

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2012 rd

Statsrådets utredning om Finlands internationella avtalspolitik och hur den utvecklas

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Utrikesutskottet fick från statsrådet den 29 november 2012 en utredning enligt 97 § 1 mom. i grundlagen om Finlands internationella avtalspolitik och hur den utvecklas (USP 18/2011 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- rättschef Päivi Kaukoranta och enhetschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet.

Utlåtanden

Utrikesutskottet har sänt utredningen till grundlagsutskottet, försvarsutskottet, lagutskottet och miljöutskottet för utlåtande. Utlåtandena (LaUU 2/2012 rd, FsUU 1/2012 rd, MiUU 2/2012 rd) återges efter betänkandet.

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 paragrafen framhålls vikten av att statsrådet självmant informerar särskilt om sådant som utskottet inte annars känner till.

Denna utredning är den fjärde i sitt slag och den ges i början av valperioden med hänsyn till utrikesutskottets uttalade önskemål. De tidigare utredningarna lämnades 1997 (UM 48/1997), 2006 (USP 3/2006 rd) och 2009 (USP 3/2009 rd). Fördragsutredningen kan sägas ha blivit ett etablerat instrument för statsrådet att informera riksdagen om Finlands internationella avtalspolitik. Utredningen har utvecklats utifrån förslaget i fördragsarbetsgruppens betänkande från den 31 januari 2000 (UM 1/2000), nämligen att förfarandet för att informera om fördrag ska för-

bättras så att statsrådet regelbundet lämnar en redogörelse till riksdagen om Finlands internationella fördragspolitik, till exempel i början av varje valperiod.

I den aktuella utredningen har hänsyn tagits till utrikesutskottets synpunkter i utlåtande UtUU 9/2009 rd där det varit möjligt. Utredningen är tudelad. I den första delen redogör statsrådet för hur den finländska avtalspolitiken påverkats av EU:s åtgärder och utveckling. Statsrådet riktar där särskild fokus på de frågor som utskottet lyft upp i sitt utlåtande. Dessutom redogör statsrådet bl.a. för hur EU representeras i fördragsförhandlingar. Vidare ingår ett kort avsnitt om EU:s friskrivningsklausuler. Den andra delen tar upp Finlands prioriteringar i fördragspolitiken och innefattar en tematisk bedömning av målinfrielsen. Temavalet har i många stycken skett efter aktualitet och allmänt intresse. Bland

temana kan nämnas humanitär rätt, inbegripet vapenkontroll, internationell terrorism, de arktiska områdena, skog och klimat.

I likhet med de tidigare utredningarna avslutas även denna utredning med ett avsnitt om reservationer som Finland lagt in eller invänt mot.

Till utredningen har också fogats en förteckning över aktuella avtal. Som det konstaterats i tidigare utredningar innehåller förteckningen nyttig information om fördragsprojekt och är utslagsgivande för vilka projekt som ska bevakas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Fördragsutredningar till utrikesutskottet

Statsrådet har informerat riksdagen om Finlands fördragspolitik genom fördragsutredningar 1997, 2006 och 2009. Med tanke på riksdagens påverkansmöjligheter är det viktigt att utrikesutskottet får utredningen i början av valperioden. Statsrådet har på förslag från utskottet (UtUU 9/2009 rd) levererat utredningen 2011, alltså under den nya riksdagens första riksmöte.

Det är angeläget att riksdagen informeras om fördragsfrågor i enlighet med 97 § i grundlagen. Utskottet har i sina tidigare utlåtanden argumenterat för ett proaktivt tillvägagångssätt. Utredningarna har förbättrats, men trots det kan man inte av den aktuella utredningen skapa sig en tillräckligt exakt bild av vad som kommer att ske på fördragsfronten under de närmaste åren. Utrikesutskottet håller med lagutskottet om att det vore bra att i redogörelsen med större precision nämna vilka mål Finland ställt för avtalsförhandlingarna och bedöma om de går att nå.

Utlåtandeutskotten har diskuterat i vilken utsträckning utredningen är lämplig som instrument för informationsutbyte. Slutsatsen är att informationsutbytet mellan riksdagen och ministerierna måste skötas så att riksdagens påverkansmöjligheter garanteras. Lagutskottet menar (LaUU 2/2012 rd) att det gärna oftare vill få information om aktuella fördragsprojekt som påverkar lagstiftningen, inte bara i samband med fördragsutredningen. Försvarsutskottet anser att utredningarna är rättidiga och täckande (FsUU 1/2012 rd).

Statsrådet bör enligt utrikesutskottets mening hädanefter lämna utredningar efter behov för att de ska ha högre aktualitets- och effektivitetsvärde. Fördragsutredningarna bör ägnas åt allmänna frågor och frågor med stor principiell tyngd. Utskotten och ministerierna bör lämpligen direkt komma överens om regelbundet informationsutbyte om sektorsvisa fördrag, menar utrikesutskottet. Utredningarna utgör också en bra plattform för sektorsspecifik bevakning.

