

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan Republiken Finlands regering samt Alliansens militärstrategiska högkvarter i Europa och Alliansens militärstrategiska högkvarter för transformation om komplettering av Parisprotokollet och med förslag till lagar som har samband med det

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan Republiken Finlands regering samt Alliansens militärstrategiska högkvarter i Europa och Alliansens militärstrategiska högkvarter för transformation om komplettering av Parisprotokollet och med förslag till lagar som har samband med det (RP 73/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Tuukka Einola, försvarsministeriet
- enhetschef Maria Guseff, utrikesministeriet
- biträdande professor Anu Mutanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner avtalet mellan Republiken Finlands regering samt Alliansens militärstrategiska högkvarter i Europa och Alliansens militärstrategiska högkvarter för transformation om komplettering av Parisprotokollet. Utöver bestämmelser som preciserar och utvidgar bestämmelserna i Parisprotokollet innehåller det kompletterande avtalet även helt nya bestämmelser om exempelvis användning av lokaler och områden, tillstånd, avtalsentreprenörer, utbildning och telekommunikation samt immunitet och privilegier för högt uppsatt personal. Det kompletterande avtalet är allmänt tillämpligt på alla Natos militära högkvarter och andra militära organisationer i Finland som omfattas av Parisprotokollet, såsom

Utlåtande GrUU 39/2026 rd

Natos kompetenscentrum. Propositionen innehåller ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i det kompletterande avtalet som hör till området för lagstiftningen. Lagen avses träda i kraft samtidigt som avtalet träder i kraft för Finlands del, vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet. I propositionen föreslås dessutom ändringar i annan lagstiftning till följd av avtalet.

Lagarna avses träda i kraft senast när avtalet träder i kraft för Finlands del. I propositionens avsnitt om behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordningen behandlas propositionen med avseende på grundlagen och människorättskonventionerna. Enligt regeringens uppfattning ska avtalet om komplettering av Parisprotokollet mellan Republiken Finlands regering samt Alliansens militärstrategiska högkvarter i Europa och Alliansens militärstrategiska högkvarter för transformation godkännas i riksdagen i enlighet med 94 § 2 mom. i grundlagen genom ett beslut som fattas med enkel majoritet, och sättandet i kraft av avtalet bör ske i enlighet med 95 § 2 mom. i grundlagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Det kompletterande avtal som nu bedöms har ett nära samband med Finlands Natomedlemskap. Som ett led i processen för anslutning till Nato har Finland anslutit sig till avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor (nedan Nato Sofa) och till protokollet om status för internationella militära högkvarter som inrättats i enlighet med nordatlantiska fördraget (Parisprotokollet). Enligt artikel 14 i Parisprotokollet kan protokollet kompletteras med ett bilateralt avtal mellan en mottagande stat och ett militärstrategiskt högkvarter (nedan kallat kompletterande avtal). Det kompletterande avtal som ingår i propositionen innehåller bestämmelser som preciserar och utvidgar bestämmelserna i Parisprotokollet samt även helt nya bestämmelser om exempelvis användning av lokaler och områden, tillstånd, avtalsentreprenörer, utbildning och telekommunikation samt immunitet och privilegier för högt uppsatt personal. I propositionen (s. 5) beskrivs att det kompletterande avtalet gör det möjligt för internationella militära högkvarteren och andra militära organisationerna inom Nato att bedriva sin verksamhet effektivt. Det kompletterande avtalet tillämpas enligt propositionen allmänt på alla Natos militära högkvarter och andra militära organisationer, såsom Natos kompetenscentrum, som är belägna i Finland och på vilka Parisprotokollet tillämpas inom ramen för dess tillämpningsområde.

(2) Enligt propositionen (s. 134), liksom enligt proposition RP 90/2023 rd om Nato Sofa, har inte heller bestämmelserna i det kompletterande avtalet något nära inbördes samband på det sätt som anges i grundlagsutskottet utlåtande GrUU 80/2022 rd, utan de gäller olika delområden i lagstiftningen, i enlighet med avsnitt 7 i de artikelspecifika motiveringarna till avtalet. Enligt propositionen (s. 134) anser regeringen dock att alla bestämmelser i avtalet, med undantag för slutbestämmelserna, omfattas av lagstiftningen.

Utlåtande GrUU 39/2026 rd

(3) Nato Sofa och Parisprotokollet behandlades med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 2/2024 rd). Grundlagsutskottet har även före Finlands anslutning till Nato indirekt bedömt Nato Sofa-avtalet (PfP-Sofa-avtalet, GrUU 6/1997 rd) och Parisprotokollet (tilläggsprotokollet till EU-Sofa-avtalet, GrUU 16/2005 rd). Nato Sofa och Parisprotokollet godkändes och sattes i kraft i enlighet med 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen med två tredjedels majoritet. Enligt grundlagsutskottet är de konstitutionellt mest betydelsefulla bestämmelserna i Parisprotokollet i sak bestämmelser i Nato Sofa som det hänvisas till i Parisprotokollet och samtidigt preciseras det vem som har vissa befogenheter enligt Nato Sofa i situationer som omfattas av tillämpningsområdet för Parisprotokollet (GrUU 2/2024 rd, stycke 4).

