

Försvarsutskottet

Statsrådets försvarsredogörelse

INLEDNING

Remiss

Statsrådets försvarsredogörelse (SRR 8/2021 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för betänkande och till utrikesutskottet, finansutskottet och förvaltningsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- finansutskottet FiUU 10/2021 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 30/2021 rd
- utrikesutskottet UtUU 9/2021 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Sanna Marin
- försvarsminister Antti Kaikkonen, försvarsministeriet
- utrikesminister Pekka Haavisto, utrikesministeriet
- inrikesminister Maria Ohisalo, inrikesministeriet
- ordförande, riksdagsledamot Erkki Tuomioja, Den parlamentariska uppföljningsgruppen för utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen och försvarspolitiska redogörelsen
- ministerns militärrådgivare, kommodor Jan Engström, försvarsministeriet
- avdelningschef Esa Pulkkinen, försvarsministeriet
- biträdande avdelningschef Janne Kuusela, försvarsministeriet
- personaldirektör Antti Korkala, försvarsministeriet
- dataadministrationsdirektör Mikko Soikkeli, försvarsministeriet
- enhetschef Sara Kajander, försvarsministeriet
- enhetschef Sami Nurmi, försvarsministeriet
- enhetschef Otto Saxén, försvarsministeriet
- programdirektör för strategiska projekt Lauri Puranen, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Karoliina Honkanen, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Pentti Olin, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tiina Raijas, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Jenni Herrala, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Tommi Nordberg, försvarsministeriet

Betänkande FsUB 4/2021 rd

- specialsakkunnig Timo Nyysönen, försvarsministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Tero Koljonen, försvarsministeriet
- generalsekreterare Pekka Appelqvist, Försvarets vetenskapliga delegation, försvarsministeriet
- ledande expert Sampo Kemppainen, statsrådets kansli
- specialmedarbetare, internationella ärenden Lauri Voionmaa, statsrådets kansli
- budgetråd Petri Syrjänen, finansministeriet
- enhetschef Outi Hyvärinen, utrikesministeriet
- teamledare Lauri Hirvonen, utrikesministeriet
- ambassadör Antti Helanterä, utrikesministeriet
- ambassadör Maimo Henriksson, utrikesministeriet
- ambassadör Klaus Korhonen, utrikesministeriet
- ambassadör Hanna Lehtinen, utrikesministeriet
- ambassadör Anne Sipiläinen, utrikesministeriet
- ambassadör Jukka Siukosaari, utrikesministeriet
- ambassadör Teemu Tanner, utrikesministeriet
- ambassadör för Arktis och Antarktis Petteri Vuorimäki, utrikesministeriet
- beredskapschef Olli Lampinen, inrikesministeriet
- avdelningschef Tomi Vuori, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Eero Kytömaa, inrikesministeriet
- specialmedarbetare Sami Kerman, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Alpo Nikula, inrikesministeriet
- regeringsråd Kari Klemm, arbets- och näringsministeriet
- cybersäkerhetsdirektör Rauli Paananen, kommunikationsministeriet
- enhetschef Mari Starck, kommunikationsministeriet
- kommendör för försvarsmakten, general Timo Kivinen, Försvarsmakten
- underrättelsechef, konteramiral Juha Vauhkonen, Huvudstaben
- logistikchef, generalmajor Jari Mikkonen, Huvudstaben
- Försvarsmaktens personalchef, generalmajor Vesa Virtanen, Huvudstaben
- beredskapschef, brigadgeneral Kari Nisula, Huvudstaben
- biträdande avdelningschef, kommodor Pasi Pajunen, Huvudstaben
- chef för operationscentret, kommodor Sauli Rimmanen, Huvudstaben
- biträdande avdelningschef (cyber), ingenjörsoverste Janne Jokinen, Huvudstaben
- digitaliseringsdirektör, överste Jaakko Karsikas, Huvudstaben
- sektorchef, överste Jyri Raitasalo, Huvudstaben
- inspektör för det frivilliga försvaret, överste Jukka Nurmi, Huvudstaben
- representant för kommendören för armén vid Huvudstaben, överstelöjtnant Marko Hirsimäki, Huvudstaben
- major Antti-Ville Rusanen, Huvudstaben
- Kommendör för armén, generallöjtnant Petri Hulkko, Armén
- avdelningschef, överste Jyrki Kaisanlahti, Arméstaben
- kommendör för flygvapnet, generalmajor Pasi Jokinen, Flygvapnet
- Flygvapnets stabschef, brigadgeneral Juha-Pekka Keränen, Försvarsmakten
- stabschef, flottiljämiral Tuomas Tiilikainen, Marinen
- chef, ingenjörsgeneralmajor Kari Renko, Försvarsmaktens logistikverk
- verkställande direktör Matias Warsta, Försvarsfastigheter
- specialmedarbetare till kommendören för försvarsmakten Mikael Salo, Försvarsmakten

Betänkande FsUB 4/2021 rd

- polisdirektör Janne Paavola, Polisstyrelsen
- gränssäkerhetsexpert, överstelöjtnant Jyrki Ojala, Gränsbevakningsväsendet
- direktör Johanna Erkkilä, Cybersäkerhetscentret
- direktör Axel Hagelstam, Försörjningsberedskapscentralen
- direktör Jaakko Pekki, Försörjningsberedskapscentralen
- chef, enheten för rymdforskning och observationsteknologier Ari-Matti Harri, Meteorologiska institutet
- direktör Mika Aaltola, Utrikespolitiska institutet
- chefsforskare Harri Mikkola, Utrikespolitiska institutet
- äldre forskare Matti Pesu, Utrikespolitiska institutet
- generalsekreterare Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- verkställande direktör Esa Rautalinko, Patria Abp
- verkställande direktör Sami Pitkänen, Millog Ab
- verkställande direktör (ordf. för PIA ry:s cybergrupp) Jouni Hautamäki, Crosshill
- utvecklingsdirektör (ordf. för PIA ry:s rymdgrupp) Matti Anttila, Huld Oy
- Vice President Harri Romppainen, Bittium Wireless Oy
- forskningsdirektör Mikko Hyppönen, F-Secure Oyj
- verkställande direktör Henry Nieminen, Insta DefSec Oy
- lokalchef Markku Korhonen, Kongsberg Defence Oy
- ordförande Ville Viita, Officersförbundet
- huvudförtroendeman Terho Eironen, Underofficersförbundet rf
- ordförande Jyrki Lukkarinen, Befälsförbundet rf
- ordförande Elina Laiho, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- verksamhetsledare Antti Lehtisalo, Försvarsutbildningsföreningen
- ordförande Aaro Mäkelä, Finlands Reservofficersförbund rf
- vice ordförande Ismo Nöjd, Reservistförbundet
- verksamhetsledare Minna Nenonen, Reservistförbundet
- ordförande Paula Risikko, Kvinnornas Beredskapsförbund rf
- generalsekreterare Pia Lindell, Kvinnornas Beredskapsförbund rf
- ordförande Atte Grönroos, Beväringsförbundet rf
- styrelseledamot Timo Virtala, Finlands Fredsförbund
- organisationsarbetare Jussi Koiranen, Vapenvägrarförbundet rf
- expert Heikki Härtsiä, Härtsiä Consulting
- forskarprofessor Timo Koivurova, Arktiska centret
- professor Tuomas Forsberg
- cyberprofessor Martti Lehto
- forskningsdirektör, doktor Hanna Ojanen
- politics doktor Pekka Visuri
- amiral (ia) Juhani Kaskeala
- general (ia) Jarmo Lindberg.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Airbus
- Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- Nammo Lapua Oy
- Temet Finland Oy

Betänkande FsUB 4/2021 rd

- Säkerhetskommittén
- general (ia) Ari Puheloinen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Beredningen av försvarsredogörelsen

(1) Försvarsutskottet konstaterar att försvarsredogörelsen och detta betänkande granskar utvecklandet av Finlands försvarsförmåga med avseende på bredspektrig påverkan. Utskottet konstaterar att den övergripande säkerhet som föreslås i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen också gäller situationer som det inte finns några militära lösningar på, men som, om de tillspektas, också kan leda till användning av militära maktmedel.

(2) I statsrådets försvarsredogörelse (SRR 8/2021 rd) dras det upp riktlinjer för upprätthållandet och utvecklandet av Finlands försvarsförmåga under de kommande 8—10 åren. Försvarsredogörelsen och verkställandet av den säkerställer att Finlands försvarsförmåga motsvarar verksamhetsmiljöns krav. Utskottet anser att redogörelsen är tydligt upplagd och prioriteringarna motiverade. Också det stora antal sakkunniga som utskottet hört ansåg att redogörelsen är väl beredd och att de riktlinjer som presenteras i den är ändamålsenliga med tanke på utvecklandet av försvarsförmågan. Utskottet konstaterar att de största skillnaderna jämfört med den föregående försvarsredogörelsen (2017) är att det internationella försvarssamarbetet beskrivs mer detaljerat och att cyber- och informationssäkerheten samt rymden lyfts fram vid sidan av land-, luft- och sjöstridskrafternas traditionella domäner. Också den snabba tekniska utvecklingen har i redogörelsen beaktats relativt täckande. Utskottet anser dessutom att det nya konceptet med lokala trupper som presenteras i redogörelsen är bra.

(3) Utskottet ser det som mycket positivt att rapporten inte bara fokuserar på utvecklingen av tre traditionella försvarsgrenar, utan att utvecklingen av försvarsförmågan betraktas på bred front, med beaktande av den snabba tekniska utvecklingen och de nya hoten. Utskottet anser liksom redogörelsen att alla verksamhetsmiljöer måste övervakas och att de åtgärder som försvaret av dem förutsätter vid behov ska kunna vidtas. Det här förutsätter lagstiftning som stöder verkställandet, internationellt samarbete och att hela samhället är förberett.

(4) Försvarsredogörelsen är en fortsättning på den föregående försvarsredogörelsen (SRR 5/2017 rd) och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 4/2020 rd). Den analys av verksamhetsmiljön som presenterats i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen har enligt regeringsprogrammet även styrt beredningen av försvarsredogörelsen. Vid beredningen av försvarsredogörelsen har statsrådet också beaktat utrikesutskottets betänkande om statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (UtUB 1/2021 rd) samt statsrådets redogörelse om den inre säkerheten (SRR 4/2021 rd), statsrådets redogörelse om EU-politiken (SRR 7/2020 rd) och rekommendationerna från den parlamentariska krishanteringskommittén. Utskottet konstaterar att det i sitt utlåtande om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (GrUU 2/2021 rd, stycke 3—16) i detalj har bedömt utvecklingen av redogörelseprocessen på 2000-talet.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

(5) Beredningen av den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen och försvarsredogörelsen under den förra och den innevarande valperioden har styrts av en parlamentarisk uppföljningsgrupp med företrädare för alla partier.¹ Försvarsutskottets bedömning är att denna modell visat sig fungera och denna praxis bör tillämpas också under nästa valperiod. Utskottet hänvisar i detta sammanhang också till utrikesutskottets betänkande (UtUB 1/2021 rd) om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen 2021. Utrikesutskottet förutsatte att en parlamentarisk uppföljning som omfattar alla riksdagspartier också ordnas vid beredningen av framtida redogörelser om säkerhet.

(6) Försvarsutskottet konstaterar att den konstruktiva dialogen har bidragit till samsyn mellan regeringen och oppositionen om viktiga utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Utskottet framhåller att dialogen med de beredningsansvariga måste vara genuint ömsesidig och ske i rätt tid så att uppföljningsgruppens återkoppling kan beaktas. Enligt uppgift uppnåddes detta mål mycket väl.

(7) Den parlamentariska uppföljningen är viktig också därför att de resursbehov och riktlinjer för att utveckla verksamheten som anges i redogörelsen inte begränsas enbart till innevarande valperiod. En långsiktig utveckling av försvarsförmågan oavsett regeringens sammansättning kan säkerställas bara om de grundläggande lösningarna för utvecklingen av försvaret förankras hos alla partier. Om en uppföljningsgrupp tillsätts kan det säkerställas att frågorna gällande gränsen mellan inre och yttre säkerhet beaktas fullt ut i samtliga redogörelser. Den yttre och inre säkerheten är kraftigt sammanflätade, och de är omöjliga att skilja åt i dagens värld.

(8) Förvaltningsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (FvUU 30/2021 rd) att det i riksdagsbehandlingen av redogörelser är nödvändigt att tydligare granska den övergripande säkerhet som skapas utifrån den inre och den yttre säkerheten och dess kontaktytor. Förvaltningsutskottet konstaterar också att Finlands militära försvar och den övergripande säkerheten knyts allt närmare till varandra. Följaktligen understryks vikten av en gemensam lägesbild för myndigheterna i en föränderlig omvärld. Försvarsutskottet omfattar denna syn.

(9) Hoten interagerar i vår ömsesidigt beroende säkerhetspolitiska miljö. Det gör dem mer komplexa och svårare att identifiera. Därför är det ytterst viktigt att den helhet som de olika redogörelserna bildar bereds samordnat. När redogörelserna bereds av flera olika ministerier kan en uppföljningsgrupp också se till att beskrivningen av den säkerhetspolitiska miljön blir så samordnad som möjligt. Utskottet anser det viktigt att beredningen av säkerhetsredogörelserna bygger på en gemensam lägesbild, trots att omvärlden delvis beskrivs utifrån olika prioriteringar.

(10) Med hänvisning till det som sagts ovan anser försvarsutskottet att det också i fråga om redogörelsen för den inre säkerheten finns starka skäl för en integrerad parlamentarisk uppföljning, det vill säga att samma uppföljningsgrupp deltar i beredningen av alla tre redogörelserna. Nu hade redogörelsen för den inre säkerheten en annan uppföljningsgrupp än de två andra redogörelserna.

