskottets ansvarsområde som Ceta och dess bestämmelser om handel med tjänster gäller är social- och hälsotjänster, försäkringstjänster och handel med hälsorelaterade produkter såsom alkohol, tobak och läkemedel. Avtalet gäller inte offentliga tjänster. Som offentliga tjänster betraktas tjänster som inte tillhandahålls kommersiellt eller i konkurrens med en eller flera ekonomiska aktörer.

Tolkningen av definitionerna av offentliga tjänster är inte entydig när det gäller social- och hälsotjänster i Finland: Finlands offentliga tjänster omfattas inte entydigt till alla delar av avtalets uteslutning av offentliga tjänster. Därför har Finland gjort förbehåll i förbindelserna i avtalet gällande social- och hälsotjänster och lagstadgad arbetspensionsförsäkring. Vidare har Finland gjort en begränsning i avtalet gällande distributionstjänster och detaljförsäljning av läkemedel och monopolet på detaljförsäljning av alkohol. Med stöd av förbehållen behåller Finland möjligheten att i framtiden ändra sin lagstiftning som gäller allmännyttiga tjänster. Vidare bekräftas i parternas gemensamma tolkningsinstrument staternas rätt att tillhandahålla och stödja allmännyttiga tjänster. Där klargörs 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. Förbehållen är nationellt särskilt betydelsefulla inom social- och hälsotjänster när vårdreformen eftersträvar ett tjänstesystem som mer än i dagsläget baserar sig 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 social- och hälsotjänster.

Investeringsskydd och system för tvistlösning

Ceta inbegriper ett nytt system för investeringsskydd och tvistlösning. Bestämmelserna i avtalet avser att säkerställa icke-diskriminerande nationell behandling av den andra parten och att främja

investeringsskyddet. I avsnittet om investeringsskydd stärks parternas rätt till reglering som behövs för att nå legitima politiska mål inom områden som folkhälsa, säkerhet, miljö, allmän moral eller konsumentskydd samt skyddet av den kulturella mångfalden. Enbart det att en part lagstiftar på ett sätt som inverkar negativt på en investering eller på en investerares förväntningar innebär inte i sig en överträdelse av en skyldighet. Finland kan således också framöver lagstifta exempelvis om sättet att anordna och finansiera social- och hälsotjänster eller om andra legitima hälsorelaterade mål, men det ska göras inom ramen för bestämmelserna om att bemöta investerare.

Även om Finland har gjort de ovan konstaterade förbehållen, gäller avtalets bestämmelser om skydd för investeringar också branscher i fråga om vilka de ovan konstaterade förbehållen har gjorts. Den nationella lagstiftningsrätten är således garanterad i avtalet, men placerarna har ändå möjlighet att också inom de branscher som påverkas av förbehållen väcka talan mot staten i det tvistlösningsförfarande som upprättas genom avtalet på den grunden att nationell beslutanderätt används i strid med avtalet.

Social- och hälsovårdsutskottet anser det positivt att Ceta korrigerar vissa brister som tidigare funnits i fråga om investeringsskydd jämte tvistlösningsförfarande. Men utskottet påpekar ändå att avtalet inte eliminerar det grundläggande problemet att beslutanderätt i fråga om inhemska förvaltnings- och domstolsavgöranden genom avtalet överförs till ett utländskt rättsskipningsorgan. På så sätt begränsar man bland annat inom social- och hälsovårdsområdet den nationella behörigheten på ett sätt vars omfattning är svårt att bedöma i förväg. Utskottet ser propositionen som bristfällig i det avseendet att den inte visar hur man i Finland har förberett sig på att avge svaromål vid talan, eller på rättegångar och ersättningar. Att avge svaromål kräver ofta betydande resurser även om det slutliga avgörandet skulle vara positivt för staten. Redan möjligheten att väcka talan erbjuder således en möjlighet att utöva påtryckning på myndigheter som måste beakta de kostnader som förfarandet medför.

Utskottet konstaterar att propositionen nästan uteslutande beaktar fördelarna med avtalet. Nackdelarna med investerarskyddet har inte bedömts med avseende på allmänt intresse, offentlig ekonomi eller andra samhällspolitiska mål.

EU-domstolen har upprepade gånger konstaterat att den högsta makten i fråga om att tolka EU-rätt hör till EU-domstolen (EU-rättens så kallade autonomiprincip). Tvister som gäller investerarskydd kan omfatta tolkning av EU-rätt. Belgiens regering har begärt utlåtande av EU-domstolen om hur investerarskyddet i Ceta stämmer överens med EU-lagstiftningen. Utskottet konstaterar att utlåtandet kan få konsekvenser som det vore adekvat att ha kännedom om när avtalet godkänns.

Enligt utredning till utskottet har Finland för närvarande 67 gällande bilaterala avtal om investeringsskydd. Utskottet konstaterar att regeringen också i fortsättningen bör fästa uppmärksamhet vid konsekvenserna av investeringsskyddsåligganden i avtal på tjänstesystemen och på den höga nivån på hälsoskyddet, säkerheten, konsumentskyddet, arbetarskyddet och miljöskyddet i Finland och inom EU.

Utlåtande ShUU 1/2018 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 28.2.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Krista Kiuru sd
vice ordförande Hannakaisa Heikkinen cent.
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Arja Juvonen saf
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Anne Louhelainen blå
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Aino-Kaisa Pekonen vänst
medlem Pekka Puska cent
medlem Sari Raassina saml
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Martti Talja cent
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Päivi Salo.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Ceta har presenterats för riksdagen med fokus nästan enbart på dess fördelar, medan nackdelarna enligt vår mening inte har bedömts tillräckligt. Ceta medför korrigering av vissa tidigare brister i investerarskyddet jämte tvistlösningsförfarande, vilket bör anses vara bra. Men vi anser ändå att avtalet inte eliminerar det grundläggande problemet att beslutanderätt i fråga om inhemska förvaltnings- och domstolsavgöranden genom avtalet överförs till ett utländskt rättsskipningsorgan. På så sätt begränsas den nationella behörigheten exempelvis inom social- och hälsovårdsområdet på ett sätt vars omfattning är svårt att bedöma i förväg. Vi ser propositionen som bristfällig också i det avseendet att den inte visar hur man i Finland har förberett sig på att avge svaromål vid talan, eller på rättegångar och ersättningar. Att avge svaromål kräver ofta betydande resurser även om det slutliga avgörandet skulle vara positivt för staten. Redan möjligheten att väcka talan erbjuder en möjlighet att utöva påtryckning på myndigheter som måste beakta de kostnader som förfarandet medför. Även om utskottets utlåtande på grundval av utfrågningen av sakkunniga tar upp dessa problem, anser vi att slutsatserna är bristfälliga. Därför lämnar vi vår avvikande mening till utlåtandet.

Den ständiga tribunalen som ingår i Ceta är ett bättre alternativ än det tidigare ISDS-systemet, men också i den nya framställningen är kärnan en strävan att avgöra investeringstvister på annat håll än i ett nationellt förfarande. Utländska investerare ska ges möjligheten att lämna nya nationella lagar, myndighetsbeslut eller domstolsbeslut till ett multinationellt organ för bedömning. På så sätt ges utländska investerare – exempelvis pensionsstiftelser eller investmentbolag – möjligheten att utöva påtryckning mot europeiska myndigheter. Propositionen stärker betydligt en utländsk investerares förhandlingskraft i förhållande till Europeiska unionen, dess medlemsstater och inhemska aktörer. En utländsk aktör kan omedelbart åtala staten i den förestående investeringstribunalen utan att inhemska rättsmedel anlitas.

