

Utrikesutskottet

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

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 utrikesutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet, finansutskottet, försvarsutskottet och underrättelsetillsynsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtanden har lämnats av:

- grundlagsutskottet GrUU 80/2022 rd
- finansutskottet FiUU 20/2022 rd
- försvarsutskottet FsUU 15/2022 rd
- underrättelsetillsynsutskottet UndUU 1/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- talman Matti Vanhanen
- statsminister Sanna Marin
- utrikesminister Pekka Haavisto, utrikesministeriet
- försvarsminister Mikko Savola, försvarsministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- kanslichef Hiski Haukkala, Republikens presidents kansli
- specialmedarbetare, internationella ärenden Lauri Voionmaa, statsrådets kansli
- avdelningschef Piritta Asunmaa, utrikesministeriet
- rättschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- ekonomiplaneringschef Katja Bordi, utrikesministeriet
- enhetschef Minna Laajava, utrikesministeriet
- kommendör för försvarsmakten, general Timo Kivinen, Försvarsmakten
- ministrarnas militärrådgivare, kommodor Jan Engström, försvarsministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet

Betänkande UtUB 16/2022 rd

- sektorchef, konsultativ tjänsteman Karoliina Honkanen, försvarsministeriet
- enhetschef, personaldirektör Antti Korkala, försvarsministeriet
- professor Martti Koskenniemi, Helsingfors universitet.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Pugwash-rörelsen.

PROPOSITIONEN

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 fördraget är det fördrag genom vilket Nato inrättats. Det innehåller bestämmelser om principerna för alliansens verksamhet och om medlemmarnas skyldigheter. Genom att ansluta sig till nordatlantiska fördraget blir Finland medlem i Nato. Avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal gäller Natos status som juridisk person samt privilegier och immunitet för Natos personal.

Nordatlantiska fördraget undertecknades i Washington den 4 april 1949. Fördraget trädde i kraft internationellt den 24 augusti 1949. 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. 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.

Finlands anslutning till nordatlantiska fördraget träder i kraft när Finlands anslutningsinstrument deponeras hos Amerikas förenta staters regering. Strävan är att Finland och Sverige ska deponera sina anslutningsinstrument samtidigt, och Finland och Sverige godkänner då inte varandras anslutningsprotokoll separat. Avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal träder i kraft för Finlands del när Finland deponerar sitt ratifikationsinstrument hos Amerikas förenta staters regering.

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.

Betänkande UtUB 16/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

(1) I propositionen föreslås det att riksdagen godkänner nordatlantiska fördraget, sådant det lyder ändrat genom anslutningsprotokollen. Dessutom föreslås det att riksdagen godkänner avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen (nedan även Nato), nationella representanter och organisationens internationella personal (nedan även Ottawaavtalet). I propositionen ingår förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget och avtalet som hör till området för lagstiftningen.

(2) Ansökan om medlemskap i Nato och beredningen av anslutningen till Nato hänför sig till en grundläggande förändring i Finlands och Europas omvärld och säkerhetspolitiska miljö efter Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022. Utrikesutskottet har behandlat dessa frågor samt grunderna för och fördelarna med att ansöka om Natomedlemskap i sitt betänkande av den 17 maj 2022 (UtUB 5/2022 rd) om statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (SRR 1/2022 rd) och redogörelse om Finlands anslutning till Nordatlantiska fördragsorganisationen (SRR 3/2022 rd). I betänkandet instämde utskottet i statsrådets ståndpunkt att Finland ansöker om medlemskap i Nato. Riksdagen röstade i ärendet och godkände ställningstagandet enligt utrikesutskottets betänkande med rösterna 188—8.

(3) Efter riksdagsbehandlingen beslutade republikens president på framställning av statsrådet att Finland meddelar Nato att Finland är intresserat av att föra samtal om att ansluta sig till organisationen. Efter anslutningssamtalen undertecknades Protokollet till nordatlantiska fördraget om Republiken Finlands anslutning den 5 juli 2022. Protokollet träder i kraft när varje part i nordatlantiska fördraget har meddelat att de godkänner protokollet. Finland blir part i nordatlantiska fördraget, det vill säga medlem i Nato, den dag då Finland deponerar sitt anslutningsinstrument hos Förenta staternas regering, som är depositarie för fördraget.

