

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till förklaring om bindande verkan för skadeståndskommissionens beslut enligt konventionen om internationellt ansvar för skador som orsakas av rymdföremål

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att riksdagen godkänner en förklaring enligt den i London, Moskva och Washington den 29 mars 1972 ingångna konventionen om internationellt ansvar för skador som orsakas av rymdföremål och i enlighet med Förenta Nationernas resolution av den 27 november 1971. Förklaringen gäller beslut som fattas av skadeståndskommissionen.

Beslut av skadeståndskommissionen enligt artikel 14 i konventionen är inte bindande utan endast rekommendationer, om inte de avtalsslutande parterna uttryckt ett klart, ömsesidigt samtycke till att kommissionens beslut skall ha bindande verkan.

I denna proposition föreslås att Finland avger en förklaring enligt vilken kommissionens beslut skall vara ömsesidigt bindande i förhållande till de avtalsslutande parter som har lämnat en likadan förklaring.

Finlands medlemskap i Europeiska rymdorganet förutsätter att en förklaring lämnas, eftersom rymdorganet håller på att arbeta på en motsvarande förklaring för sin del. Finland blir då i egenskap av medlem av rymdorganet indirekt bundet av organets förklaring med eventuella följdverkningar.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

Finland har tillträtt konventionen om internationellt ansvar för skador som orsakas av rymdföremål, i det följande ansvarskonventionen (FördrS 8—9/1977). I artikel 14 i konventionen bestäms om tillsättandet av en skadeståndskommission. Enligt artikel 19.2 är kommissionens beslut ”slutgiltigt och bindande, om parterna så har överenskommit; i annat fall avger kommissionen såsom rekommendation ett slutgiltigt beslut, vilket medlemmarna lojalt skall iakttaga”. Kommissionens beslut kan gälla utbetalande av skadestånd till den skadelidande parten och överenskommelse om skadeståndets storlek, t.ex. för den händelse att rymdföremål ramlar ner eller om rymdföremål förorsakar skada på annat sätt.

Utgångspunkten i konventionen är att kommissionens beslut endast är rekommendationer. I det tredje stycket i den operativa delen av Förenta Nationernas, i det följande FN, resolution 2777 (XXVI) av den 29 november 1971, varigenom ansvarskonventionen antogs av FN:s generalförsamling, ingår möjligheten att varje stat i samband med tillträdet till konventionen kan förklara att den med hänsyn till varje annan stat som godtagit motsvarande förpliktelse erkänner kommissionens beslut som bindande vad gäller varje tvist som staten eventuellt kan bli part i. Tills vidare har Finland inte avgett någon sådan förklaring.

Europeiska rymdorganet (European Space Agency, ESA), som Finland blev medlem av den 1 januari 1995 (FördrS 2/1995), är part i ansvarskonventionen och har för avsikt att i sinom tid avge en förklaring av nämnd typ om rättskraften hos skadeståndskommissionens beslut. ESA-rådet antog den 21 juni 2000 en resolution (ESA/C/CXL VI/res.3 (Final)) om en förklaring. I resolutionen uppmanas dessutom de ESA-länder som ännu inte har avgivit en förklaring att göra detta. I ESA-rådet röstade Nederländerna, Italien, Danmark, Sverige, Luxemburg, Portugal, Norge och Schweiz för ett godkännande av resolutionen. Storbritannien, Belgien och Frankrike röstade emot och Finland, Irland och Spanien antog resolutionen ad referendum, dvs. villkorligt.

Enligt punkt II i den operativa delen av resolutionen befullmäktigas ESA:s generalsekreterare att avge en förklaring sedan motsvarande förklaring lämnats av 2/3 av medlemsländerna i ESA. Tills vidare har sex medlemsländer, dvs. av Österrike, Irland, Nederländerna, Norge och Sverige, avgivit en förklaring. Dessutom har förklaringar avgivits av Kanada, Grekland och Nya Zeeland, vilka har specialstatus i ESA, men dessa länder inräknas inte i 2/3-majoriteten. Kvalificerad majoritet kräver att förklaringen antas av nio stater. Först efter detta kan ESA avge sin egen förklaring med stöd av den tidigare antagna resolutionen.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Propositionen avser att möjliggöra att skadeståndskommissionens beslut, vilka för närvarande endast är rekommendationer, skall kunna bli ömsesidigt bindande mellan de avtalsslutande parter som har avgett likadana förklaringar. För Finlands del innebär detta närmast ett säkerställande av bindande verkställighet för skadeståndskommissionens beslut. Om skadeståndsfall inträffar i praktiken, blir Finland med största sannolikhet den skadeståndsmottagande parten eftersom Finland för närvarande inte bedriver sådan rymdverksamhet som kunde medföra allmän skada för utomstående. I framtiden kan dock rymdverksamheten även i Finland avancera till en nivå där skador kan uppkomma. Då kan det bli aktuellt att tillsätta en skadeståndskommission.

