

Utrikesutskottet

Initiativ om reglering av försvarsupphandlingar

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Initiativ om reglering av försvarsupphandlingar (MI 4/2025 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- företrädare för initiativtagarna Jenni Ahti
- företrädare för initiativtagarna Jenna Jauhiainen
- företrädare för initiativtagarna Pilvi Takala
- konsultativ tjänsteman Tommi Nordberg, försvarsministeriet
- ambassadråd Päivi Pihlajamäki, utrikesministeriet
- överstelöjtnant Raine Pölönen, Huvudstaben
- överinspektör Mikael Vuorinen, Huvudstaben
- biträdande professor Ukri Soirila, Helsingfors universitet
- doktorand Kari Paasonen, Tammerfors universitet
- forskardoktor Antti Tarvainen, Tammerfors universitet
- verksamhetsledare Maria Mekri, SaferGlobe
- specialsakkunnig Olli Klemola, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- juridisk rådgivare Jani Leino, Finlands Röda Kors.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

(1) I medborgarinitiativet föreslås det att riksdagen förutsätter att statsrådet inleder lagberedning för att reglera försvarsupphandlingar och så snart som möjligt lämnar en proposition om detta till riksdagen.

(2) Enligt initiativet bör man vid försvarsupphandlingar beakta de internationella människorättskonventionerna och målen för internationell humanitär rätt samt andra utrikes- och

Utlåtande UtUU 2/2026 rd

säkerhetspolitiska omständigheter. Dessutom föreslås det att det i lagen skrivs in att god praxis ska iakttas vid tillsynen över försvarsupphandlingar.

(3) Utrikesutskottet har ombetts yttra sig om medborgarinitiativet. Utlåtandet ges till försvarsutskottet, som lämnar ett betänkande i ärendet.

(4) Utrikesutskottet har i samband med behandlingen hört sakkunniga från statsrådet samt sakkunniga från forskar- och organisationsfältet. De sakkunniga som utskottet hört välkomnade att det förs en debatt om medborgarinitiativet. De sakkunnigas åsikter om initiativets innehåll gick i olika riktningar.

Utgångspunkten för behandlingen

(5) Medborgarinitiativet har lämnats till riksdagen för behandling i en tid när omvärlden är svår och oförutsägbar. Finlands och Europas säkerhetspolitiska miljö har försämrats radikalt och långvarigt för en lång tid framöver.

(6) Det viktigaste målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att trygga Finlands självständighet och territoriella integritet, förhindra att Finland hamnar i en väpnad konflikt och garantera finländarnas säkerhet och välfärd.

(7) För att dessa mål ska nås krävs det att Finland förmår utveckla förmågorna inom sitt försvar och upprätthålla en trovärdig försvarsförmåga. Försvarsupphandlingar och eventuell ytterligare reglering som gäller dem måste enligt utskottet granskas utifrån denna utgångspunkt.

(8) En stark nationell försvarsförmåga som en del av Natos kollektiva avskräckning och försvar utgör grunden för Finlands säkerhet. Finland sörjer för upprätthållandet och utvecklingen av sin försvarsförmåga med tillräckliga resurser och med beaktande av förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön. Finland har som en del av Nato vid toppmötet i Haag i juni 2025 fattat beslut om att den målsatta nivån på försvarsutgifterna ska höjas.

(9) Enligt 53 § 3 mom. i grundlagen har minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare rätt att lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag skall stiftas. I 53 § 1 mom. i grundlagen finns bestämmelser om att initiativet ska gälla lagstiftningsärenden. Det uppdrag att stifta lag om medborgarinitiativ som grundlagens 53 § 3 mom. föreskriver har genomförts i form av lagen om medborgarinitiativ (12/2012), där det föreskrivs om det förfarande som ska iakttas när ett sådant initiativ läggs fram.

(10) I 53 § 3 mom. i grundlagen finns det inga andra innehållsmässiga begränsningar utöver inriktningen på lagstiftningsärenden. Det aktuella medborgarinitiativet är till sin form ett förslag om att lagberedning ska inledas för att reglera försvarsupphandlingar på det sätt som beskrivs i initiativet, alltså finns det med stöd av det som sägs i 53 § 3 mom. i grundlagen inga hinder för att behandla initiativet.

