Utlåtande UtUU 6/2017 rd– SRR 3/2017 rd

Utrikesutskottet

Statsrådets försvarspolitiska redogörelse

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets försvarspolitiska redogörelse (SRR 3/2017 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- försvarsminister Jussi Niinistö, försvarsministeriet
- ministerns militärrådgivare Petteri Jouko, försvarsministeriet
- kanslichef Jukka Juusti, försvarsministeriet
- avdelningschef Janne Kuusela, försvarsministeriet
- enhetschef Otto Saxén, försvarsministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Jyri Raitasalo, försvarsministeriet
- ordförande för uppföljningsgruppen, USP-utredningar, ledamot Seppo Kääriäinen
- statsminister Juha Sipilä, statsrådets kansli
- statssekreterare för EU-ärenden Kare Halonen, statsrådets kansli
- specialmedarbetare Anna-Kaisa Heikkinen, statsrådets kansli
- utrikesminister Timo Soini, utrikesministeriet
- understatssekreterare Anne Sipiläinen, utrikesministeriet
- ambassadör Piritta Asunmaa, utrikesministeriet
- avdelningschef Maimo Henriksson, utrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Timo Kantola, utrikesministeriet
- enhetschef Mikko Kinnunen, utrikesministeriet
- enhetschef Jaakko Lehtovirta, utrikesministeriet
- finansminister Petteri Orpo, finansministeriet
- understatssekreterare Tuomas Saarenheimo, finansministeriet
- avdelningschef, budgetchef Hannu Mäkinen, finansministeriet
- chef, generallöjtnant Esa Pulkkinen, Europeiska unionens militära stab
- överste Sami Nurmi, Europeiska unionens militära stab
- kommendör för flygvapnet, generalmajor Kim Jäämeri, Flygvapnet
- överstelöjtnant Antti Lautala, Flygvapnet
- planeringschef, överste Timo Herranen, Flygstaben

- armékommendör, generallöjtnant Seppo Toivonen, Armén
- major Tommi Sikanen, Armén
- Kommendör för marinen Veijo Taipalus, Marinen
- kommendör för försvarsmakten Jarmo Lindberg, Försvarsmakten
- specialmedarbetare för kommendören för försvarsmakten, kmdr Jukka Anteroinen, Försvarsmakten
- projektchef för Flottilj 2020, kommendör Janne Ilvonen, Försvarsmakten
- underrättelsechef Harri Ohra-aho, Huvudstaben
- Finlands militära representant i EU och Nato, konteramiral Juha Vauhkonen, Huvudstaben.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Redogörelseförfarandet och den parlamentariska uppföljningen

Syftet med redogörelsen är att lägga fast de försvarspolitiska riktlinjerna för hur den finska försvarsförmågan ska upprätthållas, utvecklas och användas. Den försvarspolitiska redogörelsen och genomförandet av den ska säkerställa att Finlands försvarsförmåga uppfyller kraven i den säkerhetspolitiska miljön under en period som sträcker sig till mitten av 2020-talet.

Redogörelsen ingår i regeringen Sipiläs paket med tre redogörelser för övergripande säkerhet: SRR 1/2016 rd om Finlands utvecklingspolitik, SRR 5/2016 rd om den inre säkerheten och SRR 6/2016 rd om utrikes- och säkerhetspolitiken. Dessutom avses en uppdatering av säkerhetsstrategin för samhället bli klar 2017. Redogörelserna är koncisa, strategiska och fokuserade på regeringens mål. Utskottet välkomnar den här utgångspunkten, eftersom det tidigare har framhållit att de utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelserna uttryckligen bör lägga vikt vid statsrådets mål och åtgärder för att nå målen (UtUB 5/2009 rd). Att redogörelsen komprimerats har visserligen lett till ett tvång att hålla sig till generella och till viss del bristfälliga bedömningar i olika frågor.

Utskottet anser att behovet av att se säkerheten i ett övergripande perspektiv framhävs av att säkerheten i vår omvärld och hotbilderna förändras. Det komplex som bildas av strategiska dokument och styrdokument på lägre nivå bör likaså vara så enkelt och tydligt uppbyggt som möjligt. Om regeringen framöver stannar för en liknande modell med flera redogörelser måste den förvaltningsövergripande beredningen samordnas noggrant och ansvaret för ledningen av beredningsprocessen bör vara tydligt fastlagt.

Utrikesutskottets generella bedömning av redogörelserna är att det hade varit mer konsekvent om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen hade överlämnats först, eftersom den bildar den naturligaste ramen för de andra redogörelserna. Samtliga redogörelser bör också gälla samma styrperiod för att den politiska styreffekten ska få bättre genomslagskraft. Framöver bör kontaktytorna mellan inre och yttre säkerhet ges mer utrymme. Riksdagens ställningstaganden till var och en av redogörelserna bör beaktas på behörigt sätt när övriga redogörelser upprättas.

