

Hänvisning

Er begäran av den 13 juni 2024, RP 58/2024 rd

Riksdagens grundlagsutskott

PeV@eduskunta.fi

Kontaktperson

Michaela Slotte

Pamela Baarman

Ärende

Yttrande gällande regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan Republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering om försvarssamarbete samt med förslag till lagar som har samband med det**Bakgrund**

Riksdagens grundlagsutskott har den 13 juni 2024 begärt ett skriftligt sakkunnigyttrande av landskapsregeringen om regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan Republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering om försvarssamarbete samt med förslag till lagar som har samband med det. Grundlagsutskottet ber om ett yttrande senast kl 12 den 18 juni 2024.

Enligt propositionen fördjupas genom avtalet det nära samarbete som Finland och Förenta staterna har med varandra på säkerhets- och försvarspolitikens område. I avtalet regleras möjligheten till Förenta staternas militära närvaro i Finland i alla säkerhetssituationer. Genom avtalet förbättras förutsättningarna för Förenta staternas stöd till Finland samtidigt som avtalet även inom ramen för Natomedlemskapets omständigheter stärker Finlands säkerhet. Därtill stärker avtalet Förenta staternas samt de övriga nordiska ländernas säkerhet.

Avtalet om försvarssamarbete grundar sig på avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor och kompletterar det. I avtalet om försvarssamarbete finns det bestämmelser om Förenta staternas tillträde till finskt territorium och användning av vissa i bilagan uppräknade överenskomna anläggningar och områden. I avtalet avtalas också om den rättsliga ställningen för Förenta staternas styrkor, civila komponent, anhöriga och avtalsentreprenörer. I avtalet finns dessutom bestämmelser om bland annat lagring av försvarsmateriel, säkerheten för Förenta staternas styrkor, straffrättslig jurisdiktion samt beskattning. Avtalet om försvarssamarbete grundar sig på respekt för Finlands suveränitet, lagstiftning och folkrättsliga förpliktelser.

Med Finlands samtycke och i enlighet med folkrätten skapas genom avtalet en ram för effektivisering av försvarssamarbetet mellan Finland och Förenta staterna.

Enligt propositionen är några av de viktigaste bestämmelserna i avtalet artikel 3 om tillgång till och användning av överenskomna anläggningar och områden, artikel 4 om förhandslagring av försvarsutrustning, förnödenheter och materiel, artikel 6 om säkerhet, artikel 11 om inresa och förflyttning samt artikel 12 om straffrättslig jurisdiktion.

I avtalet om försvarssamarbete ingår därtill bestämmelser om bl.a. motorfordon och körkort (artikel 9 och 10), om logistikstöd (artikel 8) och om miljö, folkhälsa och säkerhet (artikel 27).

Vad gäller artikel 8 om logistikstöd framgår ur propositionen att termen inte definieras i avtalet, men att till artikelns tillämpningsområde kan enligt vad som konstaterats under förhandlingarna höra till exempel inkvartering, bränsle och olika slags tjänster, såsom förvaring och hälso- och sjukvård.

Angående artikel 27 om miljö, folkhälsa och säkerhet framgår ur regeringens proposition att parterna kommit överens om att genomföra avtalet på ett sätt som är förenligt med skyddet av Finlands naturmiljö, inklusive motverkande av djursjukdomar och växtskadegörare, och av folkhälsan och säkerheten. I punkt 1 bestäms att avtalsparternas myndigheter ska samarbeta för att undvika problem samt för att åtgärda eventuella problem omedelbart och prioritera förebyggande av problem. I punkt 1 bestäms också att Förenta staterna i sin verksamhet ska respektera relevant finsk lagstiftning gällande miljö, hälsa och säkerhet. Finland bekräftar för sin del sin hållning att lagar, andra författningar och standarder gällande miljö, hälsa och säkerhet ska verkställas med vederbörlig hänsyn till amerikanska styrkors, deras medlemmars anhörigas och amerikanska avtalsentreprenörers hälsa och säkerhet. Skyldigheten att respektera lagstiftningen är av betydelse i synnerhet eftersom konsekvenser för miljön, folkhälsan eller säkerheten kan nå utanför de områden som de amerikanska styrkorna använder, till exempel om farliga ämnen släpps ut i miljön eller om produkter som inte stämmer överens med de nationella kraven eller EU-kraven kommer ut på den finska marknaden.