(4) Också Sveriges anslutningsprotokoll till Nato undertecknades den 5 juli 2022. Utrikesutskottet betonar att Finlands främsta prioritet är att Finland och Sverige ska anslutas till försvarsunionen Nato tillsammans och så snart som möjligt.

Behovet av riksdagens godkännande och behandlingsordning för propositionen

(5) Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 80/2022 rd) behandlat behovet av riksdagens samtycke till godkännandet av nordatlantiska fördraget och Ottawaavtalet. Grundlagsutskottet konstaterar att det står klart att nordatlantiska fördraget i sin helhet kräver riksdagens godkännande redan därför att det har avsevärd betydelse. Godkännandet är också nödvändigt på grund av de bestämmelser i avtalen som hör till området för lagstiftningen och på grund av de bindande konsekvenser som nordatlantiska fördraget har för budgetmakten. Dessutom påpekar grundlagsutskottet att nordatlantiska fördraget bildar en integrerad helhet där artiklarna i fördraget har ett nära samband och avtalet således i sin helhet bör anses höra till området för lagstiftningen.

(6) I fråga om behandlingsordningen för propositionen konstaterar grundlagsutskottet i sitt utlåtande att ett godkännande eller ikraftsättande av Natofördraget inte innebär en sådan med hänsyn

Betänkande UtUB 16/2022 rd

till suveräniteten betydande överföring av behörighet till en internationell organisation som enligt 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen förutsätter en kvalificerad majoritet på två tredjedelar av rösterna i riksdagen. Utskottet anser att det väsentliga är att Natos beslutsfattande bygger på enhällighet bland medlemsstaterna. Ett beslut i Nordatlantiska rådet eller i dess underställda organ betraktas som godkänt, om ingen medlemsstat motsätter sig beslutet. Varje medlemsstat ska i enlighet med sin egen konstitution avgöra hur och i vilken ordning de fattar beslut som har behandlats eller kommer att behandlas i Nato (GrUU 80/2022 rd).

(7) Grundlagsutskottet ser det också som väsentligt att Finland fortfarande har egen nationell beslutanderätt särskilt när det gäller frågan om vilka åtgärder Finland ska vidta vid aktivering av det kollektiva försvaret enligt artikel 5. I propositionen redogörs det för det betydande nationella handlingsutrymme som Natos medlemsstater har i fråga om hur varje medlemsstat nationellt genomför besluten i Natos institutioner. Natos eller dess medlemsstaters styrkor kan komma in på finskt territorium enbart efter att Finland uttryckligen begärt eller samtyckt till det. Natofördraget leder således inte juridiskt till en sådan partsställning i krig eller andra väpnade konflikter som är oberoende av nationellt beslutsfattande enligt konstitutionen.

Natomedlemskapets betydelse

(8) Utrikesutskottet konstaterar att ett Natomedlemskap innebär ett viktig grundläggande avgörande med tanke på Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Den mest betydande konsekvensen för Finland av ett eventuellt Natomedlemskap är att Finland blir en del av Natos kollektiva försvar och omfattas av säkerhetsgarantier enligt artikel 5. Det finska försvarets avskräckande effekt blir betydligt större än för närvarande, eftersom den backas upp av alliansens samlade kapaciteter. Om militära maktmedel riktas mot Finland som medlem i Nato, kommer Finland att försvara sig med stöd av alliansen i enlighet med de arrangemang för kollektivt försvar som förberetts och övats på förhand. På motsvarande sätt är Finland skyldigt att stödja andra allierade som utsatts för attacker.