(4) Avtalet kompletterar Parisprotokollet, som i sin tur får en stor del av sitt innehåll från Nato Sofa. Propositionen bör överhuvudtaget granskas som en del av Finlands Natomedlemskap och det nationella genomförandet av det. Det finns inget att anmärka på målet att godkänna och sätta det kompletterande avtalet i kraft på samma sätt som vid anslutningen till Nordatlantiska fördraget samt Nato Sofa och Parisprotokollet (se GrUU 2/2024 rd, stycke 7, GrUU 80/2022 rd, stycke 42).

(5) Grundlagsutskottet har på undantagslagar som stiftats i grundlagsstiftningsordning tillämpat den så kallade konstitutionella luckteorin. En sådan lag kan enligt utskottets vedertagna tolkning ändras i vanlig lagstiftningsordning, om ändringslagen inte utvidgar det ursprungliga undantaget från grundlagen. Tillägg och ändringar som är oväsentliga med tanke på helheten och som innebär en ringa utvidgning av grundlagsundantaget kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att hela arrangemanget, som ursprungligen var ett undantag från grundlagen, och dess innehållsliga betydelse inte därigenom får en annan karaktär (GrUU 29/2022 rd, stycke 6, se också t.ex. GrUU 8/2006 rd, s. 4—5). Enligt utskottet har reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen förändrat möjligheterna att tillämpa luckteorin (GrUU 8/2006 rd, s. 5). Utskottet anser därför att man i varje enskilt fall måste överväga om luckteorin kan tillämpas så att den sträcker sig över grundlagsreformen (se GrUU 29/2022 rd, stycke 7 och de exempel som det hänvisas till där). Dessa principer gäller också lagförslag om sättande i kraft av ett internationella överenskommelser som är bindande för Finland (se även GrUU 21/1995 rd, GrUU 10/1998 rd, s. 3).

(6) Eftersom avtalet kompletterar Parisprotokollet, som har ett nära samband med Nato Sofa, är det motiverat att vid den konstitutionella bedömningen granska grundlagsutskottets utlåtande om godkännande av Nato Sofa och Parisprotokollet (GrUU 2/2024 rd).

Behandlingsordning för propositionen

(7) Enligt artikel 26.1 i det kompletterande avtalet har ett högkvarter i alliansen i enlighet med artikel VII.10 a i Nato Sofa och artikel 3.2 i Parisprotokollet rätt att övervaka de lokaler och områden som högkvarteret disponerar. Grundlagsutskottet anser att den behörighet som enligt det kompletterande avtalet ges högkvarteret till denna del motsvarar det som utskottet tidigare bedömt i sitt utlåtande GrUU 2/2024 rd.

(8) Bestämmelserna i andra och tredje meningen i artikel 26.1 i det kompletterande avtalet avviker däremot i viss mån från bedömningsramarna för Nato Sofa och Parisprotokollet. Enligt

Utlåtande GrUU 39/2026 rd

andra meningen i artikel 26.1 får säkerhetspersonalen vid ett högkvarter i alliansen får vidta alla nödvändiga och proportionerliga åtgärder för att säkerställa upprätthållandet av ordning, disciplin och säkerhet inom sådana lokaler och områden. En i viss mån motsvarande behörighetsbestämmelse enligt Nato Sofa finns i artikel VII.10 a andra meningen, enligt vilken styrkans militärpolis får vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa upprätthållandet av ordning och säkerhet i sådana lokaler. Enligt artikel 26.1 tredje meningen i tilläggsavtalet tredje meningen i det kompletterande avtalet ska denna behörighet utövas på det sätt som anges i Natos policy och i enlighet med senare arrangemang med Finland. Denna avtalsbestämmelse har ingen direkt motsvarighet i Nato Sofa eller Parisprotokollet.

(9) Vid bedömningen av artikel 26.1 i det kompletterande avtalet bör det beaktas att bestämmelserna i EU Sofa kunde godkännas med enkel majoritet (GrUU 16/2005 rd). I sitt utlåtande om EU Sofa lade grundlagsutskottet vikt vid att befogenheterna enligt artikel 12.1 om säkerhet i EU Sofa på finskt territorium endast används i lokaler och anläggningar som uteslutande används av förbanden, enheterna och organen. Dessutom ansåg grundlagsutskottet att det var viktigt att den sändande statens polisiära rättigheter avtalas separat mellan den sändande och den mottagande staten i enlighet med avtalsbestämmelserna i EU Sofa. Grundlagsutskottet såg inte detta som ett problem med tanke på grundlagens bestämmelser om suveränitet. (GrUU 16/2005 rd, s. 6). Bestämmelserna i det kompletterande avtalet avviker delvis från situationen enligt EU Sofa, men avtalet utgör ändå ett centralt tolkningsfall som det nu bedömda avtalet bör jämföras med på det sätt som görs i propositionen.

