

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av nordatlantiska fördraget och avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av nordatlantiska fördraget och avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal (RP 315/2022 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Sanna Marin
- utrikesminister Pekka Haavisto, utrikesministeriet
- försvarsminister Antti Kaikkonen, försvarsministeriet
- kommendör för försvarsmakten, general Timo Kivinen, Försvarsmakten
- specialmedarbetare, internationella ärenden Lauri Voionmaa, statsrådets kansli
- enhetschef Minna Laajava, utrikesministeriet
- rättschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- ekonomiplaneringschef Katja Bordi, utrikesministeriet
- avdelningschef Janne Kuusela, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Karoliina Honkanen, försvarsministeriet
- enhetsdirektör, ekonomidirektör Kristiina Olsson, försvarsministeriet
- äldre regeringssekreterare Anna Korhola, försvarsministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

(1) Regeringen föreslår att riksdagen godkänner nordatlantiska fördraget, sådant det lyder ändrat genom anslutningsprotokollen, samt avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal. Nordatlantiska för-

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

draget är det fördrag från 1949 genom vilket Nato inrättats. Det innehåller bestämmelser om principerna för alliansens verksamhet och om medlemmarnas skyldigheter. Ottawaavtalet från 1951 om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal gäller Natos status som juridisk person samt privilegier och immunitet för Natos personal.

(2) Propositionen innehåller förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget och avtalet. Den föreslagna lagen om nordatlantiska fördraget avses träda i kraft samtidigt som fördraget träder i kraft för Finlands del, vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet. Den föreslagna lagen om avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal avses på motsvarande sätt träda i kraft samtidigt som avtalet träder i kraft för Finlands del, vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

(3) Finlands och Sveriges anslutning till Nato förutsätter att alla medlemsstater i Nordatlantiska fördragsorganisationen godkänner anslutningsprotokollen i enlighet med sina nationella förfaranden. Därefter lämnar Nordatlantiska fördragsorganisationens generalsekreterare Finland och Sverige en inbjudan att ansluta sig till nordatlantiska fördraget. Strävan är att Finland och Sverige ska deponera sina anslutningsinstrument samtidigt, och Finland och Sverige godkänner då inte varandras anslutningsprotokoll separat.

(4) Vid anslutningssamtalen bekräftade Finland sitt fulla och villkorslösa engagemang för Nordatlantiska fördraget. Vidare konstaterade Finland att dess nationella lagstiftning inte utgör ett hinder för Finlands anslutning till Nordatlantiska fördragsorganisationen, men att den nationella lagstiftningen vid behov kan preciseras genom separata regeringspropositioner efter att anslutningsfördraget godkänts och satts i kraft (RP 315/2022 rd, s. 8).

(5) Finlands anslutningsprotokoll, genom vilket Finland ansluter sig till nordatlantiska fördraget, undertecknades efter anslutningssamtalen av Natos trettio medlemsstater den 5 juli 2022. Samma dag undertecknades även Sveriges anslutningsprotokoll. Anslutningssamtalen fördes om fem delområden: 1) politiska frågor och politiken för bekämpning av terrorism, 2) försvarsfrågor och militära frågor, 3) resursfrågor, 4) informationssäkerhetsfrågor och 5) juridiska frågor.

(6) I propositionsmotiven konstateras det att beskrivningen och bedömningen av den gällande lagstiftningen har avgränsats till den lagstiftning som har direkt samband med processen för godkännande av Natomedlemskap. Utskottet anser att denna infallsvinkel är motiverad. Efter medlemskapet kan man tväradministrativt bedöma vilka nationella lagar som behöver ändras på grund av medlemskapet.

(7) I sitt utlåtande om den aktuella redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (FsUU 3/2022 rd) bedömer utskottet i ett brett perspektiv de försvarspolitiska och försvarspolitiska grunderna och fördelarna med att ansöka om Natomedlemskap. Dessa grunder behöver inte upprepas i detta yttrande. Fördelarna med Natomedlemskapet sammanfattas i följande konstaterande i ovan nämnda utlåtande: "Utskottet anser att ett Natomedlemskap är den bästa lösningen med tanke på Finlands säkerhet. Utskottet påpekar att inget Natoland har utsatts för ett militärt angrepp sedan 1949 inom det geografiska område som anges i Nordatlantiska fördraget (ar-

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

tikel 6). Ett Natomedlemskap skulle avsevärt öka avskräckningen för aggression från Ryssland och i en krissituation garantera att Finlands egen nationella försvarsförmåga stärks med alliansens betydande militära resurser.”

(8) Utskottet betonar att Natomedlemskapet har en betydande inverkan också på förbättringen av Finlands militära försörjningsberedskap. Artikel 8 i Nordatlantiska fördraget är viktig också med tanke på försörjningsberedskapen. Enligt artikeln får ett medlemsland inte ingå sådana förbindelser med någon tredje stat som står i strid med medlemsåtagandena. Om ett land som inte hör till Nato till exempel ingår ett avtal om försörjningsberedskapssamarbete i kristid med ett Natoland, är tillämpningen av detta avtal alltid sekundär i förhållande till eventuella behov hos andra Natoländer.

(9) Utskottet konstaterar att även om Finland har varit ett partnerland i Nato sedan 1994, finns det en betydande skillnad mellan att vara partnerland och att vara fullvärdig medlem. Finland har likväl ett gynnsamt utgångsläge, eftersom samarbetsförmågan med andra Natoländer är hög såväl materiellt som funktionellt. Utskottet anser det vara naturligt att Finlands närmare roll i Nato dras upp genom de utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelserna och försvarsredogörelsen.

