

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan Republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering om försvarssamarbete samt med förslag till lagar som har samband med det

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan Republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering om försvarssamarbete samt med förslag till lagar som har samband med det (RP 58/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Maria Guseff, utrikesministeriet
- enhetschef Minna Laajava, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Annika Naskila, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Lauri Koskentausta, justitieministeriet
- äldre regeringssekreterare Anna Korhola, försvarsministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- juristsekreterare, närings- och miljöfrågor Sarita Kämäräinen, sametinget
- professor Mikael Hidén
- professor Martti Koskenniemi
- professor Janne Salminen
- professor Martin Scheinin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Utlåtande GrUU 28/2024 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner avtalet mellan republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering om försvarssamarbete.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Det föreslås dessutom att de ändringar som behövs görs i skjutvapenlagen, utlänningslagen, militärfordonslagen, mervärdesskattelagen, lagen om statens skadeståndsverksamhet, körkortslagen, lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, luftfartslagen, lagen om flygplatsnät och flygplatsavgifter och fordonslagen.

De lagar som ingår i propositionen avses träda i kraft samtidigt som avtalet träder i kraft för Finlands del, vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

I propositionens avsnitt om behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning behandlas förslagen ingående ur ett konstitutionellt perspektiv. Regeringen anser att avtalet i enlighet med 94 § 2 mom. i grundlagen ska godkännas av riksdagen genom ett beslut som fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna och sättandet i kraft av avtalet ska ske i så kallad inskränkt grundlagsordning som avses i 95 § 2 mom. andra meningen i grundlagen. Regeringen anser det önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att riksdagen godkänner avtalet mellan Republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering om försvarssamarbete (nedan avtalet om försvarssamarbete). I propositionen ingår även ett lagförslag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen samt lagförslag om ändring av vissa andra lagar med anledning av avtalsbestämmelserna.

(2) Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs också för uppsägning av en sådan förpliktelse.

(3) Enligt 95 § 1 mom. i grundlagen sätts bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen i kraft genom lag.

(4) Avtalet om försvarssamarbete grundar sig på och kompletterar avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor (så kallade Nato SOFA). Grundlagsutskottet har lämnat ett utlåtande (GrUU 2/2024 rd) om det nämnda avtalet. I det nu aktuella avtalet om försvarssamarbete finns det bestämmelser om Förenta staternas tillträde till finskt territorium och användning av vissa i bilagan till avtalet uppräknade överenskomna anläggningar och områden. I

Utlåtande GrUU 28/2024 rd

avtalet avtalas också om den rättsliga ställningen för Förenta staternas styrkor, civila komponent, anhöriga och avtalsentreprenörer. I avtalet finns dessutom bestämmelser om bland annat lagring av försvarsmateriel, säkerheten för Förenta staternas styrkor, straffrättslig jurisdiktion samt beskattning.

(5) Enligt beskrivningen i propositionen (s. 8) fördjupar avtalet om försvarssamarbete det nära samarbete som Finland och Förenta staterna har med varandra på säkerhets- och försvarspolitikens område. I avtalet regleras möjligheten till Förenta staternas militära närvaro i Finland i alla säkerhetssituationer. Genom avtalet förbättras förutsättningarna för Förenta staternas stöd till Finland samtidigt som avtalet även inom ramen för Natomedlemskapets omständigheter stärker Finlands säkerhet. Därtill stärker avtalet Förenta staternas samt de övriga nordiska ländernas säkerhet.

(6) 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 propositionens mål, det vill säga att Finland ansluter sig till Nordatlantiska fördraget (GrUU 80/2022 rd, stycke 10). Utskottet upprepade denna bedömning också i fråga om Nato SOFA (GrUU 2/2024 rd, stycke 7). I propositionen beskrivs på behörigt sätt den förändrade säkerhetspolitiska omgivningen (t.ex. s. 4). Utskottet har inte heller i fråga om den nu aktuella propositionen något att anmärka mot propositionens mål.

(7) 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 synpunkter på hur tolkningen av konstitutionen anknyter till gällande rätt bör enligt utskottet också tillämpas på det nu aktuella förslaget.

(8) Enligt 1 § 1 mom. i grundlagen är Finland en suverän republik. Grundlagsutskottet fäste vid bedömningen av Natofördraget också vikt vid 1 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilket Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Utskottet påpekade med avseende på grundlagens 1 § 3 mom. att Natos verksamhet bygger på principerna i FN-stadgan 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).

