

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor och av protokollet om status för internationella militära högkvarter som inrättats i enlighet med nordatlantiska fördraget samt lagar i anslutning till dem

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor och av protokollet om status för internationella militära högkvarter som inrättats i enlighet med nordatlantiska fördraget samt lagar i anslutning till dem (RP 90/2023 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Maria Guseff, utrikesministeriet
- rättschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Lauri Koskentausta, justitieministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Martti Koskenniemi
- justitieråd, professor Juha Lavapuro
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

Utlåtande GrUU 2/2024 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det i London den 19 juni 1951 mellan parterna i nordatlantiska fördraget ingångna avtalet om status för deras styrkor samt det i Paris den 28 augusti 1952 upprättade protokollet om status för internationella militära högkvarter som inrättats i enlighet med nordatlantiska fördraget. Propositionen innehåller förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget och avtalet.

I propositionen ingår förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet och protokollet som hör till området för lagstiftningen. Lagarna avses träda i kraft vid en genom förordning av statsrådet bestämd tidpunkt samtidigt som avtalet och protokollet träder i kraft för Finlands del.

I propositionens avsnitt om behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning behandlas förslagen ingående ur ett konstitutionellt perspektiv och med hänsyn till människorättskonventionerna.

Regeringen anser att Nato Sofa och Parisprotokollet i enlighet med 94 § 2 mom. i grundlagen ska godkännas i riksdagen med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna samt att sättandet i kraft av avtalet och protokollet ska ske i den så kallade inskränkta grundlagsordning som avses i andra meningen i 95 § 2 mom. i grundlagen. Regeringen anser det önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det i London den 19 juni 1951 mellan parterna i nordatlantiska fördraget ingångna avtalet om status för deras styrkor (nedan även Nato Sofa) samt det i Paris den 28 augusti 1952 upprättade protokollet om status för internationella militära högkvarter som inrättats i enlighet med nordatlantiska fördraget (nedan även Parisprotokollet). I propositionen ingår även förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet och protokollet som hör till området för lagstiftningen. I propositionen ingår också ett meddelande som föreläggs riksdagen för godkännande och som gäller tillämpningen av artikel VIII.2 f i Nato Sofa. Meddelandet gäller tillämpningen av den bestämmelse om skadestånd som hör till området för lagstiftningen.

(2) Enligt 94 § 2 mom. i grundlagen fattas beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

(3) Enligt 95 § 2 mom. i grundlagen behandlas ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse i vanlig lagstiftningsordning. Om ett förslag dock gäller grundlagen eller ändring

Utlåtande GrUU 2/2024 rd

av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

(4) Nato Sofa har upprättats för att fastställa den rättsliga ställningen för de avtalsslutande parternas styrkor under deras vistelse inom en annan avtalsslutande parts territorium, och det innehåller bestämmelser om bland annat inreseformaliteter, rätten att bära vapen, utövande av domsrätt, rätten till och avstående från skadestånd samt styrkornas privilegier och immunitet. Genom Parisprotokollet utsträcks bestämmelserna till att gälla också Natos högkvarter och deras militära och civila personal med beaktande av de justeringar som bestäms i protokollet. Protokollet innehåller också kompletterande bestämmelser om högkvarteren och deras personal. Bestämmelserna får i stor utsträckning sitt materiella innehåll från Nato Sofa, som det hänvisas till i Parisprotokollet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är de konstitutionellt mest betydelsefulla bestämmelserna i Parisprotokollet i sak bestämmelser i Nato Sofa som det hänvisas till i Parisprotokollet och samtidigt preciseras det vem som har vissa befogenheter enligt Nato Sofa i situationer som omfattas av tillämpningsområdet för Parisprotokollet.

(5) En anslutning till avtalet och protokollet förutsätter dels att den nya medlemsstaten bjuds in av Nordatlantiska rådet att ansluta sig till avtalet, dels att medlemsstaten deponerar sitt anslutningsinstrument hos Förenta staternas regering. Finland blev medlem i Nato den 4 april 2023. Den 5 april 2023 fattade Nordatlantiska rådet beslut om att inbjuda Finland att ansluta sig till avtalet och protokollet. Avtalet och protokollet träder i kraft 30 dagar efter den dag Finlands anslutningsinstrument deponerats.

(6) Nato Sofa och Parisprotokollet är en integrerad del av Natos avtalssystem, vars syfte är att skapa faktiska förutsättningar för militärt samarbete inom Nato. Regleringen är till denna del ömsesidig, dvs. den gäller också Finlands trupper i den mottagande staten när Finland är sändande stat. Alla Natos medlemsstater har godkänt dessa avtal, och Finland förband sig genom sin ansökan om medlemskap i Nato att godkänna och sätta i kraft dem. Riksdagen har också informerats om behovet av att ansluta sig till Nato Sofa i samband med godkännandet och ikraftsättandet av Natoanslutningsfördraget (se RP 315/2022 rd, s. 67—68).

(7) I samband med riksdagsbehandlingen av Natomedlemskapet bedömde grundlagsutskottet propositionen om nordatlantiska fördraget och avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal (RP 315/2022 rd). Utskottet hade ingenting att anmärka mot målet att ansluta sig till nordatlantiska fördraget. Utskottet upprepar denna bedömning också i fråga om Nato Sofa. Utskottet betonar dock att man utifrån utlåtandet om den propositionen inte kan dra några direkta slutsatser om behandlingsordningen för den nu aktuella propositionen. Det då godkända Natofördraget anger till exempel inte i vilken form Finland lämnar eller tar emot bistånd som avses i artikel 5 i fördraget. Som medlem i Nato beslutar Finland om det ska sända trupper utanför sina egna gränser och om det på sitt territorium tar emot trupper från Nato eller dess medlemsstater (se även GrUU 80/2022 rd, stycke 42).

Utlåtande GrUU 2/2024 rd

(8) Grundlagsutskottet fäste vid bedömningen av förslaget om godkännande av Natofördraget uppmärksamhet vid att även om utskottet aldrig tidigare bedömt ett förslag som innebär att Finland allierar sig militärt och Nato till sin natur var en ny typ av internationellt samarbete som inte helt kan jämföras med någon av de internationella organisationer eller överenskommelser som Finland sedan tidigare är medlem eller part i, måste tolkningen av konstitutionen och grunderna för tolkningen också i en situation som denna stödja sig på gällande rätt och befintlig rättslig praxis (GrUU 80/2022 rd, stycke 3, se även GrUU 26/2017 rd, s. 9). Motsvarande aspekter bör enligt utskottet också tillämpas på det nu aktuella förslaget.

(9) Enligt 1 § 1 mom. i grundlagen är Finland en suverän republik. Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Vid bedömningen av Natofördraget påpekade grundlagsutskottet med avseende på 1 § 3 mom. i grundlagen att Natos verksamhet bygger på FN-stadgans principer om upprätthållande av internationell fred och säkerhet och rättvisa. Enligt utskottet var det också av betydelse att den ställning som eftersträvas genom en anslutning, det vill säga att Finland utgör en del av Natos kollektiva försvar och omfattas av säkerhetsgarantierna i artikel 5, syftar till att säkerställa Finlands suveränitet (GrUU 80/2022 rd, stycke 7, 8 och 33).

(10) Grundlagsutskottet ansåg således att den centrala dimensionen av Finlands suveränitet enligt 1 § i grundlagen är möjligheten att fritt besluta om Finlands förbindelser med andra stater och internationella organisationer och att den suveränitet som fastställs i grundlagen inte kunde anses hindra Finlands internationella försvarssamarbete med andra länder eller internationella organisationer (GrUU 80/2022 rd, stycke 34). Utskottet fäste i denna bedömning särskild uppmärksamhet vid att det år 2011 till 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen fogades ett krav på kvalificerad majoritet för överföring av behörighet som är betydande med tanke på suveräniteten (GrUU 80/2022 rd, stycke 38).