(9) Utrikesutskottet betonar att Natomedlemskapet inte förändrar EU:s ställning som Finlands viktigaste utrikespolitiska påverkanskanal och Finlands viktigaste säkerhetsgemenskap. Utskottet har närmare uttalat sig om EU:s betydelse som solidaritets- och säkerhetsgemenskap och om solidaritetsklausulen i unionens grundfördrag i anslutning till det (artikel 222 i EU-fördraget) samt om klausulen om ömsesidigt bistånd och det gemensamma försvaret (artikel 42.2 och 42.7 i EU-fördraget) i sitt betänkande om redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön och redogörelsen om anslutningen till Nato (UtUB 5/2022 rd).

(10) Utskottet instämmer i grundlagsutskottet bedömning enligt vilken Natomedlemskapet är Finlands viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska avgörande efter anslutningen till Europeiska unionen och att medlemskapet har långtgående konsekvenser för Finlands ställning (GrUU 80/2022 rd). I propositionen konstateras att medlemsstaterna som en del av samarbetet begränsar sin verksamhet så att de beaktar sitt medlemskap i Nato och utövar sin utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik med utgångspunkt i att de är medlemmar i Nato. Utskottet konstaterar att det är klart att anslutningen således också minskar Finlands politiska handlingsutrymme.

Betänkande UtUB 16/2022 rd

(11) Utskottet anser det vara viktigt att Finland som Natomedlem fortsätter med en aktiv och proaktiv diplomati och en utrikes- och säkerhetspolitik som främjar den globala stabiliteten och som baserar sig på en bred säkerhetsuppfattning.

(12) Underrättelsetillsynsutskottet noterar i sitt utlåtande också att i och med Natomedlemskapet fördjupas de finländska underrättelsemyndigheternas bilaterala samarbete med underrättelsemyndigheterna i alliansens övriga medlemsstater. Likaså ökar samarbetet med Natos olika strukturer. De finska myndigheterna kommer att delta såväl i Natos militära underrättelsekommitté som i dess civila underrättelsekommitté. Det är klart att detta samarbete ytterligare förbättrar de finländska underrättelsemyndigheternas förutsättningar att sköta sina uppgifter (UndUU 1/2022 rd).

Natos uppgifter

Avskräckning och försvar

(13) Natos viktigaste uppgift är att garantera sina medlemsstaters säkerhet med politiska och militära medel. Grunden för alliansens kollektiva försvar är å ena sidan ett starkt politiskt åtagande och solidaritet mellan medlemsstaterna och å andra sidan konkreta mekanismer för genomförande av det kollektiva försvaret.

(14) De viktigaste försvarspolitiska och militära processerna och funktionerna i anslutning till fullgörandet av Natos uppgifter samt upprätthållandet och utvecklandet av avskräckningen beskrivs i propositionen. Till dem hör en försvarsplaneringsprocess, operativ planering, uppgifter inom Natos kollektiva försvar i fredstid samt Natos snabbinsatsstyrkor.

(15) Enligt utredning till utskottet har försvarsplaneringsprocessen för Finlands del inletts redan när landet fick observatörsstatus (Invitee). Den grundläggande utgångspunkten i detta arbete är att Finland som Natomedlem ska kunna anvisa trupper för all verksamhet inom alliansen i enlighet med det så kallade 360-gradersperspektivet. Till denna verksamhet hör också samarbete inom ramen för Nato i bekämpningen av terrorism.

(16) Som en del av försvarsplaneringsprocessen uppställs för Finland i likhet med de övriga medlemsländerna landspecifika prestationsmål för uppfyllandet av Natos övergripande krav. Utrikesutskottet fäster uppmärksamhet vid att godkännandet av prestationsmålen är det enda undantaget från konsensusbesluten i Natos medlemsstater. För godkännande av prestationsmålen räcker 30 — 1 (efter Finlands och Sveriges anslutning 32 — 1) medlemsstaters stöd. Utskottet betonar skrivningarna i propositionen om att prestationsmålen ska genomföras och tilldelas nationella resurser. Varje medlemsstat behåller sålunda sin nationella beslutanderätt i förfarandet, och prestationsmålen i försvarsplaneringsprocessen är inte juridiskt bindande.

