

## **UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2009 rd**

### **Statsrådets utredning (USP) om Finlands internationella avtalspolitik 2006—2009 och hur den utvecklats**

*Till statsrådet*

### **INLEDNING**

#### **Remiss**

Riksdagens utrikesutskott mottog den 12 juni 2009 enligt 97 § 1 mom. i grundlagen en utredning från statsrådet om Finlands internationella avtalspolitik 2006—2009 och hur den utvecklats (USP 3/2009 rd).

- biträdande jurist Sören Silverström, EU-enheten, Ålands landskapsregering
- direktör Teija Tiilikainen, Nätverket för Europaforskning
- professor Martti Koskeniemi.

#### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- rättschef Päivi Kaukoranta, avdelningschef Jorma Korhonen, enhetschef Riitta Oksanen, enhetschef Anu Saarela och lagstiftningsråd Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Tarja Jaakkola och regeringssekreterare Jenni Herrala, försvarsministeriet

#### **Utlåtanden**

Utrikesutskottet har sänt utredningen till de övriga utskotten för eventuella åtgärder.

Utlåtande har lämnats av försvarsutskottet (FsUU 6/2009 rd), arbets- och jämställdhetsutskottet (AjUU 20/2009 rd) och miljöutskottet (MiUU 31/2009 rd). Utlåtandena återges efter utlåtandet.

### **UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN**

#### **Motivering**

#### **Fördragsutredningar till utrikesutskottet**

De föregående utredningarna lämnades 1997 och 2006. Utredningen har utvecklats på 2000-talet, delvis till följd av att den fördragsarbetsgrupp som tillsatts med anledning av att grundlagen trädde i kraft 2000 då lämnade sitt förslag till hur informationen om fördrag skulle kunna förbättras.

Arbetsgruppen föreslog i sitt betänkande (UM 1/2000) i januari 2000 att förfarandet för att informera om fördrag i praktiken ska förbättras så att statsrådet regelbundet lämnar en redogörelse till riksdagen om Finlands internationella fördragspolitik, till exempel i början av varje valperiod.

Utredningen 2006 lämnades mot valperiodens slut, eftersom regeringen ville ha erfarenhet av tillämpningen av den nya grundlagen och

lagstiftningen om statsrådet som trädde i kraft 2003, innan en ny utredning lämnades. Utrikesutskottet konstaterade i sitt utlåtande i saken (UtUU 2/2006 rd) att det med tanke på riksdagens påverkansmöjligheter var viktigt att utredningar i fortsättningen lämnas till utrikesutskottet i början av valperioden.

Den nu aktuella utredningen kommer åter i slutet av valperioden, med tidpunkten för den föregående utredningen och tidsplanen för behandlingen som argument. Det konstateras i utredningen att den i fortsättningen om möjligt kommer att lämnas till riksdagen i valperiodens början. Meningen är att det i varje utredning ska finnas en bilaga med en förteckning över bi- och multilaterala avtal under beredning.

Utrikesutskottet anser att fördragsutredningar enligt 97 § i grundlagen behövs. De ger riksdagen och utskottet en bättre chans att bevaka Finlands fördragspolitik och fördragsförberedelser redan i första fasen på ett övergripande sätt. De ger en värdefull horisontell uppfattning om fördragsprocesserna inom olika ministeriers ansvarsområden och tjänar som instrument för parlamentarisk kontroll.

Utrikesutskottet yrkar på att i fortsättningen få en utredning i början av varje valperiod. Nästa utredning bör alltså lämnas 2011 under den nya riksdagens första riksmöte. Med hänsyn till hur detaljerad beskrivningen av den aktuella granskningsperioden 2006—2009 är, kan nästa utredning gärna vara kortare, om den lämnas till utrikesutskottet i valperiodens början och det blir praxis att lämna utredningar då. Utredningarna bör ha en framåtriktad hållning.

