

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 19/2006 rd

Berättelse om regeringens åtgärder under år 2005

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 april 2006 berättelsen om regeringens åtgärder under år 2005 (B 4/2006 rd) till utrikesutskottet för beredning. Utskottet har i detta sammanhang också behandlat utrikesministeriets biståndsberättelse för 2005.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja
- statssekreterare Pertti Torstila, avdelningschef Kirsti Eskelinen, avdelningschef Ritva Koukku-Ronde, biträdande avdelningschef Klaus Korhonen och enhetschef Tapio Wallenius, utrikesministeriet

- kanslichef Jarmo Viinanen, republikens presidents kansli
- utredningschef Pekka Sutela, Finlands Bank
- specialforskare Arkady Moshes, Utrikespolitiska institutet
- direktör Markku Kivinen, Alexander-institutet
- specialrådgivare Timo Laukkanen, Finlands Näringsliv
- direktör Risto E. J. Penttilä, Näringslivets Delegation EVA rf
- programdirektör Maaret Heiskari, Sitra
- styrelseordförande Heikki Talvitie, Suomi—Venäjä-seura
- docent Arto Luukkanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Ur ett utrikes- och säkerhetspolitiskt perspektiv är utvecklingen i Ryssland central med tanke på Finland, och kommer att vara det i framtiden. Utrikesutskottet har under hela valperioden följt situationen i Ryssland. Situationen i Ryssland och i synnerhet landets ekonomiska möjligheter bör intressera hela förvaltningen. Det är naturligt att våra relationer med Ryssland behandlas i

samband med regeringens berättelse eftersom regeringen har ansvaret för en övergripande Rysslandspolitik i Finland.

Bedömning av läget i Ryssland

Man kan med säkerhet fastställa vissa fakta om läget och i synnerhet utvecklingen i Ryssland men det som är av större betydelse är att man inte ens på kort sikt med säkerhet kan säga någonting alls om ett antal viktiga faktorer.

Samhälleliga utmaningar

Under president Putins period har centralmakten förstärkts, rättsstatsutvecklingen avstannat och före detta säkerhetsmän och den sk. maktgruppen i S:t Petersburg fått ökat inflytande i förvaltningen. Den politiska makteliten har stärkt sin ställning också inom ekonomin, särskilt energisektorn. Det är svårt att bedöma vad denna utveckling de facto betyder för politiken i Ryssland. Presidentvalet om ett år medför också en viss osäkerhet i den politiska situationen.

De grundläggande fri- och rättigheterna är inskrivna i grundlagen. Grunderna och institutionerna för ett demokratiskt system har skapats men landet kan inte ännu anses vara en rättsstat eller en pluralistisk demokrati. I offentligheten talar man om en styrd demokrati och suverän demokrati. Det finns brister i respekten för mänskliga rättigheter och minoriteter, domstolsväsendet är inte oavhängigt och mediernas verksamhet har flera gånger begränsats. Flera mord på redaktörer och affärsmän är fortfarande ouppklarade.

Nytan av den ekonomiska tillväxten fördelas ojämnt, men en del sakkunniga bedömer att medelklassen blir starkare. Detta skulle också främja stabiliteten i Ryssland. Ökad stabilitet stärker emellertid inte nödvändigtvis direkt rättsstaten eller de mänskliga rättigheterna. Detta har man kunnat konstatera under de senaste åren när medborgarorganisationernas verksamhets- och yttrandefrihet i själva verket har inskränkts. Den utvecklade demokratin och rättsstaten har lett till att ryssarna inte litar på de grundläggande institutionerna i samhället. Folket litar på president Putin — som person. Presidenten har också i framtiden en central roll som vägvisare för landets sociala och ekonomiska utveckling.

