Utlåtande GrUU 61/2017 rd– RP 149/2017 rd

Grundlagsutskottet

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 grundlagsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- enhetschef Pasi-Heikki Vaaranmaa, utrikesministeriet
- handelsråd Maria Pohjanpalo, utrikesministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Martti Koskenniemi
- professor Tuomas Ojanen
- biträdande professor Janne Salminen.

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.

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.

I avsnittet om behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordningen granskas förslaget dels mot grundlagens 94 och 95 § om godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser, dels med avseende på likabehandling, diskrimineringsförbud och tryggande av offentliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Enligt regeringens uppfattning kan avtalet godkännas med enkel majoritet och förslaget till ikraftträdandelag behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I propositionen 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 (nedan Ceta-avtalet), 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. Enligt vedertagen praxis gäller riksdagens beslut om godkännande således avtalet till den del det ingår i Finlands behörighet.

Godkännandebeslutets räckvidd

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftning eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande.

Ceta-avtalet innehåller en ansenlig mängd bestämmelser som hör till området för lagstiftning. I propositionen relateras de utförligt med utgångspunkt i grundlagsutskottets praxis. I enlighet med 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande.

Däremot begärs inte riksdagens samtycke till det gemensamma tolkningsinstrumentet för Ceta. I ingressen till tolkningsinstrumentet står det att instrumentet i den mening som avses i artikel 31 i Wienkonventionen om traktaträtten ger en klar och otvetydig redogörelse för vad Kanada och Europeiska unionen och dess medlemsstater har enats om i ett antal Ceta-bestämmelser som har varit föremål för offentlig debatt och farhågor samt ger en överenskommen tolkning av detta. Detta inbegriper i synnerhet Cetas inverkan på regeringars möjlighet att lagstifta i allmänhetens intresse samt bestämmelserna om investeringsskydd, tvistlösning, hållbar utveckling, arbetstagares rättigheter och miljöskydd.

Tolkningsinstrumentet bör enligt propositionen anses vara ett sådant gemensamt tolkningsdokument som avses i artikel 31.2 b i Wienkonventionen om traktaträtten. Regeringen uppger att det inte är fråga om ett traktat som i Finland ska behandlas i enlighet med kap. 8 i grundlagen. Tolkningsinstrumentets syfte är inte att ändra på bestämmelserna i avtalet, utan det är avsett som stöd för tolkningen.

Grundlagsutskottet brukar utgå från att riksdagen genom sitt explicita beslut ger sitt samtycke till förbehåll, uttalanden och förklaringar som påverkar innehållet i en för Finland bindande internationell förpliktelse eller förpliktelsens omfattning i relation till konventionerna (se t.ex. GrUU 8/

2015 rd, s. 3, GrUB 2/2015 rd, s. 3, GrUU 21/2003 rd, s. 2). I fråga om tolkningsinstrumentet anser utskottet att det inte direkt kan jämställas med förbehåll, uttalanden och förklaringar.

Grundlagsutskottet påpekar att det även i propositionen (s. 71 och 73) står att tolkningsinstrumentet har en viss betydelse för hur den nationella lagstiftningsrätt som uppenbarligen ingår i området för lagstiftning bestäms. Instrumentet är också relevant i en bedömning av lagstiftningsrätten med avseende på medlemsstatens suveränitet. I det här fallet anser grundlagsutskottet att riksdagens samtycke till tolkningsinstrumentet behövs (se också GrUU 16/2005 rd, s. 3). Samtycket ska gälla avsnitten om de avtalsbestämmelser som ingår i Finlands behörighet.

Suveränitet och överföring av behörighet

Utifrån 94 § 2 mom. i grundlagen fattar riksdagen beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse med enkel majoritet av de avgivna rösterna. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse bland annat gäller en med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till en internationell institution, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Så som det också framgår av avsnittet om behandlingsordningen i propositionen har Ceta kopplingar till ett flertal grundlagsbestämmelser. Med avseende på 1, 94 och 95 § i grundlagen är framför allt avtalsbestämmelserna om lagstiftningsrätt och ett nytt system med investeringstribunal relevanta.

Genom Ceta ges en ny tribunal behörighet att behandla talan med stöd av avtalet och annan internationell rätt som tillämpas mellan parterna vid tvister mellan investerare och stat i samband med investeringar och skydd för investeringar. I artikel 30.6 i avtalet står det att avtalet inte ger rättigheter eller medför skyldigheter för personer utöver de rättigheter och skyldigheter som skapas mellan parterna i enlighet med internationell rätt. I artikeln begränsas också rätten att väcka talan i nationella domstolar på så sätt att avtalet inte får åberopas direkt.

Den tribunal som inrättas genom avtalet är enligt artikel 8.31.2 inte behörig att behandla talan med stöd av nationell rätt, utan kan ta hänsyn till en parts inhemska rätt endast som sakomständigheter. I detta sammanhang ska tribunalen genom avtalet följa den gällande tolkning av den nationella lagstiftningen som görs av domstolarna i parten i fråga. Den tolkning som tribunalen gör av den nationella lagstiftningen ska inte vara bindande för domstolarna och myndigheterna i den parten. Tribunalen 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.

Grundlagsutskottet har konstaterat att tröskeln för betydande överföring av behörighet enligt förarbetena till 94 § 2 mom. i grundlagen är relativt högt ställd (GrUU 32/2016 rd, s. 3). Vid bedömningen av hur betydande behörighetsöverföringen är ur suveränitetssynpunkt måste det beaktas hur begränsad överföringen är i sak och tas hänsyn till överföringens tillämpningsområde samt exempelvis till avtalsbestämmelsernas karaktär, syfte och materiella betydelse över lag. Tolkningen utgår vidare från att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som bara i obetydlig utsträckning inverkar på statens suveränitet inte i

sig är betydande med tanke på 1 § 1 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUB 2/2015 rd, s. 4, GrUU 19/2010 rd, s. 4). Däremot är den aktuella behörighetsöverföringens förhållande till Finlands tidigare internationella förpliktelser och medlemskap av betydelse, liksom även hur den internationella förpliktelsen anknyter till grundlagen som helhet och särskilt till bestämmelsen i 1 § 3 mom. om syftet för Finlands deltagande i internationellt samarbete. Särskild betydelse har Finlands medlemskap i Europeiska unionen, vilket också kommer till uttryck i bestämmelsen i 1 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilken Finland är medlem i Europeiska unionen (GrUU 32/2016 rd, s. 3, RP 60/2010 rd, s. 45–46).

Enligt motiveringen till 94 § 2 mom. i grundlagen innebär en internationell förpliktelse att det är fråga om en med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till exempel om det rör sig om anslutning till en internationell organisation som påminner om och till sin intensitet, sin omfattning och sitt djup är jämförbar med Europeiska unionen och förpliktelsen samtidigt är förknippad med överföring av behörighet på de områden som föreskrivs i grundlagen. Däremot betyder en ny behörighetsöverföring till en organisation som Finland redan är medlem av, beroende på fallet, inte nödvändigtvis en med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet. Uppmärksamhet bör särskilt fästas vid hur den nya behörighetsöverföringen inverkar på arrangemanget som helhet, liksom även till exempel vid hur den nya behörighetsöverföringen inverkar på tidigare överförd behörighet. Om överföringen exempelvis inte ändrar karaktären av ett redan befintligt helhetsarrangemang ska överföringen inte bedömas vara betydande med hänsyn till Finlands suveränitet (RP 60/2010 rd, s. 46).

I sin analys av statsrådets utredning om den juridiska granskningen av Ceta-avtalet går grundlagsutskottet (GrUU 32/2016 rd) bland annat in på vad tribunalens avgöranden kan komma att innehålla, om de kommer att ha karaktär av enstaka fall och hur de nationella domstolarna kommer att tillförsäkras behörighet att tolka den nationella lagstiftningen. Utskottet noterar också att systemet med en ständig tribunal enligt avtalet ersätter det skiljeförfarande i enskilda tvister som brukat ingå i avtal om investeringsskydd. Utskottet hänvisar till en tidigare ståndpunkt till avtalsbestämmelser om tvistlösningsförfarande (GrUU 13/1997 rd, s. 2).

Utifrån praxisen för tolkning av 94 § 2 mom. i grundlagen innebär Ceta-avtalets bestämmelser om tribunalen inte någon, med hänsyn till Finlands suveränitet, betydande överföring av behörighet till en internationell organisation. Inte heller i övrigt finns det något hinder för att riksdagen godkänner avtalet och tolkningsinstrumentet med enkel majoritet eller för att riksdagen behandlar förslaget till ikraftträdandelag i vanlig lagstiftningsordning.

Tribunalernas verksamhet

Enligt artikel 26.1 i Ceta ska avtalsparterna inrätta en gemensam kommitté vars behörighet bland annat innefattar de tribunaler som ska inrättas genom avtalet. Kommittén ska enligt artikel 8.28 fatta beslut om att fastställa vissa frågor som gäller överprövningstribunalens verksamhet. Utskottet ser det som viktigt att besluten om systemet med tribunaler i så stor utsträckning som möjligt bidrar till insyn, oavhängighet och expertis i tribunalernas verksamhet.

Förfarandet i fråga om avtalstexten

Ceta-avtalet med bilagor publicerades i Europeiska unionens officiella tidning i januari 2017. Avtalstexten lämnades till riksdagen i samband med propositionen via det elektroniska stödsystemet för beslutsfattandet inom statsrådet. Däremot ingår avtalstexten inte som den brukar i propositionen och det finns inga hänvisningar till den exempelvis i innehållsförteckningen över olika filformat för propositionen.

Grundlagsutskottet har i undantagsfall sett det som möjligt att utelämna delar av internationella avtal i propositioner. Men i sådana fall har det handlat om bestämmelser som främst är tekniska och i sak självständiga och som inte innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftning eller i övrigt kräver riksdagens godkännande. Riksdagens beslut om godkännande har heller inte gällt bestämmelser av den typen (GrUU 16/2008 rd, s. 2–3). Ceta-avtalet är givetvis inget undantagsfall i det här avseendet.

Även om avtalstexten i och för sig har lämnats till riksdagen vill utskottet kommentera själva förfarandet. Avtalstext i propositioner som gäller att godkänna eller sätta i kraft fördrag är en väsentlig del av propositionen (se också Hallituksen esitysten laatimisohjeet, s. 28, och Valtiosopimusopas, s. 94 och 96). Utskottet ser det inte som korrekt att propositionen inte innefattar den avtalstext som beslutet om godkännande och sättande i kraft ska gälla.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att riksdagens samtycke behövs för det övergripande avtalet om ekonomi och handel (Ceta) mellan Kanada, å ena sidan, och Europeiska unionen, och dess medlemsstater, å andra sidan samt för det gemensamma tolkningsinstrumentet om det övergripande avtalet om ekonomi och handel (Ceta) mellan Kanada och Europeiska unionen och dess medlemsstater till den del de hör till Finlands behörighet,*
>
> *att beslutet om godkännande ska fattas med enkel majoritet och*
>
> *att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Utlåtande GrUU 61/2017 rd

Helsingfors 19.12.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Juha Rehula cent
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.