Nato som aktör

(10) Natos viktigaste uppgift är att garantera sina medlemsstaters säkerhet med politiska och militära medel. Finland, liksom alla andra medlemsstater, är skyldigt att delta i uppgifterna enligt artikel 5 i Nato och bistå den angripna parten eller de angripna parterna. Åtagandet i artikel 5 förpliktar en medlemsstat att bistå en angripen medlem med ”de åtgärder som den anser nödvändiga, inklusive bruk av vapenmakt”. Det är i slutändan varje medlemsstat själv som bestämmer formen och omfattningen av sin insats. Ett beslut om att aktivera artikel 5 fattas av Nordatlantiska rådet, och Finland är då i egenskap av medlem med om att fatta beslutet, vilket sker genom konsensus bland medlemsstaterna.

(11) Utskottet konstaterar att Natos förmåga att genomföra det kollektiva försvaret grundar sig på en integrerad militär kommandostruktur, en gemensam försvarsplaneringsprocess, operativa planer och gemensamma övningar. Som Natoland kommer Finland för sin del att delta i alla dessa helheter.

(12) I det nya strategiska koncept som godkändes vid toppmötet i Madrid sommaren 2022 ställs det fast att Natos avskräckning och försvar grundar sig på konventionella kapaciteter och kärnvapen. Så länge kärnvapen existerar kommer Nato att förbli en kärnvapenallians. I propositionen konstateras (s. 11) att Nato har förbundit sig till vapenkontroll, nedrustning och förhindrande av spridning av vapen, och samtliga medlemsstater i Nato är parter i fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen.

(13) Natos kärnvapenpolitik planeras i kärnvapenplaneringsgruppen (NPG), i vilken endast alliansens fullvärdiga medlemmar deltar. Finland har således ännu inte deltagit i diskussionerna om Natos kärnvapenpolitik.

Finland som Natoland

(14) Natos kapaciteter består av medlemsstaternas nationella väpnade styrkor och kapaciteter. Utskottet betonar i detta sammanhang artikel 3 i Nordatlantiska fördraget, enligt vilken medlemsstaterna var för sig och tillsammans ska upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att försvara sig mot väpnade angrepp. Utskottet betonar att Finland inte under några omständigheter kan lägga ut sitt försvar till andra Natoländer, utan Finland ansvarar i första hand för sitt eget försvar, vid behov tillsammans med Natoallierade.

(15) Utskottet betonar att också som medlem i Nato bör Finland upprätthålla och utveckla en stark egen försvarsförmåga och fortsätta med ett nära bilateralt och multilateralt försvarssamarbete. Finland beslutar också självt om realiseringsprinciperna för det militära försvaret. Också i Nato bör grunden för Finlands försvar förbli allmän värnplikt, en bred och utbildad reserv, försvar av hela landet, en hög försvarsvilja och försvarsförmåga.

(16) I propositionen sägs det att Natoländerna ska utveckla sin militära samarbetsförmåga och delta i all verksamhet inom alliansen i enlighet med en jämlik ansvarsfördelning och med en insats som är skälig med hänsyn till landets storlek och ekonomiska prestationsförmåga. Med ledning av dessa principer fastställs prestationsmål för Finland exempelvis i Natos försvarsplaneringsprocess. Målen inkluderas i Finlands nationella planering och utvecklandet av kapaciteterna.

(17) Medlemsstaterna har i Natos försvarsplaneringsprocess självständig behörighet att avgöra hur de ska uppnå de uppställda prestationsmålen. Medlemsstaterna deltar också i alla faser av försvarsplaneringsprocessen och kan därmed påverka grunderna för och innehållet i den. De prestationsmål som fastställs i försvarsplaneringsprocessen utgör inga rättsliga skyldigheter som följer av nordatlantiska fördraget, utan besluten i frågan fattas nationellt. Varje medlemsstat förväntas dock genomföra sina egna prestationsmål. Utskottet anser det vara klart att Finland i enlighet med 360-gradersperspektivet i Natos strategiska koncept måste delta i alla de åtgärder som alliansen förutsätter, oberoende av om det är fråga om utveckling av konventionell vapenmakt eller bekämpning av terrorism.

(18) Utskottet betonar att Natoländernas suveränitet också innebär att Finland själv får bestämma under vilka förutsättningar andra länders militära styrkor kan anlända till finskt territorium. Natos eller dess medlemsstaters styrkor kan komma in på finskt territorium enbart efter att Finland uttryckligen begärt eller samtyckt till det. Andra medlemsstaters styrkors närvaro och befogenheter på finskt territorium fastställs i enlighet med särskild lagstiftning, såsom lagen om försvarsmakten och territorialövervakningslagen, och nordatlantiska fördraget ger inte Natos eller de andra medlemsstaternas styrkor några befogenheter inom finskt territorium.

(19) Exempel på uppgifter i Natos kollektiva försvar under fredstid är så kallade Air Policing-uppgifter i anslutning till den bevakning och det trygghande av luftrummet som alliansen sköter gemensamt i Baltikum och i några andra Natoländer som inte har egen flygplansutrustning för luftövervakningsuppgifter, Natos stående flottstyrkor och minavvärjningsavdelningars verksamhet samt militär närvaro i de östra medlemsstaterna, till exempel den förstärkta framskjutna närvaron (Enhanced Forward presence, EFP). Genom att upprätthålla dessa funktioner i fredstid visar Nato beredskap och försvarsförmåga.

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

(20) När det gäller militär krishantering fortsätter Finland enligt sin egen nationella prövning att delta i Natos krishanteringsverksamhet. Som partnerland har Finland deltagit i Natos krishanteringsverksamhet på västra Balkan, i Afghanistan och i Irak. Finland deltar för närvarande i två av Natos krishanteringsinsatser: KFOR-insatsen i Kosovo och NMI-insatsen i Irak.

Kostnader för Finland för medlemskap i Nato

(21) Finland uppfyller redan nu Natos rekommendation att använda 2 procent av BNP till försvar (försvarsbudgeten för 2023 cirka 2,4 procent av BNP). Finlands Natomedlemskap medför direkta kostnader för deltagandet i finansieringen av Natos gemensamma budgetar och utsändandet av personal till Natos militära kommando- och truppstruktur. Medlemsstaterna deltar i Natos civila och militära budget samt i investeringsprogrammet med en andel som baserar sig på den egna bruttonationalinkomsten. Sammanlagt uppgår Natos gemensamma budget till cirka 2,5 miljarder euro. Den betalningsandel för medfinansiering fram till den 31 december 2024 som fastställdes för Finland vid anslutningsförhandlingarna den 4 juli 2022 är 0,9057 procent, således sammanlagt cirka 27,4 miljoner euro. Vid toppmötet i Madrid i juni 2022 beslutade medlemsstaterna att öka de samfinansierade budgetarna, vilket i någon mån kommer att höja också Finlands årliga betalningsandelar.

(22) Anslutningen till Nato har betydande personalkonsekvenser för olika ministerier, särskilt försvarsministeriet och den förvaltning som lyder under det. I Nato finns sammanlagt cirka 400 olika kommittéer och arbetsgrupper, av vilka cirka 350 hör till ansvaret för försvarsministeriets förvaltningsområde. I propositionen konstateras det att Finland också bör bereda sig på att stegvis placera cirka 100 personer under sex års tid inom Natos militära kommandostruktur, och efter att detta mål har uppnåtts uppgår personalkostnaderna årligen till cirka 31—40 miljoner euro. Också informationssäkerhets- och lokallösningar ger upphov till kostnader.

(23) De årliga kostnaderna för medlemskapet i Nato uppskattas till sammanlagt cirka 70—100 miljoner euro (RP 315/2022 rd, s. 48). I propositionen konstateras att de ekonomiska konsekvenserna kommer att bedömas närmare i samband med att planerna för de offentliga finanserna och budgetpropositionerna utarbetas. Utskottet anser det också viktigt att det i propositionen påpekas att kostnadskalkylen på 70—100 miljoner euro inte täcker priset på de prestationskrav för Finland i Natos försvarsplaneringsprocess som man får vetskap om senare.

(24) Den nya fyraåriga cykeln av Natos försvarsplaneringsprocess (Nato Defence Planning process, NDPP) inleds 2023 och dess politiska styrdokument (Political Guidance) bereds som bäst. Den politiska styrningen avgör Natos målnivå, alltså vilken slags insats Nato måste kunna genomföra och hurdana kapaciteter som behövs. Avsikten är att den politiska styrningen ska godkännas vid försvarsministermötet i februari 2023.

(25) De mål för försvarsplaneringen som uppställs för Finland klarnar konkret först när Finland blir medlem i Nato. Finlands och Sveriges integration i Natos försvarsplaneringsprocess började dock redan när de fick observatörsstatus (invitee). Utskottet har hållits behörigen informerat om Natos försvarsplaneringsprocess. Utskottet bedömer att situationen är god i fråga om flygvapnet och marinen, eftersom det finns många yrkesmilitärer inom båda försvarsgrenarna, vilket gör det lättare att svara på Natokraven. När det gäller armén är situationen en annan på grund av reser-

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

visternas stora andel. Finlands försvarssystem baserar sig till 95 procent på användning av utbildade reservister, och utvecklingen av en armégruppering som är större än lag- eller kompanivån och som har snabb beredskap (deployability) kräver därför med nödvändighet ett nytt tänkande i fråga om användningen av reservister och också en ökning av antalet yrkesmilitärer. Frågan kan bedömas närmare först när Finland blir fullvärdig medlem i Nato och förhandlingarna om målen för försvarsplaneringen konkretiseras. Utskottet konstaterar att Natos försvarsplaneringsprocess beskrivs närmare på sidan 12—13 i propositionen.

(26) Utskottet anser det vara klart att utvecklandet av armén så att den motsvarar Natos behov av försvarsplanering är ett flerårigt projekt. Utskottet påpekar att när en sådan truppsammansättning inom armén med hög beredskap har genomförts stöder den också avsevärt det nationella försvaret i synnerhet i fråga om beredskapen. 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.

(27) Utskottet betonar i detta sammanhang behovet av att skilja mellan definitionerna av försvarsplaneringsprocess och operativ planering. I Nato avses med försvarsplaneringsprocess utveckling av medlemsstaternas och Natos gemensamma förmågor, och processen ska inte blandas ihop med planeringen av de faktiska insatserna eller områdesförsvaret. Utskottet påpekar att man vid genomförandet av operativa planer enligt artikel 5 alltid ska beakta den rådande krissituationen och om det med tanke på alliansen är ändamålsenligt att Finlands nationella militära resurser används endast inom Finlands territorium.

(28) Utskottet konstaterar att det är naturligt att i regeringsprogrammet och i nästa försvarsredogörelse granska möjligheterna att till följd av förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön öka Försvarmaktens personstyrka så att den motsvarar Nato-kraven och andra utvecklingsbehov. Utskottet har redan tidigare bedömt att försvarsredogörelsens bedömning av ökningen av Försvarmaktens civila och militära personal under detta decennium är otillräcklig också utan ytterligare krav på Natomedlemskap (se budgetutlåtande FsUU 7/2022 rd, styckena 12—17).