(11) Grundlagsutskottet bedömde slutligen att fördraget om Natomedlemskap, tolkat i ljuset av 1 § 3 mom. i grundlagen och med beaktande av kravet på enhällighet i Natos beslutsfattande, inte innehöll någon överföring av behörighet som var betydande med tanke på Finlands suveränitet. Fördraget kunde godkännas med enkel majoritet.

(12) Grundlagsutskottet har tidigare bedömt avtalsarrangemang av den typ som nu bedöms. I anslutning till det så kallade PfP-avtalet (Partnerskap för fred) som Finland ingick med Nato bedömde utskottet förslaget till avtal mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för deras styrkor och godkännande av det därtill anslutna tilläggsprotokollet om begränsning av användningen av dödsstraff (nedan även PfP Sofa, GrUU 6/1997 rd). Avtalet är ett ramavtal genom vilket staterna förbinder sig att i sina ömsesidiga förbindelser följa Nato Sofa, som bedöms i detta utlåtande.

(13) Enligt grundlagsutskottet gällde åtskilliga bestämmelser i PfP Sofa grundlagen (GrUU 6/1997 rd). Utskottet bedömde att avtalet i konstitutionellt hänseende var problematiskt både med tanke på suveräniteten och med tanke på vissa frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket förutsatte att beslutet om lagen om sättande i kraft av avtalet fattas med kvalificerad majoritet enligt 69 § 1 mom. i den dåvarande riksdagsordningen, det vill säga i s.k. inskränkt grundlagsordning (se även RP 1/1998 rd, s. 152).

Utlåtande GrUU 2/2024 rd

(14) Uttrycket ”gäller grundlagen” i 94 § 2 mom. om godkännande och i 95 § 2 mom. om ikraftträdande av internationella förpliktelser har av hävd tolkats så att det är fråga om en internationell förpliktelse som till någon del strider mot Finlands grundlag (se t.ex. GrUU 45/2000 rd och GrUU 18/2003 rd). Den materiella konflikten med grundlagen kvarstår, men procedurkonflikten undanröjs genom att kravet på två tredjedelars kvalificerad majoritet iakttas när avtalet godkänns. När grundlagen stiftades konstaterade grundlagsutskottet uttryckligen att de ikraftträdandelagar som stiftas i inskränkt grundlagsordning till sin karaktär är undantagslagar som omfattas av kravet på avgränsat undantag enligt 73 § i grundlagen (GrUB 10/1998 rd, s. 26). Till sin konstitutionella natur är lagen om sättande i kraft av Pfp Sofa alltså i kraft som en undantagslag (GrUU 16/2005 rd, s. 4).

(15) I motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen (s. 140) sägs det att eftersom Pfp Sofa och Nato Sofa respektive de grundrättighetsbestämmelser i regeringsformen som tillämpades 1997 och grundrättighetsbestämmelserna i den gällande grundlagen till sitt innehåll är desamma, ska det bedömas vilken betydelse denna tidigare undantagslag ska ges med tanke på den så kallade luckteorin (se t.ex. GrUU 29/2022 rd, stycke 6).

(16) I enlighet med grundlagsutskottets tidigare praxis har man på undantagslagar som stiftats i grundlagsordning tillämpat den så kallade författningsrättsliga luckteorin. En sådan lag kan enligt utskottets vedertagna tolkning ändras i vanlig lagstiftningsordning, om ändringslagen inte utvidgar det undantag från grundlagen som gjorts genom den lag som ändras. Tillägg och ändringar som är oväsentliga med tanke på helheten och som innebär en ringa utvidgning av grundlagsundantaget kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att hela arrangemanget, som ursprungligen var ett undantag från grundlagen, och dess innehållsliga betydelse inte därigenom får en annan karaktär (GrUU 29/2022 rd, stycke 6, se också t.ex. GrUU 8/2006 rd, s. 4—5). Enligt utskottet har reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen förändrat möjligheterna att tillämpa luckteorin (GrUU 8/2006 rd, s. 5). Utskottet anser därför att man i varje enskilt fall måste överväga om luckteorin kan tillämpas så att den sträcker sig över grundlagsreformen (se GrUU 29/2022 rd, stycke 7 och de exempel som det hänvisas till där). Dessa principer gäller också lagförslag om sättande i kraft av ett internationella överenskommelser som är bindande för Finland (se även GrUU 21/1995 rd och GrUU 10/1998 rd, s. 3).

