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

Lagutskottet

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 lagutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- handelsråd Maria Pohjanpalo, utrikesministeriet
- enhetschef Pasi-Heikki Vaaranmaa, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Maarit Leppänen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Sonya Walkila, justitieministeriet
- justitieråd Mika Ilveskero, högsta domstolen
- justitieråd Niilo Jääskinen, högsta förvaltningsdomstolen
- universitetslärare Martin Björklund, Helsingfors universitet
- professor Martti Koskenniemi
- justitieråd Gustaf Möller.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Akava ry
- Finlands näringsliv rf
- Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Företagarna i Finland rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- TTIP-nätverket
- professor Kim Talus, Östra Finlands universitet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Europeiska unionen och Kanada har förhandlat fram ett övergripande avtal om ekonomi och handel (Ceta-avtalet). Avtalet är ett så kallat blandat avtal, där både unionen och medlemsstaterna är parter. I propositionen inhämtar regeringen riksdagens samtycke till avtalet till de delar som det ingår i Finland befogenheter. I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftning.

Det är inte helt entydigt hur behörigheten är fördelad mellan EU och dess medlemsstater. Unionen anses ha behörighet bland annat enligt artikel 207 FEUF om den gemensamma handelspolitiken och artiklarna 63–66 FEUF om fri rörlighet för kapital (RP, s. 63). I propositionen nämns EU-domstolens yttrande (2/15) från den 16 maj 2017 om frihandelsavtalet mellan EU och Singapore. Domstolen anser att bestämmelserna om mekanismen för lösning av tvister mellan investerare och stater ingår i den delade behörigheten mellan unionen och dess medlemsstater. Regeringen anser att Ceta-avtalet och Singaporeavtalet skiljer sig från varandra trots att de innehåller likartade element. Därför är ståndpunkterna i yttrandet om Singaporeavtalet enligt regeringen inte direkt tillämpliga på en bedömning av behörigheten i Ceta-avtalet (s. 64). Slutsatsen är dock att andra utländska investeringar än direktinvesteringar inte ingår av unionens exklusiva befogenhet. Detsamma gäller godkännande av tvistlösning mellan investerare och stater (RP, s. 65).

EU och dess medlemsstater, ena sidan, och Kanada, å andra sidan, har utarbetat ett gemensamt tolkningsinstrument för avtalet, där 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 investeringsskydd och tvistlösning. I sitt utlåtande anser grundlagsutskottet att det krävs riksdagens samtycke till tolkningsinstrumentet (GrUU 61/2017 rd, s. 3). Grundlagsutskottet anser vidare att avtalsbestämmelserna om domstolssystemet med hänsyn till Finlands suveränitet inte innebär någon betydande överföring av behörighet till en internationell organisation (s. 4).

Ceta är ett ambitiöst avtal som eftersträvar bred och ömsesidig handel med varor och tjänster och fria investeringar mellan unionen och Kanada. Lagutskottet ställer sig i och för sig positivt till avtalet eftersom det är viktigt att backa upp export och marknadstillträde för finska företag. I detta sammanhang fokuserar utskottet på frågor inom sitt eget ansvarsområde, framför allt på investerarskydd och tvistlösning.

Investeringar: icke-diskriminerande behandling och skydd

Med avtal om skydd för investeringar försöker parterna locka till sig investeringar och göra investeringar mer förutsägbara och rättssäkra. Syftet är att säkerställa investerares rätt till skadestånd, om den stat där en investering görs exempelvis inför diskriminerande lagstiftning eller med andra åtgärder åsamkar investerare skada.

Bestämmelserna avser att säkerställa icke-diskriminerande nationell behandling av den andra parten och att främja investeringsskyddet (avsnitt C och D). Parterna behåller sin rätt att lagstifta

inom sina egna territorier för att uppnå legitima politiska mål, till exempel i fråga om folkhälsa, säkerhet, miljö, socialt skydd och konsumentskydd, föreskriver avtalet. 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 inbegriper förtydligade den definition på rättvis och skälig behandling av investeringar som ingås om en annan konventionsstat och som regel finns inskriven i avtal om investeringsskydd respektive av definitionen på direkt och indirekt expropriation.