Utlåtande UtUU 2/2026 rd

Reglering av försvarsupphandlingar

(11) Bestämmelser om finska statens försvarsupphandlingar finns i lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011), som trädde i kraft den 1 december 2012. Genom lagen har EU:s direktiv om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (2009/81/EG) genomförts nationellt. Enligt 1 § är syftet med lagen att, utan att det äventyrar statens viktiga säkerhetsintressen, effektivisera användningen av allmänna medel, främja upphandling av hög kvalitet och garantera jämlika möjligheter för företag och andra sammanslutningar att erbjuda varor, tjänster och byggentreprenader vid anbudsförfaranden för offentlig försvars- och säkerhetsupphandling. Enligt 2 § ska den upphandlande enheten utnyttja befintliga konkurrensförhållanden, behandla deltagarna i upphandlingsförfarandet på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt förfara öppet och med beaktande av proportionalitetskraven, om inte något annat följer av statens väsentliga säkerhetsintressen enligt artikel 346.1 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt utskottets uppgifter är det i detta sammanhang också av betydelse att fästa uppmärksamhet vid lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992).

(12) Enligt erhållen utredning baserar sig försvarsförvaltningens upphandlingsverksamhet på klart definierade lagstiftningsprinciper, förmågekraven för Finlands försvarssystem och tryggnaden av den militära försörjningsberedskapen. I den militära försörjningsberedskapen betonas tryggnaden av de viktigaste förmågornas funktionsförmåga. Syftet med upphandlingsverksamheten är att genomföra upphandlingarna kostnadseffektivt och med beaktande av statens väsentliga säkerhetsintressen och den internationella interoperabiliteten.

(13) Grunderna för Finlands upphandling av försvarsmateriel fastställs i olika utvecklingsprogram, medan detaljerna fastställs i projektskedet. Upphandlingar kan genomföras genom öppen konkurrensutsättning eller selektivt förfarande. Hur upphandlingen genomförs beror på föremålet för upphandlingen och de krav som hänför sig till det. De sakkunniga som utskottet hört betonade att man vid upphandlingarna fäster särskild uppmärksamhet vid kraven på militär försörjningsberedskap och sekretess, som bör tryggas under hela livscykeln för det system som upphandlas.

(14) Som det nämns i medborgarinitiativet föreskrivs det i lagen om offentlig försvarsupphandling inte om någon uttrycklig skyldighet att beakta människorättssituationen i upphandlingslandet eller upphandlingslandets utrikes- och säkerhetspolitiska frågor i vidare bemärkelse. Enligt sakkunnigyttrandena kan det som en del av upphandlingsprocessen ställas krav som gäller bland annat försörjningsberedskapen och informationssäkerheten. Syftet är att säkerställa att riskerna i anslutning till leveransen av det vapensystem som skaffas och dess livscykel minimeras. Dessutom är den upphandlande enheten skyldig att bedöma anbudssökandenas och anbudsgivarnas lämplighet och under vissa förutsättningar utesluta anbudssökanden eller anbudsgivaren från anbudsförfarandet.

(15) I internationell rätt finns ingen sådan internationell förpliktelse som är bindande för Finland och som förutsätter att det stiftas den typen av lagstiftning om försvarsupphandling som föreslås i medborgarinitiativet. De sakkunniga som utskottet hört konstaterade att Finland i likhet med de

Utlåtande UtUU 2/2026 rd

övriga EU- och Natoländerna vid försvarsupphandlingar dock måste iaktta internationell rätt, internationella sanktioner och bindande beslut av EU och internationella organisationer.

(16) Utöver nämnda nationella reglering och EU-reglering innehåller också det internationella vapenhandelsfördraget (FördrS 33/2014) bestämmelser om import av konventionella vapen. Bestämmelserna om import i artikel 8 är dock enklare än bestämmelserna om export och omfattar inte någon bedömningsmetod som är jämförbar med förfarandet för exporttillstånd. Den finska lagstiftningen granskades i propositionen om godkännande av vapenhandelsfördraget (RP 148/2013 rd). När det gäller bestämmelserna i artikel 8 konstaterades det att de lämnar fördragsstaterna en möjlighet att reglera om importkontrollen på en nivå som enligt nationell prövning är tillräcklig.

(17) Vid behandlingen av medborgarinitiativet utredde utskottet om de allierade länderna har motsvarande reglering som den som föreslås i medborgarinitiativet. Enligt utskottets uppgifter förekommer ingen motsvarande reglering i jämförelseländerna. Exempelvis har de övriga nordiska länderna ingen sådan reglering. Enligt utskottets bedömning leder det till en situation där det föreslås att Finland inför ytterligare reglering som avviker från jämförelseländerna. Vissa enskilda allierade länder har fattat politiska beslut om att begränsa export och import av försvarsmateriel. Utskottet konstaterar att sådana politiska begränsningar inte motsvarar den reglering som föreslås i medborgarinitiativet och därför behandlas de inte i samband med bedömningen av medborgarinitiativet.

Utskottets slutsatser

(18) Utskottet inskräpper att det viktigaste målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att trygga Finlands självständighet och territoriella integritet, förhindra att Finland hamnar i en väpnad konflikt och garantera finländarnas säkerhet och välfärd. För att dessa mål ska nås krävs det att Finland förmår utveckla förmågorna inom sitt försvar och förbereda sig för att kunna bemöta långvarig och omfattande krigföring. Utskottet bedömer medborgarinitiativet utifrån denna utgångspunkt.

(19) Utskottet konstaterar att medborgarinitiativet har bidragit till en ökad debatt om principerna för försvarsupphandling och försvarsupphandlingarnas förhållande till internationell rätt och Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska mål. Utskottet anser det vara viktigt att systemet med medborgarinitiativ gör det möjligt att behandla den här typen av frågor i riksdagen.

(20) Utskottet betonar dock att försvarsupphandling redan nu är reglerad verksamhet. Regleringen grundar sig på nationell lagstiftning och EU-rättsakter, och i upphandlingarna beaktas statens viktiga säkerhetsintressen, den militära försörjningsberedskapen och upphandlingarnas effektivitet.

(21) I medborgarinitiativet föreslås det att den utrikes- och säkerhetspolitiska prövning som tillämpas vid exportkontrollen av försvarsmateriel också ska gälla försvarsupphandling. Utskottet konstaterar att export av försvarsmateriel regleras förhållandevis detaljerat i internationell rätt, medan försvarsupphandlingar inte omfattas av motsvarande internationella reglering.

Utlåtande UtUU 2/2026 rd

(22) Utskottet påpekar dessutom att den gällande lagstiftningen inte hindrar att utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter beaktas i beredningen och beslutsfattandet som gäller försvarsupphandling. I synnerhet stora försvarsupphandlingar genomförs som en del av statens övergripande säkerhetspolitik, och i dem kan vid behov mer omfattande utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter beaktas.

(23) I medborgarinitiativet föreslås det också att utrikesministeriet ska ha i uppgift att bedöma om det finns utrikes- eller säkerhetspolitiska hinder för upphandlingen. Utskottet konstaterar att utrikesministeriet utifrån den redogörelse som utskottet fått anser att det nuvarande systemet fungerar och att det inte förefaller finnas grunder för den ändring som föreslås.

(24) Utskottet anser det vara viktigt att den rättsliga ramen för EU-länderna är densamma till sitt innehåll och bygger på EU:s direktiv om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Enligt utskottets bedömning bör Finland inte öka den nationella regleringen, eftersom en reglering som avviker från jämförelseländerna kan öka handelshindren, minska leverantörsunderlaget, öka kostnaderna för upphandlingar och leda till militärt svagare lösningar. En enhetlig lagstiftning i EU-länderna gör det också möjligt att genomföra gemensam upphandling inom EU.

(25) Utskottet konstaterar att den snabbt försämrade omvärlden förutsätter förmåga att agera flexibelt och i rätt tid vid upphandling av försvarsmateriel. Enligt utskottet är det inte motiverat att fatta beslut om lagstiftning som fördröjer införandet av kritiska förmågor i Finland.

(26) Försvarsmaktens materielanskaffningar baserar sig på långsiktig planering, där man särskilt bedömer vapensystemens prestanda i finska förhållanden och under undantagsförhållanden, den militära försörjningsberedskapen, livscykelkostnaderna samt systemens lämplighet för reservistarmén. Dessa är kritiska bedömningskriterier också i fortsättningen, framhåller utskottet.

(27) I samband med behandlingen av medborgarinitiativet diskuterade utskottet beroendeförhållanden och den så kallade landrisken i anslutning till försvarsupphandlingar. Till särdragen inom försvarsupphandlingssektorn hör ofta den långa livslängden för de system som upphandlas. Av detta följer att landrisken i anslutning till ett enskilt leverantörsland inte kan bedömas på ett sätt som täcker hela användningsperioden. Finland är dock till många delar beroende av den globala marknaden när det gäller anskaffning av försvarsmateriel.

(28) Enligt erhållen utredning bedömer försvarsförvaltningen vid genomförandet av upphandlingar systematiskt olika risker som hänför sig till leveransen av olika system samt till det stöd och underhåll och den vidareutveckling som behövs under deras livscykel. Utskottet anser det vara särskilt viktigt att underhålls- och servicearrangemangen i fråga om kritiska system organiseras så att beroendeförhållandena till andra stater kan hanteras så effektivt som möjligt under systemets hela livscykel. Utskottet betonar också betydelsen av att Finland har tillräcklig egen industriell och teknisk kompetens. Vidare påpekar utskottet att det industriella samarbetet inom Finland är av betydelse vid riskhanteringen.

(29) Utskottet påpekar att försvarsupphandlingarna har ett direkt samband med den nationella säkerheten och försvarsförmågan. Utskottet anser det inte motiverat att jämställa försvarsupphandling med export av försvarsmateriel.

Utlåtande UtUU 2/2026 rd

(30) Sammantaget konstaterar utskottet att den reglering som föreslås i medborgarinitiativet sannolikt minskar Finlands alternativ vid försvarsupphandling och kan fördröja beslutsfattandet samt försvaga försvarsförmågan och försörjningsberedskapen. Enligt utskottets uppfattning har den föreslagna regleringen sannolikt rätt så ringa konsekvenser för tillgodoseendet av internationell humanitär rätt. Därför förordar utskottet inte att riksdagen förutsätter att det bereds lagstiftning om reglering av försvarsupphandlingar på det sätt som föreslås i initiativet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottet föreslår

att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 13.3.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johannes Koskinen sd
vice ordförande Sofia Vikman saml
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Inka Hopsu gröna
medlem Antti Kaikkonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Anne Kalmari cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Veijo Niemi saf
medlem Jenna Simula saf
medlem Tytti Tuppurainen sd
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Sanna Antikainen saf (delvis)
ersättare Sari Sarkomaa saml (delvis)
ersättare Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jonna Savola.

Utlåtande UtUU 2/2026 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Vänsterförbundet och De gröna stöder medborgarinitiativet, där det föreslås att internationella människorättskonventioner och uppnåendet av målen för internationell humanitär rätt i fortsättningen ska beaktas vid Finlands försvarsupphandlingar. Det finns redan motsvarande reglering för export av försvarsmateriel.

I initiativet föreslås det att nuvarande förfaranden som gäller vid export också ska gälla import och försvarsupphandling. Ändringen skulle göra det möjligt att diskutera krigsförbrytelser och andra överträdelser av internationell humanitär rätt när Finland gör försvarsupphandlingar, i stället för att man med enbart säkerhetspolitiska argument kan köpa försvarsmateriel från vilket land som helst. Riksdagen har behandlat en motsvarande lagändring redan tidigare. I lagmotionen från 2021 (Kontula m.fl., LM 23/2021 rd) föreslogs det att lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011) ändras så att internationella människorättskonventioner och uppnåendet av målen för internationell humanitär rätt beaktas vid upphandlingar.

Som initiativtagarna lyfter fram i sitt yttrande skulle en mer sektorsövergripande beredning av försvarsupphandlingar stärka Finlands försörjningsberedskap och därmed vår säkerhet. Finlands säkerhet är beroende av leverantörsländerna till och med i årtionden. Därför är det klart att upphandlingarna måste ses som politiska beslut som påverkar Finlands övergripande säkerhet, utrikespolitik och människorättsåtaganden och tjänstemannaberedningen som ligger till grund för besluten ska bygga på sakkunskap inom flera förvaltningsområden.

Initiativtagarna betonar att det med tanke på Finlands försvar är av yttersta vikt att Finland har tillgång till bästa möjliga försvarsmateriel. Utöver den tekniska kapaciteten måste man vid försvarsupphandling också göra en sektorsövergripande bedömning av leverantörernas tillförlitlighet, de beroendeförhållanden som följer av upphandlingarna och de utrikes- och säkerhetspolitiska dimensionerna. Dessutom måste man som en del av upphandlingsförfarandet granska försvarsupphandlingarnas konsekvenser för de mänskliga rättigheterna så att Finlands säkerhet i fortsättningen inte är beroende av instabila aktörer som struntar i internationella avtal.

Vid utskottets utfrågning ställde sig SaferGlobe bakom initiativet och ansåg att systematiskt utnyttjande av omfattande myndighetsinformation stärker beslutsfattandet vid Finlands försvarsupphandlingar och därigenom Finlands säkerhet. Dessutom ansåg SaferGlobe att den prövning utifrån de mänskliga rättigheterna som initiativtagarna föreslår att ska fogas till lagstiftningen om försvarsupphandlingar är ett viktigt steg mot en modern, riskbaserad, effektiv, snabb och jämlik tillståndsförvaltning.

Doktorand Kari Paasonen ansåg att det är ändamålsenligt att ändra lagen i enlighet med initiativet så att upphandlingen av försvarsmateriel inbegriper en utrikes- och säkerhetspolitisk bedömning. Det skulle förefalla naturligt att bedömningen görs vid utrikesministeriet. Enligt Paasonen är en utrikes- och säkerhetspolitisk bedömning nödvändig, eftersom anskaffningarna av försvarsmateriel har utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser. Paasonen framhöll att

Utlåtande UtUU 2/2026 rd

Avvikande mening

försvarsministeriet mellan 2001 och 2025 har begärt om en utrikes- och säkerhetspolitisk bedömning av utrikesministeriet endast vid en upphandling av försvarsmateriel. Paasonen påpekade också att upphandlingen av försvarsmateriel är kopplad till utrikespolitiken också i det avseendet att det land med vilket en affär har gjorts kan utöva påtryckning på det upphandlande landet. Forskardoktor Antti Tarvainen ansåg att en mer människorättsvänlig reglering av försvarsupphandlingar skulle stärka det internationella regelbaserade systemet och också trygga Finlands ställning internationellt.

Paasonen framhöll också att utrikesministeriet i sitt enda utlåtande från 2002 förhöll sig negativt till anskaffningen av vapen från Israel. Utrikesministeriet motiverade sin ståndpunkt med att affären kan leda till att försvarsmakten i fråga om ett viktigt vapensystem blir beroende av ett land som de facto för krig och som är känsligt för konflikter. Frågan lyfts fram också till exempel i beslut som fattats av Försvarsmaktens logistikverk, där det konstateras att ytterligare materiel, reservdelar och uppdateringar som anknyter till upphandlingen endast kan skaffas från upphandlingslandet, det vill säga Israel.

Finland samarbetar dock allt närmare och är också allt mer beroende av Israel, ett land vars krigshandlingar i Gaza enligt flera olika FN-organ och sakkunniga uppfyller rekvisitet för folkmord. Internationella brottmålsdomstolen har också utfärdat arresteringsorder mot landets ledare. Detta understryker det problem som uppstår när beslut som är viktiga för Finlands försvar vilar på samarbete med instabila stater som struntar i internationella avtal.

Det är också viktigt att man i upphandlingen av försvarsmateriel beaktar all materiel som kan användas av väpnade styrkor, alltså inte bara tunga vapensystem utan också skyddsutrustning, underrättelseteknik samt andra system och komponenter.

Medborgarinitiativets budskap är tydligt och välkommet: vår lagstiftning måste vara sådan att all upphandling av försvarsmateriel granskas utifrån tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten. En sådan bedömning stärker uppnåendet av Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska mål. Ändringen stöder övergången till en modern, riskbaserad, effektiv och jämlik tillståndsförvaltning inom försvarsupphandlingarna samt stärker Finlands säkerhet och internationella trovärdighet. Den skara som försvarar internationell rätt blir allt mindre, och därför är det viktigt att initiativet främjas i riksdagen.

Initiativtagarna anser att kontrollen av vapenexport också måste utsträckas till vapenimport, och en bedömning av de mänskliga rättigheterna och beaktandet av målen för humanitär rätt måste ingå i all vapenhandel. Vapenhandel får inte bedrivas med stater som bryter mot de mänskliga rättigheterna och motsätter sig ett internationellt regelbaserat system. När det gäller förmågor bör vi minimera ett starkt beroende av länder som agerar i strid med vår utrikespolitiska linje, eftersom beroendet kan ge upphov till risker som anknyter till försvarets försörjningsberedskap.

Avvikande mening

Vi föreslår

att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande UtUU 2/2026 rd
Avvikande mening

Helsingfors 13.3.2026

Veronika Honkasalo vänst
Inka Hopsu gröna