(17) I propositionen (s. 130) hänvisas det till att bestämmelserna om statens suveränitet i den nya grundlagen, som trätt i kraft efter det att Pfp Sofa och dess tilläggsprotokoll godkänkts och satts i kraft, delvis avviker från suveränitetsbestämmelserna i den gamla regeringsformen, och därför måste det nu aktuella avtalet och protokollet i första hand bedömas utifrån den nya grundlagen (se även GrUU 16/2005 rd och GrUU 38/2001 rd, s. 4/II). I enlighet med det som sägs ovan har utskottet gett regleringen i 1 § 3 mom. i grundlagen särskild betydelse i detta avseende till exempel vid bedömningen av Natofördraget (GrUU 80/2022 rd). Av betydelse är också förändringen i fråga om avtalens innebörd: 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. (GrUU 6/1997 rd, s. 2/I). Enligt propositionen är tillämpningsområdet för Nato Sofa betydligt mer omfattande. Grundlagsutskottet instämmer i dessa bedömningar och konstaterar att bedömningsläget är nytt och att den så kallade luckteorin i princip därför inte lämpar sig för den aktuella propositionen.

Utlåtande GrUU 2/2024 rd

(18) Grundlagsutskottet har bedömt den konstitutionella betydelsen av EU Sofa, som ingått inom ramen för Europeiska unionen (GrUU 16/2005 rd). Utskottet bedömer att det dåvarande arrangemanget inte gav myndigheterna i den sändande staten rätt att utöva domsrätt på finskt territorium och att det inte heller till vissa andra delar — i strid med propositionens uppfattning — gällde grundlagens bestämmelser om statens suveränitet. Utskottet ansåg att beslut om avtalspaketet kunde fattas med enkel majoritet och att förslagen till ikraftträdandelagar kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(19) I den nu aktuella propositionen ingår ett omfattande avsnitt om behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordningen. Där bedöms bestämmelserna i avtalet och protokollet med tanke på 1 § 1 och 3 mom., 7 § 2 mom. samt 9 § 3 och 4 mom. i grundlagen. Nato Sofa och Parisprotokollet granskas vidare i ljuset av de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland, särskilt med tanke på artiklarna 1 och 6 i Europakonventionen samt det sjätte och det trettonde tilläggsprotokollet till konventionen. Avtalen granskas också med avseende på artikel 14 och det andra tilläggsprotokollet till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och, i fråga om tillämpningssituationer som hör till tillämpningsområdet för EU-rätten, också med avseende på de skyldigheter i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som följer av EU-rätten.

(20) Grundlagsutskottet anser att propositionens avsnitt om behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordningen representerar god lagberedning. Utskottet har ingenting att anmärka mot det som sägs i propositionen om behovet av riksdagens samtycke (i fråga om meddelandet se även GrUB 2/2008 rd, s. 3/II). Utskottet kan i stora drag också instämma i det som sägs om behandlingsordningen för avtalet. Grundlagsutskottet påpekar dock att grundlagens terminologi är autonom i förhållande till klassificeringar som görs i vanlig lagstiftning (GrUU 12/2015 rd, s. 3, och GrUU 17/2018 rd, s. 2). Eftersom propositionen inte innehåller uttryckliga avtalsbestämmelser eller förslag till bestämmelser exempelvis om särskild begränsning av de högsta laglighetsövervakarnas behörighet, är det enligt utskottet inte nödvändigt att på förhand behandla de högsta laglighetsövervakarnas behörighet genom kategoriska definitioner. Utskottet omfattar därför regeringens ståndpunkt i motiveringen till lagstiftningsordningen, enligt vilken förhållandet mellan den sändande statens verksamhet enligt Nato Sofa eller Parisprotokollet och skötseln av offentliga uppdrag enligt 108 § 1 mom. eller 109 § 1 mom. i grundlagen ska bedömas från fall till fall i laglighetsövervakarnas verksamhet. Området för laglighetskontrollen bestäms genom tolkning av grundlagens bestämmelser med beaktande av särdragen i varje tillämpningssituation. Motsvarande synpunkter kan framföras om det som i motiven till lagstiftningsordningen sägs om 118 § i grundlagen.