När ESA har avgivit sin förklaring kan Finland som medlem av ESA dessutom bli indirekt tvunget att erlagga skadestånd till följd av ESA:s rymdverksamhet. Finland deltar också helt konkret i vissa av ESA:s rymdprojekt, t.ex. som instrumentleverantör. I enlighet med medlemsförpliktelseerna och artikel 3.2 i anslutningsöverenskommelsen mellan Finland och ESA (FördrS 2/1995) har Finland förbundit sig till ESA-rådets beslut den dag då Finland blev medlem av rymdorganet.

Denna proposition innehåller ett förslag där godkännande begärs för en finsk förklaring som möjliggör att skadeståndskommissionens beslut blir

ömsesidigt bindande mellan parter som avgivit likadana förklaringar. Att Finland avger en förklaring säkerställer dels att Finland kan erhålla skadestånd med stöd av ett för de avtalsslutande parterna bindande beslut av skadeståndskommissionen, dels att Finland kan bli tvunget att ersätta skador som Finland förorsakat en annan avtalsslutande part. Sedan förklaringen avgivits kommer Finland att anta ESA:s resolution ESA/C/CXL VI/res.3(Final), varvid Finland också binder sig till motsvarande ESA-förklaring med eventuella indirekta följdverkningar.

3. Propositionens verkningar

Propositionen har inga direkta verkningar på vare sig organisation eller personal. Genom förklaringen godtar Finland att skadeståndskommissionens beslut blir bindande med hänsyn till de avtalsslutande parter som har avgivit motsvarande förklaring, vilket kan innebära att det uppkommer ett bindande skadeståndsansvar. Som medlem av ESA kan Finland dessutom få bära ansvar för skador som förorsakats av ESA:s rymdverksamhet. Detta ansvar till följd av medlemskapet verkställs i praktiken internt inom ESA-förvaltningen inom ramen för rymdorganets budget. De skadestånd som kan komma att tillfalla ESA stannar för sin

del kvar hos rymdorganet och kommer inte att betalas ut till medlemsländerna.

4. Beredningen av propositionen

Då ESA beslutade om en egen förklaring blev också en finsk förklaring aktuell. För att ESA skall kunna avge en egen förklaring måste motsvarande förklaringar ha avgivits av åtminstone två tredjedelar av medlemsländerna i ESA. För Finlands och de andra medlemsländernas del är det fråga om en tvingande förpliktelse som följer av medlemskapet i rymdorganet. Utlåtande om förslaget har inbegärts av justitieministeriet, inrikesministeriet, handels- och industriministeriet och kommunikationsministeriet. Enligt utlåtandena föreligger inga hinder för avgivandet av en förklaring om ömsesidig rättsverkan för skadeståndskommissionens beslut. Genom förklaringen kunde man bl.a. garantera en heltäckande, snabb och sakkunnig behandling av skadeståndsfrågorna. Samtliga remissinstanser har ansett att förklaringen kräver samtycke av riksdagen, eftersom överförandet av slutlig och bindande jurisdiktion till skadeståndskommissionen kräver riksdagens godkännande i sak.

DETALJMOTIVERING

1. Detaljmotivering angående förklaringen

Artikel 14 i ansvarskonventionen innehåller bestämmelser om tillsättandet av en skadeståndskommission. Enligt artikel 19 är skadeståndskommissionens beslut i princip rekommendationer. Parterna i en tvist kan dock komma överens om att kommissionens beslut skall vara slutgiltigt och bindande. Finland har för avsikt att avge en ömsesidig förklaring enligt vilken Finland ger ett generellt erkännande av rättskraften hos kommissionens beslut i förhållande till varje annan stat som har avgivit samma förklaring. Förklaringen kommer sålunda att avges på engelska och kommer att få följande innehåll:

"Finland godtar att skadeståndskommissionens beslut rörande varje tvist som Finland kan bli part i enligt konventionen blir bindande i förhållande till varje annan stat som godtar motsvarande förpliktelse." (Översättning)

("Finland will recognise as binding, in relation to any other State accepting the same obligation, the decision of a Claims Commission concerning any dispute to which Finland may become a party under the terms of the Convention.")

