

Utrikesutskottet

Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön

Statsrådets redogörelse om Finlands anslutning till Nordatlantiska fördragsorganisationen

INLEDNING

Remiss

Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (SRR 1/2022 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för betänkande och till finansutskottet, förvaltningsutskottet, lagutskottet, kommunikationsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, försvarsutskottet, kulturutskottet, ekonomiutskottet, framtidsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande.

Statsrådets redogörelse om Finlands anslutning till Nordatlantiska fördragsorganisationen (SRR 3/2022 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för betänkande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- finansutskottet FiUU 8/2022 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 14/2022 rd
- lagutskottet LaUU 14/2022 rd
- kommunikationsutskottet KoUU 18/2022 rd
- jord- och skogsbruksutskottet JsUU 11/2022 rd
- försvarsutskottet FsUU 3/2022 rd
- kulturutskottet KuUU 11/2022 rd
- ekonomiutskottet EkUU 23/2022 rd
- framtidsutskottet FrUU 2/2022 rd
- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet AjUU 3/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Sanna Marin
- utrikesminister Pekka Haavisto, utrikesministeriet
- försvarsminister Antti Kaikkonen, försvarsministeriet
- kanslichef Hiski Haukkala, Republikens presidents kansli
- understatssekreterare Kai Sauer, utrikesministeriet

Betänkande UtUB 5/2022 rd

- avdelningschef Piritta Asunmaa, utrikesministeriet
- avdelningschef Marja Liivala, utrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Olli Kantanen, utrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Tanja Jääskeläinen, utrikesministeriet
- rättschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- enhetschef Salla Sammalkivi, utrikesministeriet
- enhetschef Minna Laajava, utrikesministeriet
- ambassadråd Lauri Hirvonen, utrikesministeriet
- ambassadör Mikko Hautala, utrikesministeriet
- ambassadör Antti Helanterä, utrikesministeriet
- ambassadör Maimo Henriksson, utrikesministeriet
- ambassadör Klaus Korhonen, utrikesministeriet
- ambassadör Anne Sipiläinen, utrikesministeriet
- ambassadör Jukka Siukosaari, utrikesministeriet
- ambassadör Teemu Tanner, utrikesministeriet
- utrikesråd Jarmo Viinanen, utrikesministeriet
- cyberambassadör Jarmo Sareva, utrikesministeriet
- ambassadör Heikki Talvitie
- försvarsattaché Joakim Salonen, utrikesministeriet
- specialmedarbetare, internationella ärenden Lauri Voionmaa, statsrådets kansli
- kanslichef Esa Pulkkinen, försvarsministeriet
- avdelningschef Janne Kuusela, försvarsministeriet
- kommandör för försvarsmakten, general Timo Kivinen, Försvarsmakten
- underrättelsechef, konteramiral Juha Vauhkonen, Huvudstaben
- specialforskare Fred Blombergs, Försvarsmakten
- general (ia) Gustav Hägglund
- chef, polisråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- statsrådets säkerhetsdirektör Ahti Kurvinen, statsrådets kansli
- direktör Teija Tiilikainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- programdirektör Juha Jokela, Utrikespolitiska institutet
- äldre forskare Matti Pesu, Utrikespolitiska institutet
- direktör Markku Kangaspuro, Alexanderinstitutet, Helsingfors universitet
- expert Iro Särkkä, Helsingfors universitet
- Distinguished Associate Fellow Dr Tarja Cronberg, Stockholm International Peace Research Institute
- politics doktor Pekka Visuri.

Utskottet har dessutom haft möte med

- Republikens president Sauli Niinistö.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering
- ordförande Tarja Cronberg, Finlands Fredsförbund ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Redogörelsens innehåll

(1) Statsrådet lämnar riksdagen en redogörelse om Finlands utrikes- och säkerhetspolitik en gång per valperiod. Redogörelserna och riksdagens svar på dem bildar tillsammans vår utrikes- och säkerhetspolitiska linje.

(2) Statsrådet lämnade den 13 april 2022 riksdagen en redogörelse om Finlands förändrade säkerhetspolitiska miljö och omvärld till följd av Rysslands anfall mot Ukraina. Den aktuella redogörelsen kompletterar den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen från 2020 samt försvarsredogörelsen från 2021, redogörelsen för den inre säkerheten och EU-redogörelsen. Redogörelsens viktigaste innehåll rör metoder för att stärka Finlands militära säkerhet i den förändrade säkerhetspolitiska miljön. Som metoder granskas utvecklandet av den nationella försvarsförmågan, EU:s roll som säkerhetspolitisk aktör samt intensifieringen av Finlands bilaterala och multilaterala försvarssamarbete. Dessutom görs en bedömning av ett intensifierat samarbete med Nato och av konsekvenserna av ett eventuellt Natomedlemskap. Vid utrikesutskottets utfrågning av sakkunniga behandlades särskilt denna säkerhets- och försvarspolitiska del av redogörelsen.

(3) Den omvärld som beskrivs i redogörelsen är fokuserad på nuet. Vid behandlingen av redogörelsen har utrikesutskottet trots den strama tidsplanen genom sakkunnigutfrågningar strävat efter att granska förändringarna i omvärlden på ett mer långsiktigt sätt och bedöma de val som påverkar Finlands säkerhet.

(4) I redogörelsen granskas hur det förändrade säkerhetsläget påverkar ekonomin, resiliensen, försörjningsberedskapen, den inre säkerheten, cybersäkerheten, hybridpåverkan och den kritiska infrastrukturen. Utlåtandeutskotten (förvaltnings-, lag-, kommunikations-, jord- och skogsbruks-, försvars-, kultur-, ekonomi-, framtids-, arbetslivs- och jämställdhets- samt finansutskottet) har behandlat dessa teman i sina sakkunnigutfrågningar och utlåtanden. Utrikesutskottet lyfter i detta betänkande också fram utlåtandeutskottens viktigaste synpunkter på dessa teman.

(5) Eftersom den säkerhetspolitiska miljön har förändrats i grunden till följd av Rysslands anfall anser utskottet det motiverat att statsrådet lämnade en kompletterande redogörelse om säkerhetspolitiken till riksdagen för behandling. Det är viktigt att kompletteringen behandlas i form av en redogörelse för att möjliggöra en heltäckande riksdagsbehandling och för att säkerställa att man kan bilda en gemensam, aktuell nationell övergripande syn på riktlinjerna för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik, inklusive ett eventuellt Natomedlemskap.

(6) Statsrådet överlämnade den 15 maj 2022 till riksdagen en ny redogörelse som kompletterar den ovannämnda redogörelsen. I den nya redogörelsen föreslås det att Finland ansluter sig till Nordatlantiska fördragsorganisationen (North Atlantic Treaty Organization, Nato). Utrikesutskottet behandlar i detta betänkande båda dessa redogörelser och lämnar statsrådet ett gemensamt svar på dem.

Betänkande UtUB 5/2022 rd

Den förändrade säkerhetspolitiska omvärlden

(7) När det gäller de direkta konsekvenserna av Rysslands angrepp mot Ukraina anser utskottet det vara ytterst viktigt att Finland både bilateralt och som en del av Europeiska unionen samt i vidare bemärkelse som en del av det internationella samfundet fortsätter med sitt omfattande stöd till Ukraina, inklusive stödet i form av försvarsmateriel. Vid sidan av stödet är det viktigt att främja ett omedelbart slut på krigshandlingarna och förhandla fram en lösning som bidrar till ett hållbart fredstillstånd. Det är också viktigt att Finland som en del av det internationella samfundet deltar i åtgärder för att ställa Ryssland och dess representanter till svars för konsekvenserna och följderna av det illegala anfallskriget. Under angreppet har de ryska trupperna gjort sig skyldiga till allvarliga kränkningar av internationell humanitär rätt i Ukraina som också är förenade med straffrättsligt ansvar. Liksom lagutskottet betonar utrikesutskottet vikten av att Finland stöder Internationella brottmålsdomstolen för utredning av krigsförbrytelser.