(21) Grundlagsutskottet fäster också mer allmänt uppmärksamhet vid behovet av att tolka och tillämpa avtalsbestämmelserna och bestämmelserna om genomförandet av dem med respekt för Finlands grundlag och med iakttagande av principen om en tolkning som bäst främjar syfte med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (se även RP 309/1993 rd, 34/I, GrUB 25/1994 rd, s. 4/I). Enligt utskottets uppfattning torde exempelvis bestämmelserna om behörighet att besluta om utövande av domsrätt i 2 § i lagförslag 1 i propositionen vara avsedda att gälla utövande av åtalsrätt, vilket är mer förenligt med domstolarnas oberoende. Förvaltningsutskottet bör förtydliga regleringen.

Utlåtande GrUU 2/2024 rd

(22) Med anledning av detta framför grundlagsutskottet endast vissa kompletterande och preciserande synpunkter på behandlingsordningen.

Suveränitet

(23) Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller en med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet i enlighet med 94 § 2 mom. i grundlagen fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Det momentet ändrades 2011 och då skrevs den tolkningspraxis in i grundlagen som har gällt under den nya grundlagens tid i fråga om den suveränitet som avses i 1 § i grundlagen. Enligt denna praxis görs en skillnad mellan överföring av behörighet som är betydande för suveräniteten och överföring av annan behörighet. Samtidigt utvidgades denna åtskillnad till att gälla också överföring av riksdagens behörighet. Godkännandet och ikraftsättandet av internationella överenskommelser har ofta gällt grundlagen på grund av att överenskommelsen har begränsat den finska suveräniteten enligt 1 § 1 mom. i grundlagen genom olika överföringar av behörighet (RP 60/2010 rd, s. 45/II).

(24) I bedömningen av vilken roll behörighetsöverföringen spelar för suveräniteten hade avseende därför fästs vid begränsningen i sak och tillämpningsområdet (t.ex. GrUU 38/2001 rd, s. 6—7, och GrUU 51/2001 rd) samt avtalsbestämmelsernas karaktär, syfte och materiella betydelse överlag (t.ex. GrUU 61/2002 rd, GrUU 7/2003 rd, GrUU 6/2004 rd och GrUU 19/2010 rd). Enligt motiven till bestämmelserna (RP 60/2010 rd, s. 45/II) är sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i dagens internationella mellanstatliga samarbete och som endast i ringa mån påverkar statens suveränitet inte som sådana är betydelsefulla i förhållande till 1 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet har bedömt betydelsen av behörighetsöverföring också med tanke på de faktiska konsekvenserna av ett förslag till unionslagstiftning (GrUU 14/2021 rd). Utskottet har ansett att i synnerhet överföring av domsrätt inom Finlands jurisdiktion till Internationella brottmålsdomstolen i sig innebär ett ingrepp i den suveränitet som avses i 1 § 1 mom. i grundlagen, men har bedömt att överföringen inte gäller grundlagen bland annat för att inrättandet av domstolen enligt utskottet var sådant internationellt samarbete för att trygga fred och mänskliga rättigheter som avses i 1 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 45/2000 rd, s. 5/I).

