

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av nordatlantiska fördraget och avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av nordatlantiska fördraget och avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal (RP 315/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Maria Guseff, utrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Karoliina Honkanen, försvarsministeriet
- regeringsråd Minnamaria Nurminen, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Lauri Koskentausta, justitieministeriet
- juridisk rådgivare Päivi Pietarinen, Republikens presidents kansli
- 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
- professor Mikael Hidén.

Utlåtande GrUU 80/2022 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner nordatlantiska fördraget, sådant det lyder ändrat genom anslutningsprotokollen, samt avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal. Propositionen innehåller förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget och avtalet.

Den föreslagna lagen om nordatlantiska fördraget avses träda i kraft samtidigt som fördraget träder i kraft för Finlands del, vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet. Den föreslagna lagen om avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal avses på motsvarande sätt 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.

Enligt regeringens uppfattning kan fördraget och avtalet godkännas med enkel majoritet och förslagen till lagar om sättande i kraft av fördraget och avtalet behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att riksdagen godkänner nordatlantiska fördraget (nedan även Natofördraget), sådant det lyder ändrat genom anslutningsprotokollen. Dessutom föreslås det att riksdagen godkänner avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen (nedan även Nato), nationella representanter och organisationens internationella personal (nedan även Ottawaavtalet). Propositionen innehåller förslag till blankettlagar, genom vilka de bestämmelser i fördraget och avtalet som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft.

(2) Ansökan om medlemskap i Nato och beredningen av en anslutning till Nato hänför sig enligt propositionsmotiven till en grundläggande förändring i Finlands och Europas omvärld och säkerhetspolitiska miljö efter Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 (RP, s. 8). Riksdagen har efter det behandlat statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (SRR 1/2022 rd) och statsrådets redogörelse om Finlands anslutning till Nordatlantiska fördragsorganisationen (SRR 3/2022 rd). Riksdagen omfattade statsrådets ståndpunkt att Finland ansöker om medlemskap i Nato (RSk 23/2022 rd, UtUB 5/2022 rd). Efter riksdagsbehandlingen beslutade republikens president den 17 maj 2022 på framställning av statsrådet att Finland meddelar Nato att Finland är intresserat av att föra samtal om att ansluta sig till organisationen.

(3) Grundlagsutskottet har aldrig tidigare bedömt ett förslag som innebär att Finland allierar sig militärt. Det sägs också i propositionen (s. 69) att Nordatlantiska fördragsorganisationen innebär

Utlåtande GrUU 80/2022 rd

en för Finland 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. Utskottet anser att tolkningen av konstitutionen och grunderna för tolkningen också i en situation som denna måste stödja sig på gällande rätt och befintlig rättslig praxis (se även GrUU 26/2017 rd, s. 9).

(4) Nordatlantiska fördragsorganisationen är en internationell organisation bestående av Förenta staterna, Kanada och 28 europeiska stater. Organisationens viktigaste uppgift är att garantera medlemsstaternas säkerhet med politiska och militära medel. Natos medlemsstater har i enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget förbundit sig till ett kollektivt försvar, där ett väpnat angrepp mot en medlemsstat betraktas som ett angrepp mot dem alla.

(5) Enligt grundlagsutskottet står det är klart att Nordatlantiska fördragsorganisationen inte kan jämföras med Europeiska unionen, som skiljer sig betydligt från Nato när det gäller sammanhållning, omfattning och djup. Det aktuella förslaget innebär enligt utskottet något helt annat än en anslutning till en internationell organisation som EU. Utskottet noterar dock att den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken också enligt artikel 42 i fördraget om Europeiska unionen utgör en integrerande del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är enligt klausulen om ömsesidigt bistånd i artikel 42.7 i fördraget de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska enligt artikeln likväl inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

(6) Klausulen om ömsesidigt bistånd kan också omfatta militärt bistånd (se även GrUU 64/2016 rd, s. 2). Att artikeln ingick i Lissabonfördraget påverkade inte behandlingsordningen för fördraget (GrUU 13/2008 rd). Med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 64/2016 rd och GrUU 17/2017 rd) stiftades det senare i vanlig lagstiftningsordning en lag om beslutsfattande om internationellt bistånd, samarbete eller annan internationell verksamhet. Lagen tillämpas bland annat på beslutsfattande som hänför sig till klausulen om ömsesidigt bistånd.