Flera av de faktorer som påverkar utvecklingen i Ryssland, och som anses vara säkra, är djupt rotade i samhället. De är ofta också negativa fenomen som till exempel korruption och byråkrati, ökade löneskillnader och förstärkning av Rysslands ställning som stormakt. Det går inte att undanröja korruptionen eller byråkratin inom en snar framtid trots statsmaktens försök. I Ryss-

land har man inte slutfört en kritisk bedömning av landets historia och utvecklingen mot en öppen samhällsdiskussion bromsas därför upp. Utvecklingen i Ryssland har under flera perioder varit positiv men trots det har reformerna inte avancerat utan komplikationer. Användningen av internet har ökat och det civila samhället har blivit aktivare vilket är positivt med tanke på den demokratiska utvecklingen och rättssamhällets utveckling.

Folkmängden minskar trots att Ryssland tar emot invandrare. Låg nativitet och hög mortalitet präglar utvecklingen. HIV/AIDS -epidemin och spridningen av multiresistent tuberkulos belastar hälsovårdssystemet. Den demografiska utvecklingen hotar också Rysslands ekonomi i framtiden.

Ekonomiska utsikter

När man bedömer Rysslands framtid är den ekonomiska utvecklingen den viktigaste variabeln. Framtidsutskottets scenarier¹ utgick också från denna faktor. Den ekonomiska tillväxten i Ryssland och den expanderande marknaden öppnar många möjligheter för finländska företag. Den ryska ekonomin har blivit allt viktigare för Finlands utrikeshandel. Enligt en utredning till utskottet finns det möjligheter för Finland att också ingå egna strategiska partnerskap med Ryssland till exempel inom skogsindustrin.

På grund av de osäkerhetsfaktorer som ingår i den ekonomiska strukturen och samhällsutvecklingen är det på lång sikt svårt att bedöma hur ekonomin utvecklas. Den svarta ekonomin spelar en stor roll. Det är på intet sätt självklart att Ryssland binder sig vid en djupare ekonomisk integration. Tack vare en gynnsam prisutveckling har den ryska ekonomin som baserar sig på råvaror, i synnerhet gas och olja, vuxit kraftigt under de senaste åren. Under de senaste sex åren har tillväxten varit omkring 6 procent och har med andra ord nått den nivå den hade på 90-talet. Den ekonomiska tillväxten bedöms fortsätta men eventuellt bli en aning långsammare. Enligt

¹ www.eduskunta.fi/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta
(Venäjä 2017 — kolme skenaariota)

vissa sakkunnigbedömelser innebär en kraftig nedgång i den ekonomiska tillväxten att också den sociala och demokratiska utvecklingen blir osäkrare.

Man kan med säkerhet säga att Ryssland kommer att utnyttja sina stora naturresurser mera effektivt och öka inkomsterna av exporten. Enligt en utredning till utskottet leder energisparande åtgärder och den planerade reformen av energisektorn till att exporten av ekonomiskt lönsam naturgas avsevärt ökar. Ekonomin som i huvudsak bygger på energihushållning och som man först under den senaste tiden har börjat diversifiera påverkas fortfarande lätt av prisfluktuationerna på världsmarknaden. På sikt kan infrastrukturproblem och otillräckliga investeringar skapa betydande problem och bromsa upp tillväxten om inte de reformer som behövs inleds. Medlemsförhandlingarna med WTO stärker rättsstatsutvecklingen och skapar klarhet i verksamhetsmetoderna. IT-sektorn bedöms ha en positiv inverkan på de ekonomiska reformerna.

Utrikes- och säkerhetspolitik

Rysslands strävan att stärka sin stormaktsställning fortsätter och påverkar förutom utrikes- och säkerhetspolitiken också den ekonomiska politiken och inrikespolitiken — och vice versa. Nationella intressen betonas i Rysslands utrikespolitik. Ekonomins och i synnerhet energisektorns centrala ställning i utrikespolitiken stärks.

Riktningen för Rysslands utrikes- och säkerhetspolitik bestäms i stor utsträckning av hur den inre utvecklingen utfaller. Kriget i Tjetjenien och de sk. frusna konflikterna vid Rysslands sydgräns präglar både inrikes- och utrikespolitiken. Rysslands politik gentemot länderna i det forna Sovjetunionen präglas av maktpolitik. Energikapitalet kombineras allt synligare med stormaktsställningen. I den globaliserade världen utgör energisektorn en väsentlig del av det strategiska kapitalet. Således har också den ryska staten stärkt sitt grepp inom den här sektorn. Rysslands ställning som ett land som exporterar gas, men också olja, kan enligt en del sakkunniga göra landet till en verklig strategisk stormakt inom detta område.

Samarbetet mellan Ryssland och Förenta staterna i kampen mot terrorism och spridning av massförstörelsevapen är fortfarande viktigt. Det har emellertid också uppstått motsatsförhållanden mellan länderna, till exempel i Centralasien och Kaukasus. Men det är viktigt att tyngdpunkten i Förenta Staternas säkerhetspolitik ligger i Mellanöstern sett i ett bredare perspektiv. Ryssland stärker sitt samarbete både med Kina och med Indien. Shanghai-samarbetsorganisationen är ett politiskt viktigt forum i vilket inte bara Kina utan också Iran och Indien deltar som observatörer.

Ryssland förnyar och förstärker sin armé både genom att skaffa vapen och skapa en mera professionell armé. Rysslands utnyttjar kärnvapnets avskräckande effekt som en viktig del av den militära strategin. Ryssland förhåller sig fortfarande med förbehåll till en utvidgning av Nato.

Ur Finlands synvinkel är det viktigt att uppmärksamma att Östersjöns och Finska vikens innersta del blir strategiskt allt viktigare. Redan av den anledningen att energitransporterna i området ökar växer också den militära övervakningen som bl.a. sker med nya u-båtar. Utskottet har tidigare understrukt vikten av beredskap att avvärja nya hot, som till exempel miljökatastrofer, på Östersjön.

Relationerna mellan EU och Ryssland

EU och Ryssland förstärker sitt samarbete genom att skapa fyra områden inom ramen för avtalet om partnerskap och samarbete — ekonomi, rättsliga och inrikes frågor, yttre säkerhet samt forskning och utbildning. På samma sätt som i synnerhet de stora EU-länderna eftersträvar Ryssland också direkta relationer förbi EU:s gemensamma verksamhetsformer. EU är Rysslands största handelspartner men det är uppenbart att samarbetsarrangemangen mellan unionen och Ryssland ännu inte fungerar på det sätt man avsett. Då det gäller att förbättra verksamhetsformerna är det ett viktigt steg att parterna i fråga om den nordliga dimensionen är jämställda. Samarbetet saknar strategiska mål. Förhand-

lingarna om ett nytt samarbetsavtal har inte inletts eftersom EU inte nådde enighet om förhandlingsmandatet (motstånd från Polen). EU och Ryssland ser annorlunda på till exempel människorätts- och energifrågor. Utskottet framhåller att det är viktigt att man i dialogen med Ryssland tydligt tar ställning för att de mänskliga rättigheterna ska respekteras.

Samarbetet med Ryssland i Östersjöområdet bör effektiviseras utifrån de mål som ingår i handlingsprogrammet för EU-samarbetet och den nordliga dimensionen. Utskottet konstaterar att man till exempel inom miljösektorn har nått goda resultat. Samarbetet mellan medborgarorganisationerna, i synnerhet i närområdena, har visat sig vara ett effektivt sätt att bekämpa gemensamma problem och stödet för detta samarbete bör utökas. Finansieringsinstrumentet i EU:s grannskaps- och partnerskapsprogram bör i större utsträckning användas för medborgarorganisationernas verksamhet som syftar till att stärka rättsstatsprincipen och demokratin i Ryssland.

Både ur Europas och också Finlands synvinkel kan beroendet av Rysslands energi på sikt vara problematiskt, men det inbördes ekonomiska beroendet kan också skapa gemensamma fördelar och ömsesidig nytta. Utskottet finner det viktigt att regeringen både inom EU och bilateralt aktivt arbetar för att inom energisamarbete åstadkomma klara principer som stöder stabila och förutsebara ekonomiska relationer mellan EU och Ryssland.