¹ <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-262848.pdf>.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

Redogörelsens beskrivning av verksamhetsmiljön

(11) Utskottet instämmer i redogörelsens uppfattning att säkerhetsläget i Finland och i Europas närområden är instabilt och svårt att förutse. Det regelbaserade internationella systemet, folkrätten och gemensamt överenskomna verksamhetssätt har ifrågasatts. Det här försvårar i synnerhet små staters ställning. Säkerhetsläget påverkas av konkurrenskonstellationen mellan Ryssland, Förenta staterna och Kina. Utskottet konstaterar att försvarsredogörelsen för första gången tar ställning till Kinas position.

(12) I redogörelsen bedöms stormakternas agerande på följande sätt: ”Ryssland strävar efter att stärka sin nuvarande ställning och har som mål att försvaga de västliga aktörernas enighet. Rysslands målsättning är fortfarande en säkerhetsstruktur som baserar sig på en indelning i intress sfärer i Europa. Användningen av militära maktmedel kvarstår som en central metod i Rysslands arsenal, och användning av eller hot om användning av sådana kan inte uteslutas. Förenta staternas målsättning är att bibehålla sin ställning som en ledande stormakt, som verkar i samarbete med partner och allierade, utgående från gemensamma intressen. Fungerande transatlantiska relationer och att Förenta staterna förbinder sig till försvaret av Europa är betydelsefullt för hela den europeiska säkerheten. Kinas utveckling till en global aktör har förändrat dynamiken mellan stormakterna. Effekterna av de medel för påverkan som Kina använt för att påverka säkerheten i Europa ger upphov till ökad oro.”

(13) Redogörelsen påpekar också att Finland är beläget i ett strategiskt betydande område ur stormakternas perspektiv. I fall av en konflikt som omfattar Europa, skulle norra Europa militärstrategiskt sett utgöra en helhet. Spänningarna inom den internationella säkerheten återspeglas på Östersjöområdet i form av ökad militär verksamhet. Betydelsen av sjöförbindelserna på norra Atlanten samt i Finlands arktiska närområden håller på att växa och den militära verksamheten i området har ökat.

(14) Utrikesutskottet konstaterar i sitt utlåtande om försvarsredogörelsen (UtUU 9/2021 rd) att det är viktigt att Finland försöker hitta metoder för att dämpa spänningarna i den arktiska regionen och öka den säkerhetspolitiska dialogen mellan aktörerna. Även om behandlingen av säkerhetspolitiska frågor inte hör till Arktiska rådets behörighet, kan en konstruktiv dialog i bland annat miljö- och klimatfrågor bidra till att spänningarna minskar också inom andra politikområden. Det är i det sammanhanget också viktigt att i mån av möjlighet utnyttja Finlands ordförandeskap i Barentsrådet. Försvarsutskottet delar utrikesutskottets uppfattning att Finland måste medverka till att dämpa det skärpta internationella politiska läget i den arktiska regionen.

(15) Att det internationella läget blir spändare i ett område kan enligt redogörelsen snabbt leda till ökad militär verksamhet även i andra områden. Utskottet instämmer i redogörelsens bedömning att Finland trots den skärpta internationella situationen inte är utsatt för något direkt militärt hot. Det är emellertid nödvändigt att bereda sig på att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Finland.

(16) Försvarsutskottet anser att redogörelsens beskrivning av säkerhetsmiljön sammantaget är realistisk. I den utmanande säkerhetspolitiska omgivningen är det angeläget att den långsiktiga utvecklingen av försvarsmakten beaktar behovet av att snabbt reagera på och skapa beredskap för

Betänkande FsUB 4/2021 rd

olika typer av hotbilder. Utskottet påpekar att Försvarsmakten under de senaste årtiondena i första hand har varit en utbildningsorganisation. Den förvarningstid som behövts för att mobilisera försvarsförmågan har tidigare varit minst flera månader, om inte år. Förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön har utmanat det här gamla tänkesättet och tvingat Försvarsmakten att på den här punkten göra betydande ändringar i försvarsplaneringen.

(17) Utskottet noterar att Försvarsmakten redan under förra valperioden inledde ett betydande antal åtgärder för att stärka och förbättra beredskapen. Försvarsmaktens och de övriga säkerhetsmyndigheternas befogenheter har dessutom utökats genom lagstiftningsändringar som gör det möjligt att bättre än tidigare reagera på hybridhot av olika slag. Utskottet påpekar i detta sammanhang att beväringar, med stöd av justitiekanslerns ställningstagande från 2016, i ökad utsträckning kan användas för en flexibel höjning av beredskapen och för krigstida uppgifter.² Justitiekanslern ansåg att det inte finns några principiella juridiska begränsningar för användningen av beväringar och andra tjänstgörande värnpliktiga i olika tjänstgöringar som grundar sig på grundlagens 127 § om skyldigheten att försvara landet, förutsatt att beväringarna fått tillräcklig utbildning för uppgifterna.

(18) Det är mycket viktigt att målmedvetet vidareutveckla befogenheterna och resurserna för de centrala myndigheterna för inre och yttre säkerhet. Regleringen av beredskapen grundar sig på kontinuerlig bevakning av den säkerhetspolitiska omgivningen och förmåga till tidig varning, genom vilka det möjliggörs att åtgärder kan inledas i rätt tid. Lagstiftningen om underrättelseinhämtning, som infördes under förra valperioden, var av avgörande vikt i strävan att stärka lägesbilden och förkorta förvarningstiden.

De centrala målen för Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik

(19) I den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen konstateras det att Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska grundlinjer är stabila och förutsägbara. De utgår från goda bilaterala relationer, samverkan och påverkan inom Europeiska unionen samt från multilateralt samarbete som stöder sig på det regelbaserade internationella systemet och på folkrätten. Målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att stärka Finlands internationella ställning, trygga statens självständighet och territoriella integritet, stärka Finlands säkerhet och välfärd samt upprätthålla ett välfungerande samhälle. Genom sin utrikes- och säkerhetspolitik skapar Finland säkerhet, reagerar på globala utmaningar och agerar för en trygg och rättvisare värld med ett brett perspektiv på säkerheten. Finland deltar i det internationella samarbetet för fred och mänskliga rättigheter samt för samhällsutveckling. Målet är en stabilare, mer förutsägbar och tryggare värld.

(20) Ett viktigt mål för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att genom nationella åtgärder och internationellt samarbete förhindra uppkomsten av väpnade konflikter och situationer som äventyrar Finlands säkerhet eller samhällets funktionsförmåga eller att Finland hamnar i en militär konflikt. Om säkerheten i våra närområden eller på annat håll i Europa är hotad, kan Finland som medlem i EU inte hålla sig utanför. Utrikesutskottet konstaterar i sitt betänkande om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (UtUB 1/2021 rd) att Finland bedriver en aktiv stabi-

² https://www.okv.fi/media/filer_public/c2/e0/c2e0d77e-148a-410e-9517-2e7435b60146/okv_50_20_2015.pdf.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

litetspolitik för att förebygga militära hot, och tillåter inte att vårt territorium används i fientligt syfte mot andra stater.

(21) En stark nationell försvarsförmåga är enligt försvarsredogörelsen en central förutsättning för att Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska målsättningar ska uppnås. Utvecklingen i den säkerhetspolitiska omgivningen förutsätter att försvarsberedskapen upprätthålls åtminstone på nuvarande nivå. Även om genomförandet av de strategiska projekten framhävs under redogörelseperioden, fortsätter också utvecklandet av arméns och försvarssystemets övriga delar. Utskottet anser att det är mycket viktigt att stärka cyberförsvaret.

(22) Genom att upprätthålla försvarsförmågan förebyggs användning av militära maktmedel mot Finland, uppvisas beredskap att svara på användning av, eller hot om, militära maktmedel samt förmåga att avvärja angrepp mot vårt land, sägs det i försvarsredogörelsen. Finland deltar i sådant internationellt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete som stärker den egna försvarsförmågan. Detta samarbete har under senare år blivit allt mera omfattande och allt djupare.

ÖVERGRIPANDE SÄKERHET OCH FÖRSVAR

Hybridpåverkan och bredspektrig påverkan

(23) Den övergripande säkerheten är en samarbetsmodell för nationell beredskap där samhällets vitala funktioner tryggas i samarbete mellan myndigheter, näringsliv, organisationer och medborgare. Som samhällets vitala funktioner i försvarsredogörelsen definieras ledning, internationell verksamhet och EU-verksamhet, försvarsförmåga, inre säkerhet, ekonomi, infrastruktur, försörjningsberedskap, befolkningens funktionsförmåga och tjänster samt mental resiliens. Innehållet i och genomförandet av den övergripande säkerheten beskrivs i säkerhetsstrategin för samhället. Den nya strategin ska enligt planerna fastställas hösten 2022.

(24) I och med den förändrade säkerhetspolitiska omgivningen har begreppen hybridpåverkan och hybridkrigföring etablerats under de senaste åren. I statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse behandlas hybridpåverkan, vars metodarsenal anses bestå av bland annat politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära medel samt informations- och cyberpåverkan. Metodurvalet inom hybridpåverkan koncentreras till icke-militära medel. Aktören bakom hybridpåverkan kan vara statlig eller icke-statlig. En statlig aktör kan använda en icke-statlig aktör, till exempel en kriminell grupp, för att uppnå sitt mål.

(25) Förvaltningsutskottet påpekar i sitt utlåtande att även migration och asylsökande kan användas som verktyg för hybridpåverkan. Det har på senare tid kunnat observeras vid gränsen mellan Schengenområdet och Belarus. Enligt förvaltningsutskottet måste också Finland räkna med den här typen av påverkan, och vår lagstiftning måste ge myndigheterna ett tillräckligt stort urval av metoder för att ingripa i fenomenet. Försvarsutskottet delar denna uppfattning och betonar liksom förvaltningsutskottet betydelsen av ett effektivt gränssäkerhetssystem vid bekämpningen av hybridhot.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

(26) Bredspektrig påverkan är en hotbild som används inom militär planering och beredskap och begreppet används nu för första gången i försvarsredogörelsen. Begreppet omfattar hybridpåverkan, men i hotbilden ingår även öppen militär användning av maktmedel mellan parterna. Utskottet konstaterar att redogörelsen innehåller en heltäckande definition av vad som avses med bredspektrig påverkan (s. 18). I redogörelsen konstateras det att syftet med bredspektrig påverkan bland annat är att rubba försvarsförmågan i den stat som är föremål för påverkan, till exempel genom att skapa osäkerhet bland befolkningen och försvaga försvarsviljan och handlingsförmågan hos statens politiska ledning. Användningen av militära maktmedel kan vid bredspektrig påverkan vara planmässig eller situationen kan eskalera till det utan att man planerat det. För Finlands försvars del betonar enligt redogörelsen den bredspektriga påverkan militär påtryckning och användning av maktmedel.

(27) Utskottet anser att det är viktigt att de begrepp som används inom de olika förvaltningsområdena och i alla tre säkerhetsredogörelser är innehållsmässigt kompatibla och förstås på samma sätt. Enligt de sakkunniga som utskottet hört är hybridpåverkan och bredspektrig påverkan inte innehållsmässigt motstridiga begrepp, utan bägge omfattar också militära hot. Utrikesutskottet och förvaltningsutskottet har enligt deras utlåtanden samma syn på frågan.

Utveckling av lagstiftningen om säkerhetsmyndigheterna och av myndighetssamarbetet

(28) Utskottet anser att Finland har alla de styrkor som behövs för att hantera nya former av hot på ett trovärdigt sätt. Myndighetsarbetet i Finland har av hävd fungerat mycket bra. Också ur medborgarnas perspektiv har säkerhetsmyndigheterna i Finland skött sig väl. Utskottet framhåller att säkerhetsmyndigheternas verksamhet måste gå att garantera under alla omständigheter. Det kräver tillräckliga resurser, ett nära myndighetssamarbete och en uppdaterad central författningsgrund.

(29) Hybridhoten kan ta sig många former och innebär en ny utmaning för myndigheterna. Vid bekämpningen av bredspektrig påverkan och hybridhot är det viktigt att alla aktörer kan svara för sina uppgifter enligt principerna i lagstiftningen och för den övergripande säkerheten. Konstellationen är enligt utskottet klar: polisen bär huvudansvaret för den inre säkerheten och Försvarsmakten svarar för det militära försvaret.

(30) När det gäller bekämpningen av hybridhot noterar utskottet särskilt att det inte får finnas några luckor i lagstiftningen om myndighetssamarbetet eller oklarheter i fråga om ledningsförhållandena, eftersom sådana svagheter kan utnyttjas. Även om det i synnerhet i cybermiljö inte alltid är fullkomligt klart om hot mot samhällsfunktioner i grunden är militära hot, är det för möjligheterna att bekämpa hoten av största vikt att de civila och militära myndigheternas roller och uppgiftsfördelning har definierats så tydligt som möjligt i lagstiftningen. Utskottet påpekar också att i en hybridverksamhetsmiljö strävar aktören ännu inte till att den som utsätts för åtgärderna ska ta i bruk särskilda befogenheter (exempelvis genom beredskapslagen). Det här understryker att olika säkerhetsmyndigheter redan med normala befogenheter ska kunna vidta effektiva och snabba motåtgärder.

(31) Enligt inkommen utredning bör samarbetet mellan säkerhetsmyndigheterna utvecklas så att behörigheten, resurserna och de gemensamma verksamhetsmodellerna, särskilt när det gäller led-

Betänkande FsUB 4/2021 rd

ning, på ett övergripande plan beaktas bättre än tidigare. Säkerhetsmyndigheterna kan för närvarande i sina datasystem inte dela lägesbilder av högre säkerhetsklass så att alla skulle ha tillgång till samma plattform och datalager. Med den ökande digitaliseringen och när cybermiljön i framtiden täcker nästan all utrustning som finns i elnätet, kommer informationsmängden och kravet på en allt mer realtidsinriktad lägesbild ständigt att öka. För att kunna hantera detta behövs ett gemensamt lägesbildssystem för säkerhetsmyndigheterna. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att ett säkert informationsutbyte mellan säkerhetsmyndigheterna möjliggörs utan dröjsmål.

