

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2006 rd

Statsrådets utredning om Finlands internationella avtalspolitik och hur den utvecklats

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens utrikesutskott har den 13 februari 2006 fått en utredning av statsrådet enligt 97 § 1 mom. i grundlagen om Finlands internationella avtalspolitik och hur den utvecklats (USP 3/2006 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Irma Ertman, avdelningschef Jorma Korhonen, enhetschef Sinikka Antila, enhetschef Marja Lehto, enhetschef Sakari Vuorensola, lagstiftningsråd Ronald Wrede

och lagstiftningssekreterare Tiina Jokinen, utrikesministeriet

- militärjurist Kari Takamaa, Försvarshögskolan
- generalsekreterare Kristiina Kumpula, Finlands Röda Kors
- professor Martti Koskeniemi
- professor Martin Scheinin.

Samband med andra handlingar

Utrikesutskottet har fått utlåtande från förvaltningsutskottet och miljöutskottet. Utlåtandena (FvUU 35/2006 rd och MiUU 28/2006 rd) återges efter utlåtandet.

UTREDNINGEN

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 överlämnades till riksdagen i februari 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 avtalstyper. 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 hänvisning 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 ut de avtalsprojekt som ska bevakas i framtiden.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utrikesministeriet har lämnat en utredning till utrikesutskottet om Finlands internationella avtalspolitik och hur den utvecklats. Utredningen beskriver de generella prioriteringarna i avtalspolitiken, utvecklingstrenderna i de bilaterala och multilaterala avtalsrelationerna samt Finlands praxis vad gäller reservationer. En liknande utredning lämnades till utrikesutskottet i februari 1997.

Bakgrunden till utredningen är att den fördragsarbetsgrupp som tillsattes till följd av att den nya grundlagen trädde i kraft 2000 har föreslagit att delgivningsförfarandet i fråga om fördrag ska förbättras. Ett syfte med utredningen är att ge riksdagsutskotten bättre möjligheter att bevaka beredningen av fördragen. Därför har utrikesutskottet sänt utredningen till alla fackutskott för eventuella åtgärder. Miljöutskottet och förvaltningsutskottet har lämnat utlåtande (MiUU 28/2006 rd, FvUU 35/2006 rd) och grundlagsutskottet har lämnat ett uttalande.

Utrikesutskottet ser utredningen som en heltäckande informationskälla och ett bra verktyg för den parlamentariska tillsynen. Utredningen är ingående och tydligt utformad och är därför användbar som handbok. I enlighet med utskottets tidigare ståndpunkt utvärderas EU-medlem-

skapets konsekvenser för Finlands avtalspolitik. Utskottet anser att utredningar om internationella avtal är påkallade även i fortsättningen. Men innehållet bör tydligare åskådliggöra regeringens avtalspolitiska mål så som utskottet anvisar i det här utlåtandet.

Utredningen lämnades den här gången i slutet av valperioden av de orsaker som nämns i den. Men utrikesutskottet anser liksom grundlagsutskottet att det med tanke på riksdagens påverkansmöjligheter är viktigt att utredningen i fortsättningen lämnas till utrikesutskottet i början av valperioden.

Den reviderade lagstiftningen om statsrådet 2003 har fört med sig stora omställningar för många ministerier. Ministerierna övertog de avtal som hör till deras ansvarsområde. 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. Utskottet omfattar ståndpunkten i utredningen att en utmaning är att få alla ministerier att bibehålla och utöka sin sakkunskap i traktaträtt och författningsrätt i fråga om verkställigheten av avtalen. Det innebär också att ministerierna måste följa de allmänna utrikespolitiska linjerna och förfarandena samt använda en enhetlig avtalsterminologi.

Information till riksdagen

Enligt 97 § i grundlagen ska utrikesutskottet på begäran och även annars vid behov få en utredning av statsrådet om frågor som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken. Rätten till information gäller både rikets relationer till främmande makter och EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Enligt bestämmelsen ska regeringen också på eget initiativ lämna utredningar till utrikesutskottet. Av en USP-utredning som utrikesutskottet låtit göra (www.riksdagen.fi > Utskott > Utrikesutskottet) framgår att utrikesutskottet i regel inte blivit informerat om s.k. traditionella fördragsfrågor enligt 97 § i grundlagen.