Fördragsutredningens omfattning

Statsrådet har begränsat utredningen (USP 18/2011 rd) till att gälla de fördragsrelaterade frågor som utrikesutskottet tog upp i sitt föregående utlåtande (UtUU 9/2009 rd).

Till dessa frågor hör hur EU:s åtgärder och utveckling, särskilt Lissabonfördraget, påverkat de allmänna prioriteringarna, målen och utvecklingstrenderna i Finlands fördragspolitik. Granskningen tar avstamp i regeringens prioriteringar och mål särskilt när det gäller att stärka den internationella humanitära rätten genom fördragsförhandlingar och fördragsprojekt. Utredningen är tudelad: hur EU:s åtgärder och utveckling påverkat vår fördragspolitik och prioriteringarna i den finska fördragspolitiken. Statsrådet har gett ett godtagbart svar på utrikesutskottets önskemål i UtUU 9/2009 rd.

Riksdagens medverkan i beredningen av internationella överenskommelser

I 47 och 97 § i grundlagen föreskrivs dels om statsrådets skyldighet att på eget initiativ lämna den information som riksdagen behöver, dels om

statsrådets skyldighet att lämna den information riksdagen begär. Utskottet noterar med tillfredsställelse att det i fördragshandboken från 2011 sägs att riksdagen i förekommande fall bör få information redan i samband med beredningen av internationella överenskommelser.

Enligt information till utskottet har det sedan Lissabonfördraget trädde i kraft blivit allt vanligare att möjligheterna att påverka EU:s fördragsförhandlingar avgörs när avtal träffas om förhandlingsmandat. Desto viktigare är det alltså att riksdagen får information om fördragsprocesserna så snart förhandlingarna inletts.

Försvarsutskottet påpekar att fördragen kan omfatta betydelsefulla principiella frågor som utskotten i riksdagen bör informeras om redan i förhandlingsfasen för att säkra riksdagens medinflytande.

Utrikesutskottet delar lagutskottets åsikt att det är viktigt att i beredningsfasen få information även om andra än EU-förankrade fördragsprojekt. Som exempel på ett fördragsprojekt som riksdagen inte fått information om i beredningsfasen men som kan kräva ändringar i vår strafflagstiftning nämner lagutskottet Europarådets konvention om förebyggande och bekämpande av våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

Försvarsutskottet noterar att det i försvarsförvaltningens samförståndsprotokoll och avtal allt oftare ser ut att ingå bestämmelser om bl.a. informationssäkerhet, utlämnande av information, besök och skadeståndsskyldighet som måste sättas i kraft i Finland med riksdagens samtycke enligt 8 kap. i grundlagen.

Det är viktigt, menar försvarsutskottet, att avtalsfrågor inklusive tidsplaner också tas upp i försvarsministeriets halvårsplaner för projekt som riksdagens utskott ska informeras om i början av varje valperiod. Utrikesutskottet hoppas att det etableras en praxis för internationella överenskommelser som faller inom ministeriernas och fackutskottens behörighetsområde. Fördragsutredningar till andra utskott bör lämpligen sändas till utrikesutskottet för kännedom.

Försvarsutskottet yrkar på att riksdagen regelbundet och rättidigt ska hållas underrättad om försvarssamarbetet inom internationella organi-

sationer för att säkra riksdagens medinflytande. Det är också viktigt att upphandlingar av försvarsmateriel förbereds med största möjliga hänsyn till utvecklingen visavi internationella avrustnings- och vapenkontrollavtal för att undvika att man fattar beslut om upphandling av system som inom kort kan komma att omfattas av begränsande eller förbjudande internationella överenskommelser.

Miljöutskottet framhåller (MiUU 2/2012 rd) att internationella miljökonventioner spelar en stor roll för hanteringen av globala miljöproblem. Det är viktigt att Finland driver på internationella processer och arbetar särskilt aktivt för teman med stor betydelse för Finland, som Arktissamarbetet, skyddet av Östersjön och avtalsprocessen beträffande skogar. Finland har arbetat aktivt för internationellt miljösamarbete i EU. De flesta konventioner som gäller miljön är så kallade blandade avtal och med medlemskapet i unionen flyttades Finlands befogenhet att ingå internationella miljökonventioner delvis över på EU. Som EU-medlem har Finland haft goda möjligheter att påverka internationella överenskommelser, hävdar miljöutskottet.

Hur den finländska fördragspolitiken påverkats av EU:s åtgärder och utveckling

EU-medlemskapet har även fått stora konsekvenser för våra avtalsrelationer. Efter att vi gick med i EU har våra bilaterala avtal minskat i antal och tyngdpunkten förskjutits allt mer mot EU-avtal och multilaterala avtal som bereds av internationella organisationer. Bilaterala avtal ingås fortfarande aktivt inom beskattningsområdet och inte minst med Ryssland inom transportsektorn.