Att förklaringen avges hör samman med planerna inom Europeiska rymdorganet (ESA) enligt vilka ESA kommer att avge en motsvarande förklaring om rättskraften hos skadeståndskommissionens beslut. I detta syfte antog ESA-rådet en resolution den 21 juni 2000 i vilken medlemsstaterna uppmanas att avge en sådan förklaring om de inte redan har gjort det.

Förklaringen och dess konsekvenser bygger på principen om ömsesidighet mellan de länder som avgivit motsvarande förklaringar. I enlighet med artikel 22.1 jämföras internationella organisationer med dessa länder. I artikel 22 fastställs solidariskt ansvar på vissa i artikeln angivna villkor för den internationella organisationen och dess medlemsstater. - Den förklaring som i sinom tid kommer att avges av ESA kommer dessutom att innehålla en reservation enligt vilken förklaringen upphör att gälla för de avtalsslutande stater eller organisationer som har återkallat sina egna motsvarande förklaringar. Dessutom anses detta självklart

med stöd av artikel 19.2 i ansvarskonventionen.

2. Ikraftträdande

Förklaringen träder i kraft internationellt sedan den anmälts hos depositarieregeringarna, dvs. regeringarna i Amerikas Förenta Stater, i Storbritannien och Nordirland och i Ryssland.

3. Behovet av riksdagens samtycke

Enligt 94 § 1 mom. grundlagen godkänner riksdagen bl.a. sådana fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Riksdagens grundlagsutskott anser att denna grundlagsfästa godkännandebefogenhet avser alla de bestämmelser i internationella förpliktelser som i materiellt hänseende hör till området för lagstiftningen. Enligt grundlagsutskottets ståndpunkt skall en bestämmelse i ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse anses höra till området för lagstiftningen 1) om bestämmelsen gäller utövande eller inskränkning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är tryggt i grundlagen, 2) om bestämmelsen i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter, 3) om det enligt grundlagen skall föreskrivas i lag om den fråga som bestämmelsen avser, 4) om det finns gällande bestämmelser i lag om den fråga som bestämmelsen avser eller 5) om det enligt rådande uppfattning i Finland skall föreskrivas om frågan i lag. Grundlagsutskottets ståndpunkt är att en internationell bestämmelse skall anses höra till området för lagstiftningen enligt dessa kriterier oberoende av om den står i strid mot eller överensstämmer med en bestämmelse som utfärdats genom lag i Finland (se GrUU 11/2000 rd och GrUU 12/2000 rd).

Den aktuella situationen är av speciell karaktär så till vida att ansvarskonventionen redan har blivit antagen. Den har satts i kraft i Finland i vederbörlig ordning (FördrS 8—9/1977). Att Finland avger förklaringen kommer att leda till att Finlands konventionsförpliktelser ändras i förhållande till de avtalsslutande stater som avger en förklaring med motsvarande innehåll.

Den av utrikesministeriet tillsatta fördragsarbetsgruppen granskade i sitt betänkande (utrikesministeriets publikationer 1/2000) bl.a. godkännande och återkallande av reservationer, förklaringar och deklarationer (se s. 35 ff). Arbetsgruppen påpekade att en reservation angående en förpliktelse kan, liksom också en förklaring eller en deklaration, påverka förpliktelsens innehåll på ett avgörande sätt. Frågan om godkännandet av förpliktelsen, dvs. om den skall antas med kvalificerad majoritet eller inte, påverkas följaktligen också. Det påpekades att reservationer till bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och avgivande eller återkallande av förklaringar och deklarationer som hör till området för lagstiftningen inverkar på innehållet i den lagstiftning som gäller i Finland. Det är sålunda i sak en fråga om utövande av lagstiftningsmakt. Därför valde

arbetsgruppen att förslå att man i kommande regeringspropositioner skall inbegära riksdagens samtycke såväl för reservationer som för återkallande eller ändring av förklaringar eller deklarationer som gäller en fördragsbestämmelse som omfattas av riksdagens behörighet.