Enligt den föreliggande utredningen beror den knapphändiga informationen på att fördragsärendena fördelats mellan olika ministerier. Utredningen visar också att det under perioden har förhandlats fram avtal som med tanke på innehållet kunde tänkas vara underställda ett förfarande enligt 97 § i grundlagen. Till den här kategorin hör avtal om mänskliga rättigheter, bekämpning av terrorism och brottslighet, internationella brottmålsdomstolar och nedrustning. Det är helt klart en brist i informationsflödet till riksdagen. Därför anser utrikesutskottet att det är mycket viktigt att förbättra informationen till riksdagen under beredningen av internationella avtal. Med hänvisning till miljöutskottets och förvaltningsutskottets utlåtanden noterar utrikesutskottet dessutom att informationen bör vara kopplad till den inledande fasen i avtalsförhandlingarna. De operativa förhandlingarna ligger visserligen på regeringens ansvar och riksdagens uppgift är att ha hand om den parlamentariska kontrollen.

Riksdagens parlamentariska kontroll över fördragen är garanterad bara om informationen till riksdagen förbättras så som grundlagen föresätter, framhåller utskottet. I den inledande fasen vid EU:s avtalsförhandlingar och andra viktiga avtalsförhandlingar bör riksdagen få en promemoria om Finlands mål. I fråga om EU-ärenden har praxisen utvecklats positivt i behandlingen av kommissionens grönböcker. Men så som utredningen visar är det inte vanligt med

förvaltningsövergripande information till riksdagen. Med beaktande av att avtalen är mycket omfattande och att de gäller områden som är beroende av varandra har informationen blivit allt mer påkallad. Under förhandlingarnas lopp bör riksdagen enligt prövning bli informerad om politiskt viktiga frågor.

Utskottet har tidigare påtalat att den internationella regleringen allt mer blir utanför de multilaterala avtalsförhandlingarna. Olika slags anteckningar om överenskommelse, uppförandekoder och procedurer upprättas oftast av inofficiella arbetsgrupper med sakkunniga eller tjänstemän. De är inte rättsligt bindande så som fördragen. Ändå styr de här "reglerna" regeringarnas praxis på många sätt. För riksdagens - och demokratins - del är det mycket viktigt att riksdagen som regel blir informerad om de här politiskt viktiga åtagandena. Utskottet förutsätter att nästa avtalsutredning också tar upp innehållet, praxisen och betydelsen i fråga om den här regleringen.

EU-medlemskapets konsekvenser för Finlands avtalsrelationer och påverkansmöjligheter

EU-medlemskapet har i hög grad inverkat på vårt lands avtalsrelationer. Det har också fått följder för våra befogenheter att ingå internationella avtal. Inom många branscher har gemenskapen helt (gemenskapsavtal) eller delvis (s.k. blandade avtal) övertagit befogenheterna att på Finlands vägnar ingå internationella avtal. I den offentliga debatten har det framhållits att vårt EU-medlemskap har lett till inskränkt självständighet att ingå avtal på många olika områden. Men det är viktigt att minnas att vi i och med EU-medlemskapet vidgat vårt fält och nu kan delta i avtal med tredje länder som annars kunde vara besvärliga att förhandla fram eller som intresserar tredje länder därför att de gäller hela gemenskapen och alla medlemsländer.

Europeiska unionens råd har övertagit rätten att fatta beslut i frågor som helt eller delvis ingår i EU:s behörighet. Även kommissionen spelar ofta en viktig roll i förhandlingarna. Det får betydande följder för den nationella beredning-

en av avtalen. Det är speciellt viktigt att beakta att beredningen nu är mer koncentrerad till den inledande fasen, så som sägs i utredningen. Utskottet ser det som viktigt att regeringen förbättrar Finlands påverkansmöjligheter så att kommissionens förslag och rekommendationer motsvarar våra mål. Med hänvisning till förvaltningsutskottets utlåtande noterar utrikesutskottet att regeringen bör se till att vi har den expertis och de personella resurser som behövs i avtalsförhandlingarna. I fråga om informationen till riksdagen hänvisar utskottet till det som sägs ovan.

