

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 6/1997 rd

Regeringens proposition 19/1997 rd

Till Utrikesutskottet

Riksdagen remitterade den 3 april 1997 proposition 19/1997 rd om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för deras styrkor och i tilläggsprotokollet till avtalet till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Utskottet har hört enhetschefen Ilkka Heiskanen och lagstiftningsrådet Päivi Kaukoranta vid utrikesministeriet, lagstiftningsrådet Martti Simola vid justitieministeriet, äldre regeringssekreteraren Timo Turkki vid försvarsministeriet, kommandören för Satakunta jägarbataljon, överstelöjtnanten Kalle Liesinen, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, professorn Martti Koskeniemi och professorn Ilkka Saraviita.

Grundlagsutskottet har behandlat frågan ur statsförfattningsrättslig synvinkel och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det i Bryssel den 19 juni 1995 ingångna avtalet mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för deras styrkor och tilläggsprotokollet om begränsning av användningen av dödsstraff. Det är ett ramavtal (det s.k. Pfp-avtalet). Genom avtalet förbinder sig de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de stater som deltar i Partnerskap för fred att följa 1951 års avtal mellan parterna i Nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor i deras inbördes relationer (s.k. Nato-sofa).

Propositionen innefattar ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i Pfp-avtalet och tilläggsprotokollet till det. Den föreslag-

na lagen avses träda i kraft samtidigt med avtalet. Lagen träder för Finlands del i kraft 30 dagar efter att Finland har deponerat sitt ratifikationsinstrument. Finland deltar i en nordisk fredsbevarande övning i Norge i maj i år. Övningen har Partnerskap för fred som tema och Finland bör enligt propositionen anta avtalet före övningen.

I motiveringen till lagstiftningsordningen nämns för det första artikel VII.1 a i Nato-sofa. Enligt artikeln har militärmyndigheterna i den sändande staten rätt att i den mottagande staten utöva all straffrättslig och disciplinär domsrätt som tillkommer dem enligt lagen i den sändande staten över alla personer som lyder under militär lag i den staten. Enligt motiveringen tolkar Finland denna avtalspunkt så att domstolarna i den sändande staten inte de facto får utöva domsrätt på finskt territorium. Avsikten är att Finland skall avge en förklaring med detta innehåll i samband med att Pfp-avtalet godkänns. Avtalet ger därmed inte domstolar i en främmande stat rätt att utöva domsrätt på finskt territorium och avtalet strider därför inte mot 1, 2 och 84 § regeringsformen.

Artikel VII.5 a och 6 a innehåller vidare enligt propositionen skyldigheter att handla gemensamt, vilket inte bemyndigar myndigheterna i den sändande staten att självständigt vidta åtgärder som innebär utövande av offentlig makt på finskt territorium. Regeringen anser att inte heller dessa bestämmelser strider mot de ovan nämnda paragraferna i regeringsformen.

Enligt propositionens motivering strider bestämmelserna i artikel VII.10 a i Nato-sofa om rätten att upprätthålla ordning och säkerhet i lokaler, som enligt avtalet disponeras av en främmande stats styrkor, inte mot regeringsformen.

Propositionen utgår från att lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver. Regeringen anser dock att utlåtande av grundlagsutskottet bör inhämtas.

Utskottets ställningstaganden

PfP-avtalet

PfP-avtalet är det första avtalet inom det politiskt betonade arrangemanget partnerskapet för fred som har rättsligt bindande verkan. I propositionen betecknas avtalet som ett ramavtal. Som det sägs i dess ingress kräver avtalet olika typer av åtgärder mellan parterna i avtalet, när de beslutar sända ut eller ta emot styrkor. Varken PfP-avtalet eller Nato-sofa specificerar närmare hurdana arrangemang det kunde vara fråga om.

