

FÖRSVARsutskottets Utlåtande 4/2009 rd

Statsrådets redogörelse: Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 februari 2009 statsrådets redogörelse: Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009 (SRR 1/2009 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att försvarsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Matti Vanhanen
- utrikesminister Alexander Stubb
- försvarsminister Jyri Häkämies
- försvarsmaktens kommendör, amiral Juhani Kaskeala
- kanslichef Kari Rimpä, försvarsministeriet
- statssekreterare Raimo Sailas, finansministeriet
- kanslichef Jarmo Viinanen, republikens presidents kansli
- understatssekreterare Markus Lyra, utrikesministeriet
- understatssekreterare för utrikesärenden Esko Hamilo, statsrådets kansli
- överdirektör Pauli Järvenpää, överdirektör Eero Lavonen, personaldirektör Jari Kajavirta, miljödirektör Antti Kivipelto, handelsråd Arto Koski, ekonomidirektör Timo Norbäck, enhetschef, brigadgeneral Markku Nikkilä, försvarsråd Helena Partanen och militärrådgivare, överste Petri Hulkko, försvarsministeriet

- avdelningschef Elina Kalkku, enhetschef Outi Holopainen, enhetschef Timo Kantola och ambassadråd Johanna Kotkajärvi, utrikesministeriet
- ambassadör Heikki Talvitie
- ambassadör Peter Stenlund
- ambassadör Aapo Pöhlö, utrikesministeriet
- ambassadör Anne Sipiläinen, utrikesministeriet, Finlands ständiga representation vid EU
- försvarsråd Janne Kuusela, Finlands särskilda representation i Nato
- avdelningschef, brigadgeneral Mikko Kirjavainen, inrikesministeriet, gräns- och sjöavdelningen
- generallöjtnant, chef för Huvudstaben Ari Puheloinen, generallöjtnant, operationschef Markku Koli, generallöjtnant, försvarsmaktens personalchef Hannu Herranen och flottiljämiral, underrättelsechef Georgij Alafuzoff, Huvudstaben
- generallöjtnant, armékommendör Ilkka Aspara
- generalmajor, kommendör för flygvapnet Jarmo Lindberg
- konteramiral, kommendör för marinen Hans Holmström
- generalmajor, Finlands militärrepresentant i EU och Nato Juha Kilpiä
- brigadgeneral, operationschef Esa Pulkkinen, Europeiska unionens militärstab
- ingenjörbrigadgeneral, avdelningschef vid Europeiska försvarsbyrån Jukka Juusti
- överste Erik Erroll, Strategiska institutionen

- överste Eero Pyötsiä, Björneborgs Brigad
- överste Jorma Aherto, staben för Österbottens militärlän
- överste Ville Hyvärinen, Norra Karelens Brigad
- överste Jukka Hyttinen, staben för Savolax-Karelens militärlän
- överste Mauri Koskela, jägarbrigaden i Sodankylä
- överstelöjtnant Pekka Helasterä, staben för Lapplands militärlän
- säkerhetsdirektör Timo Härkönen, statsrådets kansli
- verkställande direktör Ilkka Kananen, Försörjningsberedskapscentralen
- verkställande direktör Heikki Allonen, Patria Abp
- ordförande för strategigruppen Jan Koivurinta och gruppchef Henrik Nordell, Suomen Puolustus- ja ilmailuteollisuusyhdistys ry
- biträdande chef Petri Knaape, skyddspolisen
- utredningschef Pekka Sutela, Finlands Bank
- professor Tuomas Forsberg, Helsingfors universitet
- docent Lassi Heininen, Lapplands universitet
- forskningschef Mikko H. Hyppönen, F-Secure Oyj
- ordförande Harri Westerlund, Officersförbundet rf
- ordförande Petteri Leino, Underofficersförbundet rf
- ordförande Antti Kuivalainen, Befälsförbundet rf
- avtalsfunktionär Sami Matikainen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- ombudsman Pekka Tuunanen, Försvarsutbildningsföreningen
- organisationssekreterare Pekka Alhovaara, Landsförsvarets Personalförbund MPHL
- ombudsman Olli Nyberg, Reservistförbundet — Reservunderofficersförbundet ry
- ombudsman Janne Kosonen, Finlands Reservofficersförbund
- generalsekreterare Lotta Mertsalmi, Kvinnornas Beredskapsförbund rf
- generalsekreterare Eekku Aromaa, De hundras kommitté
- ordförande Kalevi Suomela, Finlands Fredsförbund — förening för FN
- ombudsman Helena Laukko, Finlands FN-förbund.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Löntagarorganisationen Pardia
- direktör Raimo Väyrynen, Utrikespolitiska institutet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Försvarsutskottets perspektiv på den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen

Försvarsutskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande på den försvarspolitiska biten av redogörelsen. För att få en samlad uppfattning om utvecklingsbehoven och prioriteringarna för Finlands försvar är det nödvändigt att också se på Finlands säkerhetspolitiska omvärld och beakta de viktigaste aktörerna och utvecklingstrenderna. De mest betydande internationella organisationerna för Finland är FN, EU och Nato. Deras verksamhet inverkar på ett genomgripande sätt

på Finlands säkerhets- och försvarspolitiska strategier.

Vid sidan av en bedömning av de viktigaste internationella organisationerna ur Finlands synvinkel behövs det också en bedömning av utvecklingen i Förenta staterna och Ryssland och den säkerhetspolitiska situationen i Nordeuropa. I sin analys av närområdet prioriterar utskottet det fördjupade nordiska försvarspolitiska samarbetet.

Bakgrund

Under det kalla kriget leddes Finlands säkerhets- och försvarspolitik av republikens presi-

dent. På 1970-talet och början av 1980-talet hade man parlamentariska försvarskommittéer för att stärka processens parlamentariska dimension. Huvudsyftet var att engagera de politiska aktörerna för utveckling av försvarsmakten, inte minst den materiella kapaciteten. Efter en tredje omgång kommittéarbete (1980—1981) ansågs processen ändå för tungrodd och man beslutade luckra upp den. Den parlamentariska försvarspolitiska kommittén (1986) och den försvarspolitiska delegationen (1990) som kom efter den arbetade följaktligen efter lättare metoder.

Slutet på det kalla kriget och Finlands EU-medlemskap förändrade i grunden den säkerhetspolitiska debatten i Finland. I mitten av 1990-talet gick utvecklingen mot ett förfarande med säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser. Den första redogörelsen från statsrådet gavs 1995 och den tog enbart upp säkerhetspolitiken; där ingick inga särskilda försvarspolitiska prioriteringar. Säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser av modernt snitt har lämnats 1997, 2001, 2004 och nu 2009.

De säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsernas struktur

Utskottet ser de säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsernas struktur som ett problem. Den nu aktuella redogörelsen börjar med en analys av den internationella omvärlden, följt av en bedömning av konsekvenserna för Finland. Därefter följer redogörelsens säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringar. I sista kapitlet omsätts prioriteringarna i praktiken för att utveckla Finlands säkerhet. Perspektivet betyder att det saknas ett logiskt samband mellan den breda beskrivningen av säkerhetsomvärlden, som lyfter fram de icke-militära hoten, och redogörelsens försvarspolitiska bit, som anger försvarsmaktens utvecklingsstrategier.

Redogörelsens svaga struktur minskar nyttan av den. Läsaren får lov att leta efter Finlands ståndpunkter i flera olika kapitel för att få en samlad uppfattning om olika teman. Ståndpunkterna går inte heller nödvändigtvis alla gånger i samma riktning, se t.ex. formuleringarna om Natos NRF-styrkor.

Utskottet noterar att avsnittet om utveckling av försvarsmakten fortsatt minskat i omfång. I redogörelsen 1997 tog försvarsmaktens utvecklingsstrategier upp omkring hälften av det totala sidantalet; nu är avsnittet mindre än en femtedel. Det främsta skälet till det nedbantade avsnittet om utveckling av försvaret är att perspektivet förskjutits. Säkerhetspolitiken har alltid räknat med direkta säkerhetshot, alltså att det bakom hoten finns en medveten, politisk intention att skada samhället eller att hota med att göra det. Bakom handlingarna står statliga lika väl som icke-statliga aktörer.

Precis som redogörelsen 2004 utgick statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2009 från ett brett säkerhetsbegrepp. I praktiken innebär perspektivet att säkerhetspolitiken kommer att omfatta alla verkliga och potentiella allvarliga hot mot medborgarnas existens, välfärd och identitet. Klimatförändringen, miljöproblemen och befolkningstillväxten är exempel på sådana hotbilder. Utskottet poängterar att det inte är möjligt att avvärja hoten med traditionella säkerhetspolitiska metoder, utan det behövs ett brett och intensivt internationellt samarbete till för det.

Det breda säkerhetsbegreppet lämpar sig väl som utgångspunkt till exempel för ett strategidokument om livsviktiga samhällsfunktioner, men för utveckling av försvarsmakten är begreppet ett problem. Redogörelsen kommer med en mycket bred beskrivning av säkerhetsfrågorna ur flera förvaltningsområdens synvinkel, men det är bara på försvarsmakten som det ställs kapacitetskrav. Det finns ingen bedömning av sannolikheten för att olika säkerhetshot ska besannas och av hur hotbilderna har förändrats i förhållande till varandra. Det gör det svårt att dra slutsatser om hur resurser ska avdelas för olika säkerhetssektorer.

Det krävs en långsiktig insats för att upprätthålla och utveckla försvarskapaciteten. Utskottet anser att det också i fortsättningen behövs redogörelser med långsiktiga utvecklingsplaner för försvarsmakten. Det tar tiotals år att följa upp planering, upphandling och livscyke-

lanalyser för omfattande materielprojekt, vilket förstärker kravet på att engagemanget för att upprätthålla försvarskapaciteten måste sträcka sig över flera regeringsperioder.

Redogörelsernas tidsperspektiv är omkring 8 år. Minsta lilla justering i resursprioriteringarna får avsevärda effekter för planeringen av försvarsmaktens verksamhet. Efter redogörelsen 2004 minskades anslagen för försvarsförvaltningen stick i stäv med prioriteringarna i redogörelsen med 40 miljoner euro och det ledde till en kraftig nedskärning i repetitionsövningarna 2006 och 2007.

Den parlamentariska uppföljningsgruppens roll

I redogörelsearbetet 2004 deltog för första gången också en parlamentarisk uppföljningsgrupp med representanter från alla partier. Genom att tillsätta en uppföljningsgrupp ville man tillföra processen en parlamentarisk dimension redan i beredningsfasen. Gruppen deltog också nu i redogörelsearbetet. I beslutet om att tillsätta gruppen den 20 september 2007 konstaterades det att uppföljningsgruppen har i uppdrag att se på Finlands säkerhetspolitiska omvärld. Gruppen kom precis som 2004 med sin egen bedömning av Finlands säkerhets- och försvarspolitiska omvärld och försvarsmaktens utvecklingsbehov.

Utskottet påpekar att benämningen uppföljningsgrupp är missvisande, för i gruppens arbete accentueras en parallell, rentav föregripande funktion i relation till det egentliga redogörelsearbetet. Den gör sina egna bedömningar av Finlands säkerhetsomvärld och dess rekommendationer förväntas inverka på innehållet i statsrådets redogörelse. Statsrådet poängterar å sin sida att det är fråga om en redogörelse från statsrådet till riksdagen. Problemet är alltså eventuella avvikelser i synen eller betoningarna mellan uppföljningsgruppens rapport och redogörelsen.

I redogörelsen 2004 fanns följande hänvisning till uppföljningsgruppens arbete: "En rapport från den av statsrådets kansli tillsatta uppföljningsgruppen för säkerhetspolitiken har va-

rit ett viktigt stöd för statsrådet i arbetet med analyserna och riktlinjerna och stått för det samarbete mellan riksdagen och statsrådet som beslutades i samband med behandlingen av den förra redogörelsen". I inledningen till redogörelsen 2009 konstateras det att statsrådet haft den parlamentariska uppföljningsgruppens rapport till sitt förfogande när redogörelsen bereddes. I redogörelsen finns en del direkta hänvisningar till uppföljningsgruppens åsikter, bl.a. om samarbetet med Nato, utöver statsrådets egna ståndpunkter till Nato. Utskottet noterar att synpunkterna i uppföljningsgruppens rapport i regel har beaktats i årets redogörelse, även om det finns vissa skillnader i synen.

Utskottet anser att uppföljningsgruppens grundtanke — att man bör söka en samsyn över partigränserna om de säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringarna — också i framtiden är ett absolut villkor för ett tillräckligt långsiktigt försvarssamarbete. Men det är skäl att se närmare på redogörelsens beredningsprocess och den eventuella nya uppföljningsgruppens uppdrag mot de erfarenheter man har nu.

Sammanfattning av en fortsatt redogörelseprocess

Redogörelseförfarandet har blivit det viktigaste verktyget för att bestämma Finlands säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringar, konstaterar utskottet. Den breda och ingående behandlingen av redogörelserna i riksdagen har bidragit till en öppen debatt om dem i samhället. För att försvarsmaktens verksamhet ska kunna utvecklas på ett planmässigt sätt krävs det långsiktiga prioriteringar också i framtiden. Det är centrala aspekter att beakta när man överväger om det är meningsfullt att fortsätta med redogörelserna.

Men processen behöver absolut utvecklas. Ett tidsspänn på fyra år för uppföljning av säkerhetsomvärlden betyder att processen är alldeles för långsam och osmidig. Säkerhetssituation i omvärlden kan förändras till och med mycket snabbt, trots att den har beskrivits brett och ingående i redogörelsen. En förändring som redan nu kan ses sedan den nya redogörelsen och som har

fått betydande konsekvenser för det internationella samarbetet — och som det inte fanns tid att väga in i beredningsprocessen — är till exempel den globala finansiella och ekonomiska krisen som satte in hösten 2008.

Krisen spelar en stor säkerhetspolitisk roll i och med att den inverkar på samhällsstabiliteten i utvecklade länder och framför allt länder i utveckling. Den ekonomiska krisen har å andra sidan ytterligare accentuerat det ömsesidiga beroendet mellan länderna i världen och betydelsen av ett nära internationellt samarbete när nationalstaternas egna insatser har visat sig otillräckliga.

Försvarsutskottet föreslår att en säkerhets- och försvarspolitik redogörelse — eller motsvarande strategiska utredning om försvarsmaktens utvecklingsbehov på sikt — ska lämnas till riksdagen för behandling genast i början av en valperiod. Den säkerhets- och försvarspolitik redogörelsen är ett dokument som de centrala statsorganen fullt ut bör engagera sig i behandlingen av. Det är angeläget att utveckla den regelmässiga aktuella debatten om säkerhets- och försvarspolitik i riksdagen. De viktigaste utskotten bör också engageras i denna aktuella debatt. Utskottet noterar dessutom att det finns modeller att hämta i Sverige och Norge och till exempel Storbritannien för hur den säkerhets- och försvarspolitik redogörelsen eller motsvarande dokument kan beredas och omstruktureras.¹

Detaljmotivering

Ett intensivare internationellt samarbete

Förenta nationernas roll i den internationella politiken

Utskottet noterar att det ömsesidiga beroendet mellan länderna i världen har ökat avsevärt allt sedan andra världskriget. Ett plurilateralt samarbete är ofta det enda sättet att avvärja nya säkerhetshot med framgång. Men det internationella

samarbetets effektivitet är alltid beroende av den allmänna situationen i den internationella politiken och den avspeglas också i FN:s säkerhetsråds handlingskapacitet.

FN spelar fortsatt en central roll i den internationella ordningen och erbjuder det enda forumet där alla stater i världen kan ta upp också säkerhetsrelaterade frågor.

FN:s roll har inte försvagats av att det regionala samarbetet blivit intensivare. FN behöver samarbete med andra aktörer för att komma till rätta med de internationella utmaningarna.

