

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2001 rd

Statsrådets redogörelse med anledning av förberedelserna för Världshandelsorganisationen WTO:s nya förhandlingsrunda (The Millenium Round)

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådet lämnade den 3 maj 1999 en utredning enligt 54 e § riksdagsordningen till stora utskottet om förberedelserna inför Världshandelsorganisationen WTO:s nya förhandlingsrunda (The Millenium Round) (E 15/1999 rd).

Statsrådet har lämnat flera kompletterande utredningar om förberedelserna inför Världshandelsorganisationen WTO:s nya förhandlingsrunda.

Detta utlåtande gäller en kompletterande utredning enligt 97 § grundlagen, som statsrådet lämnat den 18 mars 2001.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i stora utskottets WTO-delegation, som tillsattes den 18 maj 1999. Ordförande för delegationen är utskottets vice ordförande Kimmo Kiljunen /sd och medlemmar riksdagsledamöterna Tuija Brax /gröna, Riitta Korhonen /saml, Juha Korkea-aho /cent, Håkan Nordman /sv, Leena Rauhala /kd och Kari Uotila /vänst. Delegationen lämnade en mellanrapport till utskottet den 4 maj 2001.

Sakkunniga

Utskottets WTO-delegation har hört

- minister Kimmo Sasi

- ambassadrådet Manu Virtamo, utrikesministeriet
- ministerrådet Vesa Himanen, Finlands ständiga representation
- konsultative tjänstemannen Jukka Liedes, undervisningsministeriet
- överdirektör Veli-Pekka Talvela och konsultative tjänstemannen Antero Tuominen, jord- och skogsbruksministeriet
- yngre regeringssekreterare Erkko Ruohoniemi, handels- och industriministeriet
- konsultative tjänstemannen Tuula Varis, miljöministeriet
- ambassadör Carlo Trojan, Europeiska kommissionen
- ekonomiske experten Peter J. Boldt, Finlands Fackförbunds Centralorganisation
- Ville-Veikko Hirvelä, Medborgarorganisationernas WTO-kampanj
- Hanna Matinpuro, Finlands Naturskyddsförbund
- utbildningssekreterare Marjatta Melto, Lärarnas Fackorganisation OAJ
- biståndspolitiska sekreteraren Eeva Simola, Servicecentrum för biståndssamarbete
- diplomingenjör, utrikesrådet Kari Bergholm
- direktör Veijo Heiskanen
- politices magister Ossi Tuusvuori.

Utskottet arrangerade den 6 september 2001 en utfrågning med deltagare från 45 frivillig- och intresseorganisationer samt forskningsinstitut.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare lämnat uttåtande om förberedelserna inför Världshandelsorganisationen

WTO:s nya förhandlingsrunda (The Millenium Round) StoUU 1/1999 rd.

Stora utskottet har fått ett utlåtande från utrikesutskottet (UtUU 2/2001 rd) om statsrådets utredning den 18 mars 2001. Utlåtandet ingår som bilaga till detta utlåtande.

STATSRÅDETS UTREDNING

I statsrådets utredning presenteras förberedelserna inför WTO:s fjärde ministermöte i Doha i Qatar den 9—13 november 2001. Enligt utredningen är ambitionen att starta en ny global frihandelsförhandling vid mötet i Doha.

WTO:s föregående ministermöte i Seattle den 30 november—3 december 1999 lyckades inte komma överens om att starta en ny förhandlingsrunda. Enligt statsrådets utredning står orsaken till misslyckandet att finna framför allt i vissa innehållsliga meningsskiljaktigheter om frågor på den inbyggda dagordningen. För WTO har globaliseringen betytt en förändrad omvärld och fler och besvärligare frågor i anknytning till internationell handel. Vid WTO-förhandlingarna har frågor som traditionellt avhandlats i andra internationella sammanhang lyfts fram. Också biståndaspekten har fått en mera framskjuten ställning i och med att nya medlemsstater har gått med i organisationen.

Skillnaden mot förberedelserna inför mötet i Seattle är den att förhandlingar om tjänstehandel och jordbruk har inletts redan utifrån besluten under den föregående s.k. Uruguayrundan. Å andra sidan försvåras situationen av att vissa medlemsstater har ställt krav på att besluten från Uruguayrundan skall verkställas bland annat inom området textil och konfektion innan en ny runda startar.

Enligt erhållen utredning har Europeiska unionen som mål att vid mötet i Doha driva fram ett beslut om att starta en bred förhandling. EU:s riktlinjer bygger fortfarande på de resolutioner som antogs under Finlands EU-ordförandeskap. Men efter misslyckandet i Seattle är unionens medlemsstater övertygade om att alla parter måste visa större flexibilitet för att ett beslut om en ny förhandlingsrunda skall kunna antas. Också EU har enligt utredning beredskap för att ompröva sina egna förhandlingsmål.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

För ett litet land med starkt beroende av utrikeshandel är en internationell frihandel med en gemensam internationell ordning för reglering, kontroll och tvistlösning ett absolut måste. Bara inom ramen för ett multilateralt handelssystem och sitt medlemskap i Europeiska unionen har Finland möjlighet att driva sina egna handelsin-

tressen och uppnå sina övriga mål inom den internationella handeln.

Denna position är inte unik för Finland. Det ligger inte i någon stats intresse att detta handelssystem, som bygger på gemensamt överenskomna regler, hamnar i en kris, för bara ytterst få stater har styrka nog att kunna driva sina egna intressen effektivt utan det. Inte minst för de allra fattigaste länderna vore en sådan situation beklaglig.

Utskottet anser att Världshandelsorganisationen WTO är ett nödvändigt — om än inte i sig tillräckligt — led i en internationell ordning för att kontrollera den tilltagande globaliseringen av ekonomin och att något ersättande system för WTO inte finns till. Därför är ambitionerna att vidareutveckla WTO i princip värda att stödjas.

Utskottet framhåller dock att det i framtiden inte längre är fråga enbart om fri handel (free trade) utan också om handelsvillkor, om rättvis handel (fair trade). Debatten om en global frihandel gäller därmed bland annat frågor som miljöskydd, arbetslivsnormer, etiska produktionsmetoder och u-ländernas nytta av den globala frihandeln samt en rättvis fördelning av denna nytta.

