

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan Republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering om försvarssamarbete samt med förslag till lagar som har samband med det

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan Republiken Finlands regering och Amerikas förenta staters regering om försvarssamarbete samt med förslag till lagar som har samband med det (RP 58/2024 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- rättschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- enhetschef Minna Laajava, utrikesministeriet
- miljöråd Sara Kajander, försvarsministeriet
- äldre regeringssekreterare Anna Korhola, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Tuomas Koskenniemi, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Tapio Puurunen, inrikesministeriet
- regeringsråd Janne Mänttari, kommunikationsministeriet
- justitiekansler Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- referendarieråd Kristian Holman, riksdagens justitieombudsmans kansli
- ansvarsområdesdirektör, överstelöjtnant Timo Hänninen, Huvudstaben
- avdelningsstabsofficer, kommandörkapten Tuomas Hellsten, Huvudstaben
- polisinspektör Konsta Arvelin, Polisstyrelsen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- Finlands Kommunförbund
- Utrikespolitiska institutet.

Utlåtande FsUU 7/2024 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

(1) Ryssland annekterade Krim olagligt och ockuperade områden i östra Ukraina år 2014. I Finland ledde detta till att lagstiftningen inom försvarförvaltningen sågs över och till att beredskapen inom Försvarsmakten utvecklades. Finlands säkerhetspolitiska omgivning förändrades i grunden när Ryssland gick till ett omfattande angrepp mot Ukraina i februari 2022. Efter angreppet gjorde Finland en omvärdering av sin säkerhetspolitiska situation, ansökte om medlemskap i Nato och började fördjupa sitt försvarssamarbete ytterligare med sina viktigaste partner. Republikens president Sauli Niinistö och Förenta staternas president Joe Biden möttes den 4 mars 2022 och kom överens om att fördjupa det bilaterala försvarssamarbetet. Resultatet av diskussionerna var att Förenta staterna våren 2022 föreslog Finland att länderna bereder ett avtal om försvarssamarbete (Defense Co-operation Agreement, DCA).

(2) I propositionen konstateras (s. 19) att Förenta staterna sedan 2010-talet har uppdaterat sitt nätverk av bilaterala avtal om försvarssamarbete. Grunden för avtalet om försvarssamarbete med Finland är ett modellavtal som fastställts av Förenta staternas senat. Förenta staterna har förhandlat fram sina senaste avtal om försvarssamarbete utifrån detta modellavtal. Med hjälp av modellavtalet strävar Förenta staterna efter att ingå enhetliga avtal med sina partner och allierade, vilket ur Förenta staternas perspektiv skapar klarhet i dess verksamhetsförutsättningar i partnerländer och allierade länder och också stärker utgångspunkterna för territoriellt samarbete. Det finns dock vissa skillnader mellan avtalen. Parterna kan också ingå olika genomförandevalt eller överenskommelser för att genomföra bestämmelserna i avtalet. Det har man också gjort tidigare, till exempel i Norge.

(3) Ur Förenta staternas perspektiv har avtalen om försvarssamarbete tre huvudsakliga syften. Genom avtalen skapas det enhetliga och tidsenliga ramar för de amerikanska styrkornas verksamhet, det möjliggörs sådana investeringar i infrastruktur som Förenta staterna finansierar i överenskomna anläggningar och områden och det säkerställs att Förenta staterna har tillgång till dessa. Dessutom säkerställs det att styrkor och utrustning obehindrat kan föras in och förflyttas i landet samt att försvarsutrustning, förnödenheter och materiel kan förhandslagras.

(4) Enligt uppgift fördjupar avtalet om försvarssamarbete det nära samarbete som Finland och Förenta staterna har med varandra på säkerhets- och försvarspolitikens område. Det förbättrar förutsättningarna för Förenta staternas stöd till Finland och stärker säkerheten i såväl Finland som de övriga nordiska länderna. Avtalet om försvarssamarbete mellan de två allierade är ett bevis på Förenta staternas engagemang för att stärka säkerheten i Finland och Nordeuropa samt för att fördjupa och utvidga det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet.

(5) Försvarsutskottet instämmer till alla delar i bedömningen ovan och anser att DCA-avtalet är en viktig del av säkerställandet av att en trovärdig nationell försvarsförmåga får stöd från de viktigaste allierade länderna i alla militära krissituationer. Utskottet betonar att ett starkt nationellt försvar som grundar sig på allmän värnplikt och försvar av hela landet gör Finland till en efteröskt partner inom såväl bilateralt som multilateralt försvarssamarbete. Utskottet anser att DCA-avtalet ur Finlands perspektiv är en exceptionellt långtgående överenskommelse som baserar sig

Utlåtande FsUU 7/2024 rd

på djupt ömsesidigt förtroende, eftersom avtalet ger de amerikanska styrkorna många olika befogenheter i Finland.