PfP-avtalet har mycket praktiska utgångspunkter och en teknisk målsättning. PfP-programmet omfattar övningar på partnerskapsländernas territorier avseende fredsbevarande operationer samt spanings- och räddningsoperationer. Under operationerna vistas medlemmar av främmande staters försvarsmakter samt civila komponenter på den mottagande statens territorium. Sett ur finländskt perspektiv preciserar PfP-avtalet entydigt de finländska styrkornas rättsliga status vid PfP-operationer i utlandet och utländska styrkors status vid operationer på finländskt territorium. Enligt internationell sedvanerätt behövs det samtycke från den mottagande staten för att militära trupper från en främmande stat skall kunna vistas på dess territorium. Utskottet har den uppfattningen att parterna på grund av Partnerskap för fred inte har för avsikt att frångå — eller ens kan frångå — denna utgångspunkt även om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om detta. PfP-avtalet innehåller å andra sidan inga bestämmelser som till exempel motiverar att främmande militära styrkor vistas på en annan avtalslutande parts territorium under längre tider.

Riksdagens samtycke

Enligt artikel 1 i PfP-avtalet skall alla parter i avtalet tillämpa bestämmelserna i Nato-sofa som om alla parter vore parter i avtalet. Bestämmelserna i Nato-sofa avser på flera punkter lagstiftningsområdet i den bemärkelse som föreskrivs i 33 § regeringsformen. Därför behövs riksdagens samtycke för att PfP-avtalet inklusive tilläggsprotokoll skall kunna godkännas.

Utövande av domsrätt och anknytande befogenheter

Artikel VII.1 i Nato-sofa ger enligt sin ordaly-

delse militärmyndigheterna i den sändande staten rätt att på finskt territorium utöva all straffrättslig och disciplinär domsrätt som tillkommer dem enligt lagen i den sändande staten över alla personer som lyder under militär lag i den staten. Artikel VII.2 och 3 definierar exklusiv domsrätt och principerna i fall där domsrätt tillkommer båda staterna. Med stöd av dessa avtalsbestämmelser om fördelningen av domsrätten har den sändande och den mottagande staten oftast likvärdig domsrätt, även om det föreskrivs exklusiv domsrätt för den ena parten i vissa fall. Artikel VII.4 inskränker domsrätten när det gäller den sändande statens militärmyndighet. Den sändande staten har inte rätt att utöva domsrätt över personer som är medborgare eller har hemvist i den mottagande staten annat än om de är medlemmar av den sändande statens styrka.

Det konstitutionellt sett viktiga innehållet i avtalet på denna punkt är att en utländsk myndighet har rätt att utöva domsrätt i Finland. Domsrätten inskränker sig inte till ett antal obetydliga gärningar och påföljder. Att befogenheter av den typ som avses i dessa bestämmelser i Nato-sofa ges en utländsk myndighet i Finland har inte ansetts harmoniera med bestämmelserna om statens suveränitet och utövande av domsrätt i 1 och 2 § regeringsformen (t.ex. GrUU 14/1994 rd).

Enligt motiveringen till propositionen (s. 14, spalt 2) tolkar Finland artikel VII.1 a så ”att den sändande statens domstolar de facto inte får utöva domsrätt på finskt territorium”. Meningen är enligt propositionens motivering att Finland skall avge en förklaring med detta innehåll när avtalet godkänns. Enligt utredning till utskottet har USA, som deponerar PfP-avtalet, meddelat att Finlands förklaring tillåter en genomförbar tolkning och att USA därför inte har några planer på att motsätta sig förklaringen. — Här bör noteras att Sveriges reservation i frågan är mycket mer långtgående än Finlands förklaring, eftersom Sverige utesluter alla offentligrättsliga befogenheter för utländska stater med undantag för nödvändiga åtgärder av den sändande statens militära myndigheter för att garantera ordning och säkerhet bland trupperna.

I den förklaring regeringen planerar avge är det i sak fråga om en reservation i den mening som artikel 20 i Wienkonventionen om traktaträtten avser. PfP-avtalet förbjuder inte reservationer, och regeringens reservation strider inte mot avtalets syfte eller mål. Därför bör det anses tillåtet för Finland att lämna in en reservation. De övriga parterna i avtalet har dock rätt att

motsätta sig reservationen inom 12 månader sedan de har delgivits uppgiften. Reservationen träder då inte i kraft mellan den stat som har gjort reservationen och den som motsätter sig.