Den fria handeln i relation till övriga mål

Förhandlingar om en liberalisering av handeln kan inte föras skilt från andra åtgärder för att lösa problemen med den globala ekonomin. Det måste också internationellt samarbete och internationella överenskommelser till för att åstadkomma en bärkraftig utveckling, stävja klimatförändringen, garantera u-ländernas sociala utveckling inom bl.a. hälsovård, utbildning och arbetslivsfrågor samt för att värna de mänskliga rättigheterna, rättsstatsprincipen och en god förvaltning i ett globalt perspektiv. WTO:s avtalsordning för en fri världshandel kan inte utnyttjas som förevändning för att försvaga andra, redan existerande avtalsordningar eller för att hindra en utveckling av dem. WTO:s verksamhet bör byggas ut med hänsyn till att organisationens regler och tillämpningen av dem är förenliga med andra internationella avtalssystem och deras målsättning.

Samma argument fungerar också i omvänd riktning. Det är fel att tro att WTO vore lösningen till exempel på alla ovan nämnda problem. WTO är en handelsorganisation och det går inte helt problemfritt att föra upp frågor som inte faller inom organisationens behörighet på dess dagordning. Trots att det innebär en stor utmaning att kunna ta hänsyn till handelns sociala dimensioner och hur handelspolitiken kan stödja må-

len för en bärkraftig utveckling, bör dessa frågor redan nu stå på WTO:s dagordning.

Enligt utskottets mening är det viktigt att WTO utvecklas i ett brett perspektiv som lyfter fram sinsemellan kompletterande internationella instrument och ordningar. WTO-förhandlingarna bör koncentreras bland annat på att skydda människors hälsa och miljön samt på arbetslivsnormer och frågor kring u-ländernas skuldsättning, men även andra arrangemang kan komma i fråga för att lösa problemen. Det viktigaste är att åtgärderna är anpassade till varandra.

U-ländernas situation

För WTO gäller det att bedöma på vilket sätt u-länderna kan fås att åta sig att delta i avtalsförhandlingar och att följa internationella handelsregler. Av WTO:s medlemsländer är 70 procent u-länder. Handeln spelar en central roll för u-ländernas ekonomiska utveckling, och för dem är WTO en lika viktig organisation som för i-länderna.

Som stora utskottet framhåller i sitt tidigare utlåtande (StoUU 1/1999 rd) utgör integrationen av utvecklingsländerna i världshandelssystemet på rättvisa villkor ett centralt inslag i de allmänna målen för Finlands utrikespolitik. Utskottet ansåg att Finland bör arbeta för detta mål som en del av strategin för en global hållbar utveckling.

Europeiska unionens beslut "allt utom vapen" i februari 2001 har inneburit ett stort steg framåt för att förbättra situationen för de minst utvecklade länderna. Men inte desto mindre stöter produkter från u-länderna fortfarande på protektionistiska hinder på de utvecklade ländernas marknader. Dessutom diskriminerar i-ländernas exportstöd för jordbruksprodukter u-ländernas produktion på deras egen hemmamarknad och snedvrider konkurrensen i ett globalt perspektiv, också på andra u-länders marknader. Många u-länder anser att i-ländernas ambitioner beträffande arbetslivsnormerna och miljövärden egentligen är smygprotektionism.

Utskottet menar att EU och Finland i förberedelserna inför WTO:s ministermöte i Doha alltså bör eftersträva lösningar som skingrar

misstankarna mot och skapar förutsättningar för beslut som också u-länderna upplever som acceptabla och rättvisa. Hänsyn bör också tas till u-ländernas rättmätiga krav på att avtalen från tidigare förhandlingsrundor omedelbart skall verkställas.

I detta utlåtande behandlas u-ländernas särställning också i ett flertal särskilda punkter.

En ny bred frihandelsförhandling

Vid sitt tredje ministermöte i Seattle lyckades WTO inte komma överens om att starta en ny förhandlingsrunda. Beslutet i Seattle stupade framför allt på meningsskiljaktigheter om förhandlingsrundans föredragningslista mellan de viktigaste länderna och ländergrupperna, som Europeiska unionen, Förenta staterna och u-länderna. Också frivilligorganisationerna var aktivt engagerade och det förekom häftiga massdemonstrationer i samband med mötet i Seattle. Dessa oroligheter var utan tvekan en av orsakerna till att det inte fanns något brett politiskt tryck på att genomföra mötet med framgång, snarare tvärtom.

Enligt vad utskottet har erfarit har den nya amerikanska regeringen nu en positivare inställning till att få i gång förhandlingsrundan. Svagare ekonomiska utsikter brukar förmå Förenta staterna att inta en positivare attityd till en liberalisering av världshandeln.

Också Europeiska unionen arbetar fortfarande på att få i gång en bred och allomfattande förhandlingsrunda. Detta bekräftades senast av Europeiska rådet i Göteborg, som framhöll att unionen alltjämt har som mål att få i gång en ny ambitiös och balanserad förhandlingsrunda om frihandel vid WTO:s fjärde ministermöte i Doha i november. Toppmötet konstaterade att förhandlingsrundan bör se till samtliga WTO-medlemmars intressen, inte minst u-ländernas, och bevisa att handelsordningen kan ge ett svar på de oroliga frågor som det civila samhället ställer.

I sitt utlåtande till stora utskottet anser utrikesutskottet (UtUU 2/2001 rd) att det i ett helhetsperspektiv är positivt för Finland att en ny förhandlingsrunda kommer i gång.

Stora utskottet omfattar denna ståndpunkt, men understryker att alla parter, också Europeiska unionen, måste visa flexibilitet och ingående analysera orsakerna till att mötet i Seattle misslyckades. EU:s beslut "allt utom vapen" i februari i år, som innebär att importen från de minst utvecklade länderna genom vissa övergångsordningar avregleras helt, är ett steg i denna riktning. Också en bredare strategi med kompletterande inslag av olika internationella avtalsarrangemang och instrument kunde bidra till att en gemensam dagordning för förhandlingarna kan godkännas.