(6) Utskottet fäster vikt vid att det i propositionsmotiven sägs att avtalet om försvarssamarbete grundar sig på respekt för Finlands suveränitet, lagstiftning och folkrättsliga förpliktelser. Med Finlands samtycke och i enlighet med folkrätten skapas det genom avtalet en ram för effektivisering av försvarssamarbetet mellan Finland och Förenta staterna.

(7) Avtalets krav på att suveräniteten ska respekteras stärks av den förpliktelse som ingår i de viktigaste artiklarna i avtalet (artiklarna 3, 4 och 11) och enligt vilken bägge parternas synpunkter ska höras och beaktas. I detta syfte ska parterna konsultera varandra på olika nivåer, från de väpnade styrkorna upp till statens högsta ledning. Konsultationerna kan även göras i olika skeden, såsom i samband med den årliga planeringen av övningar, användningen av styrkorna och den operativa verksamheten samt från fall till fall. Syftet med konsultationerna är att säkerställa att Finland har tillräcklig situationsmedvetenhet när det gäller avtalsenlig verksamhet och att möjliggöra beaktandet av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska aspekter vid tillämpningen av avtalet samt vid behov nationellt beslutsfattande. På så sätt kan Finland vid behov lyfta fram sina synpunkter för Förenta staterna, så att Förenta staterna kan beakta dem.

(8) Avtalet innehåller bestämmelser om Förenta staternas tillträde till finskt territorium och användning av vissa i bilagan uppräknade överenskomna anläggningar och områden. Försvarssamarbetet kretsar kring dessa anläggningar och områden, men det bedrivs ändå i stor utsträckning i hela Finland. I bilagan till avtalet anges 15 anläggningar och områden som amerikanska styrkor, amerikanska avtalsleverantörer, finska avtalsleverantörer, anhöriga och andra som parterna kommit överens om skulle ha obehindrad tillgång till och rätt att använda enligt avtalet. Dessa anläggningar och områden består av garnisonsområden eller delar av garnisonsområden som permanent används av Försvarsmakten, såsom flygbaser, flottbaser, skjut- och övningsområden samt lagerområden. Gränsbevakningsväsendets kasernområde i Ivalo används emellertid av Gränsbevakningsväsendet. Utskottet välkomnar att förteckningen omfattar alla försvarsgrenar och att den rätt väl täcker hela landet. Detta bidrar till att ge försvaret mer djup och kriställighet. För jämförelsens skull: I Sveriges motsvarande avtal räknas det upp 17 och i Norges avtal 12 anläggningar och områden medan det i Danmarks avtal räknas upp tre flygbaser.

(9) Det samarbete som grundar sig på avtalet ska i första hand inriktas på de anläggningar och områden som anges i bilagan. I praktiken innebär detta att Förenta staterna kan förlägga styrkor och materiel i överenskomna anläggningar och områden samt vid behov använda dem till exempel för övningar. De anläggningar och områden som kommer att ställas till Förenta staternas förfogande fastställs närmare efter det att avtalet har trätt i kraft. Kostnaderna för de gemensamma anläggningarna delas och kostnaderna för byggande och underhåll av anläggningar som endast används av amerikanerna bärs av Förenta staterna.

(10) I propositionen konstateras att bilagan till avtalet är en oskiljbar del av avtalet och den ska alltså godkännas som en del av avtalet i enlighet med 8 kap. i grundlagen. Enligt sakkunniga som utskottet hört skulle en ändring av bilagan och till exempel förfogande av nya områden till förteckningen kräva samma beslutsprocess som godkännandet av det aktuella avtalet. Enligt utredning

Utlåtande FsUU 7/2024 rd

kan dock en ökning av de områden som Försvarsmakten besitter senare göras i förteckningen med enkel majoritet i riksdagen, men detta beror dock på objektets betydelse.

(11) Avtalet kommer först att gälla i tio år. Därefter fortsätter det att gälla tills vidare men den ena parten kan säga upp det med ett års varsel genom ett skriftligt meddelande till den andra parten genom diplomatiska kanaler.

(12) Utskottet granskar i detta utlåtande särskilt avtalets försvarspolitiska betydelse för Finland.

Förhållandet mellan avtalet om försvarssamarbete och Nato Sofa

(13) Riksdagen godkände i början av 2024 en proposition om Nato Sofa, och även försvarsutskottet har bedömt propositionen i sitt utlåtande (FsUU 1/2024 rd). DCA-avtalet och Nato Sofa är kopplade till varandra och de tillämpas parallellt. I praktiken innebär detta att Nato Sofa, kompletterat med bestämmelserna i avtalet om försvarssamarbete, tillämpas till den del som bestämmelser finns i bägge avtalen. Till den del som Nato Sofa innehåller bestämmelser som inte finns i avtalet om försvarssamarbete, tillämpas enbart Nato Sofa (t.ex. hälso- och sjukvård).