(25) I propositionen (s. 132) hänvisas det till att Nato Sofa reglerar förhållandet mellan två medlemsstater i Nato där styrkor från den ena medlemsstaten befinner sig inom den andra medlemsstatens territorium. Enligt propositionen handlar den verksamhet som omfattas av avtalet om behörighet mellan stater och inte om överföring av behörighet till Nato som en internationell organisation. Grundlagsutskottet instämmer i den bedömningen och konstaterar att de bestämmelser som 2011 fogades till 94 och 95 § i grundlagen och som gäller överföring av behörighet som är av betydelse med hänsyn till suveräniteten inte är tillämpliga i det nu aktuella fallet. Utskottet måste därför i ljuset av sin tidigare praxis bedöma om Nato Sofas avtalsförpliktelser gäller grundlagens bestämmelser om suveränitet. I utskottets praxis har en avtalsförpliktelse gällt grundlagen exempelvis när förpliktelsen har stått i klar konflikt med grundlagens bestämmelser om suveränitet (GrUU 45/2000 rd).

(26) Enligt förarbetena till grundlagen omfattar statens suveränitet både den inre och den yttre suveräniteten. Med inre suveränitet avses att statsmakten utgör den högsta rättsliga makten inom

Utlåtande GrUU 2/2024 rd

staten. Den viktigaste konsekvensen av den inre suveräniteten är behörigheten att bestämma om de myndigheters och andra organs behörighet som utövar offentlig makt inom statens territorium. Behörigheten omfattar även makt att besluta om rättsordningens innehåll och bestämma om de statliga organens verksamhet och rätt att på olika sätt utöva offentlig makt i förhållande till människor och föremål inom statens territorium. Med yttre suveränitet avses statens frihet att självständigt besluta om sina förhållanden till andra stater och till internationella organisationer (RP 1/1998 rd, s. 72).

(27) I den verksamhet som bedrivs inom ramen för Nato Sofa ska enligt propositionens motiv till lagstiftningsordning inresan för den sändande statens styrkor alltid basera sig på Finlands samtycke. Därför har avtalet i förhållande till Finlands yttre suveränitet inte bedömts i behandlingsordningen. I fråga om den inre suveräniteten bedöms det i propositionen (s. 139) att öppenheten i sak i jurisdiktionen och omfattningen av den ger den sändande staten betydande behörighet att utöva jurisdiktion inom finskt territorium.

(28) Enligt avtalet ska den sändande statens militära myndigheter ha exklusiv jurisdiktion över personer som lyder under den statens militära lagstiftning beträffande sådana brott, inklusive brott med avseende på den statens säkerhet, som är straffbara enligt den sändande statens lagstiftning men inte enligt den mottagande statens lagstiftning.

(29) Enligt avtalet har den sändande och den mottagande staten till en del parallell behörighet. Den sändande staten ska då ha företrädesrätt att utöva jurisdiktion över en medlem av en styrka eller en civil komponent beträffande brott som är riktade endast mot den statens egendom eller säkerhet eller som är riktade endast mot egendom som tillhör en annan medlem av en styrka eller en civil komponent från den staten eller en anhörig eller mot deras person och beträffande brott till följd av någon handling eller underlåtenhet som begåtts i tjänsten. Beträffande alla andra brott har myndigheterna i den mottagande staten företrädesrätt att utöva jurisdiktion.

(30) Behörigheten för myndigheterna i den sändande staten begränsas avsevärt av en bestämmelsen enligt vilken de militära myndigheterna i den sändande staten inte har rätt att utöva jurisdiktion över personer som är medborgare eller stadigvarande bosatta i den mottagande staten, om de inte är medlemmar av den sändande statens styrkor. Den sändande statens domsrätt och disciplinära befogenheter inom finskt territorium är alltså i sig begränsade dels till personer som omfattas av landets militära lagstiftning, dels utifrån brottstyp.

(31) Såsom det hänvisas till i motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 139) lämnar tillämpningsområdet för överföring av jurisdiktion till denna del rum för tolkning. I propositionen bedöms det (s. 139) att öppenheten i sak i jurisdiktionen och omfattningen av den ger den sändande staten betydande behörighet att utöva jurisdiktion inom finskt territorium. När det gäller stridskrafterna har området för rätten inte preciserats i avtalet, utan dess område är i väsentlig grad beroende av rättsordningen i den sändande staten. Grundlagsutskottet anser dock att det väsentliga är att en annan konventionsstat har behörighet att utöva jurisdiktion som inte begränsar sig till gärningar och påföljder av ringa betydelse och således inte är av ringa betydelse. Att anförtro en utländsk myndighet i Finland behörighet enligt dessa bestämmelser i Nato Sofa har inte nödvändigtvis ansetts harmoniera med bestämmelserna om statens suveränitet och utövande av domsrätt (se även GrUU 6/1997 rd, s. 2).