Avgivandet av en förklaring kräver sålunda samtycke av riksdagen om den till sitt innehåll omfattas av riksdagens behörighet. I praktiken betyder detta att man skall bedöma om en förpliktelse hör till området för lagstiftningen eller omfattas på annat sätt av riksdagens godkännandebefogenhet.

Regeringens proposition om ansvarskonventionen (RP 135/1975 II rd) var i tiden mycket kortfattad. För det första fäster den uppmärksamhet vid grunderna för fastställande av skadestånd, vilka uttrycks mycket generellt i artikel 12. För det andra uppmärksammar propositionen att ”konventionen stärker de fysiska och juridiska personers skydd, vilka eventuellt lider skada på grund av rymdföremål”.

Orsakerna till att riksdagens samtycke begärdes för konventionen uttrycktes på följande sätt i propositionen:

”Då konventionen, då skada inträffat, i mycket hög grad kan beröra en enskild medborgares personliga och ekonomiska intressen och då den också binder staten i dess förfarande gentemot sina medborgare och gentemot andra stater, är det skäl att genom lag konstatera, att bestämmelserna i konventionen, i den mån de hör till

lagstiftningens område, är i kraft på det sätt som om dem överenskommits och att för verkställandet av lagen erforderliga närmare stadganden utfärdas genom förordning.”

I sitt betänkande om konventionen ägnade utskottet för utrikesärenden relativt stor uppmärksamhet åt uttryckligen skadeståndskommisionens ställning (se UtUB 24/1976 rd).

Med anledning av det ovan anförda kan det konstateras att man i tiden ansåg att konventionen krävde samtycke av riksdagen eftersom den, enligt en modernare skrivning, innehöll frågor om vilka det enligt rådande uppfattning i Finland skall föreskrivas i lag. Motiveringstexten i propositionen och betänkandet av utskottet för utrikesärenden visar att åtminstone grunderna för fastställande av skadestånd och proceduren vid fastställande av skadestånd ansågs vara sådana frågor. Till proceduren hörde i synnerhet bestämmelserna om skadeståndskommisionen.

Det gamla beslutet kan anses motsvara den moderna tolkningen av lagstiftningens område mycket väl. Den aktuella förklaringen kan fortfarande anses stärka uttryckligen den skadelidandes privaträttsliga ställning jämfört med förhållandet enligt den nugällande konventionen. Förklaringen kommer sålunda att ha konsekvenser för innehållet i en fördragsbestämmelse som hör till området för lagstiftningen. Med hänsyn till grundlagsutskottets praxis (se GrUU 4/2001 rd och GrUU 45/2000 rd) måste riksdagens godkännande erhållas för förklaringen i fråga.

4. Ikraftträdande

Utöver riksdagens godkännande enligt 94 § grundlagen måste också frågan om nödvändigheten av ett särskilt ikraftsättande bedömas. Att förklaringen avges innebär att Finland generellt erkänner att skadeståndskommisionens beslut är bindande i förhållande till alla de länder som också har erkänt dessa besluts rättskraft.

De bestämmelser i ansvarskonventionen som hör till området för lagstiftningen har i tiden satts i kraft genom lagen om godkännande av konventionen om internationellt ansvar för skador som orsakas av rymdföremål (194/1977). Enligt denna lag är de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen ”i kraft såsom om dem

överenskommit". Detta betyder att lagen anpassas till konventionsförpliktelseernas innehåll. Som fördragsarbetsgruppen påpekat (s. 58) bestäms innehållet i en ikraftträdandelag delvis av de reservationer, deklARATIONER och förklaringar som gjorts till fördraget i fråga. I ett fall av föreliggande typ är ett särskilt ikraftsättande onödigt i sak. I sitt betänkande påpekade fördragsarbetsgruppen (s. 59) dessutom att det med hänsyn till riksdagens behörighet inte heller är nödvändigt med lagstiftning i dylika fall, förutsatt att riksdagen godkänner reservationer, förklaringar och deklARATIONER som gäller fördragsbestämmelser som omfattas av riksdagens behörighet, vilket arbetsgruppen föreslog.

5. Behandlingsordning

I tiden ansågs det att konventionen om internationellt ansvar för skador som orsakas av rymdföremål inte ändrade den då gällande konstitutionen och lagen om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen antogs i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom den aktuella förklaringen utvidgar innehållet i Finlands internationella förpliktelse, skall frågan om behandlingsordningen granskas utgående från förklaringens innehåll.