Förenta staternas ställning och de asiatiska ländernas frammarsch i världspolitik

Förenta staterna är en global stormakt på grund av sin politiska och militära tyngd. USA:s beslut och agerande har en avgörande inverkan på den internationella säkerhetsutvecklingen. Förenta staternas försvarsutgifter är omkring hälften av de totala försvarsutgifterna i hela världen och försvarsbudgeten 2009 går lös på ca 513 miljarder dollar. I den här summan ingår ännu inte kostnaderna på ca 140 miljarder dollar för kriget i Irak och Afghanistan. Av andra länder tros

¹ I Sverige är försvarsberedningen samarbetsorganet för regering och riksdag. Den arbetar för en samsyn om säkerhets- och försvarspolitik. År 2007 utarbetade försvarsberedningen en säkerhetspolitisk omvärldsbedömning och lade 2008 fram en bedömning av konsekvenserna av säkerhetsomvärlden för utvecklingen av försvarsmakten. Regeringen formulerar sina prioriteringar utifrån försvarsberedningens och försvarsmaktens egna utvecklingsförslag. Norges försvarspolitik utvalgt med representanter från olika partier formulerar sin syn på Norges säkerhetsomvärld och utvecklingen av försvarsmakten. Jämsides med dem lägger kommandören för försvarsmakten upp sitt förslag till utveckling av försvarsmakten (försvarsstudie). Förslagen bereds sida vid sida och utifrån dem formulerar en tjänstemannagrupp regeringens prioriteringar, som lämnas till stortinget för behandling. I Storbritannien offentliggjordes den 19 mars 2008 en nationell säkerhetsstrategi (National Security Strategy) som beretts under ledning av premiärministerns kansli. Försvarsmaktens resurser granskas i en strategisk försvarsutredning. Den senaste strategiska försvarsutredningen är från 1998. Därefter har ett kapitel om arméns roll i att bekämpa terrorism lagts till 2002 och en kortfattad uppdatering 2003.

Kina använda omkring 100 miljarder dollar för sitt försvar. Näst efter Kina kommer Frankrike och Storbritannien med en försvarsbudget på ca 60 miljarder dollar.

Med president Obamas administration förväntas Förenta staterna rikta in sig på att stimulera det pluricentrala samarbetet och återfå det internationella godkännandet och berättigandet för sin utrikespolitik utan att ändå ge avkall på sin stormaktsposition. För att nå sina mål behöver Förenta staterna partner och bundsförvanter. Utskottet anser att Förenta staternas nya administration genom sitt agerande på ett konkret sätt redan har visat att landet söker plurilateralt samarbete för att lösa problemen i världen.

Kina har fått ökad tyngd på den internationella arenan genom sin befolkning på 1,3 miljarder och sin snabba ekonomiska tillväxt, sin status som kärnvapenförande stat och sitt permanenta medlemskap i FN:s säkerhetsråd. Ett konkret exempel på landets frammarsch i världspolitiken är dess synliga insatser i Afrika. Kina har på senare år satsat kraftfullt på att utveckla sina stridskrafter och har den näst största försvarsbudgeten i världen efter Förenta staterna.

I Asien finns utöver Kina också andra betydande länder, som kommer att spela en allt viktigare global roll såväl ekonomiskt, politiskt som militärt. Inte minst Indien har enligt utskottets bedömning potentialen att inta en central plats i den internationella politiken i framtiden. Folkmängden i Indien beräknas närma sig 1,4 miljarder inom 15 år och därmed blir landet det folkrikaste i världen.

Europeiska unionen

Europeiska unionen som säkerhetspolitisk aktör

Europeiska unionen är Finlands centrala referensram i säkerhetspolitiken. I redogörelsen framhålls det att EU-medlemskapet stärker Finlands säkerhet. Som medlem av EU ingår Finland i en politisk union där medlemmarna förenas av en stark samhörighet och vilja att agera tillsammans. Unionen har på 2000-talet gått

*med i en lång rad civila och militära kris-
hanteringsoperationer. Utskottet bedö-
mer att unionens säkerhets- och försvars-
politik kommer att vidareutvecklas och
betydelsefulla nya initiativ för att fördju-
pa den att tas inte minst genom det per-
manenta strukturerade samarbetet.*

Enligt redogörelsen ligger det i Finlands intresse att medverka aktivt i unionens kris-
hanteringsoperationer, utvecklingen av de civila och militära resurserna och Europeiska försvarsbyråns arbete. Finland handlar i linje med unionens solidaritetsklausul och tar medlemsstaternas skyldighet till ömsesidigt stöd och bistånd på allvar. Utskottet instämmer i redogörelsen på dessa punkter.

EU:s solidaritetsklausul och skyldighet till ömsesidigt stöd och bistånd

De insatser som unionens solidaritetsklausul kräver har redan beaktats i lagen om försvarsmakten och värnpliktslagen, påpekar utskottet. Att stödja och bistå ett annat unionsland kan beroende på situationen innebära till exempel att sända ut specialutbildad militärpersonal eller värnpliktigtrupper, medicinsk utrustning och transportmateriel. Insatserna kan komma att kräva att försvarsmakten sänder trupper till ett annat medlemslands territorium bl.a. för att bekämpa översvämningar, släcka skogsbränder och hjälpa till med evakueringar. En annan stats begäran om stöd och bistånd kan också kanaliseras genom någon internationell organisation. Av de värnpliktiga krävs deras explicita samtycke till att delta i ett handräckningsuppdrag. I lagen om försvarsmakten (551/2007) föreskrivs att maktmedel inte får användas när bistånd ges. Försvarsutskottet anser att de nämnda avgränsningarna av det militära biståndet till utlandet är viktiga.

I redogörelsen framhålls det om skyldigheten till stöd och bistånd att unionen inte har en egen försvarsplanering och inte heller politisk-militära strukturer för ett gemensamt försvar. Utskottet hänvisar till en utredning i saken och konstaterar att unionen inte har ambitioner på att upp-

rätta en struktur för kollektivt försvar mellan unionsländerna lik den som Nato har. För detta har unionsländerna varken politiskt intresse eller resurser. Inom Natos stabsstruktur arbetar omkring 1 300 anställda och i unionens militärstab i Bryssel för tillfället omkring 200 anställda.

Att unionen i sitt resursarbete koncentrerar sig på att utveckla sin militära krishanteringskapacitet står enligt utskottets mening på intet sätt i strid med redogörelsens syn att möjligheten till bistånd från de övriga unionsländerna höjer tröskeln för angrepp och förbättrar Finlands förmåga att förebygga ett eventuellt angrepp.

EU:s skyldighet till stöd och bistånd är folkrättsligt bindande, men dess betydelse vilar framför allt på EU-ländernas nära samhörighet. Ett omfattande militärt angrepp på något EU-land är ett högst osannolikt framtidsscenario. Däremot är militära påtryckningsmetoder, som redan tidigare har ingått i olika slag av militära hotbilder och den militära metodarsenalen, fortfarande att räkna med. Utskottet noterar här att det har behandlat unionens skyldighet till ömsesidigt stöd och bistånd ingående i sitt utlåtande om Lissabonfördraget (FsUU 4/2008 rd).

Ett permanent strukturerat samarbete

Enligt redogörelsen erbjuder ett permanent strukturerat samarbete en användbar mekanism för att utveckla de militära resurserna och Finland bör vara med i det. Utskottet framhåller att ett permanent strukturerat samarbete är möjligt först när Lissabonfördraget har antagits vid en folkomröstning i Irland.

Den bärande principen i det strukturerade samarbetet är att intresserade unionsländer kan fördjupa sitt ömsesidiga samarbete utan att alla unionsländer är med. Det är viktigt att alla unionsländer i princip kan delta i EU:s resursarbete. Säkerhets- och försvarspolitikens särskilda styrka i EU är att alla medlemsstater engageras i utvecklingen av unionens krishanteringskapacitet.

I Lissabonfördraget ingår ett protokoll om kriterierna och åtagandena i samband med det permanenta strukturerade samarbetet. Utskottet

påpekar att kriterierna i protokollet är så pass generella att det utifrån dem är omöjligt att välja vilka länder som ska delta i samarbetet. Det är nödvändigt att delta aktivt i arbetet med att utarbeta de närmare kriterierna, eftersom beslut om vilka länder som ska vara med i samarbetet i inledningsfasen kommer att fattas med kvalificerad majoritet. Urvalskriterierna bör främst vara kvalitetsrelaterade.

Ju längre resursarbetet i EU fortskrider, desto mer ser det ut som om alla unionsländer inte nödvändigtvis hade intresse av eller kapacitet för att delta i alla aktiviteter kring den militära krishanteringskapaciteten. Ett konkret exempel på detta redan nu är Europeiska försvarsbyråns projekt som bara intresserade och kapabla unionsländer får delta i.

Europeiska försvarsbyrån har tagit initiativ bl.a. till ett europeiskt satellitprojekt som kräver en insats på cirka 100 miljoner euro av dem som vill vara med. Information om hur projektet framskrider förmedlas bara till de länder som deltar och inom byrån får bara de representanter för medlemsländerna vara med som deltar i projektet. Utanför Europeiska försvarsbyrån pågår det också resursprojekt som alla unionsländer inte deltar i. Frankrike och Storbritannien har till exempel initierat ett projekt för bättre tillgång till helikoptrar för militära krishanteringsoperationer. Utskottets bedömning är att projekt av denna typ blir allt fler och att det permanenta strukturerade samarbetet till syvende och sist handlar om en sådan differentiering.

Utskottet understryker att Finland ytterst noga bör avväga vilka resursprojekt inom EU det lönar sig att satsa sina begränsade resurser på. Viktiga kriterier för medverkan bör vara att projekten möjliggör för den finska försvarsindustrin att vara med och att projekten stöder det nationella försvaret och förbättrar den samlade krishanteringskapaciteten.

Europeiska försvarsbyrån och EU-samarbetet i försvarsmaterielfrågor

Den globala finansiella och ekonomiska krisen kommer oundvikligen att få konsekvenser för

samarbetet också i försvarsmaterielfrågor. Krisens konsekvenser är inte nödvändigtvis positiva i och med att unionsländerna kommer att försöka värna sina nationella försvarsmaterielindustrier och i allt större utsträckning göra upphandlingar i eget land. Det är till exempel allt svårare att få i gång nya europeiska samarbetsprojekt, trots att de under svåra tider borde vara mer populära än någonsin, eftersom större serier sänker kostnaderna per enhet.

Europeiska försvarsbyrån är fortsatt den centrala kanalen för Finland i försvarsmaterielsamarbetet mellan unionsländerna. Finland har allt sedan starten varit en av byråns starkaste företrädare och det har noterats positivt i andra unionsländer, bl.a. så att Finland tilldelats viktiga poster på försvarsbyrån.

Försvarsbyrån, vars verksamhetsfält omfattar mycket mer än enbart försvarsmaterielfrågor, har fungerat i fem år och redan visat sin nytthet i utvecklingen av unionens militära krishanteringskapacitet. Ett ur finländsk synvinkel betydelsefullt nytt projekt inom försvarsbyrån är det europeiska flygutbildningssystemet (Advanced European Jet Pilot Training, AEJPT), där Kauhava är ett av alternativen för ett europeiskt flygutbildningscentrum.

Det behövs fortsatta aktiva insatser från statsrådets sida för att Kauhava ska bli valt, anser utskottet.

Det har varit tradition i unionsländerna att upphandla lejonparten av försvarsmaterielen på hemmamarknaden. Det har varit möjligt att gynna den inhemska industrin tack vare att medlemsstaterna utifrån artikel 296 i EG-fördraget har kunnat undanta försvarsupphandlingen från konkurrens. Europeiska försvarsbyrån har genom sin egen verksamhet arbetat för att öppna den europeiska försvarsmaterielmarknaden. Ett konkret exempel på detta är uppförandekodexen för försvarsmaterielupphandling som trädde i kraft i juni 2006. Iakttagandet bygger på frivillighet. Grundtanken är att all upphandling över tröskelvärdet en miljon euro — med undantag av vissa känsliga projekt — ska konkurrensutsättas.

Europeiska försvarsbyrån har en elektronisk anslagstavla som projekt kan anmälas på.

Det sammanlagda värdet av de upphandlingar som anmälts genom projektet för en uppförandekodex översteg 10 miljarder euro hösten 2009, även om alla unionsländer inte har konkurrensutsatt sina projekt på lika villkor.

Utskottet anser att det lönar sig för Finland att vara med i uppförandekodexordningen också i framtiden, men det förutsätter att andra unionsländer konkurrensutsätter sina projekt i samma omfattning som Finland. I motsats till många andra unionsländer har Finland redan nu en mycket öppen internationell konkurrens om försvarsupphandlingar och därmed skulle vår försvarsmaterielindustri ha nytta av att alla unionsländer är med till maximum. Listan på försvarsupphandlingar som ska konkurrensutsättas bör vara så enhetlig som möjligt i alla unionsländer för att garantera jämlika konkurrensvillkor.

En betydelsefull ny öppning i försvarsmaterielsamarbetet på EU-nivå som inte alls tas upp i redogörelsen är kommissionens ökade intresse för att öppna försvarsmaterielmarknaden. Den gav i december 2007 ut ett försvarspaket innehållande ett meddelande om försvarsindustrin och därtill två förslag till rättsakter (förslag till direktiv om försvars- och säkerhetsupphandling och om överföring av försvarsmateriel inom gemenskapen). Utskottet har behandlat temat i sina utlåtanden 2008 (FsUU 5/2008 rd och FsUU 6/2008 rd).

Kommissionens huvudsyfte är att i ökad omfattning öppna försvarsmaterielupphandlingen för genuin konkurrens och införliva den med EU:s inre marknad. Direktiven träder i kraft våren 2009 och de ska genomföras på två år. Finland fick bra gehör för sina synpunkter i beredningen av direktiven. Det största problemet med det antagna försvarspaketet är att området för förpliktande motköp kan komma att begränsas. Det kan i sin tur få negativa konsekvenser bl.a. för den inhemska försvarsmaterielindustrins

överlevnad och försörjningstryggheten. Motköpsfrågor dryftas också inom Europeiska försvarsbyrån dit de enligt utskottets mening i första hand hör.

Nato

Nato efter kalla kriget

Nato är vid sidan av EU den regionala organisation som har störst inverkan på säkerheten i Europa. Sedan mitten av 1990-talet har Nato i sin verksamhet prioriterat krishanteringsoperationer, upptagning av nya medlemmar i alliansen och partnerskapsprogram med länder utanför Nato. Men enligt vad utskottet har erfart är det ultimata syftet med Natos existens och dess kärnuppgift fortfarande att försvara sina medlemsländers territorium och befolkning. I detta syfte och med tanke på ett intensivare engagemang i krishantering arbetar Natoländerna för att förbättra och uppgradera sin militära kapacitet genom ett gemensamt försvar. Högsta prioritet i utvecklingsarbetet har en snabb handlingskapacitet och bättre truppmobilitet.

Före detta staternas nya administration förväntas lyfta fram Nato som det viktigaste forumet för det transatlantiska säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet. De största utmaningarna för Nato under de närmaste åren är att stabilisera säkerhetssituationen i Afghanistan i samråd med andra internationella aktörer, relationerna med Ryssland och att förbättra samarbetet med internationella organisationer som FN och EU. Natos och FN:s generalsekreterare kom i september 2008 med en förklaring om ett närmare samarbete mellan organisationerna.

Natos utveckling påverkas också av att Frankrike återtog sin plats i Natos integrerade militära kommandostruktur. Vid sidan av Britannien är Frankrike den mest betydande militära makten i Europa. Frankrike har deltagit med en betydelsefull insats i både operation ISAF i Afghanistan och Natos snabbinsatsstyrkors beredskapsjour. Mot denna bakgrund är beslutet om återinträde, som också möjliggör viktiga ledningsuppdrag i Natos militära struktur, ett logiskt steg. Men också efter sitt återinträde i Natos militära struktur

kommer Frankrike att behålla sin självständiga status bl.a. på grund av sina egna kärnvapen.

Frankrikes integration i Nato är ingen anledning till en sådan slutsats att Frankrikes stöd för unionens säkerhets- och försvarspolitiska utveckling skulle vara i avtagande. Tvärtom anser utskottet att Frankrikes jämlika ställning i Nato kan leda till ett intensivare samarbete mellan EU och Nato, vilket båda parter skulle ha nytta av.

De senaste årens kraftfulla utvidgning har till viss del samhörigheten i alliansen på prov. Nato säger sig fortsätta med de öppna dörrarnas politik gentemot nya medlemskandidater. Samtidigt arbetar militäralliansen aktivt för att ta fram olika slag av partnerskapsarrangemang med länder utanför alliansen ända bort i Asien.