(8) Rysslands långvariga utrikespolitik bygger på militär makt, och det uttalade målet är att införa en europeisk säkerhetsstruktur som baserar sig på en indelning i intressesfärer. Politiken fick en ny dimension när Ryssland inledde sitt anfallskrig mot Ukraina. Kriget har tydligt åskådliggjort den sänkta tröskeln för användning av militära maktmedel och det auktoritära systemets möjligheter att tillgripa militärt våld utan några som helst spärar. Ryssland har också upprepade gånger påmint om sin beredskap att använda kärnvapen. Det verkar inte ligga i Rysslands intresse att söka gemensamma lösningar med väst för att stabilisera den säkerhetspolitiska situationen i Europa. I och med kriget har det uppstått en kraftigare och långvarigare motsättning mellan Ryssland och väst, vars former och varaktighet i detta skede är svåra att bedöma. Till följd av detta konstaterar utrikesutskottet att Finlands omedelbara säkerhetspolitiska omgivning har försämrats på ett avgörande sätt i enlighet med det som sägs i redogörelsen.

(9) Utrikesutskottet instämmer i redogörelsens entydiga utgångspunkt att denna förändring i den säkerhetspolitiska miljön är betydande och kräver åtgärder för att stärka Finlands säkerhet. Att inte reagera på situationen skulle minska Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska handlingsutrymme. Trots att försvarsmaktens prestationsförmåga är god och försvaret målmedvetet har utvecklats i tiotals år, har det krig som Ryssland för i Ukraina åter visat att det är omöjligt att skydda civila mål mot fjärrverkande vapen, står det i försvarsutskottets utlåtande (FsUU 3/2022 rd). Ett centralt mål för Finlands säkerhetspolitik har i redogörelserna varit att säkerställa att Finland inte råkar i en militär konflikt, vilket accentueras i det förändrade säkerhetsläget. Det handlar alltså om vilka försvarsarrangemang som ger största möjliga avskräckande effekt.

(10) Framtidsutskottet har i sitt utlåtande ingående behandlat utvecklingen i Ryssland både historiskt och utifrån alternativa framtidsscenarier. Också dessa analyser stannar för att de geopolitiska spänningar som uppstått till följd av Rysslands negativa utvecklingsperiod som inleddes i början av 2000-talet, och nu anfallskriget som dess nyaste dimension, inte kommer att lindras under de närmaste åren och att landets intressesfärstänkande kommer att fortsätta också i framtiden (FrUU 2/2022 rd).

(11) Utrikesutskottet anser det vara viktigt att redogörelsen lyfter fram konsekvenserna av Rysslands anfallskrig också för det multilaterala regelbaserade systemet. Kriget är ett tydligt tecken på att en auktoritär stat nonchalerar folkrättens regler och det framhäver ytterligare vikten av att

Betänkande UtUB 5/2022 rd

stödja och stärka de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsutvecklingen som en del av Finlands utrikespolitik. Det måste säkerställas att utrikespolitiken bygger på de mänskliga rättigheterna.

(12) Som det sägs i redogörelsen har kriget också konsekvenser för den globala utvecklingen och för uppnåendet av målen för hållbar utveckling, bland annat i och med stigande mat- och energipriser. Det är viktigt att Finland i fortsättningen i allt högre grad fäster uppmärksamhet vid krigets konsekvenser också på global nivå och fortsätter bedriva utrikes- och säkerhetspolitik som baserar sig på en bred säkerhetsuppfattning, inklusive utvecklingspolitik.

(13) På ett allmänt plan är det i krissituationer nödvändigt att ingripa i de bakomliggande orsakerna till konflikter och främja förebyggandet av konflikter samt sörja för humanitärt bistånd. Utskottet anser det vara viktigt att Finland utöver beredskap också strävar efter att med tillräckliga resurser främja dialog, diplomati, vapenkontroll, nedrustning, konfliktlösning och fredsbyggande.

(14) När det gäller att stödja det multilaterala regelbaserade internationella systemet betonar utrikesutskottet särskilt FN:s, OSSE:s och Europarådets betydelse. FN:s säkerhetsråd är inte kapabelt att komma med en lösning på det pågående kriget eftersom Ryssland har vetorätt, vilket har framhållit betydelsen av det övriga FN-systemet. I detta sammanhang kan det konstateras att Rysslands angrepp på Ukraina också ledde till att landet uteslöts från Europarådet. När det gäller OSSE ser utskottet det som beklagligt att Rysslands agerande undergräver organisationens verksamhetsmöjligheter. Det är viktigt att Finland försöker finna sätt att återställa OSSE:s funktionsförmåga, också som en del av förberedelserna inför Finlands ordförandeskap i OSSE 2025.

(15) Utskottet har behandlat frågor som anknyter till den breda säkerhetsuppfattningen inom utrikespolitiken mer ingående i sina betänkanden om utrikes- och säkerhetspolitiska och utvecklingspolitiska redogörelser (UtUB 1/2019 rd; UtUB 1/2022 rd). Främjandet av de mänskliga rättigheterna behandlas också i det betänkande om den människorättspolitiska redogörelsen som för närvarande bereds.

Åtgärder för att stärka utrikespolitiken, säkerhetspolitiken och försvarspolitik

Upprätthållandet och utvecklandet av den nationella försvarsförmågan

(16) Utrikesutskottet konstaterar att Finlands nationella försvar under alla omständigheter och i säkerhetspolitiska avgöranden utgör grunden för Finlands försvar. Detta bygger på värnplikt, en utbildad reserv, försvar av hela landet och god försvarsvilja. Den nationella försvarsförmågan stärks genom brett internationellt försvarssamarbete. Det är viktigt att säkerställa att det nationella försvaret, som beaktar kraven i den rådande säkerhetspolitiska miljön, tilldelas tillräckliga resurser.

(17) Försvarsutskottet behandlar i sitt utlåtande om redogörelsen närmare stärkandet av den nationella försvarsförmågan och de projekt som syftar till detta (FsUU 3/2022 rd). Med beaktande av den förändrade säkerhetspolitiska miljön anser utskottet att det är viktigt att detta redan inleda arbete fortsätter planmässigt och långsiktigt.

Betänkande UtUB 5/2022 rd

Europeiska unionen som utrikespolitisk, säkerhetspolitisk och försvarspolitisk aktör

(18) Utskottet anser att det är viktigt att det står i redogörelsen att Europeiska unionen är Finlands viktigaste värdegemenskap och säkerhetsgemenskap. Ett eventuellt Natomedlemskap förändrar inte EU:s ställning som en viktig säkerhetsgemenskap för Finland och som den viktigaste kanalen för utrikespolitiskt inflytande. Enligt redogörelsen reagerar Finland på Rysslands agerande som en del av unionen. I och med Rysslands agerande har relationerna mellan EU och Ryssland skadats i grunden och är nu allt svårare att hantera.

(19) EU har kraftigt fördömt Rysslands anfall mot Ukraina och reagerat exceptionellt snabbt, enhetligt och effektivt på situationen. EU har försökt hitta en gemensam linje med andra viktiga västerländska partner. Unionen har snabbt fattat beslut om ekonomiskt bistånd till Ukraina och om militärt materielbistånd via europeiska fredsfaciliteten. Dessutom har man beslutat om mycket hårda sanktioner mot Ryssland. Utskottet anser att dessa beslut är viktiga och samtidigt tydliga tecken på att EU stärks som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör. Kravet på enhälliga beslut i EU har dock bromsat beslutsprocesserna, särskilt i fråga om sanktioner inom energisektorn.

(20) EU:s betydelse som solidaritets- och säkerhetsgemenskap understryks av solidaritetsklausulen (artikel 222 i EU-fördraget) och klausulen om ömsesidigt stöd och bistånd (artikel 42.7 i EU-fördraget). Enligt klausulerna är varje medlemsstat skyldig att lämna bistånd. Lämnande av och begäran om bistånd grundar sig på nationella beslut, och dessutom bestämmer varje land självt hurdant bistånd det är villigt och kapabelt att lämna. Artikel 42.7 har aktiverats en gång hittills: på Frankrikes begäran i november 2015 efter terrorattacken mot landet. Enligt uppgift har diskussionen om solidariteten och klausulen om ömsesidigt stöd och bistånd tilltagit i EU sedan Ryssland inledde sitt anfall. Utskottet anser att detta är en viktig utveckling och betonar att det ligger i Finlands säkerhetsintresse att söka konkret innehåll i de nämnda klausulerna för att säkerställa deras trovärdighet och effektivitet vid eventuella konflikter.