Statsförfattningsrättsligt sett bör det framhållas att den avsikt att göra en reservation som kommer till uttryck i motiveringen till propositionen inte kan åsidosätta den tydliga formuleringen i avtalsbestämmelsen vid en bedömning av behandlingsordningen för förslaget till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet. Grundlagsutskottet anser att en eventuell reservation inte kan beaktas vid bedömningen av lagstiftningsordningen, eftersom ett beslut om en reservation fattas först efter riksdagsbehandlingen och eftersom betydelsen av en reservation i detta fall beror på de övriga avtalsslutande parternas inställning. På ett sätt som påverkar bedömningen av lagstiftningsordningen för lagen kunde saken ordnas närmast genom bestämmelser i sak i själva lagen om införande av avtalet (jfr GrUU 5/1979 rd). Sådana bestämmelser måste självfallet utsträckas till alla punkter där avtalsbestämmelserna strider mot grundlagarna.

Den specialfråga som anknyter till utövning av domsrätt följer av artikel VII.7 a i Nato-sofa och tilläggsprotokollet om dödsstraff. Av bestämmelserna framgår att dödsstraff i princip kunde utdömas i en mottagande stat, men verkställigheten av straffet skulle visserligen kringskäras där. Att utdöma dödsstraff i Finland strider mot det entydiga och absoluta förbudet i 6 § 2 mom. regeringsformen.

Befogenheterna i artikel VII.5 a att anhänga personer är så allmänt formulerade att en myndighet i den sändande staten sannolikt får mycket fria händer att leda operationen, medan den finländska myndigheten får finna sig i att bistå. Denna konstellation strider mot det som sägs i 1 och 2 § regeringsformen om statens suveränitet och utövande av den verkställande makten.

Befogenheter för utländsk militärpolis

Med stöd av artikel VII.10 a i Nato-sofa har reguljära militära förband rätt att utöva polisiär myndighet i förläggningar, anläggningar och andra utrymmen som de disponerar enligt avtal med den mottagande staten. Styrkans militärpolis får vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa upprätthållandet av ordning och säkerhet

inom dessa lokaler. Denna typ av befogenheter för en militärpolis är inte kopplade till samverkan med myndigheterna i den mottagande staten och är utan tvivel att betraktas som utövande av offentlig makt och kan vara av betydelse för den enskildes rättigheter. Att en utländsk myndighet får utöva sådana befogenheter strider mot det som 1 och 2 § regeringsformen föreskriver om statens suveränitet och utövande av verkställande makt. Konstitutionellt sett skulle dock frågan bedömas ur en annan synvinkel, om den utländska militärpolisens befogenheter kunde utövas i relation till personer som inte hör till trupperna uteslutande i samråd med en finländsk myndighet.

Översättningarna

För riksdagens beslut är de i propositionen ingående översättningarna till finska och svenska av Pfp-avtalet och tilläggsprotokollet samt Nato-sofa betydelselösa i rättsligt hänseende, eftersom de inte ingår som någon officiell del av vare sig avtalen eller lagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet. Det är inte riksdagens sak att godkänna översättningar men den kan t.ex. komma med anmärkningar mot dem (GrUU 21/1995 rd).

Utskottet har uppmärksamgjorts på vissa felaktigheter och otydligheter i översättningarna. Regeringen bör ytterligare låta granska översättningarna innan Pfp-avtalet jämte tilläggsprotokoll godkänns.

Om lagen om införande av Pfp-avtalet och dess tilläggsprotokoll behandlas i så kallad inskränkt grundlagsordning måste ingressen ändras enligt följande: I enlighet med riksdagens beslut, *tillkommet på det sätt som föreskrivs i 69 § 1 mom. riksdagsordningen* bestäms:

På grundval av det ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

att riksdagens samtycke behövs för avtalet och dess tilläggsprotokoll och

att lagförslaget bör behandlas i den ordning som 69 § 1 mom. riksdagsordningen föreskriver och som tillämpas när ett ärendet gäller grundlag.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd, medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Juha Korkea-
oja

/cent, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /saml, Jorma Kukkonen /sd, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Veijo Puhjo /vgr och Maija-Liisa Veteläinen /cent samt suppleanterna Jouko Jääskeläinen /fkf och Reijo Kallio /sd.