(9) 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 kan anses hindra Finlands internationella försvarssamarbete med andra länder eller internationella organisatio-

Utlåtande GrUU 28/2024 rd

ner (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).

(10) 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 med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution. Fördraget kunde godkännas med enkel majoritet. Utskottet betonar dock att man utifrån utlåtandet om den propositionen inte kan dra några direkta slutsatser om behandlingsordningen för den nu aktuella propositionen (se också GrUU 2/2024 rd stycke 7).

(11) 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.

(12) Enligt 95 § 2 mom. i grundlagen behandlas ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse i vanlig lagstiftningsordning. Om ett förslag 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, utan att förslaget lämnas vilande, dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

(13) 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, 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).

(14) Nato SOFA, som är en följd av Natofördraget, har upprättats för att fastställa den rättsliga ställningen för de avtalsslutande parternas styrkor under deras vistelse inom en annan avtalsslutande parts territorium. Avtalet innehåller bestämmelser om bland annat inreseformaliteter, rätten att bära vapen, utövande av domsrätt, rätten till och avstående från skadestånd och om 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. Enligt grundlagsutskottet (GrUU 2/2024 rd) gällde Nato SOFA och Parisprotokollet grundlagen bland annat i fråga om överföring av domsrätt och förbud mot dödsstraff. Godkännandet av dessa avtal förutsatte således ett beslut enligt 94 § 2 mom. i grundlagen som fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Dessutom ansåg utskottet att lagarna om sättande i kraft av Nato SOFA och Parisprotokollet gällde grundlagen och därför måste be-

Utlåtande GrUU 28/2024 rd

handlas i inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. i grundlagen. Utskottets utlåtande är av betydelse också vid bedömningen av det nu aktuella avtalet om försvarssamarbete.

(15) Avtalet om försvarssamarbete har ett nära samband med Finlands Natomedlemskap. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det dock fråga om ett fördrag mellan Finland och Förenta staterna som formellt sett är fristående från Natomedlemskapet och som kompletterar de villkor i Nato SOFA som reglerar närvaron av amerikanska styrkor och anhöriga till deras medlemmar på finskt territorium samt, i särskilda situationer som anges i avtalet, amerikanska avtalsentreprenörers närvaro och verksamhet på finskt territorium (artikel 1). Avtalet om försvarssamarbete behandlar endast statusen för Förenta staternas styrkor i Finland och är inte ömsesidigt på samma sätt som Nato SOFA. Natomedlemskapet innebär inte heller att andra medlemsstaters styrkor kan komma in på finskt territorium utan att Finland uttryckligen begärt eller samtyckt till det, vilket betyder att inresan inte har ansetts orsaka några problem med tanke på suveräniteten (GrUU 80/2022 rd, GrUU 2/2024 rd). Det avtal som nu utvärderas ger i princip de amerikanska styrkorna rätt att resa in i och röra sig i landet direkt med stöd av avtalet.

(16) I propositionen ingår ett mer omfattande och detaljerat avsnitt om behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordningen (s. 153—181). Förslaget bedöms särskilt med avseende på grundlagens 94 och 95 § och grundlagens 1 § 1 och 3 mom. I avsnittet presenteras också en bedömning av hur avtalet förhåller sig till kravet på avgränsande undantag enligt 73 § i grundlagen samt till skyldigheten att trygga konstitutionens demokratiska grunder enligt 94 § 3 mom. i grundlagen.

(17) Grundlagsutskottet anser att propositionens avsnitt om behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordningen representerar god lagberedning. I propositionen anses punkterna 1 och 2 i artikel 3, artikel 4.2, punkterna 2 och 3 i artikel 6 samt punkterna 1 och 2 i artikel 11 i avtalet om försvarssamarbete gälla grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen. Således bör avtalet godkännas av riksdagen i enlighet med 94 § 2 mom. i grundlagen genom ett beslut som fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Dessutom bör sättnaden i kraft av avtalet enligt propositionen (s. 180—181) ske i så kallad inskränkt grundlagsordning som avses i 95 § 2 mom. i grundlagen. Utskottet har ingenting att anmärka mot behovet av riksdagens samtycke i propositionen. Utskottet kan i stora drag också instämma i det som sägs om behandlingsordningen för avtalet. Med anledning av detta framför utskottet endast vissa kompletterande och preciserande synpunkter på behandlingsordningen.