(17) Försvarsutskottet har i sitt utlåtande närmare beskrivit försvarsplaneringens betydelse för Finlands olika försvarsgrenar och bedömt deras förmåga att svara på Natokraven. Enligt det är situationen 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 och kräver ett nytt tänkande i fråga om användningen av reservister och också en

Betänkande UtUB 16/2022 rd

ökning av antalet yrkesmilitärer. I utlåtandet betonas också att definitionerna av Natos försvarsplanering och operativa planering måste skiljas åt. I Nato avses med försvarsplaneringsprocess utveckling av medlemsstaternas och Natos gemensamma förmågor, och processen ska inte blandas ihop med den operativa planeringen av de faktiska insatserna eller områdesförsvaret. Försvarsutskottet 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 (FsUU 15/2022 rd).

(18) Försvarsutskottet har i sitt utlåtande dessutom viktiga iakttagelser i anslutning till de trupper som sänds ut i Natos verksamhet. I enlighet med den gällande nationella lagstiftningen ska för dessa uppgifter i första hand anlitas sådan personal vid Försvarsmakten som har förbundit sig till Försvarsmaktens internationella verksamhet. Försvarsmaktens yrkesutbildade personal kan vid behov också förordnas till dessa uppgifter. När det gäller värnpliktiga (beväringar och reservister) baserar sig deltagandet i internationella biståndsuppgifter för sin del alltid på frivillighet.

(19) I och med Natomedlemskapet bör Finland också delta i vissa uppgifter inom försvaret i fredstid. Exempel på sådana uppgifter är Air Policing-uppgifterna i anslutning till den bevakning och det trygghet som alliansen sköter gemensamt, Natos stående flottstyrkors verksamhet samt militär närvaro i de östra medlemsstaterna, till exempel den förstärkta framskjutna närvaron. Genom att upprätthålla dessa funktioner i fredstid visar Nato beredskap och försvarsförmåga. Dessa uppgifter har också en central roll när det gäller att stärka Natos sammanhållning och solidaritet. Enligt propositionen deltar nästan alla medlemsstater i dem på något sätt. Enligt uppgift utreds Finlands deltagande i dessa uppgifter och beslut om dem fattas senare. Besluten fattas med stöd av Finlands nationella lagstiftning.

Krishantering

(20) Krisförebyggande och krishantering är en av Natos huvuduppgifter. Beslut om inledande av krishanteringsinsatser och om politisk styrning fattas enhälligt i likhet med Natos normala beslutsfattande. Utrikesutskottet konstaterar att deltagandet i Natos militära krishantering har varit en betydande del av Finlands partnerskapspolitik i Nato. Utskottet anser det vara viktigt att Finland fortsätter att delta i Natos krishantering och utveckla den också efter medlemskapet. Finland har långvarig och betydande erfarenhet av krishantering och den är en viktig och väsentlig del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik för att främja global stabilitet.

(21) Utskottet betonar skrivningarna i betänkandet från den parlamentariska kommittén för krishantering från 2021 när krishanteringen utvecklas och beslut fattas om Finlands deltagande i insatsen. (Statsrådets publikationer 2021:13; Den parlamentariska krishanteringskommitténs rekommendationer för utveckling av Finlands krishantering). I sitt betänkande lämnar kommittén rekommendationer om Finlands deltagande i krishantering som en del av utrikes- och säkerhetspolitiken, utvecklandet av försvarsförmågan och kapaciteterna samt främjandet av den inre och yttre säkerheten, de kvantitativa och kvalitativa målen för krishanteringen samt förbättrandet av helheten och effektiviteten i fråga om krishanteringen.

