

Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av återtagandet av förklaringen till Wienkonventionen om traktaträtten

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att riksdagen godkänner återtagandet av förklaringen till Wienkonventionen av den 23 maj 1969 om traktaträtten. Enligt denna konvention anses det för alla åtgärder i samband med en traktats ingående att statsöverhuvud, regeringschefer och utrikesministrar representerar sin stat i kraft av sin ställning och utan att behöva förete fullmakt. I samband med ratificeringen av Wienkonventionen avgav Finland en förklaring enligt vilken Finland anser att ingenting i artikel 7.2 i konventionen avser att ändra bestämmelserna i parternas nationella lagstiftning angående behörigheten att ingå traktater. Enligt Finlands författning

tillkommer behörigheten att ingå fördrag republikens president som också beslutar om fullmakter till regeringschefen och utrikesministern.

I denna proposition föreslås att Finland skall återta den förklaring som gjorts till Wienkonventionen. Återtagandet kommer att innebära att även statsministern och utrikesministern är behöriga att i kraft av sin ställning och utan uttrycklig fullmakt av republikens president företräda Finland i traktatfrågor. Att förklaringen återtas påverkar inte den författningensliga processen för beslut om Finlands internationella förpliktelser.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

Genom lagen den 17 juni 1977 (FördrS 32/1980) godkände riksdagen vissa bestämmelser i Wienkonventionen av den 23 maj 1969 om traktaträtten och republikens president ratificerade konventionen den 17 juni 1977. Artikel 7 i konventionen innehåller bestämmelserna om befullmäktigande. Enligt punkt 2 i denna artikel anses följande personer representera sin stat i kraft av sin ställning och utan att behöva förete fullmakt: a) statsöverhuvud, regeringschefer och utrikesministrar för alla åtgärder i samband med en traktats ingående.

I samband med ratificeringen av Wienkonventionen avgav Finland en förklaring enligt

vilken Finland anser att ingenting i artikel 7.2 i Wienkonventionen avser att ändra bestämmelserna i parternas nationella lagstiftning om behörigheten att ingå fördrag. Enligt Finlands författning har behörigheten att ingå fördrag givits republikens president som också beslutar om fullmakter till regeringschefen och utrikesministern. En hänvisning till förklaringen ingår i 2 § 1 mom. förordningen angående bringande i kraft av Wienkonventionen om traktaträtten (33/1980).

Finlands förklaring formulerades med stöd av dågällande lag, dvs. 33 § regeringsformen. Enligt detta lagrum bestämmer republikens president om Finlands förhållande till utländska makter. Dessa grundlagsbestämmelser har sedermera ändrats. Enligt 93 § Fin-

lands grundlag (731/1999) leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samråd med statsrådet.

Ingen annan stat än Finland har anmält reservationer till artikel 7 eller avgivit förklaringar angående den. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ingav den 7 december 1977 en anmälan till Förenta Nationernas generalsekreterare där man noterade att Finlands ratifikationsinstrument innehöll en förklaring om artikel 7.2 i konventionen. Storbritannien meddelade att landet inte anser att Finlands förklaring påverkar tillämpningen av artikel 7 på något sätt.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Propositionens mål är att Finlands internationella förpliktelser skall motsvara moderna förhållanden och bestämmelserna i den nya grundlagen med avseende på Wienkonventionen om traktaträtten.

Propositionen innehåller ett förslag där samtycke av riksdagen begärs för ett återtagande av den förklaring som Finland gjort till Wienkonventionen om traktaträtten. Att förklaringen återtas innebär att även statsministern och utrikesministern kan företräda Finland i traktatfrågor, i kraft av sin ställning och utan fullmakt av republikens president. Att förklaringen återtas påverkar inte den författningens processen för beslut om internationella förpliktelser. Besluten om t.ex. undertecknande och godkännande av fördrag kommer fortfarande att fattas av republikens president på förslag av statsrådet.

3. Propositionens verkningar

Propositionen har inga verkningar på vare sig organisation eller personal.