Utlåtande GrUU 2/2024 rd

(32) Grundlagsutskottet anser att det också är av betydelse att denna jurisdiktion gäller ärenden som hör till de allmänna domstolarnas behörighet samt att det förblir öppet hur rättigheterna enligt 8 och 21 § i grundlagen tryggas (se även RP s. 139). Utskottet omfattar därför regeringens bedömning att den sändande statens rätt att utöva jurisdiktion inom finskt territorium gäller grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen. Med beaktande av Nato Sofas koppling till Parisprotokollet och bestämmelserna i artikel 4 i Parisprotokollet om den sändande statens rätt att utöva jurisdiktion på den mottagande statens territorium gäller också Parisprotokollet grundlagen på det sätt som anges ovan.

(33) Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka mot det som i propositionens motivering till lagstiftningsordningen sägs om den sändande statens rätt att vidta lämpliga åtgärder i enlighet med artikel VII.10 a andra meningen i Nato Sofa. På de grunder som nämns i propositionen gäller avtalsbestämmelsen grundlagen.

Förbud mot dödsstraff

(34) En särskild fråga att granska när det gäller rätten att utöva jurisdiktion är hur de ovillkorliga grundläggande och mänskliga rättigheterna ska beaktas vid utövandet av jurisdiktion inom finskt territorium (GrUU 6/1997 rd, s. 3/I). Nato Sofa innehåller inte i sig bestämmelser som uttryckligen ger den sändande staten rätt att döma en person som omfattas av dess jurisdiktion till dödsstraff på den mottagande statens territorium.

(35) Enligt 7 § 2 mom. i grundlagen får ingen dömas till döden eller torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet. Denna grundlagsbestämmelse förbjuder entydigt och absolut inte bara verkställighet utan också utdömande av dödsstraff i Finland (se GrUU 6/1997 rd, s. 3/I).

(36) Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen får en utlänning inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd av detta riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

(37) Förbudet mot dödsstraff ingår i det sjätte och det trettonde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och i det andra tilläggsprotokollet till MP-konventionen, vilka Finland har ratificerat. Dessutom har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ansett att dödsstraff under alla omständigheter också strider mot rätten till liv enligt artikel 2 och förbudet mot tortyr enligt artikel 3 i Europakonventionen (*Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*, 2.3.2010). Det är fråga om ett ovillkorligt förbud som det till exempel enligt artikel 15 i Europakonventionen inte är möjligt att avvika från ens under undantagsförhållanden.

(38) I konstitutionellt hänseende är det därmed fråga om huruvida den sändande staten kan döma en person som omfattas av dess jurisdiktion till dödsstraff inom ramen för den jurisdiktion som avtalet ger. Grundlagsutskottet fäste i samband med bedömningen av Pfp Sofa uppmärksamhet vid artikel VII.7 a i Nato Sofa och avtalets tilläggsprotokoll, vilka gäller dödsstraff. Av dessa avtalsbestämmelser framgick det att det enligt utskottets uppfattning i sig är möjligt att döma till dödsstraff i den mottagande staten, även om verkställigheten av straffet skulle kringskäras där. Möjligheten att döma till dödsstraff i Finland stod enligt utskottets bedömning i strid med det en-

Utlåtande GrUU 2/2024 rd

tydiga och absoluta förbud som ingick i 6 § 2 mom. i den då gällande regeringsformen (GrUU 6/1997 rd, s. 3/I).

(39) Grundlagsutskottet fäster också nu uppmärksamhet vid artikel VII.7 i Nato Sofa. Enligt den ska ett utdömt dödsstraff ej verkställas i den mottagande staten av den sändande statens myndigheter om lagen i den mottagande staten inte i liknande fall föreskriver dödsstraff. Avtalsbestämmelsen innebär att myndigheterna i den sändande staten inte får verkställa dödsstraffet på finskt territorium.