Bättre Rysslandskunskaper — att utnyttja potentialen

I berättelsen om regeringens åtgärder under år 2005 konstateras att de bilaterala relationerna mellan Finland och Ryssland är i sin ordning och att de problem som förekommer mellan länderna oftast är av praktisk art och orsakas av den snabba tillväxten inom handeln och trafiken. Utskottet kan i och för sig omfatta detta, men relationerna med Ryssland bör på sikt också övervägas strategiskt.

Finlands gränsar till ett land vars utveckling inom de närmaste åren är svår att bedöma eller förutse. Även i fråga om Ryssland gäller uttrycket "känn din granne". För Finland innebär detta att vi bör stärka Rysslandskunskaperna och forskningen om Ryssland.

Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet har det framkommit att kännedomen om Ryssland och samtidigt kompetensen att bedöma utvecklingen där i själva verket har försämrats. Enligt utskottet är situationen ohållbar. Ur utrikes- och säkerhetspolitisk och ekonomisk synvinkel är Ryssland så viktigt för Finland att de resurser som behövs för uppföljningen av utvecklingen i landet inte enbart kan baseras på "marknadskrafterna". Regeringen och myndigheterna bör aktivt arbeta för att göra det möjligt att identifiera och skapa beredskap inför de möjligheter och hot som sammanhänger med situationen i Ryssland.

Utskottet understryker att kännedom om ryska språket, Rysslands historia, samhälle och kultur är viktiga färdigheter då läget i Ryssland bedöms. Med tanke på säkerhetspolitiken är det också viktigt med övergripande och högkvalitativ forskning om Ryssland. När de begränsade forskningsresurserna fördelas bör de områden som är ekonomiskt och politiskt mest betydande för Finland prioriteras. I utfrågningen av sakkunniga har framkommit att universiteten inte till exempel har en fast professorstjänst i Rysslands historia eller forskningen om Ryssland. Alexandersinstitutet som lyder under Helsingfors universitet har visserligen stärkt forskarutbildningen.

Enligt en utredning till utskottet har antalet elever som läser ryska i skolorna minskat. Det är också oroväckande att barnen till de ryssar som bor i Finland "glömmer" sitt modersmål när de inleder sin skolgång. Bakom denna utveckling finns attityder. Man kan skapa positivare attityder, menar utskottet, men det förutsätter att myndigheterna och frivilligorganisationerna aktivt agerar för detta. Den ryskspråkiga befolkningen i Finland, som uppskattas vara cirka 40 000 personer, är en resurs och det är ytterst viktigt att de deltar i samarbetet mellan Finland och Ryssland

såväl inom den ekonomiska sektorn som kultursektorn.

Det förekommer olika bedömningar av med vilka metoder kunskaperna i ryska kan förbättras. Det mest intressanta förslaget, som eventuellt också kan genomföras snabbt, är kortvariga språkbäd på högstadierna i syfte att göra eleverna bekanta med ryska språket. Intresset för Ryssland bland de unga kan främjas med studiehandleddning, genom att klargöra vilka ekonomiska fördelar det finns om man kan ryska och genom att göra elevutbytet mellan Ryssland och Finland lättare att genomföra. Erfarenheterna av student- och forskarutbyte i Förenta staterna (t.ex. Fulbright stipendier och professorer, Rotary) och i Europa (CIMO) visar att de leder till långsiktiga nätverk och gagnar det finländska samhället. Det behövs fördomsfritt samarbete mellan studentorganisationerna, näringslivet, statsförvaltningen och kommunerna för att främja kontakterna på medborgarnivå. Utskottet föreslår att regeringen genast i början av nästa regeringsperiod vidtar åtgärder som främjar undervisningen i ryska, studentutbyte och forskning.

Finlands Rysslandspolitik

Utskottet påpekar att Finland bör ha en klar och realistisk bilateral Rysslandspolitik. En målmedveten Rysslandsstrategi skärper politiken och gör det tydligt också i medborgarnas ögon att vår inställning till vårt grannland är positiv. Detta står inte i konflikt med att Finlands mål också i framtiden bör vara att åstadkomma en enhetlig EU-politik. Utskottet framhåller att en enhetligare Rysslandspolitik inom EU också är Finlands fördel. Finland har också många praktiska bilaterala frågor som bör beaktas bättre, som till exempel smidigare gränsområdessamarbete och bättre samarbete för att förebygga miljökatastrofer.

Enligt utskottet är det inkonsekvent om Finland inte eftersträvar en aktiv och genomgripande Rysslandsstrategi. Utskottet föreslår att man i det följande regeringsprogrammet, som en del av Rysslandsstrategin, kommer överens om praktiska åtgärder i syfte att stärka det tväradministra-

tiva samarbetet och sakkunskapen i Rysslandsfrågor. En väsentlig del av denna strategi bör vara att främja Finlands bilaterala utrikes- och säkerhetspolitiska samt ekonomiska relationer samt att stärka demokratin och rättsstatsprincipen i Ryssland.

Utrikesutskottet anser att utvecklingen i Ryssland är en av de centrala frågorna med tanke på stabilitet och säkerhet i Finland och i Europa. Utskottet menar 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. Rysslandskunskaperna bör stärkas i Finland och samarbetet mellan förvaltningsområdena, näringslivet och det civila samhället utvecklas. För detta behövs en övergripande Rysslandspolitik och utrikesutskottet föreslår att en Rysslandsstrategi tas med i det följande regeringsprogrammet.

Biståndspolitik

För att nå goda resultat med biståndet har det blivit allt viktigare att politiken blir mera konsekvent. Under 2005 godkändes den s.k. Parisdeklarationen vars främsta budskap var att skapa enhetliga procedurer i givarländerna och biståndsländerna i syfte att nå bättre resultat med biståndsarbetet. En konsekvent politik förutsätter samarbete på bred basis och också en utvärdering av den nationella verksamheten.

Utrikesutskottet poängterar att Finlands biståndspolitik och förvaltning bör bli konsekventare. Enligt utskottet är det bra att regeringen enligt berättelsen för 2005 eftersträvar att öka biståndets effektivitet, verkningar och resultat. Utskottet upprepar i detta sammanhang sin ståndpunkt att Finland vid sidan av en konsekvent politik bör eftersträva att målmedvetet höja biståndsanslagen till den internationella målnivån. Utvecklingen har ett nära samband med t.ex. frågor som gäller handel, jordbruk, hälsa, miljö, migration och säkerhet. Utrikesutskottet

har nyligen i sitt betänkande behandlat förhållandet mellan migration och utveckling och de positiva effekterna av migration (UtUB 10/2006 rd). Det framgår av flera bedömningar att andra än s.k. egentliga biståndsåtgärder i själva verket kan ha stor positiv effekt på den ekonomiska och sociala välfärden i utvecklingsländerna. Ur givarländernas, däribland Finlands, synvinkel kan situationen sammanfattas i att en konsekvent politik ger det bästa utbytet för skattepengarna. Utgångspunkten bör vara att åtgärderna inom andra politikområden åtminstone inte ska undergräva biståndsåtgärderna. Dessutom bör åtgärdernas utvecklingseffekter inom olika sektorer bedömas i syfte att nå de bästa resultaten i utvecklingsländerna.

En bedömning av förvaltningen av miljöärenden inom ramen för biståndspolitikens utarbetades 2006. Utifrån bedömningen kan miljöfrågorna bättre integreras i utvecklingspolitiken. Enligt utskottet är det bra att utrikesministeriet nu bereder nya riktlinjer för miljöfrågorna i utvecklingspolitiken, som gör att miljömålen bättre kan beaktas både i det bilaterala och multilaterala samarbetet. Samarbetsländerna bör ta ansvar för att miljöfrågorna integreras i de nationella utvecklingsprogrammen. Enligt en utredning till utskottet prioriteras inte alltid miljöfrågorna i samarbetsländerna och de anses delvis bromsa upp utvecklingen. Avsikten är att villkoret för att givaren ska bevilja tilläggsfinansiering är att nya miljöavtal och -åtgärder godkänns.