(21) Som ett led i arbetet för att stärka säkerheten i Europa deltar Finland i utvecklandet av EU:s säkerhets- och försvarspolitik. Vid sidan av fokus på krishantering har man under de senaste åren i betydande grad betonat förbättrandet av den strategiska kulturen och samarbetsförmågan mellan medlemsstaternas försvarsförvaltningar. Som ett led i detta arbete har man utvecklat EU:s försvarsindustriella samarbete, försökt minska det strategiska beroendet och sökt lösningar på försörjningsberedskapsfrågorna. Det senaste steget i utvecklingen av försvarssamarbetet är EU:s strategiska kompass som antogs i mars 2022. Den strategiska kompassen är ett heltäckande och konkret verktyg för att främja försvarssamarbetet. Den innehåller mål bland annat för att utveckla det militära kapacitets- och upphandlingssamarbetet mellan medlemsstaterna, stärka resiliensen, effektivisera EU:s snabba insatser och krishantering samt förbättra den militära rörligheten. I det nuvarande säkerhetsläget i Europa finns det enligt redogörelsen en stark politisk vilja att främja överenskomna samarbetsområden.

(22) När det gäller EU:s försvarsdimension bör det noteras att den grundläggande konstellationen för det europeiska försvaret trots försvarsdimensionens utveckling i stor utsträckning har förblivit oförändrad: 21 EU-länder har ordnat sitt försvar via Nato och stöder sig också i fortsättningen på Nato. EU har heller inga gemensamma kommando- eller truppstrukturer eller militär pla-

Betänkande UtUB 5/2022 rd

nering för försvaret av medlemsländerna så som Nato har. Den nyligen antagna strategiska kompassen innehåller inga förslag om att i EU ta in en dimension för ett gemensamt försvar.

(23) Utskottet ser det som viktigt att Finland fortsätter att aktivt satsa på att utveckla EU:s försvarsdimension. I anslutning till det europeiska försvarssamarbetet och EU:s strategiska autonomi i vidare bemärkelse är det viktigt att särskilt beakta den betydande förändring som skett i Tysklands försvarspolitik till följd av det anfallskrig som Ryssland inlett. Tyskland har bland annat meddelat att en särskild fond på 100 miljarder euro ska inrättas för att höja landets försvarsbudget till 2 procent av BNP. Finland bör noggrant följa och analysera vilka konsekvenser denna förändring har på längre sikt för säkerhetsarrangemangen i Europa. Även om det inte nu finns utsikter för att unionen kommer att utvecklas till en militärallians, bör det noteras att EU:s grundfördrag redan nu innehåller en möjlighet till gemensamt försvar (artikel 42.2 i EU-fördraget). Bestämmelsen lyder som följer: "Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik ska omfatta den gradvisa utformningen av unionens gemensamma försvarspolitik. Den kommer att leda till ett gemensamt försvar, när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta. Europeiska rådet ska i så fall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser."

(24) En viktig dimension i EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik är att utveckla samarbetet mellan EU och Nato. I en situation där merparten av EU:s medlemsländer är medlemmar i Nato kan man förutse att relationen mellan alliansen och unionen fördjupas. Också i den strategiska kompassen har det uttryckts ett behov av att utveckla samarbetet. Samarbetet mellan EU och Nato bör vara nyttigt för bägge parter och kompletterande till karaktären. Som samarbetsområden beaktas resiliens, hybridhot, rymden, sjösäkerheten, ny teknik och militär rörlighet.

Närmare samarbete med centrala partner

(25) Redogörelsen behandlar möjligheterna att intensifiera försvarssamarbetet med Finlands viktigaste partner som ett led i hanteringen av det försämrade säkerhetsläget. Den viktigaste och närmaste partnern är Sverige, som vi bedriver ett omfattande samarbete med. Utskottet lägger vikt vid skrivningen i redogörelsen om att Finland fortsätter att fördjupa det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet och försvars- samarbetet med Sverige utan på förhand fastställda begränsningar, i överensstämmelse med det samförståndsavtal om försvarssamarbete som länderna ingick 2018. I det förändrade säkerhetsläget påskyndas tidtabellen för de samarbetsområden som fördjupas bilateralt för att stärka båda ländernas försvar och garantera säkerheten i Östersjöområdet.

(26) I redogörelsen konstateras att för en vidareutveckling mot en eventuell försvarsallians kommer det att krävas en bred parlamentarisk vilja i båda länderna och att en försvarsallians dock inte skulle vara ett med Natomedlemskap jämförbart arrangemang eller vara avsett att ersätta ett sådant. Denna ståndpunkt framhövs också under sakkunnigutfrågningarna i utskottet. Argumentet var att avsevärt mer begränsade kapaciteter utgör en betydligt mindre avskräckning än en större allians. Samtidigt understryker utskottet att det är av största vikt för Finland att det breda samarbetet med Sverige fortsätter kring alla säkerhetspolitiska avgöranden.

Betänkande UtUB 5/2022 rd

(27) Utöver Sverige betonar redogörelsen vikten av det bilaterala försvarssamarbetet med Förenta staterna för att stärka Finlands säkerhet. Utrikesutskottet konstaterar att Förenta staterna är en viktig och nära partner för Finland. Det försvarssamarbete som redan en längre tid bedrivits med Förenta staterna har konstaterats vara av betydelse för att förbättra Finlands försvarsförmåga. Samarbetet styrs av en bilateral avsiktsförklaring som ingicks 2016. Mellan länderna inleddes i början av 2022 fortsatta åtgärder för att fördjupa det bilaterala försvarssamarbetet bland annat för att säkerställa tillgången på försvarsmateriel i krissituationer.

(28) Det trepartssamarbete mellan Finland, Sverige och Förenta staterna som inleddes 2018 kompletterar främjandet av säkerheten i Östersjöområdet och stärkandet av säkerhetsordningen i Europa. Utvecklingen av den försvarspolitiska dialogen, informationsutbytet och samarbetsförmågan spelar en central roll.

(29) Redogörelsen innehåller också en förteckning över Finlands viktigaste bilaterala och multilaterala försvarssamarbetsarrangemang. Viktiga referensgrupper som lyfts fram är de nordiska länderna, bland annat genom Nordefco-samarbetet (Nordic Defence Cooperation), det treparts-baserade försvarssamarbetet mellan Finland, Sverige och Norge, intensifierat samarbete med Storbritannien samt multilaterala försvarssamarbetsinitiativ.

(30) Utrikesutskottet anser det vara viktigt att de samarbetsformer som nämns i redogörelsen i mån av möjlighet stärks som en reaktion på det försämrade säkerhetsläget. Utskottet har behandlat dessa arrangemang för försvarssamarbete bland annat i samband med behandlingen av försvarsredogörelsen 2021. Utskottet konstaterade då att det internationella försvarssamarbetet är ett kostnadseffektivt sätt att skapa mervärde för Finlands försvar. Arrangemangen gör det möjligt att utveckla försvarsmaktens samarbetsförmåga med partner som är viktiga för Finland. Vid sidan av den tekniska utvecklingen av försvarssamarbetet är det också viktigt att samtidigt utveckla den politiska nivån och informationsutbytet för att säkerställa att besluten fattas i rätt tid vid eventuella konflikter.

(31) Också vid utskottets sakkunnigutfrågning betonades vikten av att fördjupa det internationella försvarssamarbetet. Enligt sakkunnigbedömningar har partnerskapen betydelse också för att skapa en militär avskräckande effekt. Den avskräckande effekten understryks av att Finland har samarbetsarrangemang med betydande militära aktörer som Frankrike, Förenta staterna, Storbritannien och Tyskland. Å andra sidan betonade de sakkunniga att arrangemangen inte medför någon juridisk skyldighet att garantera samarbetspartnerns säkerhet och att de inte innehåller strukturer för genomförande av samarbetet på samma sätt som Nato. Den avskräckande effekten försvagas också av det faktum att Nato är den primära försvarslösningen för alla Finlands viktigaste försvarspartner, med undantag av Sverige. I en krissituation ställs trupper och kapaciteter från Natoländerna a priori till Natos förfogande och inriktas på genomförandet av Natos kollektiva försvar, står det i redogörelsen. Utskottet ser det inte som sannolikt att man på lätta grunder kommer att avvika från denna utgångspunkt.