(22) Dessutom är det viktigt att beakta erfarenheterna från tidigare operationsuppdrag, särskilt Natos ISAF- och Resolute Support-insatser som har varit viktiga för stabiliseringen av Afghanis-

Betänkande UtUB 16/2022 rd

tan och som representerade de största krishanteringsinsatserna på 2000-talet. I anslutning till detta har utrikespolitiska institutet på uppdrag av utrikesutskottet i december 2022 publicerat en hel-
täckande utredning om Finlands deltagande i stabiliserings- och återuppbyggnadsåtgärderna i Afghanistan. (FIIA Report december 2022/72; Finland i Afghanistan 2001–2021). Utredningen innehåller betydande iakttagelser när det gäller att utveckla konfliktförebyggande och krishantering. Det är viktigt att Finland beaktar dessa frågor också i den krishantering som sker inom Nato.

Bedömning av lagstiftningen

(23) I propositionen beskrivs och utvärderas Finlands gällande lagstiftning, som har ett direkt samband med godkännandet och ikraftsättandet av nordatlantiska fördraget och Ottawaavtalet. Utifrån bedömningen konstateras det i propositionen att den gällande lagstiftningen tillåter anslutning till avtalen och att inga nödvändiga ändringar behöver göras i den nationella lagstiftningen till följd av avtalsförpliktelserna.

(24) Som ett led i bedömningen av den gällande lagstiftningen har man i beredningen beaktat bestämmelserna om kärnladdningar i 4 § i kärnenergilagen och 34 kap. 6 § i strafflagen. I 4 § i kärnenergilagen (990/1987) finns det bestämmelser om förbud mot införande av kärnladdningar samt mot framställning, innehav och sprängning av sådana i Finland. I 34 kap. 6 § i strafflagen (39/1889) föreskrivs det återigen om kriminalisering av kärnladdningsbrott. Enligt paragrafen ska den som för in i Finland eller som förvärvar, tillverkar, transporterar, tillhandahåller, innehar, utvecklar eller spränger en kärnladdning eller bedriver forskningsverksamhet i syfte att tillverka en sådan, för kärnladdningsbrott dömas till fängelse i minst två och högst tio år.

(25) Vid utskottets utfrågningar behandlades eventuella behov av ändringar i lagstiftningen om kärnladdningar till exempel för situationer där ett Natolands fartyg som transporterar kärnvapen skulle ha behov av att röra sig på Finlands territorialvatten eller i Finlands luftrum. Enligt erhållen utredning har det vid förhandlingarna mellan Finland och Nato inte framkommit några omständigheter som motiverar en ändring av Finlands lagstiftning om kärnladdningar.

(26) Statsrådet har inlett ett arbete för att bedöma senare behov av ändringar i lagstiftningen, inklusive att vid behov stifta lämpliga undantagsparagrafer i den befintliga lagstiftningen. Avsikten är att författningsändringarna ska göras stegvis. Finland måste dessutom ansluta sig till Natos övriga avtal inom 12 månader från deponeringen av Finlands anslutningsinstrument.

Nationell behandling av Natoärenden

(27) I avsnitt 5 i propositionen beskrivs förfarandena i fråga om den nationella behandlingen av Natoärenden. I propositionen konstateras det att beredningen och beslutsfattandet sker genom tillämpning och utveckling av befintliga strukturer, förfaranden och verktyg, varvid samarbete och samordning säkerställs när det gäller både ärenden som behandlas nationellt och ärenden som behandlas i Europeiska unionen.

(28) Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande konstaterat att det i och för sig är klart att det nationella beslutsfattandet genomförs i enlighet med den behörighetsfördelning och de beslutsförfaranden som uttrycks i grundlagen också om Finland ansluter sig till Nato. Ett Natomedlemskap

Betänkande UtUB 16/2022 rd

inverkar därför inte direkt på de finländska statsorganens behörighetsförhållanden och beslutsförfaranden.

(29) När det gäller den nationella behandlingen betonar utrikesutskottet särskilt betydelsen av den samarbetsskyldighet som är nära förknippad med ledningen av utrikespolitiken och vikten av att skyldigheten fungerar för att säkerställa att Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är enhetlig och konsekvent. Detta är av central betydelse också i fråga om Natomedlemskapet. I och med Natomedlemskapet väntas behovet av samordning öka i och med att antalet ärenden som behandlas och kraven på snabba beslut ökar.

