

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 27/2002 rd

Berättelsen om regeringens åtgärder under år 2001

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 april 2002 berättelsen om regeringens åtgärder under år 2001 (B 3/2002 rd) till utrikesutskottet för beredning. I detta sammanhang har utskottet också behandlat utrikesministeriets berättelse om utvecklings-samarbetet 2001.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja
- understatssekreterare Pertti Majanen, understatssekreterare Pertti Torstila, linjedirektör Aapo Pöhlö, avdelningschef Pekka Wuoristo, enhetschef Pasi Hellman, ambassadråd Irmeli Mustonen och rådgivare Olli Ruohomäki, utrikesministeriet

- enhetschef Kaarina Rautala, finansministeriet
- äldre regeringssekreterare Helena Partanen, försvarsministeriet
- generalsekreterare Merja Hannus, Samfundet Finland—Ryssland
- verksamhetsledare Folke Sundman, KEPA — Servicecentralen för utvecklingssamarbete
- statsråd Harri Holkeri
- verkställande direktör Mikko Stylman.

I samband med betänkandet gjorde en delegation inom utskottet en resa till USA den 19—27 oktober 2002. Under resan studerade delegationen frågor som ingår i berättelsen och träffade då företrädare för bl.a. FN:s sekretariat, FN:s fackorganisationer, kongressen och den federala administrationen och en rad forskningsinstitut.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förebyggande av konflikter och krishantering

År 2001 arbetade Finland enligt berättelsen aktivt för att förbättra EU:s militära och civila krishanteringskapacitet. EU:s krishanteringsorgan, kommittén för politik och säkerhetspolitik, militära kommittén och militära staben, permanentades. En företrädare för Finland valdes in i ledningen för den militära kommittén. Europeiska

rådet i Laeken framhöll att EU har operationskapacitet för vissa krishanteringsinsatser. Vid kapacitetskonferensen i november utökade Finland sitt erbjudande till EU:s fredsbevararpol. Finland avsåg att förbättra EU:s civila krishanteringsförmåga inom polisområdet, rättsstaten och den offentliga förvaltningen och räddningstjänsten. I likhet med regeringen ställer sig också utskottet bakom en samordnad utveckling både inom den militära och den civila krishanteringsförmågan.

I statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse sägs att insatser för att förebygga konflikter och krishantering också framöver kommer att spela en viktig roll när det gäller att främja den internationella säkerheten. De förebyggande insatserna kräver en effektiv mekanism för tidig varning, en adekvat instrumentuppsättning och en gemensam bedömning av om en intervention behövs. Enligt redogörelsen är det befogat att mer kraftfullt satsa på konfliktförebyggande insatser.

I sitt utlåtande (UtUU 6/2001 rd) om den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen framhöll utskottet att Finland med en aktiv insats och en effektiv nationell samordning i hög grad kan påverka den civila krishanteringen och insatserna för att förebygga konflikter i sitt engagemang i olika internationella organisationer. Samtidigt påpekade utskottet att Finland måste satsa på förebyggande av konflikter som sitt särskilda insatsområde. Detta kräver fortlöpande och nära samarbete med FN:s och regionala organisationers, till exempel OSSE och Europarådet, råd.

I berättelsen säger regeringen inte klart ut hur de konfliktförebyggande insatserna skall samordnas i ett övergripande perspektiv från statsförvaltningens sida. Genom en övergripande samordning och operationalisering kan Finland effektivisera sin samlade insats. Det är enligt utskottet viktigt att EU:s konfliktförebyggande prioriteringar från Sevilla får fart på EU:s aktiviteter inom denna sektor och också effektiverar Finlands insatser. I detta sammanhang hänvisar utskottet till en utredning som Nordiska rådet har gjort om konfliktförebyggande åtgärder (Dokument 12, Nordiska rådets 53:e session 2001) och om vikten av nordisk samverkan kring dessa åtgärder.

I sitt utlåtande om statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2001 lyfte utskottet fram planerna på att lägga ut samordningen av samarbetet inom ramen för Finlands civila krishantering på flera olika myndigheter. Utskottet påpekade då att regeringen måste avsätta anslag för samarbetet inom den civila krishante-

ringen i statsbudgeten på samma sätt som för utvecklingen av den militära krishanteringen.

Det är enligt utskottet ett steg i rätt riktning att inrikesministeriet har till satt en arbetsgrupp för att utreda samordningen av den civila krishanteringen i Finland. Arbetet är nu klart och arbetsfördelningen skall enligt förslaget preciseras. Dessutom har de nya samordningsuppgifterna fått ett resurstillskott. Men enligt vad utskottet har erfarit räcker inte heller de nya resurserna till annat än bara en liten del av uppgifterna. Det är utskottets förhoppning att den nya förvaltningsövergripande styrgruppen och sektionen för civil krishantering, som sorterar under kommittén för EU-frågor och samordnar beredningen, konkret skall kunna främja samordningen inom förvaltningen för att Finland skall kunna göra en samlad insats och få större betydelse i krishanteringen.

För att förbättra den nationella samordningen bör utrikesministeriet, inrikesministeriet och försvarsministeriet gå in för ett nätverk för regelbundet samarbete. På så sätt kan en samordnad och metodisk strategi och insats för det konfliktförebyggande arbetet och i krishanteringen i konfliktvärda säkerställas. Nätverket kan också lägga upp regionala strategier som i ett större perspektiv väger in Finlands bistånds-, handels- och utrikes- och säkerhetspolitik samt arbetet inom frivilligorganisationer. Enligt vad utskottet har erfarit har denna typ av verksamhet gett goda resultat bl.a. i Storbritannien och Kanada.

Utvecklingssamarbete

Utskottet understryker att utvecklingssamarbetet är en integrerad del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Enligt utskottet är principbeslutet om operationalisering av målen i Finlands utvecklingssamarbete ett stort steg framåt för att de politiska strategierna för utvecklingssamarbetet skall kunna styra och konkret påverka det bilaterala och multilaterala biståndet. I samband med behandlingen av berättelsen om regeringens åtgärder 2000 (UtUB 8/2001 rd) framhöll utskottet att regeringen för riksdagen bör lägga fram ett program, som visar hur målen för ök-

ningen i biståndsanslagen skall nås. Utskottet anser fortfarande denna ståndpunkt vara viktig. En grupp har under ledning av statsrådet Harri Holkeri undersökt kvaliteten och nivån på biståndet. Gruppens arbete är mycket viktigt och den har för avsikt att lägga fram ett förslag till hur Finland skall nå upp till FN:s mål på 0,7 procent av bni i sina biståndsanslag.

Enligt berättelsen om utvecklingssamarbetet lade statsrådet i principbeslutet fram åtgärder för att förbättra samarbetet. Kriterierna för val av samarbetsländer skall förtydligas, samarbetsinstrumenten preciseras och Finlands mål och påverkningsmöjligheter i internationella organisationer ses över. I enlighet med principbeslutet eftersträvade Finland större samstämmighet och komplementaritet i det bilaterala och det multilaterala samarbetet samt i EG:s bistånd. Det viktigaste målet för biståndet var att minska fattigdomen.

Enligt betänkandet om regeringens berättelse för 2000 kommer utskottet som ett led i bevakningen av instituten för utvecklingsfinansiering att särskilt lyfta fram samarbetet mellan FN, Världsbanken och Internationella valutafonden. Genom större samarbete kan utvecklingsfinansieringen ge bättre resultat.

Utskottet understryker att insatserna för att förbättra samarbetet måste börja på den nationella nivån. Därför är det viktigt att mot bakgrunden av besluten från konferensen om utvecklingsfinansiering i Monterrey utreda hur Finland har förbättrat samarbetet inom statsrådet och mellan myndigheterna och hur samarbetet ytterligare kommer att förbättras. Ett positivt resultat är att utrikesministeriet och finansministeriet har inrättat en styrgrupp för samarbetsförbättrande åtgärder.

Utskottet har också gott närmare in på samordningen inom EU och EU-samarbetet inom utvecklingsfinansieringen. Enligt vad utskottet har erfärut är EU på grund av det gruppvisa röstningssättet i de internationella finansiella instituten inte någon samordnad aktör med möjligheter att påverka i kraft av sin betydelse. Utskottet

har redan tidigare påpekat att till exempel G 7-länderna har intensifierat sitt samarbete speciellt i ekonomiska frågor. Enligt flera av de sakkunniga har detta inskränkt EU:s inflytande.

Enligt vad utskottet har erfärut har de stora EU-länderna en egen representant i styrelsen för de flesta finansiella institutionerna. De medelstora och små EU-länderna är representerade i styrelsen för institutionerna eller andra liknande organ genom röstningsgrupper bestående av flera länder. Grupperna har varierande sammansättning. I till exempel Världsbanken (FN:s och UM:s ansvarsområde) och i Internationella valutafonden IMF (Finlands Banks ansvarsområde) ingår Finland i samma grupp som de nordiska länderna och de baltiska staterna vid omröstningarna. Samordningen bör bli bättre och profileras mer samtidigt som utrikesministeriet bör få en starkare ställning i dessa frågor, anser utskottet. Också aktörerna med ansvar för IMF-frågor (vanligen centralbankerna) har satsat på större samordning. Gruppen med den gemensamma valutan euro har vissa gemensamma fördelar men också problem på det internationella planet. Detta har resulterat i ett informellt EU-samarbete inom IMF. Enligt vad utskottet har erfärut har detta utan tvekan vissa konsekvenser för andra finansiella institutioner och deras beslut och påverkar behovet av samordning inom andra finansiella institutioner.

Enligt utskottet är det en ohållbar situation att EU i praktiken samordnar alla viktiga sakfrågor inom ramen för FN, inbegripet ekonomiska och sociala frågor, men nästan inte alls samordnar sina aktiviteter när samma frågor tas upp i institutionerna för utvecklingsfinansiering. Också i den nationella politiken vore större samstämmighet av nöden om man ser till de frågor som behandlas ovan, understryker utskottet. Det är viktigt att statsrådet utreder med vilka medel samarbetet på kort sikt kunde förbättras i frågor som behandlas inom institutionerna för utvecklingsfinansiering dels på det nationella planet, dels inom EU.

Frivilligorganisationernas utvecklingssamarbete

I principbeslutet om operationalisering av målen för u-landspolitiken preciserades också finansieringen av det multilaterala biståndet samtidigt som stödet till vissa mindre fonder togs bort och mångåriga finansiella åtaganden i fråga om de viktigaste FN-organen lyftes fram, sägs det i berättelsen om utvecklingssamarbetet. I samråd med frivilligorganisationerna har nya metoder inom utvecklingssamarbetet tagits fram. Därför vill utskottet sätta fokus på frivilligorganisationernas verksamhet och finansieringen av den.

Organisationerna har blivit en integrerad del av den globala utvecklingspolitiken. I regeringens nya strategi för u-landspolitiken får organisationerna en större roll i biståndsarbetet. I detta sammanhang är det också viktigt att påpeka att aktörerna är många och att insatsen från det civila samhället bör präglas av effektivitet. Vidare är det viktigt att frivilligorganisationerna också i framtiden får stöd för sitt närområdessamarbete. Samarbetet har med tiden blivit ett allt viktigare stöd till den ekonomiska och sociala stabiliteten i målländerna. Dessutom framhåller utskottet att frivilligorganisationerna i u-länderna spelar en viktig roll i planeringen och genomförandet av biståndsarbetet.

Organisationernas biståndsarbete har expanderat snabbt och organisationerna har fått en viktig roll i offentligt finansierade projekt. En klassificering av organisationerna har gjorts utifrån deras kapacitet: ramorganisationer, frivilligorganisationer, FN-organisationer och den övergripande serviceorganisationen KEPA. Bidragen från staten ges ut med stöd av klassificeringen. Utvecklingsprocessen har påverkat organisationernas egen finansiella struktur och verksamhetsmetoder. Vid sidan av den traditionella frivilligverksamheten har organisationerna allt mer börjat tillhandahålla projekt och service. Sammanlagt 153 organisationer som inte ingår i ramorganisationen har genomfört nästan 300 projekt med hjälp av projektfinansiering.

Det är något oroväckande att finansiärerna årligen lägger fram sina intressen och att detta kan styra frivilligorganisationernas aktiviteter. Enligt vad utskottet har erfarit har organisationerna inte tillräckligt stora resurser för att planera och genomföra krävande projekt. När projekt planeras med otillräckliga resurser och är beroende av projektfinansiering finns det risk för att moderorganisationens normala frivilligverksamhet åsidosätts. Utvecklingen kan gå därhän att frivilligorganisationerna utövar offentlig makt och blir en del av den offentliga makten och att deras självständiga verksamhet blir beroende av särfinansierade projekt.

Enligt utskottet är det nödvändigt att utrikesministeriet utreder hur finansieringen av frivilligorganisationernas verksamhet kunde förbättras och att arbetet görs i samråd med organisationerna. Rapporten bör redogöra för tillgängliga stödformer och hur de fördelas mellan olika organisationer. Vidare skall där ingå en analys av frivilligorganisationernas verksamhet och effekterna av verksamheten. Analysen bör göra skillnad mellan projekt- och informationsverksamhet å ena sidan och kommersiellt tillhandahållande av service å andra sidan. Rapporten skall presentera lösningar på hur planeringen och genomförandet i Finland skall få adekvata resurser och hur frivilligorganisationernas självständiga projektplanering skall kunna säkerställas i de olika finansiella alternativen.