(18) I avtalet om försvarssamarbete överförs befogenheter inte till internationella organisationer eller institutioner, och det är inte heller fråga om en ändring av rikets territorium. Avtalet om försvarssamarbete innehåller dock bestämmelser om utövande av jurisdiktion och till exempel om de amerikanska styrkornas rätt att använda områden och anläggningar på finskt territorium.

(19) Ändringarna av 94 och 95 § i grundlagen 2010 (RP 60/2010 rd, s. 45/II) motiverades bland annat med att 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. Grundlagsutskottet anser det vara klart att de förpliktelser enligt det aktuella avtalet som gäller att tillåta en annan stats styrkor att vistas och förflytta sig inom sitt eget territorium, styrkornas tillgång till och användning av överens-

Utlåtande GrUU 28/2024 rd

komna anläggningar och områden, inresa och utresa för luftfartyg, fartyg och fordon samt fri rörlighet för dem på finskt territorium, liksom även lagringen av materiel inom finskt territorium, inte till sin karaktär ens i dagens internationella mellanstatliga samarbete kan anses vara sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga med tanke på konsekvenserna för suveräniteten. Grundlagsutskottet måste således granska avtalet särskilt med avseende på bestämmelsen om suveränitet enligt 1 § 1 mom. i grundlagen.

(20) Enligt artikel 1.2 i avtalet om försvarssamarbete ska all verksamhet som omfattas av avtalet bedrivas med full respekt för Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella rättsliga förpliktelser, inklusive vad gäller lagring av vissa typer av vapen på finskt territorium. Grundlagsutskottet fäster vikt 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 syftet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utskottet betonar också att statsrådet måste följa med om det uppstår behov av att ändra den nationella lagstiftningen.

(21) Propositionen innehåller inga uttryckliga avtalsbestämmelser eller förslag till bestämmelser exempelvis om särskild begränsning av de högsta laglighetsövervakarnas behörighet, och utskottet ser det inte som nödvändigt att på förhand behandla de högsta laglighetsövervakarnas behörighet genom kategoriska definitioner. Liksom i samband med Nato SOFA ska förhållandet mellan den sändande statens verksamhet och skötseln av offentliga uppdrag enligt 108 § 1 mom. eller 109 § 1 mom. i grundlagen bedömas från fall till fall i laglighetsövervakarnas verksamhet (GrUU 2/2024 rd, stycke 20). Området för laglighetskontrollen bestäms genom tolkning av grundlagens bestämmelser med beaktande av särdragen i varje tillämpningssituation.

Rätt att få tillträde till och använda anläggningar och områden, förflyttning av styrkor och tryggnade av styrkornas säkerhet

(22) Grundlagsutskottet noterar att artiklarna 3.1 och 3.2 samt artikel 4.2 i avtalet avser omfattande och långvarig rätt för Förenta staterna att få tillgång till och använda överenskomna lokaler och områden samt även rätt till överenskomna områden av exklusiv användning, vilket enligt propositionen medför betydande befogenheter på finskt territorium. Utskottet konstaterar att det med beaktande av öppenheten och tillgången till och rätten att använda överenskomna anläggningar och områden enligt artikel 3 rör sig om en mycket omfattande rättighet, även om den är definierad på förhand.

(23) Enligt artikel 11 får luftfartyg, fartyg och fordon som används av amerikanska styrkor i enlighet med lämpliga samordnings- och anmälningsförfaranden fritt resa in i, resa ut från och röra sig på finskt territorium. Grundlagsutskottet anser att det också till denna del rör sig om en omfattande rättighet.