(30) Utskottet betonar dessutom sambandet mellan Natoärenden och EU-ärenden och anser det vara viktigt att en fungerande nationell samordning säkerställs för Natoärenden och EU-ärenden. Detta är särskilt viktigt med beaktande av att samarbetet mellan EU och Nato nyligen stärkts och fördjupats och å andra sidan med beaktande av de olika nationella ledningsförhållandena i Finland enligt grundlagen i anslutning till dessa politikområden. Utskottet betonar att ett nära och heltäckande samarbete mellan statsrådet och presidenten bör tryggas både i frågor som gäller den allmänna utrikespolitiken och EU:s utrikes- och säkerhetspolitik.

Riksdagens deltagande

(31) Den nationella behandlingen av Natofrågor är i hög grad förknippad med frågan om att trygga riksdagens grundlagsenliga ställning och påverkningsmöjligheter under Natomedlemskapet. Enligt propositionen tryggas riksdagens rätt att få information och delta i Natoärenden med stöd av grundlagen och annan lagstiftning. Konstitutionen grundar sig på den i grundlagen föreskrivna principen för demokrati (2 § 1 mom.), enligt vilken riksdagen är det högsta statliga organet också i internationella frågor.

(32) Utrikesutskottet betonar i fråga om riksdagens deltagande i Nato statsrådets övergripande ansvar för riksdagens tillgång till information och tryggheten av möjligheterna till inflytande. Statsrådet och dess medlemmar, som ska ha riksdagens förtroende, svarar för att dessa rättigheter tillgodoses. Det är viktigt att riksdagens inflytande tryggas på ett proaktivt sätt, vilket förutsätter att statsrådet tar initiativ till att lämna uppgifter till riksdagen och å andra sidan att statsrådet har en skyldighet att lämna de uppgifter som riksdagen och dess utskott begär (47 § 3 mom. och 97 § 1 mom. i grundlagen). Rätten att få uppgifter påverkas inte av att de uppgifter som utskottet behöver är sekretessbelagda.

(33) I praktiken innebär tryggheten av riksdagens tillgång till information och inflytande bland annat att riksdagen regelbundet informeras om Natos toppmöten och ministermöten. Utrikesutskottet betonar vikten av att berörda utskott informeras om dessa möten i form av hörande av ministrar i förväg och i efterhand, med iakttagande av samma grundläggande principer som vid information om viktiga EU-ministermöten. Det är viktigt att ministerierna tillräckligt heltäckande och i rätt tid informeras om beredningen på lägre nivå än toppmötena och ministerkonferenserna, inklusive samarbetet på nivån för kommendören för försvarsmakten och andra militärer, så att ministerierna beroende på ärendets art och innehåll kan tillgodose riksdagens behov av övergripande information och reservera möjligheter att utöva inflytande.

Betänkande UtUB 16/2022 rd

(34) Utskottet betonar att statsrådets utredningsskyldighet, som är beroende av riksdagens förtroende, också sträcker sig till presidentens utrikespolitiska verksamhet, inklusive Natofrågor. Informationen ska vara omfattande och omfatta också de faser då ärenden bereds och debatteras, så att riksdagens roll som skiljedomare i eventuella konflikter mellan statsrådet och presidenten kan genomföras (GrUB 9/2010 rd och UtUU 5/2010 rd). Utrikesutskottet konstaterar att dess tillgång till information om presidentens utrikespolitiska verksamhet kompletteras av regelbundna, till sin karaktär informella möten med republikens president.

(35) I anslutning till den nationella behandlingen av Natofrågor anser utrikesutskottet att grundlagsutskottets utlåtande är befogat. I utlåtandet sägs att om Finland ansluter sig till Nato bör statsrådet bedöma dessa konsekvenser och anknytande behov att stärka till exempel de parlamentariska dragen i utövandet av regeringsmakten och riksdagens inflytande i de centrala utrikes- och säkerhetspolitiska avgörandena. Bedömningen bör omfatta grundlagens samtliga bestämmelser i frågan. Utrikesutskottet delar denna uppfattning.