(32) Gränsbevakningsväsendet är behörig myndighet med en självständig roll i gränzonen mellan inre och yttre säkerhet. I egenskap av territorialövervakningsmyndighet har gränsbevakningsmännen ständig beredskap att övervaka och säkra den territoriella integriteten. Ett fungerande gränssäkerhetssystem med trovärdiga kapaciteter är en central del av den övergripande säkerheten.

(33) I redogörelsen finns ett avsnitt (4.5.6. Lagstiftning) med en bedömning av nya lagprojekt som är centrala ur försvarsförvaltningens synvinkel. I redogörelsen konstateras det att statsrådet har identifierat ett behov att se över beredskapslagen (1552/2011). Utskottet anser det vara ytterst viktigt att uppdateringen av beredskapslagen har inletts, eftersom definitionen av undantagsförhållanden i den gällande lagen (3 §) är inaktuell. Utskottet hänvisar i detta sammanhang till sitt betänkande om den föregående försvarsredogörelsen (FsUB 4/2017 rd), där det konstaterades att det är viktigt att säkerställa att beredskapslagen heltäckande beaktar olika hybridhot.

(34) Viktiga lagstiftningsprojekt är enligt utskottet också det behov av att uppdatera territorialövervakningslagen (755/2000) som lyfts fram i redogörelsen samt behovet att utveckla lagstiftningen om cyberomgivningen.

(35) Försvarsmaktens lagstadgade uppgifter omfattar att ge och ta emot internationellt bistånd. Tidigare i höst skickade Försvarsmakten en skyddsstyrka till Afghanistan för att trygga utrikesministeriets tjänstemäns arbete och evakueringarna ur landet. Under denna insats framkom det lagstiftningsmässiga utmaningar och brister, och det var oklart på vilken författningsgrund man skulle agera. Till slut fattades beslutet med stöd av den lag om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (418/2017) som trädde i kraft 2017. Utskottet anser att det finns anledning att förtydliga lagen om lämnande av internationellt bistånd för att lagen otvetydigt ska kunna tillämpas på det nämnda slaget av insatser utomlands. I detta sammanhang är det också nödvändigt att granska lagen om försvarsmakten (551/2007) för att finländska trupper i situationer som evakueringsinsatsen i Afghanistan ska kunna ge stöd också till en annan finsk myndighet utomlands på basis av en begäran om handräckning.

(36) Det är välkommet att redogörelsen konstaterar att de värnpliktigas användbarhet för militära uppgifter och handräckningsuppgifter förbättras i olika säkerhetssituationer genom att man utvecklar arbetssätten och vid behov ser över lagstiftningen. Utskottet konstaterar att fullgörandet av värnplikten omfattar beväringstjänst, repetitionsövning, extra tjänstgöring och tjänstgöring under mobilisering samt deltagande i uppbåd och besiktning av tjänstedugligheten (2 § i värnpliktslagen). Bestämmelser om förordnande av värnpliktiga som tjänstgör till tjänstgöring som inte grundar sig på skyldigheten att försvara landet (handräckningsuppgift och räddningsuppgift) finns i 78 § 1 mom. i värnpliktslagen. När värnpliktiga deltar i räddningsuppgifter eller handräck-

Betänkande FsUB 4/2021 rd

ningsuppgifter får de inte förordnas att gripa farliga personer, röja sprängladdningar, utföra uppgifter som kräver användning av vapenmakt eller andra liknande, farliga uppdrag. Utskottet anser att framförallt utvecklingen av konceptet med lokala trupper gör det möjligt att granska möjligheterna att öka användningen av värnpliktiga i handräckningsuppgifter, med beaktande av deras utbildningsnivå.

(37) Under den senaste valperioden ändrades värnpliktslagen (32 § 1 mom.) så att värnpliktiga som hör till reserven genom beslut av republikens president kan förordnas till repetitionsövningar omedelbart utan dröjsmål, om ett tvingande behov i Finlands säkerhetspolitiska omgivning kräver det (FsUB 2/2016 rd — RP 44/2016 rd). Utskottet anser att ändringen var ytterst nödvändig, men påpekar att lagen inte möjliggör att verksamheten övas, till skillnad från till exempel i Estland. Detta måste ses som en viss brist, och utskottet uppmanar försvarsförvaltningen att undersöka alla tillgängliga medel för att redan på förhand säkerställa att systemet fungerar när det uppstår ett behov av att höja beredskapen.

(38) Det centrala utvecklingsbehovet i olika lagstiftningsprojekt gäller utredning och bedömning av konsekvenserna för den nationella säkerheten. Vid beredningen av den lagstiftning som hör till försvarsministeriets föredragningsansvar beaktas den nationella säkerhetsaspekten naturligtvis på behörigt sätt. Propositionerna utgår också ofta från nationella säkerhetsbehov eller syftar till att förbättra den nationella säkerheten. Utskottet anser det vara viktigt att konsekvenserna för den nationella säkerheten bedöms mer systematiskt och heltäckande än för närvarande också i andra projekt än sådana som bereds av de förvaltningsområden som är verksamma inom området för den yttre och den inre säkerheten. Till exempel påverkar geografisk information i hög grad vår nationella säkerhet och informationen kan också användas för att försämra säkerheten. Utskottet hänvisar i detta sammanhang också till sitt utlåtande om EU:s energieffektivitetsdirektiv (FsUU 9/2021 rd) och påpekar att regleringen på EU-nivå har betydande direkta och indirekta konsekvenser för ordnandet av det nationella försvaret.

(39) Vid andra ministerier än de som ansvarar för den yttre och inre säkerheten kan det vara svårt att identifiera faktorer som påverkar den nationella säkerheten. Ofta är dessa också förknippade med sekretessfrågor, och konsekvenserna är inte nödvändigtvis kända i större utsträckning av någon annan än den behöriga myndighet som behandlar ärendet. Utskottet påpekar att de olika förvaltningsområdena i Finland överlag tenderar präglas av en ”silomentalitet” i sin verksamhet och att den tvärssektoriella beredningen och informationsutbytet inte till alla delar genomförs i tillräcklig omfattning.

(40) Utskottet anser att det är nödvändigt att lagprojekt som kan bedömas ha konsekvenser för den nationella säkerheten regelbundet granskas också i Säkerhetskommittén eller i någon annan förvaltningsövergripande styr- eller samordningsgrupp som lämpar sig för ändamålet. Säkerhetskommittén är ett permanent och brett förankrat samarbetsorgan för föregripande beredskap i anslutning till den övergripande säkerheten. Det är därför på många sätt naturligt att den används för en sådan bedömning.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

Cybersäkerhet och cyberförsvar

(41) Redogörelsen behandlar cyberförsvaret tämligen summariskt. Med tanke på den ökande betydelsen av denna dimension kunde frågan ha behandlats i större utsträckning. Utskottet ansåg också i sitt utlåtande (FsUU 8/2021 rd) om redogörelsen för den inre säkerheten att cybersäkerheten behandlades alldeles för ytligt.

(42) Utskottet konstaterar att de fysiska avstånden är irrelevanta i cyberkrigföring, eftersom alla agerar i samma globala cybermiljö. Cybervärldens verksamhetsmiljö bildas av utrustning, programvara, tjänster och nätverk. Cybervapnen bygger inte på kinetisk kraft utan på intelligens och innovativitet. En heltäckande cyberlägesbild utgör grunden för allt cyberförsvar. Många stater ökar vid sidan av sina land-, luft- och sjöstridskrafter cyberkraften och de förmågor som sammanhänger med den. I världen pågår som bäst en cyberkapprustning, och den bedöms bara accelerera ytterligare.

(43) Många stater och Nato har jämställt cyberattacker med militära aktioner som kan bemötas med alla tillgängliga medel. I juni 2021 fastställde Natos toppmöte³ att betydande cyberattacker kan jämföras med väpnade attacker om Nordatlantiska rådet beslutar det. När presidenterna Biden och Putin möttes i Genève sommaren 2021 meddelade Förenta staterna Ryssland en 16 punkter lång förteckning⁴ över de sektorer där cyberattacker kommer att leda till motåtgärder från Förenta staternas sida.

(44) Utskottet konstaterar att ett allvarligt cyberangrepp i Finland kan leda till att beredskapslagen införs (1552/2011, 3 § 3 punkten). Försvarsutskottet konstaterade i sitt betänkande om beredskapslagen (FsUB 3/2010 rd) att det är bra och nödvändigt att hot mot informations- och nätverksäkerhet och terrorism i dess allvarligaste former finns som hotbilder inkluderade i den gällande beredskapslagens definition av undantagsförhållanden.

(45) Det är angeläget att öka förtroendet mellan staterna när det gäller cybersäkerhet. Ett sätt att nå dit är att intensifiera de mellanstatliga diskussionerna om frågor som gäller cyberomgivningen både multilateralt, regionalt och bilateralt. Frågor som är positiva med tanke på cybersäkerheten i Finland främjas med fördel på internationella samarbetsforum, däribland FN och OSSE, och genom bilaterala relationer. Utrikesministeriet samordnar Finlands deltagande i det internationella samarbetet och deltar aktivt i den internationella diskussionen om cyberomgivningen. Cyberomgivningen och cybersäkerheten har på kort tid blivit en viktig del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Det är också värt att nämna att en särskild tjänst som ambassadör för cybersäkerhet inrättades vid utrikesministeriet 2014 för att främja Finlands cyberdiplomati. Utskottet betonar också EU:s betydelse i cybermiljön och påpekar att EU har en egen cybersäkerhetsstrategi och även ett cybersanktionssystem.

(46) I Finland samordnas cybersäkerhetsarbetet av kommunikationsministeriet. Försvarsmakten svarar för Finlands militära cyberförsvar som en del av den nationella cybersäkerheten. Cy-

3 https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm, para 32.

4 <https://www.cisa.gov/critical-infrastructure-sectors>.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

bersäkerhetscentret, som hör till kommunikationsministeriets förvaltningsområde, betjänar alla kritiska samhällssektorer och samarbetar aktivt med olika myndigheter.

(47) Cyberförsvaret genomförs i samarbete med nationella och internationella säkerhetsmyndigheter. Försvarsmakten stöder andra myndigheter i cybersäkerhetsarbetet genom att ge handräckning. Målsättningen för skydd, spaning, underrättelse samt påverkan som hör till cyberförsvaret är att trygga både Försvarsmaktens egna och övriga system som direkt påverkar försvarsförmågan så att Försvarsmakten kan klara av sina lagstadgade uppgifter. Försvarsmakten har skyldighet att avvärja underrättelseinhämtning i datanät som riktas mot försvaret och försvarssystemet samt cyberangrepp i synnerhet när det är fråga om en statlig aktör.

(48) Utifrån inkommen utredning konstaterar utskottet att Försvarsmakten har mycket god förmåga att skydda sina egna kritiska nät som inte är anslutna till internet. Skyddskapaciteten har dimensionerats så att den så effektivt som möjligt stöder Försvarsmaktens uppgift att trygga den territoriella integriteten och försvara hela landet.

(49) Det finns betydande brister i förmågan hos det övriga samhället, särskilt hos andra säkerhetsmyndigheter, att skydda sina egna kritiska system, och åtgärdandet av bristerna måste inledas omedelbart. Nationellt bör man också beakta vikten av att utnyttja internationella företag och deras kompetenskapital. Utskottet konstaterar att det är orealistiskt att tänka sig att man i de mest utvecklade företagen inom cyberbranschen i Finland skulle kunna stödja sig på enbart inhemska toppexperter när det gäller att bygga upp den samhälleliga cybersäkerheten.

(50) I regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering har det i fråga om utvecklingen av den nationella cybersäkerheten uppställts som mål att förbättra lägesbilden, intensifiera det internationella samarbetet och effektivisera den nationella samordningen. I statsrådets principbeslut från 2019 om en strategi för cybersäkerheten i Finland identifieras ett behov av att förbättra helhetsläget för den nationella cybersäkerheten.

(51) Som en fortsättning på det ovan beskrivna arbetet har kommunikationsministeriet publicerat ett program för utveckling av cybersäkerheten (Kommunikationsministeriets publikationer 2021:7).⁵ Programmet omfattar perioden 2021—2030. Programmet beskriver målen och prioriteringarna för utvecklingen av cybersäkerheten på kort och lång sikt. I enlighet med utvecklingsprogrammet inleds i samarbete mellan försvarsministeriet och inrikesministeriet en översyn av utvecklingen av myndighetssamarbetet. Enligt uppgift anknyter översynen också till finansministeriets förvaltningsområde, utrikesförvaltningen och annat samarbete på statsrådsnivå. Försvarsmaktens, Skyddspolisens, polisens, Cybersäkerhetscentrets och de gemensamma tjänsteproducenternas gemensamma lägesbild, operativa samarbete, gemensamma verksamhetsmodeller och utvecklandet av dem har en central roll i utvecklingsarbetet.

(52) Utskottet anser det mycket viktigt att kommunikationsministeriet under slutet av 2021 inleder ett lagstiftningsprojekt som effektivt möjliggör handräckning och informationsutbyte mellan myndigheterna i syfte att förebygga och utreda kränkningar av informationssäkerheten. Myndigheternas bristfälliga möjligheter att dela information har enligt uppgift utgjort ett centralt pro-

⁵ <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-599-6>.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

blem i bekämpningen av cyberattacker. Det gör det svårare att skapa en helhetsbetonad lägesbild och inleda effektiva motåtgärder. Utskottet anser det nödvändigt att snabbt utreda de viktigaste åtgärderna, inklusive eventuella lagstiftningsprojekt, för att förbättra myndigheternas gemensamma lägesbild i cyberomgivningen.