### **Hur täckande är den nu aktuella fördragsutredningen?**

I utredningen granskas riksdagens medverkan i beredningen av internationella fördragsfrågor, hur internationella administrativa avtal upprättas, samarbetet med Åland i fördragsfrågor, Finlands praxis för reservationer och viktiga fördragsprojekt under perioden 2006—2009. Utrikesutskottet anser att utredningen är grundlig och utförlig.

Utskottet vill i alla fall peka på två allmänna brister i utredningen som gör att den i och för sig förtjänstfulla tekniska beskrivningen saknar en bredare förankring. Bristerna gör att det inte helt klart framgår hur man tänker förbättra Finlands fördragspolitik vid förändringar i den internationella omvärlden.

Den första generella bristen är att de allmänna prioriteringarna, målen och utvecklingstrenderna i Finlands fördragspolitik inte alls tas upp i utredningen. Regeringens prioriteringar och mål inom fördragspolitiken och hur de i framtiden ska främjas bör anges tydligare. Regeringen skulle också kunna bedöma i vilken utsträckning Finlands mål kan uppnås genom EU:s fördragspolitik och hur Finlands medinflytande inom EU kan stärkas. De här viktiga frågorna blir bristfälligt klarlagda när olika fördragsprojekt behandlas tekniskt och i detalj under sammanlagt 27 rubriker i utredningens tematiska avsnitt, utan någon allmän inledning eller allmänna slutsatser. För att förbättra utredningarna i fortsättningen bör de kompletteras med en analys av utvecklingstrender inom området fördragspolitik, en beskrivning av Finlands ambitioner och en utvärdering av hur de nåtts. Utredningen behöver inte bli längre för det, för den bakåtblickande delen av granskningen kan i gengäld göras mindre utförlig och bara det väsentliga tas med.

Den andra generella bristen har att göra med konsekvenserna av EU:s åtgärder och utveckling för Finlands fördragspolitik. Detta tema har med avsikt lämnats utanför fördragsutredningen, även om EU:s inverkan på vissa fördrag och fördragsförhandlingar tas upp här och där under olika rubriker i det tematiska avsnittet. Vid utfrågningen av sakkunniga har det kommit fram att ett av skälen till att temat utesluts är att regeringens proposition om Lissabonfördraget (RP 23/2009 rd) är av relativt sent datum och dessutom att temat har tagits upp i andra fördragsutredningar.

Utrikesutskottet tillmäter analysen av EU:s åtgärder och utveckling så stor betydelse för Finlands fördragspolitik och trenderna inom den att frågan bör tas upp som ett särskilt tema i varje

fördragsutredning. Utskottet ser det inte som något problem att utredningen i centrala och viktiga frågor — som konsekvenserna av Lisabonfördragets ikraftträdande för Finlands fördragspolitik — upprepar information som regeringen redan tidigare i något annat sammanhang har lämnat riksdagen för behandling eller kännedom. Däremot påverkar det utredningens nyttovärde negativt om den inte alls tar upp ett helt, centralt tema.

### **Riksdagens medverkan i beredningen av internationella fördragsfrågor**

I den föregående utredningen från 2006 konstaterades det att 97 § i grundlagen huvudsakligen hade kommit att gälla Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Utrikesutskottet blev i regel inte informerat om så kallade traditionella fördragsfrågor utifrån 97 §. Det ansåg i sitt utlåtande om utredningen att riksdagen i den inledande fasen vid unionsrelaterade fördragsförhandlingar och andra viktiga avtalsförhandlingar bör få en promemoria om Finlands mål. Vidare konstaterade utskottet att informationen till riksdagen saknar den regelmässighet som gäller för hela förvaltningen.

Utrikesutskottet ser positivt på att utrikesministeriet har beaktat det som sagts ovan och tagit in ett avsnitt om riksdagens medverkan i beredningen av internationella frågor i sin reviderade fördragshandbok (Valtiosopimusopas, UM 2009). Enligt den reviderade fördragshandboken bör riksdagen få information redan i beredningen av internationella fördrag och utrikes- och säkerhetspolitiskt betydelsefulla samförståndsprotokoll. Riksdagen ska informeras om fördrag enligt 97 § och övriga utskott enligt 47 § i grundlagen.

