

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2005 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

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.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet, lagutskottet och försvarsutskottet lämnat utlåtanden (GrUU 16/2005 rd, LaUU 3/2005 rd, FsUU 2/2005 rd). Utlåtandena ingår som bilagor till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Sami Paatero, försvarsministeriet.

Dessutom har justitieministeriet lämnat skriftligt utlåtande i ärendet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner det i Bryssel i november 2003 mellan Europeiska unionens medlemsstater ingångna avtalet om status för den militära och civila personal som utstationeras vid Europeiska unionens institutioner, för de högkvarter och de styrkor som kan komma att ställas till Europeiska unionens förfogande inom ramen för förberedande och genomförande av de insatser som avses i artikel 17.2 i Fördraget om Europeiska unionen, inbegripet övningar, samt för den militära och civila personal från medlemsstaterna som ställs till Europeiska unionens förfogande i detta sammanhang samt det i Bryssel i april 2004 mellan Europeiska unionens medlemsstater ingångna avtalet om skadeståndskrav från en medlemsstat på en annan medlemsstat för skada på tillgångar som ägs av staten och som används eller drivs av den eller personskada eller dödsfall bland militär eller civil personal vid dess styrkor i samband med en EU-ledd krishanteringsoperation, och att riksdagen godkänner det i december 1997 ingångna 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 lagarna om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalen och protokollet som hör till området för lagstiftningen.

I avtalet om status för Europeiska unionens styrkor föreskrivs om status för den militära och civila personal vid de högkvarter och de styrkor som är ställda till förfogande av Europeiska unionens militära stab och andra institutioner inom Europeiska unionen samt om status för den

militära och civila personal från medlemsstaterna som ställts till sådana styrkors förfogande.

Avtalet om status för Europeiska unionens styrkor kompletteras av avtalet om avstående från skadeståndskrav i samband med EU-ledda krishanteringsoperationer som ska tillämpas då kraven föranleds av en gärning som begåtts på tredjeländers territorium eller till havs.

I 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 föreskrivs att parterna i sina inbördes förhållanden förbinder sig att följa det i Paris år 1952 upprättade protokollet om status för de internationella militära högkvarteren med erforderliga justeringar.

Avtalet om status för Europeiska unionens styrkor och avtalet om avståndet från skadeståndskrav i samband med EU-ledda krishanteringsoperationer träder i kraft den första dagen i den andra månaden efter att den sista av Europeiska unionens medlemsstater har meddelat att dess konstitutionella förfaranden har avslutats. 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 trädde i kraft internationellt i april 1999. Protokollet träder i kraft för Finlands del den dag då Finlands godkännandeinstrument deponeras. Avsikten är att lagarna ska träda i kraft vid de tidpunkter som bestäms genom förordningar av statsrådet och republikens president samtidigt som avtalen och protokollet träder i kraft för Finlands del.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Genom propositionen föreläggs riksdagen tre fristående avtal som är beroende av varandra: Avtalet om status för de styrkor och staber som ställs till Europeiska unionens förfogande (s.k.

EU SOFA), avtalet om avstående från skadeståndskrav mellan medlemsstaterna i samband med EU-ledda krishanteringsoperationer, som kompletterar det första avtalet och det andra tilläggsprotokollet till avtalet mellan stater som deltar i partnerskap för fred om status för deras

styrkor (s.k. PfP SOFA). Finland antog avtalet om PfP SOFA 1997 (FördrS 64—65/1997). Dessutom föreläggs riksdagen en förklaring i enlighet med artikel 17 i EU SOFA och skall dessutom göra en hänvisning till Finlands tidigare förklaring till PfP SOFA. Förklaringarna syftar till att stärka och förtydliga att det är uteslutet att domstolar i en sändande stat får utöva jurisdiktion på finskt territorium.

Utskottet understryker att Finlands deltagande i krishantering är en väsentlig del av säkerhetspolitiken. Finland har goda erfarenheter av krishantering och med tanke på försvarsmaktens kapacitet är det viktigt att delta. De aktuella avtalen avser att effektivisera genomförandet av EU:s krishantering och Natos partnerskap för fred. Vidare syftar avtalen till större samarbete mellan de avtalsslutande parterna. Utrikesutskottet anser propositionen motiverad och nödvändig.

När hoten mot säkerheten blir globala är det av största vikt att EU kan stärka sina resurser och nå en självständig kapacitet inom krishanteringen. Satsningar på större krishanteringsförmåga tillför unionens utrikespolitik större trovärdighet. Utskottet anser att Finland bör delta aktivt i insatserna för att utveckla krishanteringen inom EU:s ram.

I Helsingfors beslutade medlemsstaterna i EU 1999 inrätta permanenta politiska och militära strukturer som ett led i unionens konfliktförebyggande insatser och krishanteringsoperationer. Tanken var att stärka EU:s självständiga militära krishanteringsoperationer utan stöd från Natos lednings- och befälsstrukturer. I dessa resurser ingår en mångnationell militär stab (EUMS) underställd generalsekreteraren. Stabens huvudsakliga uppgift är att göra lägesbedömningar, komma med tidiga varningar och stå för strategisk planering. Under ledning av unionens militära kommitté lägger staben upp olika typer av instrument och resurser som behövs vid krishantering eller övningar. I dagsläget har staben cirka 150 anställda och personalstyrkan kommer i år troligen att öka till inemot 200 personer när den civila och militära enheten byggs ut.

Utskottet understryker vikten av att personal som utstationeras till EUMS kan utföra sina uppdrag oberoende utan att medlemsstaterna eller tredjeländer kan ingripa i enskilda åtgärder. Avtalet om EU SOFA skapar vissa förutsättningar för detta i och med att personalens status läggs fast i ett avtal mellan medlemsstaterna och personalen får privilegier och friheter för sina uppdrag.

Avtalet EU SOFA har i många stycken samma innehåll som avtalet PfP SOFA från 1997. EU SOFA innefattar bestämmelser om rättslig immunitet för personalen vid tjänsteutövning, delad behörighet vid straffrättslig och disciplinär makt, avstående från skadeståndskrav och om vissa administrativa och processuella tvångsmedel och säkerhetsåtgärder. I sitt utlåtande påpekar lagutskottet att avtalsbestämmelserna på sina ställen tydligt avviker från våra nationella myndigheters civil-, straff- och förvaltningsrättsliga jurisdiktion. Utrikesutskottet omfattar försvarsutskottet och lagutskottets ståndpunkter och anser det befogat att bygga upp ett eget avtalssystem för EU.

Lagutskottet (LaUU 3/2005 rd) påpekar att artikel 12 i EU SOFA gäller rätt att tillämpa polisiära rättigheter i läger, inrättningar, högkvarter och andra anläggningar samt också utanför anläggningarna. Vidare påpekar lagutskottet att det inte framgår klart av artikel 12.1 vem som får upprätthålla ordningen i fråga om de personer som befinner sig i den sändande statens anläggningar och som inte hör till de utstationerade styrkorna. Grundlagsutskottet (GrUU 16/2005 rd) påpekar att den sändande statens befogenheter i avtalet begränsas 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. En polisman från den sändande staten har befogenhet att vidta åtgärder bara om en sådan rätt explicit finns inskriven i avtalet. I övrigt är det polisen i den mottagande staten som har polisiära befogenheter. Med hänvisning till inkomsten utredning anser utrikesutskottet att rätten att utöva polisiära befogenheter hör till polisen i den mottagande staten när en åtgärd vidtas i lo-

kaler som tillhör den sändande staten och åtgärden gäller andra personer än de som ingår i de utsända styrkorna.

Utskottet påpekar dessutom att överenskomelse om krishanteringsoperationer och övningar respektive utbildning som regel ingås genom ett särskilt dokument, vanligen av typen Memorandum of Understanding (MoU). I dokumentet kan parterna också komma överens om detaljerna för genomförandet av EU SOFA. När avtal ingås är det således nödvändigt att försäkra sig om att polisen från den sändande staten har befogenheter som håller sig inom gränserna för vad som föreskrivs i artikel 12.1. Enligt grundlagsutskottet (GrUU 16/2005 rd) medför detta inga problem med avseende på suveränitetsbestämmelserna i grundlagen.

Enligt grundlagsutskottet är bestämmelsen i artikel 12.2 i EU SOFA om den sändande statens polisiära myndighet utanför anläggningar som används av dess förband inte problematisk med avseende på grundlagen. Verksamheten är i bestämmelsen 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.

Med hänvisning till ståndpunkterna i utlåtandena från grundlagsutskottet och lagutskottet anser utrikesutskottet det befogat att Finland i likhet med Sverige och Österrike i samband med att avtalet godkänns lämna en förklaring där det sägs att Finland tolkar artikel 17 i EU SOFA så att den inte tillåter den sändande statens domstolar att utöva sin jurisdiktion på finskt territorium. Vidare anser utrikesutskottet det motiverat att Finland i samband med sitt åtagande att följa det andra tilläggsprotokollet hänvisar till förklaringen om jurisdiktion i fråga om artikel VII i Nato SOFA som lämnades i samband med ratificeringen av PfP SOFA.

I avtalet om avstående från skadeståndskrav i samband med EU-ledda krishanteringsoperationer ingår bestämmelser som ska tillämpas när skadeståndskraven mellan medlemsstaterna gäller en gärning som inträffar på tredjeländers territorium eller till havs.

Enligt det andra tilläggsprotokollet till PfP SOFA åtar sig de avtalsslutande parterna att i sina inbördes förhållanden följa protokollet om status för de internationella militära högkvartern med erforderliga justeringar. Protokollet upprättades i Paris 1952. Enligt vad utskottet har erfart förtydligas status för de finländska sambandsofficerare som är stationerade vid Natos militära högkvarter tack vare det andra tilläggsprotokollet. Protokollet spelar också en roll för parterna vid krishanteringsoperationer och i EU-ledda krishanteringsoperationer där Natostyrkor också ingår.

Godkännande och beslut om lagförslagen

Enligt grundlagsutskottet (GrUU 16/2005 rd) kan beslut om godkännande av avtalen och det andra tilläggsprotokollet fattas med enkel majoritet. Likaså kan riksdagen med enkel majoritet fatta beslut om sitt samtycke till en förklaring i fråga om artikel 17 i EU SOFA och om en hänvisning till Finlands tidigare förklaring till PfP SOFA.

Enligt grundlagsutskottet är bestämmelserna om förpliktelserna inte problematiska med avseende på grundlagen. Dessutom har grundlagsutskottet ingenting att påpeka i konstitutionellt hänseende angående lagförslagen. Följaktligen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet

att riksdagen godkänner det i Bryssel den 27 november 2003 ingångna avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater om status för den militära och civila personal som utstationeras vid Europeiska unionens institutioner, för de högkvarter och de styrkor som kan komma att ställas till Europeiska unionens förfogande inom ramen för förberedande och genomförande av de insatser som avses i artikel 17.2 i Fördraget om Europeiska unionen, inbegri-

pet övningar, samt för den militära och civila personal från medlemsstaterna som ställs till Europeiska unionens förfogande i detta sammanhang,

att Finland i samband med godkännandet av avtalet avger en förklaring, enligt vilken Finland anser att artikel 17 i avtalet om status för Europeiska unionens styrkor inte innebär någon rätt för den sändande statens domstolar att utöva jurisdiktion på Finlands territorium,

att riksdagen godkänner det i Bryssel den 28 april 2004 ingångna avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater om skadeståndskrav från en medlemsstat på en annan medlemsstat för skada på tillgångar som ägs av staten och som används eller drivs av den eller personskada eller dödsfall bland militär eller civil personal vid dess styrkor i samband med en EU-ledd krishanteringsoperation,

att riksdagen godkänner det i Bryssel den 19 december 1997 upprättade andra tilläggsprotokollet till avtalet mel-

lan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i partnerskap för fred om status för deras styrkor till den del dess bestämmelser hör till Finlands behörighet,

att Finland i samband med godkännandet av protokollet hänvisar till den förklaring som avgavs i samband med ratificeringen av 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, enligt vilken det finska godkännandet av behörigheten hos militära myndigheter i den sändande staten enligt artikel VII i avtalet mellan parterna i Nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor inte avser utövande på finskt territorium av domsrätt som utgår från domstol i den sändande staten och

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 17 maj 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
medl. Ulla Anttila /gröna
Jouni Backman /sd
Eva Biaudet /sv
Antero Kekkonen /sd
Katri Komi /cent
Eero Lankia /cent

Suvi Lindén /saml
Petri Neittaanmäki /cent
Kalevi Olin /sd
Aila Paloniemi /cent
Maija Perho /saml
Suvi-Anne Siimes /vänst
Ben Zyskiewicz /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.