Även om bestämmelserna om rättigheterna och skyldigheterna för investeraren och staten har skrivits in bättre än förr, föreslås inga goda skäl för varför tvister om utländska investeringar bör avgöras någon annanstans än i en nationell domstol. EU-domstolen har upprepade gånger konstaterat att den högsta makten i fråga om att tolka EU-rätt enligt autonomiprincipen hör till EU-domstolen. Belgiens regering har begärt utlåtande av EU-domstolen om hur investerarskyddet i Ceta stämmer överens med EU-lagstiftningen, och behandlingen av ärendet är ännu inte slutförd. Vi anser att Finland bör invänta EU-domstolens utslag innan man går vidare med att godkänna Ceta. Vi anser också att om man ändå vill inrätta ett tribunalsystem, bör avtalet innefatta att nationella rättsmedel används primärt.

Avvikande mening

Vi föreslår

> att riksdagen inte godkänner avtalet innan den innefattar ett investeringsskydd och ett system för tvistlösning som tryggar principen om användning av nationella rättsmedel. In-

hemska organ bör alltid reserveras en primär möjlighet att bedöma huruvida en åtgärd av den offentliga makten bryter mot statens skyldighet mot en investerare. Dessutom bör det tas in en bestämmelse i avtalet enligt vilken de berörda staterna kan förhindra att talan behandlas i ett internationellt organ och styra det uteslutande till behandling nationellt eller inom EU och

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 28.2.2018

Anneli Kiljunen sd
Kristiina Salonen sd
Krista Kiuru sd

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Den tillfälliga tillämpningen av frihandelsavtalet Ceta mellan EU och Kanada inleddes i september 2017. Vissa problem som gällde avtalets investerarskydd har korrigerats, men de eliminerar inte det främsta problemet med förfarandet mellan en utländsk investerare och staten: utländska investerare ges fortfarande möjligheten att lämna nya nationella lagar, myndighetsbeslut eller domstolsbeslut till ett multinationellt organ för bedömning.

Genom avtalet överförs med andra ord beslutanderätt som gäller lagstiftning inom Finland och EU samt inhemska förvaltnings- och domstolsbeslut till ett utländskt rättskipningsorgan och således stärker man betydligt utländska investerares förhandlingskraft i förhållande till EU, dess medlemsstater och inhemska aktörer. Om en kanadensisk investerare anser att staten, kommunen eller EU:s myndighet inte beaktar dess intressen tillräckligt vid beredningen av en ny lag eller myndighetsåtgärd, kan investeraren åtala staten i investeringstribunalen.

Att underställa beslutanderätt som gäller investeringstvister internationellt förfarande inskränker betydligt behörigheten för Finlands riksdag och myndighet exempelvis i frågor som gäller social- och hälsovårdsområdet. Redan möjligheten att väcka talan ger en möjlighet att utöva påtryckning på myndigheterna.

Möjligheten att väcka talan ger möjligheter för utländska investerare, såsom pensionsstiftelser eller investmentbolag, att utöva påtryckning mot europeiska myndigheter. EU eller en medlemsstat kan ändå inte väcka talan mot en investerare. Inte heller medborgare eller andra aktörer kan åtala företag i investeringstribunalen för avtalsbrott eller missbruk. Vid sidan av utländska investerare gynnar systemet särskilt stora företag eftersom rättegångskostnaderna sannolikt kommer att vara betydande och mindre aktörer inte har realistiska möjligheter att utnyttja systemet. Avtalet skulle inskränka på den demokratiska beslutanderätten. Även om väckande av talan inte alltid leder till resultat, utgör redan hotet om dyra och besvärliga rättsprocesser en situation där rummet för demokratiskt beslutsfattande i praktiken krymper.

De rättigheter som överlåtits till investeraren kan gälla upp till 20 år efter att avtalet har löpt ut. Avtalets definition på ”investering” omfattar också investeringar som gjorts före avtalet.

Vid utskottets utfrågning av sakkunniga har det kommit fram att Ceta begränsar den nationella marginalen för att ingripa i nuvarande lagstiftning exempelvis för att sänka priser på läkemedel och för att främja tillgången till läkemedel. Internationella åtaganden är relevanta för hur höga priser på nya läkemedel kan åtgärdas inte bara nationellt utan också inom EU.

Statsrådet förhåller sig positivt till Ceta och har inte tagit tillräckligt allvarligt på de oönskade följder som avtalet skulle få för de finländska myndigheternas behörighet. Statsrådet anlägger ett snävt affärspolitiskt perspektiv och har inte bedömt investeringsskyddets oönskade konsekvenser i termer av samhällets allmänna intresse, offentliga finanser eller andra samhällsmål såsom

främjandet av demokratin och miljöskyddet. Det finns inte heller någon beredskap på att det sannolikt kommer att väckas talan.

Ur social- och hälsovårdspolitikens synvinkel är investeringsskyddet den mest betydande utmaningen i avtalet och det finns inte tillräckliga grunder för att godkänna det. Belgien har begärt en bedömning av hur investerarskyddet i Ceta stämmer överens med EU-lagstiftningen. Avtalet bör inte godkännas före denna bedömning.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen inte godkänner Ceta i sin nuvarande form.

Helsingfors 28.2.2018

Outi Alanko-Kahiluoto gröna
Aino-Kaisa Pekonen vänst

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

I godkännandet av det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen, och dess medlemsstater, å andra sidan (ETA, Comprehensive Economic and Trade Agreement, nedan Ceta) ingår sådana riskfaktorer att förslaget inte kan stödjas. Riskfaktorerna gäller enligt min bedömning överlåtandet av domsrätt från nationella domstolar, faktorer som faktiskt begränsar lagstiftningen och osäkerhetsfaktorer som sammanhänger med avtalet. Med tanke på framtiden och social- och hälsovårdsutskottets ansvarsområde anser jag att dessa risker aktualiseras i synnerhet i samband med vårdreformen.

I avtalet ingår ett system med en ständig investeringstribunal i två instanser. Det permanenta domstolssystemet ska ersätta det för varje tvist separata skiljeförfarandet som vanligen har ingått i avtal om investeringsskydd.

Enligt regeringens uppfattning är det med avseende på domstolens behörighet fråga om sådant internationellt samarbete i syfte att utveckla samhället som avses i grundlagens 1 § 3 mom., och en följd av Finlands medlemskap i Europeiska unionen.

Sannfinländarna stöder inte en sådan relativisering av suveräniteten, utan vill undvika åtgärder som alltför mycket begränsar suveräniteten.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt Ceta-utlåtande att bestämmelserna stöder domstolens öppenhet, oavhängighet och expertis samt en konsekvent rättspraxis (GrUU 61/2017 rd — RP 149/2017 rd s. 5). Å andra sidan skapar detta endast förutsättningar för dessa, men garanterar inte att de förverkligas.

Riskerna med avtalet med avseende på den nationella beslutanderätten i fråga om social- och hälsotjänster kan inte heller förnekas. Ceta ger också upphov till investeringstvister i anslutning till social- och hälsotjänster. Till avtalet hänför sig dessutom tvivelaktiga omständigheter med avseende på Finlands lagstiftning eftersom ramverket för att lagstifta om sättet att anordna social- och hälsotjänster skulle inbegripa bestämmelser om behandling av investerare.

Det är uppenbart att staterna inte längre skarpt betonar sina suveräna rättigheter utan strävar efter att med hjälp av olika samarbetsformer nå sådana fördelar som bara kan nås genom att begränsa suveräniteten. Ändå bör Ceta inte godkännas som en del av Finlands rättsordning på grund av de uppenbara begränsningarna i domsrätten och i själva verket i lagstiftningsbehörigheten och på grund av att det fortfarande råder osäkerhet både om förhållandena i framtiden och den regleringsmiljö där bestämmelserna tillämpas.

Avvikande mening

Jag föreslår

att riksdagen inte godkänner avtalet till den del det hör till Finlands behörighet och att lagförslaget förkastas.

Helsingfors 28.2.2018

Arja Juvonen saf