Lissabonfördraget ledde till en del ändringar i mekanismen för att förhandla fram och ingå EU-avtal. EU:s status som juridisk person gör det möjligt att tillämpa samma förfarandeartikel (artikel 218 i EUF) på alla EU-avtal, oavsett om det gäller politikområdena enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller utrikes- och säkerhetspolitiken enligt EU-fördraget. EU-rådet utser unionens förhandlare eller förhand-

lingsgruppsledare och anpassar valet efter området för det planerade avtalet. När det handlar om ett blandat avtal kan medlemsstaterna fortfarande besluta vem som ska förhandla på deras vägnar eller bestämma att de själva förhandlar om frågor som hör till deras behörighetsområde. Observeras bör att beslutet om förhandlingsfullmakt och vem som ska förhandla fram avtalet inte ändrar kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.

När det gäller förhandlingsfullmakter har statsrådet utgått från en samordnad representation för EU:s del. Det betyder att det är kommissionen eller den höga representanten som får fullmakten. Men undantag kan göras från huvudregeln efter en grundlig bedömning av fallet, om de frågor som hör till medlemsstaternas befogenheter är betydande till sin natur eller om förhandlingarna gäller ett viktigt nationellt intresse. När undantag görs från huvudregeln är det den roterande ordföranden som ges fullmakt att föra förhandlingar. I praktiken har rådets ordförande ansetts ha en viktig roll i klimat- och skogsförhandlingar och i förhandlingar om straffrättsliga bestämmelser. Utrikesutskottet menar att statsrådets hållning är befogad och sitter bra i Finlands allmänna strategi, att göra EU till en starkare internationell aktör.

Efter Lissabonfördraget har praxis i fråga om valet av förhandlare ofta varit att blandade avtal framförhandlas av kommissionen, också till de delar som hör till medlemsstaternas befogenheter, och av den höga representanten om det nya avtalet innehåller bestämmelser som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Rådets ordförandeland ingår i förhandlingsgruppen. Modellen med en förhandlingsgrupp uppges vara en kompromiss under en övergångsperiod för de fall där det annars är svårt att enas om EU:s förhandlare.

Efter att Lissabonfördraget trätt i kraft har frågan väckts om man kunde förhandla om vissa omfattande samverkansavtal som enligt tidigare praxis ingåtts som blandade avtal så att unionen och inte de enskilda medlemsländerna står som part i avtalet. Avtal av den här typen har ingåtts som blandade avtal främst av den anledningen

att de innehåller bestämmelser som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, t.ex. bestämmelser om politisk dialog. Hittills har medlemsstaterna dock inte kunnat enas om att förhandlingarna om avtal av denna typ resulterar i ett avtal ingånget av EU allena.

Statsrådet har varit öppet för att frågan diskuteras efter förhandlingarna innan beslutet om undertecknande fattas och utesluter inte heller att förhandlingarna inleds med siktet inställt på att avtalet ingås i EU:s namn förutsatt att förslaget till förhandlingsfullmakt tillåter det. Det här alternativet kommer man i enlighet med statsrådets policy att titta på från fall till fall efter att avtalsförhandlingarna avslutats. Statsrådet har reson i sin strategi, menar utrikesutskottet.

Utrikestjänstens roll i förhandlingarna om EU-fördrag är fortfarande diffus efter Lissabonfördraget. Efter att Lissabonfördraget trätt i kraft har fullmakten att förhandla på unionens vägnar praktiskt taget alltid getts kommissionen och bara när det gällt utrikes- och säkerhetspolitik den höga representanten. Men tecken tyder på att unionens representationsroll så småningom kan utkristalliseras i förhandlingar om bilaterala avtal. Det här kommer till synes särskilt i städer där internationella organisationer har sitt säte (t.ex. New York, Genève och Wien). Utrikesutskottet understryker att Europeiska utrikestjänstens roll måste bli tydligare.

Med tanke på den effekt EU haft för våra avtalsrelationer är det viktigt att utrikesutskottet får information om i synnerhet hur förfarandena för EU:s avtalsförhandlingar utvecklas och hur Europeiska utrikestjänstens roll tydliggörs.

Utskottet anser i likhet med statsrådet att EU:s avtal med tredjeländer även framöver bör innehålla politiska standardklausuler med tillhörande kontroll- och sanktionsmekanismer eftersom man då kan övervaka att de vitala bestämmelserna i avtalen följs.

Ställningstagande

Utrikesutskottet föreslår

att statsrådet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 4 maj 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jouni Backman /sd
Christina Gestrin /sv
Pekka Haavisto /gröna
Ilkka Kanerva /saml
Ilkka Kantola /sd
Saara Karhu /sd

Mari Kiviniemi /cent
Katri Komi /cent
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Petteri Orpo /saml
Tom Packalén /saf
Ben Zyskowitz /saml
ers. Timo Heinonen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Svinhufvud.