(32) Det senaste exemplet på intensifierat bilateralt samarbete är det den 11 maj 2022 undertecknade uttalandet om fördjupat försvars- och säkerhetssamarbete mellan Finland och Förenade kungariket. I uttalandet bekräftar länderna sin beredskap att bistå varandra om något av länderna

Betänkande UtUB 5/2022 rd

drabbas av en katastrof eller ett angrepp. Utskottet anser att uttalandet är viktigt, inklusive tidpunkten för det med tanke på Finlands Natomedlemskapsprocess.

Fördjupat samarbete med Nato

Nato som organisation

(33) Som ett sätt att öka Finlands säkerhet lyfter redogörelsen fram ett Natomedlemskap. Redogörelsen går utförligt in på Natos grundläggande uppgifter och alliansens karaktär som försvarssallians och transatlantisk politisk gemenskap. Nordatlantiska fördragsorganisationens (North Atlantic Treaty Organization, NATO) viktigaste uppgift är att garantera medlemsländernas säkerhet med politiska och militära medel. Åtagandet om gemensamt försvar enligt artikel 5 i Nordatlantiska fördraget intar en central roll. Aktiveringen av artikeln baserar sig alltid på en bedömning från fall till fall som görs av Nordatlantiska rådet, dvs. av medlemsländerna. Natos medlemsstater behåller sin nationella självbestämmanderätt, och beslutsfattandet i Nato bygger på enhällighet. Natos militära struktur står under medlemsländernas politiska styrning.

(34) Natos förmåga att genomföra det kollektiva försvaret grundar sig på en integrerad militär kommandostruktur, en gemensam försvarsplaneringsprocess, operativa planer och gemensamma övningar. Med det kollektiva försvaret strävar Nato efter att sätta tröskeln för ett angrepp så högt som möjligt. Med beaktande av storleken på Förenta staternas militära makt jämfört med de sammantagna militära resurserna i alliansens övriga medlemsländer baserar sig Natos förebyggande effekt i sista hand på Förenta staternas militära kapacitet och kärnvapenavskräckning.

Finlands samarbete med Nato

(35) Utskottet konstaterar att Finlands samarbete med Nato redan nu är intensivt och djupgående. Natopartnerskapet har blivit en viktig del av Finlands säkerhetspolitik. Vid behandlingen av frågor som gäller Finlands Natosamarbete har utskottet betonat att det centrala med tanke på Finlands säkerhet är att Natos öppna dörrars politik fortsätter, dvs. att möjligheten till medlemskap förblir öppen för ett land som uppfyller Natos kriterier. Nato har å sin sida bekräftat att denna politik kommer att fortsätta. Möjligheten att söka medlemskap i Nato har ingått i Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser sedan 2004.

(36) Sedan 1994 har Finland deltagit i Natos partnerskap för fred och sedan 2014 har Finland hört till de närmare partnerländerna i enlighet med det progressiva partnerskapet (Enhanced Opportunities Partner, EOP). Genom militärt samarbete inom ramen för dessa format och samtidigt tillnärmning på diplomatisk nivå har Finland uppnått en anmärkningsvärt omfattande samarbetsförmåga med Nato. Också demokratins starka ställning i Finland och den allmänna synen på Finland som ett land som tar militära frågor på allvar och sörjer för sin nationella försvarsförmåga under alla förhållanden har bidragit till uppfattningen att den praktiska beredskapen och förutsättningarna för ett fullvärdigt medlemskap i Nato är på en hög nivå. Å andra sidan har det varit klart att Finland som partnerland inte omfattas av organisationens kollektiva försvar. Den militära avskräckningen är således betydligt mindre än vid ett medlemskap.

Betänkande UtUB 5/2022 rd

Natomedlemskap

(37) Den mest betydande konsekvensen för Finland av ett eventuellt Natomedlemskap är enligt redogörelsen att Finland blir en del av Natos kollektiva försvar och omfattas av säkerhetsgarantier enligt artikel 5. Det finska försvarets avskräckande effekt kommer att bli betydligt större än för närvarande, eftersom den backas upp av alliansens samlade kapaciteter. Om militära maktmedel emellertid riktades mot Finland som medlem i Nato, skulle Finland med stöd av alliansen försvara sig i enlighet med de arrangemang för kollektivt försvar som förberetts och övats på förhand.

(38) Utrikesutskottet instämmer i detta. Det viktigaste målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att säkerställa Finlands och finländarnas säkerhet och välfärd samt att trygga statens suveränitet och territoriella integritet. I ett säkerhetsläge som bedömts vara långvarigt och som försämrats avsevärt anser utskottet att den stärkning som fås genom ett medlemskap i Nato är betydelsefullt med tanke på detta mål. Av alternativen för att öka säkerheten utgör Natomedlemskapet tack vare sin militära avskräckning ett starkt tillägsskydd för Finlands säkerhet.

(39) Ett Natomedlemskap är en lösning som stärker Finlands försvar och Natos kollektiva försvar. Medlemskapet innebär inga förändringar i principerna för hur Finlands territorium även i fortsättningen ska användas endast i enlighet med FN-stadgan och internationella avtal som är bindande för Finland.

Profil i Nato

(40) Som det konstateras i redogörelsen ansluter sig nya medlemsländer till Nordatlantiska fördraget med fullständiga rättigheter och skyldigheter. Enligt utredning är Natoländernas anslutningsprotokoll och kandidatlandets anslutningsinstrument korta, tekniska, formbundna dokument som grundar sig på klara formkrav och som gäller anslutning till Nordatlantiska fördraget. Utskottet ser det som viktigt att samma modell tillämpas i fråga om Finland och att ambitionen ska vara en så snabb ansökningsprocess som möjligt.

(41) Samtidigt framhåller utskottet att det i den fas som följer på inlämnandet av medlemskansökan är viktigt att inleda en diskussion om och analys av vilken säkerhetspolitisk roll Finland har för avsikt att inta som Natomedlem. Det är viktigt att Finland också som Natomedlem fortsätter med en aktiv och föregripande diplomati och en stabilitetsfrämjande utrikes- och säkerhetspolitik, inklusive krishantering, konfliktförebyggande och fredsmedling. Det centrala är att signalera till samtliga huvudsakliga målländer att Finland söker Natomedlemskap för att utöka försvarsskyddet i syfte att garantera landets säkerhet. Finlands eventuella medlemskap skulle inte vara riktat mot någon, utan syftet skulle vara att stärka Finlands säkerhet.

(42) Utskottet ser det som angeläget att Finland granskar och lägger fast en profil i Nato som tar form över tid och väger in det rådande säkerhetsläget och hotmiljön. De utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelser som bereds en gång per valperiod, inklusive riksdagens svar på dem, erbjuder ett bra verktyg för att i realtid dra upp riktlinjer för frågor som gäller profilen i Nato. Det är viktigt att finna en balans som på bästa möjliga sätt stöder Finlands säkerhet utan att rubba den regionala stabiliteten.

Betänkande UtUB 5/2022 rd

(43) Denna prövning är också förknippad med frågan om Natos eventuella militära närvaro med baser och trupper i Finland samt frågan om placeringen av kärnvapen. Dessa, liksom alla beslut som gäller enskilda Natoländer, omfattas av den nationella suveräniteten. Som medlem i Nato blir Finland inte mot sin vilja tvunget att ta emot främmande trupper, baser eller kärnvapen på sitt territorium. Finlands viktigaste insats som Natoland skulle vara förmågan att försvara sitt eget territorium. Utskottet påpekar i detta sammanhang att 4 § i kärnenergilagen (990/1987) förbjuder införsel av kärnladdningar samt framställning, innehav och sprängning av kärnladdningar i Finland. Dessutom konstaterar utskottet att det är ytterst osannolikt att Nato överhuvudtaget kommer att föreslå eller överväga att placera kärnvapen i Finland.

(44) Natos strategiska koncept från 2010 fastställer att Natos mål är en kärnvapenfri värld, men att Nato är en kärnvapenallians så länge kärnvapen existerar. Enligt försvarsutskottets utlåtande kommer denna infallsvinkel inte att ändras i det nya koncept som för närvarande är under beredning i Nato. Denna skrivning hindrar inte att åtskilliga Natoländer är aktiva i frågor kring kärnvapenkontroll och nedrustning. Utrikesutskottet anser det vara viktigt att också Finland fortsatt spelar en stark roll i kärnvapenkontrollen som medlem av Nato. Detta arbete och Natos avskräckning mot kärnvapen ska inte ses via motsättningar; alla Natoländer har bland annat ratificerat icke-spridningsfördraget och har förbundit sig till att antalet kärnvapen i världen ska minska i enlighet med fördraget. Inom alliansen bör det aktiva arbetet för att främja kärnvapenkontrollen fortsätta i planeringsgruppen för Natos kärnvapenpolitik och kärnvapendoktrin (Nuclear Planning Group, NPG), där också Finland blir medlem vid en anslutning till alliansen. Utskottet anser att det är naturligt att Finland som Natoland har kvar sin höga profil i olika nedrustningsfrågor, också i fråga om kärnvapenedrustning, utan att ifrågasätta Natos kärnvapenavskräckning.