Ur regeringens proposition framgår även att i all verksamhet som sker med stöd av avtalet om försvarssamarbete ska Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella rättsliga förpliktelser, inbegripet EU-rätten, respekteras. Flera bestämmelser i avtalet om försvarssamarbete gäller områden där EU-lagstiftningen är tillämplig. Sådana områden är till exempel regelverket om mervärdesbeskattning och tullar, lagstiftningen om bank- och finansieringstjänster, visumreglerna och de regler som gäller arbete, men också sådana bestämmelser som gäller bland annat läkemedel, blodprodukter, artiklar som används inom hälso- och sjukvården, strålning och kemikalier, nivån på miljöskyddet, förebyggandet av spridningen av djursjukdomar och växtskadegörare, säkerställandet av

livsmedelssäkerheten och den offentliga kontrollen av importen av djur, växter och produkter av animaliskt eller vegetabiliskt ursprung till Finland från länder utanför EU.

Tillämpningsområdet för avtalet om försvarssamarbete omfattas i stort sett av samma lagstiftning som tillämpningsområdet för Nato Sofa-avtalet. Regeringens proposition fastslår att avtalet om försvarssamarbete kompletterar och moderniserar Nato Sofa-avtalet, ett avtal som landskapsregeringen tidigare lämnat ett yttrande om till grundlagsutskottet (ÅLR 2023/9781, brev 19 Rk1a, 8.2.2024).

Behörighetsfördelning

Enligt 58 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991) ska landskapsregeringen underrättas om förhandlingar angående fördrag och andra internationella förpliktelser i fråga om angelägenheter som faller inom landskapets behörighet. Gäller sådana förhandlingar angelägenheter som annars kan ha särskild betydelse för landskapet, skall landskapsregeringen underrättas, om detta lämpligen kan ske. Landskapsregeringen skall, om särskilda skäl finns, ges tillfälle att delta i förhandlingar som avses här.

Landskapsregeringen har inte tidigare underrättats om förhandlingarna av avtalet om försvarssamarbete mellan Finland och Förenta staterna, och utkastet till regeringens proposition har inte heller sänts för utlåtande till landskapsregeringen.

59 § 1 mom. självstyrelselagen föreskriver att om ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse som Finland ingår eller förbinder sig till innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt denna lag faller inom landskapets behörighet, träder bestämmelsen i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft.

I regeringens proposition görs bedömningen att avtalet om försvarssamarbete inte innehåller bestämmelser som enligt självstyrelselagen för Åland hör till landskapet Ålands behörighet. Riket har enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om försvarsväsendet och gränsbevakningen med beaktande av vad som föreskrivs i 12 § i den lagen, ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet, försvarstillstånd samt beredskap inför undantagsförhållanden. Dessutom har riket enligt 27 § 42 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i självstyrelselagen för Åland ska hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet.

Landskapsregeringen konstaterar att förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap. hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 4 punkten i självstyrelselagen för Åland, liksom även försvarsväsendet, ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet, försvarstillstånd och beredskap inför undantagsförhållanden enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland.

Landskapet Åland har enligt 18 § 21 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om vägtrafik, och enligt 18 § 12 punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om hälso- och sjukvård, med de undantag som stadgas i 27 § 24, 29 och 30 punkten. Landskapet har även lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen, och i fråga om postväsendet enligt 18 § 20 punkten i självstyrelselagen.

Avtalet om försvarssamarbete och Ålands folkrättsliga ställning

Ur regeringens proposition framgår att Åland inte begränsats utanför försvarssamarbetsavtalets tillämpningsområde. Enligt ingressen till avtalet beaktar parterna Ålands särställning enligt folkrätten, vilket i detta sammanhang speciellt hänvisar till Ålands demilitarisering och neutralisering. Om dessa har avtalats i konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering av den 20 oktober 1921 (nedan Ålandskonventionen) samt i fördraget mellan Finland och de Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund angående Ålandsöarna av den 11 oktober 1940 (förblev i kraft även efter Sovjetunionens sönderfall, se FördrS 102/1992).

Enligt regeringens proposition har Åland en etablerad folkrättslig ställning, som inte hindrar Finland från att intensifiera sitt militära samarbete med olika aktörer och inte heller från att ingå avtal om försvarssamarbete. När avtalet om försvarssamarbete tillämpas, ska det emellertid tas hänsyn till begränsningarna i anknytning till demilitarisering i de ovannämnda avtalen gällande Åland. Finland är enligt Ålandskonventionen skyldigt att vidta nödvändiga åtgärder för att trygga Ålands neutralisering. Det finns hänvisningar till Ålands särställning i ingressen till avtalet om försvarssamarbete samt i artikel 11 i avtalet. Därtill konstateras det i artikel 1 att all verksamhet ska bedrivas med full respekt för Finlands internationella rättsliga förpliktelser, vilket även omfattar avtal om Ålands särställning. Åland hör också till Nato Sofas regionala tillämpningsområde. Åland är en del av Finlands suveräna territorium och Finland ansvarar för Ålands internationella förhållande på det sätt som avses i artikel XX i Nato Sofa. Finland lyfte fram Ålands folkrättsliga särställning i diskussionerna om Finlands anslutning till Nato (RP 315/2022 rd). Finlands anslutning till nordatlantiska fördraget påverkar inte Ålands ställning, som grundar sig på internationell rätt (RP 315/2022 rd).