(7) 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.

(8) Enligt nordatlantiska fördraget arbetar Nato i enlighet med Förenta nationernas stadga för att upprätthålla internationell fred, säkerhet och rättvisa. I fördraget konstateras det att Nato främjar frihet, demokratiska principer och rättsstatsprincipen. Enligt artikel 1 i fördraget förbinder sig parterna att i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om och bruk av våld på ett sätt som är oförenligt med FN:s principer. Den skyldighet till ett kollektivt försvar som följer av artikel 5 begränsas till de fall av individuellt eller kollektivt självförsvar som avses i artikel 51 i FN-stadgan.

(9) Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen är Finland medlem i Europeiska unionen. Flertalet av Europeiska unionens medlemsstater är också medlemmar i Nato. Det är alltså också fråga om en allmän säkerhetspolitisk lösning för Europeiska unionens medlemmar.

Utlåtande GrUU 80/2022 rd

(10) Grundlagsutskottet har därför ingenting att anmärka mot propositionens mål, det vill säga att Finland ansluter sig till nordatlantiska fördraget.

Behovet av riksdagens samtycke

(11) Regeringen föreslår att riksdagen godkänner Natofördraget och avtalet om status för Natos nationella representanter och organisationens internationella personal, som närmast tillämpas när representanterna och personalen uppehåller sig i andra medlemsländer. Avtalet tillämpas dock inte på staber och andra militära organ som inrättats med stöd av nordatlantiska fördraget, om inte Nordatlantiska rådet beslutar något annat. Avtalet innehåller dessutom bestämmelser om Natos status som juridisk person.

(12) 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.

(13) I förarbetena till grundlagen nämns några exempel på avtal som i enlighet med 94 § i grundlagen är av stor betydelse. Hit hör bland annat förbunds- och försvarspakter och andra förpliktelser som är viktiga med tanke på Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska ställning (RP 1/1998 rd, s. 149—150). Grundlagsutskottet har hänvisat till fördragens särskilda betydelse i sina utlåtanden om upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och anslutningen till Europeiska unionen (GrUU 15/1992 rd, GrUU 14/1994 rd och RP 1/1998 rd). Vid behandlingen av Nicesfördraget och Lissabonfördraget, som ändrade EU:s grundfördrag, ansåg utskottet att fördragen var så betydande att de också på denna grund krävde riksdagens godkännande (GrUU 38/2001 rd och GrUU 13/2008 rd).

(14) Det är nu fråga om en grundläggande lösning som är av betydelse för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Den främsta konsekvensen för Finland av ett Natomedlemskap är enligt propositionen att Finland blir en del av Natos kollektiva försvar och omfattas av säkerhetsgarantierna i artikel 5 (s. 69, se även SRR 1/2022 rd — UtUB 5/2022 rd). Grundlagsutskottet anser att Natomedlemskapet är den viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska lösningen efter anslutningen till Europeiska unionen och att ett medlemskap har långtgående konsekvenser för Finlands ställning. Som det sägs i propositionen innebär samarbetet att Natos medlemsstater begränsar sin verksamhet så att de beaktar sitt medlemskap i Nato och utövar sin utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik med utgångspunkt i att de är medlemmar i Nato (s. 76). Anslutningen innebär alltså också att Finlands faktiska politiska handlingsutrymme reduceras. Som Natomedlem bereder sig Finland militärt på att uppfylla förpliktelsen enligt artikel 5 i nordatlantiska fördraget, inklusive bruk av vapenmakt (s. 37). Utskottet instämmer i propositionens bedömning (s. 69) att det står klart att nordatlantiska fördraget i sin helhet kräver riksdagens godkännande redan därför att fördraget har avsevärd betydelse.