(53) Genomförandet av kommunikationsministeriets utvecklingsprogram kräver ett anslag på 23,6 miljoner euro för perioden 2022—2025 (s. 8). Beslut om finansieringen av utvecklingsprogrammet fattas i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten. Utskottet uttrycker sin djupa oro över att den finansiering som föreslås i programmet för utveckling av cybersäkerheten är helt otillräcklig för att svara på de betydande cyberhotbilder som hotar det finländska samhället. För jämförelsens skull: Försvarmakten satsar under tio år cirka 200 miljoner och 200 årsverken på cyberförsvaret. De andra förvaltningsområdena, i synnerhet andra säkerhetsmyndigheter, bör utveckla sin egen cybersäkerhet med samma allvar. I nästa regeringsprogram måste det inom alla förvaltningsområden anvisas betydligt mer resurser för att förbättra cybersäkerheten.

(54) Det är uppenbart att det inte räcker med att enbart öka de finansiella resurserna inom cybersäkerheten, utan att det också är nödvändigt att utveckla ledningen av cybersäkerheten och verksamhetsmodellerna. Utskottet konstaterade i sitt betänkande om den föregående försvarsredogörelsen (FsUB 4/2017 rd) att statsrådets kansli kunde vara en naturlig plats för samordningen av ministeriernas nationella åtgärder för att utveckla cybersäkerheten.

Informationsförsvaret

(55) Utskottet anser det vara bra och motiverat att redogörelsen också tar ställning till informationsförsvaret (s. 33). Man bör dock komma ihåg att informationspåverkan i sig är normal verksamhet som hör till demokratin. I själva verket är all politisk verksamhet i ett demokratiskt samhälle informationspåverkan. Eftersom det öppna, demokratiska samhället baserar sig på fri rörlighet för information, är det svårt att avgöra vilket slag av och vems informationspåverkan som är normal och behövlig respektive skadlig och ovälkommen.

(56) Statlig informationskrigföring mot medborgare i en annan stat syftar till att påverka målets samhälleliga och militära beslutsfattande och funktionsförmåga, det vill säga att skaffa sig en fördel i informationshänseende. Utskottet konstaterar att beredskapen för och bekämpningen av informationskrigföring är en viktig del av det finländska samhällets resiliens. När det gäller att bekämpa skadlig och illvillig informationspåverkan är det viktigt att identifiera källan till påverkan och rätta felaktiga uppgifter.

Digitaliseringen och rymden

(57) Med digitalisering förstås inom Försvarmakten utveckling av verksamheten med hjälp av informationsteknik och information. I anslutning till främjandet av digitaliseringen inleddes inom Försvarmakten ett digitaliseringsprogram 2021. Tyngdpunkten i programmet ligger på utveckling av kompetensen och verksamhetssätten i anslutning till digitaliseringen. Digitaliseringens kapacitet syns som en förändring i Försvarmaktens alla funktioner och återspeglas i synnerhet i sättet att utveckla de tjänsterna som den nya tekniken möjliggör.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

(58) Artificiell intelligens är den viktigaste förmåga som eftersträvas genom digitaliseringen. Artificiell intelligens är inte en ny teknik, utan tillämpningar som baserar sig på artificiell intelligens har utvecklats under flera årtionden. Digitaliseringen och utvecklingen av system med autonoma drag har dock gett helt nya möjligheter att utnyttja artificiell intelligens. Utskottet konstaterar att det finns ett behov av en bredare samhällelig debatt om ny teknik och i synnerhet om utnyttjandet av artificiell intelligens.

(59) Enligt uppgift är digitaliseringen en nödvändig del av Försvarsmaktens kontinuerliga utveckling av verksamhet för att upprätthålla och utveckla ett trovärdigt försvar. Med hjälp av digitalisering kan man förbättra kapaciteterna och möjliggöra nya kapaciteter som baserar sig på information och datamassor och därigenom stödja ledningen samt effektivisera verkställigheten. Inom Försvarsmakten kan artificiell intelligens utnyttjas särskilt för att effektivisera förvaltningen, utveckla värnplikten, förbättra logistikens kostnadseffektivitet och påskynda det operativt-taktiska beslutsfattandet.

(60) Enligt inkommen utredning används obemannade system i alla försvarsgrenar, på land, till havs, i luften och i rymden. I framtiden kan man se att obemannade system blir en naturlig del av de övergripande systemen och fungerar smidigt parallellt med bemannade system. Utskottet konstaterar att man i fråga om autonoma vapensystem bör beakta att det i sista hand är människor som beslutar om användningen av dem, även om något element i systemet är obemannat och i vissa fall kan innefatta begränsad självständig funktionsförmåga. Således gäller internationell humanitär rätt och internationell straffrätt också vapensystem med autonoma drag.

(61) Utskottet betonar att den tekniska utvecklingen inte längre uteslutande ligger i staternas händer eller styrs av militära behov, utan att tekniken i hög grad utvecklas av företag. Trots att de stora plattformsföretagen verkar dominera utvecklingen, görs många nya innovationer också i små dynamiska företag, som sedan ofta köps av de stora. Genom snabba tekniska förändringar, tillgång till information och omfattande effekter kan också små aktörer utmana ett stort företag eller rentav en statlig aktör.

(62) Rymdverksamheten och utnyttjandet av rymden går hand i hand med digitaliseringen och det autonoma beslutsfattande som baserar sig på artificiell intelligens. Alla dessa tekniker används både inom civil och försvarsrelaterad teknik. Utskottet konstaterar att en sådan dubbel användning av teknik och förmågor representerar en förnuftig användning av nationella resurser i en liten samhällsekonomi som Finland.

(63) I redogörelsen påpekas det att rymdförsvaret skyddar försvarets funktioner och det övriga samhället mot hot som riktas från rymden samt tryggar att de ur samhällets synvinkel kritiska rymdsystemen och rymdtjänsterna fungerar under alla förhållanden. En viktig iakttagelse i redogörelsen är att försvarsmaktens och andra myndigheters verksamhet är allt mera beroende av rymdsystem.

(64) Rymdverksamheten har en stor strategisk betydelse för det finländska samhället, den nationella säkerheten och beslutsfattandet inom olika förvaltningsområden. Funktioner som är kritiska ur samhällets synvinkel, bland annat trafik- och luftfartstjänster, datakommunikationssystem, navigationsinformation och geografisk information, väderprognostisering och tjänster för jord-

Betänkande FsUB 4/2021 rd

och skogsbruket, baserar sig på lösningar som satelliterna erbjuder. Därför är tillgången till satellitdata, dess mottagnings- och processförmåga och en rymdlägesbild näst intill i realtid centrala förmågor som måste upprätthållas nationellt.

(65) Enligt uppgift kräver Finlands säkerhetsintressen och ekonomiska intressen att Finland har en nationell rymdlägescentral. En sådan central kan inrättas med relativt små insatser utifrån befintliga betydande nationella förmågor. Lägescentralen garanterar Finland självförsörjning vid övervakningen av riskerna i anslutning till rymden och rymdverksamheten, men gör å andra sidan också Finland till en trovärdig och godtagbar internationell samarbetspartner.

(66) Enligt sakkunniga som utskottet hört har Meteorologiska institutet, Lantmäteriverket, Flygvapnet och olika ministerier i samarbete kartlagt möjligheterna att inrätta en rymdlägescentral. Dubbel användning har varit en central princip i planeringen av lägescentralen. Utskottet anser det viktigt att projektet genomförs målmedvetet. Utskottet påpekar att rapporten ger ett starkt stöd för följande tänkande: Försvarsmakten utvecklar sin förmåga att upprätthålla en rymdlägesbild dygnet runt i samarbete med andra myndigheter och internationella partner.

CENTRALA FAKTORER SOM PÅVERKAR FÖRSVARSFÖRMÅGAN

Värnplikten i Finland

(67) Värnplikten är grunden för Finlands försvarslösning. Värnpliktssystemet producerar en bred reserv, vilket gör det möjligt att försvara hela landet. Av Finlands krigstida styrka är 95 procent reservister. I redogörelsen konstateras det att utbildningen av reserven effektiviseras genom att utveckla olika övningsformer: repetitionsövningar, frivilliga övningar som Försvarsmakten ordnar, frivillig försvarsutbildning samt reservisternas självständiga utvecklande av det egna kunnandet inklusive möjligheter till skjutövning. Utskottet hänvisar i detta sammanhang till sitt utlåtande om regeringens årsberättelse 2019 (FsUU 3/2020 rd), där det säger att ikraftträdandet av en eventuell blyförordning inte får försämma reservistorganisationernas och det frivilliga försvarets verksamhetsförutsättningar och övningsverksamhet.

(68) Utskottet betonar att en absolut förutsättning för att upprätthålla reservkompetensen är att det hålls tillräckligt många repetitionsövningar. I regeringsprogrammet för statsminister Marins regering fastställs att antalet repetitionsövningar stegvis ska höjas under valperioden i takt med att antalet anställda vid försvarsmakten ökar. Målet är en ökning med cirka 20 procent från nuvarande nivå. Med andra ord ska det i slutet av valperioden utbildas något under 22 000 reservister per år. Enligt de sakkunniga som utskottet hört krävs det ännu fler repetitionsövningar för att säkerställa trovärdigheten hos den stora reserven i Finland. Utskottet anser att målet för nästa valperiod kan vara att utbilda cirka 25 000 reservister per år.

(69) Enligt inkommen utredning är de kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst av stor betydelse för reservens volym och kvalitet. Reservens minskar på 2030—2040-talen i takt med att antalet män i åldersklassen minskar. Mot denna bakgrund vill Försvarsmakten ytterligare öka antalet kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst till cirka 2 000 per år. Utskottet anser att detta mål är bra och konstaterar att en ökning av antalet kvinnor fördjupar försvarets samhälleliga verkningar och försvarsvilja samt ökar jämlikheten och jämställdheten mellan män och kvinnor. Genom att öka

Betänkande FsUB 4/2021 rd

antalet kvinnliga beväringar breddas också rekryteringsbasen och fler kvinnor får möjlighet att söka sig till militära yrken och internationella krishanteringsuppdrag.

(70) Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att det ur det militära försvarets perspektiv inte finns några betydande behov av att ändra det nuvarande värnpliktssystemet. Förändringarna i omvärlden, befolkningen, samhället (särskilt jämställdhetsdebatten) och tekniken medför dock ett behov av att se över värnpliktssystemet. Utskottet konstaterar att utvecklandet av värnplikten behandlas av en parlamentarisk kommitté som kommer att lämna sin slutrapport under 2021. Utskottet betonar att kommitténs utvecklingsriktlinjer för värnplikten bör genomföras omedelbart och att tillräckliga resurser för reformarbetet måste säkerställas.

Försvarsmaktens resurser och personal

(71) Redogörelsen konstaterar att det säkerställs att försvarsförmågan upprätthålls och utvecklas på ett sätt som är förenligt med utvecklingen i omvärlden. De detaljerade finansieringsbesluten fattas som en del av uppgörandet av planerna för den offentliga ekonomin samt budgetpropositionerna. Finlands försvarsbudget år 2021 uppgår till sammanlagt 4,6 miljarder euro, vilket är ungefär 1,8 procent av bruttonationalprodukten. I försvarsbudgeten inkluderas enligt internationell praxis också militärpensioner, en del av Gränsbevakningsväsendets utgifter och utrikesministeriets andel av utgifterna för militär krishantering. Beräknat på detta sätt är BNP-andelen i år cirka 2,1 procent.

(72) Utskottet noterar att finansieringen av strategiska kapacitetsprojekt har en betydande inverkan på årsvariationerna i försvarsbudgeten under redogörelseperioden. Försvarsbudgeten hålls på en högre nivå under de strategiska upphandlingsprojekten på 2020-talet, varefter den återgår till den tidigare nivån. Riksdagen har godkänt fullmakter för finansiering av de båda strategiska kapacitetsprojekten. Fullmakten för Flottilj 2020 uppgår till sammanlagt cirka 1,3 miljarder euro. Den fulla ersättningen av Hornets prestationsförmåga och införandet av ett nytt system (HX-projektet) måste i sin tur kunna genomföras med en finansiering på 10 miljarder euro enligt prisnivån 2021. I HX-projektet har det i fråga om drifts- och underhållskostnaderna fastställts en övre gräns på 10 procent av den årliga försvarsbudgeten.

(73) Finansutskottet konstaterade i sitt utlåtande om försvarsredogörelsen (FiUU 10/2021 rd) att det är nödvändigt att försvarsförvaltningen på ett realistiskt sätt bedömer livscykelkostnaderna för de olika alternativen i upphandlingen, för att man ska kunna försäkra sig om att de maximala belopp för finansiering som den politiska styrningen ställer inte överskrids. Det bör också beaktas att prishöjningen för försvarsmateriel är snabbare än den genomsnittliga prishöjningen. Försvarsutskottet anser att det perspektiv som finansutskottet lyft fram är viktigt: för att hela försvarssystemet ska fungera krävs det att drifts- och underhållskostnaderna för de nya multifunktionella jaktplanen inte överstiger 10 procent av den årliga försvarsbudgeten.

(74) De arbetshälsorelaterade utmaningarna för försvarsmaktens personal har varit aktuella i flera år, och utskottet har regelbundet uppmärksammat denna fråga. Flexibilitetskraven på Försvarsmaktens personal är redan nu höga till följd av de ökade uppgifterna och kraven med avseende på beredskapen, beväringar- och reservistutbildningen som kvalitativt och kvantitativt ska vara till-

Betänkande FsUB 4/2021 rd

räcklig, breddningen av uppgiftsfältet för det frivilliga försvaret, de nya uppgifterna inom cyberförsvar och militär underrättelseverksamhet samt det omfattande internationella samarbetet.

(75) Försvarsredogörelsen konstaterar att personalens ork i arbetet och funktionsförmåga stöds genom högklassigt ledarskap i fråga om arbetstid och arbetsförmåga, genom att använda och utveckla flexibla arbetsmetoder och arbetstidsformer, analysera resultatet av personalenkäter och reagera på framkomna utvecklingsområden. Dessutom granskas möjligheterna att utveckla tjänste- och arbetsvillkoren för Försvarsmaktens personal inom ramen för finansieringsresurserna. Utskottet anser det viktigt att försvarsförvaltningen för en kontinuerlig dialog med personalorganisationerna om hur man kan vidareutveckla arbetshälsan. Enligt uppgift ska försvarsmaktens personalstrategi uppdateras 2022. Det är nödvändigt att som ett led i strategiarbetet bedöma denna fråga.

(76) Mot bakgrund av det som sagts anser utskottet att det är mycket viktigt att man i redogörelsen fastställer att försvarsmaktens personalstyrka på cirka 12 000 personer (8 000 soldater och 4 000 civila) utökas med 500 årsverken fram till slutet av 2020-talet. Det förutsätter en permanent nivåhöjning på omkring 38 miljoner euro per år. Regeringen har redan tidigare beslutat öka personalen med 100 årsverken under innevarande valperiod, vilket har beaktats i den gällande planen för de offentliga finanserna för 2022—2025.

(77) Redogörelsen fastställer dessutom antalet kontraktsanställda militärer till 350 årsverken, vilket gör det möjligt att nå målet om antalet utbildare för beväringar (2,5 utbildare per trupp). Enligt redogörelsen innebär detta en ökning med 80 årsverken. Kostnadseffekten av det ökade antalet kontraktsanställda militärer har inte bedömts i redogörelsen, men i finansutskottets utlåtande konstateras att kostnadseffekten av detta är cirka 2,1 miljoner euro per år.

(78) Finansutskottet konstaterar i sitt utlåtande att riksdagen under flera år har varit tvungen att öka anslagen för att nå de mål som satts upp för anställning av avtalssoldater. Liksom finansutskottet anser försvarsutskottet att det är viktigt att tillräckliga anslag i fortsättningen i sin helhet ingår i regeringens rambeslut och budgetpropositioner. Försvarsutskottet anser att systemet med kontraktsanställda militärer i sin helhet behövs och är bra, även om de kontraktsanställdas kompetensbas är snävare än den egentliga yrkesutbildade personalens. Systemet med kontraktsanställda militärer är också en bra rekryteringskanal för Försvarsmakten.

(79) Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att minskningen av Försvarsmaktens personalstyrka med 2 300 personer 2012—2015 i samband med försvarsmaktsreformen har med beaktande av förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön visat sig skada funktionsförmågan. Nu utökas styrkan under redogörelseperioden, men med beaktande av behoven kan det anses vara den minsta ökning med vilken Försvarsmakten klarar av sina lagstadgade uppgifter. I ökningen av personalen bör man å andra sidan också beakta att Försvarsmakten har förmåga att rekrytera ytterligare personal motsvarande cirka 100 årsverken per år. Utskottet anser att denna ökningstakt tillåter att Försvarsmaktens personalbehov bedöms på nytt i samband med nästa försvarsredogörelse. Det är ytterst viktigt att de personalriktlinjer som presenteras i redogörelsen genomförs fullt ut. Mot den bakgrunden bör man undvika att personalen blir föremål för nedskärningar i planen för de offentliga finanserna 2022—2025.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

Utvecklingen av armén, flygvapnet och marinen

(80) Enligt uppgift finns det i armétruppernas materiel mycket som är kritiskt med tanke på beredskapen och vars användbarhet bör säkerställas i alla situationer. Armén har lyckats skaffa mycket material kostnadseffektivt, men underhållet av en del av materielen är dyrt på grund av dess ålder. Situationen för de operativa trupperna och deras kapacitet är för närvarande på en god nivå. Upphandlingarna och utbildningen av trupperna under det senaste decenniet har lagt en god grund för upprätthållandet av de operativa truppernas prestationsförmåga samtidigt som de lokala trupperna utvecklas på 2020-talet.

(81) Marinens viktigaste uppgifter är fortfarande att övervaka och trygga den territoriella integriteten, att flexibelt reglera och upprätthålla beredskapen, att utveckla beredskapstruppernas förmåga att reagera samt att utbilda de värnpliktiga på ett högklassigt och effektivt sätt. Marinen utvecklar förmågan att ge och ta emot internationellt bistånd. Vid utvecklandet av sjöförsvaret betonas under redogörelseperioden beredskap, eldanvändning, lägesbild, stridsuthållighet, avståndswerkande vapensystem och undervattenskrigföring. I början av redogörelseperioden ligger tyngdpunkten i utvecklandet av marinens nya kapaciteter på ibruktagandet av fyra multifunktionskorvetter i enlighet med det strategiska projektet Flottilj 2020 samt utvecklandet av ytavvärjningsförmågan och kustförbandens funktionsförmåga.

(82) Den kapacitet som flygvapnets jaktplan F/A-18 Hornet står för ska enligt planerna upprätthållas till slutet av 2020-talet. De sista Hornet-jaktplanen tas ur bruk 2030. Den viktigaste faktorn i utvecklingen av stridsförmågan är HX-projektet, som ska ersätta Hornet-jaktplanen och producera kapacitet under andra hälften av 2020-talet. Den ledande tanken bakom flygvapnets stridsmetod är att klara sig till strid, att agera decentraliserat och att leda resurserna centraliserat. Stridsmetodens stridsuthållighet baserar sig på decentralisering som bygger på ett kostnadseffektivt system med reservister.

Utvecklingen av lokalförsvaret

(83) Indelningen av Försvarsmaktens trupper förnyas under redogörelseperioden så att det tidigare använda begreppet territoriella trupper slopas. Enligt redogörelsen indelas Försvarsmaktens styrkor (280 000 soldater) i operativa trupper och lokala trupper. De sakkunniga som utskottet hörde ansåg att det nya truppkonceptet är bra och tydligt. Utskottet instämmer i denna bedömning och påpekar att man nu i stor utsträckning återgår till det tidigare konceptet med allmänna trupper och lokala trupper. De lokala trupperna hörde som truppkategori till försvarsmaktens krigstida sammansättningar under de sista decennierna på 1900-talet. På 1990-talet upphörde de att vara en egen grupp och införlivades begreppsmässigt med de territoriella trupperna. Nu slopas begreppet territoriella trupper, och i framtiden kommer det alltså att finnas endast två truppkategorier: operativa trupper och lokala trupper.

(84) Enligt redogörelsen utvecklas lokalförsvaret till en helhet av militära förmågor som täcker hela landet, och som för sin del förebygger och bekämpar även bredspektrig påverkan. De lokala trupperna bildar ett riksomfattande nätverk, som förmår utöva ett mångsidigt och krävande myndighetssamarbete. De lokala trupperna utgör en del av totalförsvaret och samarbetar nära med lokala myndigheter och andra lokala samarbetspartner. Genom att nätverka lokalt i det omgivande

Betänkande FsUB 4/2021 rd

samhället förbättrar man resiliensen och gör det möjligt att bemöta bredspektrig påverkan. Målet är ett konkret och starkt samarbete, kännedom om regionala och lokala aktörer, fungerande samarbetsrelationer, standardiserade och testade arbetssätt och regelbundna övningar.

(85) De lokala trupperna används till upprättande av trupper, stridsuppgifter, skydd av objekt och stöd av andra myndigheter samt samhället. De lokala trupperna skyddar objekt som är viktiga för försvaret och samhällets övriga funktioner och deltar i återställandet av funktionerna efter störningar. De lokala trupperna deltar i cyberförsvaret genom att utnyttja den kompetens som reservisterna har förvärvat i civilsamhället.

(86) Den materiella utvecklingen av de lokala trupperna kommer att genomföras inom ramen för de avsatta resurserna. Riktlinjerna för utveckling av de lokala truppernas materiella kapacitet har tagits in i det gällande utvecklingsprogrammet för Försvarsmakten. De lokala trupperna utrustas beroende på region, uppdrag och beredskapskrav med uppdaterat och effektivt material. I de lokala truppernas verksamhet utnyttjas i högre grad än tidigare olika kostnadseffektiva kommersiella system som används i det civila samhället. Därigenom minskar behovet av dyr militärteknik. Exempel på sådana system är minihelikoptrar samt smarttelefonbaserade lösningar för lägesbild och kommunikation.

(87) De lokala truppernas repetitionsövningar och frivilliga övningar utökas i takt med att de territoriella trupperna utgår ur truppstrukturen. För reservisterna är det mycket bra att utvecklingen av de lokala trupperna ger reservisterna möjlighet att aktivt delta i försvaret och att göra karriär i meningsfulla uppgifter på olika nivåer under undantagsförhållanden. Utskottet anser det vara viktigt att Försvarsmakten snabbt utvecklar de elektroniska tjänsterna för reservister så att reservisterna kan uppdatera sina egna uppgifter och anmäla intresse för olika uppgifter inom Försvarsmakten.

(88) Enligt uppgift kommer de lokala trupperna att utgöra en betydande del av arméns prestationsförmåga, och deras insatser möjliggör användningen av de operativa trupperna. Försvarets förebyggande kapacitet baserar sig på hög beredskap att inrätta de viktigaste trupperna och systemen samt på beredskapsenheter som redan under normala förhållanden är i hög beredskap. Arméns insatser genomförs av trupper i grundläggande beredskap, lokala slagkraftiga trupper i hela landet och operativa förband för avgörande strider.

Försörjningsberedskapen och den inhemska försvarsindustrin

(89) Med försörjningsberedskap avses att befolkningens uppehälle, produktion som är nödvändig och kritisk för landets näringsliv och för försvaret samt tjänster och infrastruktur säkras i allvarliga störningssituationer och undantagsförhållanden. Militär försörjningsberedskap är ett underbegrepp som avser de försörjningsberedskapsåtgärder som syftar till att säkra produktion, produktionskapacitet och tjänster och infrastruktur som är nödvändiga särskilt för försvaret. Enligt redogörelsen ska man i alla situationer också genom den civila och den militära försörjningsberedskapen bereda sig på påtryckning och användning eller hot om användning av militära maktmedel mot Finland. Utskottet lyfter i detta sammanhang fram de brister i försörjningsberedskapen som avslöjats genom covid-19-pandemin och konstaterar att spannmål förvaras i någon mån i de statliga beredskapslager som upprätthålls av Försörjningsberedskapscentralen. Däremot finns

Betänkande FsUB 4/2021 rd

det inga egentliga livsmedel i lagren. Utskottet understryker den inhemska matproduktionens betydelse för den nationella försörjningsberedskapen.

(90) Statsrådet har ställt upp allmänna mål för försörjningsberedskapen (1048/2018). I målen fastställs beredskapsnivån och den närmaste framtidens prioritetsområden med beaktande av minimibehoven hos befolkningen, näringslivet och försvaret. Arbets- och näringsministeriet bereder för närvarande en uppdatering av beslutet om målen med försörjningsberedskapen. Även den militära försörjningsberedskapens behov och mål ska bedömas i samband med uppdateringen 2021—2022. Enligt uppgift kommer bland annat utveckling av lagringssystemet och olika pool-funktioner att utgöra strategiska prioriteringar för den militära försörjningsberedskapen 2021—2023.

(91) Redogörelsen konstaterar att den materiella självförsörjningsgraden ännu inte är tillräckligt hög. I synnerhet anskaffningarna av reservdelar och ammunition måste således fortsätta. Dessutom utmanar den nya tekniken Finlands försvar, men å andra sidan skapar den också nya möjligheter som bör utnyttjas fullt ut i samarbete med den inhemska industrin. Den omfattande kompetens som försvaret behöver kan inte upprätthållas och utvecklas enbart inom Försvarmakten. Säkerställandet och utvecklandet av den kritiska kompetensen och den inhemska försörjningsberedskapen förutsätter långsiktigt samarbete med industrin, universiteten, forskningsinstituterna och teknologiföretagen samt tillräckliga satsningar på forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet inom försvaret.

(92) Det är enligt utskottet rationellt att Försvarsförvaltningen koncentrerar sin egen forskning och utveckling både nationellt och i det internationella forskningssamarbetet till de kompetensområden som är kritiska för försvarsförvaltningen eller som man inte kan inhämta på något annat håll. Försvarmakten använde 2 procent av utgifterna för det militära försvaret (exklusive strategiska projekt) för forsknings- och utvecklingsverksamhet, således cirka 48 miljoner euro år 2020.

(93) Trots teknik och kompetens av hög standard har vår egen försvarsindustri begränsad kapacitet och många viktiga vapensystem måste köpas utomlands. Utskottet framhåller att Finland självt måste ha den industriella och teknologiska kompetens som behövs för att ha de kritiska systemen i drift och självständigt kunna använda dessa under alla omständigheter. Med avseende på den militära försörjningsberedskapen måste försvarmakten ha kapacitet för reparation och underhåll av flygvapnets multifunktionella jaktplan och marinens korvetter samt dessutom behövlig inhemsk kompetens under systemens hela livscykel. Den här kompetensen finns huvudsakligen inom den inhemska försvarsindustrin.

(94) Försvarmaktens forskning och utveckling är en väsentlig del av bedömningen av de faktiska livscykelkostnaderna för strategiska projekt och projektens riskhantering. Med dess hjälp får vi den förståelse som behövs exempelvis om systemens kapacitetskrav, servicekoncept och den utveckling av den nationella kompetensen som behövs för att använda och upprätthålla systemen under kristider.

(95) Utskottet betonar att också olika partnerskapsarrangemang som Försvarmakten ingår har en mycket viktig roll i granskningen av försörjningsberedskapen. Inom försvarmakten delas partnerskapen in i tre olika nivåer beroende på hur kritiska tjänsterna är och vilket genomslag de

Betänkande FsUB 4/2021 rd

har i försvarsmaktens kärnverksamhet. Partnerskapsnivåerna är strategiskt partnerskap, partnerskap och köpta tjänster. Den djupaste formen är det strategiska partnerskapet. Försvarsmaktens strategiska partner är för närvarande Millog Ab, Leijona Catering Oy, Patria Abp, Suomen Turvallisuusverkko Oy, Nammo Lapua Oy och Insta Oy. Utgångspunkten för ett strategiskt partnerskap är en avtalsbaserad, förtrolig, hållbar och långvarig samarbetsrelation som består också i undantagsförhållanden.