Talmanskonferensen beslutade i november 2015 tillsätta en parlamentarisk uppföljningsgrupp med uppdrag att bedöma förändringarna i säkerhetsmiljön och förändringarnas betydelse för Finland, följa beredningen av den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen och den försvarspoli-

tiska redogörelsen och föra en dialog med regeringen genom att ta ställning till propositioner som är under beredning. På sina möten hörde uppföljningsgruppen dem som svarade för beredningen men också en lång rad andra experter. På initiativ av inrikesministeriet hörde uppföljningsgruppen också sakkunniga som deltog i beredningen av redogörelsen för den inre säkerheten även om det enligt tillsättningsbeslutet inte ingick i uppdraget att följa beredningen av redogörelsen för den inre säkerheten.

Utskottet pekar på den parlamentariska uppföljningens betydelse för de politiska styreffekterna. Den parlamentariska uppföljningen ger riksdagen möjlighet att föra en direkt och förtroendefull dialog med regeringen redan i beredningsfasen. Inom utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken kommer det också i fortsättningen att behövas långsiktiga riktlinjer för flera regeringsperioder framåt.

I sitt betänkande om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (UtUB 9/2016 rd) förutsatte utrikesutskottet att en parlamentarisk uppföljning som omfattar alla riksdagspartier ordnas också vid beredningen av framtida redogörelser om säkerhet. Utskottet ser det som viktigt att den parlamentariska uppföljningen framöver också täcker in beredningen av redogörelsen för den inre säkerheten.

Beskrivning av den militära omvärlden

Enligt utredning tar redogörelserna avstamp i en gemensam lägesbild för säkerheten. Jämfört med den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen är beskrivningen av den militära omvärlden i den försvarspolitiska redogörelsen snävare med större fokus på läget i Östersjöområdet.

Sakkunniga har motiverat den här infallsvinkeln med försvarspolitiska orsaker som i sig är förståeliga. Utskottet påpekar dock att hänvisningen till Östersjöområdets militärstrategiska betydelse och den ökade militära verksamheten i Östersjöområdet och i Arktis kan ge en bild av att orsakerna till förändringen har sina rötter i den här regionen. Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt (UtUB 9/2016 rd) att även om det har blivit vanligare med styrkedemonstrationer mellan Ryssland och Nato i Östersjöområdet, finns det inga sådana motstridigheter som förekommer bara här och som skulle kunna leda till bruk av vapenmakt. Trots det skärpta internationella läget är Finlands position stabil och sannolikheten är fortfarande mycket liten att Finland utsätts för ett separat angrepp som uteslutande riktar sig mot Finland.

Utskottet instämmer i det som står i redogörelsen om att staterna i vårt närområde nu satsar mer pengar på försvaret i syfte att höja den militära beredskapen. Utskottet omfattar också bedömningen av prioriteringarna för utvecklingen av de militära kapaciteterna. Fjärrpåverkan med precisionsvapen, utvecklingen av obemannade farkoster och autonoma vapensystem, sammankopplingen av luft- och rymdförsvar samt digitaliseringen av spanings-, övervaknings-, kommunikations- och ledningssystem är utvecklingstrender som har en väsentlig betydelse för hur vapenmaktens kvalitativa kapacitet utvecklas under redogörelseperioden och i framtiden.

Det är ett tydligt uttalat mål för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik att förhindra att Finland blir part i en militär konflikt. I en omvärld i förändring försöker vi nå det här målet genom att upp-

rätthålla samhällets kristålighet och försvarets trovärdighet. Finland bedriver en aktiv stabiliseringspolitik för att förebygga militära hot (UtUB 9/2016 rd).

Vårt försvar bygger på en nationell försvarslösning och på principen att inte tillhöra någon militär allians. Ett viktigt stöd för detta är medlemskapet i EU, det nordiska samarbetet som utvecklas och ett välfungerande partnerskap med Nato. Ett trovärdigt försvar och en möjlighet att ta emot och lämna stöd och bistånd i krissituationer utgör grundvalen för vår säkerhet. Finland tillåter inte att vårt territorium används i fientligt syfte mot andra stater (UtUB 9/2016 rd).

Utskottet påpekar att en eventuell konflikt i närområdet direkt skulle påverka Finlands säkerhet. Som EU-medlem kan Finland inte vara utomstående, om säkerheten i ett närområde eller någon annanstans i Europa skulle hotas.