Det internationella försvarssamarbetets betydelse för Finland som Natomedlem

(29) Utskottet konstaterar att det internationella försvarssamarbetets roll i Finlands försvarspolitik förändras betydligt i och med anslutningen. Finlands Natomedlemskap leder till att man genom militärt samarbete utanför alliansens strukturer framför allt eftersträvar ett effektivare genomförande av det gemensamma försvaret. Utskottet påpekar att med hjälp av samarbetet skapas också alternativ för den händelse att Natos verksamhet i konflikter av någon anledning fördröjs. Genom försvarssamarbete är det möjligt att söka lösningar som skräddarsyts för intressena och behoven hos vissa stater och grupper av länder, utan den stelhet som oundvikligen präglar verksamheten i alliansens organisation. Ur Finlands synvinkel är det nödvändigt att vidareutveckla försvarssamarbetet i synnerhet med Sverige och de övriga nordiska länderna, Förenta staterna, Storbritannien, Frankrike och Tyskland.

(30) Utskottet anser att det är ytterst viktigt att de europeiska Natoländerna satsar allt mer på sitt eget försvar och också på Europeiska unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Till

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

exempel de betydelsefulla försvarsbeslut som fattats i Tyskland och Polen kommer klart att stärka Natos europeiska pelare de kommande åren.

Personal inom Försvarsmakten som deltar i lämnande av internationellt bistånd

(31) Det föreslås inga ändringar i 12 b § i lagen om försvarsmakten (personal som deltar i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet). Utskottet konstaterar att frågor som gäller personalens ställning vid lämnande av internationellt bistånd har behandlats ingående när lagstiftningen om lämnande av internationellt bistånd trädde i kraft (FsUB 2/2017 rd — RP 94/2016 rd, s. 4—9).

(32) I enlighet med 12 b § i lagen om försvarsmakten används för styrkor som sänds på Nato-uppdrag i första hand sådan personal vid Försvarsmakten som har förbundit sig vid Försvarsmaktens internationella verksamhet. Yrkesutbildad personal vid Försvarsmakten kan vid behov också förordnas att delta i lämnande av bistånd och i uppdrag som hänför sig till annan internationell verksamhet.

(33) Bestämmelser om användning av värnpliktiga för lämnande av internationellt bistånd och för annan internationell verksamhet finns i värnpliktslagen (1438/2007). Utskottet konstaterar att värnpliktiga inbegriper både beväringar och reservister. Utskottet påpekar att möjligheterna att använda dessa grupper i internationella biståndsuppdrag är mycket olika: reservister kan användas i alla typer av internationella uppdrag medan beväringar bara kan användas i uppgifter som inte är farliga. För båda gruppernas del grundar sig deltagandet i internationella biståndsuppdrag alltid på frivillighet. De reservister som är intresserade av internationella uppdrag kan vid behov också tas i ett tidsbundet tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till Försvarsmakten, varvid på dem ska tillämpas lagens 12 b §. Deras ställning jämföras då med ställningen för annan vid Försvarsmakten anställd personal.

(34) RP 94/2016 rd kom till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 65/2016 rd). Grundlagsutskottet betonade i sitt utlåtande i fråga om reservisterna att samtycket är frivilligt och konkret. Det räcker inte med att samtycket gäller lämnande av internationellt bistånd eller deltagande i internationell verksamhet i allmänhet, utan samtycket ska vara betydligt mer specifikt. Enligt grundlagsutskottets uppfattning har försvarsmakten en förhöjd skyldighet att informera om detta liksom om att skyldigheten att delta i landets försvar enligt 127 § i grundlagen inte utsträcker sig till deltagande i internationella uppdrag.

(35) Grundlagsutskottet underströk också att en värnpliktig som deltar i internationella uppdrag ska ha en lämplig utbildning som åtminstone motsvarar det aktuella uppdragets krav. Försvarsutskottet höll i sitt betänkande med grundlagsutskottet om att det är nödvändigt att de värnpliktiga har tillräcklig information om karaktären av ett internationellt biståndsuppdrag, att de har full valfrihet och att de får den utbildning som krävs för att delta i utförandet av ett uppdrag. Om lagstiftningen om lämnande av internationellt bistånd preciseras, ska det som sägs ovan beaktas vid den fortsatta beredningen.

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

Riksdagens deltagande i fattande av beslut i frågor som gäller Nato

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

(37) I propositionen konstateras det att riksdagens rätt att få information och delta i Natoärenden tryggas med stöd av grundlagen och annan lagstiftning. Utskottet betonar också det perspektiv som lyfts fram i propositionen (s. 35) att riksdagens påverkningsmöjligheter ska tryggas också på ett föregripande sätt. Statsrådet har det övergripande ansvaret för att riksdagen får information och för att trygga att riksdagen har möjlighet att delta. Särskilt viktigt är det att trygga riksdagens inflytande i början av Natomedlemskapet, eftersom den handlingslinje som nu antas i stor utsträckning kommer att bestämma hur riksdagen i praktiken informeras om olika Natofrågor.

(38) Enligt 47 § i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Den berörda ministern ska också se till att utskott eller andra riksdagsorgan utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna. Varje utskott har också rätt att av statsrådet eller respektive ministerium få utredningar i frågor som hör till utskottets behörighetsområde.

(39) Grundlagsutskottet har i praktiken vid tillämpningen av 47 § i grundlagen kraftigt betonat att ministeriet i fråga om utskottets rätt att få information inte har prövningsrätt och att rätten att få information utan tvivel och entydigt också omfattar sekretessbelagda uppgifter.

(40) Försvarsutskottet betonar att riksdagens utskott självt överväger vilka uppgifter det anser att det behöver för behandlingen av ärendet. Statsrådet kan inte på riksdagens vägnar göra en sådan behovsprövning (se även FsUU 2/2020 rd — utredning av hur riksdagens grundlagsfästa rätt att få information tillgodoses). I oklara fall bör utrikes- och försvarsförvaltningen föra dialog med utskotten för att utreda om informationströskeln överskrids.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

Helsingfors 19.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Häkkänen saml
vice ordförande Jari Ronkainen saf
medlem Timo Heinonen saml
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mika Kari sd
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Veijo Niemi saf
medlem Erkki Tuomioja sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

Avvikande mening 1

Avvikande mening

Motivering

Finlands långvariga utrikes- och säkerhetspolitik har grundat sig på militär alliansfrihet, en freds- inriktad utrikespolitik och internationellt samarbete framför allt inom FN, OSSE och EU.