Konsekvenser i fråga om ekonomi och personal

(36) I propositionen bedöms närmast de direkta kostnader som medlemskapet medför för Finland. Kostnaderna har beräknats utifrån de uppgifter som ges till Natos observatörsmedlemmar. Natos budget för 2022 var cirka 2,5 miljarder euro och budgeten för 2023 är cirka 3,2 miljarder euro.

(37) Medlemsstaterna deltar i de olika delområdena av den gemensamma finansieringen av Nato med en andel som baserar sig på medlemsstatens bruttonationalinkomst genast från och med det att anslutningen har godkänts. Den betalningsandel som fastställts för Finland vid anslutningsförhandlingarna är 0,9057 procent fram till utgången av 2024.

(38) Finlands anslutning till Nato har betydande personalkonsekvenser inom hela statsförvaltningen. Enligt propositionen ökar de krävande sakkunniguppgifterna när Finland deltar i Natos beslutsfattande och i det ömsesidiga samarbetet med medlemsstaterna på ett täckande sätt via cirka 400 kommittéer och arbetsgrupper samt via Natos byråer. Finansutskottet behandlar i sitt utlåtande budgetkonsekvenserna av personalökningen. Inom de med tanke på verksamheten viktigaste förvaltningsområdena (försvars-, utrikes-, inrikes- och kommunikationsministeriets förvaltningsområden och statsrådets kansli) har man hittills identifierat ett behov av sammanlagt cirka 110 nya uppgifter, vars årliga kostnad beräknas till cirka 12 miljoner euro. Natomedlemskapet förutsätter dessutom att nationellt finansierad personal placeras i Natos högkvarter och militära kommandostruktur samt i andra Natostrukturer. Kostnadskalkylen för det hundratal personal som stegvis under sex år ska placeras i den militära kommandostrukturen är 31—40 miljoner euro, om den genomsnittliga årliga kostnaden för personal som sänds till Finlands beskickningar används som uträkningsgrund (FiUU 20/2022 rd).

(39) Underrättelsetillsynsutskottet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid viktiga krav på lokaler och informationssäkerhet vid skydd och behandling av säkerhetsklassificerad information (nivåkraven för NATO SECRET, NATO CONFIDENTIAL och NATO RESTRICTED). I och med Natomedlemskapet medför genomförandet av informationssäkerhetskraven betydande kost-

Betänkande UtUB 16/2022 rd

nader inom hela statsförvaltningen, och utskottet fäster uppmärksamhet vid vikten av att resurstilldela dessa krav (UndUU 1/2022 rd).

(40) De årliga kostnaderna för Finlands medlemskap i Nato uppskattas till sammanlagt cirka 70—100 miljoner euro. 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 påpekas i propositionen att kostnads-kalkylen ovan inte täcker priset på de prestationskrav för Finland i Natos försvarsplaneringsprocess som man får veta om senare. Utgifter orsakas bland annat av Natos uppgifter i fredstid, multinationella förmågeprojekt, ledningssystem och beredskapskrav.

(41) De allmänna målen för den nationella försvarsbudgetens storlek (2 procent av bnp) och dess inriktning (minst 20 procent av försvarsbudgeten går till anskaffning av ny materiel) gäller fortfarande. I finansutskottets utlåtande konstateras att anskaffningen av multirollflygplan höjer storleken på Finlands försvarsbudget över det överenskomna målet 2 procent fram till 2025, men därefter sjunker andelen till uppskattningsvis 1,5—1,7 procent av bnp, baserat på de gällande långtidsplanerna. Materielupphandlingarnas andel av försvarsbudgeten har redan traditionellt varit betydligt större i Finland än de 20 procent som krävts (FiUU 20/2022 rd).