Grundlagen anger dels att statsrådet självständigt ska lämna de upplysningar riksdagen behöver, dels lämna de upplysningar riksdagen begär, men i den reviderade fördragshandboken är utgångspunkten den att det behöriga ministeriet har anledning att förväg kontakta det berörda fackutskottet på förhand för att göra upp om praxis för att utbyta information. Det är angelä-

get att statsrådet fortlöpande bevakar hur anvisningarna i den reviderade fördragshandboken fullföljs i praktiken. Statsrådets och utrikesministeriets kurser för föredragande och övrig tillgänglig utbildning är ett bra sätt att få uppmärksamhet för frågan.

### **Internationella förvaltningsavtal och samförståndsprotokoll**

Utrikesutskottet har i ett tidigare sammanhang noterat att internationell lagstiftning i allt högre grad kommer till utanför multilaterala fördragsförhandlingar. Samförståndsprotokoll, uppförandekoder och procedurer läggs oftast upp i inofficiella sakkunnig- eller tjänstemannaarbetsgrupper och de är inte rättsligt bindande på samma sätt som fördrag. Men i praktiken styr de på många sätt regeringens arbetssätt.

Utrikesutskottet ser positivt på att den föreliggande utredningen har breddats i enlighet med utskottets tidigare ståndpunkt i saken och noggrannare täcker in olika slag av samförståndsprotokoll. Det anser ändå att frågan om samförståndsprotokollens rättsliga status är svårare att tolka än vad som hävdas i utredningen.

I inledningen konstateras det att samförståndsprotokoll inte är rättsligt bindande på samma sätt som fördrag. Men i avsnittet om försvarsministeriets förvaltningsområde konstateras det att parterna noggrant följer samförståndsprotokollen och att de spelar en stor roll inom försvarsförvaltningen, eftersom parternas ekonomiska ansvar de facto bestäms utifrån dem. I många fall måste man i samförståndsprotokollen ta in bestämmelser som hör till eller åtminstone tangerar området för lagstiftning i Finland. Följden är att en del protokoll hos oss betraktas som rättsligt bindande dokument och att de godkänns och sätts i kraft i enlighet med 8 kap. i grundlagen.

I samma avsnitt påpekas det att Finlands sätt att behandla samförståndsprotokoll som gäller området försvarsmateriel nationellt är exceptionellt. I andra länder krävs inte parlamentets godkännande för protokollen, utan det är landets försvarsministerium som har den befogenheten.

Konsekvensen av detta kan bli att Finlands nationella godkännandeförfarande fördröjer hela projektet, att Finland kan gå med i projektet senare än de övriga eller att Finland måste ställa sig utanför.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om projektet för en mjukvarudefinierad radio (GrUU 16/2008 rd) att delar av ett åtagande som tekniskt kan undantas från riksdagens godkännande inte får innefatta bestämmelser som hör till området för lagstiftning eller som påverkar dem eller som annars kräver riksdagens godkännande. Som exempel kan nämnas tvistlösning i skiljemannaförfarande, skadeståndsansvar och hemlighållande av information. Utrikesutskottet anser i likhet med försvarsutskottet (FsUU 6/2009 rd) att eftersom de ovan beskrivna inslagen nästan utan undantag utgör en väsentlig del av samförståndsprotokollet om vilket som helst materiellprojekt är det knappast möjligt att gå in för att bara försvarsministeriet ska ha befogenhet att godkänna samförståndsprotokoll om projekt inom försvarsförvaltningen i Finland. Man kan i alla fall se på vilka möjligheter det finns att utveckla Finlands nationella ratifikationsförfarande. Man kan försöka påskynda den nationella behandlingen åtminstone genom effektivare utbildning av fördragsberedarna och genom att utnyttja existerande modellfördrag.

### **Samarbetet med Åland i fördragsfrågor**

Utrikesutskottet ser positivt på att utredningen har fått ett extra avsnitt om samarbetet med Åland i fördragsfrågor.