(40) I 3 § i lagförslag 1 i propositionen föreslås bestämmelser om finska myndigheters rätt att gripa och anhålla på begäran av den sändande staten. Den hjälp vid gripande och anhållande som avses i bestämmelsen lämnas inte, om det i den lagstiftning om internationell rättslig hjälp i brottmål som i tillämpliga delar tillämpas på staten i fråga ingår en sådan grund för vägran som hindrar lämnande av rättslig hjälp i brottmål. I 4 § i lagförslaget föreslås bestämmelser om överlämnande av en person till en behörig myndighet i den sändande staten. Helsingfors tingsrätt ska enligt förslaget också i fortsättningen fatta beslut om i artikel VII.5 a i avtalet avsett överlämnande av den sändande statens styrkas eller civila komponents medlemmar eller deras anhöriga till den sändande statens behöriga myndighet, med iakttagande av på staten i fråga tillämplig lagstiftning om utlämning för brott, när denna behöriga myndighet med anledning av utredning av eller väckande av åtal för brott har lämnat en begäran.

(41) Natos europeiska medlemsstater är parter i Europakonventionen och dess sjätte och trettonde tilläggsprotokoll. Kanada är part i det andra fakultativa tilläggsprotokollet till MP-konventionen. I propositionen (s. 140—141) fästs därför uppmärksamhet vid att Förenta staterna för närvarande är det enda Natoland vars militära lagstiftning tillåter att dödsstraff döms ut. I propositionen (s. 141—142) redogörs det för olika åtgärder för att minska eller eliminera denna möjlighet i Nato Sofa-sammanhang så att tillämpningen av Nato Sofa åtminstone de facto tryggar tillgodo-seendet av de skyldigheter i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som hänför sig till förbudet mot dödsstraff. Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka mot det.

(42) Med beaktande också av att de finländska rättskipningsmyndigheterna och förvaltningsmyndigheterna tillämpar de nu aktuella avtalsförpliktelserna enligt Nato Sofa på ett sätt som är förenligt med de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland (se RP s. 144) anser grundlagsutskottet att det i detta mycket specifika avtalssammanhang är ytterst osannolikt att det på grund av Nato Sofa i extrema situationer uppstår konkreta människorättskränkningar. Innehållet i den notväxling som relateras i propositionen (se s. 50) tillåter att rättsläget i fråga om förbudet mot dödsstraff undanröjs genom en rättslig tolkning från fall till fall, som i praktiken kringskar tillämpningen av Nato Sofa. Konflikten med förbudet mot dödsstraff kan alltså i praktiken konkretiseras närmast om den sändande statens rättskipnings- eller förvaltningsmyndigheter med stöd av avtalet agerar självständigt på finskt territorium utan de finländska myndigheternas medverkan i strid med det faktiska samförstånd som nämns i propositionen. Utskottet konstaterar dock att en sådan formell möjlighet gäller grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen, eftersom förbudet i 7 § 2 mom. i grundlagen är ovillkorligt.

Utlåtande GrUU 2/2024 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för godkännande av Nato Sofa och Parisprotokollet,

att Nato Sofa och Parisprotokollet gäller grundlagen och att godkännande av dem därför enligt 94 § 2 mom. i grundlagen kräver ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna,

att riksdagens samtycke behövs för godkännande av det meddelande som avses i propositionen,

att beslutet om riksdagens samtycke till lämnande av meddelandet ska fattas med enkel majoritet,

att lagförslag 1 och 2 gäller grundlagen och därför måste behandlas i den ordning som föreskrivs för detta i 95 § 2 mom. i grundlagen, och

att de övriga lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 95 § 2 mom. i grundlagen.

Helsingfors 23.2.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
ersättare Markku Eestilä saml (delvis)
ersättare Jani Mäkelä saf.

Utlåtande GrUU 2/2024 rd

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.