(45) I försvarsutskottets utlåtande konstateras följande om utsändande av finländska trupper till Natos biståndsuppdrag utomlands: På basis av ömsesidigheten blir Finland delaktigt i att upprätthålla stabiliteten och säkerheten i hela alliansområdet i enlighet med sina medlemskapsförpliktelser. Utskottet konstaterar att det under förra valperioden infördes lagstiftning om lämnande och mottagande av internationellt bistånd. I samband med den fogades till lagen om försvarsmakten en bestämmelse (551/2007, 12 b §) om vem som ska delta i biståndsuppdrag. Beväringar sänds inte ut i uppdrag och reservisternas deltagande ska alltid grunda sig på frivillighet (FsUU 3/2022 rd).

(46) När det gäller militär närvaro tog de sakkunniga upp Natoländernas ensidiga nationella begränsningar för medlemskapet. Sådana begränsningar är politiska beslut som fattats nationellt och har inte skrivits in i Nordatlantiska fördraget. Finland har inget behov av några förbehåll vid ansökan om medlemskap i Nato.

(47) Exempelvis meddelade Norge inom ramen för sin Rysslandspolitik och regionala stabilitet i början av sitt medlemskap att landet inte tillåter alliansens permanenta trupper, baser eller kärnvapen inom sitt eget territorium. Dessutom har Norge begränsat den militära övningsverksamheten i landets norra delar. Denna så kallade norska modell ansågs kunna förtydliga medlemslandets Natoprofil, men å andra sidan kan nyttan av medlemskapet vara begränsad till exempel när säkerhetsläget förändras.

Betänkande UtUB 5/2022 rd

(48) Utskottet betonar vikten av att Finland och Sverige samtidigt blir medlemmar i Nato. Försvarsutskottet behandlar i sitt utlåtande betydelsen av Finlands och Sveriges Natomedlemskap för det militära samarbetet och försörjningsberedskapen. Vid sidan av dem betonar utrikesutskottet den utrikes- och säkerhetspolitiska betydelsen av ett eventuellt samtidigt medlemskap både för det bilaterala samarbetet och för det nordiska samarbetet i stort. I och med Finlands och Sveriges medlemskap i Nato skulle ett samarbete som omfattar alla nordiska länder inom alliansen ge möjlighet att stärka de nordiska ländernas påverkansmöjligheter och ställning i organisationen samt möjligheterna att främja utrikes- och säkerhetspolitik enligt en gemensam nordisk värdegrund också i Nato. Det nordiska samarbetet bör vara en viktig del av Finlands Natoprofil.

(49) Finlands anslutning till Nato inverkar inte på Ålands ställning som grundar sig på internationella avtal (konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering, FördrS 1/1992, och fördraget med Ryssland angående Ålandsöarna, FördrS 4/1940). Ålands ställning utgör heller inget hinder för anslutning. Demilitariseringen respekteras och Åland behåller sin folkrättsliga ställning. Finland har berett sig på att försvara Ålands alliansfrihet genom behövliga åtgärder i enlighet med de ovannämnda fördragsbestämmelserna.

Ekonomiska konsekvenser av ett Natomedlemskap

(50) Finansutskottet behandlar i sitt utlåtande de ekonomiska konsekvenserna av ett Natomedlemskap och grunderna för hur betalningsandelen bestäms samt målet att använda minst 2 procent av bruttonationalprodukten för försvarsutgifter. Den årliga direkta tilläggskostnaden för Natomedlemskapet beräknas uppgå till cirka 1—1,5 procent av Finlands nuvarande försvarsbudget, alltså 60—100 miljoner euro. De slutliga kostnaderna klarnar först om och när medlemskapsförhandlingarna framskrider. Utskottet anser det vara viktigt att riksdagen så snart som möjligt får ytterligare information om medlemskapets ekonomiska konsekvenser.

(51) Försvarsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (FsUU 3/2022 rd) att de ekonomiska konsekvenserna av Natomedlemskapet bland annat består av följande: Som Natoland skulle Finland på egen bekostnad placera uppskattningsvis 80—100 personer i Natos militära strukturer. Lönekostnaderna blir cirka 15—20 miljoner euro per år. Finland bör också delta i Natos gemensamma budget, som uppgår till cirka 2,5 miljarder euro. Med Natos samfinansiering finansieras organisationens civila och militära budgetar samt programmet för säkerhetsinvesteringar. Utifrån Danmarks (1,3 procent) och Norges (1,6 procent) betalningsandelar skulle Finlands andel av Natos gemensamma budget vara ungefär 20—25 miljoner euro. Dessutom bör Finland delta i Natos trupper i hög beredskap (Nato Response Force) som baserar sig på rotation, vilket antagligen kräver att extra personal anställs till Försvarsmakten på grund av Natos höga beredskapskrav. Integrationen av lednings- och signalsystemen medför också kostnader för Natomedlemskapet.

(52) Enligt utredning till utrikesutskottet kräver Natomedlemskapet extra personalresurser också vid utrikesministeriet och försvarsministeriet. För närvarande tvingas utrikesministeriet sköta de ökade Natouppgifterna med resurser lånade från andra viktiga utrikespolitiska sektorer, vilket i sin tur gör det svårare att nå målen.

(53) Natoländernas avtalade BNP-mål på två procent innebär för Finlands del att nivån på den nuvarande försvarsbudgeten bevaras, eftersom försvarsutgifternas andel av BNP har stigit och

Betänkande UtUB 5/2022 rd

fortsätter att stiga från 2,0 procent till 2,3 procent (beräknat enligt Natos kriterier) under nästa ramperiod, i och med de strategiska upphandlingarna (anskaffning av jaktplan och flottilj). Avsikten är dock att utgifterna ska återgå till den tidigare lägre nivån när de strategiska upphandlingarna avslutats. Åren 2010—2021 varierade försvarsutgifternas andel av BNP mellan 1,6 procent och 1,3 procent. Natomedlemmarna beslutar dock fortfarande nationellt om försvarsbudgetens nivå och hur anslagen ska riktas. Flera medlemsländer uppfyller för närvarande inte den överenskomna andelen på två procent (FiUU 8/2022 rd.) Utrikesutskottet betonar liksom finansutskottet att ett Natomedlemskap i fråga om försvarsutgifterna inte får ändra de krav på demokrati och transparens som ingår i Finlands budgetprocess.

Artikel 5

(54) I diskussionen om Finlands eventuella Natomedlemskap har säkerhetsgarantierna i organisationen lyfts fram, dvs. skrivningen i artikel 5, enligt vilken Natos medlemsländer har förbundit sig att ensamma eller kollektivt bistå en fördragspart som blivit utsatt för ett anfall genom sådana åtgärder som de bedömer vara nödvändiga, inklusive användning av vapenmakt.

(55) Terrorattackerna den 11 september 2001 på Förenta staternas territorium ledde till det första beslutet genom tiderna att tillämpa artikel 5 i Nordatlantiska fördraget. Attacken mot en medlem betraktades genom ett beslut av Nordatlantiska rådet den 12 september 2001 som ett angrepp mot alla.

(56) Artikel 5 har inte testats i situationer där ett Natoland utsätts för ett militärt angrepp inom alliansens verksamhetsområde. Å ena sidan stärker detta uppfattningen om att säkerhetsgarantierna fungerar. Å andra sidan lämnar den vaga skrivningen om säkerhetsgarantier i Nordatlantiska fördraget också rum för tolkning i fråga om innehållet i eventuellt bistånd. Det är slutligen varje medlemsstats politiska beslut vilket slags stöd landet beslutar att ge i biståndssituationer. Utskottet anser dock att utgångspunkten kan anses vara att en stark och trovärdig allians med gemensam försvarsplanering skulle reagera beslutsamt om en eller flera av dess medlemmar attackerades.

