

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2005 rd

Regeringens proposition om godkännande av avtalet om status för den militära och civila personal vid de högkvarter och de styrkor som kan komma att ställas till Europeiska unionens militära stabs och Europeiska unionens förfogande, avtalet om avstående från skadeståndskrav i samband med EU-ledda krishanteringsoperationer och det andra tilläggsprotokollet till avtalet mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i partnerskap för fred om status för deras styrkor samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalen och protokollet som hör till området för lagstiftningen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 februari 2005 en proposition om godkännande av avtalet om status för den militära och civila personal vid de högkvarter och de styrkor som kan komma att ställas till Europeiska unionens militära stabs och Europeiska unionens förfogande, avtalet om avstående från skadeståndskrav i samband med EU-ledda krishanteringsoperationer och det andra tilläggsprotokollet till avtalet mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i partnerskap för fred om status för deras styrkor samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i

avtalen och protokollet som hör till området för lagstiftningen (RP 268/2004 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen ska godkänna 1) det i Bryssel den 27 november 2003 mellan Europeiska unionens medlemsstater ingångna avtalet om status för den militära och civila personal som utstationeras vid de högkvarter och de styrkor som kan komma att ställas till Europeiska unionens förfogande (*EU-SOFA*), 2) det i Bryssel den 28 april 2004 mellan Europeiska unionens medlemsstater ingångna avtalet om skadeståndskrav från en medlemsstat på en annan medlemsstat för skada i samband med en EU-ledd krishanteringsoperation (*avtalet om avstående från skadeståndskrav*), 3) det andra tilläggsprotokollet, ingånget den 19 december 1997, till avtalet (*PfP—SOFA*) mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i partnerskap för fred om status för deras styrkor (*andra tilläggsprotokollet*). Regeringen föreslår vidare att riksdagen ska godkänna också 4) att ett uttalande med anledning av artikel 17 i avtalet ges och 5) att Finland samtidigt som det åtar sig att iakttäta det andra tilläggsprotokollet hänvisar till sitt tidigare uttalande om artikel VII i det avtal som avses i protokollet. Dessutom innefattar propositionen förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalen och protokollet som hör till området för lagstiftningen.

Det förstnämnda avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater träder i kraft internationellt den första dagen i den andra månaden efter att den sista medlemsstaten har meddelat att dess konstitutionella förfarande har avslutats. Dessamma gäller det andra avtalet. Det andra tilläggsprotokollet har trätt i kraft internationellt i april 1999. Protokollet träder i kraft för Finlands del den dag då Finlands godkännandeinstrument deponeras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid de tidpunkter som bestäms genom förordningar av statsrådet och republikens president samtidigt som avtalen och protokollet träder i kraft internationellt för Finlands del.

Enligt propositionens motivering till behandlingsordning kan avtalen och protokollet godkännas med enkel majoritet och förslagen till lagar om ikraftsättande av dem behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är inte helt entydigt hur speciellt artiklarna 12 och 17 i det förstnämnda avtalet och artikel 4 i Parisprotokollet i det andra tilläggsprotokollet förhåller sig till grundlagen och därför har regeringen ansett det tillrådligt att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Behovet av riksdagens samtycke och godkännandebeslutandenas räckvidd

Riksdagens samtycke. Enligt grundlagens 94 § 1 mom. godkänner riksdagen bland annat fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Enligt praxis i grundlagsutskottet ger riksdagen genom ett specifikt beslut sitt samtycke till sådana reservationer, uttalan-

den och förklaringar till fördragsbestämmelser som påverkar innehållet i en för Finland bindande internationell förpliktelse eller förpliktelsens omfattning i relation till fördraget (t.ex. GrUU 21/2003 rd, s. 2/I, GrUU 9/2003 rd, s. 2, GrUU 4/2002 rd, s. 2/I, GrUU 29/2001 rd, s. 2/I, GrUU 4/2001 rd, s. 2/I).

Avtalen i propositionen och det andra tilläggsprotokollet som hänvisar till det s.k. Parisprotokollet innehåller en rad bestämmelser i fråga om vilka det i propositionens motivering har redogjorts på behörigt sätt och i detalj utifrån praxis i grundlagsutskottet att de hör till områ-

det för lagstiftningen. Därför behövs riksdagens samtycke till avtalen och det andra tilläggsprotokollet.

Regeringen begär riksdagens samtycke också till att Finland när det förbinder sig till EU SOFA ger ett uttalande om att artikel 17 i avtalet inte ger domstolarna i den sändande staten rätt att utöva sin jurisdiktion på Finlands territorium. Uttalandet handlar om en fråga som är betydelsefull med tanke på bestämmelserna om statens suveränitet i grundlagen och därför behövs riksdagens samtycke till uttalandet.

Regeringen begär att riksdagen ytterligare ska ge sitt samtycke till att Finland när det förbinder sig till det andra tilläggsprotokollet hänvisar till sitt uttalande om artikel VII i Nato SOFA som det gav i samband med ratificeringen av Pfp SOFA. Det går ut på att om Finland godkänner att den sändande statens militära myndigheter har rätt att utöva jurisdiktion betyder det inte att domstolarna i den sändande staten har rätt att utöva jurisdiktion på Finlands territorium. Även om denna hänvisning som i sig tydliggör det rättsliga läget kanske inte längre formellt anger Finlands internationella förpliktelser innehåll och omfattning till denna del är hänvisningen i en fråga som denna, som är betydelsefull med tanke på statens suveränitet, fullt motiverad. Med beaktande dessutom av att det andra tilläggsprotokollet i viss mån breddar räckvidden för Finlands internationella förpliktelser enligt Pfp SOFA anser utskottet att riksdagens samtycke till hänvisningen behövs.

Godkännandebeslutens räckvidd. Riksdagen godkänner fullt ut båda avtalen mellan Europeiska unionens medlemsstater utifrån propositionen. Det svarar mot nuvarande praxis som grundar sig på 94 § 1 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 38/2001 rd, s. 3/II, GrUU 11/2000 rd, s. 3/I).

I det andra tilläggsprotokollet hänvisas till Parisprotokollet som utöver bestämmelser som faller inom medlemsstaternas behörighet omfattar bestämmelser om tullar som faller inom gemenskapens exklusiva behörighet. Därför föreslår regeringen att riksdagen godkänner det and-

ra tilläggsprotokollet till den del det faller inom Finlands behörighet. Också detta svarar mot vedertagen praxis (t.ex. GrUU 48/2004 rd, s. 3/I).

Avtalsbestämmelserna i relation till grundlagen

Statens suveränitet

Premisser för bedömningen. Bestämmelsen om statens suveränitet i grundlagens 1 § 1 mom. ska enligt förarbetena till grundlagen granskas i skenet av Finlands internationella förpliktelser och särskilt med beaktande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 73/II).

Enligt grundlagens 1 § 3 mom. deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Momentet spelar en viss roll för tolkningen när en internationell förpliktelse står i strid med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. Enligt förarbetena till grundlagen är det befogat att utgå från att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som endast i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet (RP 1/1998 rd, s. 74/II).

Utskottet har slagit fast att Finlands medlemskap i Europeiska unionen är en viktig och redan etablerad form av deltagande i internationellt samarbete (GrUU 38/2001 rd, s. 5/I, GrUU 6/2004 rd, s. 2/II). Att tolka suveränitetsbestämmelserna i grundlagens 1 § utifrån att Finland är medlem i Europeiska unionen innebär enligt utskottets tidigare ståndpunkt att man måste ta hänsyn till att medlemskapet har medfört vissa begränsningar i suveräniteten i olika delar av det allmänna (GrUU 43/2004 rd, s. 2, GrUU 6/2004 rd, s. 2/II).

Finlands medlemskap i Europeiska unionen inverkar därmed på den konstitutionella bedömningen av de två avtal mellan unionens medlemsstater som ingår i den föreliggande propositionen.

Det andra tilläggsprotokollet i propositionen kompletterar i sin tur Finlands nuvarande inter-

nationella förpliktelser genom att det utvidgar tillämpningen av Nato SOFA i PfP SOFA till Natos internationella högkvarter och den militära och civila personalen vid den. Det är betydelsefullt med tanke på grundlagen att artikel 4 i Parisprotokollet som det hänvisas till i det andra tilläggsprotokollet innehåller justeringar också i sådana bestämmelser i Nato SOFA som i tiden gjorde att lagen om sättande i kraft av PfP SOFA och dess tilläggsprotokoll behandlades i s.k. in-skränkt grundlagsordning (GrUU 6/1997 rd).

Till sin konstitutionella natur är denna ikraft-trädandelag en s.k. undantagslag och kan ändras i vanlig lagstiftningsordning om den ändrande lagen inte utvidgar de undantag som görs genom den i grundlagen. Också tillägg och ändringar som är oväsentliga för helheten men som i sig innebär att undantaget från grundlagen utvidgas en aning kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning om hela den fråga som en gång reglerades genom ett undantag från grundlagen inte därigenom ändrar karaktär (GrUU 38/2001 rd, s. 4, RP 1/1998 rd, s. 124/II).

Bestämmelserna om statens suveränitet i den nya grundlagen som trädde i kraft efter det att PfP SOFA och dess tilläggsprotokoll antagits och satts i kraft skiljer sig delvis från den tidigare regeringsformens bestämmelser om samma sak. Därför måste också det föreliggande andra tilläggsprotokollet — i motsats till vad som är fallet i propositionen — primärt bedömas med tanke på den nya grundlagen och först sekundärt med tanke på lagen om sättande i kraft av PfP-avtalet och dess tilläggsprotokoll (GrUU 38/2001 rd, s. 4/I).

Jurisdiktion. I artikel 4 i Parisprotokollet i *det andra tilläggsprotokollet* i propositionen finns bestämmelser om utövande av jurisdiktion som modifierar artikel VII i Nato SOFA. I samband med ratificeringen av PfP SOFA har Finland gett ett uttalande om att Finland inte godkänner att den sändande staten har rätt att utöva jurisdiktion på Finlands territorium. Enligt en utredning som utskottet fick redan i samband med behandlingen av PfP SOFA anser Förenta staterna, som är depositarie för avtalet, att Finlands uttalande

tillåter en genomförbar tolkning (GrUU 6/1997 rd). Utskottet menar att det andra tilläggsprotokollet harmonierar med uttalandet, som Finland ytterligare avser att hänvisa till när det förbinder sig till tilläggsprotokollet. Därmed ger det andra tilläggsprotokollet inte en främmande stat eller ett internationellt högkvarter rätt att utöva jurisdiktion på Finlands territorium och då är frågan inte heller problematisk med tanke på suveränitetsbestämmelserna i grundlagen.

Artikel 17 i EU SOFA innehåller bestämmelser om hur jurisdiktionen är uppdelad mellan den sändande och den mottagande staten. De gäller utövande av straffrättslig och disciplinär jurisdiktion och domsrätt gentemot militär och civil personal som hör till den sändande statens styrkor. I sin bedömning av PfP och Nato SOFA 1997 ansåg grundlagsutskottet att det rimmade illa med 1 och 2 § om statens suveränitet och utövande av domsrätt i Finlands dåvarande regeringsform att befogenheter utifrån nästan likadana bestämmelser gavs en utländsk myndighet (GrUU 6/1997 rd, s. 2/II). Utskottets dåvarande bedömning påverkades inte bara av tolkningspraxis enligt regeringsformen utan av att den sändande staten enligt den explicita lydelsen i avtalet hade rätt att utöva domsrätt i "den mottagande staten", dvs. till exempel på finskt territorium. Dessutom spelade det en viss roll att riksdagens samtycke enligt den tidens praxis över huvud taget inte sträckte sig till de tilltänkta reservationerna eller uttalandena till avtalen. Därför påverkade den i propositionen uttryckta avsikten att komma med ett uttalande inte på den konstitutionella bedömningen av avtalet och förslaget till lag om att sätta i kraft det (GrUU 6/1997 rd, s. 3/I).