Med Kroatians och Albanians inträde är medlemstalet för tillfället uppe i 28 länder. Den främsta orsaken till att nya Natoländer har sökt sig till militäralliansen är att de velat värna sitt territoriella oberoende. Efter slutet på det kalla kriget har det traditionella territoriella försvarstänkandet inte längre haft högsta prioritet i de gamla Natoländerna. I dem har kampen mot terrorismen och alliansens militära krishanteringsoperationer i stället prioriterats högst.

Det som utöver det breda medlemsunderlaget gör Nato till en internationellt betydelsefull aktör är att Natos standarder, kriterier och föreskrifter utgör en gemensam grund för det internationella militära samarbetet. Natostandarderna får genomslag också i produktionen av försvarsmateriel. För Natos partnerskapsländer är Natos övningar viktiga och de är numera huvudsakligen öppna också för partnerländerna.

Det främsta samarbetsforumet för Nato och Ryssland är Nato-Rysslandsrådet som inrättades 2002 där Ryssland kan förhandla med Natoländerna om olika teman som jämbördig partner. I samarbetet Nato-Ryssland prioriteras de områden där båda parter har klara gemensamma intressen. Man samarbetar t.ex. om kampen mot terrorism och om stabilisering av Afghanistan.

Det finns avsevärda skillnader i synen mellan Nato och Ryssland, inte minst på Natos fortsatta utvidgning. Ryssland ställer sig negativt till Natos utvidgning. På Natos toppmöte i Bukarest

2008 avgav alliansen ett löfte om att Georgien och Ukraina får bli medlemmar. Georgienkonflikten skärpte relationerna mellan Nato och Ryssland ytterligare, men parterna har åter etablerat samtalskontakten. Andra tvistefrågor som involverar dels Nato och/eller Förenta staterna, dels Ryssland är t.ex. Förenta staternas projekt för att avvärja ballistiska missiler, vapenkontrollavtalen, kampen om inflytande i de centralasiatiska republikerna och Kosovos självständighetsprocess.

Nato och Finland

Finlands Natorelationer bygger på det partnerskapsavtal för fred som ingicks 1994. Avtalet omfattar bl.a. övningar, kapacitetsutveckling och införande av gemensamma standarder. Finland har deltagit i planerings- och utvärderingsprocessen i anknytning till partnerskapet för fred (PARP) sedan 1995. Inom ramen för PARP väljer Finland partnerskapsmål (Partnership Goals) genom vilka kapaciteten för militär samverkan med Nato utvecklas. Den operativa kapaciteten utvärderas och verifieras i sin tur genom Natos program OCC (Operational Capabilities Concept).

Finland deltog i den första Natoleda krishanteringsoperationen i Bosnien (IFOR) 1996. Utöver operationen i Bosnien har Finland deltagit i Natoleda operationer i Kosovo och Afghanistan. Finland har framställt önskemål om att arbetsrelationen ska utvecklas så att de partnerskapsländer som deltar i operationer ska få tillgång till information som är relevant för operationen. Vidare har Finland varit aktivt med i Natos Trust Fund-fonder genom vilka stora mängder utmönstrade vapen, ammunition och sprängämnen har förstörts i forna socialistiska länder.

Finland har 2006 uttalat sitt intresse för att delta i Natos snabbinsatsstyrkor utanför NRF-jourordningen. Enligt utredningar ser Nato över sitt NRF-koncept. Inte förrän Natos internutredning är klar och partnerskapsländernas status har klarnat kan man bedöma på nytt om det är meningsfullt att hålla i kraft Finlands principbeslut från mars 2008 att delta i NRF:s supplementära insatser eller inte.

Utskottet konstaterar att varje stat enligt FN-stadgan har rätt att besluta om sina egna säkerhetspolitiska lösningar. Följaktligen är militär alliansfrihet lika väl som en ansökan om medlemskap i Nato möjliga för Finland. Redogörelsen framhåller att ett brett politiskt samförstånd är nödvändigt och att folkets åsikt måste beaktas när man fattar beslut om ett eventuellt medlemskap. Utskottet omfattar denna syn.

Utvecklingen i Nordeuropa och Ryssland

Östersjöområdet

Utskottet har den uppfattningen att den säkerhetspolitiska situationen i Östersjöområdet på senare år har utvecklats i en positiv riktning trots vissa skillnader i synsätt mellan Nato och Europeiska unionen å ena sidan och Ryssland å den andra. Östersjön är ett mycket viktigt område för Ryssland i ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Den är en av Rysslands centrala transportleder. Omkring hälften av handeln mellan Östersjöländerna går över havet. Det tilltänkta gasröret i Östersjön accentuerar ytterligare Östersjöns roll som transportled för energi.

Utskottet bedömer att både Ryssland och dess handelspartners har ett starkt intresse av en fungerande och öppen transportled, vilket minskar risken för en väpnad konflikt i Östersjöområdet i betydande grad. Det mest sannolika orosmomentet som kräver särskild uppmärksamhet för att avvärjas har att göra med de ökade sjötransporterna och olycksriskerna.

Det är viktigt att Finland aktivt arbetar för att främja det säkerhets- och handelspolitiska samarbetet i Östersjöområdet. Som konkreta projekt som alla länder i området skulle ha nytta av och där Finland har en särskild roll och specialkompetens är en gemensam luft- och havsbevakningsbild. Utskottet tror att till exempel en gemensam havsbevakningsbild skulle vara viktig för att förebygga transportolyckor till sjöss.

Ryssland på 2000-talet

Ryssland kan karaktäriseras som en centralstyrd marknadsekonomi vars ekonomiska tillväxt i långa stycken är beroende av hur priset på ener-

gi och råvaror utvecklas. Ryssland är förankrat i den alleuropeiska värdegrunden inte minst genom Europarådet, men det brister i genomförandet av reglerna. Det brister också allvarligt i ytt randefriheten. Så är till exempel de elektroniska medierna (radio och teve) totalt statskontrollerade.

Utskottet anser att Ryssland utnyttjar sin ställning som exportör av olja och gas för att konsolidera och öka sitt eget inflytande och att det har ambitioner på att återta sin stormaktsposition. Det ingår i Rysslands centrala säkerhetspolitiska ambitioner att hålla ihop staten och att säkra Moskva, S:t Petersburg och Kolahalvön med omnejd. Europa är den naturliga partnern för Ryssland och en central marknad för landets energiexport. Men Ryssland söker inte en djupare politisk integration i Europa.

President Medvedev angav i augusti 2008 Rysslands centrala säkerhetspolitiska mål när han konstaterade att landet vill undvika konfrontation, driva sina egna intressen inom ramen för internationell rätt och arbeta för en mer pluralistisk världsordning. Vidare framhöll Medvedev att Ryssland anser sig ha privilegierade intressen inom vissa områden.²

Utskottet har erfarit att Ryssland utvecklar sina stridskrafter för att värna sina ekonomiska och politiska intressen. Målet för den ryska försvarsmakten är att klara av två konflikter samtidigt, vilket understryker behovet av att snabbt kunna förflytta extra styrkor.

Sakkunniga anser att en viktig aspekt att beakta i en analys av den ryska försvarsmaktens utveckling under de senaste tio åren är att finansieringen av stridskrafterna utgör en relativt moderat andel av den totala statsbudgeten (2,5—2,8 % av bnp, ca 25 miljarder euro 2008). En betydande del av den ryska försvarsbudgeten avdelas för att förnya kärnvapenarsenalen medan konventionella vapen förnyas i en mycket moderat takt. Kärnvapnen spelar en väsentlig roll för Ryssland. Kärnvapnen är för Ryssland en balanseran-

de och avskräckande faktor i relationerna till Förenta staterna och Kina.

När den ekonomiska krisen lättar kommer Ryssland åter att koncentrera sig på att ackumulera reservfonder och på att betala sin utlandsskuld för att bli oberoende av externa finansiärer. Mot denna bakgrund är nya satsningar på försvarsmakten inte sannolika, utan försvarsutgifterna ökas i linje med övriga utgifter i statsbudgeten.

Ryssland håller på att modernisera sina stridskrafter och avser att använda omkring 145 miljarder euro för ändamålet 2007—2015. Ambitionen är att den moderna materielen senast 2015 ska utgöra 30 procent och att totalt 70 procent av vapenmaterielen 2020 ska vara ny. Medel ska avdelas inte bara för materielprogram utan också för socialpolitiska program som ska förbättra yrkesmilitärernas levnadsförhållanden och löner. Man har också arbetat på att förbättra de värnpliktigas villkor och på att utrota pimsning.

Möjligheterna att genomföra moderniseringsprogrammen i tilltänkt omfattning beror i hög grad på hur priset på olja och gas utvecklas. Enbart ett oljeprisras minskar skatteintäkterna med en fjärdedel. En ny budgetbedömning ser ut att leda till att försvarsbudgeten minskar med 1,8 miljarder euro i år. Den höga inflationen inverkar också den i betydande grad på Rysslands moderniseringsprogram.

Enligt utredning till utskottet är värnplikten i Ryssland i kris. Bara omkring 10 procent av värnpliktigkontingenten fullgör värnplikt och bl.a. högskolestuderande är helt befriade. Ryssland vill övergå till en yrkesarmé på omkring en miljon man senast 2016. Med en yrkesarmé förbättras de ryska stridskrafternas kapacitet i väsentlig grad. Den nya materielen och kontraktsanställda militärer — som 2008 var omkring 200 000 — ska i första hand avdelas för stridskrafternas högberedskapsförband. Den rigida divisionsnivån ska ersättas med en brigadsammansättning. Processen med att reformera armén är beroende av den ekonomiska utvecklingen under de närmaste åren.

Sammanfattningsvis bedömer utskottet att Ryssland inte utgör något militärt hot mot

² Se t.ex. www.geneva.mid.ru/digests/digest-sept2008-51.doc

Finland. Finland är en god granne och viktig handelspartner för Ryssland. Rysslands säkerhetspolitiska hot finns i Kaukasus och Centralasien, dit också merparten av arméns trupper har koncentrerats. Även om den ryska försvarsdoktrinen kan karaktäriseras som en försvarsdoktrin visade kriget i Georgien att Ryssland i förekommande fall är berett att bevaka sina vitala nationella intressen i sina närområden, också med vapenmakt.

Utskottet bedömer att situationen för den ryska minoriteten i Baltikum också kan skärpa det internationella politiska läget i Östersjöområdet. Ryssland lovar stödja sina utomlands bosatta medborgare om det behövs. Landet har ingått ett försvarsavtal med Abchasien och Sydossetien. Bland andra osäkerhetsfaktorer i närområdena lyfter utskottet fram den instabila inrikespolitiska situationen i Ukraina och landets Natoambitioner som i betydande grad har skärpt relationerna mellan Ukraina och Ryssland.

De nordliga områdenas växande betydelse

Redogörelsen behandlar inte de arktiska områdenas växande betydelse tillräckligt ingående enligt utskottets mening. Där framhålls nog att uppskattningsvis 13 procent av de utnyttjade oljeförekomsterna och 30 procent av de utnyttjade gasförekomsterna i världen finns i de arktiska områdena. Vidare nämns där att utnyttjandet av naturresurserna på havsbotten hänger samman med olösta folkrättsliga frågor.

Den säkerhetspolitiska situationen i det arktiska området kan på det hela taget anses rätt stabil. Länderna i området försöker förhandla sig fram — bl.a. via FN:s havsrättskonvention — till en lösning på knäckfrågorna. Enligt uppgift står också Förenta staterna i begrepp att ratificera havsrättskonventionen. Länderna i det arktiska området har ett stort intresse av att förhandla sig fram till en lösning på de utestående frågorna också därför att folkrättsliga tolkningar stärker deras position gentemot utomstående aktörer i området. Det gör det också möjligt att utvinna naturresurser längre fram.

Det ska vara tekniskt ytterst svårt och dyrt att utvinna energiresurserna i det arktiska området, t.ex. på kontinentalsockeln i Barents hav. Att utvinna energiresurser på medellång och lång sikt är möjligt bara under stabila förhållanden. Norge har bästa know-how på utvinning av energi- och gasresurser i de arktiska områdena. Rysslands förhandlingsposition stärks i sin tur av att landet inte har någon särskild brådska med att nå ett snabbt förhandlingsresultat, eftersom det ännu länge kommer att vara betydligt billigare att utvinna gas- och oljeförekomsterna i Sibirien än att producera olja eller gas i de arktiska områdena.

Områdena kommer att spela en stor roll inte bara på grund av naturresurserna på havsbotten utan också för att det möjligen öppnas upp nya transportrutter via de nordliga områdena när istäcket smälter. En nordost- och nordvästpassage skulle förkorta transportrutten till Asien i betydande grad. Innan rutterna tas i bruk gäller det att avgöra om de går över internationella vatten eller inte. Kanada anser att nordvästpassagen genom vissa sund hör till dess territorialvatten. Nordostpassagen löper i sin tur hela vägen längs den ryska kusten och Ryssland vill själv disponera passagen.

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att det än så länge är svårt att bedöma hur stor geostrategisk betydelse det arktiska området som helhet kommer att få, men i ett energisäkerhetsperspektiv kommer dess betydelse oundvikligen att öka. Det anser ändå inte att det arktiska området är särskilt konfliktkänsligt. Länderna i området önskar förhandla sig fram till en lösning på vissa tvistefrågor både inom ramen för FN och genom bilaterala kontakter.

Norden

Utveckling av det svenska försvaret

I ett nordiskt sammanhang är det framför allt Sveriges och Norges säkerhets- och försvarspolitiska strategier som i takt med det fördjupade nordiska försvarspolitiska samarbetet i väsentlig grad inverkar på utvecklingen också av det finska försvaret. Den svenska försvarsmakten

har till uppgift att försvara det egna territoriet och dessutom att försvara landets intressen och värden såväl i närområdet som globalt. Sveriges försvarsbudget för 2009 uppgår till ca 3,7 miljarder euro.

En viktig ny markering i rapporten Säkerhet i samverkan från 2007, som behandlar den svenska säkerhets- och försvarspolitik, är att Sverige förbinder sig att försvara de övriga unionsländerna och Norden, också militärt om det behövs. Sverige förväntar sig motsvarande solidaritet vid ett väpnat angrepp mot sig själv³.

Analysen av den svenska säkerhets- och försvarspolitiska omvärlden har nu nått så långt att regeringen den 19 mars 2009 kunde lämna en proposition om utveckling av försvarsmakten. Den bygger på försvarsberedningens rapporter och försvarsmaktens egna förslag. Försvarsberedningen bedömde sommaren 2008 att allmän värnplikt inte längre lämpar sig för att fullgöra försvarsmaktens uppgifter. Beslutet att avstå från allmän värnplikt har väckt kritik i Sverige⁴. För tillfället fullgör omkring 10 procent av de värnpliktiga i Sverige i praktiken sin militär-tjänst.

För den svenska försvarsmakten är de största problemen just nu förknippade med organisationen för krigsberedskap. Av de cirka 30 000 soldaterna i beredskapen går det att mobilisera bara omkring en tredjedel på mindre än ett år. Ungefär en tredjedel av de svenska officerarna har ingen krigsbefattning. Sveriges ambition är att kunna hålla sig med omkring 2 000 militärer för internationella uppdrag. I dagsläget är styrkan omkring 800 man. I internationella uppdrag har Sverige stick i stäv med ambitionerna fortsatt fått lov att skräddarsy truppsammansättningar

från fall till fall i stället för att kunna ställa fram färdiga truppaket. Sverige satsade stort på att ta fram en nordisk insatsstyrka, och den styrka som i början av 2008 hade beredskapsjour kan ses som ett mönster för hur en multinationell insatsstyrka ska utbildas och utrustas.

Enligt den svenska regeringens proposition ska försvarsmaktens tillgänglighet och beredskap förbättras under planeringsperioden 2014–2019 med tonvikten på en översyn av personalsystemet. Utifrån sin proposition den 19 mars 2009 vill regeringen inrätta en försvarsmakt omfattande omkring 50 000 militärer och av dem ska 28 000 vara yrkesmilitärer och 22 000 hemvärnstrupper. Av yrkesmilitärerna ska en fjärdedel tjäna som kontraktsanställda militärer medan tre fjärdedelar genom beredskapskontrakt förbinder sig att träda i tjänst vid behov. Den särskilda frågan i det nya systemet är om det går att uppbåda tillräckligt många frivilliga unga för ett tjänstgörings- eller beredskapskontrakt på 5–7 år.