Följdverkningar

(57) Vid sidan av säkerhetseffekterna betonar utskottet den politiska betydelsen av beslutet om Natomedlemskap och de politiska följderna för Finland. Beslutet förankrar Finland i allt högre grad i de västerländska försvarsarrangemangen och stärker relationerna till de viktigaste partnerländerna.

(58) Finlands Natomedlemskap skulle fördubbla alliansens landgräns med Ryssland och föra Nato närmare strategiskt viktiga områden i Ryssland, Kolahalvön och S:t Petersburg. Detta inverkar indirekt på relationerna mellan Finland och Ryssland. Konstellationen är besvärlig i ett läge där förtroendet mellan Ryssland och väst i stor utsträckning har rasat till följd av det krig som Ryssland startat och Rysslands agerande har medfört stora skador på Finlands samarbetsbaserade relation till Ryssland. Denna förändring bedöms bli långvarig. Det är dock viktigt att det även i fortsättningen finns fungerande och professionella sätt att samarbeta med ett för Finland betydelsefullt grannland. Relationen till Ryssland förblir en central nationell fråga för Finland under alla förhållanden. Medborgarnas direkta kontakter och frivilligorganisationernas arbete har betydelse

Betänkande UtUB 5/2022 rd

för ett fortsatt samarbete. Det bör också noteras att omfattande globala säkerhetshot, såsom frågor som gäller vapenkontroll och klimatförändringen, kräver samarbetskanaler med Ryssland.

Hybridpåverkan

(59) I och med förändringarna i säkerhetsmiljön bereder sig Finland på att bli föremål för exceptionella, omfattande och mångsidiga metoder för hybridpåverkan både på kort och lång sikt, står det i redogörelsen. Den aktuella säkerhetspolitiska debatten i Finland väntas leda till att Ryssland försöker göra påverkansoperationer mot Finland. Utrikesutskottet konstaterar att hybridhot som verktyg redan är en etablerad del av Rysslands politik för att främja landets egna intressen. Utskottet anser det vara viktigt att vi har fortsatt beredskap för hybridpåverkan mot vårt land. Samtidigt bör man dock betona vårt lands goda beredskap att identifiera och reagera på olika påverkansoperationer.

(60) Utrikesutskottet konstaterar att informationspåverkan intar en central roll i nästan alla hybridhotsoperationer. Informationspåverkan är kontinuerlig, systematisk och övergripande manipulation av informationsmiljön. Som det står i redogörelsen strävar Ryssland efter att styra åsiktsbildningen i hemlandet och utlandet samt efter att skapa ett narrativ för att berättiga sina handlingar. Redogörelsen konstaterar att Rysslands informationspåverkan i västländerna har visat sig vara svagare än väntat. De sakkunniga som utskottet hört påminde dock om att Ryssland lyckades med sina styrningsförsök i den internationella offentligheten inför anfallskriget. Ryssland målade upp en bild där landet försvarade sig mot Natos utvidgning och västvärldens fördragsbrott och försökte förhandla med väst för att trygga landets egna säkerhetsintressen. Detta exempel på informationspåverkan var länge även i många västländer en täckmantel för Rysslands faktiska beslut att inleda ett anfallskrig i Ukraina. Kulturutskottet fäster i sitt utlåtande (KuUU 11/2022 rd) uppmärksamhet vid att metoderna för informationspåverkan blir allt mer övertygande bland annat i takt med att artificiell intelligens utvecklas. Utskottet understryker liksom arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (AjUU 3/2022 rd) att alla som bor i Finland ska ha lika rätt och möjlighet att få tillförlitlig information om olika fenomen och händelser. Förmedling av tillförlitlig information och lika tillgång till den förebygger desinformationsattacker effektivt.

(61) Utrikesutskottet konstaterar liksom kommunikationsutskottet (KoUU 18/2022 rd) att tillförlitlig information och massmedier har stor betydelse för att minimera hybridpåverkan och informationspåverkan. Det är viktigt att medborgarna har tillgång till tillförlitlig och aktuell information. Utskottet betonar också vikten av att upprätthålla och utveckla medborgarnas mediekompetens. Som kulturutskottet konstaterar i sitt utlåtande (KuUU 11/2022 rd) ger medborgarnas höga utbildningsnivå goda förutsättningar för att stärka mediekompetensen. Rysslands invasion av Ukraina leder till oro och otrygghet hos medborgarna, men den väcker också en vilja att försvara och främja demokratiska värderingar på alla samhällsnivåer, från vardagslivet till politiken och försvaret. Utskottet anser att frivilligorganisationernas roll är viktig när det gäller att främja debatten om kriget och de egna möjligheterna att påverka. Kulturutskottet betonar i sitt utlåtande också vikten av att utveckla kunskaperna och färdigheterna i säkerhetsfrågor.

(62) De sakkunniga som utrikesutskottet hört betonade vikten av strategisk kommunikation vid bekämpningen av hybridhot. I likhet med förvaltningsutskottet (FvUU 14/2022 rd) anser utskottet att det är viktigt att utveckla Finlands strategiska kommunikation och att granska eventuella

Betänkande UtUB 5/2022 rd

behov av ändringar i lagstiftningen för att reagera på hybridhot. Att synliggöra påverkansoperationer och offentligt behandla hybridåtgärder som också riktar sig mot andra länder än Finland bidrar till en bred samhällelig beredskap.

(63) Utrikesutskottet anser det vara viktigt att Finland skyndsamt utvecklar beredskapen att reagera på utnyttjande av migration som en del av hybridpåverkan. Utskottet påminner om att asylsökande under det senaste året har gjorts till redskap för politiska syften vid unionens yttre gränser, vilket också har lett till att EU har utvecklat sin lagstiftning. Utskottet välkomnar skrivningarna i redogörelsen om att också den nationella beredskapen med avseende på detta ska främjas skyndsamt. Förvaltningsutskottet behandlar detta tema i sitt utlåtande (FvUU 14/2022 rd).

(64) Redogörelsen behandlar de eventuella konsekvenserna av Rysslands anfallskrig för den inre säkerheten. Förvaltningsutskottet konstaterar ändå i sitt utlåtande att redogörelsen inte i tillräcklig grad väger in beredskapsaspekten i anslutning till förändringarna i den säkerhetspolitiska omgivningen när det gäller den inre säkerheten och inte heller polisens centrala roll i beredskapen inför hybridhot. Gränsbevakningsväsendets centrala roll i säkerheten och övervakningen av den territoriella integriteten framgår av redogörelsen. Som det konstateras i redogörelsen övervakar Finland den längsta gränsen mellan EU och Ryssland. Förvaltningsutskottet betonade behovet av beredskap för att situationen vid östgränsen försämrats långvarigt och utskottet betonade vikten av utbildning och rekrytering av extra personal. Också ett smidigt, inövat samarbete med tydlig ansvarsfördelning mellan alla säkerhetsmyndigheter framhävs i den förändrade säkerhetspolitiska miljön.

Cybersäkerhet

(65) Centrala objekt som kan utsättas för cyberhot mot samhället är objekt som omfattas av den nationella säkerheten samt samhällets vitala funktioner som tryggar medborgarnas levnadsmöjligheter. Samhällets funktion är mycket beroende av cybersäkra elsystem och andra tjänster för förvaltningen och allmänheten.

(66) I Finland ägs största delen av den kritiska infrastrukturen privat och delvis multinationellt och ägarna har ett viktigt ansvar för cybersäkerheten i den kritiska infrastrukturen. I sitt utlåtande (FsUU 3/2022 rd) bedömer försvarsutskottet att försvarsmakten har mycket god förmåga att skydda sina egna kritiska nät som inte är anslutna till internet. Enligt utredning finns det däremot fortfarande brister i förmågan hos det övriga samhället, särskilt hos andra säkerhetsmyndigheter, att skydda sina egna kritiska system. Åtgärdandet av bristerna måste inledas omedelbart. Redogörelsens beskrivning av cyberattackerna som en del av Rysslands angrepp på Ukraina understryker hur brådskande uppdraget är. Också andra länder i Europa, inklusive Finland, bör bereda sig på påverkansoperationer. Det är en brådskande uppgift på nationell nivå att framför allt utveckla åtgärderna för att säkerställa den kritiska infrastrukturen.

