

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2001 rd

Berättelse om regeringens åtgärder under år 2000

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 april 2001 berättelsen om regeringens åtgärder under år 2000 (B 5/2001 rd) till utrikesutskottet för beredning. I samma sammanhang har utskottet behandlat utrikesministeriets berättelse om utvecklingssamarbetet 2000.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja
- minister Osmo Soininvaara
- avdelningschef Glen Lindholm, linjedirektör Vesa Himanen, linjedirektör Esko Kiuru, linjedirektör Hannu Kyröläinen, linjedirektör Matti Kääriäinen, enhetschef Kirsti Aarnio,

enhetschef Riitta Resch och rådgivare Gisela Blumenthal, utrikesministeriet

- enhetschef Kaarina Rautala, finansministeriet
- avdelningschefen, överdirektör Jarkko Eskola och överläkare Maarit Kokki, social- och hälsovårdsministeriet
- forskare Pekka Holmström, Folkhälsoinstitutet
- biståndschef Pirkko Kiviluoto, Finska befolkningsförbundet
- planeraren för internationellt bistånd Merja Kovasin, Finlands Röda Kors
- planeraren Maija Hakulinen, Kyrkans utlandshjälp
- docent Sirkka-Liisa Valle.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänna synpunkter

Enligt berättelsen eftersträvade och fick Finland ordförandeskapet för Förenta Nationernas 55:e generalförsamling. Ordförande för generalförsamlingen och det anknytande toppmötet var statsrådet Harri Holkeri. Enligt berättelsen gynnade ordförandeskapet regeringsprogrammet som eftersträvar bättre verksamhetsmöjligheter för FN.

Regeringsprogrammet ger de mänskliga rättigheterna en framträdande plats i vår utrikes- och säkerhetspolitik. År 2000 fokuserades politiken dels på etablerade prioriteringar inom MR-politiken, dels på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som Europeiska rådet i Nice antog som ett politiskt dokument. Utrikesminister Erkki Tuomioja lämnade en ny utredning, den andra hittills, till utrikesutskottet om regeringens politik för de mänskliga rättigheterna.

Det franska ordförandeskapet avslutades med att Europeiska unionen enades om en reform av beslutsbestämmelserna och de institutionella be-

stämmelserna i EG-fördraget, om Nicefördraget. Ändringarna i EG-fördraget syftar till att möjliggöra en utvidgning av unionen. Utrikesutskottet har tidigare utarbetat ett betänkande (UtUB 2/2000 rd) utifrån statsrådets redogörelse om Finlands utgångspunkter och mål vid Europeiska unionens regeringskonferens 2000.

EU:s militära och civila krishantering har utvecklats utifrån riktlinjerna vid Europeiska rådet i Helsingfors. Krishanteringsinstitutionerna inom EU inledde sin verksamhet. Finland förklarade sig villigt att ställa en styrka på 1 500 personer till förfogande för unionens krishanteringspool. Besluten om deltagande i EU:s krishanteringsoperationer fattas på nationell nivå. Utrikesutskottet behandlade EU:s säkerhets- och försvarspolitik i sitt utlåtande UtUU 3/2000 rd samt i sitt betänkande och sina utlåtanden (UtUB 2/2000 rd, UtUU 7/2000 rd och UtUU 9/2000 rd) om förberedelserna inför regeringskonferensen 2000. I likhet med regeringen har utskottet understrukit betydelsen av utveckling av EU:s beredskap, särskilt när det gäller civil krishantering.

Finland ratificerade Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, FN-tribunalen 2000. Utrikesutskottet utarbetade ett betänkande (UtUB 13/2000 rd) om godkännande av Romstadgan.

Enligt berättelsen har Finland ambitionen att se sina relationer med u-länderna i ett så brett perspektiv som möjligt. Större samstämmighet mellan utrikes- och säkerhetspolitiken, handelspolitiken och utvecklingssamarbetet eftersträvas. I överensstämmelse med målen för Finlands utvecklingssamarbete och biståndspolitik från 1996 och 1998 skall Finland medverka till att reducera fattigdom, bekämpa miljöhot och främja jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter. Finland har aktivt försökt påverka EU:s biståndspolitik utifrån sina egna biståndsmål. Under året antog EU-rådet den första samlade strategin för EU:s biståndspolitik.