Riksdagens uttalanden

Ändring av lagstiftningen så att den överensstämmer med en internationell förbindelse som Finland har ingått

Med hänvisning till motiven i regeringens berättelse (s. 113) godtar utskottet att uttalandet i samband med regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i säkerhets-skyddsavtalet mellan Finland och Väst-Europeiska unionen (RP 179/1997 rd) stryks. Lagen om säkerhetsutredningar trädde i kraft den 1 september 2002 (177/2002).

Behandling av flyktingansökningar och informering av riksdagen om GUSP-frågor (RP 245/1997)

I regeringens berättelse ingår ingen redogörelse för handläggningen av flyktingansökningar. I berättelsen för 2000 (B 5/2001 rd) framhåller regeringen att Finland efter att Amsterdamfördraget trätt i kraft tar vara på möjligheten att behandla asylansökningar från andra EU-länder enligt ett särskilt förfarande på det sätt som anges i förklaringen till Amsterdamfördraget och utgå från principen att de är uppenbart ogrundade. Rådets generalsekreterare skall underrättas om asylansökningar som lämnats in av en medborgare i en annan medlemsstat, om inte utlänningsverket anser att staten är ett säkert ursprungsland för sökanden och avgör ärendet i enlighet med 33 c § i utlänningslagen.

I de utredningar som utskottet får med stöd av 97 § i grundlagen skall statsrådet vara noga med att informationen tillhandahålls vid rätt tid och att informationen är heltäckande, påpekar utskottet.

Utskottet godtar att uttalandet stryks i berättelsen.

Bistånd till de minst utvecklade länderna

Uttalandet (UtUB 8/2001 rd) i samband med betänkandet om regeringens berättelse för 2000 är fortfarande aktuellt, påpekar utskottet. Där föreslog utskottet bl.a. att Finland förutsätter att regeringen så snart som möjligt uppfyller målet att höja biståndet till de minst utvecklade länderna till 0,15 procent av bni. Enligt berättelsen om utvecklingssamarbetet låg biståndet till de minst utvecklade länderna också 2000 kvar på 0,08 procent av bni.

Med hänvisning till vikten av att minska fattigdomen är det viktigaste målet med Finlands utvecklingssamarbete enligt utskottet att det i beslutsförslagen till de primära anslagen till bistånd, till exempel i budgetpropositionen och i beslut om bemyndiganden och avtal om bistånd, redogörs för hur stor andel biståndet till de minst

utvecklade länderna utgör av hela Finlands bistånd.

I uttalandet i samband med regeringens berättelse för 2000 påpekade utskottet att smittsamma sjukdomar måste beaktas i Finlands utvecklingssamarbete. Därför är det bra att utrikesministeriet enligt berättelsen om utvecklingssamarbete i januari 2002 lade upp en särskild strategi för hiv/aids. Enligt strategin skall hiv/aids bättre beaktas i planeringen av alla sektors- och makroekonomiska program och införlivas i programmet för bekämpning av fattigdom.

Förslag till beslut

Utrikesutskottet föreslår

att detta betänkande sänds till statsrådet för kännedom och

att tre uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att utrikesministeriet bereder en rapport om hur finansieringen av frivilligorganisationernas verksamhet kan förbättras utifrån de kriterier som nämns i detta betänkande.*
2. *Riksdagen förutsätter att statsrådet utreder hur samarbetet kring de frågor som behandlas av finansiella utvecklingsinstitut kan förbättras dels på det nationella planet, dels inom EU.*
3. *Riksdagen förutsätter att statsrådet utreder möjligheterna att bygga upp ett nätverk för regelbundet samarbete mellan utrikesministeriet, inrikesministeriet och försvarsministeriet för att Finland skall kunna föra en samordnad och systematisk politik för konfliktförebyggande åtgärder och krishantering i konfliktområden.*

UtUB 27/2002 rd — B 3/2002 rd

Helsingfors den 3 december 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Henrik Lax /sv
medl. Ulla Anttila /gröna
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent
Antti Kalliomäki /sd
Bjarne Kallis /kd
Ilkka Kanerva /saml

Antero Kekkonen /sd
Juha Korkeaoja /cent
Outi Ojala /vänst
Kalevi Olin /sd
Martti Tiuri /saml
Ben Zyskowitz /saml
Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi
utskottsråd Antti Pelttari.