(14) Försvarsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om Nato Sofa att de avtal som ska sättas i kraft har en 70-årig historia och tillämpningspraxis mellan Natos medlemsstater. Tillämpningspraxisen styr och preciserar tolkningen av avtalsbestämmelserna i det internationella samarbetet. Läget är nu annorlunda, eftersom det inte alls finns någon tillämpningspraxis för tolkningen av avtalet om försvarssamarbete. Erfarenheter från andra länder, främst de andra nordiska länderna Danmark och Norge, är till viss nytta då det gäller att förstå och tolka avtalet. Varje avtal är dock fristående, och till exempel har de nordiska länderna inte helt identiska avtal.

(15) En betydande skillnad mellan avtalet om försvarssamarbete och Nato Sofa är för det första att Nato Sofa är ett ömsesidigt avtal och att det behandlar vilken status som trupper från Natos medlemsstater har samt frågor i anslutning till detta när trupper från ett eller flera Natoländer uppehåller sig på ett annat Natolands territorium. Avtalet om försvarssamarbete tillämpas däremot i allt försvarssamarbete med Förenta staterna, inklusive Natosamarbete då amerikanska styrkor befinner sig på finskt territorium. En annan viktig skillnad mellan Nato Sofa och avtalet om försvarssamarbete gäller amerikanska styrkors rätt att komma in på finskt territorium. När Nato Sofa tillämpas, bestäms eller avtalas det alltid separat om inresan. När det gäller avtalet om försvarssamarbete grundar sig rätten till inresa på själva avtalet, på det sätt som avses i avtalet.

(16) I avtalet om försvarssamarbete ingår också rätt att använda de överenskomna anläggningar och områden som räknas upp i bilagan till avtalet och de möjliggör bland annat att material för beredskap och övningar placeras på förhand. Det finns inga bestämmelser om detta i Nato Sofa. Bestämmelserna i avtalet om försvarssamarbete avviker dessutom från bestämmelserna om straffrättslig jurisdiktion i Nato Sofa och bestämmelserna om styrkornas säkerhet och befogenheter i anslutning till den är mer omfattande i detta avtal än i Nato Sofa.

(17) I sitt utlåtande om Nato Sofa granskade försvarsutskottet begreppet tjänsteuppdrag (även ”i tjänsten”, på engelska official duty) och konstaterade att den sändande staten i regel i varje enskilt fall avgör när en person befinner sig eller har befunnit sig på tjänsteuppdrag (stycke 18—22,

Utlåtande FsUU 7/2024 rd

FsUU 1/2024 rd). Nato Sofa lämnar dock rum för tolkning när det gäller huruvida den sändande och den mottagande staten definierar begreppet på samma sätt. I avtalet om försvarssamarbete lämnas inget sådant rum för tolkning, eftersom artikel 12.6 tydligt föreskriver att det är Förenta staterna som ska fastställa huruvida en medlem av de amerikanska styrkorna har begått en påstådd handling eller underlåtenhet i tjänsten. Förenta staterna fastställer alltså detta ensam och utövar till denna del straffrättslig jurisdiktion. Utskottet påpekar i sammanhanget att avtalsbestämmelserna om straffrättslig jurisdiktion inte befriar någon från straffrättsligt ansvar, utan de fastställer hur jurisdiktionen fördelar sig mellan de två staterna.

(18) Utskottet betonar att det vid tillämpningen av DCA-avtalet handlar om samarbete mellan nära allierade där det inte ligger i den sändande statens intresse att på något sätt äventyra förutsättningarna för samarbetet med värdlandet. Utskottet påpekar dessutom att det på Finlands territorium under de senaste åren har funnits ett stort antal amerikanska och allierade styrkor samt trupper från partnerländerna vid olika övningar och att missförhållanden inte har upptäckts. I propositionsmotiven (s. 21, stycke 5) konstateras det att de amerikanska styrkorna i Natosamarbetet i Danmark och Norge sedan 2003 har begått endast ett fåtal brott per år och vissa år inte nödvändigtvis några brott alls. Brotten har bestått av till exempel rattfylleri, våldsbrott och narkotikabrott.

(19) I sitt betänkande om Nato Sofa (UtUB 2/2024 rd, s. 7) konstaterade utrikesutskottet att det alltid bedöms från fall till fall huruvida en person i ett enskilt fall har skött ett tjänsteuppdrag och därför är det inte möjligt att slå fast en exakt definition. Försvarsutskottet anser dock att det är viktigt att utrikesutskottet i sitt betänkande granskar vad som i DCA-avtalskontexten avses med begreppet ”i tjänsten” (i DCA-avtalet även tjänsteutövning, på engelska official duty). En närmare definition av begreppet kunde bidra till ett ömsesidigt samförstånd om vilka uppgifter som utgör tjänsteutövning.

