

FÖRSVARSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2009 rd

Statsrådets utredning (USP) om Finlands internationella avtalspolitik 2006—2009 och hur den utvecklats

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 juni 2009 statsrådets utredning om Finlands internationella avtalspolitik 2006—2009 och hur den utvecklats (USP 3/2009 rd) till försvarsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Jyri Häkämies
- lagstiftningsråd Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- handelsråd Arto Koski, regeringsråd Jouko Tuloisela och regeringssekreterare Jenni Herralala, försvarsministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den föregående utredningen om Finlands avtalspolitik lämnades till riksdagen i februari 2006. Enligt vad utskottet har erfarit har statsrådet för avsikt att lämna utredningen till riksdagen genast i början av valperioden. Det är viktigt att en utredning som den här faktiskt blir gjord genast i valperiodens början för att den ska ge största möjliga mervärde med tanke på informationen till utskotten.

I sitt utlåtande om den föregående utredningen poängterade utrikesutskottet (UtUU 2/2006 rd) att riksdagen måste få rättidig och heltäckande information och bl.a. att det ska finnas tillgång till information redan när avtalsförhandlingar inleds. De övriga fackutskotten har också

krävt att riksdagen ska informeras om beredningen av internationella avtal. I sitt betänkande (FsUB 1/2008 rd) om projektet för en mjukvarudefinierad radio ansåg försvarsutskottet att riksdagens tillgång till information behövde förbättras redan vid beredningen av fördrag. Det konstaterade att även om ett avtal i sig inte är särskilt betydelsefullt till sitt innehåll kan det vara förknippat med betydelsefulla principiella frågor som det kan vara bra för det behöriga utskottet att få reda på medan förhandlingar pågår.

I den nu aktuella utredningen om Finlands internationella avtalspolitik 2006—2009 och hur den utvecklats (UM-HEL 7191-8) ingår ett avsnitt om försvarsförvaltningen som försvarsministeriet varit med om att bereda. Där påpekas att temana så vitt möjligt har valts så att de ska ha kopplingar till målen i regeringsprogrammet och att de är sådana som Finland haft en aktiv roll i

eller som annars varit centrala för Finland. Förhoppningen är att en sådan tematisk analys bättre ska lyfta fram centrala avtalsprojekt och avtalens politiska syften.

Utskottet anser att det tematiska perspektivet på olika projekt i sig är ett naturligt sätt att gestalta de intrikata internationella avtalsstrukturerna. Det påpekar ändå att avsnittet om försvarsförvaltningens avtalsstrukturer nästan uteslutande koncentrerar sig på att beskriva bilaterala försvarsmaterielprojekt och förbigår det övriga försvarspolitiska samarbetet.

Det viktiga och djupgående samarbetet på EU-nivå för att utveckla unionens säkerhets- och försvarspolitik — inte minst inom ramen för Europeiska försvarsbyrån — omnämns bara helt flyktigt i utredningen. Inte heller Finlands medverkan i unionens samarbete om en stridsgrupp 2007 och 2008 eller någon närmare redovisning av avtalen kring den tas upp. Vad gäller stridsgrupperna har Finland gjort ett åtagande om ett nära samarbete över ett visst tidsspann som upprepas med 3—5 års mellanrum — alltså ett slags strategiskt partnerskap — med vissa unionsstater. I fortsättningen är det bra att informera riksdagen om stridsgruppssamarbetets natur i mycket större detalj än hittills.

Också det fördjupade nordiska samarbetet kvitteras precis som Natosamarbetet med en hänvisning. Ytterligare en brist av stora mått är att utredningen förbigår de avtalsstrukturer som byggts upp inom SALIS och SAC för att utveckla en lufttransportkapacitet.

Utskottet inskräpper att många samarbetsprojekt som startats upp t.ex. genom samförståndsprotokoll har ett bredare politiskt intresse och spelar en större politisk roll även om det inte ingår några sådana frågor i protokollet som hör till området för lagstiftning. Det är av största vikt att riksdagen får information med framförhållning om avtalens innehåll och de åtaganden som eventuellt ingår i dem. Rätten till tillgång till information om försvarsutskottets ansvarsområde bygger på 47 § i grundlagen.

Riksdagens roll i att godkänna försvarsmaterielprojekt

Enligt utredning till utskottet ingår det inom försvarsministeriets förvaltningsområde hela tiden allt fler avtal om försvarsmaterielsamarbete och det ger utslag i form av en klart ökad arbetsbörda på ministeriet. I praktiken handlar det om olika slag av projektavtal som också kan vara juridiskt bindande och om samförståndsprotokoll (Memorandum of Understanding, MoU) eller andra juridiskt icke-bindande dokument.