Förhandlingar om jordbruket

Förhandlingar om jordbruket inleddes i mars 2000 utifrån besluten under den föregående Uruguayrundan. Det har varit nödvändigt att öppna förhandlingarna om jordbruket redan därför att specialarrangemangen för behandling av jordbruksstödet enligt olika WTO-avtal går ut 2003. Efter detta kan frågor som har med EU:s gemensamma jordbrukspolitik att göra i större omfattning hänvisas till WTO:s bindande tvistlösningsmekanismer, om avtal inte går att uppnå. Det är i varje fall säkert att de påbörjade jordbruksförhandlingarna kommer att ingå som ett led i en övergripande WTO-lösning, som också omfattar en ny, bred förhandlingsrunda.

WTO:s jordbrukskommitté beslutade vid sitt utvärderingsmöte i mars 2001 att förhandlingarna skall fortsätta och slog fast ett arbetsprogram för det. Också EU har levererat sina förslag om olika förhandlingsteman. *Utskottet understöder de förhandlingspositioner som slagits fast under Finlands EU-ordförandeskap med följande anmärkningar:*

Marknadstillträde

EU talar i sitt förhandlingsförslag för en försiktig öppning av marknaden. Benämningarna på jordbruksprodukter och livsmedel bör skyddas mot missbruk samtidigt som rätten att använda geografiska ursprungsbenämningar värnas. För konsumentskyddet och en rättvis konkurrens är

det vidare viktigt att förpackningsmärkningarna regleras.

Enligt utskottets uppfattning stöder de senaste tidernas livsmedelsekonomiska kriser i Europa EU:s försiktiga hållning till frågan om marknadstillträde. Just nu måste det gå att utveckla jordbruks- och livsmedelsproduktionen i Europa utan att producenterna och industrin samtidigt utsätts för stark konkurrens som bryter ner produktionsvillkoren och för ett tryck på att anpassa sig på grund av detta. Vidare anser utskottet att det vid förhandlingarna bör utredas vilka möjligheter det finns att begränsa marknadstillträdet för jordbruksprodukter och livsmedel som framställts med tvivelaktiga metoder med hänsyn till människors och djurs välfärd, rättigheter och hälsa samt konsumentskyddet och en bärkraftig utveckling av miljön och undersöka detta parallellt med de europeiska ländernas ambitioner att utveckla sin egen produktion.

Interna stöd och exportstöd

Besluten utifrån Agenda 2000 inskränker EU:s förhandlingsmarginal vid jordbruksförhandlingarna. Enligt erhållen utredning har EU beredskap att förhandla om sänkta exportstöd på det villkor att alla former av exportstöd behandlas på samma sätt. Med detta avses en kritisk granskning av exportkreditsystem, livsmedels hjälp och anlitan av statliga handelsbolag för export av en typ som förekommer framför allt i USA och Kanada. Det finns en beredskap för fortsatta reformer av de interna stöden, inte minst den typ som är betingad av produktionsmängderna. Vad gäller s.k. grönt stöd, till exempel miljöstöd för jordbruket, har EU som mål att utvidga stödet till icke handelsrelaterade aspekter.

De kriser som på senare tid drabbat jordbruks- och livsmedelssektorn har försatt EU i en besvärlig förhandlingssituation i och med att stödbehovet snarare ökat än minskat. Utskottet framhåller att omfattande eftergifter beträffande interna stöd betyder svårigheter också för Finland. Utskottet omfattar den ståndpunkt som utrikesutskottet fört fram i sitt utlåtande och understryker att det måste gå att bedriva jordbruk

enligt principen om en bärkraftig utveckling inom hela Europeiska unionen, Finland medräknat, också efter en eventuell ny förhandlingsrunda.

Icke handelsrelaterade frågor och särbehandling av u-länderna

EU utgår i sitt förhandlingsupplägg från att WTO-avtalet skall medge åtgärder som värnar miljön och tryggar en livskraftig landsbygd. Samtidigt skall åtgärderna vara öppna, riktade och i minsta möjliga grad vara ägnade att snedvrida konkurrensen. Jordbruket har en multifunktionell uppgift, som kräver tillbörlig hänsyn.

Tryggad livsmedelssäkerhet räknas också till de icke handelsrelaterade frågorna inom jordbruket. Trots att den av EU pådrivna försiktighetsprincipen på senare tid — delvis utan grund och i strid med gemensamt överenskomna regler — har använts också mot produkter som produceras i EU, är det viktigt att principen tillämpas. *Det bör också ses till att produkterna är riktigt märkta för att konsumenterna skall kunna informera sig om deras innehåll och ursprung.*

Enligt erhållen utredning står EU ensamt i förhandlingarna när det gäller djurhälsa och etiskt hållbara produktionsmetoder. Detta är förklarligt inte minst med tanke på u-länderna, men utskottet menar att det är motiverat att uppmärksamma frågan med hänsyn till framtida krav och de åtgärder som redan nu vidtagits inom EU.

Beslutet "allt utom vapen" i februari 2001 är ett viktigt initiativ från EU:s sida när det gäller hänsyn till de minst utvecklade ländernas särskilda intressen. Det måste dock framhållas att beslutet kommer att få betydande konsekvenser för EU-ländernas egen produktion, speciellt inom sockersektorn. *Utskottet medger att det är en stor utmaning att samordna målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik och u-landspolitik i praktiken och att det krävs balans mellan delvis motstridiga intressen. Utskottet understöder strävandena i EU:s position att också andra u-länder skall erbjudas tullpreferenser. Utskottet omfattar kravet att livsmedelshjälp skall vara tillåten bara som humanitärt bistånd. Vidare un-*

derstryker utskottet att jordbrukets multifunktionalitet är en viktig aspekt också i u-länderna, där insatserna för att bekämpa fattigdomen och skydda miljön har ett väsentligt samband med en livskraftig landsbygd.

Förhandlingar om tjänster

Också förhandlingarna om tjänster startade 2000 utifrån nuvarande WTO-regler. Vid utvärderingsmötet i mars 2001 avtalades om förhandlingsdirektiv och uppläggning av s.k. åtagandeförteckningar.