Generella prioriteringar i avtalspolitiken

Utrikesutskottet har ingenting att anmärka på Finlands avtalspolitiska principer. Genom vår avtalspolitik försöker vi främja en hållbar utveckling, stabilitet och säkerhet samt stärka vår internationella ställning. Avtalspolitiken bidrar till att förbättra handlingskraften för FN och andra mekanismer för omfattande internationellt samarbete i syfte att stärka demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen. Vi har av tradition varit aktiva i avtalspolitiken för att främja mänskliga rättigheter, närområdessamarbete, miljöskydd, humanitär rätt samt multilateral samverkan i EU, Europarådet och FN.

Utskottet är oroat över att Finland enligt utredningen medverkar i att behandla multilaterala avtal genom att ta ställning till andras förslag eller formuleringar som den kollektiva förhandlingsprocessen resulterat i snarare än genom att aktivt främja avtalspolitiken. Det blir allt viktigare för små länder att själva ta initiativ till multilaterala avtal i den globaliserade omvärlden, understryker utskottet. Det bör också noteras att små länder har det lättare än t.ex. stormakterna att få sina väl utarbetade initiativ godkända även om de utgår från sina egna intressen. Så som miljöutskottet säger i sitt utlåtande är det viktigt att Finland tar initiativ inom ramen för Helsingforsavtalet om skyddet av Östersjön. Finland har i själva verket nyligen tagit initiativ inför HELCOM om att skärpa bestämmelserna om utsläpp av toalettavfall i Östersjön.

Det viktigaste syftet med avtalsutredningarna till riksdagen bör uttryckligen vara att sammanfatta regeringens avtalspolitiska mål. Utskottet förutsätter att nästa utredning klarlägger prioriteringarna i Finlands avtalspolitik, de åtgärder de genererat och eventuella egna avtalsinitiativ under följande valperiod.

Förvaltningsutskottet uppmärksammar med fog verkställigheten och uppföljningen av avtalen. Det blir allt svårare att få avtalen att fungera i praktiken inom ramen för det multilaterala samarbetet, som ställs inför snabba förändringar och globala hot och utmaningar. Visserligen är regleringen i många avtal mycket detaljerad och därför anser vissa sakkunniga att de "tekniska" arbetsgrupper som ska bevaka avtalen i själva verket har fått politisk makt. I nästa utredning är det befogat att behandla och analysera den här utvecklingen.

Internationell humanitär rätt

I utredningen ges en rätt yttlig översikt över status och förbättringar i fråga om internationell humanitär rätt. Passusen om konventionen om skydd för kulturegendom och Röda Korsets nya emblem beskriver inte hur det är ställt med den humanitära rätten eller vilka stora utmaningar den står inför. Det är ett väsentligt inslag i Finlands säkerhetspolitik att aktivt arbeta för att utveckla den humanitära rätten och förbättra respekten för de gällande reglerna, poängterar utskottet.

Enligt utredningar som sakkunniga lämnat till utskottet består de aktuella utmaningarna i bl.a. att de humanitärrettsliga normerna medvetet fördunklas och att det är oklart i vilka fall de ska tillämpas, framför allt i kampen mot terrorismen. Ett annat stort problem utgör Förenta staternas princip att de s.k. illegala krigarna inte alls har något humanitärt rättsskydd. När stridsverksamheten "läggs ut" på enskilda soldater uppstår det problem med ansvaret, den militära disciplinen och iakttagandet av reglerna. Då de militära operationerna blir mer tekniska och flygbombningarna ökar — i syfte att begränsa de egna förlusterna — ökar enligt utredning de ci-

vila offren i synnerhet. Det är angeläget att Finland aktivt arbetar för att främja respekten för mänsklighetens minimistandarder, menar utskottet.

Utskottet upprepar sin ståndpunkt om att förebygga den internationella handeln med handeldvapen och lätta vapen. Det är beklagligt att det arbete som vi under vårt EU-ordförandeskap drivit på för att stärka den bindande karaktären hos

EU:s etiska regler för vapenexport inte har gått framåt.

Utlåtande

Utrikesutskottet anför

att statsrådet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 2 februari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Mari Kiviniemi /cent
medl. Ulla Anttila /gröna
Jörn Donner /sv
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Katri Komi /cent

Johannes Koskinen /sd
Eero Lankia /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Kalevi Olin /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
ers. Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.