(96) Grunden för att säkerställa funktionsförmågan under undantagsförhållanden är att partnerna har beredskap att upprätthålla verksamheten i olika allvarliga störningssituationer under normala förhållanden. Dessa störningar beskrivs till exempel i samhällets säkerhetsstrategi. Det är viktigt att Försvarsmakten fördjupar samarbetet med strategiska partner redan under normala förhållanden, särskilt i funktioner som har ett nära och direkt samband med planering, byggande, underhåll och användning av kapaciteter. Härigenom garanteras effektiva och snabba insatser också under undantagsförhållanden och en flexibel reglering av beredskapen. Det är också viktigt att försvarsministeriets partnerskapsstrategi och genomförandet av den också identifierar partnerskapens konsekvenser för det finländska industriella fältet och att se till att partnernas underleverantörskedjor fungerar.

(97) Redogörelsen konstaterar att den inhemska försvarsindustrins exportförutsättningar och internationalisering stöds och att exporten av försvarsmateriel stöder den militära försörjningsberedskapen, med iakttagande av de internationella förpliktelserna. Finansutskottet säger i sitt utlåtande att det för att trygga en lönsam verksamhet inom den inhemska försvarsindustrin är viktigt att också främja dess exportmöjligheter.

(98) Försvarsutskottet anser att en tillräcklig inhemsk försvarsmaterielproduktion är en helt nödvändig förutsättning för att den militära försörjningsberedskapen ska kunna tryggas. Utskottet påpekar att den finländska försvarsindustrin också har en betydande sysselsättande effekt; den sysselsätter direkt över 5 000 personer. Utskottet konstaterar utifrån inkommen utredning att kravet på 30 procents (3 miljarder euro) industriellt samarbete inom HX-projektet kan innebära cirka 20 000—25 000 årsverken i högteknologiska företag under hela det industriella samarbetet och utöver det som krävs under materielens livscykel. Enbart Försvarsmaktens upphandlingar kan inte upprätthålla den försvarsindustriella kompetensen i Finland, så därför är det viktigt att stödja och trygga finländska företags möjligheter att exportera försvarsmateriel samt reservdelar och underhåll. Utskottet anser att man i fråga om exportmöjligheterna bör sträva efter att alla EU-länder har en så enhetlig och konsekvent politik för exporttillstånd som möjligt, eftersom alla är bundna av samma exportbestämmelser. En viktig princip är också den i redogörelsen inskrivna uppfattningen att en ansvarsfull exportkontroll grundar sig på omsorgsfull prövning från fall till fall. Utskottet påpekar att exporten av försvarsmateriel alltid också har en utrikes- och säkerhetspolitisk dimension.

(99) Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att den inhemska försvarsindustrin på många sätt är integrerad med det finska försvarssystemet, försörjningsberedskapen och upprätthållandet av systemen samt det internationella försvarsindustrisamarbetet. Det är ytterst viktigt att den kritiska försvarsindustrin, kompetensen och serviceproduktionen bevaras i Finland. I detta sammanhang lyfter utskottet fram lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011 — FsUB 3/2011 rd), som baserar sig på ett EU-direktiv.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

(100) Ett centralt mål med direktivet var att ge företagen lika möjlighet att konkurrera om försvars- och säkerhetsupphandlingar inom EU. Enligt uppgift är försvarsmaterielmarknaden inom EU trots direktivet fortfarande mycket protektionistisk och de stora unionsländerna riktar 90—95 procent av sin upphandling till företag i det egna landet. Det är mycket beklagligt att EU:s inre marknad för försvarsmateriel inte fungerar trots att direktivet har varit i kraft i tio år. Att utan öppen konkurrens rikta upphandlingarna till nationella företag höjer avsevärt kostnaderna och leder till en fragmentering av marknaden, och därigenom till att Europas relativa konkurrenskraft försvagas i den globala konkurrensen. Situationen återspeglas också i kapaciteten hos de europeiska ländernas väpnade styrkor: genom bättre samarbete och med hjälp av marknaden skulle man med de nuvarande medlen kunna upprätthålla en högre försvarsförmåga eller uppnå nuvarande försvarsförmåga till lägre kostnad.

(101) Utskottet konstaterar att Finland långt in på 2000-talet hade som mål att minst 50 procent av upphandlingarna av försvarsmateriel skulle riktas till hemlandet (se t.ex. FsUU 8/2010 rd). Det är i dag svårt att nå detta mål, inte minst därför att den finländska försvarsmaterielproduktionen inte svarar mot alla Försvarsmaktens behov (t.ex. missilvapen). Dessutom är försvarsmaterielproduktionen i stor utsträckning förknippad med internationellt samarbete. På grund av det som sägs ovan måste upphandlingar i betydande grad riktas till utlandet.

(102) Utskottet betonar att Finland i högre grad än för närvarande bör utnyttja de krav på försörjningstrygghet som kan ställas med stöd av lagen om försvars- och säkerhetsupphandling. Kraven på försörjningstrygghet får inte leda till diskriminering på grund av nationalitet, men det kan uppställas objektiva och prestationsbaserade villkor som avser beredskap och undantagsförhållanden. Därigenom kan Försvarsmakten rikta upphandlingar till hemlandet i större utsträckning än för närvarande. Det är dock alltid viktigt att eftersträva kostnadseffektiva upphandlingar som är optimala med tanke på försvarsförmågan.

Försvarsmaktens lokaler, hållbar utveckling och befolkningsskydd

(103) Genom försvarsreformen 2015 fastställdes Försvarsmaktens nuvarande lednings- och förvaltningsstruktur, placeringen av truppförband och funktioner samt tjänsternas geografiska täckning. Försvarsmakten planerar för närvarande inga betydande projekt för inrättande eller nedläggning av truppförband, och verksamheten utvecklas utifrån den nuvarande garnisonsstrukturen. Placeringen av försvarsmaktens enheter och funktioner påverkas av utbildningsmöjligheterna under normala förhållanden samt av förberedelserna för undantagsförhållanden. Det nuvarande nätverket av övningsområden möjliggör den övningsverksamhet som förutsätts under normala förhållanden och undantagsförhållanden. Under redogörelseperioden inleds en utredning om utvecklande av den infrastruktur som försvaret och den militära försörjningsberedskapen behöver. Avgränsningen av utredning och sättet att genomföra den planeras under 2022.

(104) Den statliga fastighetsegendom som Försvarsmakten använder i sin verksamhet har vid ingången av 2021 koncentrerats till affärsverket Försvarsfastigheter (se FsUB 2/2020 rd). Målet med fastighetsreformen var att integrera beredskapen och säkerheten i anslutning till fastigheter med all annan verksamhet som hänför sig till fastighetsinnehav samt att förenkla verksamhetsmodellen och stabilisera lokalkostnaderna på nuvarande nivå. Den nya verksamhetsmodellen kommer att bedömas i en redogörelse som lämnas till riksdagen hösten 2022.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

(105) Enligt inkommen utredning har samarbetet mellan Försvarmakten och Försvarsfastigheter börjat bra och motsvarar de uppställda målen. Den nya verksamhetsmodellen upplevs som tydligare än tidigare. De största utmaningarna hänför sig kostnadsbesparingsmålen.

(106) När Försvarsfastigheter inrättades höjdes det årliga anslaget för underhåll från 19 miljoner euro till 33 miljoner euro. Dessutom används ett så kallat investeringsanslag, av vilket cirka 25 procent användes för ombyggnad åren 2001—2019. Avsikten är att höja också denna andel, varvid det årliga anslaget för ombyggnader uppskattas till cirka 25—30 miljoner euro från och med 2022. Utskottet välkomnar tilläggsanslaget för att minska det eftersatta underhållet och åtgärda exempelvis problem med inomhusluften i garnisonerna. Den ökade finansieringen har också gjort det möjligt att inleda projekt som förbättrar fastigheternas energieffektivitet och projekt som syftar till att avstå från oljeeldning i fastigheterna.

(107) Försvarmaktens verksamhet är under både normala förhållanden och undantagsförhållanden i många avseenden beroende av samhällets infrastruktur. Till exempel måste flygplatsnätverket och flygtrafikapparaturen tillåta att Försvarmakten i alla beredskapslägen fullgör sina lagstadgade uppgifter och genomför övningar som hänför sig till uppgifterna. Utskottet lyfter i detta sammanhang fram det så kallade FINEST-projektet. Fintraffic Flygtrafiktjänst Ab svarar för kontrollen av användningen av det finländska luftrummet samt för flygvägs- och flygtrafiktjänsterna på 22 flygplatser i Finland. Till kunderna hör också flygvapnet, eftersom Finland har ett integrerat gemensamt flygtrafikledningssystem för civil och militär luftfart. Fintraffic har redan i flera år arbetat med projektet FINEST, vars syfte är att i samarbete med det estniska flygtrafikföretaget EANS sammanföra det finländska och det estniska luftrummet.

(108) Utskottet menar att en konstellation där det militärt alliansfria Finland och Natolandet Estland inleder ett sådant gemensamt projekt inte är problemfri, i synnerhet inte ur säkerhets- och försvarspolitisk synvinkel. Utskottet betonar att man bör hålla fast vid de stränga ramarna för projektet: Finland ska ha kontroll över det egna luftrummet och beslutanderätt i alla situationer i hemlandet, Försvarmakten ska kunna utföra sina lagfästa uppgifter och flygsäkerheten och flygvapnets verksamhetsbetingelser måste tryggas.

(109) Utskottet anser i likhet med redogörelsen (s. 50) att det är viktigt att bekämpa klimatförändringen och främja koldioxidneutralitet. Utskottet påpekar att det minskade beroendet av importerade fossila bränslen också är av betydelse för försörjningsberedskapen. Minskningen av klimatutsläppen får dock inte försvaga eller äventyra den militära kapaciteten eller fullgörandet av Försvarmaktens lagstadgade uppgifter. I praktiken innebär detta en kontrollerad övergång till nya drivkraftslösningar i takt med den pågående energiomställningen, samtidigt som försörjningsberedskapen och den nationella säkerheten säkerställs.

(110) Enligt inkommen utredning uppdateras som bäst försvarmaktens energi- och klimatprogram från 2014. Det nya programmet ska bli klart våren 2022. Där uppställs mål och beskrivs de åtgärder genom vilka Försvarmakten stöder regeringens mål om koldioxidneutralitet. Utgångspunkten är att minska utsläppen utan att samtidigt minska verksamhetsvolymen.

(111) Försvarmakten fortsätter att utveckla miljöansvaret enligt den år 2020 uppdaterade miljöstrategin och planen för dess genomförande. En offentlig miljörapport utarbetas årligen. Miljö-

Betänkande FsUB 4/2021 rd

strategin siktar på målbilden för 2032, där miljöansvaret är bättre integrerat än med andra processer och där hanteringen av miljörisker och minskningen av miljöolägenheter är föregripande och effektiv. Metoderna för att uppnå målbilden är bland annat ett fullskaligt införande av ett miljösystem som omfattar hela Försvarsmakten, ökad utbildning i miljöskydd för beväringar och personal, aktiv kommunikation, beaktande av miljöaspekter vid upphandling och ökad medvetenhet om koldioxidavtryck, effektivisering av miljöskyddet vid skjutverksamhet och övningsverksamhet samt genomförande av åtgärder för energieffektivitet och klimatansvar.

(112) Bekämpningen av klimatförändringen och uppnåendet av koldioxidneutralitet förutsätter bland annat att vindkraften byggs ut avsevärt. Vindkraftverk kan dock på vissa områden störa territorialövervakningen, myndighetsförbindelserna och Försvarsmaktens verksamhetsförutsättningar, såsom användningen av övningsområden. Byggandet av ett vindkraftverk förutsätter därför i enlighet med vedertagen praxis ett positivt utlåtande av Försvarsmakten. Enligt inkommen utredning bör det genom lag föreskrivas om utlåtandeförfarandet, för att därigenom säkerställa försvarets verksamhetsbetingelser och genomförandet av Försvarsmaktens lagstadgade uppgifter. Utskottet anser att en sådan ny lag behövs, eftersom man genom den också tydligare än tidigare kan fastställa var och hur olika vindkraftsprojekt kan genomföras också med beaktande av försvarets intressen.

(113) Enligt uppgift har Försvarsmakten hittills förordat byggandet av närmare 14 000 vindkraftverk, vilket är över tio gånger mer än vad som faktiskt har byggts. Det finns alltså outnyttjad potential för utbyggnad av vindkraft, också i östra Finland, som är det mest utmanande området med tanke på samordningen av vindkraftsutbyggnaden och försvaret. Utskottet konstaterar att Finlands territorialövervakningssystem är optimerat för övervakningen av vårt lands gränser och också av EU:s östgräns och att det för närvarande inte finns någon snabb teknisk lösning som skulle tillåta en obegränsad utbyggnad av vindkraften. Enligt de sakkunniga som utskottet har hört fortsätter arbetet för att samordna vindkraftsutbyggnaden och territorialövervakningen aktivt, med målet att öka vindkraftsproduktionen i den utsträckning som krävs för koldioxidneutralitet men utan att försvarsförmågan äventyras.

(114) Med befolkningsskydd avses skyddande av människor och egendom och räddningsverksamhet under de undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd samt beredskap för dessa uppgifter. Befolkningsskyddet har långa traditioner i Finland och det finns för närvarande cirka 45 000 skyddsrum med plats för cirka 3,6 miljoner personer. Den riksomfattande strategin för befolkningsskyddet utarbetades 2006 och motsvarar inte dagens behov. Inte heller alla skyddsrum är i det skick som de nuvarande kraven förutsätter, och det finns inte tillräckliga resurser för inspektion av skyddsrum.