Förhandlingarna om liberalisering av tjänster är politiskt ytterst känsliga. I princip kan liberaliseringen gälla vilken som helst tjänstesektor, däribland infrastrukturella tjänster, där privatisering har gett vissa dåliga erfarenheter. Till exempel en höjning av priset på vatten har i många u-länder rent av lett till omfattande oroligheter. Strukturellt är serviceindustrierna i i-länderna och u-länderna mycket olika och det befaras att en liberalisering kan gynna företag i i-länderna i oskälighet. Vidare har många tjänstesektorer också i i-länderna varit offentliga eller halvoffentliga monopol, och därmed är det svårt att hitta en gemensam politisk linje ens mellan dem. Frågan är också förknippad med en motiverad oro för hur det skall gå med den grundläggande servicen i välfärdssamhället, bl.a. hälsovårds- och utbildningstjänsterna.

Enligt utredning till utskottet befinner sig förhandlingarna om tjänster fortfarande i en mycket teknisk, om än viktig fas. EU har levererat elva förslag till öppning av tjänstesektorn (affärliv, yrkesverksamhet, telekommunikation, distribution, byggverksamhet, transport, finansiering, miljö, turism, post- och kurirverksamhet och energi). Enligt vad utskottet har erfarit kommer EU inte på detta stadium att lägga några förslag om undervisnings-, kultur- eller hälsovårdstjänster.

Privata tjänster

I EU:s förslag har tjänster, som traditionellt producerats i den öppna sektorn och som redan utifrån EU:s regelverk är konkurrensutsatta, en

framträdande ställning. Inte minst i telekommunikationssektorn kan finländska företag räkna med betydande möjligheter när tjänsterna liberaliseras. Till denna del har utskottet ingenting att anmärka på i fråga om statsrådets strategi i beredningen.

Offentliga tjänster, medlemsstaternas befo-genheter

Enligt en utredning från utrikesministeriet till utskottet faller offentliga tjänster med stöd av artikel 1.3 i GATS-avtalet redan nu utanför avtalet. Enligt utredningen avgör varje stat själv vad den avser med en offentlig tjänst. Det betyder att WTO:s medlemsstater inte kan tvingas att privatisera sina tjänster eller att ingå åtaganden om att öppna dem för konkurrens i större omfattning än de själva önskar. GATS-avtalet erkänner WTO-medlemmarnas rätt att reglera tjänstesektorn utifrån nationella intressen.

Å andra sidan har det framförts att även om offentliga tjänster utesluts ur GATS-avtalet på ovan beskrivet sätt, är definitionen på dem mycket snäv och stämmer inte nödvändigtvis överens med vad som avses med samhällsrelaterade tjänster i Finland. Därmed finns det en viss risk för att tjänster, ofta kommunala, som producerats som köptjänster, av affärsverk och den s.k. tredje sektorn fortfarande omfattas eller kan omfattas av åtagandena att liberalisera tjänstehandeln. Det har också framkommit att en del av de tjänster som hos oss uppfattas som grundläggande samhällsrelaterade tjänster inom WTO kan hänföras till andra sektorer. Därför gäller det att uppmärksamma till exempel försäkringstjänster (pensions- och arbetsolycksfallsförsäkring), social- och hälsovårdstjänster, professionella tjänster inom utbildningsområdet och vissa miljötjänster.

Undervisning, hälso- och sjukvård, social service samt kultur- och miljövård är områden som också i framtiden bör ordnas utifrån nationella kulturella, folkhälsorelaterade och miljö- och kulturpolitiska riktlinjer snarare än handelspolitiska eller affärspolitiska hänsyn. *Stora utskottet betonar i sitt utlåtande (StoUU 1/1999 rd) inför ministermötet i Seattle att bastjänsterna inom*

social- och hälsovården samt de kulturella bas-tjänsterna bör undantas från liberaliseringsförpliktelserna inom tjänstesektorn. Utskottet ser ingen anledning att revidera denna ståndpunkt, utan understryker att också grundläggande utbildningstjänster och miljövård bör undantas från dessa förpliktelser. Vid förhandlingarna bör det också ses till att tjänster som hos oss uppfattas som grundläggande samhälleliga tjänster — oberoende av hur de produceras — inte omfattas av åtagandet att befria tjänstehandeln utan att det fattas ett medvetet beslut om detta på nationell nivå.

Under de senaste åren har fortbildning och kompletterande utbildning för vuxna, speciellt anställda visat sig vara en av de snabbast expanderande områdena i tjänstesektorn. Företagen är intresserade av denna typ av utbildning som affärsverksamhet, för det finns rikligt med både enskild och offentlig finansiering på detta område. I USA har företag redan delvis hand om den offentliga utbildningen och producerar kringtjänster. Vissa stora affärsföretag har sina egna högskolor eller ett mycket nära samarbete med högskolorna. USA har varit speciellt intresserat av handel med utbildningstjänster. Också EU har hyst ett visst intresse för saken, men unionen har begränsat sitt intresse till export av tjänster. Utskottet framhåller dock att det kan vara svårt att få jämlikhetskravet i vår utbildning, som är förknippat med vissa krav på utbildningens kvalitet och lärarnas behörighet, att gå ihop med frihandeln. I ett utvecklingspolitiskt perspektiv är det i alla fall mycket viktigt för Finland att grunden för utbildning och kultur förstärks globalt genom internationellt samarbete och att tillgången till informationsteknologi främjas i hela världen.

Genom Nicefördraget preciserades gränserna för EG:s gemensamma handelspolitik när det gäller offentliga tjänster, som undervisningstjänster och social- och hälsovårdstjänster. I artikel 133.6 i fördraget sägs att internationella avtal rörande handel med dessa tjänster omfattas av gemenskapens och medlemsstaternas delade behörighet. Stora utskottet omfattar den ståndpunkt som utrikesutskottet för fram i sitt utlåtande

och anser att Europeiska unionen vid förhandlingarna absolut måste hålla fast vid begränsningarna beträffande offentliga tjänster och att handeln med dessa tjänster inte bör öppnas som ett led i WTO:s avtalsordning på ett sätt som kan riskera medlemsstaternas utbud av offentliga tjänster och principerna för detta.

Intellectuell egendom och skydd av immateriella rättigheter

I princip är skyddet av intellektuell egendom och immateriella rättigheter viktigt för ett land som Finland med en utrikeshandel som bygger på högteknologi och know-how. Det krävs ett globalt skydd för att möjliggöra investeringar i forskning och produktutveckling. Detta gäller inte enbart Finland utan hela Europa. Utskottet menar att de handelsrelaterade aspekterna på ett adekvat skydd av intellektuell egendom och immateriella rättigheter bör inta en viktig ställning i WTO:s avtalsordning och att skyddsnivån skall vara en högprioriterad fråga vid bedömning av nya länder som vill tillträda organisationen (däribland Ryssland och Kina).

Men skyddet av intellektuell egendom och immateriella rättigheter har blivit en brännande fråga också för u-ländernas och övergångsekonomiernas hälso- och sjukvård, läkemedelsförsörjning och livsmedelsproduktion. Samtidigt som vi erkänner betydelsen av en innovationsinriktad läkemedelsindustri för utvecklingen av den medicinska vetenskapen och uppkomsten av nya effektiva läkemedel, måste vi erkänna u-ländernas rätt att framställa läkemedel till ett pris som är skäligt i relation till deras inkomstnivå. Det är inte heller acceptabelt att till exempel jordbruket och livsmedelsproduktionen försvåras genom patentskydd. WTO-avtalen bör ta hänsyn till att det inte går att ta patent på mänsklighetens och naturens genetiska arv eller naturliga organismer på samma sätt som på tekniska innovationer, däribland biotekniska innovationer, om vilka gemenskapslagstiftning helt nyligen har antagits och satts i kraft.

Utskottet anser att det inom ramen för WTO måste tas fram metoder för överföring till exem-

pel av medicinsk kunskap och annan kunskap som har samband med människors grundläggande behov, t.ex. livsmedelsproduktion, — i förekommande fall också genom lösningar som avviker från patentskyddet. WTO:s medlemsstater och internationella organisationer bör genom bistånd och vid behov också genom avtal med företag ta ansvar för att läkemedelsförsörjningen i u-länderna kan säkerställas, vad gäller både basläkemedel och vacciner och nya dyra läkemedel. Utskottet understryker att det behövs en övergripande, samordnad strategi mellan olika internationella system för tillgången till läkemedel och patent på genetiskt modifierade produkter.

Handel och hälsa

Globaliseringsdebatten har tagit fart under de senaste åren och i det sammanhanget har "handel och hälsa" tagits upp, även om frågan i sig ännu inte officiellt har blivit uppförd på WTO:s dagordning. Kravet på säkra livsmedel är ett exempel på behovet att väga in hälsoaspekter i varu- och tjänstehandeln. Bland andra aktuella debatter i WTO just nu kan nämnas tillgången till läkemedel och skyddet av läkemedelspatent, inte minst för basläkemedel och vacciner (se ovan). Insatser för att främja folkhälsan och relationen mellan hälsa och handel har förts upp på den handelspolitiska dagordningen också på åtgärd av Världshälsoorganisationen (WHO).

Vad gäller bestämmelserna om livsmedelssäkerhet är det skäl att se över reglerna i den multilaterala handelsordningen och göra det lättare att ingripa i uppenbara missförhållanden. De nuvarande WTO-reglerna, t.ex. SPS-avtalet (Sanitary and Phytosanitary Agreement) om hälsa och växtskydd, ger en grund som bör preciseras och förbättras. Problemet är att det sker många brott mot de gällande reglerna och att övervakningen av deras efterlevnad är bristfällig. SPS-avtalet omfattar bara människo-, djur- och växtsjukdomar, men inte vissa problematiska eller oetiska produktionsmetoder (hormoner, GMO). Det befattar sig inte heller med produktionsmetoder som inte tar hänsyn till djurens välfärd. Det är

viktigt att följa försiktighetsprincipen inom dessa regelområden. Stora utskottet hänvisar till sitt tidigare utlåtande och förutsätter att Finland och EU bör ha rätt att förhindra att hormonkött och kött som behandlats med antibiotika får tillträde till marknaden, att det inte är nödvändigt att acceptera att bristfällig hygien i livsmedelskedjan kompenseras genom bestrålning eller dekontamination och att avtalsparterna vid marknadstillträdet för genetiskt modifierade organismer och livsmedel som producerats med hjälp av dem får iaktta den skyddsnivå som de anser att skyddet för människornas, djurens och växternas hälsa samt miljöskyddet kräver.

Under det gångna året har Världshälsoorganisationen WHO iklätt sig en aktivare roll i dialogen om en bärkraftig utveckling och i globaliseringen inom det internationella samfundet. Samtidigt har WHO intensifierat sitt samarbete speciellt med WTO, men även med andra internationella ekonomiska handelsorganisationer. Utskottet anser att en sådan utveckling är positiv och att Finland bör stödja den.

Handel och miljö

WTO är en handelsorganisation, inte en miljöorganisation. Det hör inte och kommer inte heller att höra till WTO att fatta beslut om miljövard. För detta har miljöområdet sina egna organisationer och processer. Men inom handeln och i sin egen verksamhet bör WTO arbeta för en bärkraftig utveckling och miljövard. I själva verket bör en bärkraftig utveckling och miljöhänsyn integreras horisontellt i WTO:s förhandlingsrundor och alla WTO-organs verksamhet. Utskottet anser att relationerna mellan WTO och internationella miljöavtal som reglerar handeln bör tydliggöras på så sätt att handelsreglerande miljöavtal erkänns som en jämbördig del av folkrätten i stället för att betraktas som underordnade WTO-avtalen.

WTO:s miljökommitté inrättades mot slutet av Uruguayrundan 1994. Den har till uppgift att granska sambandet mellan handelspolitik och miljöfrågor och försöka samordna dem på ett sätt som stöder en bärkraftig utveckling. Vidare har

kommittén rätt att utifrån detta lägga fram rekommendationer till ändring av WTO-reglerna. Handel och miljö hänger samman med stora politiska intressekonflikter. Enligt en grov uppdelning hävdar EU och vissa andra i-länder (bl.a. Norge och Schweiz) en allmän miljösynpunkt. USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland är miljötillvända närmast i frågor där de har handelspolitiska fördelar att vänta sig (t.ex. jordbruk). U-länderna anser i sin tur att den handelsrelaterade miljövärden är ett nytt instrument för att förhindra marknadstillträde för deras produkter på i-ländernas marknader.