I samband med förhandlingarna om avtalet har det enligt propositionen redogjorts för Förenta staterna vilken finsk lagstiftning som är central i förhållande till avtalet om försvarssamarbete, såsom lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet, territorialövervakningslagen (755/2000), lagen om försvarsmakten, kärnenergilagen, samt vilka internationella förpliktelser som är bindande för Finland, särskilt avtalen om vapenkontroll och avtalen om Ålands demilitarisering.

Skyldigheten att respektera lagstiftningen kan till sitt principiella syfte i stort sett anses motsvara den förpliktelse som ingår i artikel II i Nato Sofa och enligt vilken en styrka och dess civila komponent och dess medlemmar, liksom anhöriga till dessa, är skyldiga att respektera lagstiftningen i den mottagande staten.

När det gäller respekterandet av internationella rättsliga förpliktelser åsyftas alla internationella avtal som Finlands regering har ingått samt de förpliktelser som grundar sig på allmän internationell rätt. I relation till avtalet om försvarssamarbete gäller hänvisningen framför allt de avtal om vapenkontroll och internationella människorättskonventioner som Finland har förbundit sig till. Enligt propositionen omfattar hänvisningen också avtalen om demilitarisering av Åland (Ålandskonventionen och fördraget angående Ålandsöarna mellan Finland och de Socialistiska Rådsrepublikernas Förbund). De internationella förpliktelserna har betydelse särskilt i relation till Förenta staternas inresor (artiklarna 3 och 11) och lagring av försvarsmateriel (artikel 4).

Enligt artikel 11 i avtalet får luftfartyg, fartyg och fordon som används av amerikanska styrkor i enlighet med lämpliga samordnings- och anmälningsförfaranden fritt resa in i, resa ut från och fritt rör sig på finskt territorium. Sådana luftfartyg, fartyg och fordon ska respektera relevanta säkerhets- och trafikbestämmelser för luftfart, sjöfart och landburen trafik, inklusive bestämmelser om fastställda skyddsområden och om Ålands ställning.

Enligt punkt 2 i artikel 11 ska luftfartyg, fartyg och fordon som används av amerikanska styrkor eller enbart för deras räkning respektera relevanta säkerhets- och trafikbestämmelser för luftfart, sjöfart och landburen trafik, inklusive bestämmelser om fastställda skyddsområden och om Ålands ställning. Bland annat med stöd av territorialövervakningslagen, gränsbevakningslagen, polislagen och luftfartslagen har det fastställts olika skyddsområden eller begränsade områden där rätten att röra sig eller utöva andra aktiviteter är begränsad. Även de begränsningar i rätten att röra sig som gäller Ålands demilitariserade zon har betydelse med tanke på rätten att röra sig fritt. De amerikanska styrkorna har förbundit sig att respektera dessa.

Synpunkter

Av propositionen framgår att man i avtalet om försvarssamarbete har beaktat Ålands folkrättsliga ställning. Landskapsregeringen konstaterar att det vid tillämpningen av avtalet måste säkerställas att inga överträdelser sker beträffande de bestämmelser som finns om Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering.

I regeringens proposition görs bedömningen att avtalet om försvarssamarbete mellan Finland och Förenta staterna inte innehåller några bestämmelser som enligt självstyrelselagen för Åland hör till landskapet Ålands behörighet, och att det således inte

finns något behov att för ikraftträdandebestämmelserna be ett bifall från Ålands lagting i enlighet med 59 § 1 mom. i självstyrelselagen.

Landskapsregeringen konstaterar för sin del att även om avtalet huvudsakligen utgör ett avtal om försvarssamarbete innehåller avtalet även bestämmelser inom landskapet Ålands behörighet, exempelvis bestämmelser som hör till områdena för vägtrafik, för miljö och för hälso- och sjukvård.

Landskapsregeringen konstaterar att eftersom avtalet om försvarssamarbete mellan Finland och Förenta staterna innehåller bestämmelser som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen ska avtalet sändas till Ålands lagting för bifall i enlighet med 59 § 1 mom. självstyrelselagen för att dessa bestämmelser ska vara tillämpliga i landskapet.

Landskapsregeringen konstaterar avslutningsvis, i likhet med vad som framgår ur regeringens proposition, att det utifrån tidigare praxis för godkännande av internationella avtal är möjligt att i ett senare skede begära lagtingets bifall för avtalet om försvarssamarbete mellan Finland och Förenta staterna (GrUU 80/2022 rd).

Minister

Camilla Gunell

Minister

Ingrid Zetterman