(115) I redogörelsen för den inre säkerheten konstateras det att det aktuella tillståndet för befolkningsskyddet, skyddsrummens och skyddsplatsernas skick och hur de är fördelade ska utredas 2021—2022. Utskottet anser att en sådan utredning är nödvändig och brådskande för att skapa en heltäckande riksomfattande bild av vilka åtgärder som krävs för att förbättra befolkningsskyddet. Utskottet påpekar att den gällande befolkningsskyddslagstiftningen inte längre motsvarar försvarsredogörelsens beskrivning av verksamhetsmiljön.

INTERNATIONELLT FÖRSVARSSAMARBETE

Fördjupat försvarssamarbete inom EU

(116) En av målsättningarna med det internationella försvarssamarbetet är enligt redogörelsen att utveckla förmågan att agera tillsammans med Finlands viktigaste partner i alla säkerhetssituationer, inklusive krissituationer. Det stärker Finlands säkerhet och skapar förutsättningar för koordinering och samordning av åtgärder då ett särskilt beslut fattats om det.

(117) Utskottet konstaterar att Europeiska unionen är en viktig aktör för Finland inom många politikområden, också utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Också utrikesutskottet lägger vikt vid Europeiska unionen som Finlands viktigaste referensram, kanal för påverkan och säkerhetsgemenskap när det gäller yttre förbindelser. I likhet med utrikesutskottet anser försvarsutskottet att det är viktigt att utvecklingen av EU:s försvarspolitik inte skapar nya skiljelinjer inom unionen.

(118) Enligt inkommen utredning förlorade EU cirka en femtedel av sina militära kapaciteter i och med Storbritanniens utträde ur EU. I och med brexit kommer Tysklands och Frankrikes betydelse för utvecklingen av EU:s försvarsdimension att öka.

(119) Finland stöder enligt redogörelsen att EU:s säkerhets- och försvarspolitik stärks och deltar aktivt i utformningen av EU:s gemensamma försvarspolitik. Utskottet delar redogörelsens uppfattning att det ligger i Finlands intresse att EU, enligt den utrikes- och säkerhetspolitiska globala strategin, kan försvara sina intressen, verka för stabilitet i sina närområden och stödja Europas försvar. Finland är berett att lämna och ta emot stöd och bistånd i enlighet med EU:s klausul om ömsesidigt stöd och bistånd (artikel 42.7 i EU-fördraget) och solidaritetsklausulen (artikel 222 i EUF-fördraget). Bistånd begärs och lämnas alltid baserat på nationella beslut.

(120) Utrikesutskottet påpekar i sitt utlåtande att stärkandet av EU:s försvarsdimension ofta beskrivs med olika termer: strategisk autonomi, försvarssamarbete, utveckling av försvarsdimensionen eller utveckling av försvarspolitik och till och med en europeisk armé. Utrikesutskottet efterlyser samstämmighet i användningen av termerna, vilket kan bidra till bättre förståelse för vad som eftersträvas och avses med utvecklingen av EU:s försvarspolitik. Försvarsutskottet anser att detta är viktigt och konstaterar att man i Finland när man talar om försvar avser territorialförsvaret eller försvaret av landet, medan man på andra håll i unionen med utvecklande av EU-försvaret närmast avser förmågan att inleda krishanteringsinsatser eller fördjupa materielsamarbetet.

(121) EU saknar emellertid de strukturer som möjliggör gemensamt försvar, såsom försvarsplanering och samordnad kommandostruktur. Det finns heller inga planer på att i EU bygga upp de här elementen, som är väsentliga i en militärallians. Försvarsutskottet konstaterar i detta sammanhang att flertalet av EU-länderna också är medlemmar i Nato (21/27). Deras territoriella försvar bygger på biståndsförpliktelsen i Nato.

(122) EU-fördragen möjliggör inte heller att gemensamma medel anslås för militärt försvar. Det har lett till en situation där till exempel EU:s stridsgrupper inte en enda gång har använts i opera-

Betänkande FsUB 4/2021 rd

tiv verksamhet, i stor utsträckning på grund av att kostnaderna för insatser som beslutats gemensamt av EU skulle falla på de länder som råkar ha jour i stridsgruppen.

(123) Inom EU:s försvarssamarbete har det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) en central roll. Grundtanken bakom Pesco är att villiga och kapabla unionsländer samarbetar i mindre grupper av länder för att utveckla en viss militär kapacitet. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att de olika samarbetsformerna inom Pesco är öppna för alla unionsländer som uppfyller kriterierna för samarbetet. Finland stöder enligt redogörelsen utvecklandet av Pesco, verkställer åtaganden som har gjorts inom ramen för det och deltar i Pesco-projekt utifrån sina nationella utgångspunkter. Ett annat centralt initiativ, Europeiska försvarsfonden, skapar nya möjligheter för forsknings-, teknologi- och utvecklingssamarbetet mellan medlemsländerna och deras försvarsindustri.

(124) Försvarsfonden, forskningen och utvecklingen och kapacitetssupplemenet har en lång utvecklingscykel. Därför är det viktigt att se till att de möjligheter som försvarsfonden medför utnyttjas systematiskt och att försvarsförvaltningens personal- och finansieringsresurser gör det möjligt för finländska företag att delta i fondens projekt. Projektets koppling till utvecklandet av den nationella kapaciteten och möjligheten till nationell forsknings- och utvecklingsfinansiering är förutsättningar för att industrin ska kunna utnyttja de möjligheter att utveckla konkurrenskraften och knyta internationella kontakter som försvarsfonden erbjuder.

(125) Inom EU bereds för närvarande en så kallad strategisk kompass, där målnivån för säkerhets- och försvarssamarbetet preciseras. Utskottet understryker i likhet med redogörelsen att EU bör vara en globalt sett trovärdig aktör, som klarar av att främja och försvara sina värderingar och intressen samt vid behov självständigt genomföra även krävande krishanteringsoperationer. Utskottet konstaterar i detta sammanhang att det i sitt utlåtande om EU-redogörelsen (FsUU 3/2021 rd) grundligt har bedömt olika initiativ inom EU:s försvarsdimension (det permanenta strukturerade samarbetet, den årliga processen för utvärdering av försvaret, Europeiska försvarsfonden, strategisk kompass).

(126) Vid bedömningen av det mervärde som EU:s försvarssamarbete ger Finlands försvar betonas projekt som militär rörlighet, beredskap för hybrid- och cyberhot, ny teknik och teknik i förändring, artificiell intelligens och digitalisering, rymden samt sambandet mellan klimatförändringen och säkerheten. EU-samarbetet är viktigt för utvecklingen av den militära försörjningsberedskapen och samhällets övergripande resiliens samt för att stärka grunden inom försvarsindustrin och -teknologin. Även en intensifiering av EU-Nato-samarbetet är allt viktigare och medför mervärde för att svara mot utmaningar i verksamhetsmiljön. Europeiska kompetenscentrumet för motverkande av hybridhot, med säte i Helsingfors, är ett viktigt samarbetsorgan för EU, Nato och deras medlemsländer.

Finlands samarbete med Nato

(127) Nato är enligt redogörelsen en central aktör i att främja den transatlantiska och europeiska säkerheten och stabiliteten. Nato erbjuder Finland och de andra partnerskapsländerna samarbetsmöjligheter utgående från ömsesidig nytta. Finland utvecklar Natopartnerskapet från sina egna utgångspunkter och utnyttjar de partnerskapsverktyg och samarbetsprogram som Nato erbjuder

Betänkande FsUB 4/2021 rd

för att stärka Finlands försvar. Deltagandet i Natos krävande övningar och krishantering utvecklar Finlands egna förmågor och förmågan att samverka med partner. Deltagandet sker på separat beslut av republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. I samarbetet beaktas det att partnerskapssamarbetet inte inbegriper några säkerhetsgarantier eller skyldigheter enligt artikel 5.

(128) Det nära samarbetet mellan Nato, Finland och Sverige (30+2) är en central del av Finlands partnerskapssamarbete, och det genomförs inom ramen för Natos partnerskap för utvidgade möjligheter (EOP). Utskottet vill understryka redogörelsens konstaterande av att det ligger i Finlands intressen att föra en dialog med Nato även om säkerheten inom det norra området och om att hålla det utanför spänningarna.

(129) Till grunderna för Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik hör att upprätthålla en nationell rörelsefrihet samt valmöjligheter. Det inbegriper möjlighet att alliera sig militärt och ansöka om medlemskap i Nato. Enligt redogörelsen ses besluten alltid över i realtid med beaktande av förändringarna i den internationella säkerhetsomgivningen. Genom den kompatibilitet som uppnås via samarbetet säkerställs att det inte uppstår några praktiska hinder för en eventuell avslutning.

Bilateralt och multilateralt försvarssamarbete

(130) Utöver EU- och NATO-samarbetet är Nordefco, försvarssamarbetet mellan de nordiska länderna, en viktig multinationell samarbetsform. Strukturerna för samarbetet skapades 2009. Det nordiska försvarssamarbetet syns för närvarande bäst och mest konkret i Sveriges, Finlands och Norges gränsöverskridande flygvapensamarbete där flygvapnet i de olika länderna regelbundet övar tillsammans. Denna så kallade CBT-verksamhet (Cross-Border Training) är enligt utskottets mening ett gott exempel på ett praktisknära samarbete som gagnar samtliga parter.

(131) Finlands internationella försvarssamarbete har under de senaste åren aktivt utvidgats genom ett bilateralt och multilateralt nätverk, där olika ramdokument för försvarssamarbete har utarbetats tillsammans med de centrala parterna. Tyngdpunkten är nu lagd på upprätthållande av försvarssamarbetsnätverket och utvecklande av innehållet i samarbetet. Nya ramdokument för försvarssamarbetet kan enligt redogörelsen uppgöras från fall till fall enligt övervägande och i enlighet med de beslut som fattas.

(132) De samarbetsformer som beskrivs i olika ramdokument (Statement of Intent, Framework Document eller Memorandum of Understanding beroende på land) är i stor utsträckning identiska. I praktiken möjliggör dokumenten ett närmare samarbete till exempel inom övningsverksamhet, försvarspolitisk dialog, forskning och utveckling, materiel, krishantering, underrättelseverksamhet, lägesbild och tidig varning.

(133) Även om avtalen inte är juridiskt bindande för parterna och inte innehåller några försvarsförbindelser mellan länderna, 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 30 + 2-formatet.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

(134) Utrikesutskottet konstaterar i sitt utlåtande att internationellt försvarssamarbete i allmänhet är ett kostnadseffektivt sätt att skapa mervärde för Finlands försvar. Både bilaterala avtal och multilateralt samarbete gör det möjligt att utveckla Försvarsmaktens samarbetsförmåga med partner som är centrala för Finland. Utrikesutskottet noterar att de olika samarbetsinitiativen också är förenade med oklarheter i fråga om deras praktiska betydelse och eventuella valsituationer. Oklarheterna gäller också beslutsfattandet i anslutning till samarbetsarrangemangen och aktiveringen av arrangemangen. Det är viktigt att dessa klagörs vid den fortsatta behandlingen av ärendet. Försvarsutskottet anser att utrikesutskottets uppfattning att frågan bör utredas ytterligare är motiverad.

(135) Finland har anslutit sig till multinationella samarbetsprojekt som leds av Tyskland (ramstatsgruppen/2018) respektive Frankrike (EI2/2018) och Storbritannien (JEF/2017). En närmare beskrivning av dessa projekt finns i bilaga 3 till försvarsredogörelsen. Alla dessa samarbetsformer är viktiga och kompletterar varandra. När det gäller Frankrikes interventionsinitiativ (EI2) konstaterar utskottet att det genomförs utanför unionens strukturer. Ur Finlands synvinkel skulle denna samarbetsform, om den ingick i unionsstrukturerna, stärka unionen som militär aktör.

(136) Nya samarbetsformer har under de senaste åren aktivt sökts även inom det bilaterala samarbetet. Utskottet konstaterar att Finland i början av förra valperioden hade ett tidsbegränsat intentionsavtal om försvarssamarbete endast med Estland och Polen. I slutet av valperioden hade vi nio permanenta bilaterala försvarssamarbetsarrangemang (Sverige, Norge, Förenta staterna, Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Polen, Estland, Japan). Finland, Sverige och Förenta staterna ingick dessutom ett trepartsarrangemang 2018, och 2020 ingick Finland, Sverige och Norge ett motsvarande arrangemang.

(137) Utskottet betonar att Sverige, som i likhet med Finland är militärt alliansfritt, är Finlands främsta bilaterala partner inom försvarspolitik. Enligt försvarsredogörelsen täcker försvarssamarbetet med Sverige fredstid, kristid, konflikter och krigstid. Finlands målsättning är att skapa bestående förutsättningar för militär samverkan och gemensamma operationer mellan Finland och Sverige i alla förhållanden. Inga begränsningar sätts på förhand för en fördjupning av försvarssamarbetet. Ett fördjupat samarbete förutsätter också att det i ett nära och förtroendebaserat öppet samarbete utvecklas en gemensam syn på utrikes- och säkerhetspolitiska frågor.

(138) Försvarssamarbetet med Norge har blivit allt viktigare under de senaste åren. Försvarssamarbetet med Norge utökas och fördjupas både bilateralt och tillsammans med Sverige, sägs det i redogörelsen. Finlands, Sveriges och Norges trilaterala samarbete har som målsättning att skapa beredskap att genomföra militära operationer i kris- och konfliktsituationer, om man beslutar så. Trepartsförsvarssamarbetet ersätter inte Nordefcosamarbetet, utan det kompletterar både Finlands och Sveriges och Finlands och Norges bilaterala försvarssamarbete.

