Försvarsutskottet

Utredning av hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Utredning av hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses (EÄ 35/2020 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet. Tidsfrist: 22.5.2020.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- statssekreterare Matti Anttonen, utrikesministeriet
- avdelningschef, utrikesråd Mikko Kinnunen, utrikesministeriet
- kanslichef Jukka Juusti, försvarsministeriet
- avdelningschef, överdirektör Janne Kuusela, försvarsministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Grundlagsutskottet har som eget ärende (EÄ 35/2020 rd) inlett en utredning av hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få övergripande information tillgodoses. De övriga utskotten har getts möjlighet att yttra sig till grundlagsutskottet.

Försvarsutskottet behandlar försvarspolitik, det militära försvaret, samordning av totalförsvaret, värnplikt, militärutbildning, frivilligt försvarsarbete, internationellt försvarsmaterielsamarbete och exportkontroll av försvarsmateriel, lagstiftning under undantagsförhållanden samt militär krishantering och fredsbevarande verksamhet för försvarsförvaltningens del.

Utskottet konstaterar att det inte finns någon enda vedertagen definition av begreppet försvarspolitik, men termen inbegriper upprätthållande, utveckling och användning av försvarsförmågan. Försvarspolitiken handlar om att främja statens och befolkningens säkerhet, stödja statsledningens beslutsfattande och delta i det internationella beslutsfattandet och samarbetet. Försvarspolitiken stöder målen för utrikes- och säkerhetspolitik. Utskottet konstaterar att målet för Finlands

försvarspolitik är att upprätthålla försvarsförmågan i förhållande till Finlands säkerhetsmiljö och resurser, utveckla försvaret som en del av den övergripande säkerheten och fördjupa det internationella försvarssamarbetet.

Försvarsutskottets samarbete med statsrådet

I enlighet med principen om ministeriemotsvarighet är försvarsministeriet jämte de underlydande aktörerna den viktigaste samarbetspartnern för försvarsutskottet. Dessutom har utskottet mycket kontakt med utrikesministeriet. Utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken bildar en fast helhet.

Som helhet betraktat har försvarsutskottets samarbete med försvarsministeriet och försvarsmakten fungerat bra under de senaste åren, och utskottet har fått de uppgifter som det behövt för en korrekt behandling av ärendena i rätt tid, med undantag för de fall som nämns nedan. Samma iakttagelse gäller också samarbetet med utrikesministeriet.

Utskottet konstaterar att ett betydande antal ärenden som utrikes- och försvarsförvaltningen presenterat för försvarsutskottet under de senaste åren har krävt sekretess. Enligt utskottet framhäver denna utveckling riksdagens grundlagsfästa rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. I allmänhet har riksdagen inte information om ärenden som kräver sekretess. Utskottet påpekar i detta sammanhang att grunderna för en begäran om sekretess måste kunna preciseras och motiveras tydligt. Det har skett en positiv utveckling på senare tid på detta område.

Utskottet har inget att anmärka på nivån på försvarsförvaltningens lagberedning. Utskottet konstaterar att valperioden 2015—2019 präglades av många krävande lagstiftningsprojekt med avseende på beredskapen. I synnerhet regeringens proposition om militär underrättelseverksamhet var på många sätt en utmanande helhet. Även i fråga om denna proposition fick utskottet behövliga tilläggsutredningar av försvarsministeriet i önskad omfattning trots den strama tidtabellen.

Försvarsredogörelsen är ett centralt styrmedel för försvarsförvaltningen

Utvecklingen av försvarsmakten på lång sikt (8—12 år) har avsevärt underlättats och förtydligats tack vare förfarandet med försvarsredogörelser. År 2017 utarbetades för första gången en separat försvarsredogörelse (SRR 3/2017 rd). Den valda linjen fortsätter också under denna valperiod. I regeringsprogrammet för statsminister Marins regering fastställs att det i början av regeringsperioden ska utarbetas en försvarsredogörelse som följer riktlinjerna i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen.

Försvarsredogörelsen, de omfattande och mångsidiga utfrågningar av sakkunniga som hänför sig till den samt utskottets betänkande om redogörelsen är mycket viktiga processer som bidrar till att riksdagen å ena sidan skapar en lägesbild av i vilken riktning det finska försvaret utvecklas och å andra sidan styr tyngdpunkterna i utvecklingen av det finska försvaret genom betänkandet om redogörelsen. Utskottet förutsatte i sitt betänkande om försvarsredogörelsen (FsUB 4/2017 rd) bland annat att riksdagen måste medverka intensivt i flygvapnets projekt för multirollsjaktplan (det s.k. HX-projektet) både i fråga om sakinnehållet och med hänsyn till riksdagens budgetmakt.

Utskottet konstaterar att försvarsförvaltningen på ett genomgripande sätt har informerat försvarsutskottet om hur de strategiska kapacitetsprojekten framskrider och också om marinens projekt Flottilj 2020.

Utskottet påpekar att både den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen och försvarsredogörelsen innefattar en parlamentarisk uppföljningsprocess som ett viktigt element. Talmanskonferensen tillsatte i oktober 2015 en parlamentarisk uppföljningsgrupp med uppdraget att i enlighet med tillsättningsbeslutet följa beredningen av den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen och försvarsredogörelsen inom regeringen, föra en dialog med statsrådet och vid behov ta ställning till förslag som väcks under beredningen. Talmanskonferensen förutsatte också att regeringen lämnar uppföljningsgruppen aktuell information om beredningen av redogörelserna. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att dialogen med dem som svarar för beredningen av redogörelsen i statsrådet och med uppföljningsgruppen uppfyller dessa tydliga villkor som talmanskonferensen ställt upp.

Internationellt försvarssamarbete

Internationellt försvarssamarbete utgör en viktig del av Finlands försvarsförmåga. Genom försvarssamarbete, inbegripet internationell övningsverksamhet och internationellt försvarsmaterielsamarbete, stärks Finlands nationella försvar och förbättras det lagstadgade kravet på att vid behov ge och ta emot militärt bistånd. Vad gäller att upprätthålla och utveckla samverkansförmågan intar multinationella utbildnings- och övningsinsatser en betydande roll.

Utskottet konstaterar att det internationella försvarssamarbetet har intensifierats kraftigt de senaste fem åren. Samarbete bedrivs särskilt för att fördjupa EU:s försvarsdimension och inom ramen för Nato-partnerskapet, men också multinationella regionala mekanismer (t.ex. Nordefco, JEF, EI2, FNC och ett ramstatsprojekt som leds av Tyskland) och det bilaterala samarbetet tillför Finlands nationella försvar ett mervärde. I det bilaterala försvarssamarbetet har Sverige en särställning, och samarbetet har fördjupats inom alla försvarsgrenar.

Ur försvarsutskottets synvinkel är det internationella försvarssamarbetet det område inom försvarspolitiken där det finns mest utrymme för utveckling när det gäller riksdagens rätt att få information. Till exempel under förra valperioden ändrades praxis i anslutning till försvarsmaktens internationella övningsverksamhet och informering av riksdagen betydligt efter att riksdagen hade framfört utvecklingsbehov i processen. Enligt utskottets bedömning är erfarenheterna av den nya verksamhetsmodellen bra.

När det gäller det bilaterala och multilaterala försvarssamarbetet konstaterar utskottet att Finlands partnerskapsnätverk utvidgades betydligt under förra valperioden. Det är beskrivande att Finland 2015 hade ett tidsbegränsat bilateralt avtal om försvarspolitik med Estland och Polen. I slutet av valperioden hade Finland ingått ett samarbetsavtal om försvarssamarbete (Statement of Intent, Memorandum of Understanding eller Framework Arrangement, beroende på partner) med nio centrala partner (Sverige, USA, Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Norge, Estland, Polen och Japan) samt dessutom ett trepartsarrangemang med Sverige och Förenta staterna. I dessa avtal beskrivs målen för försvarssamarbetet och räknas upp samarbetsområdena. Även om avtalen inte är juridiskt bindande för parterna och inte innehåller några försvarsförbindelser mellan län-

derna, har de enligt utskottets bedömning i praktiken en betydande inverkan på hur Finland som ett militärt alliansfritt land bedriver internationellt försvarssamarbete och vad som eftersträvas med detta samarbete. Detsamma gäller de arrangemang som Finland och Sverige har haft med Nato under de senaste åren i det så kallade 29 + 2-formatet. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att riksdagen regelbundet och heltäckande informeras om alla de utvecklingsförlopp som genomförs inom ramen för olika samarbetsarrangemang.

Med hänvisning till det som sagts ovan konstaterar utskottet att det finns skäl att ytterligare förbättra växelverkan med statsrådet i fråga om det internationella försvarssamarbetet. När det gäller samarbetet inom EU och med Nato finns det etablerade förfaranden för hur riksdagen ska informeras om samarbetet. Trots detta har riksdagen i synnerhet i frågor som gäller samarbetet med Nato, som ofta behandlas i riksdagen som USP-ärenden, inte alltid fått tillräcklig information i rätt tid. Som ett exempel på en grov försummelse av riksdagens rätt att få uppgifter kan betraktas det sätt på vilket utrikesministeriet med nästan två års fördröjning informerade utrikesutskottet och försvarsutskottet om en central utvecklingstrend som påverkade innehållet i Finlands Natopartnerskap. Försvarsministeriet lät i sin tur bli att på förhand informera utskotten om ett försvarspolitiskt ramdokument som skulle ingås med Storbritannien 2016.

Enligt 47 § i grundlagen har riksdagen rätt att utan dröjsmål få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Utskottets rätt att få uppgifter kan inte vara beroende av att man från utskottets sida på förhand kan ställa rätt frågor om skötseln av försvarspolitiken, utan statsrådet måste själv aktivt fullgöra informationsskyldigheten. Utskottet påpekar att det fortsätter att utreda den betydande fördröjningen av hörandet i samband med riksdagsbehandlingen av det ärende som handlade om partnerskap med Nato genom ytterligare utfrågningar i ett senare skede.

Utskottet konstaterar sammanfattningsvis att riksdagen på förhand måste vara medveten om alla sådana utvecklingstrender, vare sig det är fråga om etablerade samarbetsformer eller nya öppningar, som har betydelse för det internationella försvarssamarbetet. Det är riksdagen som ska bedöma huruvida någon ny öppning som berör försvarssamarbetet förutsätter att riksdagen ska informeras eller inte, ministeriet kan inte göra denna bedömning på riksdagens vägnar. I oklara fall bör utrikes- och försvarsförvaltningen föra dialog med utskottets ledning och utskottskansliets sekretariat för att utreda om informationströskeln överskrids.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Försvarsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FsUU 2/2020 rd

Helsingfors 27.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Jari Ronkainen saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Timo Heinonen saml
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Eeva Kalli cent
medlem Mika Kari sd
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Jukka Kopra saml
medlem Joonas Könttä cent
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Veijo Niemi saf
medlem Erkki Tuomioja sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.