Det är enligt lagutskottet viktigt att avtalet tillförsäkrar staterna full rätt och faktisk möjlighet att lagstifta legitimt och effektivt i allmänhetens intresse. Vidare är det positivt att avtalet förtydligar de sedvanliga begreppen i investeringsavtal eftersom de är otydliga.

Tvistlösning mellan investerare och stater

På förslag av EU inbegriper Ceta bestämmelser om en tribunal, som är en investeringsdomstol med en permanent och oberoende ram (avsnitt F). Namnet till trots är investeringsdomstolen ingen domstol eller tribunal i vanlig betydelse, utan permanent skiljedomstol med möjlighet till överprövning. Vid avtalsöverträdelser kan tribunalen döma ut skadestånd eller återställande av egendom. Besluten är bestående och slutgiltiga.

Det nya investeringsskyddet representerar en ny typ av strategi för att lösa tvister mellan investerare och stater, eftersom tvister vanligen handläggs i ett skiljeförfarande för tvistlösning där parterna själva väljer skiljemän. Skiljeförfarandet har kritiserats bland annat för bristande oavhängighet och öppenhet och för begränsade möjligheter. Den nya investeringsdomstolen är ett svar på den kritiken. Ledamöterna kommer att utnämnas för viss tid och målen fördelas slumpmässigt mellan dem. Det inför stränga etiska regler för ledamöterna för att säkerställa deras oavhängighet och oberoende.

Samtidigt med den nya investeringsdomstolen förhandlade unionen fram en likadan mekanism med USA för TTIP-avtalet. Senare strandade förhandlingarna om TTIP.

Vid utfrågningen i utskottet om investeringsskyddet och tvistlösningsmodellen i TTIP anförde sakkunniga hård kritik bland annat för att de ansåg att avtalet på ett väsentligt sätt saknade rätt för det allmänna att reglera flera viktiga samhällsområden och att det flyttar utvärderingen av det allmännas uppdrag och åtgärder till utlandet (LaUU 6/2016 rd, s. 4). Överlag ansågs förslaget att en utländsk investerare ska kunna kräva att statens lagstiftning och statliga myndigheters åtgärder utvärderas i ett utländskt förfarande öppna för möjligheten att utöva utpressning på myndigheterna. De sakkunniga ansåg att det skulle ge utländska investerare en starkare position i relation till det allmänna och inhemska investerare.

I TTIP-utlåtande ansåg lagutskottet också att EU:s medlemsstater och Förenta staterna är demokratier och högt utvecklade rättsstater och att man därför bör kunna lita på de nationella domstolarnas förmåga att lösa tvister, trots att de nuvarande avtalen om investeringsskydd vanligen inbegriper en särskild tvistlösningsmekanism (LaUU 6/2016 rd, s. 4–5). Lagutskottet ställde sig bakom en tidigare bedömning från stora utskottet, nämligen att tvistlösningsmekanismer i högt utvecklade rättssystem inte ger samma mervärde vad beträffar tillgången till rättssäkerhet som i

avtal om investeringsskydd som tidigare ingåtts med utvecklingsländer (StoUU 1/2014 rd). Av dessa skäl ansåg lagutskottet att det inte nödvändigtvis behöver inrättas eller är motiverat att inrätta en särskild tvistlösning för att behandla tvister om investeringsskydd. I stället bör rättsstater sinsemellan snarare eftersträva att lösa den typen av tvister i nationella domstolar och att handläggning i en nationell domstol är det primära alternativet vid tvister om investeringsskydd. Enligt utskottet bör parterna vid de fortsatta förhandlingarna om TTIP därför ta ställning till om frihandelsavtalet kan genomföras utan en särskild tvistlösningsmekanism och om de i stället kan lita på att de nationella rättssystemen fungerar.

