

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 35/2006 rd

Statsrådets utredning om Finlands internationella avtalspolitik och hur den utvecklats

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Utrikesutskottet sände den 16 juni 2006 statsrådets utredning om Finlands internationella avtalspolitik och hur den utvecklats (USP 3/2006 rd) till förvaltningsutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Päivi Kaukoranta, statsrådets kansli
- specialmedarbetare Anna-Elina Pohjolainen, justitieministeriet
- överinspektör Johanna Puiro, inrikesministeriet
- professor Tuomas Ojanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— miljöministeriet.

UTREDNINGEN

Enligt 97 § i grundlagen ska riksdagens utrikesutskott på begäran och även annars vid behov få en utredning av statsrådet om frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken. I motiven till bestämmelsen understryks vikten av att statsrådet på eget initiativ informerar utrikesutskottet, i synnerhet om åtgärder som utskottet inte får kännedom om på annat sätt.

Med anledning av den nya grundlagen tillsattes en fördragsarbetsgrupp som i ett betänkande den 31 januari 2000 (UM 1/2000) föreslog att informationen om internationella avtal skulle förbättras på så sätt att regeringen regelbundet överlämnar en redogörelse till riksdagen om Finlands internationella avtalspolitik, t.ex. i början av varje valperiod. Regeringen såg det som nödvändigt att inhämta erfarenhet av tillämpningen

av den nuvarande grundlagen och lagstiftningen om statsrådet, som trädde i kraft 2003, innan en ny utredning om fördrag överlämnades. Därför överlämnas den första utredningen, som avses i 97 § i den gällande grundlagen, så här i slutet av valperioden.

Den föregående utredningen om Finlands internationella avtalspolitik gavs till riksdagen i februari 1997. Den handlade närmast om vilka konsekvenser som EU-medlemskapet och Sovjetunionens sönderfall hade fått för vår avtalspolitik (UM 12/1997). I sitt svar den 3 april 1998 ansåg utrikesutskottet i fråga om multilaterala avtal bl.a. att utredningen hellre hade kunnat fokusera på vilka avtalsinitiativ Finland hade tagit eller varit emot. Dessutom menade utskottet att redogörelsen för bilaterala avtal kunde ha varit

mer inriktad på nya utvecklingstrender. Utredningen hade varit mer informativ om den också tagit upp hur förändringarna i den utrikes- och säkerhetspolitiska samt handelspolitiska omvärlden påverkat Finlands val av avtalspartner och avtals typer. Den tillhörande förteckningen över pågående avtalsprojekt ansågs innehålla nyttig information och ha betydelse för vilka avtalsprojekt som skulle bevakas.

Utrikesutskottets svar på den föregående utredningen har beaktats så långt det varit möjligt i den här utredningen. Efter den tidigare utredningen har en ny grundlag trätt i kraft. Med hän-

visning till den tidigare utredningen kan man konstatera att EU-medlemskapet fortfarande i hög grad inverkar på vårt lands avtalsrelationer. Utöver den här synvinkeln beskriver den föreliggande utredningen de generella prioriteringarna i avtalspolitiken, utvecklingstrenderna i de bilaterala och multilaterala avtalsrelationerna samt Finlands praxis vad gäller reservationer. Dessutom ges en översikt över bilaterala och multilaterala avtal branschvis och en förteckning över aktuella avtalsfrågor. Syftet är att ge riksdagen utgångspunkter att välja vilka avtalsprojekt som ska bevakas i framtiden.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den föreliggande utredningen beskriver Finlands internationella avtalspolitik och dess utvecklingstrender samt praxisen vad gäller reservationer. Dessutom ges en översikt över bilaterala och multilaterala avtal och en förteckning över aktuella avtalsfrågor. Förvaltningsutskottet anser att utredningen är noggrant utformad och mycket behövlig. Den föregående utredningen är från 1997. Sedan dess har det skett stora förändringar i den internationella omvärlden, både rättsligt och politiskt, bl.a. i och med Finlands EU-medlemskap och också utanför EU. En sådan här övergripande utredning hade varit påkallad redan tidigare.

Dokumentet är belysande men lite tekniskt på vissa ställen. De avtalspolitiska prioriteringarna beskrivs branschvis. Enligt utskottets åsikt hade det dock varit nyttigt att specificera vilken betydelse de olika branscherna och avtalspolitiska aspekterna tillskrivits och hur de i grundlagen inskrivna utgångspunkterna och principerna för den internationella avtalspolitiken realiserats inom prioritetsområdena. Det kunde då gälla t.ex. de mänskliga rättigheterna inom olika områden.

I utredningen sägs att EU-medlemskapet i hög grad har inverkat på vårt lands avtalsrelationer. Inom många branscher har gemenskapen helt eller delvis övertagit befogenheterna att på Fin-

lands vägnar ingå internationella avtal. EU-medlemskapet har också fått konsekvenser för avtalsförfarandet och innehållet i avtalen. Beredningen är nu mer koncentrerad till början av avtalsprocessen då det är viktigt att få sin röst hörd i kommissionen så tidigt som möjligt. Däremot har EU-medlemskapet inte just alls inverkat på antalet bilaterala fördrag. Allteftersom EU:s avtalsnätverk på vissa områden har ersatt Finlands eget nätverk av avtal har det uppstått nya områden som regleras genom bilaterala avtal. Inom förvaltningsutskottets fackområde är de bilaterala avtalen fortfarande viktiga t.ex. i fråga om gränssäkerhet och polissamarbete. Behovet av bilaterala avtal har minskat t.ex. när det gäller avtal om återtagande, räddningsväsende och samarbete kring brottsbekämpning. Den internationella regleringen har utvecklats särskilt mycket inom bekämpningen av terrorism. En ny kategori av avtal är de som gäller utbyte av och ömsesidigt skydd för säkerhetsklassificerad information. Det fördjupade och utvidgade internationella samarbetet har lett till ett ökat behov av sådana avtal de senaste åren. Finland har ingått informationssäkerhetsavtal med Tyskland och Frankrike samt med ESA. Förvaltningsutskottet har lämnat betänkanden om propositionerna om att godkänna avtalen och sätta dem i kraft samt ändra den nationella lagstiftningen.

Det sker stora och snabba förändringar i omvärlden när det gäller fördrag. Det är viktigt att följa upp hur avtalen fungerar när det skett förändringar och att uppdatera dem tillräckligt ofta. Exempelvis avtalen om bekämpning av oljeskador är upprättade i början av 1990-talet eller tidigare. Sedan dess har trafiken på Östersjön ökat drastiskt. Samverkan mellan myndigheterna bör också förbättras. Ett problem med multilateral avtal är att det kan gå en lång tid mellan undertecknandet och ikraftträdandet och därför kan det hända att avtalen släpar efter redan när de träder i kraft.

Vid revideringen av lagstiftningen om statsrådet, som trädde i kraft i början av 2003, ändrades behörighetsfördelningen mellan ministerierna så att fördrag och andra internationella åtaganden behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde avtalet eller åtagandet hör. Förut var det i regel utrikesministeriet som hade hand om beredning och verkställighet av fördrag. En fördel med decentraliseringen är att beredningen och verkställigheten av internationella avtal nu handhas av de ministerier som bäst känner till sakinnehållet i avtalen och därför också bäst kan anpassa det till den nationella lagstiftningen. För att ministerierna fullt ut ska kunna vara med och bereda, sätta i kraft och verkställa avtalen behö-

ver de betydande personella resurser och expertis i allmän traktaträtt, internationella rättsnormer på olika fackområden samt om konstitutionella bestämmelser och förfaranden som blir aktuella då avtalen ska sättas i kraft. Det är viktigt att se till att ministerierna kan behålla och utöka den grundläggande sakkunskapen och avsätta adekvata resurser.

I den föränderliga omvärlden är det centralt att vår avtalspolitik förblir underställd parlamentarisk styrning, övervakning och ansvarstäckning. Utskottet menar att riksdagen bör ha inflytande över landets avtalspolitik och de konkreta avtalen i ett så tidigt skede som möjligt, t.ex. i beredningsfasen. Vi bör fästa allt mer uppmärksamhet vid att riksdagen effektivt ska få ta del av information. Det är av stor betydelse att regeringen själv tar initiativ. Informationsflödet och riksdagens påverkansmöjligheter skulle förbättras om en utredning lik den föreliggande men lite omarbetad överlämnades oftare, t.ex. varje valperiod.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 22 september 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Janina Andersson /gröna
Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.