4. Beredningen av propositionen

Utrikesministeriet tillsatte en arbetsgrupp den 1 oktober 1998 som fick i uppdrag att utreda vilka rättsliga frågor i samband med godkännande och införande av internationella förpliktelser som kommer att kräva beslut till följd av den nya grundlagen, varvid grundlagsutskottets tolkning om lagstiftningsområdets bredd skulle beaktas. Arbetsgruppens mandat omfattade också utarbetandet av ett förslag om enhetliga rutiner i frågor som rör godkännande och införande av internationella förpliktelser och uppsägning av dem samt utredning av behovet av en revidering av regleringen om publiceringen av internationella förpliktelser. På basis av utredningen skulle arbetsgruppen utarbeta ett förslag i formen av en regeringsproposition om ändring av lagstiftningen. Fördragsarbetsgruppen överlämnade sitt betänkande den 31 januari 2000 (UM 1/2000). Vid sidan av andra förslag anförde arbetsgruppen att man skulle vidta åtgärder för att återta förklaringen till Wienkonventionen om traktaträtten.

Regeringens proposition har utarbetats vid utrikesministeriet med utgångspunkt i arbetsgruppens förslag. Propositionen har varit på remiss i republikens presidents kansli, statsrådets kansli och justitieministeriet. I remissvaren har man ansett att propositionen är nödvändig och motiverad.

DETALJMOTIVERING

1. Detaljmotivering till återtagandet av förklaringen

I regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i Wienkonventionen om traktaträtten (RP 87/1976 rd) påpekades att då det är republikens president som enligt 33 § regeringsformen bestämmer om Finlands förhållanden till utländska makter tillkommer den i artikel 7.2 angivna rätten att företräda staten utan särskild fullmakt honom på det sätt som man i allmänhet enligt den internationella sedvanerätten skall anse att ett statsöverhuvud har. Regeringscheferna och utrikesministrarna har sammanförts med statsöverhuvud i samma grupp. I detta sammanhang tog man upp frågan om det nationella införfandet av Wienkonventionen i själva verket innebar en utvidgning av tillämpningen av 33 § regeringsformen sålunda att statsministern och utrikesministern permanent får den rätt att ingå fördrag som tillkommer presidenten. Regeringen konstaterade i sin proposition att bestämmelsen i artikel 7.2 i Wienkonventionen inte i sig avser att utvidga fördragsrätten utan endast att förenkla formaliteterna i samband med ingåendet av fördrag genom att avstå från kravet att också regeringscheferna och utrikesministrarna skall uppvisa fullmakt. I propositionen antog man att det då Finland ratificerar Wienkonventionen sannolikt inte uppstår en situation som innebär uppenbar konflikt mellan stadgandet i 33 § regeringsformen och artikel 7.2 i konventionen. För att inga tvivel skulle uppstå om att ratificeringen kunde medföra krav på ändring av konstitutionen föreslog regeringen i sin proposition att en förklaring skulle lämnas i samband med ratifikationen och att man i denna förklaring skulle konstatera att behörigheten att ingå fördrag tillkommer i Finland republikens president och att konventionen inte ändrar konstitutionen till denna del.

Vid behandlingen av Wienkonventionen fäste grundlagsutskottet uppmärksamhet vid de principer som anammats i artikel 27 (förbudet att åberopa intern rätt) och i artikel 46 (förbudet att åberopa att samtycke till konventionen givits i strid mot statens fördrags-

rätt) vid bedömningen av de folkrättsliga konsekvenserna av artikel 7.2 a. Grundlagsutskottet förenade sig med regeringens uppfattning att ratificeringen inte innebär ändringar i den utrikespolitiska behörigheten och ansåg det också önskvärt att den föreslagna förklaringen delgavs övriga parter i samband med ratificeringen och att den sålunda också gjordes bindande (GrUU 1/1977 rd).