(20) En annan central definition som utrikesutskottet bör bedöma i sitt betänkande gäller definitionen av omedelbar närhet av områden. Utskottet anser att det är relativt lätt är att exakt fastställa vilka områden och byggnader som ställs till Förenta staternas förfogande, men begreppet omedelbart närhet har inte definierats i avtalet, utan dess innehåll är beroende av den bedömning som Förenta staternas styrkor gör. Rätten att utöva befogenheterna är alltså oklar i territoriellt hänseende. Utskottet anser att även denna fråga i stor utsträckning kan lösas genom ett nära samarbete mellan de amerikanska styrkorna, Försvarsmakten och polisen. Utskottet behandlar detta samarbete närmare nedan (styckena 32—41).

(21) Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att även om en parallell tillämpning av Nato Sofa och DCA-avtalet kan verka komplicerad, har erfarenheter från praktiken visat att tillämpningen sannolikt inte kommer att innebära några större problem i praktiken. Utskottet hänvisar i detta sammanhang till propositionsmotiven (s. 19), där det framförs att av Natos medlemsstater har Förenta staterna sådana avtal om försvarssamarbete som är jämförbara med avtalet med Finland med Bulgarien, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Slovakien, Tjeckien, Ungern, Estland, Sverige och Danmark. Av dessa grundar sig de avtal som Förenta staterna ingått med Norge, Sverige och Danmark på ett likadant modellavtal som det avtal Finland har ingått.

Utlåtande FsUU 7/2024 rd

(22) Förenta staterna har alltså omfattande och långvarig erfarenhet av hur DCA-avtalen och Nato Sofa tillämpas parallellt. Det är dock klart att särskild uppmärksamhet måste fästas vid kompetensen, utbildningen och resurserna hos de finska myndigheter som arbetar med att tillämpa avtalen i praktiken. Hos myndigheterna måste särskilt Försvarmaktens, Gränsbevakningsväsendets och polisens resurser säkerställas för att verkställigheten av avtalet snabbt ska kunna inledas på ett sätt som minimerar eventuella missförhållanden och meningsskiljaktigheter. Till exempel kan ett nära samarbete mellan finska och amerikanska rättsofficerare redan på förhand klarlägga frågor som på båda sidor kan ge upphov till oklarheter.

Förhandslagring av materiel i Finland

(23) Ett av de viktigaste elementen i DCA-avtalet är möjligheten till förhandslagring av Förenta staternas försvarsutrustning i Finland. Enligt artikel 4 i avtalet har Förenta staterna rätt att förhandslagra och förvara försvarsmateriel, förnödenheter och materiel i Finland. Det kan vara fråga om till exempel vapen, skjutförnödenheter, stridsfordon och andra fordon och kommunikationsmedel. Dessutom kan materielen bestå av kläder, livsmedel och annan materiel som stöder de amerikanska styrkornas praktiska verksamhet. Förenta staterna ska enligt avtalet i förväg underätta Finlands försvarsmakt om materielen och när den levereras.

(24) Enligt artikel 4.2 i avtalet om försvarssamarbete får amerikanska styrkors förhandslagrade materiel och de anläggningar eller delar av anläggningar som utsetts för förvaring av sådan materiel endast användas av amerikanska styrkor. De amerikanska styrkorna ska ha exklusiv kontroll över tillgången till, användningen av och disponeringen av sådan förhandslagrad materiel oberoende av om den har förvarats i de överenskomna anläggningarna eller områdena eller utanför dem.

(25) Samförstånd krävs alltid då det gäller att anvisa en del av överenskomna anläggningar och områden för amerikanska styrkors exklusiva användning. Rättsligt är det fråga om att Finland genom sitt eget beslut begränsar finska myndigheters tillgång till områden som utsetts för Förenta staternas exklusiva användning och att Finland inte utövar offentlig makt i sådana områden, om det inte bestäms annat i enskilda fall. Det är fråga om begränsad och tidsbunden användningsrätt som baserar sig på samförstånd.

DCA-avtalet och kärnvapen

(26) Den centrala principen i avtalet om försvarssamarbete är att de amerikanska styrkorna ska följa den amerikanska lagstiftningen, men respektera den finska lagstiftningen. Förenta staterna har en skyldighet att se till att den egna personalen respekterar finsk lagstiftning och finska föreskrifter. När det gäller respekterandet av lagstiftningen om kärnvapen har i synnerhet det förbud mot att införa, framställa, inneha och spränga kärnladdningar som finns i 4 § i kärnenergilagen (990/1987) betydelse. Det är också förbjudet och straffbart att transportera kärnvapen via Finland. I strafflagens (39/1889) 34 kap. 6 § (578/1995) har kärnladdningsbrott kriminaliserats.

(27) Av bestämmelserna i avtalet om försvarssamarbete kan enligt propositionsmotiven (s. 11) åtminstone artikel 3 om tillgång till överenskomna anläggningar och områden, artikel 4 om förhandslagring av materiel och artikel 11 om förflyttning av luftfartyg, fartyg och fordon vara kopp-

Utlåtande FsUU 7/2024 rd

lade till frågor som gäller kärnladdningar. I artiklarna i fråga ingår en konsulteringskyldighet, vilken gör det möjligt för Finland att från fall till fall framföra synpunkter vid tillämpningen av bestämmelserna i avtalet. Enligt utredning kan konsultationer hållas på olika nivåer, vid behov också av statsrådet och republikens president i anslutning till processen.

(28) Utskottet fäster uppmärksamhet vid ordalydelsen i propositionsmotiven (s. 11, stycke 4), där det konstateras följande i fråga om konsultationer: ”Då kan Finland exempelvis meddela att finsk lagstiftning inte tillåter införsel av kärnladdningar i landet, varvid de amerikanska styrkorna ska avhålla sig från den verksamheten och agera i enlighet med Finlands ståndpunkt.” Enligt utredning är Förenta staterna under alla omständigheter skyldiga att respektera Finlands suveränitet, lagstiftning och internationella förpliktelser. Uttrycket ”kan exempelvis meddela” i propositionen är i viss mån oklart. Enligt de sakkunniga som utskottet hört innebär uttrycket inte att det finns något rum för tolkning exempelvis i fråga om bestämmelserna i kärnenergilagen.

(29) Utskottet instämmer i att Natos avskräckning i sista hand stöder sig på kärnvapen. Denna riktlinje har uttryckts tydligt också i Natos strategiska koncept från 2022, där i synnerhet Förenta staternas kärnvapen är av central betydelse för militäralliansens säkerhet. När Förenta staterna placerar ut kärnvapen i Europa grundar det sig på separata fördrag. Enligt den gällande politiken har Förenta staterna ingen plan, avsikt eller anledning att placera ut kärnvapen i nya länder. Utskottet påpekar att Förenta staterna efter det kalla krigets slut har taktiska kärnvapen i fem Nato-länder: Belgien, Nederländerna, Tyskland, Italien och Turkiet. Utskottet anser att frågan om införsel eller transitering av kärnvapen via Finland är en mycket teoretisk fråga. Finland har inget intresse av det och Förenta staterna vill inte göra några ändringar i de nuvarande förläggningsplatserna för kärnvapen.

(30) De övriga nordiska ländernas DCA-avtal innehåller också riktlinjer för kärnvapen. I artikel 1 i Norges avtal konstateras att inget i avtalet ändrar Norges politik i fråga om stationering av utländska styrkor och förvaring eller ibruktagning av kärnvapen på Norges territorium. I artikel 1 i Danmarks avtal konstateras det att inget i avtalet ändrar Danmarks politik avseende förvaring eller ibruktagning av kärnvapen på Danmarks territorium. I båda länderna är det fråga om riktlinjer som givits efter andra världskriget enligt vilka kärnvapen inte placeras i länderna. Norge och Danmark har dock inte gjort några förbehåll i fråga om kärnvapen i nordatlantiska fördraget.

(31) I Sveriges avtal om försvarssamarbete konstateras det att ingåendet av avtalen om försvarssamarbete inte förändrar ståndpunkten om att det inte finns skäl att ha kärnvapen och permanenta baser på svenskt territorium i fredstid. Med hänvisning till det som sägs ovan anser utskottet att den linje som Finland valt är befogad; Finland utgår från att eftersom DCA-avtalet förutsätter att Finlands lagstiftning iakttas i alla situationer – alltså även att kärnenergilagen iakttas – behöver avtalet därför inte innehålla någon separat skrivning om kärnvapen.

Försvarsmaktens och polisens samarbete med Förenta staterna vid tillämpningen av DCA-avtalet

(32) Huvudprincipen i de avtal om försvarssamarbete som Förenta staterna ingått på olika håll i världen är att Förenta staterna tillämpar Förenta staternas lagstiftning på sina soldater och deras

Utlåtande FsUU 7/2024 rd

familjemedlemmar. Förenta staternas senat har sedan 1953 förutsatt att avtalen ger landet så omfattande straffrättslig jurisdiktion som möjligt.