(67) Liksom utlåtandeutskotten framhåller utrikesutskottet att Finland utöver en tidsenlig, heltäckande och delad lägesbild av cybersituationen också bör ha klara ledningssystem och befogenheter samt förmåga att utnyttja alla resurser i samhället. Varje ministerium ansvarar för utvecklingen av cybersäkerheten inom sitt eget förvaltningsområde, men dessutom bör myndighetssamarbetet vidareutvecklas. Utskottet anser liksom utlåtandeutskotten att det är viktigt att skapa en

Betänkande UtUB 5/2022 rd

strategisk ledningsmodell för cybersäkerheten som stöder utvecklingen av cybersäkerheten på ett övergripande sätt. Även internationellt samarbete och samarbete i EU-sammanhang är centralt för Finlands cybersäkerhet och cyberförsvar. Exempelvis för att kunna bekämpa cyberbrottsligheten behövs det omfattande internationellt samarbete.

Stärkande av resiliensen

(68) Rysslands angrepp mot Ukraina och förändringarna i säkerhetsmiljön påverkar befolkningens mentala kriställighet. Rysslands påståenden och hot mot Finland väcker också oro och otrygghet bland medborgarna. Utrikesutskottet instämmer dock i utlåtandeutskottens bedömning att dessa ändringar samtidigt ökar viljan att försvara och främja de demokratiska värderingarna på alla nivåer i samhället. Utlåtandeutskotten lyfter fram viktiga aspekter på hur samhällets resiliens kan förbättras på olika sätt.

(69) I sitt utlåtande (KuUU 11/2022 rd) behandlar kulturutskottet frågan med avseende på sitt fackområde. Den här aspekten är viktig också när det gäller att stärka och bevara kriställigheten hos personer som kommer hit från Ukraina. Till exempel småbarnspedagogiken, utbildnings-, kultur-, idrotts- och bibliotekstjänsterna samt ungdomsarbetet och fritidsaktiviteterna bygger upp en trygg vardag och ett samhälleligt förtroende.

(70) Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet betonar i sitt utlåtande (AjUU 3/2022 rd) att förtroende och trygghetskänsla är centrala resurser för Finlands inre säkerhet. I utlåtandet konstateras också att det i krissituationer är vanligt att befolkningens nationella enhetlighet ökar. Utskottet påpekar att särskild uppmärksamhet bör fästas vid att förhindra diskriminering under krisen. Utrikesutskottet betonar också detta perspektiv och dessutom att ryssar bosatta i Finland inte får skuldbeläggas för Rysslands angrepp mot Ukraina.

(71) Kärnan i försvarsviljan är att Finland och den finländska livsstilen uppfattas som något som det är värt att försvara och att det finns en tillräcklig nationell enighet, noteras det i redogörelsen. Försvarsviljan skapar också en grund för totalförsvaret och den övergripande säkerheten samt stärker vårt samhälles resiliens. Rysslands invasion av Ukraina har ytterligare stärkt finländarnas försvarsvilja, vilket har synts till exempel som ett växande intresse för frivillig försvarsutbildning. Försvarsutskottet betonar i sitt utlåtande (FsUU 3/2022 rd) att en god försvarsvilja och värnplikt utgör grunden för Finlands försvarsstrategi. Värnpliktssystemet producerar en bred reserv, vilket gör det möjligt att försvara hela landet. Av Finlands krigstida styrka på 280 000 personer är 95 procent reservister och tillräckliga repetitionsövningar är nödvändiga för att reservisterna ska ha kvar sin kompetens.

Ekonomiska konsekvenser och beredskap

(72) Som finansutskottet konstaterar i sitt utlåtande (FiUU 8/2022 rd) försämrar Rysslands aggressionskrig de ekonomiska utsikterna. Finlands ekonomi växte med 3,5 procent 2021 och höll snabbt på att återhämta sig från de ekonomiska konsekvenserna av covidpandemin. Enligt redogörelsen kommer den ekonomiska tillväxten att sjunka till 1,5 procent 2022 och till 1,7 procent 2023. Rysslands angrepp mot Ukraina minskar enligt redogörelsen tillväxten i världsekonomin med 0,5–1,5 procentenheter och BNP-tillväxten i euroområdet med 1–2 procentenheter 2022. För

Betänkande UtUB 5/2022 rd

Finland är det också värt att notera att Rysslands bruttonationalprodukt kan minska med 10–20 procent 2022. Finansutskottet betonar att den ekonomiska utvecklingen är förenad med betydande osäkerhetsmoment, såsom krigets varaktighet, sanktionernas och konfliktens omfattning samt den stigande inflationen och räntenivån. Sanktionerna har en central inverkan på Rysslands ekonomi och förmåga att föra krig. Volatiliteten på marknaden har ökat och ovissheten om framtiden har stigit till en ny nivå.

(73) Enligt finansutskottets utlåtande ökar Rysslands angrepp på Ukraina de nödvändiga utgifterna för Finlands offentliga finanser med sammanlagt över 7 miljarder euro under perioden 2022—2026. Riksdagen behandlar de offentliga finanserna närmare senare under våren, inom ramen för behandlingen av planen för de offentliga finanserna.

(74) Ekonomiutskottet tar i sitt utlåtande (EkUU 23/2022 rd) upp frågor som gäller den ekonomiska omvärlden. Utskottet framhåller att den ekonomiska utvecklingen är känslig för förändringar i det geopolitiska läget och att säkerhetspolitiken och ekonomin har ett dubbelriktat samband. En stabil säkerhetspolitisk miljö är en förutsättning för ekonomisk stabilitet, investeringar och tillväxt. Å andra sidan möjliggör en hållbar ekonomi också ett trovärdigt försvar och de investeringar som säkerhetspolitiken förutsätter. Ekonomiutskottet pekar på vilken betydelse de framtida säkerhetslösningarna har för hur intressant och säkert utländska investerare och experter anser att Finland är. Ekonomiutskottet stannar för att ett Natomedlemskap stöder stabiliteten i den ekonomiska verksamhets- och investeringsmiljön, minimeringen av landrisken för Finland och upprätthållandet av en attraktiv och trygg Finlandsbild på lång sikt.

(75) Ekonomiutskottet bedömer också den förändrade säkerhetspolitiska miljöns återverkningar i form av förändringar på energimarknaden och i energisäkerheten. Utskottet påpekar att en snabb frikoppling från rysk energi är viktig också med tanke på stabiliteten i omvärlden och energisäkerheten. Dessutom är det viktigt att ta hänsyn till sambandet mellan cybersäkerhet och energisäkerhet. Energisektorn är en del av den kritiska infrastrukturen som vi bör satsa på att skydda.

Försörjningsberedskap

(76) En grundpelare för den finska försörjningsberedskapen är en nätverksmodell baserad på samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn, men också från de enskilda förvaltningsområdenas ansvar för försörjningsberedskapen inom sin sektor och utformningen av försörjningsberedskapsorganisationens uppgifter och resurser i enlighet med samhällets aktuella behov.

(77) Även om modellen för Finlands försörjningsberedskap har utformats för att reagera uttryckligen på allvarliga störningar i samhället, måste vi i denna förändrade situation också bedöma om vår beredskap är tillräcklig totalt sett, står det i redogörelsen. Detta i synnerhet eftersom tyngdpunkten inom försörjningsberedskapen håller på att förskjutas till tryggnad av resiliensen. Enligt försvarsutskottet (FsUU 3/2022 rd) utmanar detta försörjningsberedskapsfondens bärkraft särskilt på lång sikt. Utskottet betonar vikten av att säkerställa en säker finansieringsbas när man förbereder sig på olika hot och risker som gäller försörjningsberedskapen. Även förvaltningsutskottet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid detta.

Betänkande UtUB 5/2022 rd

(78) Av utlåtandeutskottens utlåtanden om specialfrågor som gäller försörjningsberedskapen framgår nödvändigheten av en tillräcklig inhemsk försvarsmateriellproduktion för att trygga den militära försörjningsberedskapen, sjötransporternas stora betydelse för Finland samt livsmedelstryggheten. Jord- och skogsbruksutskottet (JsUU 11/2022 rd) lyfter i sitt utlåtande fram Rysslands och Ukrainas viktiga ställning inom spannmålshandeln i världen. Rysslands angrepp på Ukraina har höjt spannmålspriset till rekordsiffror och lett till att priserna på andra jordbruksprodukter har stigit globalt. Redogörelsen lägger fast att Finland måste ha en tillräcklig beredskapsnivå och, i den utsträckning det är möjligt, upprätthålla behövlig självförsörjning när det gäller de allra nödvändigaste nyttigheterna. När det gäller logistiken lyfter kommunikationsutskottet (KoUU 18/2022 rd) särskilt fram sjötransporternas stora betydelse för vårt samhälle och påpekar att vi med tanke på krissituationer bör bereda oss på ersättande transportformer och rutter på land och med flyg. Utrikesutskottet tillägger betydelsen av samarbete mellan Östersjöstaterna för att trygga sjötransporterna.