(10) Artikel 26.1 i det kompletterande avtalet avviker från artikel VII.10 a i Nato Sofa och artikel 3.2 i Parisprotokollet i fråga om personellt tillämpningsområde, befogenheternas art och exakthet samt befogenheternas exklusivitet. Bestämmelserna i det kompletterande avtalet utvidgar den personkrets som har rätt att vidta sådana lämpliga åtgärder för att säkerställa upprätthållandet av ordning och säkerhet som avses i artikel VII.10 a i Nato SOFA (jfr begreppet ”militärpolis” i Nato SOFA och begreppet ”säkerhetspersonal vid ett högkvarter i alliansen” i det kompletterande avtalet), men å andra sidan fogas till åtgärderna ett krav på nödvändighet och proportionalitet som Nato Sofa inte innehåller. Det kompletterande avtalet innehåller dessutom som nya element uttryckliga hänvisningar till Natos policy och till senare arrangemang med Finland. Till skillnad från Nato Sofa och Parisprotokollet innehåller det kompletterande avtalet dessutom en uttrycklig bestämmelse i artikel 5.1 om att de lokaler och områden som avses i artikel 26.1 ska vara okränkbara, vilket innebär att högkvarterets behörighet är exklusiv inom tillämpningsområdet för det kompletterande avtalet.

(11) Grundlagsutskottet anser att det personliga tillämpningsområdet för det kompletterande avtalet kan bedömas vara mer exakt och noggrant avgränsat än befogenheterna enligt artikel VII.10 a i Nato Sofa och artikel 3.2 i Parisprotokollet. Sammantaget kan utvidgningen av artikel 26.1 i förhållande till artikel VII.10 a i Nato Sofa och artikel 3.2 i Parisprotokollet bedömas vara av ringa betydelse. Det är inte heller fråga om att utvidga säkerhetspersonalens befogenheter, utan det är fråga om att precisera befogenheterna enligt Nato Sofa och Parisprotokollet. Det bör också tillmätas betydelse att befogenheterna i artikel 26.1 i det kompletterande avtalet, till skillnad från Nato Sofa, är bundna till krav på nödvändighet och proportionalitet. Bestämmelsen utvidgar inte heller till denna del undantaget från grundlagen. Säkerhetspersonalens befogenheter kan i princip inte riktas till en obegränsad personkrets, till skillnad från vad som är fallet enligt artikel VII.10 a i

Utlåtande GrUU 39/2026 rd

Nato Sofa och artikel 3.2 i Parisprotokollet. kan i detta avseende inte anses innebära någon utvidgning av det tidigare godkända undantaget från grundlagen.

(12) Befogenheterna är enligt det kompletterande avtalet inte bundna till att de lokaler och områden som alliansen disponerar över uteslutande står till förfogande för alliansens högkvarter. Bestämmelsen i artikel 5.1 garanterar emellertid enligt propositionen (s. 139) att kretsen av personer som rör sig i lokaler och områden i praktiken är noggrant avgränsad. Artikel 26.1 i det kompletterande avtalet motsvarar inte helt bestämmelserna i artikel 12 i EU Sofa, men kan samtidigt bedömas innehålla samma element som stöder Finlands suveränitet. Grundlagsutskottet anser att ändringen kan anses vara av ringa betydelse med tanke på helheten i förhållande till det tidigare undantaget från grundlagen som tidigare föreskrivits som en del av godkännandet och ikraftsättandet av Nato SOFA och Parisprotokollet.

(13) Grundlagsutskottet anser sammantaget att artikel 26.1 i avtalet som helhet bedömt inte i någon nämnvärd utsträckning — åtminstone inte i utvidgande riktning — från de bestämmelser i Nato Sofa och Parisprotokollet som gällde grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 2/2024 rd). Enligt grundlagsutskottets uppfattning innebär artikel 26.1 i det kompletterande avtalet inte mer än ett för helheten oväsentligt tillägg eller en ändring och högst en mindre utvidgning av det undantag från grundlagen som gjordes i det sammanhanget, utan att den helhetsreglering som stiftats som undantag förändras till sin karaktär. I väsentliga delar är det fråga om ett förtydligande av regleringen i förhållande till det som redan godkänts som en del av Nato Sofa och Parisprotokollet.

(14) Enligt grundlagsutskottets uppfattning innebär artikel 26.1 i det nu aktuella avtalet inte en sådan utvidgning av det undantag från grundlagens bestämmelser om suveränitet som gjorts genom Nato Sofa och Parisprotokollet att avtalet av denna orsak i enlighet med 94 § 2 mom. i grundlagen skulle behöva godkännas med två tredjedelars majoritet och ikraftträdandelagen behandlas i inskränkt grundlagsordning enligt 95 § 2 mom. i grundlagen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan avtalet godkännas med enkel majoritet och förslaget till ikraftträdandelag behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för godkännande av avtalet mellan Republiken Finlands regering samt Alliansens militärstrategiska högkvarter i Europa och Alliansens militärstrategiska högkvarter för transformation om komplettering av Parisprotokollet, att beslut om detta fattas med enkel majoritet och att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 39/2026 rd

Helsingfors 28.5.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Pertti Hemmilä saml.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Koskentausta.