(24) Enligt artikel 6.3 i avtalet om försvarssamarbete har Finland det främsta ansvaret för att trygga säkerheten för och försvaret av de amerikanska styrkorna och deras militära operationer. Under exceptionella omständigheter och i enlighet med gemensamt godkända säkerhetsplaner får amerikanska styrkor vidta nödvändiga och proportionerliga åtgärder bortom den omedelbara närheten av de överenskomna anläggningarna och områdena för att upprätthålla säkerheten för och

Utlåtande GrUU 28/2024 rd

försvaret av de amerikanska styrkorna samt kontinuiteten i deras militära operationer eller för att återställa säkerheten. Befogenheterna bortom "den omedelbara närheten" av de överenskomna anläggningarna och områdena enligt artikel 6.2 lämnar också rum för tolkning, även om anläggningarna och områdena i sig fastställs på förhand. Det är fråga om en rättighet som till sin räckvidd, sitt regionala tillämpningsområde och sitt innehåll är tämligen öppen. Enligt propositionen (s. 169) förblir rätten att utöva befogenheter på lagstiftningsnivå så pass öppen att den kan anses gälla grundlagen och den kan inte anses vara problemfri med tanke på suveräniteten. Grundlagsutskottet anser att behörigheten i väsentlig grad bestäms utifrån gemensamt godkända säkerhetsplaner, även om artikeln innehåller krav på att åtgärderna ska vara nödvändiga och proportionerliga. Innehållet i säkerhetsplanerna förblir dock rätt så öppet utifrån propositionen. Utskottet betonar vikten av att riksdagens rätt att få information tillgodoses på behörigt sätt i fråga om dessa administrativa arrangemang.

(25) Riksdagens försvarsutskott har framhållit att det är viktigt att säkerställa att riksdagen och dess viktigaste säkerhetsutskott, utrikesutskottet och försvarsutskottet, men också förvaltningsutskottet i fråga om den inre säkerheten, hålls proaktivt och regelbundet informerade om hur genomförandet av avtalet framskrider efter ratificeringen. Grundlagsutskottet betonar vikten av detta särskilt i fråga om artiklarna 3, 4, 6 och 11. Enligt en uttrycklig bestämmelse i 47 § 1 mom. i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Bestämmelsen omfattar både en skyldighet att på eget initiativ tillstålla riksdagen behövlig information och en skyldighet att lägga fram sådan information som riksdagen begär (RP 1/1998 rd, s. 98/II, se också GrUU 30/2020 rd, s. 3 och 5). Också i motiveringen till 97 § i grundlagen, som kompletterar grundlagens 47 §, anges det att statsrådet vid behov också på eget initiativ ska lämna utrikesutskottet utredningar (RP 1/1998 rd, s. 155/I). Utskottet betonar vikten av att riksdagens rätt att få information tillgodoses på behörigt sätt i fråga om säkerhetsplanerna och de administrativa arrangemang som hänför sig till dem samt i fråga om det övriga genomförandet av avtalet.

Lagskipning

(26) Artikel 12 i avtalet om försvarssamarbete rör straffrättslig jurisdiktion. Artikelns tillämpas tillsammans med artikel VII i Nato SOFA. Till den del som artikel 12 i avtalet om försvarssamarbete inte innehåller bestämmelser om fördelningen av den straffrättsliga jurisdiktionen tillämpas artikel VII i Nato SOFA.

(27) Enligt andra meningen i artikel 12.1 i avtalet om försvarssamarbete avstår Finland i kraft av sin suveränitet på Förenta staternas begäran och som ett led i sitt åtagande om ömsesidigt försvar sin företrädesrätt att utöva straffrättslig jurisdiktion över medlemmar av de amerikanska styrkorna i enlighet med artikel VII.3 c i Nato SOFA. Artikel VII.3 c i Nato SOFA innehåller bestämmelser om avstående från och begäran om att utöva jurisdiktion. Bestämmelsen om att avstå från att utöva jurisdiktion är brottspecifik.

(28) Andra meningen i artikel 12.1 i avtalet om försvarssamarbete är däremot allmänt tillämplig. Avståendet gäller situationer som inte redan enligt artikel VII.3 a i Nato SOFA hör till Förenta staternas företrädesrätt. Till sin innebörd gäller avståendet brott som misstänks ha begåtts av

Utlåtande GrUU 28/2024 rd

medlemmar av amerikanska styrkor och som inte beror på någon handling eller underlåtenhet i tjänsten, det vill säga närmast brott som begåtts på fritiden.

(29) Enligt artikel 12.2 i avtalet får Finland dock i enskilda ärenden som Finland anser vara av särskild betydelse återkalla avståendet genom att inge ett skriftligt uttalande om saken till de behöriga amerikanska militära myndigheterna. Enligt 5 § i förslaget till ikraftträdandelag fattas beslutet om återkallande av avstående från jurisdiktion i Finland av riksåklagaren. Rätten att avstå från jurisdiktion är enligt avtalet beroende av prövning ("får återkalla"). De omständigheter som riksåklagaren ska beakta vid beslutsfattandet anges i specialmotiveringen till 5 § i ikraftträdandelagen (s. 139), där bland annat risken för dödsstraff nämns.