Sveriges nya armésammansättning följer modellen för den nordiska insatsstyrkan. Kärnan i armén består av åtta mekaniserade bataljoner. Luftvapnet kommer att ha kvar 100 Gripen-jaktplan version C/D. Marinens kapacitet för uppdrag i Östersjön och internationellt ska utvecklas. Regeringen beslutade att Sverige inte avstår från sin tunga överskottsmateriel utan att den ombildas till en reserv där den tunga materielen för fyra mekaniserade bataljoner ska ingå. För ett effektivare försvar av Gotland lagras materiel för ett pansarvagnskompani på ön.

Den förestående övergångsperioden kommer i avsevärd grad att inverka på den svenska försvarsmaktens handlingskapacitet på 2010-talet. Man räknar med att det nya systemet ska vara fullt inkört först på 2020-talet.

Norges säkerhets- och försvarspolitik

Norges försvarsbudget för 2009 ökar med omkring 100 miljoner till ca 3,8 miljarder euro, vilket betyder att Norge använder mest pengar i Norden på försvaret (jfr Sveriges 3,7 miljarder euro). Den norska regeringen lämnade sin långtidsplan för försvaret i april 2008. I planen prio-

³ "Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas."

⁴ Styrelsen för psykologiskt försvar, som motsvarar Planeringskommissionen för försvarsinformation, lät utföra en enkät om frågan i Sverige 2008. Enligt enkäten är 48 procent av svenskarna för att bevara värnpliktsystemet, 26 procent för en yrkesarmé och 11 procent för ett system med frivillig värnplikt.

riterades de nationella uppgifterna framför andra. Samtidigt konstaterades det att Nato fortsatt utgör grunden för det norska försvaret. Inom krishantering är Norge ett aktivt Natoland, men vill också som extern medlem av unionen vara med och utveckla den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Ett bevis på detta är Norges medverkan i den nordiska insatsstyrkan.

Syftet med omstruktureringen av det norska försvaret är att bygga ut den operativa verksamheten genom att skära i stödfunktioner. Detta kan tydligast ses i Nordnorge, där arméns och luftvapnets staber och baser huvudsakligen kommer att finnas. De största utmaningarna för den norska säkerhets- och försvarspolitik i norr har samband med kontrollen över naturresurser, folkrättsliga tolkningsfrågor och tillämpningar och behovet av att klarlägga problemen kring havsgränserna inte minst i områden med fiske- och energiresurser. Frågorna är i princip civila till sin natur, men intressekonflikterna kan få säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser. Eventuella kriser är av sådant slag att Nato i regel inte har någon roll i att lösa dem. Det gör det ännu viktigare för Norge att upprätthålla goda bilaterala relationer med Ryssland och att höja stridskrafternas beredskap i de nordliga områdena.

Norska marinens nya fregatter och robotbåtar kommer att förbättra marinens handlingskapacitet i de nordliga havsområdena i betydande grad. Norge fattade för en kort tid sedan ett viktigt beslut om att upphandla amerikanska JSF-jaktplan för luftvapnet för att ersätta F-16-materielen som står inför utmönstring. Norges beslut var givetvis en besvikelse för Sverige, som hade sina Gripen-jaktplan med i konkurrensen. Det är än så länge svårt att bedöma vilka effekter det norska beslutet kan få för det fördjupade nordiska samarbetet.

Värnpliktsutbildningen kommer att stå kvar i sin nuvarande form, vilket betyder att cirka 8 500 unga män eller omkring en tredjedel av kontingenten kallas in för tjänstgöring. Hemvärns truppen får se sin styrka något beskuren från nuvarande 50 000 man. De egentliga stridande förbanden är yrkes- eller kontraktsmilitärer i alla

försvarsgrenar. De norska värnpliktiga placeras i stöd- och hemvärnsuppsatser.

Det nordiska försvarspolitiska samarbetet

Det nordiska säkerhets- och försvarssamarbetet inbegriper tre ordningar. Sedan 1990-talet har man haft NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangements for Peace Support), som utvecklar det fredsbevarande samarbetet, och NORDAC (Nordic Armaments Cooperation) för försvarsmaterielområdet. Den senaste ordningen är det s.k. NORDSUP-initiativet (Nordic Supportive Defence Structures). Initiativet täcker in fler samarbetsområden än NORDAC och genom NORDSUP samordnas också annat samarbete än materielsamarbete.

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott bestämde i september 2008 att fortsätta utreda möjligheterna att utveckla det nordiska försvarssamarbetet inom ramen för NORDSUP. Finland har som mål att få i gång ett samarbete på så många områden som möjligt.

Försvarsutskottet konstaterar att det finns ett starkt politiskt stöd för ett fördjupat nordiskt försvarspolitiskt samarbete i Finland, Norge och Sverige. Danmarks intresse för att delta i ett fördjupat nordiskt samarbete är så vitt utskottet kan bedöma fortfarande osäkert. Det är beskrivande att det nordiska samarbetet över huvudtaget inte tas upp i den danska försvarskommissionens betänkande den 26 mars 2009 (Dansk forsvar - Globalt engagement).

Samtliga nordiska länder står inför likadana stora frågor t.ex. för att försvarsmaterielen hela tiden blir allt dyrare och därför skulle alla parter ha nytta av ett så brett samarbete som möjligt. Det fördjupade samarbetet ersätter självfallet inte EU- eller Nato-åtagandena utan kompletterar dem. Samarbetet har inte heller några effekter för den militära alliansfriheten.

Initiativet NORDSUP

Inom ramen för initiativet NORDSUP har man redan identifierat över 140 möjliga samarbetsområden. De nordiska länderna har kommit längst med utbytet av gemensamma havs- och luftsituationsbilder och bl.a. med diskussioner-

na om gemensam upphandling för artilleriet och av ammunition för artilleriet. När de projekt som konkretiseras under NORDSUP genomförs kommer de att kräva en stor insats av de länder som är med. De måste kunna avstå från sina krav på att systemen ska vara skräddarsydda för deras egna nationella behov och samordna tidsplanerna för upphandling och sina planeringsmekanismer. Den samnordiska upphandlingen av NH 90-helikoptrar var ett exempel på gemensam upphandling där nationella modifikationer slukade en stor del av de utlovade kostnadsfördelarna.

I det nordiska samarbetet kan man på medellång eller lång sikt förutse ett krav på att vissa nationella strukturer inte längre ska upprätthållas, utan att länderna måste komma överens om en gemensam ordning t.ex. för utbildning och underhåll.

En långtgående rollspecialisering förefaller inte sannolik inom den närmaste framtiden bl.a. på grund av ländernas divergerande uppfattningar om prioriteringarna för sina respektive stridskrafter. För till exempel det svenska och det danska försvaret är militär krishantering i dag en klar prioritering och försvarsgrenarna har i sin helhet dimensionerats så att de tillgodoser detta behov. Också de nordiska ländernas olika engagemang i EU och Nato försvårar i hög grad en rollspecialisering.

Men framför allt inom materialupphandling och service och underhåll av materiel som är gemensam för de nordiska stridskrafterna är det möjligt att nå resultat och det mycket snabbt. För ett fördjupat samarbete på detta område krävs det inte minst att fungerande mekanismer för försörjningsberedskapen för krissituationer finns på plats och att alla parter kan lita på att de fungerar. Samnordiskt underhåll (Finland, Sverige, Norge) har nu ordnats för NH 90-helikoptrar; på ett nordiskt plan svarar Patria för det mer avancerade underhållet av dem.

Utskottet konstaterar sammanfattningsvis om det nordiska samarbetet att det på sikt medger besparingar i materielkostnader bl.a. genom gemensam upphandling. Genom samarbete är det också möjligt att

förbättra den operativa kapaciteten och använda resurser effektivare. Det fördjupade nordiska samarbetet är på det hela taget ett bra exempel på hur de nordiska länderna med sina varierande EU- och Nato-åtaganden kan samarbeta på ett djupare plan inom försvarspolitik.

Stoltenbergrapportens förslag om fördjupat samarbete

De nordiska utrikesministrarna bad i juni 2008 Norges före detta statsminister Thorvald Stoltenberg utarbeta en rad förslag om ett fördjupat nordiskt samarbete i olika sektorer. Stoltenberg lämnade sina förslag i februari 2009. Förslagen har inte hunnit behandlas i redogörelsen och regeringen har ännu inte tagit ställning till åtgärdsrekommendationerna i rapporten. Förslagen har ändå ett nära samband med debatten om ett fördjupat nordiskt försvarspolitiskt samarbete och därför vill utskottet ta upp dem i sitt utlåtande.

Utskottet koncentrerar sig på de åtgärdsrekommendationer i Stoltenbergrapporten som gäller ett fördjupat försvarspolitiskt samarbete. Där finns också förslag som gäller utrikes-, inrikes- och justitieministeriets förvaltningsområden. En del av förslagen är klart tväradministrativa, t.ex. förslaget om ett kompetensnätverk för att bekämpa digitala angrepp eller ett nordiskt satellitsystem för övervakning och kommunikation.

En nordisk solidaritetsförklaring och luftbevakning över Island

Den bärande tanken i solidaritetsförklaringen är att de nordiska regeringarna ska ge en ömsesidig säkerhetspolitisk solidaritetsförklaring där de förbinder sig att försvara varandra. Enligt rapporten aktualiseras en solidaritetsförklaring av detta slag speciellt när man nått en punkt där de nordiska länderna har specialiserat sig på olika uppgifter och får olika men kompletterande roller, och då kan man se på deras samlade militära resurser. Stoltenberg framhåller att förklaringen kan ges en sådan form att den inte står i konflikt med de förpliktelser som de nordiska länderna påtagit sig genom FN, Nato eller EU.

Utskottet anser att det inte är möjligt för de nordiska länderna att ge ömsesidiga säkerhetsgarantier i form av en säkerhetspolitisk förklaring. Det bedömer att det nordiska försvarspolitiska samarbetet på kort sikt inte kommer att leda till någon rollspecialisering. Länderna har också olika EU- och Natoåtaganden.

Stoltenberg skisserar upp hur de nordiska länderna kan delta i luftbevakningen över Island. Utöver gemensamma övningar föreslår han att länderna från och med 2010 regelbundet tar ansvar för en bevakningsperiod på 3–4 veckor. Utskottet ser ingen möjlighet för Finland att delta i luftbevakningen över Island. En struktur där ett icke-Natoland svarar för bevakningen av ett Natolands luftrum står inte på en hållbar grund. Det nordiska samarbetet inom flygvapnet betjänas på kort sikt bäst av gemensamma övningar och utväxling av luftlägesbilder.

Andra försvarspolitiska initiativ i Stoltenberg-rapporten

Stoltenberg föreslår en militär insatsenhet för militär och civil stabilisering som kan sättas in vid kriser på olika håll. Utskottet omfattar Stoltenbergs grundtanke att ett välfungerande samspel mellan civil och militär krishantering och en rätttidig användning av olika element behöver utvecklas i betydande grad. I praktiken kräver förslaget en bestående militär snabbinsatsenhet som Finland inte har resurser för. Nästa nordiska insatsstyrka sammanställs 2011 och då bör Finland också kunna ställa fram trupper för den styrka som ska verka under holländskt befäl. Sammanlagt kräver de här båda insatsstyrkorna omkring 350–400 finska militärer. Planeringen utgår från att samarbetet med länderna fortsätter också efter 2011.

I rapporten framkastas vidare tanken om en nordisk amfibieenhet som skulle kunna sättas in på olika slag av krishanteringsoperationer. Sverige och Finland har redan i många år haft ett intensivt samarbete om detta. Det är bra om de övriga nordiska länderna kopplas in på samarbetet.

Stoltenberg tar också upp frågan om ett närmare samarbete om bl.a. utbildning, materiel

och övningsområden. De föreslagna samarbetsområdena är under lupp redan inom ramen för initiativet NORDSUP och det finns ett starkt politiskt stöd för att gå vidare med dem.

Stoltenbergrapporten är en viktig öppning i debatten om hur det nordiska försvarspolitiska samarbetet kan fördjupas. Den nordiska solidariteten i olika sektorer är naturlig och önskvärd. Utskottet anser att ett nära nordiskt samarbete också i försvarssektorn bidrar till säkerheten i Nordeuropa. Det gäller att se pragmatiskt på möjligheterna att fördjupa samarbetet.

Utvecklingen av Finlands försvar

Finlands försvarsstrategi

Utskottet bedömer att Finlands försvarskapacitet kan anses rätt dimensionerad i relation till säkerhetsomgivningen. Finland är inte utsatt för något militärt hot. Vi kan bli indragna i en militär kris bara som ett led i en mer omfattande eller alleuropeisk kris.

Men i planeringen av sitt försvar har Finland all anledning att räkna med snabba förändringar i sin säkerhetsomvärld. Georgienkriget visade till exempel att nedfrysta konflikter mycket snabbt kan ändra karaktär. En viss oförutsebarhet i säkerhetsomvärlden accentuerar behovet av att upprätthålla en trovärdig försvarskapacitet på sikt.

Försvarsviljan är ett centralt element i samhällets kriställighet. En stark försvarsvilja grundar sig på finländska värden och gemensamma erfarenheter. Försvarsviljan upprätthålls bäst genom att försvarsmakten upprätthåller och arbetar på en positiv självbild i offentligheten. I framtiden kommer försvarsviljan i allt högre grad att hänga samman med om medborgarna upplever Finland som ett socialt rättvist och jämlikt land som det lönar sig att försvara, i förekommande fall också med vapen.

Ålands folkrättsliga status måste beaktas i Finlands säkerhetspolitik. Den säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen i Europeiska unionen inverkar inte på Ålands folkrättsliga status. Men det är bra att klarlägga hur Ålands särställning ska beaktas i olika slag av framtida mi-

litära krissituationer för att myndigheterna ska ha en adekvat beredskap.

Finland upprätthåller ett trovärdigt nationellt försvar för att kunna avvärja användning av el eller hot med militära maktmedel mot landet. Finlands militära försvar bygger på principen om territoriellt försvar. Principen kan inte tillämpas i hela landet och hela landet går inte att försvara utan den stora och kunniga reserv som värnplikten bidrar med. Finland är ett alliansfritt land och utgår inte i sin militära planering från utomstående militärt bistånd, även om beredskapen för att ta emot bistånd utvecklas.

Försvarsmaktens trupper indelas utifrån sitt syfte och sin prestationskapacitet i rörliga operativa trupper som kan sättas in i hela landet och i territoriella förband avsedda för lokala uppgifter. Det territoriella försvaret kräver att båda trupptyperna har handlingskapacitet och utrustning som motsvarar uppgifterna. Utskottet påpekar att också territoriella förband kräver rörlighet och eldkraft, för inte heller det lokala försvaret kan vara statiskt.

Vid utfrågningen av sakkunniga kom det fram att det inte är möjligt att utveckla alla territoriella förband. Från och med mitten av 2010-talet står arméns trupper inför en omstrukturering när materielen nått vägs ände över hela linjen och kontingenterna minskar. Det är framför allt pansarvärnspjäser, ledningsredskap, bepansrade fordon och transportmateriel som når slutet av sin livscykel.

För arméns kapacitet är det avgörande att omstruktureringen av krigsförbanden kan genomföras på ett planmässigt sätt. De minskande krigsförbanden ska fram till 2016 utrustas så att den numerära minskningen från nuvarande 350 000 soldater kompenseras genom ett materiellt utvecklingsprogram. På detta sätt vill man garantera den nuvarande prestationskapaciteten trots att förbanden kommer att minska efter mitten av 2010-talet.

Försvarets resurser enligt redogörelsen 2009

I redogörelsen sägs att målen för att upprätthålla, utveckla och använda försvarsförmågan kan nås för den totala finansieringen av försvaret

2008 i reella termer med beaktande av att tekniken blir dyrare.⁵ Detta kräver enligt redogörelsen, utan eventuella omorganiseringar, att den årliga förändringen i pris- och kostnadsnivån täcks in till fullt belopp och att försvarsbudgeten årligen höjs med två procent från och med 2011.

Försvarsmaktens omkostnader och utrustnings- och förvaltningsutgifter för militär kris- hantering justeras i motsvarighet till utvecklingen i levnadskostnadsindex (=konsumentprisindex). För upphandling av försvarsmateriel justeras prisnivån i motsvarighet till näringsgren enligt producentprisindex för industrin (tillverkning av maskiner och utrustning). Den förutsedda höjningen är 1,5 procent enligt båda sätten att kalkylera. När de slutliga uppgifterna om indexutvecklingen är klara görs de nödvändiga justeringarna. Det betyder att justeringarnas procent-satser varierar från år till år enligt den verkliga indexutvecklingen för respektive år. Löneutgifterna justeras enligt statens tjänste- och arbets-kollektivavtal.

Utom att försvarsutgifterna ska indexjusteras ska de alltså höjas från 2011 med två procent per år av de sammalagda utgifterna inom det närmast föregående årets ram för försvarsministeriets förvaltningsområde. I annat fall blir det nödvändigt med kostnadsnedsättande strukturella och operativa förändringar, konstateras det också i redogörelsen. I rambeslutet för 2010—2013 preciserades riktlinjerna i redogörelsen så till vida att detta tillägg om två procent årligen justeras med två procent för att bibehålla den reella nivån. I praktiken är ett tillägg på två procent 2011 lika med 48,4 miljoner euro och under hela ramperioden 2010—2013 sammanlagt alltså omkring 150 miljoner euro.

Det är nödvändigt att höja försvarsbudgeten med två procent uttryckligen för att upprätthålla de territoriella förbandens prestationskapacitet.

⁵ Försvarsbudgeten 2008 var omkring 2 470 miljoner euro. I budgetpropositionen för 2009 avdelades i sin tur omkring 2 770 miljoner euro. I försvarsbudgeten för 2009 ingår ett anslag på 197 miljoner euro inklusive moms i ramen för försvarsministeriets förvaltningsområde för förbättring av den offentliga förvaltningens nätsäkerhet.

För det ändamålet har det avsatts totalt 800 miljoner euro och av den summan utgör höjningen om två procent 300 miljoner euro 2011—2016, om man lyckas utverka ett likadant beslut i kommande ramförhandlingar som nu.

Utskottet påpekar här att det årliga tillägget på ca 50 miljoner euro är avsett för att finansiera också sådana kostnader för militär krishantering som hör till försvarsförvaltningen. Enligt redogörelsen kräver de ökade kraven på krishantering att de riktgivande anslagen för militär krishantering stegvis höjs till 150 miljoner euro. Kostnaderna för militär krishantering uppgår nu till omkring 120 miljoner euro per år. I ramen har ett tillskott på fem miljoner euro för militär krishantering räknats in för 2012 och tio miljoner euro för 2013.

Det är omöjligt att komma med en exakt bedömning av de framtida kostnaderna för militär krishantering på detta stadium. Men om kostnaderna permanent stiger till t.ex. 130—140 miljoner euro per år kan det hända att det finns tiotals miljoner euro mindre att använda för utrustning av territoriella förband än planerat. Den presenterade finansiella modellen är alltså inte helt problemfri i ljuset av detta. Utskottets syn är att det nationella försvarets behov måste prioriteras i en situation där de ekonomiska resurserna inte räcker till för att uppfylla alla mål.

Det tär också på de faktiska disponibla medlen att kostnaderna för en förbättring av nivån på lokalunderhållet ska täckas in i kommande försvarsbudgetar för att säkra värdet på statens egendom, om lokalernas ägare inte svarar för dem. Det betyder årliga utgifter på 9—10 miljoner euro. Försvarsministeriet och finansministeriet har ännu inte kommit överens om utgifterna ska räknas in i nivåhöjningen på två procent eller inte. Försvarsförvaltningens årliga fastighetsutgifter på mer än 200 miljoner euro slukar en betydande del av hela försvarsbudgeten och utskottet ser med oro på tillväxttenden för kostnaderna. Det bör inte ställas oskäligen krav på hyresintäkter för de lokaler som försvarsmakten disponerar.

Försvarsförvaltningen uppger att höjningen om två procent för de territoriella förbandens del

framför allt ska inriktas på utrustning av fem stridsgrupper som ska ersätta de infanteribrigader som slopas i krigssammansättningen. Genom utvecklingsprogrammet ska de territoriella förbanden förses framför allt med lednings- och signalmateriel, pansar- och luftvärnspjäser, mörkerutrustning och patroner med splittereffekt och förbandens rörlighet ska förbättras. Ett viktigt element i utvecklingen av de territoriella förbanden är också att se över metoder och utbildning.

Försvarsförvaltningen underströk vid utfrågning i utskottet att om det inte blir ett årligt tillskott på 50 miljoner euro från 2011, kan bara 2—3 territoriella stridsförband utrustas i stället för planerade fem. Det framhölls vidare att det under sådana omständigheter inte skulle vara omöjligt att försvara hela rikets territorium. Anslagsunderskottet skulle också betyda att principerna för det territoriella försvaret måste definieras på nytt och den vägen skulle det få effekter också för krigsförbandens storlek och garnisonsstrukturen. Experter från försvarsförvaltningen framhöll dessutom att krigsförbanden i så fall måste minskas till 250 000 man redan 2012. Andra följdverkningar skulle vara att två medelstora garnisoner måste läggas ner senast 2016, att försvarsmaktens personal måste minskas till 13 000 personer och att selektiv värnplikt delvis måste införas.

Försvarsutskottet anser att en höjning med två procent är motiverad för att försvarsmakten ska kunna utvecklas på ett balanserat sätt. Redogörelsens förslag om ökade anslag för försvarsförvaltningen har också beaktats i det statsfinansiella rambeslutet. Om finansieringen t.ex. på grund av den globala ekonomiska och finansiella krisen inte når upp till det som föreslagits, bör försvarsförvaltningen för att säkerställa en balanserad helhet klarlägga också andra tillbudsstående alternativ för att sänka kostnaderna än de som presenterats ovan. Det arbetet kan utföras i samband med nästa redogörelse. En sådan utredning bör utan vidare utgå från att hela landet ska försvaras, allmän

värnplikt och den garnisonsstruktur som det kräver.

Försvarsmaterielfrågorna i redogörelsen

Försvarsmaktens upphandlingar under de närmaste åren

Omkring en tredjedel av den totala försvarsbudgeten, eller ca 700 miljoner euro per år, har under de senaste åren kunnat användas för att ersätta försvarsmateriel. Den allmänna värnplikten möjliggör i långa stycken en sund budgetstruktur. Det är ett kostnadseffektivt sätt att upprätthålla en funktionsduglig armé. I länder med yrkesarmé slukar stampersonalens löner i många fall merparten av försvarsbudgeten.

Modern krigföring kräver en lägesbild i realtid (nätcentrerad krigföring), friktionsfri samverkan mellan alla försvarsgrenar och upphandling av vapensystem som möjliggör en trovärdig försvarskapacitet. En trovärdig försvarskapacitet kräver också långdistansvapen.

Försvaret kommer i sitt utvecklingsarbete att prioritera luftförsvaret ända till 2012. Kapaciteten för bevakning av luftrummet i realtid upprätthålls genom att merparten av de nästan uttjänta medeldistansradarna från 1970-talet ersätts och fem långdistansradar moderniseras. Ett stort projekt är att förnya luftvärnssystemet för huvudstadsregionen. Besluten om alla ovan uppräknade systemupphandlingar fattades i april 2009. Luftbevakningens och luftförsvarets eldledning ska koncentreras genom bättre kapacitet för att samordna luftbevakningen över hela landet och utveckling av luftförsvarets IK- och avvärjningsoperationer.

Under 2012–2016 utvecklas arméns territoriella förband och efter 2016 arméns operativa trupper. Därefter ska marinen utvecklas och i slutet av 2020-talet är det dags att ersätta den nuvarande jaktplansmaterielen. Kärnan i marinen kommer i framtiden att bestå av fartyg i Hamina- och Rauma-klass.

För arméns vidkommande är det speciellt viktigt att förbättra de operativa och territoriella truppersnas samverkanskapacitet. Det räcker inte med att koncentrera sig enbart på att utrusta ope-

rativa trupper om man vill upprätthålla ett trovärdigt försvar av hela riket. Den rätta prioriteringen i försvarsmaterialupphandlingen 2012–2016 är följaktligen att förbättra de territoriella förbandens materiella beredskap och rörlighet. För detta måste det garanteras adekvata resurser.

Försvarets materialupphandlingar sträcker sig över ett längre tidsspann och de upphandlingar som påbörjats efter den föregående redogörelsen — bland dem moderniseringen av jaktplanens aktionskapacitet, upphandlingen av NH 90-helikoptrar, luftvärnsprojektet för huvudstadsregionen, förnyelsen av medeldistansradarna och kompenseringen av de infanteriminor som ska slopas — har bundit upp materialupphandlingsbudgeten för flera år framöver.

Försvarsutskottet menar att prioriteringarna enligt försvarsgren nödvändigt bör göras över en längre tid genom redogörelser. Det är det enda sättet att utveckla försvarsmakten på ett kostnadseffektivt och samordnat sätt. Utskottet fäster sig särskilt vid beskrivningen av materialupphandlingsprocesserna i redogörelserna. Projekt med mycket betydande kostnadseffekter beskrivs i regel mycket kortfattat. Så kostar till exempel underhållsuppdateringarna av jaktplansmaterielen (s.k. MLU och MLU II-processen, Mid-Life Update) totalt över en miljard euro. Utskottet kräver att försvarsförvaltningen informerar riksdagen i förväg om alla betydande försvarsmaterielupphandlingar och hur de fortskrider.

Det är nödvändigt att försvarsförvaltningen i sin projektplanering väger in de begränsningar för utveckling av försvarskapaciteten som internationella vapenkontrollavtal ställer. Både Ottawakonventionen mot infanteriminor och begränsningarna av klustervapen enligt den s.k. Osloprocessen inverkar i betydande grad på den försvarsmateriel som Finland redan har och tänker upphandla. Ur det nationella försvarets synvinkel är redogörelsens ståndpunkt att Finland på detta stadium bör ställa sig utanför Oslokonventionen mot klustervapen helt riktig, anser ut-

skottet. Anslutningsmöjligheterna kan bedömas på nytt när försvarsmaktens handlingskapacitet har blivit klarlagd och det internationella arbetet med att utveckla klustervapnen, möjligheterna att upphandla dem och kostnadsalternativen har utretts. Republikens president och regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott bevakar situationen årligen. Utskottet påpekar att Finland kommer att delta i genomförandet av konventionen genom humanitär minröjning.

Prisstegringen på försvarsmateriel

För försvarsmaterielupphandlingen är det ett särskilt problem att materielen blir 7—10 % dyrare för varje år och det leder i sin tur till att upphandlingsbudgetens reella köpkraft halveras på ungefär 10 år. Priset på viss försvarsmateriel har stigit ännu snabbare. Priset på t.ex. en bataljonsradio har blivit sex gånger dyrare på 14 år.

Företagen i försvarsektorn framställer små serier av allt mer eldkraftiga och tekniskt mer avancerade system som det blir allt dyrare att upphandla. Vapensystemens ökade eldkraft och effektivitet kompenserar inte det att man inte har råd att skaffa tillräckligt många system för att rusta den enorma reservistarmén.

Men de ökade materielpriserna är ingen sådan trend som det inte skulle gå att göra något åt. Prisstegringen kan komma att bromsas upp av den globala finanskrisen som får återverkningar också för försvarsmaterielproduktionen. Problemet med prisstegringen på teknik drabbar stridskrafterna i alla länder. Det har lett till ett allt intensivare internationellt samarbete för att lösa problemen. Finland bör vara med i detta samarbete både på nordiskt nivå och inom ramen för EU.

Utskottet anser att prisstegringen på teknik kan undvikas genom upphandling av vapensystem som redan tagits i operativ användning och som visat sig fungera (Military off the Shelf, MOTS). Det gäller också att se fördomsfritt på möjligheterna att utnyttja civil teknik i försvarsmaterielupphandlingen (Commercial off the Shelf, COTS).

Också världens mest betydande militärmakt, Förenta staterna, har tagit prisstegringen på teknik på allvar. Ett bevis på att man tänkt om i Washington är att Förenta staterna överväger att skaffa 300 ryska MI-17-helikoptrar till Afghanistan och Irak för att råda bot på helikopterbristen. Också t.ex. beställningarna av F 22-jaktplan och dyra utvecklingsprojekt över lag synas kritiskt.

I framtiden lönar det sig för den finska försvarsmakten att aktivt kartlägga vilka möjligheter det finns att skaffa funktionsduglig begagnad försvarsmateriel i utlandet. I början av 2000-talet köpte Finland bl.a. begagnade stridsvagnar av typen Leopard 2 A 4 i Tyskland, tunga raketkastare i Holland och 18 övningsjaktplan av typen Hawk i Schweiz. Upphandlingen av Hawkplan gav luftvapnet 10 års frist att överväga vad den nuvarande övningsjaktplansmaterielen och utbildningssystemet ska ersättas med. Men det är ingen lösning att skaffa begagnad krigsmateriel för alla behov som försvarsmakten har. Det går till exempel inte att upphandla begagnade lednings- och signalsystem och högteknologiska vapensystem över lag.

Utskottet understryker att de trupper som har det centrala ansvaret för rikets försvar under alla förhållanden måste ha nödvändig kompetens och materiel med garanterad prestationskapacitet.

Uttalandet i redogörelsen 2004

I samband med behandlingen av den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2004 godkände riksdagen ett uttalande om att regeringen ska vidta åtgärder för att lägga upp en särskild strategi för att trygga den finländska försvarsindustrins framtid och att den ska ta in ett separat avsnitt om detta i sin nästa säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse. Det finns inget sådant separat avsnitt i den nu aktuella redogörelsen, påpekar utskottet. Det är en mycket stor brist. Att det saknas ett avsnitt om försvarsindustrin i redogörelsen understryker bara utskottets åsikter om en livsduglig finländsk försvarsindustri.

Det som gör frågan ännu mer betydelsefull är att det just nu pågår stora omvälvningar i försvarsmaterielsektorn både nationellt och internationellt. Redogörelsen borde ha sett närmare på faktorer som unionens säkerhets- och försvarspolitiska utveckling och dess ambitioner på att öppna upp den europeiska försvarsmaterielmarknaden, trycket på försvarsmaterielanslagen i unionsländerna, det fördjupade nordiska samarbetet, konkurrensen med Förenta staternas försvarsmaterielindustri och de tekniskt allt mer avancerade och dyrare vapensystemen.

Den finländska försvarsmaterielindustrin i dag och i framtiden

Utskottet ser på säkerhets- och försvarsindustri-strategin från sommaren 2007 som det centrala dokumentet för fortsatt utveckling av den nationella försvarsindustrin. Det är viktigt att alla aktörer förbinder sig att genomföra förslagen i dokumentet för att bevara den finländska försvarsmaterielindustrins konkurrenskraft.

Försvarsindustrin i traditionell mening sys-selsätter över 5 000 personer i Finland och den årliga omsättningen i sektorn är omkring 600 miljoner euro. Försvarsindustriföretagen är viktiga arbetsgivare lokalt. Merparten av företagen är privatägda finska företag och hör till Suomen Puolustus- ja Ilmailuteollisuusyhdistys PIA (Finlands försvars- och luftfartsindustriför-ening).

Den globala finanskrisen inverkar också på den nationella försvarsmaterielindustrin. Som ett konkret exempel nämner utskottet Sisu Autos avtal om leverans av terränglastbilar för Lettlands försvarsmakt. Lettland har meddelat att landet inte klarar av betalningarna på alla be-ställda lastbilar.

Det är nödvändigt att försvarsministeriet i så stor utsträckning som möjligt tidiga-relägger inhemska upphandlingar för att hjälpa industrin över konjunktursvackan, anser utskottet.

I redogörelsen framhålls det att produktionska-paciteten i fråga om krut och annan ammunition upprätthålls tillsvidare. Utskottet välkomnar för-

svarsministeriets beslut att beställa ammunition för utbildningsändamål och ammunition för tunga granatkastare och artilleri för över 120 miljoner euro hos försvarsmaterielindustrin 2009—2012. Det är viktigt att försvarsförvalt-ningen och industrin fortsätter diskussionen om huruvida beställningsfullmakten räcker till för att trygga arbetsplatserna på kort sikt i den här viktiga sektorn av den nationella försvarsindu-strin.

Enligt redogörelsen ska en övergripande ut-redning göras senast 2010 om behovet av in-hemsk produktion av tung ammunition och krut för försvarsmakten på sikt.

Med tanke på försörjningsberedskapen är det angeläget att upprätthålla och utveck-la den nationella produktionen av ammu-nition och krut under alla förhållanden också i framtiden.

Utskottet ser motköp som ett viktigt verktyg för att få den finländska försvarsmaterielindustrin med i materielupphandlingsprocessen i utlan-det. Finlands försvarsmaterielindustri är liten med ett litet produkturval och kan inte ställa fram alla vapensystem som försvaret behöver. Tack vare motköpsförpliktelsen, som i de största affärerna i princip alltid ligger kring minst 100 procent, kan finländska företag delta i utländska upphandlingar genom att erbjuda till exempel systemintegrations-, service- och underhålls-tjänster.

Det är viktigt att fortsatt hålla fast vid motköpsförfarandet, anser utskottet. Det är bara genom motköp som försvarsut-skottets mål kan nås att minst 50 procent av försvarsmaterielupphandlingarna (in-begripet upphandlingarnas livscykelupp-datering) ska vara av inhemskt ur-sprung.

Vår inhemska försvarsmaterielindustri är viktig för försvarsmakten inte minst med tanke på den militära försörjningsberedskapen. Försvarsmak-ten räcker ändå inte till som uppköpare för att garantera den inhemska försvarsmaterielindu-strins överlevnad. I framtiden är det mycket få

företag som kan förlita sig enbart på en hemmamarknad. Framgångsrika företag internationaliseras och söker tillväxt på nya affärsområden. Vid sidan av den traditionella försvarsindustrin växer det upp en ny säkerhetssektor (homeland security) som öppnar upp nya möjligheter.

Den finländska försvarsindustrin har som sagt högkvalitativ kompetens och konkurrenskraftiga produkter. Om unionsländernas försvarsmaterielmarknad öppnas upp och upphandlingar konkurrensutsätts på lika villkor, förbättrar det den finländska industrins konkurrenspositioner.

Villkoret för att den nationella försvars- och säkerhetsindustrin ska klara sig med framgång är att den kan förnya sig, att den satsar tillräckligt på forskning och utveckling och att den internationaliseras.

Försvarets personella resurser

Värnpliktens roll i samhället

Varje finsk medborgare är enligt 127 § 1 mom. i grundlagen skyldig att delta i fosterlandets försvar och att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag. Grundlagen har inte ansetts innebära något hinder för att lagstifta att värnplikten bara gäller män.

Enligt den nya lagen om försvarsmakten som trädde i kraft i början av 2008 hör det till försvarsmaktens uppgifter att försvara Finland militärt, stödja andra myndigheter och delta i internationell militär krishantering. Det nuvarande systemet ger de bästa möjligheterna att utföra alla de här uppgifterna på ett effektivt sätt.

För att försvarssystemet ska fungera krävs det att hela den vapenföra manliga kontingenten utbildas. I Finland fullgör omkring 24 000 män och omkring 300 frivilliga kvinnor värnplikten varje år⁶. Efter militärtjänstgöringen får omkring 15–20 procent av reservisterna av olika

orsaker ingen krigsbefattning (hälsoskäl, utflyttning ur landet, samhällets behov under undantagsförhållanden). Den stora avgången efter beväringstiden visar enligt utskottets mening hur viktigt det är att utbilda hela den manliga kontingenten också i framtiden för att krigsförbanden ska ha en funktionsduglig struktur.

Utskottet ser det som oroväckande att de som av hälsoskäl måste skjuta fram eller avbryta sin militärtjänstgöring har blivit allt fler på senare år. De unga männens dåliga kondition är ett allvarligt folkhälsoproblem. Det behövs ett brett tväradministrativt samarbete mellan bl.a. social- och hälsovården, skolan och försvarsmakten för att hålla unga män i kondition fysiskt och psykiskt. Det är framför allt hemmen som spelar en central roll för unga mäns psykiska och fysiska kondition.

Inte ens dålig fysisk kondition får bli ett överstigligt hinder för att fullgöra militärtjänst. Också män med dålig fysisk kondition kan ha kompetens som är av betydelse för försvarsmakten. Utskottet anser att en tjänstgöring som fullgjorts med framgång kan bidra till att förebygga marginalisering i samhället.

Försvarsmakten kommer att undersöka unga mäns tjänstgöringskapacitet bättre redan innan de träder i tjänst. Det ska ske bl.a. med hjälp av noggrannare föreskrifter för hälsokontroll, enkäter och intervjuer i samband med uppbåd och ett intensivt myndighetssamarbete, speciellt med social- och hälsovårdsministeriet. Försvarsmakten har fortsatt med att se över sitt utbildningssystem i syfte att successivt öka belastningen i tjänstgöringen. Inom försvarsmakten pågår också en rad pilotprojekt (projektet Aikalisä och Kunnossa Kassulle) för att höja den fysiska konditionen före inryckningen. Utskottet välkomnar alla de här insatserna för att minimera tjänstgöringsavbrotten.

I Finland avbryter de unga tjänstgöringen i samma omfattning som i de övriga nordiska länderna; procentuellt ligger avbrotten kring 15 procent i samtliga länder. Med tanke på att det i de övriga nordiska länderna gäller selektiv värnplikt kan de finska ungdomarnas vilja och kapa-

⁶ Under 2005–2008 inledde omkring 28 000–29 000 värnpliktiga sin militärtjänstgöring och omkring 24 000 av dem slutförde den. Av hälsoskäl avbröt 3 663 personer sin tjänstgöring 2007; hälften av dem befriades redan vid inryckningsundersökningen.

citet att fullgöra sin värnplikt anses vara mycket stark.

Inom unionen är det bara Grekland och Cypern som har värnplikt i samma omfattning som Finland. Också i Finland är den allmänna värnplikten utsatt för ett växande inre och yttre tryck. Enligt redogörelsen kommer regeringen att låta utreda värnpliktens samhälleliga verkningar i ett vidare sammanhang, hur en fungerande värnplikt ska tryggas och hur civiltjänstgöringen ska utvecklas.

Utskottet anser att den föreslagna utredningen om hur värnplikten kan utvecklas behövs och brådskar. För att värnpliktsystemet ska kunna upprätthållas på 2010-talet och därefter krävs det att tjänstgöring och repetitionsövningar utvecklas, de värnpliktigas ekonomiska och sociala villkor förbättras, "karriärstigar" skapas för reservisterna och att tjänstgöringstiden ska kunna räknas till godo i studierna. Det gäller att ta ställning bl.a. till de här frågorna i statsrådets framtida redogörelser.

Det frivilliga försvaret

Enligt redogörelsen ska det frivilliga försvaret utvecklas så att det bättre betjänar försvarsmaktens totala kapacitet bl.a. när det gäller att utbildade och upprätthålla försvarsmaktens krigsförband. Genom det frivilliga försvaret höjs de operativa truppersnas och viktigaste territoriella förbandens prestationskapacitet och försvarsmaktens förmåga att stödja andra myndigheter. Försvarsutskottet anser att de här prioriteringarna träffar rätt.

Medborgarnas intresse för frivilligt försvar är en betydande resurs för samhället och ger försvarsmakten ökad synlighet i landskapen.

Det frivilliga försvaret bör utgå från samhällets, försvarsmaktens och frivilligorganisationernas behov. Det är också viktigt att kvinnor kan delta i det frivilliga försvarsarbetet.

Det frivilliga försvarsarbetet styrs av en ny lag om frivilligt försvar och hur det ska organiseras

som trädde i kraft i början av 2008. Lagen anses i det stora hela fungera bra och eventuella skillnader i synsätt och behov av närmare bestämmelser debatteras öppet mellan organisationsfältet och försvarsförvaltningen. I anknytning till uppföljningen av lagen kommer försvarsförvaltningen under 2009 att lämna en rapport till försvarsutskottet om hur lagen fungerar.

Under behandlingen av propositionen i riksdagen underströk försvarsutskottet att lagförslaget inte kommer att inverka på hur annan frivilligverksamhet som stöder den allmänna säkerheten än militär verksamhet är organiserad. Försvarsförvaltningen har ett uppenbart intresse av att styra och övervaka den militära utbildning som ingår i det frivilliga försvaret. Försvarsorganisationernas övriga frivilliga försvarsverksamhet är däremot huvudsakligen fri civil verksamhet som ordnas av föreningar enligt föreningslagen och som försvarsmakten stöder inom ramen för sina resurser.

Inom det frivilliga försvaret är flera organisationer verksamma som utför ett värdefullt arbete inte bara inom utbildning utan också för att upprätthålla försvarsviljan. Försvarsutbildningsföreningen har 15 medlemsorganisationer och verkar som en rikstäckande samarbetsorganisation för frivillig försvarsutbildning. I föreningens kurser deltog omkring 34 000 personer 2008. Föreningen har blivit en central partner för försvarsmakten i att ordna frivillig militär försvarsutbildning.

Omorganiseringen av försvarsmakten och dess personal

Organisationsmodellerna i redogörelsen 2009

Försvarsutskottet har erfarenhet att personalorganisationerna inte har hörts när redogörelsen bereddes.

Alla planer som inverkar på personalens villkor inom försvarsmakten bör utan vidare alltid behandlas i nära samarbete med personalorganisationerna.

Den nu aktuella redogörelseprocessen är en fortsättning på omorganiseringen av försvarsmak-

ten, låt vara att i mindre omfattning än tidigare redogörelser. Enligt redogörelsen är det främsta målet för utveckling av förvaltningen att frigöra resurser från förvaltningen för sådana funktioner som är centrala med tanke på krigskapaciteten.

Vid utfrågningen av sakkunniga framhölls det vilken roll försvarsmaktens funktioner spelar för de orter där de är förlagda. Försvarsmaktens närvaro i regionen — som garnisoner, depåer, ledningsstaber och övriga funktioner — har en avsevärd inverkan på den kommunala ekonomin. Dessutom bidrar de klart till att stärka den regionala försvarsviljan. Utskottet lyfter här fram bl.a. militärmusikkårerna.

Det är viktigt att försvarsmaktens funktioner också i framtiden är jämnt utspridda över hela landet.

De regionala militärlänen och regionalbyråerna

Behovet av en omstrukturering av armén, marinen och flygvapnet ska enligt redogörelsen klarläggas senast 2011. Staberna för de regionala militärlänen ombildas till regionala byråer senast 2010. Att militärlänen ombildas till regionala byråer är i sig ett logiskt steg och de nya uppgifterna har redan beaktats i värnpliktslagen. Förändringarna sker ändå i mycket snabb takt med hänsyn till att beredningen av redogörelsen drog ut på tiden. Utskottet påpekar dessutom att de regionala byråerna inte har samma status på sina förläggningsorter som militärlänen traditionellt har haft.

Vid utfrågningen av sakkunniga framhölls det att den nuvarande personalstyrkan vid omvandlingen till regionala byråer måste ses som ett minimum för att uppgifterna ska klaras av i framtiden. Utskottet omfattar denna bedömning. Det oroar sig framför allt för de regionala militärlärens civila personal. God förvaltningssed kräver behöriga förhandlingar och samråd med personalen när den nya organisationen införs. Det är inte mer än drygt ett halvår kvar av processen. Utskottet förutsätter att försvarsförvaltningen i linje med god arbetsgivarsed genomgår lämpliga samråd med personalen.

Vad gäller konceptet med regionala byråer poängterar utskottet att försvarsmaktens organisationsstrukturer bör vara så tydliga som möjligt. De regionala byråernas status behöver klarläggas ytterligare för att ansvarsfördelningen mellan truppförbanden och de regionala byråerna ska vara helt klart i värnpliktsfrågor.

Produktivitetsprogrammets konsekvenser inom försvarsförvaltningen

I redogörelsen framhålls att antalet anställda inom försvarsmakten kan komma att minska till följd av eventuella partnerskap, men att militärpersonalen inte skärs ner. Utskottet konstaterar att försvarsmaktens funktioner inte kan bantas ner ytterligare, om meningen är att försvara hela rikets territorium. Redogörelsen gör en viktig markering när den slår fast att försvarsmaktens personal ska ligga kring 15 000 anställda.

Enligt redogörelsen ska det ses till att försvarsmaktens personal har en åldersstruktur som svarar mot kraven på krigsförband. Det är utgångspunkten för att utveckla personalen och uppgifterna både kvalitativt och kvantitativt. Försvarets personal har minskat med omkring 4 140 personer 1990—2005, alltså med omkring 225 personer per år. Under samma period har 23 vapenslagsförband och 5 vapenslagsskolor lagts ner, 5 garnisoner stängts och 30 truppers funktioner omorganiserats. Försvarsmaktens nuvarande personal är 15 625 man.

Den huvudsakliga orsaken till personalnedsärningarna på senare år är de minskningsmål som statens produktivitetsprogram ställt för försvarsförvaltningen. Målet för 2005—2011 är att 1 983 årsverken ska bort och för 2012—2015 ytterligare 1 153 årsverken. Om målen uppfylls fullt ut kommer försvarsmakten efter det andra produktivitetsprogrammet att ha omkring 15 000 anställda, som producerar kalkylmässigt 13 900 årsverken.

I samband med de senaste årens omstruktureringar har försvarsmakten tvingats säga upp sammanlagt 268 personer. Försvarsmakten har

gjort ett gott arbete med att omplacera de 268 personer som sagts upp. Den har följt principen om en god arbetsgivare och bistått vid omplaceringen av den uppsagda personalen genom olika specialarrangemang. För tillfället är omkring 10 personer utan arbete och försvarsmakten bör fortsatt stödja deras försök att få jobb.

Försvarsmaktens partnerskapsprojekt

Statens produktivhetsprogram har tvingat försvarsmakten att minska personalen genom utläggning, eller s.k. partnerskapsprogram. Projektet har framför allt gällt arméns funktioner.

Försvarsmakten har andra, tidigare startade partnerskapsprojekt där samarbetet mellan inte minst flygvapnet och försvarsindustriföretagen i luftfartssektorn har fungerat bra ur båda parter synvinkel sett. Luftvapnet och marinen har begränsade resurser för att utveckla sin egen verksamhet och därför har det fallit sig naturligt för de här försvarsgrenarna att söka ett mycket nära samarbete med försvarsindustrin i vissa fall.

För armén är läget emellertid ett annat. Armén har en stor och kvalificerad personal som genom att effektivisera sitt eget arbete skulle kunna åstadkomma i stort sett samma fördelar som man vill uppnå med olika partnerskapsprojekt. De partnerskapsprojekt som startats under de senaste åren — som projektet KUJA för underhåll av arméns krigsmateriel (se FsUU 6/2007 rd) — har inte gett några nämnvärda kostnadsinbesparingar. Det huvudsakliga skälet till partnerskapsprojektet KUJA förefaller i själva verket vara att få bort 572 årsverken från försvarsförvaltningens ram för att produktivhetsprogrammets mål ska nås. En stor nackdel med partnerskapsprojekten är också att försvarsmakten inte fullt ut kan tillräkna sig eventuella inbesparingar, utan att finansministeriet vill åt hälften av dem till exempel inom datateknik.

Det främsta kriteriet för eventuella partnerskap bör vara att de uppfyller kraven i fredstid och under krig och kraven på en god personalpolitik. Utskottet omfattar redogörelsens ståndpunkt att målet för utveckling av förvaltningsområdet bör vara att utveckla sin egen verksamhet. Partnerskapsprojekt ska bara kunna motive-

ras med operativa och ekonomiska skäl, inte självändamålet att dra ner på sin egen personal. Det är också viktigt att partnerskapsprojektet för underhåll av arméns materiel följs upp, så som föreslås i redogörelsen.

För att kunna upprätthålla ett trovärdigt försvar måste försvarsförvaltningen fortsatt ha tillgång till en tillräckligt stor kvalificerad personal. Det är en stor utmaning i den hårdnande konkurrensen om yrkeskvalificerad arbetskraft. I ett sådant konkurrensläge klarar sig försvarsmakten bara med en bra och ansvarsfull personalpolitik.

Militärpensionerna och livslängdskoefficienten

I början av 2005 infördes livslängdskoefficienten i lagarna om lagfästa arbetspensioner som en ny faktor som påverkar ålderspensionernas storlek. Koefficienten tas i bruk i början av 2010. I enlighet med regeringens program är syftet med reformen att senarelägga pensioneringen med 2—3 år på sikt.

I det allmänna pensionssystemet kompenseras effekterna av livslängdskoefficienten av särskilda tillväxter som ska uppmuntra arbetstagarna att fortsätta längre i arbetslivet. De här kompensationserna ingår så vitt utskottet vet inte i militärpensionssystemet. Kompensationen hindras dels av den obligatoriska avgångsåldern i lagen om försvarsmakten och lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning, dels av den maximipensionstillväxt enligt pensionslagen som inte ingår i de civila pensionerna.

Sakkunniga hävdar att om livslängdskoefficienten tillämpas på militärpensioner, kommer de i framtiden att minska med 15—20 procent. Slutresultatet av allt detta kan i sin tur vara betydligt fler pensionsavgångar från militära tjänster än man räknat med redan 2009. I år kommer det att vara aktuellt för cirka 250 militärer.

Militärpensionssystemet är en central och fast del av försvarsberedskapen. Bara omkring hälften av tjänsterna inom ledningen av krigsförbanden kommer att kunna tillsättas med stamperso-

nal i aktiv tjänst. Genom militärpensionssystemet får man en numerärt tillräckligt stor och till åldern lämplig ledningsreserv för krigsförbanden.

Försvarsutskottet anser att frågan skyndsamt måste avgöras för att grunderna för det välfungerande militärpensionssystemet inte ska raderas. Det gäller att komma överens om att livslängskoefficienten inte tillämpas på militärpensioner nästa år för att man ska hinna klarlägga andra nödvändiga modellösningar.

Den militära specialpersonalens ställning inom försvarsmakten är också förknippad med frågan om tidsbestämda militärtjänster. De togs i bruk i två etapper 1997 och 2001 (se FsUB 1/2001 rd). Syftet med reformen var att öka antalet tidsbestämda militärtjänster i alla militära yrkesgrupper i betydande grad för att också denna väg åtgärda underskottet inom krigsledningen. I 2004 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse räknade man med att omkring 15 procent av den militära personalen 2012 kommer att ha tidsbestämda anställningar.

Det finns vissa problem med de tidsbestämda militärtjänsterna, som det förekommer av inom officersskåren och underofficersskåren. Som exempel kan nämnas anställningsvillkoren och anställningstryggheten. Å andra sidan har försvarsmakten ett klart operativt behov av tidsbestämda tjänster för vissa uppgifter. Problemen med de tidsbestämda militärtjänsterna bör lösas genom förhandlingar mellan försvarsförvaltningen och personalorganisationerna.

Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter

Försvarsmaktens handräckningsuppgifter

Lagen om försvarsmakten anger stödjande av övriga myndigheter som en uppgift för försvarsmakten. Det är ett bra och kostnadseffektivt system att försvarsmakten i största möjliga omfattning ställer sin specialkompetens, sin förmåga och sina resurser till det övriga samhällets förfogande. Upphandlingen t.ex. av NH 90-helikoptrar motiverades med att de kan sättas in vid kris-

situationer i det civila samhället, påminner utskottet. Helikopterverksamheten bör utvecklas så att helikoptrarna kan utnyttjas för att stödja övriga myndigheter i så många olika slag av uppgifter som möjligt.

Försvarsmakten samverkar med olika myndigheter på alla förvaltningsnivåer. Genom samverkan under normala förhållanden läggs grunden för en fast och fungerande samverkan också under störningar och undantagsförhållanden. Försvarsmakten kan i förekommande fall stödja andra myndigheter både i eget land och utomlands och dessutom kan soldater sättas in på uppgifter utifrån EU:s solidaritetsklausul.

Försvarsmaktens kapacitet att stödja andra myndigheter bygger på beredskapsplanering och beredskapsövningar. Försvarsmakten ger nuförtiden olika myndigheter handräckning omkring 400–500 gånger om året. I vissa handräckningsuppgifter, som räddningsuppdrag, är det motiverat att använda även värnpliktiga. För handräckning kan också landskapstrupper användas, som skedde vid eftervården av vattenkrisen i Nokia. Arbetet med att utveckla landskapstrupperna fortsätter som planerat i landskapen och trupperna har god aktionsberedskap trots att man inte har lyckats tillsätta alla manskapsuppgifter enligt planerna.

Tryggande av samhällsviktiga funktioner vid kriser

Mellan krigstillstånd i traditionell mening och fred finns en grå fas av varierande längd. Typiskt för den är hot om eller begränsad användning av militära maktmedel som påtryckningsmetod. I den grå fasen förekommer det också politiska och ekonomiska påtryckningar och olika former av asymmetrisk krigsföring som stör samhällets funktioner. Vid asymmetrisk krigsföring väljs de mest sårbara objekten ut och metoder tillämpas som motståndaren inte har tillräcklig beredskap att avvärja. Den tar sig främst uttryck i internationell terrorism, ambitioner på att skaffa massförstörelsevapen och hot om att använda dem, digitala angrepp och informationskrigföring. Beredskapen för att avvärja asymmetriska hot kräver ett intensivare samarbete mellan så-

väl internationella som nationella säkerhetsmyndigheter, anser utskottet.

Enligt redogörelsen finns det en välfungerande beredskapstradition i Finland som bygger på modellen med ett totalförsvaret. Med totalförsvaret avses alla de militära och civila insatser som ska värna Finlands statliga suveränitet och medborgarnas livsbetingelser och säkerhet inför yttre hot från andra stater eller andra former av hot. Regeringen svarar för att samhället fungerar i alla lägen. Försvarsministeriet har ansvaret för att samordna olika förvaltningsområdens totalförsvarsinsatser. Varje ministerium, ämbetsverk och inrättning svarar för beredningen och genomförandet av totalförsvaret inom sitt respektive ansvarsområde. Modellen har finstipats under decennier och utgör en stabil grund för samordning av den offentliga men också den privata sektorns insatser och medborgarnas frivilliga beredskapsinsatser.

I redogörelsen framhålls det att förändringarna i omvärlden, utvecklingen av förvaltningen och eventuella ändringar i lagstiftningen förutsätter att en övergripande utredning om samhällets beredskap görs under innevarande regeringsperiod. I utredningen ska den nuvarande verksamhetsmodellen för totalförsvaret, TSVF-strategin och programmet för den inre säkerheten och dessutom innehållet, arrangemangen, ledningsförhållandena, ansvaret och genomförandet bedömas. I det sammanhanget ska det också bedömas om det behövs ett nationellt säkerhetsråd.

Utan att föregripa utredningens slutsatser vill utskottet framhålla att den nuvarande samordningsmekanismen fungerar bra. Finland är ett litet land med begränsade resurser. De viktigaste aktörerna inom olika förvaltningsområden är redan nu företrädare i flera överlappande organisationer och i stället för att inrätta helt nya organisationer är det primärt läge att se på hur de nuvarande modeller kan vidareutvecklas. I det fortsatta arbetet bör det också avgöras om termen totalförsvaret behöver ändras för att bättre beskriva vad det är fråga om.

Terrorism och digitala angrepp

När det gäller asymmetriska hot bör försvarsmakten i sin egen verksamhet se till att ha beredskap framför allt för att avvärja digitala nätanfall och bekämpa terrorism. Samordnade överbelastningsattacker mot myndigheternas eller bankernas webbsidor kan inte ses som angrepp mot kritiska samhällsfunktioner, påpekar utskottet. Att webbtjänsten hänger sig räcker ännu inte till för att lamslå samhällets funktioner, även om angrepp av detta slag har ett betydande offentlighetsvärde och de orsakar verklig skada för medborgarna.

Däremot kan det utsätta hela samhället för allvarliga risker om en nätbrottsling lyckas tränga sig in i centrala informationssystem. I Finland försöker man hålla digitala styr- och automationssystem i sär från det öppna datanätet. Man försöker skydda och isolera till exempel system som har med betalningar, energiverk, teleoperatörer, industri och dagligvarulogistik att göra så väl som möjligt. Situationen i Finland är veterligen bättre än i många andra EU-länder.

Försvarsmakten är redan nu väl förberedd för digitala angrepp, erfar utskottet. Försvarsmaktens kritiska system är slutna nät utan sammankoppling med internet. I det här sammanhanget vill utskottet understryka hur viktigt det är att också andra myndigheters kritiska dataförbindelser är så väl skyddade som möjligt. För försvarsministeriets förvaltningsområde har det för 2009 avsatts ett anslag på 197 miljoner euro för att förbättra nätsäkerheten inom hela den offentliga förvaltningen.

Försvarsmakten har en klart myndighetsstödjande uppgift i kampen mot terrorism. Vid utfrågningen av sakkunniga påpekades det att risken för terrorattacker i Finland är mycket låg, men att risken kryper närmare Finland. Utskottet omfattar redogörelsen på den punkten att massförstörelsevapen i händerna på terrorister är ett särskilt hot mot hela det internationella samfundet. Därför är det utomordentligt viktigt att samarbeta globalt för att hindra spridning av massförstö-

relsevapen. Det mest konkreta terroristhotet mot Finland riktar sig mot finländska krishanterings-trupper utomlands.

Hur hotet om terroristangrepp ska avvärjas måste uppmärksammas särskilt i de finländska truppers verksamhetskoncept och utrustning, understryker utskottet.

Militär krishantering

Förändrade krav på krishantering

Krishanteringsstyrkor arbetar under allt mer krävande förhållanden och de har inte tillgång till samma underhåll som i sitt eget land. I ett krisområde finns det många olika slag av aktörer. Lokalbefolkningen accepterar inte nödvändigtvis en krishanteringsstyrka. Utöver stabilisering behövs det ett fungerande samhälle i området. Det kräver ett nära samarbete och samordning mellan militärer och civila. Operationerna är långvariga och kräver ett starkt engagemang från det internationella samfundets sida.

Finland måste räkna med att den militära och civila krishanteringen blir mer krävande i Europas randområden och utanför Europa. Trycket på att öka den internationella krishanteringsinsatsen kan komma att öka. Krishantering kräver snabba multinationella och nationella beslut och tillräckliga militära resurser i högsta beredskap.

Genomförd militärtjänstgöring ger goda förutsättningar för att delta i internationella krishanteringsoperationer, anser utskottet. Det har funnits fler reservister med intresse för krishanteringsuppdrag än vad som kunnat placeras i operationerna. Dessutom har den breda rekryteringsbasen gjort det möjligt att skräddarsy en lämplig truppsammansättning för varje enskild operation.

Betydelsen av en övergripande krishantering

Krishantering kräver nuförtiden att den civila och den militära komponenten är nära samordna-

de. Internationell krishantering består i sin helhet av utvecklingspolitik, tidig varning och konfliktförebyggande, militär och civil krishantering i akutfasen och stabilisering, eftervård av kriser och återuppbyggnad. För återuppbyggnad av ett krisområde krävs det en militär operation för att skapa en säker omvärld där civila aktörer kan fungera effektivt. För att militära operationer ska kunna avslutas med framgång krävs det i sin tur ett inslag av civil krishantering och utvecklingssamarbete. Civil krishantering och utvecklingssamarbete spelar en betydande krisförebyggande roll. Målet för alla internationella organisationer som är involverade i krishantering är en övergripande krishantering.

Utskottet lyfter här fram FN:s resolution 1325, som innehåller konkreta krav på respekt för kvinnors och flickors mänskliga och grundläggande rättigheter i konfliktsituationer. Resolutionens förpliktelser har också samband med krishanteringsaktörernas roll. En av förpliktelserna är att integrera en könsaspekt i fredsbevarande operationer och ge den fredsbevarande personalen specialutbildning i att skydda kvinnor och barn och deras behov och mänskliga rättigheter i konfliktsituationer.

Resurserna för civil krishantering måste absolut ökas i avsevärd grad, så som framhålls i redogörelsen. Om man jämför personalens storlek kommer det alltid att finnas en stor skillnad mellan militär och civil krishantering, påpekar utskottet. Det är mycket lättare att rekrytera personal för militär krishantering eftersom det huvudsakligen sker bland reservister än att rekrytera till exempel tiotals eller hundratals civila experter (poliser, rättsstatsexperter osv.).

Finlands prioriteringar inom militär krishantering

Krishantering är ett viktigt säkerhetspolitiskt verktyg för Finland för att främja stabilitet i konfliktområden i världen. Finland är en säkerhetsproducent snarare än konsument. Krishanteringen kan också anses underlätta en utveckling av det nationella försvaret och förmågan att samarbeta internationellt. Utskottet om-

fattar redogörelsens mål för deltagande i krishanteringsoperationer, men påpekar att det primära kriteriet för deltagande är att kunna bidra till en lösning av kriser. Utbildningsaspekterna är sekundära för vårt deltagande i krishanteringsoperationer.

Finland har sedan mitten av 1990-talet deltagit i militära krishanteringsoperationer under ledning av FN, EU och Nato. Det avgörande för deltagandet har varit var Finland kan göra den bästa hjälpsatsen snarare än vem som står för operationen. Under de senaste åren har Finland deltagit med den största numerära insatsen hittills i de Natoleda operationerna i Kosovo och Afghanistan. Kosovo kommer också inom den närmaste framtiden att vara den operation som deltagandet är störst i.

Det är bra att Finland efter en paus på några år åter deltar med en större avdelning i den FN-leda krishanteringsoperation Minurcat II i Tchad. Det är viktigt att Finland stöder krishantering under FN:s ledning genom att också ställa fram trupper vid sidan av militära observatörer.

Ett nytt inslag i den militära krishanteringen är att Finland deltar i unionens snabbinsatsstyrkor genom stridsgrupper. Erfarenheterna av medverkan i stridsgruppen Tyskland—Holland—Finland 2007 och den nordiska insatsstyrkan under svensk ledning 2008 har till övervägande del varit positiva.

Unionens stridsgrupper har ställt försvarsmakten inför helt nya planerings- och rekryteringskrav utöver kravet på snabb aktionskapacitet. Också det nationella och multinationella övningsavsnitt som föregår stridsgruppernas beredskapsjour har varit betydligt intensivare och långvarigare än normala operationer. Det nära umgänget med de övriga deltagarna i stridsgruppen har möjliggjort för försvarsmakten att skapa nya samarbetsnätverk. Utskottet hänvisar här särskilt till stridsgruppssamarbetet med Holland. Inom ramen för verksamheten har Finland gett de övriga unionsländerna prov på sina truppers höga utbildnings- och kompetensnivå och det har i sin tur bidragit till det nationella försvarsets trovärdighet.

Men stridsgruppskonceptet är inte helt problemfritt. Hittills har det inte gått att fatta ett beslut på unionsnivå om att sätta in stridsgrupper. Alla unionsländer måste ge sitt samtycke till att sända ut en grupp. Utöver kravet på enhällighet försvårar också unionsländernas divergerande syn på hur stridsgrupperna ska finansieras i väsentlig grad möjligheterna att sätta in dem. Diskussionen om ett höjt bidrag till den gemensamma finansieringen av stridsgrupper stampar på stället. Vissa stora unionsländer anser att redan den nuvarande finansiella modellen betyder en oskälig betalningsbörda för dem, trots att de länder som har beredskapsjour de facto svarar för merparten av kostnaderna för operationerna. Utskottet påpekar att samma diskussion pågår kring Natos snabbinsatsstyrkor.

Utskottet ser en stor risk för att unionsländernas intresse och kapacitet för att ställa fram trupper för stridsgrupperna småningom avtar. Risken är särskilt stor för Finland, som rekryterar en stor del av den personal som deltar i stridsgrupperna bland reservister. Försvarsmakten har hittills lyckats sätta in reservister som tjänat i stridsgrupper på andra krishanteringsoperationer när stridsgruppernas beredskapsjour varit över. Familjeskäl och civila yrken gör ändå att arrangemanget inte är helt fritt från problem, för det kan dra ut över sammanlagt 2—2,5 år.

Finlands nästa åtaganden gäller två stridsgrupper i början av 2011. Före det skulle det inte skada med erfarenheter av hur konceptet med stridsgrupper fungerar.

Finansiering av militär krishantering

Det är viktigt att utrustningen och självskyddet för de finländska trupper som deltar i militär krishantering håller högsta möjliga standard.

Försvarsmaktens huvudprincip att utrusta de trupper som sänds ut på militär krishantering med krigsmateriel är bra, anser utskottet. Om operationsförhållandena eller ett bättre självskydd kräver det bör trupperna också utrustas med materiel som inte nödvändigt behövs för att försvara Finland.

Enligt redogörelsen kräver de ökade kraven på krishantering och upprätthållande av nuvarande effektivitetsnivå att anslagen för militär krishantering stegvis höjs till 150 miljoner euro. Förslaget om höjda anslag för militär krishantering motiveras av att Finland på senare år har deltagit i allt svårare och dyrare operationer. Kostnaderna för en finländsk militär i Tchad är tre gånger högre än för en militär på Balkan.

Lagen om militär krishantering (211/2006) möjliggör för 2 000 militärer att delta samtidigt. I praktiken har militärerna under de senaste åren varit max 700—800. För tillfället deltar omkring 700 finländska militärer i olika operationer och de årliga kostnaderna ligger kring 120 miljoner euro.

De ökade kostnaderna för militär krishantering finansieras med den nivåhöjning på 2 procent som redogörelsen föreslår i försvarsförvaltningens ram. Med de här resurserna täcker man emellertid bara in försvarsministeriets andel av utgifterna för militär krishantering, dvs. materiellkostnaderna.

Rekryteringen för krishanteringsoperationer

Antalet intresserade sökande till militära krishanteringsoperationer har minskat på 2000-talet. Men under de allra senaste månaderna har intresset för internationella uppdrag åter ökat. De största problemen med rekryteringen till nya operationer är hur man ska lyckas rekrytera personer med stabs- och stabsofficersutbildning och personer med utbildning för spaning, lednings-

system och transport och underhåll. Rekryteringen av läkare och sjukskötare är också en ständig utmaning.

Reservisternas intresse för att söka sig till militära krishanteringsoperationer har ökat på grund av den allmänna ekonomiska situationen men också på grund av de reformer som genomfördes vid årsskiftet 2008—2009 och som innebär att ersättningarna för utbildningstiden och dagpenningarna från operationerna i Tchad och Afghanistan sågs över. Som ytterligare åtgärder för att underlätta rekryteringen ska fredsbevararnas försäkringsskydd förbättras, bilskattepraxis luckras upp, personal i avsked rekryteras och en sådan lösning för den personal som anställts av försvarsmakten arbetas fram som garanterar att militärer som söker sig till internationella uppdrag kan återgå till sina ursprungliga uppgifter.

För Finlands deltagande i krishantering över lag är det viktigt att anställningsvillkoren i civila och militära krishanteringsuppdrag inte skiljer sig stort från varandra. Finland har begränsat med resurser att delta i krishantering och lönekonkurrensen är till skada för en övergripande samordning av krishanteringen.

Utlåtande

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 15 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Korkeaoja /cent
vordf. Olli Nepponen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Juha Hakola /saml
Reijo Kallio /sd
Saara Karhu /sd
Inkeri Kerola /cent
Jaakko Laakso /vänst

Reijo Laitinen /sd
Juha Mieto /cent
Lauri Oinonen /cent
Reijo Paajanen /saml
Sirpa Paatero /sd
Sari Palm /kd
Eero Reijonen /cent
ers. Eero Akaan-Penttilä /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Den parlamentariska uppföljningsgruppen för redogörelsen nådde i juni i fjol samförstånd om försvarsutgifternas nuvarande nivå. Gruppens ståndpunkt var att den ska garanteras. Samtidigt konstaterade gruppen att statsekonomi står inför så pass stora utmaningar att det i praktiken inte är möjligt att låta försvarsutgifterna öka mer än utgiftsramen för övriga förvaltningsområden medger. Efter uppföljningsgruppens ställningstagande har den ekonomiska situationen försämrats avsevärt och problemen för den offentliga ekonomin förvärrats.

Regeringen Vanhanen tog avstånd från den parlamentariska uppföljningsgruppens prioriteringar utan att det väckte vidare diskussion i partierna. Vid utfrågningen av sakkunniga framfördes det inte heller några nya synpunkter som skulle ha förklarat kovändningen. En majoritet i försvarsutskottet ger i sitt utlåtande sitt stöd åt regeringens prioriteringsmiss, även om den redan hänvisar till den möjligheten att resurslöftet inte nödvändigtvis kan infrias under nästa valperiod. I vilket fall som helst är det ohållbart att lova höja en höjning av försvarsutgifterna med två procent i reella termer i ett läge där det inom

regeringen talas om att de offentliga utgifterna måste skäras ner.

Regeringens prioritering ger fel signal till utvecklingen av försvarsmakten och är till skada för en ansvarsfull utveckling av försvarsmakten på sikt. De orealistiska löften om ökade utgifter kan leda till överdimensionerade upphandlingsprogram som det kan vara svårt att frigöra sig från och som tvingar försvarsmakten till oändamålsenliga besparingar i andra utgifter. Konsekvenserna kan vara mycket skadliga för försvarsmaktens dagliga arbete.

Med hänsyn till de ekonomiska utsikterna bör man nu gå till väga så att det tidigare parlamentariska samförståndet om att försvarsutgifterna bör stå kvar på nuvarande nivå kan säkras. Det betyder klart småskaligare rustningsprogram under de närmaste åren än vad regeringen har tänkt sig. Överallt i världen måste man nu pruta på rustningsprogrammen på samma sätt och det äventyrar på intet sätt vårt trovärdiga försvar.

Förslag

Vi föreslår därför

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 15 maj 2009

Reijo Laitinen /sd
Saara Karhu /sd

Reijo Kallio /sd
Sirpa Paatero /sd

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Enligt regeringen Vanhanens säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse har Nordatlantiska fördragsorganisationen Nato "en upprätthållande och främjande effekt på säkerheten och stabiliteten". Dessutom är Natos mål "för att främja internationell stabilitet och säkerhet överensstämmande med Finlands och Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitiska mål". Regeringen ser inga problem med Natos utvidgning.

De som skrivit ihop redogörelsen anser att militäralliansen "allt tydligare har förändrats till en vidsträckt säkerhetspolitisk multilateral organisation som bedriver krishantering". Enligt författarna kräver förändringen inom militäralliansen att Finland "samarbetar allt intensivare" med Nato.

Deltagandet i det samarbete och den krishantering som Nato erbjuder sina partner stöder enligt redogörelsen utvecklingen av Finlands militära kapacitet och internationella kompatibilitet och "ökar Finlands säkerhet". I redogörelsen framhålls att deltagande i Natos snabbinsatstyrkors supplementära verksamhet kräver att Finland utvecklar sin egen snabbinsatskapacitet. Finland utvecklar redan nu "sin militära kapacitet enligt Natostandarderna".

Militär alliansfrihet för Finlands del ses bara som något negativt i redogörelsen: "Eftersom Finland inte hör till någon militärallians kan man inte använda utomstående militärt stöd som grund för planeringen av det militära försvaret". Det sägs inte ett ord om de positiva effekterna av militär alliansfrihet.

Redogörelsen konstaterar att Finland som medlem av Nato skulle få alliansens säkerhetsgarantier enligt artikel 5, men den problematiserar dem inte på något vis. Den talar till exempel inte om vem eller vilka som konstaterar att en sådan situation föreligger som realiserar säkerhetsgarantierna. I redogörelsen hänvisas det bara till utrikesministeriets Natoutredning och häv-

das att ett medlemskap har en förebyggande, säkerhetsförstärkande effekt för Finland.

Redogörelsen kallar hovsamt militäralliansen för allians och nämner att Finland som Natomedlem skulle få delta fullt ut i alliansens beslutsfattande.

I redogörelsen listas också andra s.k. fördelar med ett Natomedlemskap; som medlem skulle Finland få delta i sammanslutningens försvarsplanering och försvarsmaterielsamarbete. Det "förbättrar den finska försvarsförmågan och kompatibiliteten i uppgifter inom det nationella försvaret, myndighetssamarbetet och den internationella krishantering". Som medlem skulle Finland också delta i alliansens militära försörjningsberedskapsarrangemang.

Ett medlemskap främjar enligt redogörelsen dessutom Finlands internationella räddningstjänstsamarbete, förstärker förmågan att ta emot internationellt bistånd och är till nytta för den finska försvarsindustrin.

Det finns alltså "också i fortsättningen starka grunder för att överväga ett finskt Natomedlemskap".

Att främja säkerheten och stabiliteten i norra Europa sägs vara ett centralt mål för den finska säkerhets- och försvarspolitiken. Men redogörelsen tar inte alls ställning till om ett Natomedlemskap främjar målet eller inte.

Där hänvisas till Rysslands kritiska attityd till att Nato eventuellt vidgas till OSS-området, men Rysslands kritiska attityd till Finlands eventuella Natomedlemskap förbigås helt. Den nämns över huvudtaget inte.

Effekterna av Finlands eventuella Natomedlemskap för relationerna med Ryssland bedöms inte alls, inte heller medlemskapets effekter för den säkerhetspolitiska situationen i Östersjöområdet och Nordeuropa.

Författarna medger nog att Finlands eventuella Natomedlemskap kan få återverkningar för säkerhetssituationen i Nordeuropa och närområde-

na, men de säger ingenting om hurdana återverkningar det är fråga om.

Effekterna av ett finländskt Natomedlemskap för säkerhetssituationen i Östersjöområdet och Nordeuropa liksom för relationerna mellan Finland och Ryssland har helt enkelt kvitterats med tystnad. Försvarsministeriets överdirektör Pauli Järvenpää ser enbart positiva verkningar.

Enligt redogörelsen återspeglar sig "Rysslands användning av militära maktmedel i Georgien på säkerhetstänkandet också i Finlands när-områden. Detta kan leda till att försvarsarrangemangen omvärderas i synnerhet i de baltiska länderna".

Vad redogörelsen inte talar om är att de baltiska staterna strävar att stärka Natos infrastruktur i sina områden. De är missnöjda med Natos säkerhetsgarantier och har också sökt bilaterala säkerhetspolitiska arrangemang med Förenta staterna och inte ens uteslutit att Förenta staterna inrättar militärbaser i området.

Författarna har inte velat ta ställning till vad en omvärdering av försvarsarrangemangen innebär för säkerheten i Östersjön, Finlands närområden och hela Nordeuropa i ett större sammanhang.

"När man överväger ett medlemskap bör det också bedömas vilken verkan Natoländernas inriktning från värnplikt mot yrkesarméer skulle ha på det finska försvarssystemet", konstaterar redogörelsen. Också den bedömningen uteblir; det konstateras bara att "också som medlem i Nato skulle Finland själv besluta om de centrala principerna för sitt försvar".

Försvarshögskolan bedömer i en studie om konsekvenserna av en militär allians för Finlands försvarsstrukturer att det skulle öka trycket på att avstå från allmän värnplikt och territoriellt försvar. Också försvarsminister Seppo Kääriäinen noterade för några år sedan att Finlands eventuella Natomedlemskap med tiden skulle öka trycket på att ersätta värnplikten med en yrkesarmé och leda till att det territoriella försvarssystemet körs ner.

Redogörelsen bemödar sig inte heller om att klarlägga kostnaderna för ett Natomedlemskap. Den konstaterar visserligen att Nato rekomen-

derar sina medlemmar att använda två procent av bruttonationalprodukten på försvaret. "År 2007 uppfyllde fem av Natos 26 medlemsländer detta mål". Författarna anser uppenbarligen —utan att motivera sin ståndpunkt — att Finland kan avvika från Natos rekommendationer.

Meningen är att utvidga samarbetet med Nato på alla områden. Redogörelsen nämner Natos verksamhet inom den civila beredskapen och att "Finland förväntas delta i den på ett mångsidigt sätt". Det sägs inte vem som väntar sig att Finland deltar i Natos civila beredskap.

Om man ska tro redogörelsen tänker Finland inom de närmaste åren utvidga sitt samarbete med Nato avsevärt också i andra sektorer.

"Finland ökar sitt deltagande i Natos verksamhet för främjande av stabiliteten och utvecklingen av försvarssektorerna i partnerskaps- och samarbetsländerna. I Natos yttre förbindelser betonas dessutom betydelsen av Natos frivilliga fonder för partnerskap för fred.

Finland deltar i ökad omfattning i Natos stabilitetsfrämjande verksamhet och de frivilliga fonderna, så att projekt av central betydelse för Finland prioriteras.

Finland fortsätter delta i Natos verksamhet inom det civila området och räddningstjänsten liksom även i beredskapsplaneringen i syfte att utveckla den nationella kompetensen.

Civila och militära experters deltagande i uppgifter i Natos huvudkvarter och Natostaber och i utbildning ökas när det är ändamålsenligt och tjänar Finlands syften.

Finland fortsätter utveckla samarbetsformerna och effektivisera dialogen med Nato".

Sammantaget kommer författarna inte med en enda kritisk kommentar till Finlands eventuella Natomedlemskap eller samarbete med Nato. Man kan på goda grunder säga att regeringen Vanhanens säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse är en Natoredogörelse.

Det kostar omkring tusen miljoner euro att s.a.s. uppdatera Hornetplanen och förse dem med ny utrustning. Nästan lika mycket måste läggas ut för att upphandla nya missil- och radar-system. Dessutom tänker man höja försvarsanslagen med ytterligare två procentenheter utöver

de redan tillämpade exceptionella indexhöjningarna räknat från 2011.

Regeringen Vanhanen står i begrepp att höja försvarsanslagen på ett sätt som den offentliga ekonomin under den internationella finanskrisen inte klarar av utan nedskärningar i andra anslag.

Vänsterförbundet godkänner inte den automatik för höjning av försvarsanslagen som finns inbyggd i redogörelsen.

Förslag

Jag föreslår att riksdagen godkänner följande motiveringsuttalanden:

Finlands Natomedlemskap skulle få negativa konsekvenser för det säkerhets-

politiska läget Östersjöområdet och hela Nordeuropa. Medlemskapet skulle få negativa konsekvenser också för relationerna mellan Finland och Ryssland. Därför kräver riksdagen att Finland också i fortsättningen står militärt alliansfritt.

Regeringen tänker höja försvarsanslagen med ytterligare två procentenheter utöver de redan tillämpade exceptionella indexhöjningarna räknat från 2011. Riksdagen anser att det inte finns några grunder för att godkänna en ny höjningsautomatik i det förvärrade ekonomiska läget.

Helsingfors den 15 maj 2009

Jaakko Laakso /vänst

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

Den primära utgångspunkten för Finlands säkerhets- och försvarspolitik bör vara att hela landet ska försvaras. Försvarsmakten bygger på allmän värnplikt och ska med sin nuvarande garnisonsstruktur upprätthållas och utrustas så väl som möjligt utan avkall på säkerhet och funktionskapacitet.

Den ekonomiska nedgång som började 2008 har ställt landets ekonomi inför en ny situation. Det är inte hållbart att en budgetsektor permanent får mer finansiering. Den parlamentariska säkerhets- och försvarspolitiska uppföljningsgruppens syn är fortsatt aktuell.

Prisutvecklingen inom försvarsmaterielindustrin måste bevakas noga i det rådande ekonomiska läget. Försvarsmakten måste utvecklas långsiktigt och försvarsmaktens budgetutveckling på ett balanserat sätt knyts till den ekonomiska utvecklingen i samhället som helhet och alla andra samhällsfunktioner. Den globala ekonomin och de senaste vändningarna i krishante-

ringen bör vägas in i finansieringen av försvarsmakten och fördelningen av resurser mellan försvarsmaktens tre huvudgrenar. I framtiden gäller det att beakta hur de ekonomiska resurserna i försvarssektorn fördelas efter 1/3-principen mellan personal, operationer och materiel.

Förslag

Således föreslår jag

att riksdagen ska kräva att den totala finansieringen av försvaret tryggas utan större omorganiseringar för att en trovärdig försvarskapacitet ska kunna upprätthållas, utvecklas och utnyttjas, vilket förutsätter att hänsyn tas till den årliga höjningen i pris- och kostnadsnivå liksom till den årliga höjning som riksdagen beslutat om för de kommande fyra åren i ramarna för statsfinanserna.

Helsingfors den 15 maj 2009

Sari Palm /kd