Utskottet anser att Finland absolut bör prioritera klimatfrågorna. Under den kommande valperioden är det också inom utvecklingspolitiken ett centralt tema hur systemet med klimatavtal ska utvecklas efter 2012. Utskottet konstaterar att attityderna och förhoppningarna i utvecklingsländerna har stor betydelse i dessa förhandlingar. Det förutspås att i synnerhet länderna i Afrika kommer att bli mycket lidande av klimatförändringen och därför vill dessa länder i förhandlingarna försäkra sig om bistånd för sina anpassningsåtgärder. Utsläppen i Kina är av avgörande betydelse då det gäller att bekämpa klimatförändringen. Man beräknar att Kina omkring 2012 går förbi Förenta Staterna som det

land där utsläppen är störst. Enligt en utredning till utskottet har Kina av ekonomiska orsaker inte tillsvidare visat vilja att för sin del omfatta målen för utsläppsminskningar.

Utskottet påpekar att regeringen i den aktuella berättelsen om Finlands utvecklingssamarbete inte har utrett hur den politiska konsekvensen har bedömts i Finland inom olika sektorer, inklusive klimatförändringen och nya samarbetsformer inom statsförvaltningen. Riksdagen har en nyckelposition vid bedömning av tväradministrativt samarbete och konsekvens samt eventuella motstridigheter eller överlappningar. Utskottet förutsätter att i den följande berättelsen intas en övergripande bedömning av Finlands biståndssamarbete och verksamheten inom EU i syfte att stärka den politiska konsekvensen.

Uttalanden

Utrikesutskottet har flera gånger uppmärksammat förfarandet med uttalanden om regeringens berättelser. Förfarandet rimmar illa med den politiska betydelse som krävs av den dialog som förs mellan regeringen och riksdagen. Processen är inte heller ett adekvat medel för riksdagens politiska kontroll. Förfarandet har blivit en process som upprepar sig själv. Utskottet menar att processen med uttalanden i regeringens berättelser måste ses över när det gäller både innehållet och procedurerna. Förfarandet måste uppfylla kraven på parlamentarisk kontroll i grundlagsanda.

Utskottet föreslår därför att nedanstående uttalanden stryks och att behandlingen av de ärenden som lyfts fram i uttalandena och som i sig fortfarande är aktuella inte längre fortsätter inom ramen för detta förfarande.

— Behovet av en extra ratificering av vissa artiklar i den reviderade Europeiska sociala stadgan (RP 229/2001 rd)

— Bistånd till de minst utvecklade länderna (B 5/2001 rd)

— Utvecklingen i fråga om finansieringen av medborgarorganisationernas verksamhet (B 3/2002 rd)

— Intensifierande av samarbetet kring de frågor som behandlas av utvecklingsfinansieringsinstitutioner (B 3/2002 rd)

— Samarbete mellan ministerierna i fråga om konfliktförebyggande åtgärder och krishantering (B 3/2002 rd)

— Inrättande av en grupp för dokumentering av hotad kulturegendom (RP 51/2004 rd — RSv 78/2004 rd)

— Administreringen av utvecklingsbiståndet, reformen av administreringen av utvecklingsbiståndet (B 1/2004 rd — RSk 5/2005 rd)

— Statsrådets redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna (SRR 2/2004 rd — RSk 18/2004 rd)

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet

att riksdagen godkänner berättelsen och

att detta betänkande sänds till statsrådet för kännedom.

Helsingfors den 7 februari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
medl. Ulla Anttila /gröna
Jörn Donner /sv
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Katri Komi /cent
Johannes Koskinen /sd
Eero Lankia /cent

Suvi Lindén /saml
Petri Neittaanmäki /cent
Maija Perho /saml
Aulis Ranta-Muotio /cent
Suvi-Anne Siimes /vänst
Jari Vilén /saml
Ben Zyskowitz /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.