(30) Grundlagsutskottet anser att det är anmärkningsvärt att artikel 12.1 i avtalet om försvarssamarbete avsevärt begränsar den nationella jurisdiktionen jämfört med artikel VII i Nato SOFA. Den artikel som nu utvärderas innebär att huvudregeln blir att Finland avstår från sin rätt att utöva jurisdiktion i de situationer som avses i avtalsbestämmelsen, till skillnad från artikel VII i Nato SOFA, där det rör sig om undantag i enskilda fall. Utskottet ansåg vid bedömningen av Nato SOFAs bestämmelser om utövande av jurisdiktion 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 (GrUU 2/2024 rd, stycke 32). Utskottet ansåg dock att det väsentliga är att en annan konventionsstat har fått behörighet att utöva jurisdiktion som inte begränsar sig till gärningar och påföljder av ringa betydelse och således inte är av ringa betydelse.

(31) Enligt grundlagsutskottet var det också av betydelse att denna jurisdiktion gäller ärenden som hör till de allmänna domstolarnas behörighet och att det förblir öppet hur rättigheterna enligt grundlagens 8 § och 21 § ska tryggas (GrUU 2/2024 rd, stycke 31 och 32). I den aktuella propositionen bedöms det att Finland med stöd av avtalet i princip avstår från sin företrädesrätt att utöva jurisdiktion i fall där båda staterna har rätt att utöva jurisdiktion i enlighet med artikel VII.3 b i Nato SOFA, men förbehåller omfattande möjligheter att få tillbaka jurisdiktionen enligt egen bedömning. Enligt propositionsmotiven ska punkterna 1 och 2 i artikel 12 i avtalet i praktiska tillämpningssituationer läsas som en helhet. Därför kan förfarandet enligt propositionsmotiven (s. 171) inte anses vara problematiskt med tanke på suveräniteten, i synnerhet eftersom Finland självt får besluta att återkalla avståendet från jurisdiktion.

(32) Vid återkallandet av jurisdiktion måste man enligt propositionen (s. 171) dessutom ta hänsyn till artikel 12.6 i avtalet om försvarssamarbete, som gäller definitionen av "i tjänsten". Trots att Finland meddelar om återkallandet av avståendet från jurisdiktion, kan Förenta staterna konstatera att handlingen begåtts i tjänsten. Då har Förenta staterna kvar jurisdiktionen, eftersom de har rätt att i sista hand fastställa vad "i tjänsten" betyder. Enligt grundlagsutskottets uppfattning förändras rättsläget i fråga om definitionen av begreppet inte i sak jämfört med Nato SOFA (se även LaUU 13/2024 rd, s. 6). Avtalet innehåller dock uttryckliga och närmare bestämmelser om procedurfrågor i anslutning till definitionen.

(33) Grundlagsutskottet anser att med beaktande av den tidigare bedömning av Nato SOFA som nämns ovan inskränker artikel 12.1 i avtalet om försvarssamarbete på ett betydande sätt Finlands rätt att utöva jurisdiktion. Därför är det också på denna grund motiverat att avtalet om försvarssamarbete och lagen om sättande i kraft av avtalet bör godkännas med kvalificerad majoritet.

Utlåtande GrUU 28/2024 rd

Riksåklagarens möjlighet att enligt prövning återkalla beslutet om avstående från jurisdiktion räcker inte till denna del för att undanröja problemet som gäller suveränitet. Denna betydelse framhävs i fråga om eventuell utövning av jurisdiktion som gäller dödsstraff.

Förbud mot dödsstraff

(34) Grundlagsutskottet påpekade vid bedömningen av Nato SOFA att avtalet i sig inte innehåller bestämmelser som uttryckligen ger den sändande staten rätt att döma en person som omfattas av dess jurisdiktion till dödsstraff på den mottagande statens territorium (GrUU 2/2024 rd, stycke 34). Utskottet framhöll att en särskild fråga att granska beträffande rätten att utöva jurisdiktion var hur de ovillkorliga grundläggande och mänskliga rättigheterna bör beaktas vid utövandet av jurisdiktion inom finskt territorium (GrUU 6/1997 rd, s. 3/I). Utskottet anser att också det nu aktuella avtalet om försvarssamarbete bör bedömas utifrån samma utgångspunkt.

(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 fortfarande 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 redan i samband med bedömningen av Pfp SOFA (GrUU 6/1997 rd s. 3/I) 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 kringräddas där. Möjligheten att döma till dödsstraff i Finland stod enligt utskottets bedömning i strid med det entydiga och absoluta förbud som ingick i 6 § 2 mom. i den då gällande regeringsformen.

(39) Grundlagsutskottet fäste vid bedömningen av Nato SOFA (GrUU 2/2024 rd, stycke 39) uppmärksamhet vid det stycke i artikel VII.7 enligt vilket myndigheterna i den sändande staten inte får verkställa dödsstraff i den mottagande staten, om lagen i den mottagande staten inte i liknande fall föreskriver dödsstraff. Avtalsbestämmelsen innebär enligt utskottets uppfattning att myndigheterna i den sändande staten inte får verkställa dödsstraffet på finskt territorium. Avtals-

Utlåtande GrUU 28/2024 rd

bestämmelsen har inte upprepats i det nu aktuella avtalet, men den kommer enligt utskottets uppfattning att tillämpas med stöd av Nato SOFA också vid tillämpningen av det nu aktuella avtalet.

(40) När det gäller utdömande av dödsstraff noterade grundlagsutskottet i samband med bedömningen av Nato SOFA (GrUU 2/2024 rd, stycke 41) att det i regeringens proposition om Nato SOFA (s. 141—142) redogjordes för olika åtgärder för att minska eller eliminera denna möjlighet så att tillämpningen av avtalet åtminstone de facto tryggar tillgodoseendet av de skyldigheter i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som hänför sig till förbudet mot dödsstraff. Med beaktande av att de finländska rättsskipningsmyndigheterna och förvaltningsmyndigheterna tillämpar avtalsförpliktelse enligt Nato SOFA på ett sätt som är förenligt med de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland ansåg utskottet att det i detta mycket specifika avtalssammanhang skulle vara ytterst osannolikt att det på grund av Nato SOFA i extrema situationer uppstår konkreta människorättskränkningar. Utskottet påpekade också att innehållet i den notväxling som nämndes i propositionen om Nato SOFA 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 enligt utskottets uppfattning konkretiseras närmast om den sändande statens rättsskipnings- 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 konstaterade 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.

(41) Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna i det avtal om försvarssamarbete som nu bedöms och bestämmelserna i lagen om sättande i kraft av avtalet, som är av betydelse med avseende på förbudet mot dödsstraff, inte heller ger anledning till en annan bedömning i förhållande till det som sägs om ikraftträdandelagen som ett avgränsat undantag från grundlagen i motiveringen till lagstiftningsordningen i den aktuella propositionen (s. 180, se även GrUU 26/2024 rd). Utskottet anser dock att bestämmelserna i 5 § 1 mom. i ikraftträdandelagen om riksåklagarens behörighet att återkalla ett beslut om avstående från jurisdiktion till den del det gäller riksåklagarens prövningsrätt i fråga om dödsstraff bör kompletteras så att det i lag skrivs in i att förpliktelserna i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska beaktas.

Samernas rättigheter

(42) Enligt propositionen (s. 34) kan skedet för avtalets verkställande kräva förhandlingar enligt 9 § i sametingslagen. Med hänsyn till samernas självbestämmanderätt som ursprungsfolk ska förhandlingarna föras i ärligt uppsåt, i rätt tid och sträva efter samförstånd, påpekas det i propositionen. Grundlagsutskottet betonar vikten av att bestämmelsen i 9 § tillämpas på behörigt sätt.

Ingressen

(43) Grundlagsutskottet noterar att ingressen i förslaget till ikraftträdandelag (lagförslag 1) är felaktig. Utrikesutskottet måste korrigera ingressen så att det framgår att förslaget till ikraftträdandelag ska behandlas i inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. i grundlagen.

Utlåtande GrUU 28/2024 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för godkännande av avtalet om försvarssamarbete,

att avtalet om försvarssamarbete gäller grundlagen och att godkännande av det därför enligt 94 § 2 mom. i grundlagen kräver ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna,

att lagförslag 1 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.

Helsingfors 24.6.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskinen saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsrad Mikael Koillinen.