(33) I Finland ansvarar polisen för upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. Polisen kan begära handräckning av Försvarsmakten, om dess egna resurser är otillräckliga och handräckningen kan lämnas utan att Försvarsmaktens uppgift enligt lagen om försvarsmakten (551/2007) att svara för det militära försvaret av Finland äventyras. Försvarsmakten svarar för upprätthållandet av säkerheten och ordningen på Försvarsmaktens områden. Försvarsmakten har också särskilt föreskrivna befogenheter utanför dessa områden. I lagen om försvarsmakten föreskrivs om det samarbete med polisen som utövandet av dessa befogenheter förutsätter.

(34) Enligt artikel 6.1 i avtalet har Finland ansvar för att på sitt territorium trygga säkerheten för amerikanska styrkor samt andra personer och materiel som avses i avtalet. Det är fråga om en förpliktelse som finska myndigheter även annars skulle ha med stöd av finsk lagstiftning utan någon uttrycklig avtalsbestämmelse. I punkt 2 ges de amerikanska styrkorna befogenhet att vidta säkerhetsåtgärder i de överenskomna anläggningarna och områdena och i deras omedelbara närhet. Utanför den omedelbara närheten av dessa anläggningar och områden har de amerikanska styrkorna enligt punkt 3 befogenheter endast under exceptionella omständigheter och i enlighet med gemensamt godkända säkerhetsplaner. De amerikanska styrkorna måste följa sin nationella lagstiftning och respektera finsk lagstiftning.

(35) I artikel 6.4 föreskrivs det om en skyldighet att samarbeta som gäller all verksamhet enligt artikeln. Enligt punkten ska de finska myndigheterna och de amerikanska militära myndigheterna ha ett nära samarbete när det gäller verksamhet enligt artikeln bland annat genom att gemensamt godkänna säkerhetsplaner och samordna säkerhetsåtgärder, utom i särskilt brådskande situationer som inte tillåter samordning av säkerhetsåtgärderna. Räddningslagen (379/2011) innehåller för sin del bestämmelser om räddningsmyndighetens och regionförvaltningsverkets tillsynsuppgifter och till exempel om skyldigheten att göra upp en extern räddningsplan.

(36) Enligt artikel 14 i avtalet ansvarar de amerikanska militära myndigheterna för att upprätthålla disciplin och ordning inom de amerikanska styrkorna på de platser där de är förlagda. De amerikanska militära myndigheterna kan använda militärpolisenheter för att upprätthålla disciplin och ordning inom styrkorna även i samhällen i närheten av de anläggningar och områden där amerikanska styrkor är förlagda. En ytterligare förutsättning för befogenheterna är att de finska myndigheterna och de amerikanska militära myndigheterna tillsammans bestämmer de förfaranden som militärpolisenheter ska iaktta. Verksamheten ska ske i samarbete med de finska myndigheterna. Utskottet instämmer i sakkunnigbedömningen att USA:s disciplinära befogenheter i fråga om sina egna styrkor är en nödvändig förutsättning för ledningen av styrkorna och en intern angelägenhet för att upprätthålla ordningen i styrkorna.

(37) Den verksamhetsmodell som beskrivs ovan betonar behovet av myndighetshjälp i rätt tid, eftersom målbilden är att de finska säkerhetsmyndigheterna hinner reagera på olika hot allra först och de amerikanska styrkorna först då det inte längre finns andra alternativ. I situationer där amerikanska styrkor vidtar åtgärder ska de underrätta polisen om detta. Då kan polisen bedöma och besluta om den åtar sig uppgiften. På detta sätt säkerställs att initiativet och responsen kvarstår

Utlåtande FsUU 7/2024 rd

hos de nationella myndigheterna, av vilka polisen är den primära myndigheten för upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet.

(38) Avtalet om försvarssamarbete påverkar inte skötseln av polisens grundläggande uppgifter, även om det innehåller en egen artikel om straffrättslig jurisdiktion. Enligt 3 kap. 3 § 1 mom. i förundersökningslagen (805/2011) ska polisen göra förundersökning när det på grund av en anmälan till polisen eller annars finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. Skyldigheten att göra förundersökning gäller också brott där en medlem av de amerikanska styrkorna misstänks vara förövare. Enligt utredning till utskottet har Förenta staterna inte nödvändigtvis förundersökningskompetens ens efter det att DCA-avtalet har trätt i kraft i de styrkor som är verksamma i Finland, så det är naturligt att använda den finska polisens kompetens i princip i alla förundersökningssituationer. Enligt utredning vidtar polisen dock inte på eget initiativ undersökningsåtgärder i brottmål där medlemmar av de amerikanska styrkorna är misstänkta, om det inte är fråga om en akut situation. Beslut om att göra förundersökning, att inte göra förundersökning och att en redan inledd förundersökning ska avslutas fattas av riksåklagaren, som polisen underrättar om ärenden som kommit till polisens kännedom.

(39) För att säkerställa ett smidigt samarbete mellan polisen och de amerikanska myndigheterna är det viktigt att avtalet möjliggör utbyte av information och personuppgifter för att stärka försvars- och säkerhetssamarbetet. För att upprätthålla säkerheten kan de amerikanska militära myndigheterna ha information som är nödvändig, rentav oundgänglig, för polisverksamheten. Informationsutbytet mellan de amerikanska myndigheterna och de finska myndigheterna gör det möjligt att förbereda sig på och förebygga olika säkerhetshot. I försvarssamarbetet bör man därför sträva efter ett informationsutbyte som motsvarar informationsutbytet mellan de finska myndigheterna för närvarande: informationen utbyts snabbt mellan myndigheterna med beaktande av offentlighets- och sekretessbestämmelserna.

(40) Enligt utredning till utskottet får Förenta staternas styrkor alltid innan de sänds utomlands utbildning om lagstiftningen i mållandet. De amerikanska styrkor som är verksamma i Finland får alltså en introduktion i finsk lagstiftning. Utskottet anser att den stränga militära disciplinen och de stränga militära straffen som gäller amerikanska yrkesmilitärer också i betydande grad förebygger brott. Utskottet konstaterar att Förenta staternas soldater i Finland enligt DCA-avtalet inte har rätt att bära vapen på sin fritid.

(41) Enligt de sakkunniga som utskottet hört har det under de senaste årens omfattande övnings- och utbildningsverksamhet inte förekommit ett enda betydande brott som begåtts av amerikanska soldater, och Försvarsmaktens och polisens samarbete med de amerikanska myndigheterna har fungerat till alla delar. Utskottet anser att det finns alla förutsättningar för att samarbetet ska fungera problemfritt även i fortsättningen. Utskottet betonar att Förenta staterna och Finland är nära allierade och att det på alla sätt ligger i Förenta staternas intresse att säkerställa att dess styrkor i Finland inte gör sig skyldiga till brott i Finland.

Övrigt

(42) Artikel 28 i DCA-avtalet innehåller bestämmelser om de amerikanska styrkornas rätt att använda sina egna telekommunikationssystem. De amerikanska styrkorna har rätt att använda de

Utlåtande FsUU 7/2024 rd

medel och tjänster som krävs för att säkerställa full förmåga att använda telekommunikationssystem samt rätt att använda de radiofrekvenser som krävs för detta ändamål. Det ska vara kostnadsfritt för Förenta staterna att använda radiofrekvenser. Enligt utredning måste de amerikanska styrkorna vidta alla rimliga åtgärder för att samordna användningen av frekvenserna på förhand med de finska verkställande organen, dvs. försvarsministeriet eller en aktör som försvarsministeriet anvisar. Försvarsutskottet anser det vara av vikt att de nationella samordningsmekanismer som skapas för att genomföra avtalet om tilldelning och användning av de frekvenser som används i försvarssamarbetet är tydliga och effektiva och att försvarsministeriet sköter frågan i nära samarbete med kommunikationsministeriet och de ämbetsverk som lyder under kommunikationsministeriet.

(43) Enligt erhållen utredning har genomförandet av avtalet om försvarssamarbete endast ringa konsekvenser för kommunsektorns verksamhet. Däremot kan vissa regionala konsekvenser vara betydande. Sådana konsekvenser kan gälla bland annat byggande och eventuella behov av infrastruktur. Kommunerna och de bolag som de äger (vatten, värme, el) är beredda och motiverade att så bra som möjligt fullgöra de samarbetskyldigheter som nämns i avtalet om försvarssamarbete. Kommunerna är också intresserade av samarbetets effekter på livskraften.

(44) Frågan om förbud mot dödsstraff har behandlats ingående i regeringens proposition om Nato Sofa och i grundlagsutskottets utlåtande om den. I den aktuella propositionen utgår man från att avtalet om försvarssamarbete inte är problematiskt med tanke på förbudet mot dödsstraff i 7 § 2 mom. i grundlagen. Frågan om dödsstraff är också nära förknippad med den politiska överenskommelse där Finland och Förenta staterna genom notväxling den 20 november 2023 kom överens om att de restriktioner som förbudet mot dödsstraff medför ska beaktas vid tillämpningen av Nato Sofa och avtalet om försvarssamarbete inom Finlands territorium och i de finska myndigheternas verksamhet.

Sammanfattning

(45) Utskottet betonar att DCA-avtalet grundar sig på gemensamma intressen och att det är ett konkret uttryck för det försvarssamarbete som blivit allt djupare under årtiondenas lopp. Finland har tagit initiativ till att nå ett avtal, eftersom det anses stärka även Natomedlemskapet avsevärt eftersom det binder den starkaste aktören i alliansen till att stödja Finlands försvar under alla förhållanden.

(46) Utskottet anser det vara viktigt att Finland genom egna åtgärder också i fortsättningen har som mål att säkerställa att Förenta staternas intresse för Nordeuropa bevaras och att allt arbete som utförs inom ramen för avtalet är till nytta för det nationella försvaret och försvaret i närområdena samt att det stärker Förenta staternas politiska och militära lednings syn på Finland som en trovärdig aktör inom militäralliansen.

(47) Vid sidan av den utrikes- och säkerhetspolitiska betydelsen stärker avtalet om försvarssamarbete Finlands försvarsförmåga genom att möjliggöra Förenta staternas närvaro, övningar och förhandslagring av försvarsmateriel i Finland. Avtalet skapar förutsättningar för operativ planering och samarbete mellan Finland och Förenta staterna i alla krissituationer. Utskottet anser det vara viktigt att avtalet också främjar ett tätare territoriellt samarbete mellan bland annat Finland,

Utlåtande FsUU 7/2024 rd

Sverige, Norge, Danmark och Förenta staterna samt stöder verkställandet av de skyldigheter som hör till Finlands medlemskap i Nato. Avtalet skapar över lag förutsägbarhet och klarhet i ramarna för försvarssamarbetet, vilket främjar förberedandet och verkställandet av samarbetet i olika situationer.

(48) Enligt uppgift är det i detta skede svårt att bedöma vilket materiel som Förenta staterna för in i Finland och enligt vilken tidsplan det sker. Det försvarsmateriel som förs in i Finland är dock sådant som direkt gagnar också Finlands försvar, eftersom mängden och behovet av lagrat material bedöms i samarbete med ledningen för Förenta staternas styrkor i Europa (USEUCOM), även om de slutliga besluten i saken fattas av Förenta staterna. När det gäller de infrastrukturinvesteringar som finansieras av Förenta staterna är tidsplanen och projektens storlek också öppna. Utskottet konstaterar i detta sammanhang att Förenta staterna år 2023 fattade beslut om att investera nästan 200 miljoner US-dollar i Rygge flygstation i Norge.¹ Förenta staterna använder inte heller automatiskt alla de områden som räknats upp i förteckningen, varken genast direkt eller i framtiden. Utskottet anser dock att det är viktigt att förteckningen över områdena täcker hela landet redan från början, eftersom en utvidgning av listan alltid kräver en omfattande beslutsprocess.

(49) Information och kommunikation om vilka konsekvenser avtalet medför i praktiken är viktigt i Finland och utomlands då det gäller att ge en korrekt bild av verksamheten utåt. Utöver försvarsförvaltningen är det viktigt att också de övriga myndigheterna, särskilt polisen, redan på förhand överväger hur och på vilket sätt de presenterar olika frågor.

(50) Utskottet anser det vara viktigt att man kommer överens om tydliga gemensamma förfaranden för tillträdet till de anläggningar och områden som Förenta staternas styrkor använder. De grundläggande principerna har fastställts i avtalet om försvarssamarbete, men Försvarsmakten har viss prövningsrätt då det gäller att tillämpa avtalet i praktiken. Inom försvarsmakten är det nödvändigt att planera god praxis och tydliga anvisningar om hur samarbetet ska genomföras i praktiken. Det behövs avtal om och arrangemang för genomförande till exempel i fråga om säkerhet, infrastruktur och byggande, ankomst till och avresa från landet, tullar och införsel samt beskattning. Också behoven av att ändra den nationella lagstiftningen bör följas upp aktivt. Utskottet fäster också vikt vid att Försvarsmaktens och polisens resurser ska säkerställas då det gäller genomförandet av avtalet. Det är viktigt att säkerställa att riksdagen och dess viktigaste säkerhetsutskott, utrikesutskottet och försvarsutskottet, men också förvaltningsutskottet i fråga om den inre säkerheten, hålls proaktivt och regelbundet informerade om hur genomförandet av avtalet framskrider efter ratificeringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

¹ <https://www.defensenews.com/global/europe/2023/05/08/us-finnish-defense-pact-could-bolster-nordic-f-35-footprint/>

Utlåtande FsUU 7/2024 rd

Helsingfors 11.6.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jukka Kopra saml
medlem Miko Bergbom saf
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Tomi Immonen saf
medlem Mika Kari sd
medlem Jani Kokko sd (delvis)
medlem Merja Kyllönen vänst
medlem Jarno Linnell saml
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Joakim Strand sv
medlem Pekka Toveri saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Tuomas Kettunen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.