Utskottet understryker att beslutet att aktivera Lissabonfördragets klausul om ömsesidigt bistånd efter terrorattackerna i Paris var ett betydelsefullt principiellt vägval. Utskottet ser det som viktigt att Finland inte har legislativa hinder för att delta i att stödja andra unionsländer eller nordiska länder vid en kris. Mot den här bakgrunden är propositionerna om lämnande av och begäran om internationellt bistånd behövliga (RP 72/2016 rd, RP 94/2016 rd, RP 107/2016 rd). I och med att lagstiftningspaketet godkänns kommer det enligt lag att bli möjligt att fullgöra åtagandena enligt Lissabonfördragets klausuler om ömsesidigt bistånd och solidaritet samtidigt som den legislativa grunden för att utveckla försvarssamarbetet förtydligas.

Åland har en genom internationella avtal befäst och etablerad folkrättslig ställning som demilitariserat och neutraliserat område. Den här statusen har inte ifrågasatts av andra stater och det ligger i Finlands intresse att garantera den. Det innebär inte att Finland inte skulle ha skyldighet att svara för Ålands försvar och det hindrar inte en intensifiering av Finlands militära samarbete i Europeiska unionen, internationella organisationer och Norden.

Att upprätthålla och utveckla försvarsförmågan

De försvarspolitiska grunderna under redogörelseperioden

Utrikesutskottet ser det som motiverat att regeringen i redogörelsen går in för att Finland utöver traditionella militära hot ska bereda sig på att bemöta mera mångfasetterade hot än tidigare, där militära och icke-militära metoder förenas. Under dessa omständigheter framhävs betydelsen av en handlingsmodell för övergripande säkerhet. För att ha kvar den förebyggande försvarskapaciteten blir det allt mer uppenbart att vi behöver nationella militära kapaciteter som kan användas omedelbart med tanke på kriser som utvecklas snabbt. Regeringens åtgärder för att förbättra den omedelbara beredskapen inom försvaret är ett steg i rätt riktning, menar utskottet.

Utvecklande av försvarssamarbetet

Det internationella försvarssamarbetet är ett kostnadseffektivt sätt att generera kompletterande mervärde för Finlands försvar. En av de viktigaste principerna för styrningen av försvarssamarbetet är hur samarbetet bidrar till utvecklingen av våra nationella försvarskapaciteter. Samarbete under normala förhållanden utgör grunden för samarbete under undantagsförhållanden. Dessut-

om har försvarssamarbetet en viktig dimension med anknytning till den militära försörjningsberedskapen. I krissituationer är det av största vikt att det finns materiel att tillgå via tillförlitliga upphandlingskanaler.

I likhet med den parlamentariska uppföljningsgruppen påpekar utskottet att det bilaterala samarbetet mellan Finland och Sverige beskrivs mycket snävt i redogörelsen. I sitt betänkande UtUB 9/2016 rd om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen bedömer utskottet att den största enskilda förändringen i Finlands säkerhetspolitiska samarbete jämfört med den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2012 är att samarbetet med Sverige har fördjupats i snabb takt. Utskottet ställer sig i betänkandet positivt till att tillsammans med Sverige eftersträva ett så ingående försvarssamarbete som möjligt utan att utesluta avtalsbaserat kristida samarbete. Den gemensamma verksamheten siktar på kostnadseffektivitet och bidrar till att befästa stabiliteten i regionen. Här pekar utskottet på ett utredningsarbete som inletts i Sverige i syfte att analysera de juridiska förutsättningarna för bilateralt försvarssamarbete. Avsikten är att utredningen ska bli klar före slutet av april 2018. Följaktligen ser utrikesutskottet det som viktigt att försvarsutskottet i sitt betänkande närmare än redogörelsen går in på möjligheterna till bilateralt försvarssamarbete med Sverige.

Utskottet konstaterar att Lissabonfördraget, som undertecknades i december 2007, stärkte EU:s karaktär av säkerhetsgemenskap. Solidaritetsklausulen och klausulen om ömsesidigt bistånd stärker solidariteten mellan medlemsstaterna och förpliktar staterna att agera för att bistå varandra i olika krissituationer. Varje medlemsstat beslutar själv om den ger stöd och bistånd och i vilken form i så fall. I sina tidigare ståndpunkter har utrikesutskottet konsekvent inskärpt att klausulen om stöd och bistånd måste tolkas så att den förutsätter att medlemsstaterna har beredskap att vid behov ge stöd och bistånd i det fall att någon medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium (UtUB 9/2016 rd, UtUB 1/2013 rd, UtUB 5/2009 rd, UtUB 6/2008 rd).