Utgångspunkten för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik har varit strävan att hålla sig utanför stormakternas intressekonflikter, samtidigt med målet att förebygga konflikter med fredsfrämjande diplomatiska medel och se till att Finlands territorium inte används för fientliga ändamål mot andra länder.

Anslutningen till militäralliansen Nato kopplar Finland till en helt annan politik där utgångspunkten är militär makt och kärnvapenavskräckning. Medlemskapet i Nato binder också Finland till fortlöpande vapenupprustning. Medlemskapet i militäralliansen utesluter Finlands anslutning till FN-fördraget om förbud mot kärnvapen.

Att engagera sig i Nato gör Finland till part när Nato eller något Natoland är i konflikt med Ryssland, Kina eller något annat land. Regeringen Marin bedömer inte alls de ändringar i Natos strategi som stärker Natos globala roll och motsättningar också med Kina.

Klimatförändringen kommer att öka betydelsen av naturresurser och trafikförbindelser i Arktis. Det finns risk för att också upprustningen i området ökar. Det är ett hot mot stabiliteten, ursprungsfolken och miljön i området.

Upprustning och krigsövningar — för att inte tala om krig — är en viktig faktor som orsakar klimatutsläpp och andra miljöproblem. Begränsningen av vapenupprustningen och krigsövningarna bör även ingå i Finlands klimat- och miljöpolitik.

Tyvärr har man i utredningarna om Natomedlemskapet och i regeringen Marins proposition helt åsidosatt bedömningen av de möjligheter och förmåner som den militära alliansfriheten ger.

Grunden för Finlands Natomedlemskap har lagts målmedvetet ända sedan Sovjetunionens sönderfall. De kritiska rösterna har tystnat eller tystats ner och i och med kriget i Ukraina har atmosfären i fråga om kritiska röster blivit mycket tryckande, rentav hotfull.

Beslut om att söka medlemskap i Nato fattades snabbt och med stor brådska utan att andra alternativ än militär allians övervägdes. I själva verket var det dock just den militära alliansfriheten som höll både Finland och Sverige utanför konflikterna också under det kalla krigets hetaste tider.

Finlands och Sveriges Natomedlemskap förändrar på ett grundläggande sätt det säkerhetspolitiska läget i hela Nordeuropa i en instabil riktning. Den tidigare nordiska stabiliteten håller mycket snabbt på att förvandlas till en motsättning mellan USA och Ryssland.

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

Avvikande mening 1

Förenta staterna håller på att öka sitt inflytande i hela Nordeuropa genom att ingå bilaterala försvarsavtal inte bara med Norge utan också med Finland, Sverige och Danmark. Det innebär bland annat att tunga amerikanska vapen lagras på förhand också i Finland och Sverige.

Enligt folkrätten får militära medel användas för annat än försvar av det egna landet endast med mandat av FN. Nato har inte förbundit sig till detta, men Finland måste hålla fast vid det.

Ger Natomedlemskapet och artikel 5 trygghet?

Marins regerings och försvarsutskottets ställningstaganden återspeglar den romantiska uppfattningen om Natos säkerhetsgarantier, alltså den så kallade femte artikeln.

En attack mot ett av Natos medlemsländer är i enlighet med den ädla principen en attack mot alla medlemsländer. Vid angrepp försvarar alla Natos medlemsländer varandra utifrån principen ”en för alla och alla för en”.

Enligt försvarsutskottets utlåtande kommer Finland automatiskt få stöd från andra Natoländer om Finland utsätts för ett angrepp. Uppfattningen är inte bara felaktig, den är också farlig.

Natos säkerhetsgarantier är ingen automat som säkert garanterar stöd från de andra medlemsländerna ens i kriser eller krig. Säkerhetsgarantierna realiseras i en krigssituation endast om ledarnationen Förenta staterna anser att dess egna intressen kräver ett militärt ingripande.

Natoredogörelserna och lagförslaget om Nato från Marins regering ger finländarna en felaktig bild av säkerhetsgarantierna. Det finns inga hundra procentiga säkerhetsgarantier. Alla internationella experter på artikel 5 är eniga om detta.

Den femte artikeln, kollektiv försvarsskyldighet, garanterar enligt anhängarna till Natomedlemskapet att alla andra Natoländer kommer skynda sig att bistå offret för attacken med gemensamma militära aktioner. Men så kommer det inte nödvändigtvis att bli. Och artikel 5 förutsätter inte ens detta.

Regeringen Marin verkar anse att artikel 5 är en absolut säkerhetsgaranti som höjer tröskeln för attacker och rentav sätter stopp för attacker redan på förhand, och om attacken ändå sker kommer Natoländernas gemensamma militära makt och militära motåtgärder räcka till för att besegra angriparen. Tron baserar sig på Förenta staternas överlägsna vapenmakt, som också Finland nu tänker stödja sig på.

Förenta staterna var själv emot absoluta säkerhetsgarantier när militäralliansen grundades. Orsaken var att Förenta staterna inte ville bli inblandat i andra länders krig. Förenta staterna ville också behålla rätten att besluta om hur den femte artikeln ska tolkas och användas.

Många experter anser att den femte artikeln i slutändan inte utlovar något, men förbinder åtminstone Natos mindre medlemsländer att stödja Förenta staternas utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer.

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

Avvikande mening 1

Det finns färsk historiska exempel på att artikel 5 har utnyttjats för politisk utpressning.