Enligt 94 § 2 mom. grundlagen fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om förslaget gäller grundlagen skall beslutet dock fattas med två tredjedelar av de avgivna rösterna. Därför måste man bedöma om förklaringens rättsverkan, dvs. att skadeståndskommissionens beslut blir bindande, innebär sådana omständigheter som kan anses strida mot Finlands suveränitet.

När Finland anslöt sig till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna granskades behovet av riksdagens samtycke i propositionen om konventionen (se RP 22/1990 rd, s.12) och i detta sammanhang hänvisades det bl.a. till att Finland till följd av de beslut som domstolen för de mänskliga rättigheterna eller ministerkommittén fattar kan åläggas att utge ersättning eller annan gottgörelse till den som blivit kränkt. I propositionen ansågs det att kontrollförfarandet enligt konventionen innebar en viss avvikelse från grundlagens bestämmelser om statens suveränitet. I sitt utlåtande (se GrUU 2/1990 rd) granskade

grundlagsutskottet också kommissionens för de mänskliga rättigheterna befogenheter som en fråga om behandlingsordningen för förslaget till ikraftträdandelag. Utskottet ansåg att enbart det faktum att ett ärendes behandling i kommissionen för de mänskliga rättigheterna inleder en process som resulterar i bindande beslut inte står i strid med Finlands suveränitet. Däremot bedömde utskottet förhållandet mellan å ena sidan Europadomstolens för de mänskliga rättigheterna och Europarådets ministerkommittés befogenheter och å andra sidan Finlands suveränitet på ett annat sätt.

I samband med riksdagsbehandlingen av det s.k. Amsterdamfördraget granskade grundlagsutskottet Europeiska gemenskapernas domstols behörighet enligt artikel 35.7 i unionsfördraget (f.d. artikel K 7) att avgöra tvister om tolkning eller tillämpning av rättsakter som anges närmare i artikeln (se GrUU 10/1998 rd). Grundlagsutskottet ansåg att då oavhängiga internationella organ med domstolsfunktion åläggs behörighet att lösa tvister bör detta i princip ses som ett naturligt element i internationell samverkan.

Grundlagsutskottet fäste också uppmärksamhet vid tvistlösningsförfarandet i samband med behandlingen av regeringens proposition 46/1997 rd om godkännande av vissa bestämmelser i Europeiska energistadgan och det protokoll som ansluter sig till den (se GrUU 13/1997 rd). Inte heller i detta sammanhang ansåg utskottet att de fördragsbestämmelser som möjliggör internationell skiljedom eller förlikning skulle strida mot suveräniteten, även om det kan leda till ersättningsskyldighet. Enligt utskottet gällde tvistlösningen genom skiljedom eller förlikning enskilda fall och har därigenom inga återverkningar på det generella planet.

Av det som anförts ovan följer att erkännandet av den bindande verkan av skadeståndskommissionens beslut gäller en internationell mekanism som ger möjligheter att avgöra eventuella tvister på det sätt som konventionen avser. Att erkänna och fastställa en sådan mekanism kan betraktas som ett naturligt element i internationell samverkan.

Den skadelidande kommer att ha möjligheter att använda sig av nationella rättsskyddsmekanismer även efter det att skadeståndskommissionens beslut blivit

bindande.

I ljuset av ovanstående motivering gäller avgivandet av förklaringen inte grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. Beslutet om riksdagens godkännande kan sålunda fattas med enkel majoritet. Den föreslagna ordalydelsen för förklaringen motsvarar den form som de flesta andra länderna har använt sig av när de avgivit sin förklaring.

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

att Riksdagen godkänner en förklaring enligt artikel 19.2 i den den 29 mars 1972

ingångna konventionen om internationellt ansvar för skador som orsakas av rymdföremål (FördrS 8—9/1977) och i enlighet med den av Förenta Nationerna den 29 november 1971 antagna resolutionen 2777 (XXVI) enligt vilken

”Finland godtar att skadeståndskommissionens beslut rörande varje tvist som Finland kan bli part i enligt konventionen blir bindande i förhållande till varje annan stat som godtar motsvarande förpliktelse.”

Helsingfors den 1 juni 2001

Republikens President

TARJA HALONEN

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*