Finland avgav sålunda i enlighet med förslaget en förklaring i samband med ratificeringen. Förklaringen inskrevs också delvis i 2 § ikraftträdandeförordningen. Skillnader finns mellan den finska språkversionen som inskrivits i förordningen och den engelska språkversionen som ingivits till Förenta Nationernas generalsekreterare i dennes egenskap av depositarie för Wienkonventionen. Dessa skiljaktigheter bidrog till att fördunkla ändamålet med förklaringen I det engelska meddelandet konstaterades: "Finland declares its understanding that nothing in paragraph 2 of article 7 of the Convention is intended to modify any provisions concerning competence to conclude treaties. Under the Constitution of Finland the competence to conclude treaties is given to the President of the Republic, who also decides on the issuance of full powers to the Government and the Minister for Foreign Affairs." Hänvisningen i förordningen till förklaringen lyder på finska: "Ottaen huomioon, että toimivalta valtiosopimusten tekemiseen kuuluu Suomessa tasavallan presidentille, sovelletaan yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen a kohtaa vain valtion päämieheen, jolloin pääministeri ja ulkoministeri voivat toimia sanotussa kohdassa tarkoitettuna Suomen edustajana ainoastaan, mikäli tasavallan presidentti on antanut heille tehtävään nimenomaisen valtuutuksen." (Den svenska förordningstexten, som inte belyser problematiken, lyder som följande: "Med beaktande av att behörigheten att ingå traktater i Finland tillkommer republikens president, tillämpas punkt a i stycke 2 av artikel 7 endast på statsöverhuvudet, varvid statsministern och ministern för utrikesärendena kan vara i sagsda punkt avsedda företrädare för Finland endast såframt republikens president givit dem

uttrycklig fullmakt fö uppdraget.")

Man kan misstänka att uttrycket "valtuutus", som ingår i regeringens proposition i den finska översättningen av artikel 2.7, till en del bidragit till att det i tiden ansågs nödvändigt att avge en förklaring. För det engelska uttrycket "full powers" och det franska uttrycket "pleins pouvoirs" användes uttrycket "valtuutus" i den finska texten, vilket också fick stå som rubrik för artikel 7 i den fördragstext som publicerades i Finlands författningssamling. I den slutliga fördragstexten används däremot det i detta sammanhang lämpligare uttrycket "valtakirja" i artikel 7 och likaså i definitionen i artikel 2.

I regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ny regeringsform för Finland (RP 1/1998 rd) konstaterades i fråga om 93 § grundlagen att Finlands utrikespolitik skall ledas av republikens president i samråd med statsrådet. Formuleringen betonar att utrikespolitiken i samråd med statsrådet omfattas av det parlamentariska ansvaret och att de allmänna bestämmelserna i grundlagen om presidentens beslutanderätt skall tillämpas också på det utrikespolitiska beslutsfattandet. Ledningen av utrikespolitiken förutsätter nära samråd mellan presidenten och statsrådet.

Förklaringen kan inte längre anses nödvändig i dagens läge och särskilt inte i ljuset av den nya grundlagen. Man bör också beakta den omständigheten att många av Wienkonventionens bestämmelser om fördragsrätten har ansett avspegla den internationella sedvanerätten. Även grundlagsutskottet påpekade då den behandlade Wienkonventionen att bestämmelserna i den föreliggande konventionen inte avviker från den sedvanerättsliga praxis som fram till dess hade följts inom folkkrätten (GrUU 1/1997 rd). Vid den första förhandlingskonferensen lades ett förslag enligt vilket konventionens 7 artikel skulle hänvisa till bestämmelserna i nationell rätt. Detta förslag godkändes dock inte. Andra stater med en konstitution som motsvarar Finlands i fråga om fördragsrätten har inte lämnat någon liknande förklaring som Finland.

Formuleringen av Finlands förklaring är inte heller lyckad eftersom den innehåller en generell hänvisning till bestämmelserna i den nationella lagstiftningen, vilka inte påverkas

av artikel 7.2. Finland har i sin egen vedertagna statspraxis motsatt sig förklaringar och reservationer med generella hänvisningar till en stats inre lagstiftning som grund för att låta bli att följa fördragsbestämmelser. I det svar som Storbritannien lämnat till följd av förklaringen har Storbritannien konstaterat att det anser att Finlands förklaring inte påverkar tillämpningen av artikel 7 på något sätt.