Innan Förenta staterna och dess allierade attackerade Irak utpressade Förenta staternas ambassadör i Oslo med hjälp av artikeln sitt stationeringsland Norge för att få landet att delta i attacken mot Irak. Händelsen väckte stor uppståndelse i Norge, men de finländska medierna rapporterade inte ens om saken.

Säkerhetsgarantierna skyddade inte ens Förenta staterna från attack.

I utlåtandet som godkänts av majoriteten i försvarskommittén hävdas att inget Nato-land någonsin har anfallits sedan alliansen grundades 1949. Detta påstående är dock inte riktigt, även om Marins regering använder det som argument för Finlands militära allians.

Förenta staterna attackerades den 11 september 2001, trots att Förenta staterna är världens starkaste militära makt och Natos ledande land. På grund av attacken tog militäralliansen Nato för första gången i sin historia i bruk de så kallade säkerhetsgarantierna, det vill säga tog stöd i artikel 5 i sitt fördrag.

Angreppet på Förenta staterna inledde ett storskaligt krig mot terrorismen, som omfattade en betydande del av världens länder. Hittills har kriget mot terrorismen krävt miljontals offer.

Under förevändningen att bekämpa terrorism attackerade Förenta staterna och dess allierade också Irak illegalt.

Merparten av Natos medlemsländer deltog antingen själva vid sidan av Förenta staterna i attacken eller stödde annars Förenta staterna. Däremot deltog inte Nato som institution i själva attacken, eftersom framför allt Frankrike och Tyskland inte accepterade attacken.

Är Natoländerna jämställda?

Enligt försvarskommitténs utlåtande är alla Natoländer jämlika, eftersom militäralliansen fattar beslut gemensamt med iakttagande av konsensus, således enhällighetsprincipen, och varje medlemsstat deltar i beslutsfattandet oberoende av medlemmens storlek eller politiska, militära eller ekonomiska styrka.

Förenta staternas upprustningsutgifter är mer än dubbelt så stora som de övriga Nato-medlemsländerna sammanlagda försvarsutgifter. Natoländernas försvar stöder sig till många centrala delar på Förenta staternas resurser och i sista hand på Förenta staternas kärnvapen.

Finlands Natomedlemskap är i själva verket ett militärförbund med Förenta staterna.

Ingen tror att Förenta staterna och Luxemburg faktiskt har samma rättigheter och skyldigheter i Nato. Detsamma gäller naturligtvis Förenta staterna och Finland.

Så är naturligtvis inte fallet i praktiken heller.

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

Avvikande mening 1

Förenta staterna har använt olika metoder — diplomati, övertalning, utpressning, hot och mutor — för att också i Nato driva igenom sin egen vilja vid olika omställningar i världspolitiken.

I själva verket är det bara de största Natoländerna som, om de så vill, kan förhindra de lösningar som Förenta staterna driver på. Finland är inte kapabelt till detta.

Finland går med i Nato utan några villkor

Både president Sauli Niinistö, statsminister Sanna Marin, utrikesminister Pekka Haavisto och försvarsminister Antti Kaikkonen utgår från att Finland inte ställer några förhandsvillkor eller förbehåll för medlemskap i Nato, och detta gäller också placering av kärnvapen i Finland.

Samma ståndpunkt företräder också Marins regering enhälligt. Regeringens lagförslag om Nato-medlemskap konstaterar att Finland ansluter sig till militäralliansen med ”fulla rättigheter och skyldigheter”, således utan några egna villkor och förbehåll.

När Norge och Danmark blev medlemmar i Nato antog de en rad egna villkor genom vilka länderna uteslöt de permanenta baserna i militäralliansen, den permanenta närvaron av utländska väpnade styrkor och även kärnvapen.

Finland ansluter sig nu till Nato och godkänner utan egna begränsande beslut de villkor som andra redan uppställt. Finland har ingen egen ståndpunkt. Varför vill Finland då ansluta sig till Nato utan villkor?

Orsaken är Finlands pågående förhandlingar med Förenta staterna om ett bilateralt försvarsavtal. Finlands utrikespolitiska ledning befarar att vilket som helst villkor eller förbehåll för medlemskap i Nato kan strida mot de förpliktelser och åtaganden som Förenta staterna vill inkludera i det kommande försvarsavtalet.

Om Förenta staternas och Finlands försvarsavtal till sitt innehåll är likadant som Norges avtal från 2022, överlåter Finland sina egna områden för militärt bruk till Förenta staterna och tillåter bland annat upplagring av tunga amerikanska vapen för Förenta staternas väpnade styrkors behov.

Natomedlemskapet förändrar hela Finlands utrikes- och säkerhetspolitik — ståndpunkten i fråga om kärnvapen har redan förändrats

Påståendena om att ingenting nämnvärt förändras i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik i och med Natomedlemskapet visar på total brist på sakkunskap om konsekvenserna av Natomedlemskapet.

Ett Natomedlemskap innebär i själva verket en total förändring av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Och förändringen har redan börjat, även om Finland ännu inte är medlem i Nato.

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

Avvikande mening 1

Den största av förändringarna i Finlands politik och de risker som ett Natomedlemskap medför hänför sig till Natos så kallade kärnvapenparaply, som Finland nu håller på att ta skydd under. Alliansens militära makt baserar sig i sista hand på mänsklighetens mest fruktansvärda massförstörelsevapen.

I och med alliansen blir Finland ett gränsland mellan två militära kontinentalplattor med kärnvapen, Nato och Ryssland. I Finland frågar man knappast om en militär allians ökar vår säkerhet i en värld där hot med kärnvapen har blivit vardag.

Även president Sauli Niinistö har varnat för att det blir vardagligare att tala om kärnvapen.

När presidenten talade vid öppnandet av den riksomfattande försvarskursen i början av november försäkrade han att Finland inte har några planer på att föra in kärnvapen på sin mark under Natomedlemskapet.

När det gäller president Niinistös uttalanden om kärnvapen kan glädjen vara förhastad, till och med omotiverad.

Niinistös mandatperiod löper ut redan i början av 2024. De säkerheter han ställer sträcker sig längst fram till dess, om ens dit.

Intygandena att Nato inte har något intresse av att placera kärnvapen på Finlands mark utesluter inte placering av kärnvapen i Finland. Det får ske bara enligt Finlands eget beslut.

Norges beslut att inte tillåta kärnvapen på sitt territorium gäller också fredstid, inte kris- och krigssituationer. Finland måste stänga sitt eget territorium för kärnvapen både under fredstid, kris och krig.

Försvarsutskottet drar upp riktlinjer för att Finland ska skissera innehållet i sin Natopolitik genom de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna. Efter Finlands Natomedlemskap skulle detta lämna nycklarna till Natos största medlemsländer för beslut om hurdan utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik Finland kommer att ha i framtiden.

Trovärdigheten i Niinistös kärnvapental försvagas också av att han i flera år berättade för finlänarna att om Finland någon gång skulle besluta att ansöka om medlemskap i Nato, ordnas en folkomröstning för att godkänna det.

Ingenting nämndes om en folkomröstning när Finland efter Rysslands angrepp på Ukraina våren 2022 snabbt beslutade lämna in en Natoansökan. Trots tidigare löften gavs medborgarna tyvärr inte möjlighet att ta ställning till en militär allians i en rådgivande folkomröstning.

Den stora ryska kärnvapenkapaciteten i närheten av Finlands östgräns, särskilt på Kolahalvön, framhäver behovet av att undvika att Finlands östgräns blir en gräns mellan två militära styrkor utrustade med kärnvapen — Nato och Ryssland.

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

Avvikande mening 1

Finland har förbundit sig att iaktta icke-spridningsfördraget. Inga kärnvapen får placeras i Finland. När beslutet om Nato-medlemskap fattas bör det tydligt sägas ut att man i alla situationer håller fast vid kärnvapenfrihet, såväl under fred och kris som under andra förhållanden. Finland understöder inte längre FN:s konvention om kärnvapenförbud.

Marins regering och Finlands utrikespolitiska ledning har redan börjat ändra den säkerhetspolitiska linjen.

I oktober 2022 röstade Finland vid FN:s generalförsamlings session vid sidan av Natos medlemsländer mot FN:s konvention om förbud mot kärnvapen. Tidigare avstod Finland från att rösta för eller emot avtalet. Finland nöjde sig med att följa processen, men man gick inte in bland dem som undertecknat avtalet.

Finland undertecknade inte avtalet uttryckligen på grund av påtryckningar från Nato. Så var alltså fallet redan innan ansökan om medlemskap lämnades in. Nu har vi gått längre. I oktober röstade Finland i FN mot konventionen om förbud mot kärnvapen. I den aktuella propositionen betonas det att Finland i sin politik för nedrustning av kärnvapen och förhindrande av spridning av massförstörelsevapen inte ifrågasätter Natos kärnvapenavskräckning. Vad återstår då av kärnvapenedrustningen?

Militäralliansen Nato har inga egna kärnvapen. Den har inte heller någon egen militär styrka eller trupper, utan den stöder sig i praktiken i alla avseenden på medlemsländernas arméer.

I fråga om kärnvapenavskräckningen är den helt beroende av USA och Storbritannien. Natos tredje kärnvapenmakt Frankrike har inte ställt sina kärnvapen till Natos förfogande.

Amerikanska atomvapen har placerats i flera europeiska Natoländer, åtminstone i Nederländerna, Belgien, Italien, Tyskland och Turkiet. Flygwapnet i dessa länder kan också transportera och ”föra i mål” dessa massförstörelsevapen.

Natos kärnavskräckning baserar sig inte enbart på baser och placering av kärnvapen. Även om det inte skulle grävas ner missilsilon i finländsk mark utesluter det inte besök av fartyg eller flygplan som bär kärnvapen, eller överflygningar av kärnvapenbestyckade flygplan i Finlands luftrum.

I militäralliansens praxis ingår att den varken bestrider eller bekräftar om det till exempel finns sådana vapen ombord på dess fartyg som rör sig i olika Natoländer. Natoländerna kan också erbjuda olika tjänster i anslutning till eskort, skydd och försvar av maskiner eller fartyg som transporterar kärnvapen.

Den nya typ av jaktplan F-35 som Finland skaffat förmår bära kärnvapen. Förenta staterna betraktar också F-35-jaktplan som de säljer till andra länder som en del av landets strategiska kärnvapensystem. Därför är Finlands F-35-jaktplan en länk i en kedja vars ena ände ligger i Förenta staternas kärnvapen.

Utlåtande FsUU 15/2022 rd **Avvikande mening 1**

Finland häver vapenembargot mot Turkiet

För att säkerställa ett Natomedlemskap är Finland berett att häva vapenembargot mot Turkiet. Både utrikesminister Pekka Haavisto och försvarsminister Antti Kaikkonen har också visat grönt ljus för anskaffning av försvarsmateriel i Turkiet.

Finland begränsade vapenexporten till Turkiet 2019 i och med Turkiets militära insats i kurdiska områden i Syrien. Turkiet har också under de senaste månaderna bombat kurder i både Syrien och Irak, men Marins regering har hållit tyst om bombningarna.

Finland och Sverige har också ändrat inställning, inte minst till kurdiska organisationer i Syrien. I och med samförståndsavtalet med Turkiet åtog sig båda de nordiska länderna att inte stödja kurdiska organisationer.

Finland och Sverige har också lovat att beakta Turkiets ”säkerhetsproblem” och ser till att kurdiska organisationer som betraktas som olagliga inte längre kan få stöd från Finland eller Sverige.