Utskottet anser att de viktiga handelsfrågor i ett miljövarldsperspektiv är definitionerna på samma slags produkter (like product), olika märkningssystem och försiktighetsprincipen. Produktdefinitionerna bör ta hänsyn också till produkternas miljökonsekvenser, varmed avses dels råvaruansaffningens miljökonsekvenser, dels den belastning som framställningen av produkten ger upphov till. På detta sätt kan produkters miljökonsekvenser skilja dem från varandra. Med hjälp av märkningssystem kan det ses till att konsumenterna har en möjlighet att skilja på produkter som framställts på olika sätt. Försiktighetsprincipen och dess betydelse för marknadstillträdet för nya produkter spelar en stor roll och har gett upphov till tvister bland annat mellan EU och USA.

Handel och arbetsvillkor

I sitt tidigare utlåtande (StoUU 1/1999 rd) konstaterar stora utskottet att "tvångsarbete, användning av barnarbetskraft, diskriminering vid anställning samt avsaknad av fackliga rättigheter kan dock inte accepteras som konkurrensmedel i världshandeln" och att "en reglering av miniminormerna för arbetslivet på denna punkt är en förutsättning för ett hållbart världshandels-system". Utskottet omfattar fortfarande dessa ståndpunkten.

Stora utskottet och arbetspolitiska utskottet framhåller att det primära utvecklingsansvaret för arbetsvillkoren ligger hos Internationella arbetsorganisationen ILO. Handelspolitiska in-

strument kan och bör länkas till godkännande av ILO:s normer och en kontrollerad efterlevnad av dem.

Arbetsvillkoren blev en av nyckelfrågorna vid mötet i Seattle. U-länderna opponerar sig emot att de tas med i förhandlingarna, eftersom de befärar att i-länderna därigenom får ett motiv för en dold protektionism.

Enligt vad utskottet har erfarenhet har också EU erkänt behovet av en omprövning av de fastslagna riktlinjerna. *Utskottet stöder ambitionen att formulera en ny och bredare strategi som ger rum för sinsemellan kompletterande instrument och som uttryckligen tar fasta på ILO-konventionens normer och kontrollmekanismer. En utveckling av arbetsvillkoren kan stödjas också genom FN:s organisation för ekonomisk utveckling UNCTAD, utvecklingsbistånd och andra finansiella mekanismer, t.ex. genom utveckling av en god förvaltning i de biståndsmottagande länderna.*

Enligt utskottets mening är det nödvändigt att utarbeta en mekanism i samband med WTO-förhandlingarna som medger att dessa mål vägs in i spelreglerna för den internationella handeln.

Definitionen på en vara — hälsa, miljö och arbetsvillkor

De ovan behandlade frågorna har ett nära samband med ett centralt begrepp för regleringen av världshandeln, nämligen definitionen på samma slags varor (like product). Begreppet samma slags vara ingår i artikel I i GATT-avtalet och ligger till grund för genomförandet av bland annat principen om nationell behandling och förbudet mot diskriminering.

Definitionen på samma slags varor utgår från en jämförelse mellan varors fysiska egenskaper. Däremot har varans ursprung, tillverkningsland, framställningsmetoden eller någon annan liknande omständighet traditionellt inte fått inverka på bedömningen av om varor är av samma slag eller inte och har därmed inte kunnat ligga till grund till exempel för begränsningar i marknadstillträdet.

Faktum är i alla fall att konsumenterna i allt högre grad är medvetna om varors hälso- och miljörelaterade, sociala och etiska egenskaper och att dessa i många fall har blivit ett centralt element i varorna, en del av varans image och varumärke, brand.

Konsekvenserna av tillverkningen och användningen av varor har lyfts fram också i den allmänna globaliseringsdebatten, som framgår av kapitlen ovan, där relationen mellan handeln å ena sidan och hälsan, miljön och arbetsvillkoren å den andra har beskrivits. Det har ställts rättmätiga krav på inskränkningar i en varas marknadstillträde eller på förpackningsmärkningar som beskriver varornas egenskaper när det har gällt produktionsförhållandena i tillverkningslandet (däribland användning av barnarbetskraft), de anställdas rättigheter, varans miljö- och utvecklingseffekter i tillverkningsprocessen och efter avslutad användning, varans eventuella konsekvenser för konsumenternas hälsa och andra etiska frågor kring tillverkningsmetoderna, bl.a. djurskydd och djurförsök för att testa varor.

I u-länderna har dessa krav väckt motstånd för att de har befarats inbegripa dolda protektionistiska ambitioner. Detta är förståeligt. Situationen måste gå att lösa på ett sätt som tar hänsyn också till u-ländernas synpunkter och intressen.

Utskottet menar att det är viktigt att också frågor som har med definitionen på samma slags varor tas upp i WTO-förhandlingarna i ljuset av anmärkningarna ovan.

Handel och investeringar

Liberaliseringen av den internationella handeln har ett nära samband med gemensamma spelregler för gränsöverskridande investeringar och skydd av dem. Meningen var att MAI-avtalet som beretts inom OECD, men som aldrig blev antaget, var att kodifiera bestämmelserna om investeringsskydd, liberalisering av investeringar och tvistlösning. MAI-avtalet föll i stor utsträckning på kritiken mot de oklara sociala frågor och

frågor i anknytning till biståndssamarbete, miljö- och immateriella rättigheter som avtalet antogs ge upphov till. Bland de problem som lyftes fram i debatten kan nämnas rätten till nationalstaternas suveränitet i relation till det internationella kapitalet, möjligheten att bevara och utveckla livsmiljön och naturtillgångarna i världen som dels hela mänsklighetens, dels lokalbefolkningarnas gemensamma arv samt synpunkter på arbetarskyddet. Inom WTO fungerar en arbetsgrupp för handel och investeringar.

Riksdagens ekonomiutskott framhöll i sitt utlåtande (EkUU 7/1998 rd) om MAI-avtalet att en multilateral reglering av internationella investeringar behövs av flera olika skäl, däribland att de negativa konsekvenserna av globaliseringen kan begränsas endast genom en internationell avtalsram som omfattar så många stater som möjligt och att tillgången på investeringskapital som är en förutsättning för att världshandeln skall kunna utvecklas och levnadsstandarden i synnerhet i utvecklingsländerna höjas kan tryggas endast om investeringsskyddet kan garanteras i enlighet med internationella rättsregler.

Efter det stupade MAI-avtalet har EU alltjämt haft som mål att få till stånd en lurilateral ordning, även om försöken att återuppliva MAI-avtalet genom att ta in det i WTO-systemet har förkastats. *I sitt tidigare utlåtande (StoUU 1/1999 rd) har utskottet tagit upp ambitionen att få till stånd en lösning som beaktar utvecklingsländernas och de utvecklade ländernas intressen på lika villkor och som också inbegriper etiska regler för bl.a. de utländska investerarnas ansvar gentemot etableringslandet ("good corporate citizenship").*

Enligt vad utskottet har erfarit har EU i fråga om plurilaterala investeringsavtal på senare tid intagit en mera pragmatisk attityd inte minst till u-länderna. Detta betyder att den plurilaterala ordningen kunde göras mera flexibel genom olika slag av opt-out-mekanismer och de uppkomna luckorna tillgodoses genom bilaterala avtal. Utskottet omfattar på denna punkt EU:s grundläggande riktlinjer.

Handel och konkurrens

Efterhand som handelshindren har minskat har konkurrensbegränsningar, som inte omfattas av den traditionella handelspolitiken och som ofta beror på företagets verksamhet, relativt sett ökat i betydelse som handelshinder. Internationaliseringen och globaliseringen har lett till ökade gränsöverskridande konkurrensbegränsningar: internationella karteller, mekanismer för att utesluta utländska konkurrenter från marknaden, missbruk av ledande marknadsställning på den internationella marknaden och internationella företagskoncentreringar som begränsar konkurrensen. Också skillnaderna i nationell konkurrenslagstiftning eller avsaknaden av dem ger upphov till problem. Omkring en tredjedel av WTO-länderna saknar helt konkurrenslagstiftning.

WTO:s avtalsordning innehåller inga egentliga horisontella konkurrensregler. En arbetsgrupp som tillsattes 1996 ser på relationen mellan handels- och konkurrenspolitiken och områden som längre fram kunde tas upp till närmare skärskådande. En central fråga har att göra med u-ländernas ställning. Konkurrenslagstiftningen och konkurrenspolitiken spelar en erkänd roll för en bärkraftig ekonomisk utveckling. Till exempel internationella rena karteller opererar direkt på u-ländernas marknader.

Enligt erhållen utredning har EU föreslagit plurilaterala förhandlingar om en principiell ram för internationella konkurrensregler som ett led i nästa WTO-runda. Enligt EU:s förslag skall ramavtalet innehålla tre element: ett åtagande att stifta en konkurrenslagstiftning med förbud mot rena karteller, grundläggande regler för samarbete mellan konkurrensmyndigheter och en flexibel mekanism som tar hänsyn till skillnaderna i olika länders utveckling. Utskottet omfattar dessa mål och påpekar att en sådan ordning vore mycket viktig också för finländska företag i och med att den medger lättare marknadstillträde i handeln med tredje länder.

Utveckling av beslutsprocessen i WTO och tvistlösningssystemet

WTO-avtalen utgör det juridiska regelverket för den internationella handeln. Avtalen är bindande och förpliktar därmed medlemsstaterna att följa reglerna för internationell handel. WTO har i första hand som mål att främja en fri handel inom ramen för överenskomna regler. Såväl medborgare och företag som regeringar måste kunna lita på handelsreglerna, som också måste respekteras av motparten. En annan viktig uppgift för WTO är att tjänstgöra som offentligt forum för internationella handelsförhandlingar. WTO:s tvistlösningsmekanism spelar också en viktig roll i organisationens verksamhet. Handelsrelationer är ofta förknippade med tvister och tolkningen av internationella avtal är inte alltid entydig.

I WTO:s tvistlösningsförfarande kan en medlemsstat starta en process, om en annan medlemsstat begränsar handeln i strid med avtal och orsakar skada för den klagande. Parterna för bilaterala förhandlingar och om avtal inte nås tillsätts en panel för att lösa tvisten. Förslag om att tillsätta en panel ställs till organisationens skiljedomstol (DSB), där företrädare för regeringarna sitter med. WTO:s sekretariat lägger förslag om panelen för parterna efter att ha hört dem. De föreslagna personerna väljs från en lista över behöriga personer som läggs fram av WTO-medlemmarna. Om parterna inte kan acceptera förslaget, avgörs utnämningen av WTO:s generalsekreterare. Parterna kan också anmoda generalsekreteraren att utse panelen direkt utan förslagsförfarande. Panelisterna är i regel handelspolitiska experter, nuvarande eller före detta diplomater med insyn i WTO-avtalen. Inom ramen för ett klagomål utreder panelen grundligt om ett avtalsbrott har skett eller inte och lämnar en rapport i saken. På juridiska grunder får panelernas beslut överklagas hos ett appellationsorgan. Detta organ har som permanenta medlemmar sju internationellt erkända och av regeringarna oberoende lagfarna som utsetts av medlemsstaternas representanter.

WTO:s beslutsprocess och tvistlösningsmekanism är förknippade med en lång rad problem

som enligt utskottets uppfattning bör tas upp vid förhandlingarna.

För det första är det ett problem att medlemsstaterna har så totalt olika resurser att bevaka sina intressen. Detta är ett särskilt problem för utländerna, som till och med har svårigheter med en behörig representation i WTO:s organ. WTO:s juridiska rådgivning, som officiellt inrättades den 15 juli 2001 och som också Finland är med om att finansiera, är ett steg i rätt riktning på denna punkt.

Ett annat problem är det snäva partsbegrepp som tillämpas i WTO:s beslutsprocess och tvistlösning. Större intressen, som globala miljö- och värdsfrågor, blir inte representerade i WTO-organen, eftersom de inte drivs på av någon medlemsstat. *Internationella organisationer, t.ex. sådana som är underställda FN, och i FN ackrediterade frivilligorganisationer kunde möjligtvis få rätt att göra sig hörda också officiellt i WTO:s organ som intervenienter till exempel genom skrivelser till domstol ("amicus curiae").*

Vid tvistlösning bereder verkställigheten av sanktioner och deras konsekvenser problem. Sanktionerna behandlar medlemsstaterna mycket olika beroende på hur omfattande världshandel medlemsstaterna bedriver. Läget är betydligt sämre för små medlemsstater än för stora handelsmakter, som inte nödvändigtvis lider någon ekonomisk skada av små medlemsländers sanktioner. *Kollektiva sanktioner har föreslagits som lösning på problemet. Det är viktigt att utveckla denna möjlighet i framtiden, menar utskottet.*

Det är vidare ett problem att panelernas avgöranden, som bygger på mycket grundliga utredningar, i regel nästan alltid överklagas hos appellationsorganet och detta är en oskälig belastning för hela systemet. Det har påståtts att enskilda tvistlösningspaneler i själva verket har förlorat sin betydelse när det gäller WTO-reglerna och att själva avtalsbestämmelserna därigenom förlorar sin betydelse. En möjlighet att utveckla detta vore att inskränka rätten att besvära sig över panelernas avgöranden.

Förhandlingsprocessens öppenhet och frivilligorganisationernas medverkan

De frågor som behandlas i världshandelsorganisationen griper så långt in i många områden av samhällslivet och på alla nivåer att de enligt utskottets mening ställer särskilda krav på förberedelserna inför förhandlingarna både i Finland och EU. Det är uppenbart också på grund av de allt starkare globalisationskritiska rörelserna i det civila samhället. Kravet på en öppen och interaktiv beredning och beslutsprocess gäller lika väl den nationella beredningen som beredningen i EU. Regeringen bör gå in för största möjliga öppenhet i förberedelserna inför förhandlingarna och under själva förhandlingarna gentemot det civila samhället och olika intresseorganisationer. Utskottet menar att WTO:s egna strävanden mot större öppenhet i att göra grundläggande information tillgänglig till exempel på Internet bör stödjas kraftfullt.

Utskottet förutsätter att regeringen för sin del bereder väg för en allsidig medborgardebatt i saken genom att lägga fram adekvat information och inhämta utlåtanden i behövlig omfattning.

Uppföljning av förhandlingsrundan och förberedelserna inför den i parlamentet

WTO bör utvecklas som organisation också vad gäller den parlamentariska uppföljningen. Ju öppnare förhandlingsordningen blir, desto mer bör betydelsen av den parlamentariska uppföljningen understrykas, eftersom parlamenten i en representativ demokrati utgör det viktigaste organet som företräder folkets åsikt gentemot organisationer på regeringsnivå. Frivilligorganisationerna får också lätt fram sin åsikt genom de nationella parlamenten.

Den parlamentariska uppföljningen kan ordnas på två olika sätt, genom att lyfta fram och effektivisera uppföljningen på nationell nivå i relation till regeringarna i WTO-länderna eller genom att inrätta ett eget särskilt parlamentariskt organ för WTO. Med hänsyn till Finlands riksdag anser utskottet att den nationella uppföljningen bör utvecklas. Det är dock skäl att notera

att det inom Interparlamentariska unionen IPU och Europaparlamentet förekommit en viss aktivitet för att inrätta ett bredare parlamentariskt forum. IPU arrangerade den 7—8 juni 2001 en parlamentarikerkonferens kring temat världshandeln. Utifrån den kan det förmodas att den gemensamma parlamentariska uppföljningen av WTO-processen blir effektivare och att det uppstår en struktur för uppföljningen. IPU har ombetts arrangera ett parlamentariskt möte i samband med ministermötet i Doha.

Det finns två element inbyggda i den nationella parlamentariska uppföljningen. Parlamenten måste få en möjlighet att följa de nationella förberedelserna och påverka dem. Utskottet anser att Finlands grundlag på denna punkt ger tillräckliga möjligheter. *Utskottet förutsätter dock att regeringen regelbundet informerar riksdagen om förberedelserna inför Världshandelsorganisationens förhandlingsrundor och om viktiga*

ståndpunkter i Finland och EU när dessa bereds.

En möjlighet är att parlamentarikerna är med i de nationella delegationerna och den vägen ser till att följa upp förhandlingarna ur parlamentarisk synvinkel. Flera WTO-länder gjorde så redan vid ministermötet i Seattle och denna praxis följs till exempel vid internationella miljökonferenser och vissa FN-organ. *Utskottet förutsätter att riksdagen bereds tillfälle att vara med i Finlands nationella delegation vid WTO:s fjärde ministermöte i Doha i Qatar 9—13 november 2001.*

Utlåtande

Stora utskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att statsrådet bör beakta det ovan anförda.

Helsingfors den 21 september 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Esko Aho /cent
vordf. Kimmo Kiljunen /sd
vordf. Kirsi Piha /saml
medl. Maria Kaisa Aula /cent
Tuija Brax /gröna
Mikko Elo /sd
Jouko Jääskeläinen /kd
Tarja Kautto /sd
Juha Korkea-aho /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Johannes Leppänen /cent
Leena Luhtanen /sd
Håkan Nordman /sv
Outi Ojala /vänst
Jussi Ranta /sd
Jouko Skinnari /sd

Katja Syvärinen /vänst
Marja Tiura /saml
Matti Vanhanen /cent
Marjatta Vehkaoja /sd
Jari Vilén /saml
Matti Väistö /cent
ers. Tuula Haatainen /sd
Timo Kalli /cent
Risto Kuisma /ref
Markku Markkula /saml
Kalevi Olin /sd
Margareta Pietikäinen /sv
Leena Rauhala /kd
Mirja Ryyänen /cent
Kari Uotila /vänst
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Pekka Nurminen.