(79) Med tanke på våra säkerhetspolitiska lösningar är det värt att notera att Nordatlantiska fördraget förpliktar medlemsländerna att upprätthålla den nationella beredskapen. Om ett land som inte hör till Nato ingår ett avtal om försörjningsberedskapssamarbete med ett Natoland, blir tillämpningen av avtalet enligt artikel 8 i fördraget sekundär i förhållande till Natoländernas behov.

(80) Försörjningsberedskapsfrågorna behandlas mer ingående i riksdagen när statsrådet lämnar en redogörelse om försörjningsberedskapen till riksdagen i år.

Beredskap inför flyktingkrisen till följd av Rysslands anfallskrig

(81) Under avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna tar redogörelsen också upp flyktingkrisen till följd av Rysslands anfallskrig både i hela EU och särskilt i Finland.

(82) Redogörelsen konstaterar att konsekvenserna av Rysslands anfallskrig i stor utsträckning återspeglas i den globala utvecklingen och uppnåendet av målen för hållbar utveckling samt i regionala kriser. De globala behoven av humanitärt bistånd kommer att öka ytterligare i Ukraina och dess grannländer och även i större utsträckning bland annat på grund av stigande mat- och energipriser. Flyktingströmmarna kan öka på grund av den allt snabbare prisstegringen och hungersnöden.

(83) Som lagutskottet noterar i sitt utlåtande (LaUU 14/2022 rd) kan de som flyr kriget i Ukraina beviljas uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd för högst ett år åt gången. Utrikesutskottet betonar i likhet med lagutskottet vikten av att se till att ensamkommande barn får sina rättigheter tillgodosedda och blir skyddade. Utskottet konstaterar att särskilt utsatta kvinnor och flickor löper stor risk att utsättas för sexuellt och könsrelaterat våld i och med konflikten och flyktingskapet. Finland bör också på EU-nivå arbeta aktivt för att flyktingar från kriget i Ukraina inte ska bli offer för människohandel. Vidare är det en viktig bedömning som arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (AjUU 3/2022 rd) gör att också migration och flyktingskap som orsakas av krig och konflikter bör beaktas mångsidigt för att de åtgärder som vidtas ska motsvara de verkliga behoven och uppfylla förpliktelseerna i internationella avtal.

Betänkande UtUB 5/2022 rd

Skyddet av den kritiska infrastrukturen

(84) Redogörelsen innehåller ett avsnitt om skydd av kritisk infrastruktur. Frågekomplexet har behandlats på olika ställen i detta betänkande. Med kritisk infrastruktur avses sådana basstrukturer och tjänster och funktioner i anslutning till dem som är nödvändiga för att samhällets vitala funktioner ska kunna upprätthållas. Som det står i redogörelsen har den tekniska utvecklingen och digitaliseringen skapat nya möjligheter att utöva påverkan.

(85) Förvaltningsutskottet fäster i sitt utlåtande (FvUU 14/2022 rd) uppmärksamhet vid att den kritiska infrastrukturen är föremål för utländsk underrättelseverksamhet på lång sikt i Finland. Också helt laglig verksamhet, såsom företagsförvärv eller gemensamma projekt, kan ge auktoritära länder tillträde till kritisk infrastruktur i vårt land. Redogörelsen tar kort upp frågor som gäller tillståndsplikt för utlänningars företagsköp och fastighetsförvärv. Utrikesutskottet anser liksom utlåtandeutskotten att det är nödvändigt att den kritiska infrastrukturen kan tryggas under alla förhållanden. Behoven av att utveckla lagstiftningen för att skydda kritisk infrastruktur bör ges hög prioritet.

Slutsatser

(86) Som slutsatser av behandlingen av redogörelserna om förändringarna i Finlands säkerhetspolitiska miljö konstaterar utrikesutskottet följande:

(87) Rysslands långvariga utrikespolitik bygger på militär makt, och det uttalade målet är att införa en europeisk säkerhetsstruktur som baserar sig på en indelning i intressesfärer. Politiken fick en ny dimension när Ryssland inledde sitt anfallskrig mot Ukraina. Anfallet väntas få långtgående följder för den säkerhetspolitiska miljön i Europa och Finlands närområden. Att inte reagera på situationen skulle minska Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska handlingsutrymme.

(88) Läget kräver åtgärder för att stärka Finlands säkerhet.

(89) Europeiska unionen är Finlands viktigaste värdegemenskap och säkerhetsgemenskap genom sina omfattande effekter på säkerheten. Finland bör fortsätta med sin aktiva roll för att utveckla EU:s försvarsdimension.

(90) Det heltäckande bilaterala och multilaterala försvarssamarbete som Finland bedriver i dag är ett kostnadseffektivt sätt att skapa mervärde för Finlands försvar. Arrangemangen gör det möjligt att utveckla försvarsmaktens samarbetsförmåga med partner som är centrala för Finland, såsom Sverige, Norge, Förenta staterna, Storbritannien, Frankrike och Tyskland.

(91) Ett Natomedlemskap utgör tack vare sin militära avskräckning ett starkt tilläggsskydd för att garantera Finlands säkerhet.

(92) Finland bör söka medlemskap i Nato med fullständiga rättigheter och skyldigheter.

(93) I den fas som följer på inlämnandet av medlemskapsansökan måste vi inleda en diskussion om och analys av vilken säkerhetspolitisk roll Finland har för avsikt att inta som Natomedlem. En

Betänkande UtUB 5/2022 rd

aktiv och proaktiv diplomati och en stabilitetsinriktad utrikes- och säkerhetspolitik står inte i konflikt med ett Natomedlemskap och det är viktigt att fortsätta med dessa också som Natomedlem. Det centrala är att signalera till samtliga huvudsakliga målländer att Finland söker Natomedlemskap för att utöka försvarsskyddet för landets säkerhet.

(94) I och med Finlands och Sveriges medlemskap i Nato erbjuder det samarbete inom alliansen som omfattar alla nordiska länder en betydande möjlighet att stärka säkerheten i Nordeuropa och främja en utrikes- och säkerhetspolitik i Nato som bygger på den nordiska värdegrunden. Det nordiska samarbetet bör vara en viktig del av Finlands Natoprofil.

(95) Till följd av Rysslands krig i Ukraina har den samarbetsbaserade relationen mellan Finland och Ryssland skadats allvarligt. Också ett Natomedlemskap förändrar relationen mellan Finland och Ryssland.

(96) Det är viktigt att det även framöver finns fungerande och professionella sätt att samarbeta med ett för Finland betydelsefullt grannland och att samverkan inom det civila samhället kan fortsätta. Relationen till Ryssland förblir en central nationell fråga för Finland under alla förhållanden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av redogörelserna SRR 1/2022 rd och SRR 3/2022 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen omfattar statsrådets ståndpunkt att Finland ansöker om medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (North Atlantic Treaty Organization, Nato). Dessutom förutsätter riksdagen att den får aktuell information om hur behandlingen av medlemskansökan framskrider.

Betänkande UtUB 5/2022 rd

Helsingfors 17.5.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jussi Halla-aho saf
vice ordförande Erkki Tuomioja sd
medlem Eva Biaudet sv
medlem Inka Hopsu gröna
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Tom Packalén saf
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Jussi Saramo vänst
medlem Mikko Savola cent
medlem Ville Tavio saf
medlem Elina Valtonen saml
medlem Anu Vehviläinen cent
medlem Anne-Mari Virolainen saml
ersättare Harry Harkimo liik (delvis)
ersättare Toimi Kankaanniemi saf (delvis)
ersättare Hilikka Kemppe cent (delvis)
ersättare Pauli Kiuru saml (delvis)
ersättare Sakari Puisto saf (delvis)
ersättare Arto Satonen saml (delvis)
ersättare Peter Östman kd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala
utskottsråd Jonna Laurmaa.