Natos olagliga krig

Man går inte in i militära allianser enbart för att ta emot trygghet av andra. Finland förutsätts också ingå förbindelser om att ”garantera säkerheten” i andra Natoländer.

I framtiden bör Finland särskilt beakta Förenta staternas militära och storstrategiska mål, och det centrala verktyget för att genomföra dem i Europa är uttryckligen Nato.

Finland har redan lovat att delta bland annat i den militära övervakningen av det baltiska luftrummet som en del av en Natoinsats som pågått i flera år och som Finland tidigare ville avstå från.

I Washington planeras också uppgifter för Finland och Sverige i samband med krigsåtgärder i Arktis: Sverige kan fungera som plattform för insatser inom flygvapnet och Finland som plattform för insatser inom armén. Dessutom planerar Förenta staterna att Finland och Sverige kan spela en roll exempelvis vid elimineringen av Kaliningrads luftförsvar.

Amerikanska experter har redan besökt Helsingfors för att presentera sina tankar i frågan för finländarna. Ett Natomedlemskap möjliggör också militära interventioner, inklusive anfallskrig, i synnerhet som Finlands politiska ledning inte har velat reservera något som helst förbehåll för de egna väpnade styrkornas åtgärder, för att inte tala om restriktioner för utplaceringen av permanenta utländska trupper, Natos baser eller ens kärnvapen i Finland.

Natomedlemskap är inte en försvarslösning

Att kalla Nato för en försvarsunion är ogrundat — åtminstone om man granskar militäralliansens historia. Också påståendet om Natomedlemskap ”enbart som en försvarslösning” vittnar om okunskap om Natos verksamhet och tyder endast på bristfällig insikt i militäralliansens blodiga historia.

Utlåtande FsUU 15/2022 rd

Avvikande mening 1

Nato bombade för tjugo år sedan Bosnien och senare Serbien genom att förstöra infrastrukturen och till 90 procent bland annat landets energiproduktion. Nato stödde också upplösningen av Serbien genom attacker mot serbstyrkorna i Kosovo.

Nato fortsatte bombningarna hela 78 dagar, trots att en medlemsstat — Grekland — inte stödde dem. Grekland accepterade aldrig Natos bombningar, även om landet inte kunde förhindra dem.

I Afghanistan stred Förenta staterna tillsammans med allierade i Nato i tjugo år och stödde samtidigt landets korrupta elit i ett långvarigt inbördeskrig. Också Finland deltog i det förödande kriget i Afghanistan som partnerland till Förenta staterna och Nato.

I Libyen förklarade Nato landets luftrum som flygförbudszon och inledde senare omfattande bombningar mot Libyen i syfte att byta regim. Bombningarna av Libyen och att landet försattes i kaoset som fortsätter än i dag kan knappast betraktas som en ”försvarslösning”.

I Syrien har Förenta staterna och allierade i Nato också stött jihadisternas försök att genom ett blodigt inbördeskrig störta landets regim. Förenta staterna ockuperar fortfarande delar av Syrien och utnyttjar olagligt landets olje- och gasreserver.

Det är rent av barnsligt att tala om att militäralliansen Nato i framtiden endast skulle koncentrera sig på att försvara ett område innanför sina egna gränser.

Behandlingsordning — kvalificerad majoritet behövs inte längre för att godkänna Natomedlemskap

Det är inte till heder för den finländska demokratin att man vill påskynda ratificeringen av Natofördraget till att göras redan före det kommande valet — det är ju vad regeringen i praktiken föreslår. Presidenten tycks stödja detta arrangemang. Man vill inte göra Natomedlemskapet till ett debattämne i riksdagsvalet.

Tidigare var utgångspunkten att godkännandet av ett Natomedlemskap måste få stöd också i riksdagsvalet.

Enbart att behandla regeringens lagförslag i riksdagen innan alla Natoländer ratificerar den anser jag är tvivelaktigt. Riksdagen kan inte veta vilka eftergifter statsledningen fortfarande är beredd till för att få ratificeringar av Turkiet och Ungern.

President Sauli Niinistö försäkrade tidigare finländarna om att ett Natomedlemskap kräver kvalificerad majoritet. Senare ändrade han sin ståndpunkt även i denna fråga.

Nu behövs enligt honom kvalificerad majoritet inte längre i riksdagen för att godkänna ett Natomedlemskap; det räcker med att majoriteten av riksdagsledamöterna stöder ett medlemskap.

Grundlagsutskottet har också gått in för samma linjeval. Beslutet om anslutning kan fattas med enkel majoritet.

Utlåtande FsUU 15/2022 rd
Avvikande mening 1

Jag föreslår följande:

1. Finland ansöker inte om medlemskap i militäralliansen Nato, utan förblir militärt alliansfritt även framöver. Endast utanför de militära allianserna har Finland möjlighet att hålla sig utanför krigshandlingar om ett storkrig bryter ut.
2. Finland måste meddela att landet inte under några omständigheter tillåter att kärnvapen placeras i Finland eller att dess landområden, luftrum eller havsområden används för transport eller transitering av kärnvapen, eftersom detta i ett eventuellt storkrig skulle innebära att Finland är i främsta stridslinjen och automatiskt blir föremål för kärnvapenattacker.
3. Inga andra länders väpnade styrkor och inte heller Natobaser bör permanent placeras på finskt territorium. Härigenom undviker Finland för sin del de risker som den tillspetsade internationella situationen medför och står utanför dem.
4. Finland varken tillåter eller låter någon annan stat eller dess väpnade styrkor använda vårt lands territorium eller luftrum för fientliga ändamål mot andra stater.

Avvikande mening

Jag föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 19.1.2023

Markus Mustajärvi vänst