Av de redovisade skälen vore det motiverat att återta Finlands förklaring. Efter återtagandet kunde statsministern och utrikesministern företräda Finland utan att förete fullmakt i olika uppgifter som förekommer i samband med att fördrag ingås. Med utrikesminister avses här uteslutande själva utrikesministern till skillnad från andra ministrar som sköter uppgifter inom utrikesministeriets förvaltningsområde. Återtagandet av förklaringen ändrar inte på något sätt behovet av presidentens forbundna beslut om under-tecknande av fördrag och om att binda Finland till dessa.

2. Ikraftträdande

Återtagandet av förklaringen får internationell giltighet när återtagandet har meddelats depositarien. Till följd av återtagandet måste 2 § förordningen om bringande i kraft av Wienkonventionen om traktaträtten ändras.

3. Behovet av riksdagens samtycke

Enligt tidigare praxis har man inte brukat inbegåra riksdagens uttryckliga samtycke till en reservation eller förklaring eller till återtagande eller ändring av en reservation eller förklaring, inte ens i det fall att reservationen eller förklaringen har gällt en fördragsbestämmelse som hör till området för lagstiftningen eller på annat sätt omfattas av riksdagens behörighet. I praktiken har man dock för riksdagen redogjort för reservationen eller förklaringen i den proposition som gällt godkännandet av fördraget i fråga. Detta förfarande följdes också beträffande Wienkonventionen om traktaträtten. I senare tiders praxis har grundlagsutskottet ansett det vara på sin plats att riksdagen genom ett särskilt

beslut ger sitt samtycke till förklaringar och deklARATIONER om sådana bestämmelser i en överenskommelse som faller under riksdagens kompetens (GrUU 2/1980 rd, GrUU 28/1997 rd och GrUU 36/1997 rd). I sitt utlåtande om propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om godkännande av vissa stadganden i konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folk-mord (RP 180/1997 rd) ansåg utskottet att det är korrekt att riksdagen också uttryckligen beslutar om att återta den reservation som riksdagen ursprungligen förutsatt i lagen om införandet av konventionen (GrUU 36/1997 rd).

Fördragsarbetsgruppen ansåg i sitt betänkande att det med hänsyn till enhetlig praxis är motiverat att inbegära ett uttryckligt godkännande av riksdagen för reservationer, förklaringar eller deklARATIONER liksom också för återtagande eller ändring av dessa i de fall att reservationen, förklaringen eller deklARATIONEN gäller en bestämmelse som omfattas av riksdagens behörighet.

I det utlåtande (GrUU 1/1977 rd) som grundlagsutskottet lämnade i samband med behandlingen av Wienkonventionen om traktaträtten konstaterade utskottet bl.a. att bestämmelserna om förfarandet för slutande av fördrag, om giltighet och ogiltighet och om beslutanderätten hör till området för lagstiftningen. Artikel 7 i Wienkonventionen hör till avsnitt 1 om traktaters ingående. I ljuset av

grundlagsutskottets utlåtande har det ansetts att bestämmelsen hör till området för lagstiftningen.

I enlighet med detta bör det anses att riksdagens godkännande skall inbegäras för återtagandet av förklaringen till Wienkonventionen om traktaträtten.

4. Behandlingsordning

Det ansågs i tiden att Wienkonventionen om traktaträtten inte ändrade den gällande författningen och lagen angående godkännande av vissa bestämmelser i Wienkonventionen antogs i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 1/1977 rd). Den förklaring som lämnades i samband med ratificeringen syftade endast till att klarlägga att det inte förelåg någon konflikt med grundlagen.

Återtagandet av förklaringen gäller sålunda inte grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. Beslutet om riksdagens samtycke till återtagandet kan sålunda fattas med enkel majoritet.

Med stöd av vad som anförts ovan och i enlighet med 94 § grundlagen föreslås

att Riksdagen godkänner återtagandet av förklaringen till artikel 7.2 i Wienkonventionen av den 23 maj 1969 om traktaträtten (FördrS 32-33/1980).

Helsingfors den 21 december 2000

Republikens President

TARJA HALONEN

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*