(42) Utrikesutskottet anser i likhet med finansutskottet att det är angeläget att försvarsutgifterna i och med medlemskapet beräknas enligt Natos beräkningsmodell, som är mer täckande än den som tillämpas i dag. I försvarsutgifterna inkluderas då utöver försvarsministeriets förvaltningsområde också kostnaderna för militär krishantering, Gränsbevakningsväsendets militära försvar och gränsövervakning samt militära och civila pensioner. Det är också viktigt att beräkningsmodellen eller den nationella budgeteringen i fortsättningen utvecklas så att alla kostnader som Natomedlemskapet medför för olika förvaltningsområden kan inkluderas i målet på 2 procent. Dessutom betonar utrikesutskottet att Natomedlemskapet i fråga om försvarsutgifterna inte får ändra de krav på demokrati och transparens som ingår i Finlands budgetprocess.

(43) Utskottet anser att man vid bedömningen av om målet på 2 procent nås bör beakta det ovan nämnda förhållningssättet som betonar Finlands övergripande säkerhet och ett med tanke på de direkta budgetkonsekvenserna kostnadseffektivt värnpliktssystem som avviker från de flesta Nato-länderna. Å andra sidan har värnplikten också betydande indirekta ekonomiska konsekvenser när de värnpliktiga står utanför arbetsmarknaden under tjänstgöringstiden.

(44) I likhet med finansutskottet noterar utrikesutskottet också att flera medlemsstater för närvarande inte uppnår målet att försvarsutgifterna ska uppgå till 2 procent av bnp, men de har vid toppmötet i Madrid 2022 politiskt förbundit sig att nå målet före utgången av 2024. Det förändrade säkerhetsläget och de skyldigheter som ett Natomedlemskap medför innebär också ett ökat tryck på försvarsutgifterna, även om målet på 2 procent har karaktären av en rekommendation.

Åland

(45) Utrikesutskottet betonar att Finlands anslutning till nordatlantiska fördraget inte påverkar Ålands ställning som grundar sig på internationell rätt. Ålands landskapsregering betonade samma sak i sitt utlåtande till utskottet av den 10 maj 2022 som gällde redogörelserna för förändring-

Betänkande UtUB 16/2022 rd

arna i Finlands säkerhetspolitiska omgivning och anslutning till Nordatlantiska fördragsorganisationen. Landskapsregeringen betonade i sitt utlåtande vikten av fortsatt demilitarisering och alliansfrihet. Enligt propositionen har Finland i utrikesministerns öppningsanförande vid anslutningsdiskussionerna framhållit Ålands folkrättsliga ställning och det att Åland är en del av Finlands suveräna territorium och att Finland i enlighet med bestämmelserna i överenskommelserna är berett att försvara Ålands neutralitet med behövliga åtgärder. Vid anslutningssamtalen gjordes inga invändningar i fråga om Ålands folkrättsliga ställning.

(46) Enligt propositionen innehåller nordatlantiska fördraget inga bestämmelser som med stöd av självstyrelselagen för Åland hör till landskapet Ålands behörighet. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det inte har något att anmärka mot denna utgångspunkt (GrUU 80/2022 rd).

Slutsats

(47) Med betoning på det som sägs ovan tillstyrker utskottet lagförslagen i propositionen utan ändringar och klämförslaget med komplettering. Klämformuleringen omfattar Finlands och Sveriges anslutningsprotokoll.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner det i Washington den 4 april 1949 upprättade nordatlantiska fördraget, som avses i regeringens proposition RP 315/2022 rd, sådant det lyder ändrat genom de anslutningsprotokoll som upprättats senast den 5 juli 2022, samt det i Ottawa den 20 september 1951 upprättade avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 315/2022 rd utan ändringar.

Betänkande UtUB 16/2022 rd

Helsingfors 17.02.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jussi Halla-aho saf
vice ordförande Erkki Tuomioja sd
medlem Eva Biaudet sv
medlem Inka Hopsu gröna
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Jussi Saramo vänst
medlem Ville Tavio saf
medlem Anu Vehviläinen cent
medlem Anne-Mari Virolainen saml
ersättare Toimi Kankaanniemi saf
ersättare Pauli Kiuru saml
ersättare Sakari Puisto saf
ersättare Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala.