

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2007 rd

Berättelse om regeringens åtgärder under år 2006

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 april 2007 berättelsen om regeringens åtgärder under år 2006 (B 4/2007 rd) till utrikesutskottet för beredning till den del den gäller utrikes- och säkerhetspolitiken. Utskottet har också behandlat utrikesministeriets berättelse om utvecklingssamarbetet för 2006.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikeshandels- och utvecklingsminister Paa-vo Väyrynen
- försvarsminister Jyri Häkämies
- statssekreterare Risto Volanen och säkerhetschef Timo Härkönen, statsrådets kansli
- statssekreterare Pertti Torstila, understatssekreterare Markus Lyra, ambassadör Antti Sierla, ambassadör Teemu Tanner, avdel-

ningschef Ritva Koukku-Ronde och biträdande avdelningschef Anne Sipiläinen, utrikesministeriet

- överdirektör Antti-Juha Pelttari, inrikesministeriet
- avdelningschef Pauli Järvenpää, försvarsministeriet
- försvarsmaktens kommandör Juhani Kaskeala
- överste Esa Pulkkinen, Huvudstaben
- direktör Ari Kerkkänen, Krishanteringscentralen
- chef för internationellt bistånd Kalle Löövi, Finlands Röda Kors
- generalsekreterare Anne Palm, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto — KATU
- generaldirektör Kemal Dervis, FN:s utvecklingsprogram (UNDP)
- vikarie för FN:s generalsekreterares särskilda sändebud i Liberia Jordan Ryan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utrikesutskottet har behandlat berättelsen med särskild fokus på krishantering. I sitt betänkande (UtUB 19/2006 rd) om den föregående berättelsen behandlade utskottet Rysslandsfrågor.

Krishantering

Förändringar

När Finland började medverka i krishantering för mer än 50 år sedan gick verksamheten framför allt ut på att FN-styrkor övervakade vapenstillestånd som parterna i en konflikt ingått. Styrkorna ingrep inte i själva konflikten utan skulle bara se till att freden bevarades. Efter att

det kalla kriget tog slut har omständigheterna förändrats: kriserna är i regel interna och inte mellanstatliga och det är civilbefolkningen som blir utsatt för dem eller rentav utgör målet för krigsoperationerna. Samtidigt har det blivit möjligt att ingripa i konflikter utan hinder av motstridigheter mellan stormakterna.

Den militära krishantering har genomgått stora förändringar de senaste decennierna. Den inbegriper numera en mer aktiv roll i konfliktsituationer och rentav beväpnade interventioner i konflikter så som Kosovokrigen 1999. Bakom detta ligger i synnerhet det internationella samfundets uppfattning att humanitära kriser kräver ingripanden med kraftåtgärder och för med sig en skyldighet att skydda civilbefolkningen (responsibility to protect). Bland annat krigen i det forna Jugoslavien på 1990-talet och folkmordet i Rwanda 1994 har varit starka incitament till det här tänkesättet och omställningarna i verksamheten. I de här interna konflikterna dödades hundratusentals civila utan att det internationella samfundet ingrep.

Det står klart att den militära krishantering har differentierats på ett nytt sätt. Det pågår nu många FN-ledda fredsbevarande operationer och rekordmånga fredsbevarare deltar i dem. Största delen av fredsbevararna kommer numera från utländer. Till exempel i april 2007 kom de största fredsbevarande styrkorna från Pakistan, Bangladesh och Indien. Bland de tjugo länder som avdelat flest styrkor för ändamålet fanns det bara två industriländer: Italien på åttonde plats och Frankrike på tionde plats, och det på grund av en enskild operation (UNIFIL i Libanon). De nordiska länderna Finland, Norge, Sverige och Danmark kom på 50, 55, 56 och 63 plats, vilket visar att länder som Finland har börjat fokusera på andra organisationers krishanteringsoperationer i stället för på FN-operationer. Utrikesutskottet ser det som viktigt att Finland aktivt stöttar FN:s mål att bevara fred och säkerhet. Vem som genomför operationerna är inte den viktigaste faktorn när det gäller för oss att överväga om vi ska delta, utan det väsentliga är vad som behövs på grund av kriserna, vad FN strävar efter och hur vi kan använda våra resurser så att vår kompe-

tens i krishantering kommer till nytta i mer krävande operationer. Vi kan också främja FN:s målsättningar genom att medverka i andra operationer än just i FN-operationer.

Vid sidan av FN:s fredsbevarande insatser finns det nu många krishanteringsoperationer som karaktäriseras av en högre kravnivå t.ex. i fråga om kompetens än s.k. traditionella fredsbevarande operationer, även om FN-operationerna inbegriper många krävande uppgifter, exempelvis i Afrika. Den här typen av krishanteringsoperationer genomförs i regel av lokala organisationer (t.ex. Nato, EU, Afrikanska unionen) även om de har mandat av FN:s säkerhetsråd. Man kan säga att det på det hela taget finns en viss arbetsfördelning inom den militära krishanteringen. U-länderna har tagit på sig huvudansvaret för FN:s fredsbevarande insatser medan de utvecklade industriländerna svarar för de mer krävande militära krishanteringsoperationer som genomförs av någon annan än FN. Typiska exempel är EU-operationen Althea i Bosnien samt Nato-operationerna KFOR i Kosovo och ISAF i Afghanistan. Samtidigt bör det noteras att krävande militära krishanteringsoperationer innebär allt större risker för den medverkande personalen och det bör vi vara medvetna om när vi fattar beslut i sådana frågor.

Samtidigt som utvecklingen har gått mot en aktiv intervention i konflikter har den militära krishantering blivit mer övergripande. Det har blivit ett erkänt faktum att det inte räcker med bara militär krishantering. För att stabilisera en konfliktsituation behövs det dessutom civil krishantering som skapar beredskap för ett organiserat samhälle, alltså rättsväsende, polis och civil förvaltning. Militär krishantering bör vara ett mellanskede. Utan hållbara förutsättningar för stabilitet drar konflikterna ut på tiden. Därför behövs den civila krishantering som skapar mer bestående förutsättningar för stabilitet. Dessutom är det viktigt att krishantering — både militär och civil — snabbt kompletteras med bistånd. En fråga för sig är att förhindra konflikter, alltså att tidigt upptäcka att utvecklingen går mot en kris och att ingripa bl.a. genom civil krishantering och bistånd. Konflikter

och ytterlighetsrörelser har mycket ofta sitt ursprung i fattigdom och nöd.

Finland och krishantering

Finland deltar aktivt i krishantering. I maj 2007 arbetade ca 1 000 finländare i militära krishanteringsuppgifter. De största pågående operationerna är KFOR i Kosovo (407 finländare), UNIFIL i Libanon (221), ISAF i Afghanistan (101) och Althea i Bosnien-Hercegovina (99). Dessutom deltar Finland tillsammans med Tyskland och Nederländerna i EU:s stridsgrupp som står i beredskap (161 finländare).

Under 2006 deltog Finland i fler än tjugo civila krishanteringsoperationer genom att sända ut fler än hundra experter bl.a. till västra Balkan och Indonesien. Utskottet noterar att EU har för avsikt att starta en stor civil krishanteringsoperation i Kosovo i år. Arbetet med resurserna har gått framåt i EU och de civila snabbinsatsgrupperna (Civilian Response Teams, CRT) uppnådde beredskap i slutet av 2006. Det är positivt att Finland under 2006 var ett av de fyra medlemsländer som utbildade snabbinsatsgrupper.

Likaså är det positivt att regeringen i sitt program lägger vikt vid den civila krishantering och noterar att en nationell strategi för civil krishantering ska utarbetas. Det nya krishanteringscentret i Kuopio erbjuder goda möjligheter att utbilda personal. Utskottet ser det som viktigt att centret utvecklas och förbättras.

I fråga om militär krishantering utgår vi från att vår medverkan också kan bidra till att förbättra vårt eget försvar. För krishantering och försvar används samma resurser och genom att medverka bidrar vi till att förbättra försvarsmaktens kompetens och förmåga till internationell samverkan. Samtidigt bör det nämnas att vårt rekryteringsunderlag för krishanteringsstyrkorna är unikt i internationell jämförelse. Styrkorna består till största delen av reservister och det betyder att den kompetens som personalen förvärvat i det civila kommer till nytta i arbetet. De finländska styrkorna kan alltså erbjuda kompetens som yrkesarméerna inte har. Samtidigt är sådana styrkor mycket effektiva eftersom personalen

anställs enbart för övningar och operationer utan att styrkorna behöver rotera.

Vår militära krishantering är också förknippad med ett eget dilemma. De finländska styrkorna deltar normalt i uppgifter som syftar till att hjälpa civilbefolkningen och förbättra levnadsförhållandena och på så sätt eliminera orsakerna till konflikten och vinna den lokala befolkningens förtroende. Den kompetens som soldaterna förvärvat i det civila ger dem goda förutsättningar för detta. Erfarenheterna från bl.a. Kosovo är positiva. Enligt utredning till utskottet försvåras frivilligorganisationernas humanitära uppgift i Afghanistan av att soldaterna deltar i civila projekt och tillhandahåller humanitärt bistånd. En del av biståndsarbetarna är beväpnade, vilket gör att man inte gör någon skillnad mellan dem och soldaterna. Därför kan biståndsorganisationerna bli utsatta för anfall. Respekten för Genèvekonventionen bör bevakas så att humanitära organisationer så som Röda Korset tillförsäkras möjligheter att arbeta och sjukvårdsverksamheten och annat biståndsarbete skyddas, framhåller utskottet. Även om problemet inte kan generaliseras i Afghanistan är det allvarligt. För Finlands del bör det noteras att det inte verkar förnuftigt att inskränka krishanteringsstyrkornas uppgift till enbart militära och stabiliserande insatser, eftersom en konstruktiv samverkan med den lokala befolkningen vanligtvis har varit mycket viktig för styrkornas framgång i arbetet.

Frågan om de humanitära organisationernas verksamhetsbetingelser är angelägen och därför inbegär utskottet en utredning av statsrådet.

Snabbinsatsstyrkor

Ett nytt drag i vår militära krishantering är kapaciteten för snabba insatser. Det internationella engagemanget att utveckla snabbinsatsstyrkorna har framför allt initierats av FN. Ur krishanteringssynvinkel är det viktigt att det finns styrkor som kan ingripa snabbt och skapa grunden för annan krishantering och bistånd.

Tanken med EU:s stridsgrupper är att EU ska ha tillgång till styrkor som snabbt kan komma

igång med sina insatser på operationsområdet (inom 10 dagar från beslutet) och vara verksamma där i 30—120 dagar. Stridsgrupp är egentligen en militärteknisk term som avser gruppens storlek och förmåga att handla självständigt. Stridsgrupperna har hand om de vedertagna uppgifterna inom EU:s militära krishantering (de s.k. Petersbergsuppgifterna). De har alltså inte inneburit några förändringar i krishanteringsuppgifterna, utan beredskapen för snabba insatser är en ny dimension och samtidigt en ny kravnivå.

EU fattade beslut om sina snabbinsatsstyrkor 2004 och Finland beslutade delta i EU:s stridsgrupper. Den första stridsgruppen som Finland deltagit i — tillsammans med Tyskland och Nederländerna — slutför sin beredskapsperiod i juni 2007. Enligt utredning till utskottet är de preliminära erfarenheterna positiva. Finlands medverkan har visat sig ge vår försvarsmakt väsentligt ökad kompetens i krishantering. Den styrka som ingick i stridsgruppen är topprankad på sitt område. Nästa gång ska vi tillsammans med Sverige, Norge, Irland och Estland medverka i en nordisk stridsgrupp som står i beredskap under det första halvåret 2008. En stridsgrupp med samma sammansättning avses stå i beredskap 2011. Utskottet framhåller att det är ett naturligt val för Finland som EU-medlem att aktivt medverka i EU:s snabbinsatsstyrkor. Med några få undantag deltar alla medlemsländer i stridsgrupperna.

Beslutet om EU:s stridsgrupp är för vår del både ett nationellt beslut och ett EU-beslut. EU beslutar om att använda stridsgruppen genom ett enhälligt beslut av EU-rådet. Finland fattar ett nationellt beslut om att delta i stridsgruppen med en styrka. Det bör beaktas att stridsgruppen inte kan fungera utan att styrkorna från de viktigaste länderna är med i operationen.

Nato har öppnat sin egen snabbinsatsstyrka NRF (Nato Response Force) för de utvecklade partnerländerna, alltså Finland, Sverige och Österrike. I april 2007 meddelade Finland och Sverige sitt principiella intresse och underströk samtidigt att de inte har fattat några nationella beslut om att delta. Även om Sveriges försvars-

prioriteringar avviker från våra är det bra att utgå från en gemensam bedömning av NRF-läget, menar utskottet. Vi har samverkat intensivt med Sverige för att utveckla Natos partnerskap för fred. Vardera landet fattar sina egna nationella beslut men det är viktigt att vara medveten om den nationella beredningen i det andra landet.

I likhet med EU:s stridsgrupper står NRF-styrkorna i beredskap och kan fungera självständigt. Men de är väsentligt mycket större än EU:s stridsgrupper. En enskild EU-stridsgrupp består av ca 1 500 soldater (två stridsgrupper står alltid i beredskap) medan NRF omfattar ca 25 000 soldater. NRF är ett led i den s.k. transformationen som innebär att Natos styrkor blir mer rörliga och kan agera snabbt. NRF kan åta sig uppgifter allt från humanitära operationer till krävande stridsoperationer.

I sitt program har Vanhanens andra regering skrivit in att erfarenheterna av EU:s stridsgrupper utgör utgångspunkten då man överväger ett deltagande i Natos snabbinsatsstyrkor. Om republikens president och statsrådet bestämmer sig för en lösning där finländska styrkor anmäls till NRF ser utskottet det som angeläget att ärendet föreläggs riksdagen. Det är värt att notera att partnerländernas styrkor är kompletterande i NRF. Det betyder att NRF kan komma igång utan dem. En medverkan i NRF uppskattas ge partnerländerna bättre insyn i standarder och information om Nato. Övningarna är desamma som för EU:s snabbinsatsstyrkor och i dem deltar Finland redan. Natos intresse för att partnerländerna ska delta i NRF går ut på dels att förvärva resurser och dels att hålla de utvecklade partnerländerna på samma nivå som Nato, med spetskompetens i krishantering.

Utifrån en utredning konstaterar utskottet att Finland kan delta i NRF med den kompetens och beredskap som vi utvecklat för snabba insatser inom ramen för EU:s stridsgrupper, utom under våra beredskapsperioder i EU. I fråga om detta har vi alltså förutsättningar att medverka. Dessutom kan medverkan ta olika former, bl.a. finns det alternativ att välja mellan när det gäller styrkornas storlek. När vi överväger att delta bör vi komma ihåg att NRF representerar krävande

krishantering och att vi kan dra nytta av det för att förbättra vår egen kompetens. Sveriges bedömning är också en väsentlig faktor. Det är naturligt för oss att försöka hålla samma nivå på kompetensen i krishantering, eftersom vi samarbetar nära med Sverige i många krishanteringsoperationer och i EU:s stridsgrupper.

Enligt utskottet är det angeläget att i den kommande säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen göra en helhetsbedömning av hur krishanteringsresurserna disponerats och räckt till. Framför allt bör relationen mellan snabba insatser och annan krishantering utvärderas.

Slutsatser om krishanteringen

Utskottet ser det som viktigt att Finland fortsättningsvis aktivt deltar i krishantering. Vår medverkan har varit väsentlig för vårt åtagande att bära vårt internationella ansvar och hjälpa nödställda. I en globaliserad värld kan inget land fungera helt isolerat. Problemen i världen återspeglar sig i Finland även om de förekommer långt ifrån oss. Det är förnuftigare att tidigt ingripa i konflikter där de uppstår än att låta problemen förvärras och få lida av återverkningarna från samhällen som fallit sönder. Därför är krishanteringen viktig och kan i ett brett perspektiv ses som en del av vår säkerhetspolitik. Dessutom spelar krishanteringen en viktig roll i vår utrikespolitik. Andra länder förväntar sig att vi ska delta. Med tanke på våra påverkansmöjligheter vore det heller inte klokt att vara något slags fripassagerare. Vi får slutligen inte glömma vår moraliska skyldighet att medverka i krishantering.

Utskottet anser att Finland bör prioritera följande i sin krishanteringspolitik:

Övergripande krishantering. Det är viktigt att Finland vid sidan av den militära krishanteringen fortsätter med sitt målinriktade arbete för att förbättra den civila krishanteringen och i återuppbyggnaden efter konflikter integrerar biståndet med krishanteringen. Kriserna och hanteringen av dem bör analyseras övergripande redan då en militär krishanteringsoperation övervägs. Det bör finnas en tydlig plan för anknytande stabilisering och återuppbyggnad. Det be-

hövs ett naturligt kontinuum i hanteringen av olika kriser. Den militära krishanteringen kombineras med effektiv civil krishantering och verksamheten fortlöper smidigt i form av bistånd. Redan i starten bör det finnas en klar syn på och strategi för när den militära krishanteringsoperationen kan avslutas. Det är angeläget att förvaltningsområdena samverkar friktionsfritt. Utrikesministeriet kunde bedömas ur den här synvinkeln vid den kommande organisationsreformen med tanke på att det effektivt och övergripande ska kunna hantera kriser. Det är också till nytta för krishanteringen att frivilligorganisationerna spelar en viktig roll i den civila krishanteringen.

Inför hösten 2007 bereds ett nytt utvecklingspolitiskt program. Utskottet förutsätter att biståndets betydelse i krishanteringen och i arbetet för att förebygga konflikter uppmärksammas på tillbörligt sätt. I sitt program uppger Vanhanens andra regering att utvecklingspolitiken allt mer ska fokusera på att förebygga kriser och stödja fredsprocesser. Enligt utskottet är det påkallat att bistånd och civil krishantering bättre integreras med krishanteringen och krisförebyggandet.

Afghanistan är ett aktuellt exempel på behovet av övergripande krishantering. Läget där har stabiliserats genom militära operationer men de möjliggör inte i sig någon hållbar lösning. Landet kommer att kräva betydande satsningar av det internationella samfundet på utveckling och återuppbyggnad för att befolkningen ska kunna leva under skäliga förhållanden. Ett markant problem är opiumodlingen som enligt statistiken har ökat och som finansierar instabiliteten i landet.

Utskottet anser att läget i Afghanistan kräver en helhetsanalys och ber statsrådet lämna en utredning om det till utrikesutskottet eller, om statsrådet anser det lämpligt, en redogörelse till riksdagen.

Behovet av specialkompetens. Trots våra relativt stora satsningar är Finlands medverkan rätt liten i ett internationellt perspektiv. Kvantitativt är vår medverkan aldrig avgörande. Men vi kan

bära ett relativt sett större ansvar inom den internationella krishantering genom att förvärva specialkompetens och färdigheter som det råder brist på i olika operationer. Genom utveckling och satsningar har Finland chansen att bli en internationellt känd specialist på civil krishantering. Ett exempel är förbättring av kvinnornas ställning och integrering av könsperspektivet i krishantering. Det kan gå ut på att göra förhållandena bättre för kvinnorna i krisländerna och att rekrytera kvinnlig personal till krishanteringsstyrkorna. Utskottet ser det som positivt att Finland utarbetar ett nationellt handlingsprogram för att verkställa FN:s säkerhetsråds resolution (1325 från 2000) om kvinnornas ställning i konflikter.

Ett praktiskt exempel på specialkompetens är den finländska läkar- och kirurgenhet som deltog i EU:s krishanteringsoperation inför valet i Kongo. Trots att enheten var liten hade den en viktig uppgift i operationen. En framtida möjlighet är att använda transporthelikoptrar i krishanteringsoperationer sedan när försvarsmakten fått det materiel som beställts. Möjligheten till lufttransport kan vara en flaskhals under svåra omständigheter, t.ex. om det inte finns något utvecklat vägnät. I Bosnien och Kosovo har vi varit särskilt duktiga på signal- och kommandosystem, som även andra styrkor har tagit i bruk. Det finns säkert många andra liknande områden som vi kunde specialisera oss på och satsa på.

Tillräckliga resurser. Enligt utskottet är det uppenbart att krishantering kommer att kräva mer resurser i framtiden. Den gamla tumregeln om 100 miljoner euro i årliga utgifter kommer att dra upp allt skarpare gränser för vår medverkan. Det är nämligen uppenbart att den militära krishantering kommer att bli dyrare som ett resultat av många faktorer. De krävande omständigheterna kommer att kosta mer och de snabba insatserna kommer att bli dyrare. Dessutom har Finland för avsikt att delta med materiel från flottan och flygvapnet. Utan resurstillskott står vi inför ett svårt val. Antingen måste vi dra ner på det etablerade antalet fredsbevarare (1 000) eller välja s.k. lättare operationer som har tillräckligt med internationella styrkor tillgängliga

och som inte medger en lika betydande utveckling av försvarsförvaltningens färdigheter.

Vidare bör det noteras att resurserna för civil krishantering — ca 15 miljoner euro på årsnivå — är alldeles för små. Det är befogat att höja dem rejält. Utifrån en utredning konstaterar utskottet att Finland har bra förutsättningar att utbilda kunnig personal för civil krishantering. EU-prioriteringarna så som rättsstat, polisväsende och civil förvaltning är mycket lämpliga för oss. Med tanke på en övergripande krishantering bör den civila krishantering lyftas fram och på längre sikt bli tillskriven lika mycket vikt som den militära krishantering. Resurserna för civil krishantering kan till stor del statistikföras som bistånd, vilket underlättar en höjning av anslagen för civil krishantering. Biståndsanslagen avses i varje fall bli betydligt utökade. I det här sammanhanget framhåller utskottet särskilt att resurserna för militär respektive civil krishantering inte får ställas mot varandra.

Enligt utskottet är det motiverat att Finland i OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC) försöker arbeta för att vissa kostnader för militär krishantering ska kunna räknas som bistånd. Det är förstaeligt att kriterierna för statistikföring av bistånd är stränga. Men i takt med att krishantering utvecklas är det motiverat att förhålla sig mer flexibelt till militär krishantering. Genom militär krishantering skapar vi ju förutsättningar för stabilitet och utveckling. Ett exempel är EU-operationen i Kongo 2006 där uppgiften var att skydda valförrättningen. Dessutom inbegriper våra militära krishanteringsinsatser vanligen element som tillmötesgår civilbefolkningens behov.

Nätverkssäkerhet

Störningsfria datanät är en allt viktigare säkerhetspolitisk fråga. Ett exempel som står nära till hands är störningarna på estniska statens webbsidor i maj 2007. Det är angeläget att regeringen aktivt arbetar för att förbättra nätverkssäkerheten, menar utskottet. Vissa preliminära, tväradministrativa åtgärder har redan vidtagits i det syftet. Men det finns skäl att gå närmare in på

ämnet i nästa säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse. Därför förutsätter utskottet inte att frågan ska behandlas i berättelsen.

Utvecklingspolitik

I fråga om biståndsanslagen hänvisar utskottet till sitt utlåtande (UtUU 1/2007 rd) om redogörelsen om ramarna för statsbudgeten 2008—2011. Det är angeläget att regeringen förbinder sig att höja biståndsanslagen till minst 0,51 procent av bni före slutet av 2010 och till 0,7 procent före utgången av 2015. Finland har i EU förbundit sig att följa den här tidtabellen.

För att nå målen ovan kommer vi att behöva betydande anslagstillskott. Biståndsanslagen uppgår till ca 750 miljoner euro i år. En ökning till 0,7 procent 2015 betyder grovt räknat att anslagen fördubblas till ca 1,5 miljarder euro beroende på bni-tillväxten. En stadig anslagsökning är väsentlig för att vi ska kunna nå målet, för det går knappast att snabbt få upp anslagsnivån i sista minuten.

Vid sidan av en starkt positiv anslagsutveckling är det väsentligt att utvecklingsbiståndet visar resultat. Utskottet har regelbundet, bl.a. i sina betänkanden om berättelserna, uppmärksammat regeringen på att en konsekvent politik är viktig när det gäller att förbättra resultaten. I sitt betänkande (UtUB 19/2006 rd) om den föregående berättelsen förutsatte utskottet att den bifogade berättelsen om utvecklingssamarbetet skulle innehålla *en övergripande bedömning av Finlands biståndssamarbete och verksamheten inom EU i syfte att stärka den politiska konsekvensen*. Frågan tas upp i den föreliggande berättelsen om utvecklingssamarbetet. Det framgår att den politiska konsekvensen har krävt ständiga förbättringar. Den politiska konsekvensen bör också behandlas i kommande berättelser om utvecklingssamarbetet.

Uttalanden

Konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen. I uttalandet, som anknyter till statsrådets redogörelse SRR 2/2003 rd, förutsattes regeringen vidta vissa åtgärder vid

regeringskonferensen om det konstitutionella fördraget. Fördraget undertecknades den 29 oktober 2004. Utskottet anser att de i berättelsen beskrivna åtgärderna utförda med anledning av uttalandet är tillräckliga.

EU:s utvidgningspolitik; Godkännande av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. I uttalandet, som gäller statsrådets redogörelse om det konstitutionella fördraget (SRR 6/2005 rd), förutsatte riksdagen att en redogörelse om EU:s utvidgningspolitik skulle lämnas under riksmötet 2006. Det hade varit lämpligt att lämna en redogörelse om grunderna för utvidgningspolitiken eftersom det pågår en omfattande politisk debatt om den i EU och utvidgningen får vittgående konsekvenser. Utskottet anser att debatten fortfarande är viktig men att uttalandet inte längre behövs eftersom det gällde riksmötet 2006. Ett annat uttalande som anknöt till samma redogörelse gällde en proposition som regeringen skulle förelägga riksdagen om godkännande av det konstitutionella fördraget. Eftersom propositionen blivit behandlad behövs uttalandet inte längre.

Effekterna och genomförandet av Europeiska unionens solidaritetsklausul och säkerhetsgaranti; Information om Europeiska rådets möten. I uttalandet, som gällde propositionen om godkännande av det konstitutionella fördraget (RP 67/2006 rd) förutsatte riksdagen att regeringen i början av valperioden skulle lämna en redogörelse till riksdagen om effekterna av Europeiska unionens solidaritetsklausul och säkerhetsgaranti och vilka åtgärder som krävs för att genomföra dem. Regeringen svarar inte på det här uttalandet i sin berättelse. Enligt programmet för Vanhanens andra regering kommer betydelsen av säkerhetsgarantierna att klarläggas i den nya säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen, som enligt utredning till utskottet ska bli färdig 2008. Men enligt utskottets åsikt kunde en utredning också utarbetas efter en snabbare tidtabell utifrån motiven i propositionen om det konstitutionella fördraget och utrikesutskottets betänkanden om fördraget (UtUB 13/2006 rd, UtUB 2/2006 rd). Regeringen har anledning att också

framöver redovisa sina åtgärder i anknytning till uttalandet.

I ett annat uttalande om samma proposition förutsatte riksdagen att regeringen i framtiden också skriftligt informerar de berörda riksdagsutskotten om Europeiska rådets officiella och inofficiella möten. Regeringen har vidtagit adekvata åtgärder med anledning av uttalandet. Stora utskottet och utrikesutskottet har fått en skriftlig utredning både före och efter Europeiska rådets alla möten. Utskottet anser att de i berättelsen beskrivna åtgärderna utförda med anledning av uttalandet är tillräckliga. Men Europeiska rådet föreläggs tidvis rättsakter som ska behandlas i Europeiska unionens råd. Då bör regeringen beakta att riksdagens i grundlagen inskrivna rätt att delta i beredningen av Finlands ståndpunkter i frågor som avgörs i EU också gäller det här exceptionella beslutsfattandet.

Rysslandspolitiken. I sitt betänkande om åtgärdsberättelsen för 2005 framhöll utskottet att Finland bör öka samarbetet för att främja den demokratiska utvecklingen och stärka rättsstatsprincipen i Ryssland och verka för att de möjligheter som den ekonomiska utvecklingen i Ryssland erbjuder utnyttjas. I sitt uttalande betonade utskottet att Rysslandskunskaperna bör stärkas i Finland och samarbetet mellan förvaltningsområdena, näringslivet och det civila samhället utvecklas. Enligt uttalandet behövs det en övergripande Rysslandspolitik och utrikesutskottet föreslog att en Rysslandsstrategi skulle tas med i det följande regeringsprogrammet.

I berättelsen för 2006 uppger regeringen att frågan ska utredas av den regering som utnämns efter valet. I sitt program meddelar Vanhanens andra regering att Finland ska utveckla aktiva och omfattande bilaterala relationer på flera nivåer med Ryssland. I förklaringen sägs också att regeringen stärker samordningen av Finlands Rysslandspolitik, sörjer för det finländska Rysslandskunnandet och stöder samarbetet inom ramen för det civila samhället. Utskottet anser att riktlinjen om att utveckla Rysslandspolitiken i

sak motsvarar det som utskottet i sitt betänkande skrivit in om att stärka Rysslandskunskaperna och utveckla samarbetet, även om det inte utarbetas någon Rysslandsstrategi på grundval av regeringsprogrammet. Utskottet ser utvecklingen av Rysslandspolitiken som en stor utmaning och menar att regeringen bör sträva efter resultat och en övergripande syn på relationerna med Ryssland. Regeringen har anledning att också framöver redovisa sina åtgärder i anknytning till uttalandet.

Riksdagen kom med ett uttalande om *det regionala samarbetet i Nordeuropa och utvecklingen av den nordliga dimensionen* i samband med den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2004 (SRR 6/2004 rd). De nya dokumenten om den nordliga dimensionen godkändes vid toppmötet i november 2006. Finland försöker lansera ett transport- och logistikpartnerskap. Utskottet ser det som angeläget att förbättra det regionala samarbetet i norra Europa med målet att effektivisera verksamheten, eliminera överlappningar och utveckla EU:s nordliga dimension som ett led i EU:s grannskapspolitik och som ett hjälpmedel i relationerna med Ryssland. För att Östersjöns tillstånd ska förbättras krävs det vid sidan av det regionala samarbetet en särskild Östersjöstrategi för EU:s politik i fråga om Östersjöområdet, framhåller utskottet. I sitt program har Vanhanens andra regering skrivit in en intensifierad samverkan i EU med fokus på bättre miljösäkerhet och ekonomiskt samarbete. Regeringen har anledning att också framöver redovisa sina åtgärder i anknytning till uttalandet.

Förslag till beslut

Utrikesutskottet föreslår

att riksdagen godkänner berättelsen och

att detta betänkande sänds till statsrådet för kännedom.

Helsingfors den 15 juni 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
vordf. Markku Laukkanen /cent
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Pekka Haavisto /gröna
Eero Heinäluoma /sd
Liisa Jaakonsaari /sd
Antti Kaikkonen /cent
Antti Kalliomäki /sd
Katri Komi /cent

Annika Lapintie /vänst
Elisabeth Naucélér /sv
Heikki A. Ollila /saml
Aila Paloniemi /cent
Pekka Ravi /saml
Tanja Saarela /cent
Ben Zyskowicz /saml
ers. Erkki Tuomioja /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jukka Salovaara.

RESERVATION

Motivering

Majoriteten i utskottet förhåller sig positiv till Finlands medverkan i Natos snabbinsatsstyrkor (Nato Response Force, NRF). Det är beklagligt att den förra regeringen i april 2007 anmälde vårt lands principiella intresse till Nato utan någon noggrann behandling i utskottet eller samhällsdebatt före riksdagsvalet.

Finland har nyligen först beslutat delta i EU:s stridsgrupper. Den första stridsgruppen vi var med i avslutar sin beredskapsperiod i juni 2007. Men under perioden fick stridsgruppen alls inga praktiska erfarenheter av att ge sig i väg för att ta hand om någon uppgift. Följande gång ska vi i början av 2008 delta i en nordisk stridsgrupp som står i beredskap.

Även om finländarna som komplement till NRF formellt sett inte skulle ha någon juridisk skyldighet att agera uppstår det ändå ofta i sådana fall en nästan lika bindande moralisk skyldighet och påtryckningar från andra håll. Vi har ingen anledning att involvera oss i sammanhang där det kan bli svårt att undvika medverkan i potentiellt folkrättsvidriga militära operationer.

NRF-operationerna är troligen mycket krävande. Att vi kommer att förvärva kompetens i krishantering räcker inte som motivering till medverkan. I fråga om sådana här krävande stridsuppgifter, alltså krigföring, bör vi noga sätta oss in i de erfarenheter som vi kan få t.ex. av Nato-operationen ISAF i Afghanistan.

I Afghanistan har Nato inte lyckats förbättra levnadsförhållandena för befolkningen med hjälp av återuppbyggnad. Inte heller har landet fått någon egen polis eller militär.

I de sydliga provinserna pågår ett äkta krig mot gerillan. De tekniskt överlägsna Natoländerna har varken velat eller kunnat avsätta någon betydande armé. Därför tar de till bl.a. flygbombningar som resulterar i många civila offer. Även i övrigt försöker Natoländerna undvika egna förluster och det leder till stora antal civila offer. Som ett led i krishanteringens förtjänar det

här sättet att kriga en seriös specificering vare sig det gäller direkta folkrättsbrott eller bara onödiga civila offer som krigföringen förorsakat. Det här sättet att kriga måste också beaktas i fråga om NRF-styrkorna.

Natolandet Förenta staterna har fortfarande hemliga fångelser i Afghanistan och på andra håll i världen. I de här fångelserna används metoder som klassificeras som tortyr i internationella avtal. Det bör vi också minnas när vi fattar beslut om krishantering och i synnerhet om utvidgningar av krishantering. Det kan inte anses acceptabelt att finländska fredsbevarare på något sätt bidrar till att någon blir fängslad under sådana omständigheter. Europarådets parlamentariska församling har fäst uppmärksamhet vid de här hemliga fångelserna och tortyren där samt vissa medlemsländers agerande i frågan. Vi har skäl att fråga oss om vår medverkan i NRF kan leda till flera sådana fall.

Majoriteten i utskottet anser att det är bra att vi tillsammans med Sverige utgår från en gemensam bedömning av NRF-läget. Men det är viktigt att vardera landet fattar ett eget beslut om sin medverkan. Jag anser att utskottet borde ha intagit en negativ ståndpunkt.

Jag ser det som nödvändigt att regeringen inkommer till riksdagen med en redogörelse om läget i Afghanistan. Men jag går inte in på det här i reservationen, för frågan kan behandlas i andra sammanhang också. Det står i varje fall klart att Finland inte kan utöka sina insatser i Afghanistan t.ex. genom att öka antalet soldater eller ta på sig ansvaret för något område utan att riksdagen får yttra sig om en redogörelse.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag att utskottet tar in följande uttalande i sitt betänkande:

Utskottet anser att Finland lämpligen bör nöja sig med att förvärva erfaren-

Reservation

UtUB 1/2007 rd — B 4/2007 rd

het av EU:s krishantering och att regeringen bör avstå från sina planer på att delta i NRF. Utskottet lyfter fram att avsaknaden av en formell skyldighet att agera inte utesluter faktiska påtryck-

ningar på att delta i operationer som möjligen inte stämmer överens med folkrätten. Därför förutsätter utskottet att Finland inte deltar i Natos NRF-styrkor.

Helsingfors den 15 juni 2007

Annika Lapintie /vänst