

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN
OM FÖRSVARSMAKTENS DELTAGANDE I UPPGIFTER I NATOS KOLLEKTIVA FÖRSVAR I
FREDSTID 2024

Statsrådet överlämnar till riksdagen en redogörelse enligt 3 § i lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet (418/2017) om Försvarsmaktens deltagande i uppgifter i Natos kollektiva försvar i fredstid 2024. Deltagandet har beretts i samarbete mellan försvarsministeriet och utrikesministeriet.

Uppgifter i Natos kollektiva försvar i fredstid

Viktiga uppgifter i Natos kollektiva försvar i fredstid är de så kallade framskjutna markstyrkorna (Forward Land Forces), som tidigare kallades den förstärkta framskjutna närvaron (enhanced Forward Presence), de stående maritima styrkorna (Standing Nato Maritime Group och Standing Nato Mine Counter Measures Group) och luftförsvaret (Air Policing, Air Shielding). Genom att upprätthålla dessa funktioner i fredstid visar Nato sin beredskap och försvarsförmåga. Uppgifterna i det kollektiva försvaret i fredstid är en viktig del av Natos grundtanke, enligt vilken alla allierade förbereder sig på att stödja varandra i genomförandet av avskräckning och försvar inom hela alliansens område. Nästan alla Natoländer deltar i uppgifter i det kollektiva försvaret i fredstid antingen genom stående bidrag eller genom regelbunden rotation.

Natos förstärkta framskjutna närvaro inrättades 2016 i de baltiska länderna och Polen som en reaktion på den försämrade säkerhetssituationen. När Ryssland inledde anfallskriget mot Ukraina i februari 2022 stärkte Nato de nuvarande stridsförbanden och inrättade fyra nya stridsgrupper i Ungern, Slovakien, Bulgarien och Rumänien, vilket innebär att Nato har framskjutna markstyrkor i alla länder längs alliansens östliga delar förutom i Finland och Norge.

År 2022 beslutade de allierade att börja öka stridsförbandens storlek från bataljoner (300–1 000 soldater) till brigader (2 000–5 000 soldater) samtidigt som man började utveckla dem från stridsgrupper inom den förstärkta framskjutna närvaron till markstyrkor inom det framskjutna försvaret.

Natos stående maritima styrkor består av fyra styrkor. Nato har två stående maritima styrkor (*Standing NATO Maritime Groups, SNMG 1 och 2*) och två stående minröjningsstyrkor (*Standing Nato Mine Countermeasures Groups, SNMCMG 1 och 2*), vilka ingår som en del i Natos snabbinsatsstyrka. De stående fartygsstyrkorna leds av Natos marinstab och står i enlighet med Nordatlantiska rådets beslut till förfogande för alla Natos uppgifter från övningar till insatser inom alliansens hela marina ansvarsområde. De maritima styrkorna är multinationella, integrerade marina styrkor i omedelbar beredskap.

Natos uppgifter inom luftförsvaret sköts genom Air Policing- och Air Shielding-funktionerna. Air Policing är en del av det integrerade luft- och robotförsvarets verksamhet i fredstid, genom vilken man sörjer för bevakningen av luftrummet och reagerar på eventuella kränkningar av luftrummet. Natos Air Policing liknar till sin funktion den nationella verksamheten för övervakning och trygghet av den territoriella integriteten.

Natos Air Shielding-verksamhet genomförs i Rumänien, Bulgarien och Svarta havet med luftfartyg och luftvärnsenheter. De enheter som deltar i Air Shielding-verksamheten har till uppgift att delta i luftbevakningens beredskapsverksamhet (Air Policing), i patrullflygningar med bestyckade plan under ledning av Natos integrerade luft- och robotförsvaret samt i övningar och skapandet av avskräckning.

Finlands förhållningssätt till deltagandet i uppgifter i Natos kollektiva försvar i fredstid

Deltagande i uppgifter i Natos kollektiva försvar i fredstid hör till de allierades verksamhet och är en viktig del av utvecklingen av Finlands verksamhetsprofil särskilt i början av

Natomedlemskapet. För Finland är det viktigt att konkret visa engagemang och ansvarstagande i fråga om alliansens avskräckning och försvar i enlighet med 360-gradersperspektivet inom hela alliansens område. Deltagandet i uppgifterna är en del av alliansens ansvarsfördelning och främjar också Finlands snabba integrering i Nato.

De allierades aktiva deltagande i uppgifter i Natos kollektiva försvar i fredstid är en signal om enighet och stärker den avskräckande effekten. Deltagandet i uppgifter i Natos kollektiva försvar i fredstid bör ses som en del av de allierade ländernas normala verksamhet, där militära resurser ställs till alliansens förfogande för genomförande av avskräckning och försvar. Samtidigt har deltagandet konsekvenser för Finlands internationella förbindelser och för våra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska partnerskap. Deltagandet i uppgifter i Natos kollektiva försvar i fredstid är ett sätt för Finland att bidra till alliansens åtgärder för att stärka säkerhetsmiljön.

Det viktigaste innehållet i och målen med deltagandet 2024

Försvarsmakten har för avsikt att inom ramen för Natos kollektiva försvar i fredstid delta i uppgifter inom Natos stående minröjningsstyrka med ett fartyg av Katanpääklass med högst 40 personer på Östersjön 1.4.-31.5.2024 och i Natos kollektiva försvar i fredstid Air Shielding-uppgifter i Rumänien, Bulgarien och Svarta havet med en avdelning flygplan bestående av högst åtta jaktplan och högst 100 personer 3.6.-31.7.2024. Avsikten är att beslut om deltagande ska fattas med stöd av lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet. Avsikten är inte att i detta skede delta i Natos markstyrkor.

Deltagande i Natos minröjningsstyrka på Östersjön

Deltagandet i minröjningsstyrkans uppdrag på Östersjön är ett tecken på ansvarstagande för säkerheten i vårt närområde. Finland har konsekvent framhåvt att vårt Natomedlemskap ökar stabiliteten i Östersjöområdet.

Den viktigaste uppgift som Natos stående minröjningsstyrka 1 har är att röja historiska sjöminor. Till dess övriga uppgifter hör bland annat deltagande i Natos och fartygsstyrkornas övningar och i övningar där man rör sig på minfarliga områden samt utveckling av minröjningstaktiken och minröjningsdoktrinen. Med minröjningsstyrkan visar Nato sin beredskap, ökar sin avskräckande effekt och möjliggör gemensamma övningar för styrkorna. Minröjningsstyrkans verksamhet består av Natos och partnerlandets övningar som genomförs i insatsområdet samt av hamn- och underhållsperioder mellan dessa. Minröjningsstyrkans fartyg anlitar Natos underhållssystem och nationella underhållssystem.

Styrkan leds från ett ledningsfartyg av en av medlemsstaterna utsedd befälhavare som utnämns till denna uppgift av befälhavaren för Natos sjöstridskrafter och som stöds i uppgiften av en stab. I uppdraget som en del av Natos stående minröjningsstyrka kommer fartyget av Katanpääklass att genomföra maritima insatser inom ramen för de uppgifter som anförtrotts styrkan. Deltagandet möjliggör dessutom övningar i Natos verksamhetsätt och taktik samt utveckling av styrkornas förmågor och samverkansförmåga.

Avsikten är att Försvarsmaktens deltagande i verksamheten vid Natos stående minröjningsstyrka 1 på Östersjön med Marinens fartyg i Katanpääklass ska infalla våren 2024 och att deltagandet utöver insatsen även ska omfatta inplanerad förberedande och fortsatt verksamhet. Avsikten är att det finländska fartygets deltagande våren 2024 ska genomföras på Östersjön. Deltagandet har preliminärt samordnats med verksamhetsplanen för Natos fartygsstyrka och planen kan ändras i takt med att planeringen framskrider.

Avsikten är att Försvarsmaktens deltagande 2024 med högst 40 personer ska genomföras med stamanställd fartygspersonal och med avtalsbundna soldater som anställs separat ur reserven. Enligt planen ska de avtalsbundna soldaterna användas i besättningsuppgifter i stället för värnpliktiga som det inte är möjligt att använda under deltagandet.

Deltagande i Natos Air Shielding-uppgifter

Deltagandet i Air Shielding-verksamheten kommer att konkret påvisa Finlands beredskap att bemöta de sydligare medlemsstaternas oro för säkerheten med anledning av Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Svartahavsregionens strategiska betydelse inom Nato har ökat och Nato har stärkt sin verksamhet i regionen. Eftersom även Ukraina har lyft fram säkerhetssituationen i Svarta havet skulle Försvarsmaktens deltagande i uppdrag i regionen också till denna del stärka stödet till Ukraina. Deltagandet i dessa uppdrag genomförs i samarbete med Storbritannien, vilket för sin del främjar det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet mellan Finland och Storbritannien.

Avsikten är att Försvarsmakten ska delta i Natos Air Shielding-uppgifter i Rumänien, Bulgarien och Svarta havet sommaren 2024.

I Rumänien ska Flygvapnet bedriva flygutbildnings- och övningsverksamhet, delta i flygningar vid Natos övningar i närområdet, genomföra övningar med luftvärnsenheterna i området och visa på Natos närvaro i området. Luftbevakningens beredskapsverksamhet (Air Policing) kommer att genomföras turvis med Storbritannien. Insatsen består av uppskattningsvis fyra beredskapsveckor med bestyckade F/A-18-plan.

Den finländska avdelningen flygplan består av högst åtta FA/A-18-plan och högst 100 personer. Enligt den nuvarande planen ska deltagarna i sin helhet utgöras av stampersonal.

Finlands avdelning flygplan kommer att vara stationerad vid flygbasen Mihail Kogalniceanu i sydöstra Rumänien. Air Policing-uppdrag kommer att utföras i områden med låg risk i områden inom Natoländernas territorium (Rumänien, Bulgarien) och på Svarta havets internationella vatten. Övningsflygningarna kommer att göras inom de övningsområden som reserverats för ändamålet i Rumäniens och Bulgariens luftrum.

Uppdraget utförs under ledning av Natos militära kommandostruktur. Avdelningen flygplan kommer att stå under ledning av Natos kommandostruktur för den tid uppdraget pågår. Nato ges ledningsansvaret för att använda den finländska avdelningen för Air Policing-uppdrag, inklusive tillhörande bruk av vapenmakt. Detta innebär att beslut som hänför sig till bruket av vapenmakt fattas med stöd av de befogenheter som Nordatlantiska rådet har godkänt. Försvarsmakten kan dra tillbaka styrkan från uppdraget om detta krävs med tanke på det nationella försvaret.

Bruk av vapenmakt

I 12 a § i lagen om försvarsmakten föreskrivs det om behörighet och användning av maktmedel vid lämnandet av internationellt bistånd eller deltagande i samverkan och i annan internationell verksamhet. Enligt paragrafens 1 mom. har den personal som deltar i lämnandet av internationellt bistånd eller i samverkan vid utförande av uppdrag den behörighet som grundar sig på folkrätten och som bestäms av den som begär internationellt bistånd eller en part i samverkan samt rätt att använda de maktmedel som är nödvändiga med tanke på uppdraget. Maktmedel får endast användas i den mån och så länge de är behövliga med tanke på uppdraget, godtagbara i förhållande till uppdragets mål och förenliga med de regler om användning av maktmedel som har fastställts för uppdraget. Bestämmelser om excess i samband med användning av maktmedel finns i 4 kap. 6 § 3 mom. och 7 § i strafflagen (39/1889).

I verksamheten för Natos minröjningsstyrka (SNMCMG1) iakttas de befogenheter som godkänts av Nordatlantiska rådet (Nato Rules of Engagement, Nato ROE) utifrån vilka det för fartygsstyrkan har formulerats en egen order om användning av maktmedel som gör det möjligt för dem att tillgripa vapenmakt för att skydda den samlade minröjningsstyrkans verksamhet för hot som den utsätts för.

För eventuell användning av vapenmakt på nationalstaternas territorialvatten ansvarar alltid den nationalstat som äger territorialvattnet, utom när det rör sig om självförsvar. Självförsvar omfattar här också andra Natofartyg som ingår i fartygsstyrkan.

I Air Policing-verksamheten inom Natos Air Shielding-verksamhet iakttas de befogenheter som Nordatlantiska rådet har godkänt (Nato ROE). Enligt Försvarsmakten motsvarar befogenheterna de befogenheter enligt Finlands nationella lagstiftning som utövas vid övervakningen och tryggheten av den territoriella integriteten.

I Air Policing-verksamheten ger Nato ROE jaktplanen befogenhet att använda minsta möjliga våld inom Natos ansvarsområde, som i detta fall omfattar delar av medlemsstaterna Rumäniens och Bulgariens luftrum. De finländska jaktplanen är under uppdragen utrustade på samma sätt som vid den nationella övervakningen och det nationella tryggheten av den territoriella integriteten.

Insatsens säkerhetsläge och riskbedömning

Verksamheten inom Natos stående minröjningsstyrka utsätts inte för något särskilt hot i jämförelse med normal internationell övningsverksamhet eller normala uppgifter för att trygga den territoriella integriteten. De mest sannolika riskerna hänför sig till händelser som äventyrar säkerheten under insatsen, insjuknanden eller olycksfall i sjötjänst. Underrättelsehotet mot verksamheten är emellertid konstant och på hög nivå.

Det direkta militära hotet i Östersjöområdet bedöms för närvarande vara på låg nivå. Västs militära närvaro och aktivitet drar dock till sig motåtgärder.

Den allmänna risknivån vid deltagandet i Air Shielding-uppdraget i Rumänien inom ramen för Natos kollektiva försvar i fredstid motsvarar risknivån för de uppgifter för tryggheten av den territoriella integriteten som genomförs i Finland, med vissa tillägg som nämns nedan. I förhållande till verksamheten i Finland kommer insatsen att genomföras närmare en aktiv krigzon, men patrulleringsuppdrag inom ramen för luftbevakningen kommer att genomföras endast i havsområden med låg risk och i områden inom Natoländernas territorium. Att det förekommer provokationer i samband med patrulleringsuppdrag inom luftbevakningen är möjligt, om än osannolikt. Förutom provokationer kan det också förekomma oprofessionell flygverksamhet, såsom man har observerat i luftrummet över Svarta havet. Riskerna i samband med övningarna inom Air Shielding-verksamheten motsvarar dem som gäller vid andra internationella övningar. Dessutom är risken för att utsättas för omfattande påverkan högre i Rumänien än i Finland till den del som gäller den markbundna verksamheten.

I ett säkerhetsläge som eventuellt ännu kan komma att skärpas kan man inte utesluta direkta militära hot mot Natos minröjningsstyrka eller mot de styrkor som utför Air Shielding-uppgifter.

Finland förbereder sig på eventuella illasinnade försök att påverka under beredningen och genomförandet av deltagandet i fredstida uppgifter, liksom också i och med deltagandet i Natos övriga funktioner.

Kostnaderna för Finlands deltagande

Kostnadsberäkningen avseende marinens deltagande med ett fartyg av Katanpääklass i Natos kollektiva försvar i fredstid i Östersjön i uppgifter inom den stående minröjningsstyrkan uppgår till 4,7 miljoner euro, vilket innefattar personalkostnader till ett belopp av 0,5 miljoner euro och materielkostnader till ett belopp av 4,2 miljoner euro.

Kostnadsberäkningen avseende Finlands deltagande med en avdelning av Flygvapnets jaktplan i Natos kollektiva försvar i fredstid i Rumänien i Air Shielding-uppgifter uppgår till cirka 3 miljoner euro, vilket innefattar personalkostnader till ett belopp av 1,6 miljoner euro, logistikkostnader till ett belopp av 0,7 miljoner euro samt kostnader för inkvartering, hyreskostnader samt kostnader för byggande av en flygbas till ett belopp av 0,6 miljoner euro. Flygtimmarna anses vara inkluderade i Flygvapnets årliga kvot.

Deltagandet i Natos kollektiva försvar i fredstid finansieras med anslag under försvarsministeriets förvaltningsområde. Behovet av tilläggsanslag till följd av uppgifterna behandlas i samband med beredningen av tilläggsbudgeten.

Förfarande

Enligt 12 § 1 mom. i lagen om försvarsmakten (551/2007) kan Försvarsmakten lämna en annan stat, Europeiska unionen eller en internationell organisation bistånd som hör till Försvarsmaktens verksamhetsområde samt delta i samverkan med en annan stat, Europeiska unionen eller en internationell organisation eller i annan internationell verksamhet med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga och av andra folkrättsliga regler.

I lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet (418/2017) föreskrivs det om beslutsfattandet i olika betydelsefulla situationer som avser internationellt bistånd och internationellt samarbete. Med stöd av 1 § tillämpas lagen på beslutsfattande om lämnande av internationellt bistånd till en annan stat, till Europeiska unionen eller till en internationell organisation samt på samverkan med en annan stat, Europeiska unionen eller en internationell organisation.

Lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet tillämpas enligt dess 1 § på beslutsfattande om lämnande av internationellt bistånd och samverkan, i fråga om bistånd eller verksamhet

- 1) som grundar sig på artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,
- 2) som grundar sig på artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen,
- 3) som inbegriper betydande militära resurser,
- 4) som kan inbegripa användning av militära maktmedel,
- 5) som är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende, eller
- 6) som är vittsyftande och principiellt viktigt.

I Försvarsmaktens deltagande i Natos Air Shielding-uppgifter och i uppgifter inom Natos minröjningsstyrka år 2024 rör det sig om verksamhet som kan inbegripa användning av militära maktmedel på det sätt som beskrivs i föregående avsnitt. De jaktplan och minröjningsfartyg som

utför uppgifterna är beväpnade. Deltagandet är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende.

Avsikten är att republikens president med stöd av 2 § 1 mom. i lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet och utifrån statsrådets förslag till avgörande ska fatta beslut om Försvarsmaktens deltagande, i överensstämmelse med 1 § 1 mom. 4 och 5 punkten i den lagen, i Air Shielding-uppgifter inom Natos kollektiva försvar i fredstid i Rumänien, Bulgarien och Svarta havet och i uppgifter inom Natos stående minröjningsstyrka i Östersjön år 2024.

Enligt 3 § i lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet ska statsrådet innan ett beslut enligt 2 § fattas höra riksdagens utrikesutskott, om biståndet eller verksamheten kan innebära användning av militära maktmedel. Om beslutet gäller en särskilt krävande situation, ska statsrådet höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken innan beslut fattas.

I vilken ordning riksdagen ska höras bestäms av insatsens faktiska karaktär (RP 72/2016 rd). Enligt regeringens proposition betraktas som en särskilt krävande situation till exempel bistånd som inbegriper militära maktmedel när bedömningen är att det med beaktande av omständigheterna i aktionsområdet innebär betydande risker att genomföra biståndet. Redogörelseförfarandet är också då nödvändigt när det är fråga om att lämna eller begära militärt maktmedelsbistånd med stöd av EU:s klausul om ömsesidigt bistånd. När det ska avgöras i vilken ordning riksdagen ska höras bör det enligt regeringens proposition göras en övergripande lägesbedömning och också målen, uppdragen och tillvägagångssättet beaktas. I regeringens proposition konstateras det att den till innehållet vida bestämningen "särskilt krävande situation" för behandling av militärt maktmedelsbistånd i riksdagens plenum i praktiken ska tolkas och tillämpas i ett brett perspektiv på det sätt som grundlagsutskottet har förutsatt, så att riksdagens möjligheter att påverka säkerställs (GrUU 54/2005 rd, s. 5-6).

Deltagandet i Air Shielding-uppgifter i Natos kollektiva försvar i fredstid i Rumänien, Bulgarien och Svarta havet och i minröjningsstyrkans verksamhet i Östersjön bör betraktas som en i 3 § i lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet avsedd särskilt krävande situation: utifrån en risk- och hotbedömning medför verksamheten i nuläget inga betydande risker. Det kan dock inte uteslutas att situationen blir mer krävande under den tid som insatsen pågår. I ett säkerhetsläge som eventuellt ännu kan komma att skärpas kan man inte utesluta direkta militära hot mot Natos minröjningsstyrka eller mot de styrkor som utför Air Shielding-uppgifter. I Air Shielding-uppgifterna rör det sig om verksamhet för att bevaka och trygga integriteten för Natoländernas luftrum, i sista hand genom maktmedel. I förhållande till verksamhet i Finland kommer insatserna inom Air Shielding-uppgifterna att genomföras närmare en aktiv krigszon. Uppgifterna inom Natos stående minröjningsstyrka omfattar för närvarande normala åtgärder som fartyg vidtar i fredstid, genom vilka Nato visar sin beredskap, ökar sin avskräckning och övar sina styrkor. Natos stående minröjningsstyrka är dock en operativ beredskapsenhet och del av Natos snabbinsatsstyrkor som leds av Nato och som i enlighet med Nordatlantiska rådets beslut står till förfogande för alla Natos uppgifter. Också de uppgifter som planerats för det finska fartyget inom Natos stående minröjningsstyrka kan således ändras, om situationen kräver det. Statsrådet samråder därmed med riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken i enlighet med 3 § i lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet.