

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2008 rd

Regeringens proposition om godkännande av överenskommelsen om Finlands deltagande i Europeiska försvarsbyråns projekt för en mjukvarudefinierad radio (ESSOR) som administreras av Organisationen för gemensamt försvarsmaterielsamarbete i Europa (OCCAR) samt med förslag till en lag om ikraftsättande av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till lagstiftningens område

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 april 2008 en proposition om godkännande av överenskommelsen om Finlands deltagande i Europeiska försvarsbyråns projekt för en mjukvarudefinierad radio (ESSOR) som administreras av Organisationen för gemensamt försvarsmaterielsamarbete i Europa (OCCAR) samt med förslag till en lag om ikraftsättande av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till lagstiftningens område (RP 39/2008 rd) till försvarsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsut-

skottet ska lämna utlåtande om ärendet till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jenni Honkonen, försvarsministeriet
- enhetschefens vikarie, lagstiftningsråd Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- lagstiftningssekreterare Tapio Puurunen, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna överenskommelsen om Finlands deltagande i Europeiska försvarsbyråns projekt för en mjukvarudefinierad radio (European Defined Radio, ESSOR) som administreras av Organisationen för gemensamt försvarsmaterielsamarbete i Eu-

ropa (Organisation Conjointe de Co-operation en matiere d'armement, OCCAR).

Genom överenskommelsen deltar Finland i ett projekt för en mjukvarudefinierad radio, vilket genomförs i samband med OCCAR. OCCAR är en år 1996 grundad internationell organisation

som samordnar gemensamma internationella bi- eller multilaterala utvecklingsprojekt inom försvarsmaterielsektorn. Enligt konventionen om OCCAR har organisationen ställning som en juridisk person. Ett projekt som genomförs i samband med OCCAR förutsätter att deltagarländerna godkänner de centrala ramarna för OCCARs verksamhet, inklusive OCCARs privilegier och friheter, klausulen om skiljeförfarande samt klausulen om skadestånd.

I propositionen ingår ett förslag till lag om ikraftsättande av de bestämmelser i överenskommelsen som hör till lagstiftningens område.

Överenskommelsen träder i kraft den dag då OCCAR får meddelande om att Finland har slutfört sina statsinterna förfaranden. Syftet är att den lag som ingår i propositionen ska träda i kraft vid en tidpunkt om vilken ska föreskrivas genom en förordning av republikens president vid samma tid som överenskommelsen träder i kraft.

I motiven till behandlingsordningen redogörs för de avtalsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Enligt motiven kan avtalet godkännas med enkel majoritet och förslaget till sättande ikraft behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke och behandlingsordningen

Avtalsbestämmelserna. Enligt den överenskommelse som ingåtts genom brevväxling mellan Finland och organisationen för gemensamt försvarsmaterielsamarbete i Europa (OCCAR) är Finland, när landet deltar i Europeiska försvarsbyråns projekt för en mjukvarudefinierad radio (ESSOR) bundet av bl.a. de bestämmelser som ingår i bilagorna I och II till konventionen om OCCAR samt till de bestämmelser som ingår i dokumentet OMP 4 i OCCAR. Av dessa dokument innehåller bilaga I bestämmelser om privilegier och immunitet för medlemsstaternas representanter och OCCARs personal. Enligt grundlagsutskottets uppfattning hänförs bestämmelser av denna karaktär till området för lagstiftning (jfr. t.ex. GrUU 49/2001 rd, s. 3/I och GrUU 38/2000 rd, s. 2/II). Bilaga II till konventionen om OCCAR innehåller bestämmelser om förfarandet för lösning av tvister när det uppkommer meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna om tolkningen eller tillämpningen av konventionen. Också sådana avtalsbestämmelser hör till området för lagstiftning (GrUU 31/2001 rd, s. 2/II). Dokumentet OMP 4 innehåller bestämmelser om sekretess i fråga om infor-

mation som producerats eller inhämtats på olika sätt. Bestämmelserna hör till området för lagstiftning.

Bestämmelser av den typ som ingår i de nämnda bilagorna I och II och bestämmelserna om statens skadeståndsansvar är vanliga i internationellt samarbete och tangerar inte grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. Inte heller sekretessbestämmelserna står i detta samsammanhang i konflikt med offentlighetsprincipen enligt 12 § 2 mom. i grundlagen.

Lagförslaget. Lagförslaget om sättande i kraft av överenskommelsen kan med hänvisning till det som sägs ovan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Räckvidden för beslutet om godkännande

Enligt brevväxlingen mellan Finland och OCCAR förbinder sig Finland att följa bilagorna I och II till konventionen samt administreringsbestämmelserna OMP 1—4. Men bestämmelserna OMP 1—3 har inte tagits in i regeringens proposition och avsikten är inte heller att publicera dem i Finlands författningssamlings fördragsserie, eftersom de anses vara av liten allmän betydelse på det sätt som avses i 9 § 1 mom. lagen om Finlands författningssamling. Enligt utskottets mening redovisar propositionen inte på ett adekvat sätt innehållet i dessa administreringsbe-

stämmelser. Men utifrån den utredning som expertyttrandena har lämnat har utskottet ändå kommit fram till att bestämmelserna inte innehåller sådant som hör till lagstiftningens område eller som av någon annan anledning skulle kräva riksdagens godkännande. Enligt utredningen är bestämmelserna till sin karaktär närmast tekniska och hänger samman med organisationens interna förvaltning och administreringen av olika program. Eftersom de såväl i sakligt som tekniskt hänseende är självständiga är det enligt utskottet acceptabelt att de lämnats utanför propositionen.