(139) Redogörelsen konstaterar att Förenta staterna är en viktig partner för Finland, och försvarssamarbetet med Förenta staterna förbättrar vår försvarsförmåga. Förenta staternas engagemang i Europa, både genom bilaterala arrangemang och genom Nato, är viktigt för den europeiska säkerheten och även för Finland. Det nära samarbetet med Förenta staterna fortsätter och samverkansförmågan utvecklas.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

(140) När det gäller samarbetet med de stora europeiska länderna konstaterar redogörelsen att Storbritannien, Tyskland och Frankrike är viktiga partner med vilka samarbetet fortsatt utvecklas på bilateral och multilateral nivå. Utskottet välkomnar redogörelsens målsättning att försvarssamarbetet med Storbritannien ska fortsätta så nära som möjligt även efter landets utträde ur EU. Redogörelsen konstaterar också att Estland är ett viktigt grannland, med vilket Finland har ett nära försvarssamarbete.

(141) Mot denna bakgrund är det nödvändigt att riksdagen regelbundet och heltäckande informeras om alla de utvecklingsförlopp som genomförs inom ramen för olika samarbetsarrangemang. Enligt 47 § i grundlagen har riksdagen rätt att utan dröjsmål få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Utskottet påpekar att riksdagens rätt att få upplysningar inte kan vara beroende av att man från utskottets sida på förhand kan ställa rätt frågor om skötseln av försvarspolitik, utan statsrådet måste själv aktivt fullgöra informationsskyldigheten. Utskottet har i ett utlåtande (FsUU 2/2020 rd) särskilt granskat det internationella försvarssamarbetet i fråga om tillgodoseendet av riksdagens grundlagsfästa rätt att få information. I samband med behandlingen av utlåtandet överenskomms det med försvarsministeriet om att riksdagen i fortsättningen varje år ska få en heltäckande översikt över de centrala frågorna kring försvarssamarbetet (jfr praxis sedan 2016 om hur riksdagen informeras om internationella övningar).

(142) Utskottet betonar att ett centralt kriterium för deltagande i internationellt försvarssamarbete bör vara hur samarbetet stöder utvecklandet av Finlands nationella försvarskapacitet. Av det nuvarande omfattande samarbetsnätverket utkristalliseras med tiden de samarbetsformer och länder med vilka samarbetet ger det största mervärdet när det gäller att utveckla Finlands försvarsförmåga. Utskottet anser att det också är av betydelse att utrikesutskottet i sitt utlåtande lyfter fram vikten av att en tillräckligt bred allmän opinion stöder försvarssamarbetet. Det förutsätter en öppen samhällsdebatt i frågan.

(143) Deltagande i krävande internationell övningsverksamhet utgör en central del av försvarssamarbetet. Huruvida Finland deltar i övningarna avgörs från fall till fall utifrån det nationella försvaret, Finlands egna intressen och nyttan av övningarna. Försvarsministeriet bedömer tillsammans med utrikesministeriet vilken utrikes- och säkerhetspolitisk betydelse utbildnings- och övningsverksamheten har utifrån varje enskild övning enligt de kriterier som fastställs av republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott drar upp riktlinjerna för Försvarsmaktens internationella övningsverksamhet.

(144) Internationell utbildnings- och övningsverksamhet är nödvändig med tanke på lagstiftningen om lämnande och mottagande av internationellt bistånd samt den militära förmåga som militär krishantering förutsätter. Finland deltar i övningar enligt Natos artikel 5 endast som partnerland. Enligt uppgift hade internationell övningsverksamhet en central roll i att Försvarsmaktens evakueringsinsats på flygplatsen i Kabul lyckades så väl.

(145) Deltagandet i militära krishanteringsinsatser är enligt utskottets uppfattning till nytta för det nationella försvaret i och med att man i krävande förhållanden kan testa förfaringssätt och materiel på ett sätt som inte är möjligt i hemlandet. En parlamentarisk arbetsgrupp har tidigare i år utvärderat utvecklingen av och prioriteringarna för den militära krishantering (Effektiv krishan-

Betänkande FsUB 4/2021 rd

tering — Den parlamentariska krishanteringskommitténs rekommendationer för utveckling av Finlands krishantering). Också utrikesutskottet har i sitt utlåtande om försvarsredogörelsen gjort en heltäckande bedömning av utvecklingen av krishantering och insatsområdena i verksamheten. Försvarsutskottet håller med om det utrikesutskottet säger om utvecklingen av krishantering.

(146) Utskottet konstaterar att framtidsutsikterna för den militära krishantering också påverkas av de utredningar om insatsen i Afghanistan som bereds vid utrikesministeriet, försvarsförvaltningen och olika forskningsinstitut. Det är dock redan nu uppenbart att målsättningen måste vara klar redan när en insats inleds: vad eftersträvas med deltagandet i insatsen såväl nationellt som internationellt. Dessutom måste deltagandets längd från början kunna bedömas realistiskt.

(147) Lagen om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom i krishanteringsuppdrag (1522/2016) trädde i kraft den 1 januari 2017. Utskottet konstaterade i sitt utlåtande (FsUU 9/2016 rd) att det är nödvändigt att lagen tillämpas på alla internationella uppdrag utan undantag, och om det visar sig att det försäkringsskydd som lagen ger inte till alla delar är tillräckligt, ska eventuellt tilläggsskydd tas av statsmakten. Utskottet förutsätter också att Statskontoret och försvarsförvaltningen står för eventuella rättsskydds- och ansvarsförsäkringar som behövs i de internationella uppdragen.

Vapenkontroll och nedrustning

(148) Vapenkontroll och nedrustning behandlas endast i korthet i försvarsredogörelsen (s. 27). Försvarsutskottet anser att det hade funnits grunder för en mer omfattande bedömning av frågan, eftersom diskussionerna inom FN och i andra forum om exempelvis militär användning av autonoma vapensystem, obemannade luftfartyg och artificiell intelligens också påverkar utvecklingsutsikterna för Finlands försvar (jfr Ottawakonventionen om avstående från infanteriminor och Oslokonventionen om klustervapen). Dessutom har vissa vapenkontrollarrangemang, såsom Open Skies-avtalet, haft direkt och konkret nytta för Försvarsmakten genom övervakningsflygningarna: små länder har ingen annan kapacitet, till exempel satelliter, som kan ersätta Open Skies-avtalet. Enligt uppgift har avtalet i praktiken förlorat sin betydelse efter att Förenta staterna och Ryssland drog sig ur avtalet.

(149) Det är ytterst viktigt att den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen påpekar att folkrättens regler ska följas i alla situationer, också vid utveckling och användning av ny vapentechnik. Man bör inte heller i fortsättningen utveckla helt autonoma vapensystem som står helt utanför människans kontroll. Utskottet konstaterar dessutom att utnyttjandet av rymden för militära ändamål ständigt kommer att öka och att Finland därför bör vara aktivt när det gäller att förnya regelverken om rymden.

(150) Enligt redogörelsen deltar försvarsförvaltningen aktivt i verkställandet och utvecklingen av rustningskontrollfördrag och -arrangemang och förtroendeskapande åtgärder, och Försvarsmakten upprätthåller och utvecklar sin beredskap för verksamhet som tjänar detta. Försvarsmakten fortsätter att utveckla de förmågor som CBRNE-hot (kemiska ämnen, biologiska sjukdomsalstrare, radioaktiva ämnen, kärnvapen och explosiva vapen) förutsätter även inom ramen för det internationella försvarssamarbetet.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

(151) Utrikesutskottet ser det i sitt utlåtande som positivt och viktigt att vapenkontrollavtalen och vapenkontrollarrangemangen och Finlands arbete för att verkställa och utveckla dem nämns i redogörelsen som ett av försvarsförvaltningens uppgiftsområden. Frågor som rör vapenkontroll, inklusive kärnvapenkontroll, är en traditionell och viktig del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik i syfte att främja den globala säkerheten.

(152) När det gäller kärnvapenkontroll och nedrustning betonar utrikesutskottet att de viktigaste avtalen kompletterar varandra i syfte att minska och förhindra spridning av kärnvapen. Försvarsutskottet instämmer i utrikesutskottets uppfattning. Vid sidan av det fördrag om icke-spridning av kärnvapen som Finland av hävd stött är det enligt utrikesutskottet viktigt att fortsätta att analysera och jämföra också andra viktiga initiativ inom sektorn. Enligt utrikesutskottets uppfattning skulle ett samarbete med Sverige i kärnvapenfrågor stärka det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet över lag. Också försvarsutskottet anser att det är viktigt med nära samordning med Sverige i alla frågor som gäller vapenkontroll och nedrustning.

Sammanfattning

(153) Det är oroväckande att de internationella spänningarna återspeglas i Östersjöregionen och Nordeuropa. Finland bör vara aktivt och på alla sätt främja stabiliteten i närområdet.

(154) Utskottet framhåller att Finlands försvarspolitiska linjeval inte är utsatt för konjunkturväxlingar. De strategiska grundantagandena i Finlands försvarsstrategi är försvar av hela landet, allmän värnplikt och militär alliansfrihet. Den allmänna värnplikten är en väsentlig del av Finlands försvarsstrategi. Den har starkt och brett stöd i vårt samhälle. Reservens betydelse i de krigstida trupperna är avgörande: de krigstida trupperna består till cirka 95 procent av reservister.

(155) Utskottet understryker betydelsen av en hög försvarsvilja som grund för försvaret. Försvarsviljan är av central betydelse också för att upprätthålla och utveckla samhällets kriställighet. Försvarsviljan tryggas bland annat genom en hög kvalitet på bevärnings- och reservistutbildningen, utveckling av värnplikten, stöd för frivilligt försvarsarbete och omsorg om enhetligheten i samhället.

(156) Försvarsredogörelsen behandlar i bred utsträckning hur olika slags hot kan bemötas. Det är enligt utskottet motiverat att Finlands modell för övergripande säkerhet framhålls, och behovet av att uppdatera den framkommer i många betoningar i redogörelsen. Utskottet konstaterar att man i den traditionella modellen för övergripande säkerhet under kristider har beredskap att utnyttja samhällets andra delområden till stöd för och kring den militära tyngdpunkten. I dagens modell finns det samtidigt flera prioriteringar, och de kan växla flera gånger under en konflikt. Det förutsätter en flexiblere och mer integrerad infallsvinkel där de olika aktörernas roller varierar och där helheten måste samordnas och ledas centraliserat.

(157) Utskottet bedömer att det finländska samhället har betydande styrkefaktorer som bör utnyttjas i bekämpningen av bredspektrig påverkan och hybridhot. Samhällets kriställighet, resiliens, bör granskas på ett övergripande plan. Utskottet vill påpeka att det ytterst handlar om samhällets funktion, vars grund utgörs av inbördes förtroende och samhörighet. Ju starkare och tryggare Finland är som samhälle utan stabilitetshotande skiljelinjer som kan utnyttjas av utomstående

Betänkande FsUB 4/2021 rd

de, desto svårare är det att komma åt Finland med hybridkrigföring. Det finländska samhällets kristålighet uppstår ur samarbete och i beredskapen ingår väsentligen täta kontakter och förberedelser mellan myndigheter, det civila samhället och näringslivet.

(158) För att upprätthålla en trovärdig försvarsförmåga krävs det att kapaciteten hos alla tre försvarsgrenar upprätthålls och att de lyckas hänga med i den snabba tekniska omvälvningen. Då framhävs särskilt cyberförsvaret, informationssäkerheten och rymden. Det kräver inte bara tillräckliga satsningar på materiell beredskap utan också ännu intensivare samarbete mellan säkerhetsmyndigheterna.

(159) Det militära säkerställandet av Finlands säkerhet och integritet är alltid i första hand beroende av Finlands egen beredskap och kapaciteter. Det är viktigt att detta oberoende förstås också utanför Finland. Utgångspunkten för Finlands internationella försvarssamarbete är således det nationella försvarets behov. Det skapar också förutsättningar för att vid behov ta emot och lämna politiskt och militärt bistånd. Utskottet anser det viktigt att Finlands internationella försvarssamarbete beskrivs noggrannare än tidigare i redogörelsen. Det ligger i Finlands intresse att grunderna för försvarssamarbetet uppfattas klart och tydligt såväl i Finland som utomlands.

(160) Försvarsredogörelsen och riksdagens respons på den styr utvecklandet av Försvarsmakten under detta decennium. Försvarsministeriet kommer i nästa fas att ge Försvarsmakten ett styrningsbrev om hur riktlinjerna ska genomföras i praktiken. Försvarsutskottet förutsätter att försvarsförvaltningen håller utskottet informerat om hur redogörelsens riktlinjer omsätts i praktiken. En sådan översikt bör lämnas en gång per år under höstsessionen.

(161) Utskottet ser det också som viktigt att plenum årligen behandlar frågor som ingår i alla tre säkerhetsredogörelserna. I dagens modell är det möjligt att föra en djupare diskussion om redogörelserna endast i samband med remissdebatterna och debatterna om betänkandena en gång per valperiod. Utskottet anser att denna cykel inte tillåter den viktiga samhällsdebatt som den inre och yttre säkerheten oundgängligen kräver. Behovet av en sådan regelbunden debatt framhävs i ett läge där olika hybridhot påverkar det finländska samhället betydligt mer än tidigare.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av redogörelse SRR 8/2021 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av redogörelsen.

Betänkande FsUB 4/2021 rd

Helsingfors 26.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml (delvis)
vice ordförande Jari Ronkainen saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Atte Harjanne gröna (delvis)
medlem Timo Heinonen saml (delvis)
medlem Hanna Holopainen gröna (delvis)
medlem Eeva Kalli cent
medlem Mika Kari sd (delvis)
medlem Tuomas Kettunen cent (delvis)
medlem Kimmo Kiljunen sd (delvis)
medlem Joonas Könttä cent
medlem Markus Mustajärvi vänst (delvis)
medlem Juha Mäenpää saf (delvis)
medlem Riitta Mäkinen sd (delvis)
medlem Veijo Niemi saf
medlem Erkki Tuomioja sd (delvis)
ersättare Mikko Savola cent (delvis)
ersättare Matti Semi vänst (delvis)
ersättare Kari Tolvanen saml (delvis)
ersättare Sofia Vikman saml (delvis)
ersättare Heidi Viljanen sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.