Utskottet noterar att också om samförståndsprotokollen i regel inte anses juridiskt bindande följer parterna dem till punkt och pricka. Samförståndsprotokoll och dokument om tekniska arrangemang spelar en stor roll i försvarsförvaltningen, eftersom de de facto bestämmer parternas ekonomiska ansvar. I många fall måste man i samförståndsdocumenten ta in bestämmelser som hör till eller åtminstone tangerar området för lagstiftning i Finland. Det har resulterat i att en del protokoll hos oss betraktas som juridiskt bindande dokument och att de godkänns och sätts i kraft i enlighet med 8 kap. i grundlagen.

Utskottet har erfarit att Finland har ett exceptionellt sätt att behandla samförståndsprotokollen i försvarsmaterielsektorn nationellt. I andra länder krävs det inte parlamentets godkännande för protokollen, utan det är landets försvarsministerium som har den befogenheten. Försvarsministeriet påpekar i en promemoria till utskottet att Finlands nationella godkännandeförfarande i värsta fall kan fördröja hela projektet eller rentav bli ett hinder för Finlands deltagande. Vid den muntliga utfrågningen kom det fram att vi åtminstone inte ännu har hamnat i den situationen att Finland skulle ha varit tvunget att ställa sig utanför något materielprojekt.

Grundlagsutskottet tog upp projektet för en mjukvarudefinierad radio i sitt utlåtande sommarens 2008 (GrUU 16/2008 rd). Det konstaterade bland annat att delar av ett åtagande som tekniskt kan undantas från riksdagens godkännande inte får innefatta bestämmelser som hör till området för lagstiftning eller som påverkar dem eller som annars kräver riksdagens godkännande. Så hör till exempel tvistlösning av tolkning-

en eller tillämpningen av ett avtal mellan parterna i skiljemannaförfarande till området för lagstiftning. Dit hör också bestämmelser om skadeståndsansvar för en stat som deltar i programmet och om sekretess för information som tagits fram eller mottagits på olika sätt.

Försvarsutskottet anser att eftersom de ovan beskrivna inslagen nästan utan undantag utgör en väsentlig del av samförståndsprotokollet om vilket som helst materielprojekt är det med hänsyn till praxis i grundlagsutskottet knappast möjligt att gå in för att bara försvarsministeriet ska ha befogenhet att godkänna samförståndsprotokoll om projekt inom försvarsförvaltningen i Finland.

Trots att nuvarande praxis inte har resulterat i att Finland hamnat utanför något försvarsmaterielprojekt utesluter utskottet inte den möjligheten i vissa fall. Det som dessutom gör Finland relativt sett mindre intressant för samarbetsparterna är att Finland inte kan räkna sig till de viktigaste försvarsmaterielproducenterna i Europa. Utskottet uttrycker också sin oro för att Finlands

ikraftsättandeförfarande kan försvåra för den nationella försvarsindustrin att integreras i projekt.

Det är viktigt att man ser på hur förfarandet för nationell ratificering kan utvecklas när det gäller att godkänna försvarsmaterielprojekt. Det väsentliga är att i tid kunna identifiera om det handlar om ett projekt som kräver riksdagens godkännande. Det kräver i sin tur bland annat effektivare utbildning av avtalshandläggarna. Den nationella behandlingsprocessen kan också påskyndas genom att man utnyttjar befintliga modellavtal där det är möjligt (se t.ex. FsUB 1/2008 rd, FsUB 2/2008 rd, FsUB 1/2009 rd). På kort sikt är det av största vikt att se till att försvarsministeriet har adekvata personella resurser för snabb nationell handläggning av internationella samarbetsprojekt inom försvarsmaterielsektorn.

Utlåtande

Försvarsutskottet anser

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 13 oktober 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Korkea-
vordf. Olli Nepponen /cent
medl. Thomas Blomqvist /sv
Juha Hakola /saml
Hanna-Leena Hemming /saml
Reijo Kallio /sd
Inkeri Kerola /cent

Reijo Laitinen /sd
Juha Mieto /cent
Lauri Oinonen /cent
Reijo Paajanen /saml
Sari Palm /kd
Eero Reijonen /cent
ers. Sirpa Paatero /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.