(15) Regeringen anser dessutom att både nordatlantiska fördraget och Ottawaavtalet innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och att de också därför kräver riksdagens godkännande (s. 70). Grundlagsutskottet har inget att invända mot den slutsatsen. Enligt utskottet täcker riksdagens befogenhet i 94 § 1 mom. i grundlagen att godkänna internationella förpliktel-

Utlåtande GrUU 80/2022 rd

ser alla materiella bestämmelser om internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen (se GrUU 11/2000 rd, s. 2/I—II). En bestämmelse i ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse ska således enligt utskottet anses höra till området för lagstiftningen bland annat om den sak som bestämmelsen gäller enligt grundlagen ska föreskrivas i lag, om det finns lagbestämmelser om den sak som lagen gäller eller om det enligt rådande uppfattning i Finland ska lagstiftas om saken. En bestämmelse i en internationell förpliktelse hör på dessa grunder till området för lagstiftningen oberoende av om den strider mot eller överensstämmer med en lagbestämmelse i Finland (GrUU 11/2000 rd, s. 2/II).

(16) Enligt propositionsmotiven (s. 70) anses endast artiklarna 5, 6 och 8 i nordatlantiska fördraget höra till området för lagstiftningen, trots att det i motiveringen sägs att också andra materiella bestämmelser i fördraget kan vara av betydelse för tolkningen av om fördraget hör till området för lagstiftningen (s. 70).

(17) När det gäller såväl propositionsmotiven som innehållet i lagförslag 1 påpekar utskottet att till exempel parterna enligt artikel 4 i fördraget ska samråda närhelst en part anser att någon parts territoriella integritet, politiska oberoende eller säkerhet hotas. Denna artikel om konsultation är av central betydelse för Natos verksamhet. Natos omfattande försvarsplaneringsprocess baserar sig å sin sida på skyldigheten enligt artikel 3 i fördraget att utveckla förmågan att stå emot mot väpnade angrepp. Enligt utskottets uppfattning bildar nordatlantiska fördraget en integrerad helhet där de enskilda artiklarna har ett nära inbördes samband. Vidare innehåller artikel 9 i fördraget grundläggande bestämmelser om organiseringen av Nato. De grundläggande bestämmelserna om organisationen gäller frågor som enligt den rådande uppfattningen i Finland ska regleras genom lag (jfr GrUU 11/2000 rd och GrUU 12/2000 rd).

(18) Grundlagsutskottet anser därför att Natofördraget i sin helhet bör anses höra till området för lagstiftningen.

(19) Enligt propositionen krävs riksdagens godkännande av nordatlantiska fördraget också på grund av de bindande konsekvenser som fördraget har för riksdagens budgetmakt (s. 69). Grundlagsutskottet har inget att invända mot den bedömningen. Bestämmelser som enligt 94 § 1 mom. i grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande är bland annat internationella förpliktelser som är bindande för riksdagens budgetmakt (se t.ex. GrUU 45/2000 rd, s. 2).

(20) Grundlagsutskottet anser att såväl nordatlantiska fördraget som Ottawaavtalet kräver riksdagens godkännande.

(21) Grundlagsutskottet noterar vidare att de folkrättsliga förutsättningarna för Finlands anslutning till fördraget ännu inte är uppfyllda. Protokollet till nordatlantiska fördraget om Republiken Finlands anslutning undertecknades den 5 juli 2022. Protokollet träder i kraft när varje part i nordatlantiska fördraget har meddelat att de godkänner protokollet. Finland blir part i nordatlantiska fördraget, det vill säga medlem i Nato, den dag då Finland deponerar sina anslutningsinstrument hos Förenta staternas regering. Deponeringen av instrumenten kan dock ske först efter det att alla Natos medlemsstater har godkänt Finlands anslutningsprotokoll. Propositionen har lämnats till riksdagen innan detta villkor har uppfyllts, eftersom anslutningsprotokollet tills vidare saknar två Natoländers godkännande.

Utlåtande GrUU 80/2022 rd

(22) Grundlagsutskottet konstaterar att det inte finns något konstitutionellt hinder för att riksdagen beslutar om godkännande av fördraget och avtalet redan innan de folkrättsliga förutsättningarna för Finlands anslutning har uppfyllts. Om riksdagen i det läget med stöd av 94 § 1 mom. i grundlagen samtycker till ett godkännande av Natofördraget innebär det att Finland deponerar sina anslutningsinstrument hos Förenta staternas regering när Finlands anslutningsprotokoll träder i kraft.

(23) Enligt 95 § 3 mom. i grundlagen kan det i en lag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse anges att bestämmelser om ikraftträdandet utfärdas genom förordning. I fråga om lagar om ikraftträdande av internationella förpliktelser finns det alltså inget konstitutionellt krav på något särskilt skäl enligt 79 § 3 mom. i grundlagen att föreskriva om tidpunkten för ikraftträdandet genom förordning (RP 1/1998 rd, s. 152). Grundlagsutskottet har därför ingenting att anmärka mot ikraftträdandebestämmelsen i 3 § i lagförslag 1 respektive 3 § i lagförslag 2 i propositionen.

(24) Grundlagsutskottet konstaterar för tydlighetens skull att det inte heller finns något konstitutionellt hinder för att riksdagen utifrån den nu aktuella propositionen beslutar om godkännande av fördraget och avtalet först efter det att de folkrättsliga förutsättningarna för Finlands anslutning har uppfyllts. Om propositionen inte kan slutbehandlas under innevarande valperiod, kan behandlingen av ärendet i enlighet med 49 § i grundlagen fortsätta under det riksmöte som följer efter riksdagsvalet. Riksdagsbehandlingen av ärendet fortsätter då från den fas där den avslutas under innevarande valperiod.

Behandlingsordning för propositionen

(25) 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.

(26) 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.

(27) Den rättsliga huvudregeln är alltså att beslut om godkännande eller uppsägning av internationella förpliktelser ska fattas av riksdagen med enkel majoritet och beslut om nationellt ikraftträdande ska fattas genom vanlig lag, likaså med vanlig majoritet (RP 60/2010 rd, s. 44/I).

(28) Propositionen innehåller en relativt detaljerad redogörelse för bedömningen av behandlingsordningen (s. 71—85). De bestämmelser i grundlagen som är av störst vikt för bedömningen av behandlingsordningen är enligt propositionen bestämmelserna om suveränitet och internationellt samarbete i 1 §, bestämmelserna om godkännande av internationella förpliktelser i 94 § och bestämmelserna om ikraftträdande av internationella förpliktelser i 95 §. Behandlingsordningen bedöms dessutom med avseende på grundlagens 47 och 58 §, 93 § 1 mom. samt 97 och 127—129

Utlåtande GrUU 80/2022 rd

§. Grundlagsutskottet kan i huvudsak instämma i det som sägs i propositionen. Utskottet vill dock särskilt lyfta fram vissa konstitutionella frågor och komplettera det som sägs i propositionen.

Suveränitet

(29) Enligt 1 § 1 mom. i grundlagen är Finland en suverän republik.

(30) I förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 71—72) sägs det att statens suveränitet inte kan vara obegränsad i tider av intensiva internationella kontakter, utan den internationella rätten och Finlands internationella förpliktelser innebär betydande begränsningar av Finlands handlingsfrihet på olika områden. Likaså bör Finlands medlemskap i flera internationella organisationer beaktas vid tolkningen av bestämmelsen om Finlands suveränitet. En stats faktiska möjligheter att påverka beslut som rör den själv beror väsentligt på dess deltagande i det internationella samarbetet. Grundlagsutskottet har redan före grundlagsreformen hänvisat till att Finland exempelvis som medlem i Europeiska unionen utövar en del av sin suveränitet tillsammans med andra suveräna medlemsstater till nytta för det europeiska samarbetet (GrUU 14/1994 rd, s. 3/I).

(31) Grundlagsutskottet anser att man i grundlagsreformen allmänt taget tog avstånd från en formell tolkning enligt vilken statens medlemskap i internationella organisationer alltid innebär en inskränkning av statens suveränitet (GrUU 13/2008 rd, s. 4/II). Internationaliseringsprocessen ansågs tvärtom medföra att en stats faktiska möjligheter att påverka beslut som rör den själv väsentligt beror på dess deltagande i det internationella samarbetet (RP 1/1998 rd, s. 72—73).

(32) 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 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).

(33) Relevant i det här sammanhanget är dessutom 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. Enligt förarbetena till grundlagsreformen har denna bestämmelse betydelse för bedömningen av när en internationell förpliktelse kan anses stå i konflikt med bestämmelserna i grundlagen om suveränitet (RP 1/1998 rd, s. 74). Grundlagsutskottet har redan ovan med avseende på 1 § 3 mom. i grundlagen påpekat att Natos verksamhet bygger på principerna i FN-stadgan om upprätthållande av internationell fred, säkerhet och rättvisa. Enligt utskottet är 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.

(34) Grundlagsutskottet anser således att den centrala dimensionen av Finlands suveränitet enligt 1 § i grundlagen är möjligheten att fritt besluta om Finlands förbindelser med andra stater och

Utlåtande GrUU 80/2022 rd

internationella organisationer, och att den suveränitet som fastställs i grundlagen inte kan anses hindra Finlands internationella försvarssamarbete med andra länder eller internationella organisationer.

(35) Grundlagsutskottet fäster för tydlighetens skull uppmärksamhet vid artikel 8 i nordatlantiska fördraget, enligt vilken en avtalspart förbinder sig att inte ingå internationella åtaganden som står i strid med fördraget. Enligt utskottets uppfattning uttrycker artikeln en tämligen sedvanlig lojalitetsprincip mellan parter i internationella överenskommelser. Inte heller detta inskränker Finlands suveränitet i någon väsentlig utsträckning.

(36) Grundlagsutskottet anser att förslaget, med beaktande av det som sägs ovan om suveränitet och av propositionens korrekta redogörelse för behandlingsordningen, inte berör grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. eller 95 § 2 mom. i grundlagen.

(37) Enligt dessa bestämmelser ska dock förslag om godkännande av en förpliktelse och lagförslag om ikraftträdande godkännas med två tredjedelars majoritet också när det är fråga om sådan överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution som är betydande med hänsyn till Finlands suveränitet.

(38) Till 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen fogades år 2011 ett sådant krav på kvalificerad majoritet för överföring av behörighet som är betydande med tanke på suveräniteten. Motiveringen var bland annat att även överföring av riksdagens behörighet i rätt ringa mån har ansetts kräva beslut med kvalificerad majoritet (RP 60/2010 rd, s. 45/I). I förarbetena till bestämmelsen i grundlagen hänvisas det förutom till unionsmedlemskapets särskilda betydelse, som lyfts fram genom 1 § 3 mom. i grundlagen, också till att man i fråga om den behörighetsöverföring som i varje enskilt fall är föremål för bedömning har betydelse hur medlemskapet ställer sig i förhållande till Finlands tidigare internationella förpliktelser och medlemskap liksom även den internationella förpliktelsens förhållande till grundlagen som helhet och i synnerhet till bestämmelsen i 1 § 3 mom. om syftena med Finlands medverkan i internationellt samarbete (RP 60/2010 rd, s. 45, se även GrUU 11/2000 rd).

(39) Genom ändringen inskrevs i grundlagen den tolkningspraxis som gällde år 2000 angående 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 (RP 60/2010 rd, s. 45/I—II). I bedömningen av vilken roll behörighetsöverföringen spelar för suveräniteten måste man därför fästa avseende vid begränsningen i sak och tillämpningsområdet (t.ex. GrUU 38/2001 rd, 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 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).

Utlåtande GrUU 80/2022 rd

(40) Enligt motiveringen ska en internationell förpliktelse anses medföra betydande överföring av behörighet med hänsyn till Finlands suveränitet till exempel om det är fråga om anslutning till en organisation som när det gäller sammanhållning, omfattning och djup påminner om EU och om förpliktelsen samtidigt innebär överföring av behörighet i frågor som regleras i grundlagen (RP 60/2010 rd, s. 45).

(41) Enligt grundlagsutskottet innebär en anslutning till Nato i sig en ny form av engagemang i det internationella samarbetet. Natos verksamhet berör också åtskilliga politikområden. Utskottet har dock redan tidigare bedömt att Nordatlantiska fördragsorganisationen inte kan jämföras med Europeiska unionen, som skiljer sig betydligt från Nato när det gäller sammanhållning, omfattning och djup (jfr GrUU 14/2021 rd). Natofördraget innehåller inga bestämmelser om beslut med enkel eller kvalificerad majoritet. Ett Natomedlemskap innebär inte att lagstiftningsbehörighet, dömande makt eller budgetmakt överförs på Nato. Utskottet anser att det väsentliga är att Natos beslutsfattande bygger på enhällighet bland medlemsstaterna. Ett beslut i Nordatlantiska rådet eller i dess underställda organ betraktas som godkänt, om ingen medlemsstat motsätter sig beslutet. Varje medlemsstat ska i enlighet med sin egen konstitution avgöra hur och i vilken ordning de fattar beslut som har behandlats eller kommer att behandlas i Nato. Det enda undantaget från detta är enligt propositionsmotiven (s. 75) att det inte krävs konsensus för beslut i kommittén för försvarspolitik och försvarsplanering om de viktigaste stegen i försvarsplaneringen, där det är etablerad praxis att en medlemsstat inte ensam kan hindra att prestationsmålen eller landsutvärderingen för staten godkänns. Även med beaktande av detta undantag anser utskottet att det står klart att ett Natomedlemskap inte innebär att behörighet överförs på en internationell organisation på ett sätt som kan jämföras med behörighetsöverföringen till följd av EU-medlemskapet.

(42) Grundlagsutskottet ser det också som väsentligt att Finland fortfarande har egen nationell beslutanderätt särskilt när det gäller frågan om vilka åtgärder Finland ska vidta vid aktivering av det kollektiva försvaret enligt artikel 5. I propositionen (s. 81, 74) redogörs det för det betydande nationella handlingsutrymme som Natos medlemsstater har i fråga om hur varje medlemsstat nationellt genomför besluten i Natos institutioner. Natos eller dess medlemsstaters styrkor kan komma in på finskt territorium enbart efter att Finland uttryckligen begärt eller samtyckt till det (s. 72). Natofördraget leder således inte juridiskt till en sådan partsställning i krig eller andra väpnade konflikter som är oberoende av nationellt beslutsfattande enligt konstitutionen. Enligt 93 § 1 mom. i grundlagen beslutar presidenten om krig och fred med riksdagens samtycke.

(43) Grundlagsutskottet anser att ett godkännande eller ikraftsättande av Natofördraget inte innebär en sådan med hänsyn till suveräniteten betydande överföring av behörighet till en internationell organisation som enligt 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen förutsätter en kvalificerad majoritet på två tredjedelar av rösterna i riksdagen.

(44) Grundlagsutskottet anser därför att det står klart att ett godkännande av nordatlantiska fördraget inte äventyrar konstitutionens demokratiska grunder på det sätt som avses i 94 § 3 mom. i grundlagen.

Utlåtande GrUU 80/2022 rd

Översyn av grundlagen

(45) Grundlagsutskottet anser att det i sig är klart att det nationella beslutsfattandet genomförs i enlighet med den behörighetsfördelning och de beslutsförfaranden som uttrycks i grundlagen också om Finland ansluter sig till Nato. Ett Natomedlemskap inverkar därför inte direkt på de finländska statsorganens behörighetsförhållanden och beslutsförfaranden. Enligt utskottets uppfattning kan ett Natomedlemskap dock ha betydande indirekta konsekvenser för maktförhållandena mellan statliga organ.

(46) Om Finland ansluter sig till Nato bör statsrådet enligt grundlagsutskottets mening bedöma dessa konsekvenser och anknytande behov att stärka till exempel de parlamentariska dragen i utövandet av regeringsmakten och riksdagens inflytande i de centrala utrikes- och säkerhetspolitiska lösningarna. Bedömningen bör omfatta grundlagens samtliga bestämmelser i frågan.

Åland

(47) Enligt propositionen (s. 74) innehåller nordatlantiska fördraget inga bestämmelser som med stöd av självstyrelselagen för Åland hör till landskapet Ålands behörighet. Riket har enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om försvarsväsendet och gränsbevakningen med beaktande av vad som föreskrivs i 12 § i den lagen, ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet, försvarstillstånd och beredskap inför undantagsförhållanden. Dessutom har riket enligt 27 § 42 punkten i den lagen lagstiftningsbehörighet i fråga om övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i självstyrelselagen för Åland ska hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet. Följaktligen är det enligt propositionen inte nödvändigt att i enlighet med 59 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland inhämta Ålands lagtings bifall till ikraftträdandebestämmelsen. Grundlagsutskottet har inget att invända mot den slutsatsen.

(48) Grundlagsutskottet påpekar dock att det utifrån tidigare praxis för godkännande av internationella avtal är möjligt att i en senare fas begära lagtingets bifall för godkännande av Natofördraget, om det visar sig nödvändigt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för godkännande av nordatlantiska fördraget, sådant det lyder ändrat genom anslutningsprotokollen, samt avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal,

att riksdagen bör besluta om detta med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 80/2022 rd

Helsingfors 12.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.