Å andra sidan ansåg lagutskottet också att den tvistlösningsmekanism som kommissionen föreslog innefattade ett flertal positiva element jämfört med skiljeförfarande som tvistlösningsmetod (LaUU 6/2016 rd, s. 6–8), eftersom den nya mekanismen enligt utskottet tillför tvistlösningen element som ingår i en rättvis rättegång och stöder domarnas oberoende och därmed ökar det allmänna förtroendet för domstolarna. Lagutskottet ansåg dock att förslaget från kommissionen är förknippat med en del öppna frågor, exempelvis förenligheten med EU-rätten. Vidare hade kommissionen inte gjort någon tydlig skillnad gentemot nationella domstolar.

Lagutskottet ansåg att de ovan nämnda principiella och materiella ställningstagandena i TTIP-utlåtandet hade varit betydelsefulla också vid förhandlingarna om Ceta-avtalet. Bestämmelserna om den nya investeringsdomstolen lades till i Ceta-avtalet först våren 2016 vid den juridiska genomgången efter att förhandlingarna mellan parterna hade avslutats och avtalet hade paraferats 2014. Medlemsstaterna hade således inte några möjligheter att påverka bestämmelserna. Det är beklagligt med hänsyn till det som sägs ovan och eftersom bestämmelserna ingår i den delade behörigheten mellan unionen och medlemsstaterna.

Med anledning av detta framhåller lagutskottet att tvistlösningsmekanismen i Ceta-avtalet i vilket fall som helst är ett steg i rätt riktning jämför med ett skiljeförfarande som tvistlösningsmetod, eftersom mekanismen innehåller de bästa delarna av ett domstols- och skiljeförfarande. Vidare är det positivt att Ceta inte ger något företräde att åberopa den nya investeringsdomstolen, utan investerarna kan i stället utnyttja tillgängliga rättsmedel i nationella domstolar (gemensamt tolkningsinstrument 6 a). Dessutom måste man ta hänsyn till att Ceta är en följd av vårt medlemskap i EU (RP, s. 70). Sammanfattningsvis har lagutskottet kommit fram till att den tvistlösning mellan investerare och stater som ingår i Ceta inte utgör något hinder för att godkänna avtalet och det gemensamma tolkningsinstrumentet till den del som de ingår i Finlands behörighet.

Bestämmelserna om tvistlösning är delvis svårbegripliga och allmänt hållna. Exempelvis anges inte verksamheten vid överprövningstribunalen lika exakt som verksamheten vid investeringsdomstolen. Genom avtalet inrättas en gemensam Ceta-kommitté bestående av företrädare för EU och Kanada. Dess huvudsakliga uppgift är att övervaka och främja genomförandet och tillämpningen av avtalet och främja de allmänna syftena i avtalet (RP, s. 6). Kommittén har också en del uppgifter för investeringsdomstolen. Bland annat fyllande av vakanser och fastställande av administrativa, procedurmässiga och organisatoriska aspekter av överprövningstribunalens funktionssätt, däribland fyllande av vakanser i överprövningstribunalen samt kostnader. Utskottet anser det viktigt att man i den verksamheten på behörigt sätt medverkar till att den nya investeringsdomstolen är oberoende, har sakkunskap och präglas av öppenhet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 16.2.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Tiina Elovaara blå
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Ari Jalonen blå
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Pia Kauma saml
medlem Niilo Keränen cent
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

I proposition RP 149/2017 rd föreslår regeringen att riksdagen godkänner det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen och dess medlemsstater, å andra sidan (Ceta, Comprehensive Economic and Trade Agreement) och en lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen.

En viktig del av propositionen är att det inrättas en tribunal, det vill säga en självständig och permanent investeringsdomstol som ska ersätta skiljeförfarande som tvistlösningsmekanism.

Tribunalen som inrättas genom avtalet kan enligt artikel 8.39 i avtalet, när den meddelar en skiljedom, tilldöma den som lidit skada ekonomiskt skadestånd eller återställande av egendom. Då ska tribunalen i skiljedomen ange att svaranden i stället för återställande får betala ett ekonomiskt skadestånd.

Avtalet överför domsrätt som ingår i Finlands jurisdiktion till tribunalen, det vill säga till en ny övernationell aktör.

Enligt propositionen medför Ceta-avtalet betydande förändringar i bestämmelserna om investeringsskydd och anknytande tvistlösning. Dessutom lägger avtalet grunden för att utveckla ambitionen att inrätta en multilateral investeringsdomstol. EU och Kanada kommer att arbeta skyndsamt för att inrätta den multilaterala investeringsdomstolen så snart en minsta kritiska massa av deltagare har uppnåtts, sägs det vidare i propositionen.

I den föreslagna mekanismen överförs beslutanderätt inom finländsk jurisdiktion till en utländsk domstol. Samtidigt inskränks finländska myndigheters behörighet och riksdagens lagstiftande makt på ett sätt och i en omfattning som är svåra att förutse.

Trots att ett tvistemål kan vara slutgiltigt avgjort i en nationell domstol eller i EU-domstolen, hindrar det inte att det också behandlas i investeringsdomstolen. Det kommer att ha negativ effekt på rättsprincipen ne bis in idem.

Tvistlösningsmekanismen för investeringstvister ger utländska investerare rätt att i Finland förbigå vårt nationella rättssystem, trots att det inte finns något i nationellt hänseende relevant skäl.

Systemet betyder att administrationen av investeringar utsätts för större press när möjligheten att väcka investeringstalan införs. Investeringsdomstolen kan ha en avskräckande effekt som hindrar eller åtminstone stoppar upp den demokratiska lagstiftningsprocessen och sätter käppar i hjulen för konsumentskyddet och satsningar på hållbar utveckling.

Vad gäller rättskipning och finländska investerare får vi en ojämlik situation, eftersom finländska aktörer eller aktörer från någon annan medlemsstat också i fortsättningen först måste överklaga på normalt sätt i den ordning förvaltningsdomstolen föreskriver, om de exempelvis vill påvisa att

ett förvaltningsbeslut är olagligt. Det kan leda till att utländska investeringar kommer att få fördelaktigare behandling än inhemska investeringar.

Fri konkurrens och undanröjda handelshinder är en välkommen utveckling, men det har inte lagts fram något välgrundat skäl till varför finländska domstolar inte längre ska få avgöra rättstvister mellan staten och investerare. Ett internationellt skiljeförfarande för tvister baserat på handelsavtal kan tas fram utan att det inrättas en permanent investeringsdomstol.

Ceta-avtalet bör omförhandlas utan att det inrättas en investeringsdomstol.

Avvikande mening

Jag föreslår

riksdagen inte godkänner avtalet i propositionen till den del det ingår i Finlands behörighet och

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 16.2.2018

Ville Tavio saf

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Lagutskottet har behandlat propositionen om det övergripande avtalet (Ceta) om ekonomi och handel mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen, och dess medlemsstater, å andra sidan. Regeringen begär riksdagens samtycke till avtalet till den del det hör till Finlands behörighet. Som utskottet säger i sitt utlåtande är fördelningen av behörigheten mellan EU, å ena sidan, och dess medlemsstater, å andra sidan, inte helt entydig i avtalet. Det är i synnerhet oklart hur avtalet inverkar på regeringarnas möjlighet att lagstifta i allmänhetens intresse. Likaså är bestämmelserna om investeringsskydd och tvistlösning otydliga.

Syftet med avtal om investeringsskydd är att säkerställa investerares rätt till skadestånd, om den stat där en investering görs exempelvis inför diskriminerande lagstiftning eller med andra åtgärder åsamkar investerare skada. Sitt godkännande av bestämmelserna om investeringsskydd motiverar regeringen med att avtalet ger staten större regleringsrätt och icke-ekonomiska samhällsintressen. Det betyder dock inte att regleringen av arbetsrätt, miljö och investeringar är i så god balans som man eftersträvar. Avtalet tryggar i första hand och effektivt investerares rättigheter. Ett flertal avtalsbestämmelser tillförsäkrar investerare omfattande skydd som bekräftar deras rätt att åberopa den övernationella investeringsdomstolen. Däremot är klausulerna om statens lagstiftningsrätt och icke-ekonomiska samhällsintressen betydligt mer ineffektiva. Bestämmelserna är inte utformade som rättigheter utan de är mycket generella och principiella.

Klausulerna för att stärka statens lagstiftningsrätt ger inte staten någon absolut rätt att strama åt exempelvis miljölagstiftningen, utan det kan fortfarande leda till betydande skadeståndsskyldighet. Preciseringarna i avtalet, det vill säga i bestämmelserna om rättvis och skälig behandling av investeringar och definitioner av direkt och indirekt expropriering, undanröjer inte problemet att man på grundval av bestämmelserna kan inskränka utövningen av offentlig makt utan förhandsanmälan och på orättvisa grunder.

Vid utfrågningen i utskottet om investeringsskyddet och tvistlösningsmodellen i TTIP anförde sakkunniga hård kritik bland annat för att de ansåg att avtalet på ett väsentligt sätt saknade rätt för det allmänna att reglera flera viktiga samhällsområden och att det flyttar utvärderingen av det allmännas uppdrag och åtgärder till utlandet. De sakkunniga ansåg att det skulle ge utländska investerare en starkare position i relation till det allmänna och inhemska investerare. De skulle få en viktig möjlighet att utöva påtryckning på nationella myndigheter när dessa utarbetar ny lagstiftning eller på förvaltnings- och domstolsbeslut. All den principiella kritik som har riktats mot investerarskyddet i samband med TTIP och Ceta stämmer också in på förslaget om en investeringsdomstol.

Investeringsdomstolen ändrar ingenting på det faktum att Ceta inskränker statens offentliga makt med hänvisning till utländska investerares intressen. Ett system som bara garanterar den ena partens rätt med effektiva avtalsbestämmelser om ensidig talerätt hos en internationell domstol säkerställer inte statens allmänna intressen och tillförsäkrar inte investerare rättigheter på lika villkor. Inget annat skyddsintresse, exempelvis mänskliga rättigheter och miljö, är garanterat med ett

likvärdigt institutionellt stöd. Följaktligen bör det stå klart att dessa skyddsintressen väger lättare än investerares intressen. För att investeringsdomstolen ska vara en förbättring jämfört med dagens läge måste vi kräva att inte bara företag ska ha talerätt utan också staten och exempelvis frivilligorganisationer. Dessutom måste det vara tillåtet att väcka talan mot investerare.

En av de viktigaste frågorna kring investeringsbestämmelserna är varför man vill garantera utländska investerare och egendomsskydd en betydligt starkare ställning än andra rättssubjekt, exempelvis staten eller andra skyddsintressen, exempelvis mänskliga rättigheter och miljö. Talerätt för utländska investerare är en unik företeelse i internationell rätt. Så varför vill vi ge utländska investerare en exceptionell rätt att åsidosätta demokratiska nationella domstolar? Vi bör arbeta för att investeringstvister behandlas i nationella domstolar och för att det ska vara den primära lösningen. Det målet kan inte infrias på ett effektivt sätt om vi inte utgår från att man först måste utnyttja nationella rättsmedel fullt ut innan internationell behandling av ett överklagande är bindande.

Som lagutskottet säger togs bestämmelserna om investeringsdomstolssystemet in i Ceta först våren 2016 i samband med den rättsliga granskningen av avtalet. Medlemsstaterna hade således inte några möjligheter att påverka bestämmelserna. Det är verkligen beklagligt om man ser till den principiella och materiella kritik som tidigare anfördes mot TTIP och nu också mot Ceta och beaktar att bestämmelserna ingår i den delade behörigheten för unionen och dess medlemsstater.

I utlåtandet säger lagutskottet ”att den tvistlösning mellan investerare och stater som ingår i Ceta inte utgör något hinder för att godkänna avtalet och det gemensamma tolkningsinstrumentet till den del som de ingår i Finlands behörighet.” Det är enligt vår mening en felaktig slutsats. Snarare bör Finland kräva att den tvistlösningsmekanism för investerare och stater som lades till i Ceta vid den rättsliga översynen inte godkänns. För EU och Kanada räcker det med att nationella domstolar avgör tvister. Utskottets tidigare kritiska ställningstaganden till tvistlösningsmekanismen i TTIP gäller också Ceta.

Avvikande mening

Vi föreslår

riksdagen inte godkänner Ceta-avtalet till den del det ingår i Finlands behörighet och

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 16.2.2018

Johanna Karimäki gröna
Katja Hänninen vänst