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) ingår som en viktig del av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. I sitt betänkande om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (UtUB 9/2016 rd) går utskottet närmare in på utvecklingen av GSFP. Utvecklingen av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken tog ett stort steg framåt när frågorna om säkerhet och försvar lyftes upp på Europeiska rådets agenda i december 2013. Inom försvars- och säkerhetssektorn pågår för närvarande ett arbete för att genomföra EU:s globala strategi på det sätt som lades fast i Europeiska rådet i december 2016. Målet är att åstadkomma konkreta resultat i Europeiska rådet i juni 2017. Följaktligen ser utskottet det som behövligt att försvarsutskottet i sitt betänkande tar in en bedömning av innehållet och betydelsen för Finland när det gäller initiativen till att stärka dels en regelbunden utvärdering av det strukturella samarbetet och försvaret, dels EU:s militära och civila krishantering.

Utvecklande av försvarsmaktens beredskap

Inom underhållet och utvecklingen av försvaret under redogörelseperioden prioriteras enligt redogörelsen samtliga försvarsgrenars beredskap, ersättande av kapaciteter som tas ur drift samt spaning, cyberförsvar och fjärrpåverkan. Utskottet anser att prioriteringarna är korrekta.

I och med förändringen i den säkerhetspolitiska miljön blir det allt viktigare att få förvarningar om militära hot som riktas mot Finland och det förutsätter utvecklad spanings- och övervakningsförmåga samt internationellt samarbete. Ur den här synvinkeln är det behövligt och motiverat att lagstifta om underrättelseverksamhet som beaktar individens rättigheter. Samtidigt framhävs behovet att utveckla cyberförsvarsförmågan i enlighet med den nationella cybersäkerhetsstrategin.

Utskottet vill lyfta fram utvecklingen av armén under redogörelseperioden. Markförsvaret spelar en central roll i landets försvarssystem och utvecklingen av försvaret det här årtiondet är enligt uppgift fokuserad på armén. Ungefär 1,7 miljarder euro har använts 2012—2017 för utvecklingen av armén. På lång sikt kräver en trovärdig försvarsförmåga att den långsiktiga utvecklingen av armén är garanterad. Utrikesutskottet ser det som viktigt att försvarsutskottet tar upp den här frågan i sitt betänkande.

Strategiska kapacitetsprojekt

Nästa årtionde kommer Finland att stå inför exceptionellt storskaliga försvarsupphandlingar vars effekter sträcker sig åtminstone in på 2050-talet. I enlighet med regeringsprogrammet har beredningen av ersättandet av marinens fartygsmateriel och flygvapnets multirollsjaktplan inletts. Utskottet anser att det är nödvändigt och motiverat att upprätthålla försvarsmaktens strategiska kapaciteter.

Utan att i övrigt ta ställning till de strategiska kapacitetsprojekten pekar utskottet på de beräknade kostnaderna för marinens projekt Flottilj 2020, 1,2 miljarder euro. Risken finns att den planerade finansieringen inte räcker till för att täcka upphandlingen av stridssystem till fartygen i avsedd omfattning.

Under den fortsatta beredningen av projekten Flottilj 2020 och HX bör regeringen regelbundet informera riksdagen om hur projekten framskrider, också i fråga om kostnaderna.

Krishantering, internationella uppdrag och stöd till andra myndigheter

Enligt 2 § i lagen om försvarsmakten är det försvarsmaktens uppgift att försvara Finland militärt, stödja andra myndigheter och delta i internationell militär krishantering. När lagstiftningspaketet om lämnande av och begäran om internationellt bistånd har godkänts kommer det att bli en ny uppgift för försvarsmakten att delta i lämnande av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet.

Redogörelsen fokuserar på uppgiften att försvara Finland militärt, medan försvarsmaktens övriga uppgifter behandlas mycket ytligt. Med tanke på redogörelsens styreffekter anser utskottet att det här är problematiskt, särskilt med avseende på medverkan i internationell krishantering. Utskottet påpekar att regeringen i sina redogörelser om säkerhet inte alls uppger några närmare mål för utvecklingen av Finlands medverkan i krishantering under redogörelseperioden. Utskottet anser att detta inte är motiverat och påpekar att tidigare säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser i betydligt större omfattning behandlar Finlands mål och förändringarna inom krishanteringen. Redogörelsen innehåller inte heller några riktlinjer för hur det påverkar utvecklingen av försvars-

makten att uppgifterna nu utvidgas så att de också omfattar medverkan i internationellt bistånd och i övrig internationell verksamhet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottet föreslår

att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 24.5.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Tiina Elovaara saf
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Mikko Savola cent
medlem Alexander Stubb saml
medlem Lenita Toivakka saml
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Jutta Urpilainen sd
medlem Stefan Wallin sv
ersättare Ilkka Kanerva saml
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.