I artikel 17.1 i föreliggande EU SOFA nämns den sändande statens rätt att utöva jurisdiktion i "den mottagande staten" inte. Enligt propositionens motivering har framför allt Finland och Sverige av konstitutionella skäl krävt att uttrycket inte tas in i avtalstexten. Meningen har varit att uttrycka att myndigheterna i den sändande staten inte har rätt att utöva jurisdiktion utifrån artikel 17 på Finlands eller Sveriges territorium

när någondera staten är mottagande stat enligt avtalet.¹

Regeringen begär riksdagens samtycke också till att Finland i samband med tillträdet till EU SOFA kommer med ett uttalande om att artikel 17 i avtalet inte ger domstolarna i den sändande staten rätt att utöva jurisdiktion på Finlands territorium. Det är viktigt att riksdagen ger sitt samtycke till uttalandet med tanke på suveränitetsbestämmelserna i grundlagen, menar utskottet (jfr GrUU 9/2003 rd, s. 4/I och kläm).

Om man beaktar lydelsen i artikel 17.1 i EU SOFA och hur det kommit till och Finlands uttalande i samband med tillträdesdokumenten ger det enligt grundlagsutskottets mening inte myndigheten i den sändande staten rätt att utöva jurisdiktion på Finlands territorium och står därmed inte i strid med bestämmelserna om statens suveränitet i grundlagen.

Militärpolisens befogenheter. På grund av artikel 4 i Parisprotokollet i *det andra tilläggsprotokollet* har PfP-styrkornas internationella högkvarter samma rätt som militära förband i en stat som sänder PfP-styrkor — enligt artikel VII.10.a i Nato SOFA — att bevaka förläggningar, anläggningar och andra platser som de disponerar enligt avtal med den mottagande staten. Dessutom kan militärpolisen vidta alla lämpliga åtgärder för att garantera ordning och säkerhet på sådana platser.

Bestämmelserna i det andra tilläggsprotokollet möjliggör utan vidare att offentlig makt utövas på Finlands territorium. Å andra sidan är det inom ramen för det nuvarande fredspartnerskapet ovanligt med ett internationellt högkvarter i Finland. Dessutom är det alltid fråga om tillfällig närvaro. Utskottet anser att det med hänsyn till sakens natur är begripligt och motiverat att

militära enheter och högkvarter själva svarar för bevakningen av lokaler i sin besittning och för att upprätthålla ordningen och säkerheten i dem. Militärpolisens befogenheter omfattar i praktiken den behöriga styrkans egen personal. Enligt artikel VII.10.b i Nato SOFA får militärpolisen agera utanför platser som anvisats för ett högkvarter bara om det finns en överenskommelse om det mellan myndigheterna i den mottagande och sändande staten och också då i samverkan med myndigheterna i den mottagande staten. Dessutom ska åtgärderna begränsas till vad som är nödvändigt för att upprätthålla disciplin och ordning bland de behöriga anställda.

För utstationering av styrkor eller högkvarter krävs det alltid ett särskilt avtal mellan den sändande och den mottagande staten. När den mottagande staten anvisar anläggningar för den sändande statens styrkor kan den begränsa militärpolisens befogenheter och enligt utskottets mening åtminstone i viss mån inverka på hurdana åtgärder som är lämpliga ur Finlands synvinkel för att upprätthålla ordning och säkerhet i anläggningarna.

Trots att bestämmelserna i det andra tilläggsprotokollet är betydelsefulla med tanke på statens suveränitet handlar de enligt utskottets mening — inte minst om man beaktar fredspartnerskapets natur — om sådana normala förpliktelser i det moderna internationella umgänget som bara ytterst obetydligt inverkar på statens suveränitet. Därmed står arrangemanget inte i strid med grundlagens bestämmelser om statens suveränitet.

Med stöd av *artikel 12.1 i EU SOFA* har den sändande statens förband polisiär myndighet i anläggningar, som läger, inrättningar och högkvarter, som uteslutande används av dem. Utanför anläggningarna får den sändande statens polis enligt artikel 12.2 agera bara efter överenskommelse med den mottagande statens myndigheter och i samarbete med dem.

I avtalet begränsas befogenheterna territoriellt till de anläggningar som används av den sändande statens förband och materiellt till åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla ordning och säkerhet i dem. Den sändande och den

¹ Sverige och Österrike har vardera i samband med att EU SOFA undertecknades lämnat ett uttalande om att artikel 17 inte ger den sändande staten någon rätt att utöva jurisdiktion på svenskt eller österrikiskt territorium. Enligt utredning till utskottet har Sverige och Österrike dessutom lämnat uttalanden med motsvarande innehåll när de deponerat sina tillträdesdokument.

mottagande staten avtalar särskilt om den sändande statens polisiära myndighet. När avtal ingås är det därmed möjligt att säkerställa att befogenheterna håller sig inom de gränser som anges i artikel 12.1. Utskottet ser inte detta som ett problem med tanke på grundlagens bestämmelser om suveränitet.

Inte heller bestämmelsen i artikel 12.2 i EU SOFA om den sändande statens polisiära myndighet utanför anläggningar som används av dess förband är problematisk med tanke på grundlagen. Verksamheten är bunden vid myndighetens medverkan i den mottagande staten och inskränker sig till vad som är nödvändigt för att upprätthålla disciplin och ordning bland personalen vid den sändande statens förband.

Skyldighet att samarbeta. Med hjälp av artikel 4 i Parisprotokollet i *det andra tilläggsprotokollet* i propositionen justeras också artikel VII.5.a i Nato SOFA där det sägs att myndigheterna i den mottagande och sändande staten är skyldiga att bistå varandra i att anhålla någon från den sändande statens personal eller dennes anhöriga inom den mottagande statens territorium och att överföra personen till den myndighet som ska utöva domsrätt enligt Nato SOFA. Utskottet anser inte att en sådan bestämmelse om skyldighet för myndigheterna att bistå varandra — inom gränserna för deras territoriella och sakliga behörighet — står i strid med grundlagens bestämmelser om statens suveränitet (jfr GrUU 6/1997 rd, s. 3).

Beslut om godkännande och lagförslagen

Avtalen och det andra tilläggsprotokollet i propositionen berör alltså inte grundlagen på det sätt som avses i grundlagens 94 § 2 mom. Där-

med kan beslut om att godkänna avtalen och tilläggsprotokollet fattas med enkel majoritet. Likaså kan det beslutas med enkel majoritet om riksdagens samtycke till ett uttalande om artikel 17 i EU SOFA och en hänvisning till Finlands tidigare uttalande om PfP—SOFA.

Bestämmelserna i förpliktelseerna är inte problematiska med tanke på grundlagen och det finns inte heller någonting att anmärka på i fråga om lagförslagen i konstitutionellt hänseende. Därför kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke är nödvändigt för 1) det i Bryssel den 27 november 2003 ingångna avtalet EU-SOFA mellan Europeiska unionens medlemsstater, 2) ett uttalande om artikel 17 i avtalet, 3) det i Bryssel den 28 april 2004 ingångna avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater om avstående från skadeståndskrav, 4) det i Bryssel den 19 december 1997 upprättade andra tilläggsprotokollet till avtalet PfP SOFA mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i partnerskap för fred och 5) Finlands hänvisning till sitt tidigare uttalande om artikel VII i s.k. Nato SOFA i detta tilläggsprotokoll,

att beslut om dessa fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 27 april 2005

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent

Simo Rundgren /cent (delvis)
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.