Samarbetet har utvecklats positivt, menar utskottet. Statsrådet fattade i allmänt sammanträde i april 2009 ett principbeslut om att utrikesministeriet och justitieministeriet tillsammans med landskapsregeringen bör överväga hur man kan vidareutveckla förfaringssätt för att säkerställa att Ålands ställning beaktas vid förhandlingsprocesser som gäller internationella fördrag och när Finland förbinder sig till internationella fördrag.

Utskottet välkomnar utrikesministeriets aktiva insatser för att utveckla samarbetet med Åland, inbegripet att översätta EU-fördragsan-

visningar till svenska, uppdatera avsnittet om Åland i fördragshandboken och klarlägga vilka konsekvenser det får för Ålands status att EU blir en juridisk person när Lissabonfördraget sätts i kraft.

Vid de förhör med sakkunniga som utrikesutskottet höll med anledning av utredningen framkastades också förslag till hur samarbetet kan utvecklas i framtiden. Det ansågs att landskapsregeringen har de bästa förutsättningarna att delta i internationella förhandlingar om regeringen på ett tidigt stadium informerar landskapsregeringen om förhandlingarna, bereder landskapsregeringen plats i den förhandlande gruppen och underrättar landskapsregeringen om förhandlingarna på svenska. I det sammanhanget lyfter två problempunkter fram. Vid förhören framhölls det att det av vissa propositioner med ikraftsättandeförfattningar som sänts till Ålands lagting framgår att utlåtande från landskapsregeringen inte hade begärts när propositionerna bereddes. Den andra problempunkten var tillgången till material på svenska, som ibland kan vara bristfällig, t.ex. att fördragshandboken bara finns på finska. Utrikesutskottet anser att de här problemen kan tas upp inom ramen för de processer som redan finns för att utveckla samarbetet med Åland.

### **Reservationer och invändningar mot dem**

Utredningen behandlar ingående de reservationer som Finland lagt in eller invänt mot under granskningsperioden. Utrikesutskottet ser det som ett viktigt led i Finlands fördragspolitik att vi också i fortsättningen aktivt bevakar reservationerna mot multilaterala fördrag, inte minst konventioner om de mänskliga rättigheterna, och i förekommande fall invänder mot dem.

### **De viktigaste fördragsprojekten under perioden 2006—2009**

I anknytning till avsnittet om fördragsprojekt fäster sig utrikesutskottet vid EU:s avtal med tredjeländer, den internationella humanitära rätten och vissa frågor kring Internationella arbetsorganisationen ILO.

Det är en brist att EU:s avtal med tredjeländer, ländergrupper och organisationer inte har behandlats på ett heltäckande sätt och att det inte har gjorts någon samlad analys av dem, anser utrikesutskottet. Dessutom är utredningen något stökig till denna del. Under rubriken EU:s förhandlingar om handelsavtal tas till exempel olika slag av associations-, partnerskaps- och samarbetsavtal upp som innehåller politiska frågor. I avtalen utgör liberalisering av handeln bara ett av en lång rad delområden. Till EU:s viktigaste ambitioner med avtalen hör bl.a. att stödja ekonomisk och samhällelig utveckling i utvecklingsländer, skapa stabilitet, stödja mänskliga rättigheter och hindra spridning av massförstörelsevapen. Där nämns också att förbättra EU:s konkurrenskraft, som självfallet hör till ambitionerna, inte minst när det gäller avtal med andra länder än de minst utvecklade.

Utrikesutskottet ser gärna att utredningen i fortsättningen innefattar ett avsnitt eller stycke om EU:s tredjelandsavtal, där EU:s avtalsinstrument tas upp (associationsavtal, partnerskapsavtal, samarbetsavtal, frihandelsavtal etc.) och som utmynnar i en aktuell översikt över pågående och förestående förhandlingar. I avsnittet bör också förhandlingar av särskild vikt för Finland tas upp; i den nu aktuella utredningen nämns de pågående förhandlingarna om en förlängning av partnerskapsavtalet mellan EU och Ryssland över huvud taget inte.

I utredningen saknas en beskrivning av EU:s fördragspolitik som instrument för EU:s yttre förhållanden, konstaterar utrikesutskottet. EU definierar sin relation till varje tredjeland, som antingen närmare eller mer avlägsen, genom olika slag av avtalsarrangemang och utifrån politiska och andra utgångspunkter. Arrangemangen avspeglar också den andra partens betydelse för EU och EU:s uppfattning om partens utvecklingsnivå. På grund av EU:s handels- och utvecklingspolitiska betydelse inbegriper avtalen starka möjligheter att påverka till exempel de mänskliga rättigheterna och den samhällliga utvecklingen i tredjeländer. Utredningen skulle kunna komma med en bedömning av hur väl EU genom sin fördragspolitik har lyckats främja am-

bitionerna och vad det har för betydelse för Finland.

Enligt utrikesutskottet skulle utredningen med fördel ha kunnat behandla konsekvenserna av Lissabonfördraget för EU:s och Finlands fördragspolitik och riksdagens medverkan i beredningen av internationella fördragsfrågor. Förtjänsta av en analys är också det faktum att EU blir en juridisk person, att EU:s handelspolitiska befogenhet utvidgas, att EU:s förhandlingsordningar förändras, inbegripet den höga representantens roll och Europaparlamentets styrka ställning.

En detalj som kom fram vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet är de så kallade frånskiljandeklausulerna när EG är part i en konvention (EU efter att Lissabonfördraget har trätt i kraft). Med klausulerna vill EG undvika att binda upp sig vid konventionsbestämmelser som står i strid med gemenskapsrätten. I en allmän frånskiljandeklausul konstateras det typiskt att om gemenskapsrättsakter finns, har de företräde framför en konvention. Ur EG:s synvinkel är en sådan klausul en effektivare och lättare lösning än att i varje konvention leta efter de punkter som kan tänkas stå i strid med gemenskapsrätten. Konventionsbestämmelser är ofta generella, och så kan det hända att gemenskapens lagstiftning utvecklas. För tredje parter betyder EG:s frånskiljandeklausuler problem, för de har svårt att bilda sig en exakt uppfattning om klausulernas alla konsekvenser. Dessutom kan konsekvenserna förändras om gemenskapsrätten förändras. Utrikesutskottet anser att EU:s frånskiljandeklausuler och Finlands hållning till dem bör tas upp i nästa fördragsutredning.

Vad gäller internationell humanitär rätt hänvisar utrikesutskottet till sitt utlåtande om den föregående fördragsutredningen från 2006 där det påpekade att temat blev ganska ytligt behandlat i utredningen. I den föreliggande utredningen saknas punkten om internationell humanitär rätt helt och hållet, trots att där ingår en punkt om internationella brottmålsdomstolen och andra krigsbrottsdomstolar. I fråga om humanitär rätt har utredningen alltså förändrats i rakt motsatt riktning mot utskottets ståndpunkt.

Detta trots att utmaningarna för den internationella humanitära rätten och trycket på att utveckla den har ökat.

Finland har under granskningsperioden deltagit i förhandlingar om fördrag om utveckling av den internationella humanitära rätten. I utredningen nämns till exempel inte Oslokonventionen mot klustervapen, som förhandlades fram och undertecknades under perioden. Det är nog ett anmärkningsvärt beslut att Finland då lät bli att underteckna konventionen i december 2008. Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott har bestämt att man återkommer till Oslokonventionen när försvarsmaktens undersökning av försvarets prestationskapacitet har blivit färdig och det internationella arbetet med att utveckla klustervapen, möjligheterna att upphandla dem och kostnadsalternativen har klarlagts. Det är relevant att bevaka frågan i fördragsutredningen, anser utskottet. I anknytning till Oslokonventionen är det också viktigt att ta upp förhandlingarna om klustervapen inom ramen för CCW-konventionen om konventionella vapen och Finlands aktiva medverkan vid dem. De största producent- och användarländerna för klustervapen är med vid CCW-förhandlingarna.

Utrikesutskottet noterar vidare att regeringen i samband med statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser 2004 och 2009 tänkt sig att Finland 2012 går med i Ottawakonventionen mot infanteriminor. Om nästa fördragsutredning i överensstämmelse med utrikesutskottets ståndpunkt lämnas genast i början av nästa valperiod 2011, är det aktuellt att ta upp förberedelserna inför Ottawakonventionen i utredningen då.

Utrikesutskottet tillstyrker att Finland aktivt driver på internationella förhandlingar om en internationell konvention om vapenhandel (Arms Trade Treaty). Finland är med i den ursprungliga gruppen bakom initiativet. Också det här temat kan med fördel behandlas i nästa utredning.

Vad gäller Internationella arbetsorganisationen ILO tar utskottet ställning till möjligheten att ändra sättet för att hänvisa vissa frågor till riksdagen för behandling. Enligt utredningen har

praxis hittills varit att konventioner som ILO antagit förs till riksdagen enligt 94 § i grundlagen. I praktiken betyder det att en proposition om godkännande av ILO:s konventioner har lämnats till riksdagen också när regeringen inte har ställt sig bakom ratificering av konventionen i fråga. Analogt har också ILO:s rekommendationer lämnats till riksdagen för behandling genom propositioner där regeringen har bedömt överensstämmelsen med nationell lagstiftning och nödvändiga ändringar i lagstiftning för att konventionen ska kunna ratificeras.

I utredningen framhålls att när riksdagen behandlar ett förslag om att inte godkänna ILO-konvention eller ILO:s förklaringar eller rekommendationer inte beslutar om godkännande av en internationell förpliktelse på det sätt som avses i 94 § 1 mom. i grundlagen och därför har statsrådet tittat på ett sådant alternativ att de här frågorna förs upp till behandling i riksdagen utifrån 47 § i grundlagen. I 47 § föreskrivs om riksdagens rätt att få information, dvs. dels statsrådets skyldighet att på eget initiativ lämna den information som riksdagen behöver, dels statsrådets skyldighet att lämna den information riksdagen begär. Enligt paragrafens 1 mom. ska den minister som saken gäller se till att utskott eller andra riksdagsorgan utan dröjsmål får de upplysningar som de behöver. I 2 mom. föreskrivs att varje utskott har rätt att av statsrådet eller respektive ministerium få utredning i de frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Med anledning av utredningen kan utskottet ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet. Förfarandet i bestämmelsen utesluter inte att frågan tas upp till debatt i riksdagens plenum enligt riksdagens arbetsordning om riksdagen så vill.

Enligt utredningen lämnas de ILO-konventioner som Finland har för avsikt att ratificera i vilket fall fortfarande till riksdagen för godkännande med stöd av 94 § 1 mom. i grundlagen.

Grundlagens 47 § erbjuder riksdagen en naturligare väg att behandla frågor som att inte ratificera ILO-konventioner och att behandla rekommendationer och förklaringar. Utrikesutskottet instämmer i denna uppfattning, som också arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ställt

sig bakom i sitt utlåtande till utskottet. Det omfattar arbetslivs- och jämställdhetsutskottets motivering att det förfarande som föreslås i utredningen är smidigare och lättare för statsrådet och riksdagen, men att det ändå garanterar riksdagens medinflytande och möjlighet att få information på ett betryggande sätt.

***Utlåtande***

Utrikesutskottet föreslår

*att statsrådet beaktar det som sagts ovan.*

Helsingfors den 26 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml  
vordf. Markku Laukkanen /cent  
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml  
Pekka Haavisto /gröna  
Eero Heinäluoma /sd (delvis)  
Antti Kalliomäki /sd  
Ilkka Kanerva /saml  
Timo Kaunisto /cent  
Kimmo Kiljunen /sd

Katri Komi /cent  
Annika Lapintie /vänst  
Elisabeth Naucélér /sv  
Aila Paloniemi /cent  
Eero Reijonen /cent  
Jutta Urpilainen /sd  
Ben Zyskowitz /saml  
ers. Timo Kalli /cent (delvis)  
Krista Kiuru /sd (osittai).

Sekreterare var

utskottsråd Teemu Sepponen.