Förenta Nationerna och internationella institut för utvecklingsfinansiering

Utskottet har fått en utredning om förhållandet mellan FN:s fackorganisationer och internationella institut för utvecklingsfinansiering, särskilt Världsbanken och Internationella valutafonden. FN:s principer och handlingsprogram från internationella konferenser på 1990-talet har resulterat i en så kallad global agenda, som skall vara en plattform för biståndsansträngningarna i världen. Den globala agendan sammanställdes första gången i FN:s millenniedeclaration som antogs vid toppmötet i september 2000.

Utskottet uppskattar att det målmedvetna arbetet på senare år har resulterat i att FN, dess fackorganisationer och instituten för utvecklingsfinansiering har kunnat nå större enighet om målen. Särskilt viktigt är det enligt utskottet att målet att i stor skala reducera fattigdomen i u-länderna nu är det absolut viktigaste målet för verksamheten i alla organisationer.

Sedan de internationella instituten för utvecklingsfinansiering, särskilt Världsbanken, har aktiverat sig i bistandsfrågor kan man enligt vad utskottet har erfarit räkna med att de operativa fackorganisationerna med ansvar för FN:s biståndssamarbete får en mindre roll i takt med att Världsbanken får en allt större roll. Det är viktigt att Finland fäster särskilt avseende vid samarbetet mellan Världsbanken och FN och dess fackorganisationer, påpekar utskottet. Enligt utskottets uppfattning har erfarenheterna av Världsbankens PRSP-program för att reducera fattigdomen varit uppmuntrande, också när de har gällt andra aktörers biståndssamarbete, till exempel FN:s fackorganisationer och EU. Som ett led i uppföljningen av de internationella instituten för utvecklingsfinansiering avser utskottet att härnäst fästa särskilt avseende vid FN:s samarbete med Världsbanken och Internationella valutafonden.

Med avseende på finansieringen av biståndssamarbetet är det enligt utskottet mycket viktigt att konferensen om internationell utvecklingsfinansiering i Mexiko i mars 2002 förbereds ordentligt. Det är ett gott tecken att FN, Världsbanken, Internationella valutafonden och Världs-

handelsorganisationen WTO, alltså alla viktiga globala aktörer i utvecklingsfrågor, samarbetar om förberedelserna inför konferensen. Utskottet förutsätter att regeringen i enlighet med 97 § grundlagen i god tid före konferensen informerar utskottet om Finlands förberedelser. Dessutom är det viktigt att utskottet får möjlighet att delta i konferensen inom ramen för den finländska delegationen.

Hiv/aids-epidemin och biståndssamarbetet

I samband med behandlingen av berättelsen om regeringens åtgärder och berättelsen om utvecklingssamarbetet 2000 har utskottet gått närmare in på hiv- och aids-epidemin. Epidemin har i vissa områden utvecklats till en pandemi och är framför allt ett hälsoproblem. Trots detta kan epidemin ses som ett av de största globala hindren för utveckling enligt vad utskottet har erfarit.

Statistik från UNAIDS, ett gemensamt organ för FN:s fackorgan, visar att drygt 36 miljoner människor i världen var hiv-smittade i slutet av 2000. Ungefär 90 procent av de hiv-smittade bor i u-länder. Samma år dog 2,8 miljoner människor i världen i aids. Fram till slutet av 2000 hade 21,8 miljoner människor dött i aids. Det är fyra gånger så många som invånarna i Finland.

I Afrika söder om Sahara är hiv/aids-epidemin ett allvarligt hot mot utvecklingen i hela samhällen. Hela 70 procent av de hiv-smittade bor söder om Sahara, vilket betyder att ungefär 25 miljoner människor är smittade. Vid en session i juni 2001 som var särskilt ägnad hiv och aids framhåller FN i en deklaration att hiv/aids-epidemin i Afrika söder om Sahara har lett till ett nödläge som hotar utvecklingen, den sociala sammanhållningen, den politiska stabiliteten, livsmedelssäkerheten och människornas förväntade livstid. Dessutom är epidemin en enormt stor ekonomisk börda för området.

Det senaste decenniet har epidemin antagit enorma proportioner i Afrika söder om Sahara, påpekar utskottet. Nästan 10 procent av den vuxna befolkningen är smittad mot 0,24 procent i Västeuropa. På 1990-talet steg antalet hiv-smittade bland den vuxna befolkningen i Sydafrika

från en till ungefär 20 procent. Också i Botswana, Lesotho, Namibia, Zambia, Swaziland och Zimbabwe är drygt 20 procent av den vuxna befolkningen hiv-smittad.

Särskilt oroväckande för utvecklingsutsikterna i dessa länder är att ungefär en tredjedel av befolkningen i sin bästa förvärvsaktiva ålder är hiv-smittad. På grund av epidemin har den förväntade livstiden i Zimbabwe enligt uppgifter från UNAIDS sjunkit till 38 år. Utan epidemin hade den förväntade livstiden varit 70 år. Andelen kvinnor bland de smittade är störst i hela världen i Afrika söder om Sahara, ungefär 55 procent. En beklaglig följd av detta är att drygt 500 000 nyfödda barn i fjol blev hiv-smittade av sina mödrar antingen vid födelsen eller genom amning.

Hiv/aids-epidemin härjar som värst i den del av världen där fattigdomen griper omkring sig. Merparten, 33 av de 49 länder som FN räknar till de minst utvecklade (Least Developed Country, LDC) ligger i Afrika söder om Sahara.

En fortsatt hiv/aids-epidemi i kombination med en omfattande fattigdom som bromsar upp utvecklingen gör att dessa länder knappast har några reella möjligheter att uppnå FN:s utvecklingsmål från millenniemötet. Det ena målet var att halvera antalet människor som lever i yttersta fattigdom, på mindre än en US-dollar per dag. Det andra var att minska barndödligheten med två tredjedelar.

Risken är också stor att ett annat mål från millenniemötet, att alla barn i världen fram till 2015 skall ha möjlighet att få grundutbildning, riskerar att omintetgöras i dessa länder på grund av fattigdomen som bara ökar av hiv/aids-epidemin. Enligt vad utskottet har erfarit dör det i till exempel Zambia fler lärare i aids än landet för närvarande hinner utbilda nya. I vissa fall har barnen möjlighet att gå i skola, men är i stället tvungna att bidra till familjens försörjning och sköta sjuka familjemedlemmar när aids drabbar familjen. Sämst är situationen för föräldralösa barn. I Afrika söder om Sahara finns det för närvarande 12,1 miljon barn utan föräldrar. Det är ungefär 90 procent av alla barn i världen som blivit föräldralösa på grund av aids.

Att epidemin har brett ut sig explosionsartat de senaste åren framgår enligt utskottets mening också av det faktum att principbeslutet från 1996 om Finlands utvecklingssamarbete och riktlinjerna för Finlands biståndspolitik från 1998 över huvud taget inte nämner hiv/aids-problematiken.

En allvarlig hiv/aids-epidemi för utan undantag med sig omfattande fattigdom och förvärrar de redan nu negativa konsekvenserna. Därför finner utskottet det viktigt att hiv/aids-epidemin, men också andra smittsamma sjukdomar, t.ex. tuberkulos och malaria, bekämpas målmedvetet som ett led i den samlade kampen mot den omfattande fattigdomen. I principbeslutet om riktlinjerna för Finlands utvecklingssamarbete från 1996 är kampen mot fattigdomen ett mycket viktigt mål. Etiopien, Moçambique, Zambia och Tanzania finns i Afrika söder om Sahara och hör till de mindre utvecklade länder som är Finlands huvudsakliga samarbetspartner i biståndssamarbetet.

I detta läge är det enligt utskottet extra beklagligt att Finlands bistånd till de minst utvecklade länderna trots målet i principbeslutet i själva verket ligger långt under de fastslagna målen. Enligt vad utskottet har erfarit har bara ungefär en fjärdedel, 0,08 procent, av bnp gått till bistånd till de minst utvecklade länderna. År 1999 gick ungefär 581 miljoner mark av det utbetalda biståndet till de minst utvecklade länderna. Utskottet understryker att Finland åtagit sig att i mån av möjlighet höja biståndets andel av bnp så snart som möjligt till 0,15 procent.

Hiv/aids-epidemins omfattning och dess samhälleliga konsekvenser i Afrika söder om Sahara gör att epidemin måste beaktas i alla hänseenden och ha högsta prioritet i allt biståndsarbete i området. Frågan bör rimligen också beaktas när de politiska strategierna för biståndsarbetet nästa gång behandlas i statsrådet.

I kampen mot hiv/aids-epidemin är det viktigt att ta ett helhetsgrepp om frågan, dels när det gäller upplysning och annan prevention, dels i fråga om vård och behandling, anser utskottet. I vilket fall som helst är det angeläget att satsa mer på de mänskliga rättigheterna för de mest utsatta grupperna för epidemin, till exempel kvin-

nor och barn. En av de absolut viktigaste sakerna är att förbättra tillgången till aidsläkemedel i u-länderna. Trots detta kan problemen enligt vad utskottet har erfarit inte lösas bara med att tillgången till läkemedel förbättras eftersom hälso- och sjukvården i de mest utsatta länderna är så outvecklad att den i de flesta fall inte kan ha hand om medicineringen.

Utskottet uppskattar mycket det arbete som frivilligorganisationerna, Finlands Röda Kors och Kyrkans utlandshjälp, utför i kampen mot epidemin. Det är också värt att notera att Finlands viktigaste samarbetspartner i det bilaterala samarbetet har kampen mot hiv/aids-epidemin som ett av de viktigaste målen i sitt arbete vid sidan om kampen mot fattigdomen och samtidigt deltar i arbetet inom UNAIDS, där de hör till de stiftande medlemmarna. Bland dessa viktiga samarbetspartner märks FN:s utvecklingsprogram UNDP, FN:s befolkningsfond UNFPA och FN:s barnfond UNICEF.

UNAIDS är en förenande länk för expertisen och resurserna inom flera av FN:s fackorgan och Världsbanken. Utskottet anser att UNAIDS på ett målmedvetet sätt har arbetat för att fokusera uppmärksamheten på det allt större hiv/aids-problemet och arbetat effektivt för att bekämpa epidemin. I detta läge är det motiverat att Finland fortsätter att stödja och om möjligt ökar sitt stöd till UNAIDS. Dessutom är det enligt utskottet nödvändigt att Finland utreder möjligheterna att vara aktiv inom den nya globala hälsofonden som har inrättats av FN:s generalsekreterare Kofi Annan i samarbete med G8-länderna.

Också i våra närområden har hiv/aids-problemet förvärrats de senaste åren, påpekar utskottet. Det är viktigt att resurser för närområdes-samarbetet används till att lösa problemet.

Riksdagens uttalanden på grundval av betänkanden från utrikesutskottet

EU:s regeringskonferenser

I berättelsen sägs att riksdagens uttalanden (s. 108—121) i anknytning till statsrådets redogörelse SRR 1/1996 rd gäller Amsterdamfördraget som förhandlades fram 1996 och 1997 och träd-

de i kraft den 1 maj 1999. Enligt berättelsen behöver regeringens svar i detta läge inte kompletteras. Regeringen återkommer till frågorna om det behövs i samband med propositionen gällande regeringskonferensen 2000. Utskottet påpekar att uttalandena om regeringskonferensen 1996 kan strykas i berättelsen. Riksdagen behandlade frågorna i samband med förberedelserna inför regeringskonferensen 2000. Utskottet kommer att behandla behovet att ha kvar riksdagens ståndpunkter i samband med regeringskonferensen 2000 när det behandlar propositionen om godkännande av Nicefördraget (RP 93/2001 rd).

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

Berättelsen (s. 135—137) hänvisar till ett flertal uttalanden om utveckling av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik som utskottet lade fram och som godkändes av riksdagen i samband med behandlingen av statsrådets redogörelse SRR 1/1996 rd. Utskottet anser att uttalandena kan strykas i berättelsen. Utskottet har behandlat utvecklingen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik i flera sammanhang, dels som en självständig sakfråga (t.ex. UtUB 7/1999 rd och UtUU 3/2000 rd), dels i samband med EU:s regeringskonferens 2000 (UtUB 2/2000 rd samt UtUU 7/2000 rd och UtUU 9/2000 rd).

Lagstiftningsfrågor som faller inom medlemsstaternas kompetens i EU-rådet

I flera sammanhang (RP 204/1995 rd — s. 108, RP 234/1996 rd — s. 134, RP 235/1996 rd — s. 134, RP 31/1997 rd — s. 139, RP 279/1998 rd — s. 143) har utskottet i samband med behandlingen av så kallade associeringsavtal och ändringar i grundfördragen tagit upp frågan om reglerna för hur lagstiftningsfrågor som faller inom ramen för medlemsstaternas kompetens behandlas av Europeiska unionens råd. I berättelsen framhålls att regeringen uppmärksammar frågan redan när ärendena bereds. Utskottet anser att uttalandena kan strykas. Men med hänvisning till utlåtande GrUU 31/2001 rd från grundlagsutskottet

anser utrikesutskottet det nödvändigt att man vid beredningen av partsavtal av denna typ är noga med att i alla faser av beredningen klargöra vilka avtalsbestämmelser som ingår i medlemsstaternas kompetens.

Den europeiska nedrustningen

Med hänvisning till förklaringen i berättelsen (s. 124—127) godtar utskottet att uttalandet om berättelse B 4/1991 rd stryks.

Finlands handel med de tidigare socialistiska länderna (Ryssland, OSS-länderna, Baltikum samt Central- och Östeuropa)

Med hänvisning till förklaringen i berättelsen (s. 127—131) godtar utskottet att uttalandet beträffande berättelse B 6/1993 rd stryks. I berättelsen sägs att Finland har ingått avtal om skydd för investeringar med Ukraina, Moldova, Vitryssland, Uzbekistan och Kazakstan. Det är viktigt att de pågående förhandlingarna med Ryssland om ett avtal om skydd för investeringar slutförs så snart som möjligt, påpekar utskottet.

Kvalitativ och kvantitativ utveckling av biståndssamarbetet

Statsrådet har på det sätt som sägs i berättelsen och på det sätt som utskottet förutsatte i sitt uttalande angående berättelsen B 9/1994 rd dragit upp riktlinjerna för Finlands utvecklingssamarbete med hjälp av ett principbeslut från 1996, en u-landspolitisk strategi från 1998 och ett principbeslut om operationalisering av målen i Finlands utvecklingssamarbete från februari 2001. Utskottet godtar att uttalandet stryks men anser det viktigt att det fästs särskilt avseende vid att riktlinjerna omsätts i praktiken.

Utskottet understryker ytterligare vikten av att Finland ökar sina biståndsanslag i relation till bnp och påpekar att utskottet flera gånger, till exempel i samband med behandlingen av regeringens berättelse om sina åtgärder 1999 (UtUB 8/2000 rd) framhållit att statsrådet skall lägga fram ett program för riksdagen för hur målen beträffande större biståndsanslag skall nås.

Internationellt miljö- och biståndssamarbete

Med hänvisning till förklaringen i berättelsen (s. 133) godtar utskottet att uttalandet i anknytning till statsrådets redogörelse SRR 1/1995 rd stryks.

Behandlingen av fördelningen av biståndsanslag mellan olika länder

Vid behandlingen av berättelsen om utvecklingssamarbetet 1995 (B 11/1996 rd) förutsatte utskottet att det ges möjligheter att behandla fördelningen av biståndsanslag ländervis innan definitivt beslut fattas om dem i regeringen eller vid förhandlingar med respektive länder. Senast utskottet fick en utredning från det biståndsansvariga ministeriet om fördelningen av åtagandena inom det internationella utvecklingssamarbetet var i mars 2001. Utskottet anser det viktigt att samma regel också följs i framtiden och godtar att uttalandet stryks.

Frågan om Östtimor

När avtalet med Indonesien om skydd för investeringar godkändes förutsatte riksdagen i överensstämmelse med betänkandet från utrikesutskottet (UtUB 3/1997 rd) att Finlands regering

agerar så att frågan om Östtimor får en rättvis, heltäckande och internationellt godtagbar lösning, som respekterar det östtimorianska folkets intressen och berättigade krav i överensstämmelse med internationell rätt. Såsom det framgår av berättelsen har regeringen aktivt arbetat för att lösa frågan om Östtimor, särskilt under det finländska EU-ordförandeskapet. Utskottet godtar att uttalandet stryks men anser det viktigt att Finland också i framtiden ger sitt stöd till den demokratiska utvecklingen på Östtimor.

Förslag till beslut

Utrikesutskottet föreslår vördsamt

att detta betänkande sänds till regeringen för kännedom och

att regeringen så snart som möjligt uppfyller sitt mål att höja biståndet till de minst utvecklade länderna till 0,15 procent av bnp och som ett led i utvecklingssamarbetet med de minst utvecklade länderna särskilt lyfter fram arbetet för att förebygga, bekämpa och behandla smittsamma sjukdomar, särskilt i fråga om hiv/aids-epidemin.

Helsingfors den 4 oktober 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Eva Biaudet /sv
medl. Ulla Anttila /gröna
Bjarne Kallis /kd
Ilkka Kanerva /saml
Antero Kekkonen /sd

Juha Korkeaoja /cent
Kalevi Olin /sd
Sirpa Pietikäinen /saml
Mirja Ryyänen /cent
Ben Zyskowitz /saml
ers. Kari Myllyniemi /cent.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Antti Pelttari.