Utskottet påpekar ändå att klämman om godkännande av överenskommelsen i propositionen formulerats som om den gällde hela överenskommelsen. Detta är inte helt korrekt eftersom godkännandet inte gäller bestämmelserna i OMP 1—3. Utskottet anser därför att klämman måste justeras så att detta klart framgår.

Åtagandet att tillämpa överenskommelsen temporärt

Överenskommelsen mellan OCCAR och Finland har ingåtts efter brevväxling. Programmets ordförandestat sände en skriftlig offert till Finland i juli 2007. Finland godkände de avtalsbestämmelser som framgick av offertbrevet genom ett svarsbrev i november 2007 och en särskild missiv som fogades till detta brev. I det sistnämnda brevet uppgav Finland att innan ESSOR-programmet slutligt kan träda i kraft tillämpar Finland provisoriskt OCCARs regler och föreskrifter med undantag av de regler och föreskrifter som gäller privilegier och immunitet (bilaga I till konventionen om OCCAR), skiljeförfarandet (bilaga II till konventionen om OCCAR) och ansvar (dokument OMP 4). Även om det i brevet konstaterats att Finland gör ett förbehåll i fråga om de nämnda bestämmelserna handlar det de facto om att framskjuta tillämpningen av avtalsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen till dess att riksdagen har gett sitt samtycke till överenskommelsen. Överenskommelsen har till övriga delar satts i kraft genom en förordning av republikens president den 28 mars 2008.

Enligt vedertagen praxis godkänner riksdagen internationella överenskommelser i sin helhet (se t.ex. GrUU 13/2008 rd, s. 3/II och GrUU 5/2007 rd, s. 4—5). Detta motsvarar även formuleringarna i 94 § 1 mom. i grundlagen. Å andra sidan har utskottet aldrig ansett att det finns ett absolut hinder för att riksdagens godkännande i vissa fall begränsas till att gälla endast bestämmelser om sådana åtaganden som kräver riksdagens godkännande. Enligt utskottet kan en sådan exceptionell situation aktualiseras bara om den del av ett åtagande som kräver riksdagens godkännande bildar en tydligt separerad del av dess andra delar både i tekniskt och sakligt hänseende. Det åtagande som på ett tekniskt sätt kan ställas utanför riksdagens godkännande får inte innefatta bestämmelser som hör till lagstiftningens område eller som påverkar dem eller andra bestämmelser som kräver riksdagens godkännande. Utskottet har även understrukit att indelningen av ett internationellt åtagande på detta sätt i olika delar med avseende på riksdagens godkännande kan komma i fråga endast i exceptionella fall. Dessutom har utskottet kraftigt fört fram att det i sista hand ankommer på riksdagen att bedöma till vilken del ett åtagande eller en bestämmelse i ett åtagande är sådant som avses i 94 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 18/2002 rd). Exempelvis den exceptionellt korta tid som reserverats för anmälan från en parts sida att de motsätter sig ett ändringsförslag vid godkännande av vägtransportöverenskommelser är ett sådant särskilt skäl för att i undantagsfall begränsa riksdagens godkännande till endast en del av de ändringar som görs i bilagor (GrUU 24/2004 rd, s. 5/I).

Utskottet anser att ovan nämnda randvillkor i konsekvensens namn kan tillämpas också när man bedömer i vilka situationer regeringen utan riksdagens samtycke temporärt kan förbinda sig att tillämpa ett sådant internationellt åtagande som också innehåller bestämmelser som kräver riksdagens godkännande. Av det ovan sagda framgår att denna typ av bestämmelser ingår i bilagorna I och II till konventionen om OCCAR och i den administrativa bestämmelsen OMP 4 till OCCAR. De nämnda bilagorna och den ad-

ministrativa bestämmelsen är såväl i tekniskt som sakligt hänseende självständiga delar i förhållande till överenskommelsen. Enligt utredning till utskottet berodde det temporära godkännandet av åtagandet på att behandlingstidtabellen för radioprojektet var osedvanligt snäv och att Finland inte alls hade kunnat delta i projektet om man inte hade förbundit sig att följa tidtabellen. Enligt utskottet är denna omständighet i saksammanhanget ett sådant särskilt skäl på grund av vilket regeringen har kunnat förbinda sig att tillämpa överenskommelsen temporärt när det gäller överenskommelsens andra delar än de ovan nämnda, som kräver riksdagens godkännande.

Utskottet konstaterar också att den överenskommelse som nu behandlas visar att det finns skäl att förbättra informationen till riksdagen i det skedet då en konvention bereds (se även GrUB 59/2006 rd och UtUU 2/2006 rd). Även

om själva överenskommelsen inte är särskilt betydelsefull till sitt innehåll kan den omständigheten att den ingås ha samband med principiella frågor som vederbörande utskott eventuellt behöver få reda på redan i förhandlingsskedet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för att godkänna överenskommelsen med undantag för de administrativa bestämmelserna 1—3 som det hänvisas till i överenskommelsen,

att godkännandet kan ske med enkel majoritet och

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 3 juni 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Kimmo Kiljunen /sd (delvis)
Esko Kiviranta /cent

Kari Kärkkäinen /kd
Ville Niinistö /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.