

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2004 rd

Statsrådets redogörelse om säkerhets- och försvarspolitiken 2004

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 oktober 2004 statsrådets redogörelse om säkerhets- och försvarspolitiken 2004 (SRR 6/2004 rd) till försvarsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att utrikesutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Seppo Kääriäinen
- utrikesminister Erkki Tuomioja
- försvarsmaktens kommendör Juhani Kaskeala
- statssekreterare Risto Volanen, statsrådets kansli
- kanslichef Matti Ahola, avdelningschef Pauli Järvenpää och enhetschef Olli-Pekka Jalonen, försvarsministeriet
- ambassadör Markku Reimaa, Finlands ständiga representation vid nedrustningskonferensen i Genève
- minister Matti Anttonen, Finlands ambassad i Washington
- avdelningschef Hannu Kyröläinen, avdelningschef Markus Lyra, biträdande avdelningschef Taisto Huimasalo, enhetschef Elin Kalkku, enhetschef Laura Kansikas-Debraise, enhetschef Marja Lehto, enhetschef Pia Rantala, ambassadråd Timo Oula och specialforskare Ilmari Susiluoto, utrikesministeriet

- kanslichef Ritva Viljanen och konsultativ tjänsteman Erkki Platan, inrikesministeriet
- talman Viveka Eriksson och notarie Susanne Eriksson, Ålags lagting
- överstelöjtnant Pentti Forsström och överstelöjtnant Pertti Hyvärinen, Huvudstaben
- forskningsdirektör, professor Mikko Viitasalo, huvudlärare i strategi, major Mika Kerttunen och professor Pekka Sivonen, Försvarshögskolan
- chefen för säkerhetsenheten Paavo Selin, Skyddspolisen
- projektchef Peter Ekholm, Sitra
- direktör Tapani Vaahtoranta, forskare Henrikki Heikka och forskare, politics doktor Hanna Ojanen, Utrikespolitiska institutet
- Project Leader Hilary Fisher, Stop Violence against Women Campaign
- generalsekreterare Kristiina Kumpula, Finlands Röda Kors
- ordförande Kalevi Suomela, Finlands Fredsförbund - FN-förbund
- ordförande Kalle Kallio, Förbundet för de hundras kommitté
- specialforskare Alpo Juntunen, forskare Tomas Ries och forskare Marc Ryter, Strategiska institutionen
- direktör Markku Kivinen, Alexander-institutet
- politics doktor Jussi Raumolin
- specialforskare Markku Anttila, forskningsgruppen STYX
- direktör Mikko Hyppönen, F-Secure

- brigadgeneral i.a. Paddy Blagden
- politics doktor Tuomas Forsberg
- general Gustav Hägglund
- professor Jaakko Hämeen-Anttila
- minister Jaakko Itoniemi
- filosofie doktor Marko Juntunen
- professor Juhani Koponen
- professor Martti Koskeniemi
- redaktör Anne Kuorsalo
- professor Heikki Patomäki
- filosofie magister Minna Saarnivaara
- politics doktor Pentti Sadeniemi

- professor Martin Scheinin
- politics doktor, docent Teija Tiilikainen
- generalmajor i.a. Ahti Vartiainen.

Under arbetet med utlåtandet besökte en delegation från utskottet Förenta staterna 30 oktober—7 november 2004. Under besöket studerade delegationen frågor i anknytning till redogörelsen och träffade företrädare för bl.a. Förenta nationernas sekretariat, fackorgan inom FN, kongressen och den federala administrationen samt för flera forskningsinstitut.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

I överensstämmelse med ett beslut i regeringsprogrammet görs en bred bedömning av Finlands samlade säkerhets- och försvarspolitik i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen.

I redogörelsen 1997 lades grunderna för utvecklingen av Finlands försvar fast fram till 2008. Omstruktureringen av försvaret sågs över 2001, då arbetet med utvecklingsplanen för försvaret fram till 2010-talet och samtidigt också de övergripande riktlinjerna för säkerhets- och försvarspolitiken tidigarelades till 2004.

Redogörelsen innehåller en grundlig genomgång av förändringarna i Finlands internationella omvärld och deras konsekvenser för Finlands handlingskapacitet och säkerhet i ett vidare perspektiv fram till 2010-talet. En omvärldsbedömning bildar plattformen för handlingslinjen i redogörelsen. Utifrån den anger redogörelsen utvecklings- och resursbehoven för de olika dimensionerna av handlingskapaciteten, den yttre handlingsförmågan, särskilt krishanteringsförmågan, försvaret, den inre säkerheten och insatserna för att trygga de centrala basfunktionerna i samhället.

Den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2004 utgör statsrådets grundläggande riktlinje och lägger fast principerna och målen för Finlands säkerhets- och försvarspolitiska handlingslinje samt anger ramen för hur handlingslinjen ska genomföras inom olika sektorer.

Inom statsrådet har det nyligen sammanställts eller kommer det snart att läggas fram en rad redogörelser, utredningar och program innefattande riktlinjer och rekommendationer som vägts in i redogörelsen 2004 och som medverkar till att redogörelsen kan fullföljas. Bland dessa programdokument märks Strategin för trygghet av samhällets livsviktiga funktioner (Statsrådets principbeslut 27.11.2003), Utvecklingspolitiska programmet (Statsrådets principbeslut 5.2.2004), Statsrådets redogörelse om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna (SRR 2/2004 rd), Programmet för den inre säkerheten (Statsrådets principbeslut 23.9.2004) och en kommande rapport om ett kunnigt och öppet Finland i omvärld i världsekonomin (Mellanrapport 22.6.2004) och statsrådets kommande globaliseringsutredning till riksdagen.

En rapport (9.3.2004) från uppföljningsgruppen för säkerhetspolitiken, tillsatt av statsrådets kansli, har varit ett viktigt stöd för statsrådet i arbetet med analyserna och riktlinjerna. Dessutom har rapporten stått för det samarbete mellan riksdagen och statsrådet som beslutades i samband med behandlingen av den förra redogörelsen.

Ramarna och utgångspunkterna för Finlands egna riktlinjer har i hög grad utformats utifrån dels Europeiska unionens säkerhetsstrategi som antogs av Europeiska rådet i december 2003, dels bestämmelserna om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken i det konstitutio-

nella fördraget som antogs av Europeiska rådet i juni 2004.

Enligt redogörelsen har stabiliteten i Finlands näromgivning stärkts sedan EU och Nato utvidgades, integrationen i EU fördjupades och Ryssland genomgått förändringar. Samtidigt har det nationella läget blivit en allt större utmaning för Finland. Trenden sätter allt större prägel på Finlands säkerhetsmiljö. Utvecklingen förväntas fortsätta.

Globala problem, utvecklingskriser och regionala konflikter spelar en större roll för säkerheten. I takt med globaliseringen har den inre och yttre säkerheten i Finland blivit mer beroende av den internationella situationen. Bland de hot som i hög grad påverkar säkerheten kan nämnas terrorismen, spridningen och användningen av massförstörelsevapen, regionala konflikter och militärt våld, organiserad brottslighet, droger och människohandel, ekonomiska och teknologiska risker, miljöproblem, befolkningstillväxten, befolkningsrörelser och epidemier.

Säkerhetshoten och utmaningarna är i allt större omfattning gränsöverskridande. Att bemöta dem kräver ett ökat bilateralt och multilateralt samarbete både med grannländerna och i ett regionalt och globalt perspektiv samt etablerade rättsligt bindande förfaranden. Europeiska unionens handlingskapacitet och inflytande är det centrala för Finland i detta sammanhang. Också Förenta staternas roll och utvecklingen i de transatlantiska relationerna är av stor betydelse, precis som Natos roll och agerande. I Finlands närområde gör sig omvandlingen i Ryssland, Östersjöområdet betydelse och den militära utvecklingen i närområdena starkast gällande.

Finlands säkerhets- och försvarspolitiska handlingslinje tar sikte på att trygga landets självständighet och de grundläggande demokratiska värdena i samhället och att främja medborgarnas säkerhet och välfärd. Finlands handlingslinje bygger på ett trovärdigt nationellt försvar, ett fungerande samhälle och en konsekvent utrikespolitik samt på en stark internationell ställning och en aktiv verksamhet som medlem i EU. En av de stora utmaningarna för Finlands säkerhets- och försvarspolitik är att bibehålla och för-

stärka handlingskapaciteten i en förändrad omvärld där den globala utvecklingen, regionala konflikter och nya hot i allt högre grad inverkar på Finlands säkerhet.

Finland eftersträvar att förstärka det multilaterala samarbetet, FN:s ställning och folkrätten samt att styra globaliseringen. Målet är att öka säkerheten genom att motarbeta ojämlikhet och marginalisering. Finland understryker det internationella samfundets ansvar för att förebygga kriser och humanitära katastrofer och för att skydda civilbefolkningen. Beslut om villkoren för att tillgripa militära maktmedel bör fattas multilateralt utifrån principerna i FN:s stadga.

Finland bidrar till att förstärka EU:s roll som säkerhetsgemenskap och internationell aktör i linje med den europeiska säkerhetsstrategin från 2003. Unionsmedlemskapet, som bygger på solidariskt ansvar och ömsesidiga åtaganden på alla områden, stärker Finlands säkerhet. Finland stöder unionens utvidgningsprocess och grannskapspolitik och en utveckling av unionens rättsliga och inrikes frågor i och med att de på ett avgörande sätt kan bidra till säkerheten.

Finland arbetar för att förstärka unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och gemensamma säkerhets- och försvarspolitik samt deltar i full utsträckning i att utveckla och genomföra den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Finlands ambition är att ha bättre kapacitet och beredskap att delta i EU:s civila krishantering och militära krishanteringsoperationer, inbegripet de planerade stridsförbanden. Finland medverkar till utformningen av ett bestående strukturerat samarbete och deltar i unionens resurssamarbete och Europeiska försvarsbyråns verksamhet. Biståndsförpliktelsen i det konstitutionella fördraget förstärker det ömsesidiga solidariska ansvaret i unionen.

Finland ser en stark transatlantisk relation som mycket viktig för säkerheten både i Europa och internationellt och vill främja den bilateralt, som EU-medlem och som Natos fredspartner. Det är viktigt att samarbetet fullföljs i en anda av globalt ansvar, gemensamma grundläggande värden och respekt för folkrätten.

Finland vidareutvecklar sitt samarbete med Nato genom aktiv medverkan i Natos partnerskap för fred och samarbetet mellan EU och Nato. Finland bevakar ständigt i vilken riktning Nato förändras, hur dess handlingskapacitet utvecklas och vilken internationell roll organisationen spelar. En ansökan om medlemskap kommer att kvarstå som en möjlighet i Finlands säkerhets- och försvarspolitik också i fortsättningen.

Finlands primära säkerhets- och försvarspolitiska ambition är fortfarande att främja säkerheten och stabiliteten i norra Europa. Det sker genom intensivare bilateralt samarbete med länderna i området och genom ökat samarbete mellan länderna i Norden, Baltikum och Östersjöområdet. Finland engagerar sig aktivt i att genomföra och utveckla EU:s Rysslandspolitik och i att främja unionens politik för den nordliga dimensionen. Relationerna mellan de viktigaste internationella aktörerna med tanke på säkerheten i norra Europa spelar en fortsatt viktig roll.

Finland arbetar för stabiliteten och den demokratiska utvecklingen i Europa inom ramen för EU:s nya grannskapspolitik, OSSE och Europa-rådet.

Finland bedriver en aktiv och samlad politik för konfliktförebyggande och krishantering och främjar en samordning av likriktade säkerhetspolitiska, biståndspolitiska och handelspolitiska mål. Det är viktigt att ha ett samlat grepp om konfliktförebyggande, civil och militär krishantering och återuppbyggnad efter konflikter för att den lämpligaste metodarsenalen ska kunna mobiliseras i olika faser av en konflikt. Vid sidan av långsiktigt biståndssamarbete satsar Finland särskilt på kortvarigare krisförebyggande och eftervård. Människorättspolitikens säkerhetsskapande roll och kvinnors, barns och minoriteters rättigheter lyfts fram.

Finland förespråkar konsekventa civila och militära åtgärder i krishanteringsoperationer. Finland fördjupar och breddar sitt engagemang för att utveckla och genomföra civil krishantering framför allt inom ramen för EU men också genom andra organisationer och verksamhets-

former. De nationella resurserna utvecklas över hela linjen.

Kapaciteten för militär krishantering ska förbättras i överensstämmelse med omvärldsförändringarna, vilket betyder att Finland måste ta till sig nya verksamhetsformer. Det internationella militära samarbetet utgör ett väsentligt led i Finlands säkerhets- och försvarspolitik och stöder landets eget försvar. Det militära försvaret ska utvecklas för att Finland aktivt ska kunna medverka i unionens säkerhetsgemenskap och tillhandahålla nödvändiga militära resurser för de uppdrag som unionen åtagit sig att genomföra. Finland ska ställa samman välutbildade och välutrustade trupper som snabbt kan sändas till ett krisområde och som har kapacitet för krävande operationer. Finland ska också aktivt delta i multinationella övningar. Statsrådet tar upp frågan om en modernisering av lagen om fredsbevarande verksamhet.

Finland tillträder Ottawakonventionen mot antipersonella minor 2012 och förstör sina in-fanteriminor fram till 2016.

Den inre säkerheten i det finländska samhället ska garanteras i alla lägen och myndigheters kapacitet att bekämpa såväl existerande som nya hot förbättras. Finland engagerar sig aktivt för effektivare EU-insatser mot terrorism och understryker betydelsen av långsiktigt arbete för att åtgärda bakgrundsfaktorerna. Bekämpningen av organiserad brottslighet som riktar sig mot Finland ska förbättras genom ökat myndighets-samarbete och nya befogenheter. Finland arbetar aktivt för att förebygga och bekämpa miljö-hot.

Finland utvecklar sin försvarsförmåga som ett militärt alliansfritt land, och bevakar framför allt förändringar som har följdverkningar för norra Europa. Försvarsmakten gör förberedelser för att kunna förhindra och i förekommande fall motverka att militära maktmedel används mot Finland. De kris- och hotmodeller som tillämpas vid planeringen av försvaret är regionala kriser som kan påverka Finland, politisk, ekonomisk och militär påtryckning som kan inbegripa hot med militära maktmedel och begränsad användning. Dessutom ingår modeller med användning av

militära maktmedel, vilket kan innebära ett strategiskt överfall eller ett anfall som inleds med ett strategiskt överfall och som görs i syfte att erövra områden.

Det militära försvaret grundar sig på det territoriella försvaret. Det territoriella försvaret ska utvecklas med beaktande av förändringarna i omvärlden, de omprövade uppgifterna och de tillgängliga resurserna. Försvarsmaktens led-

nings- och förvaltningssystem anpassas till förändringarna i säkerheten i omvärlden och det beslut om färre krigstida trupper som fattas utifrån förändringarna. De krigstida trupperna delas in i territoriella och operativa trupper. De territoriella trupperna har en styrka på cirka 250 000 och de operativa styrkorna på cirka 100 000 man. Insatser för att utveckla det frivilliga försvaret görs.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I Allmänt

1. Redogörelser i framtiden — beredning och upplägg

Utskottet hänvisar till resultaten och slutrapporten från uppföljningsgruppen för säkerhetspolitiken (gruppen Ranta-Muotio) och anser det befogat att parlamentarisk representation också framöver säkerställs vid beredningen av säkerhets- och försvarspolitiska dokument med hjälp av liknande förfaranden. Dessutom gäller det att beakta de behöriga utskottens roll i den parlamentariska övervakningen. I redogörelsen tar regeringen mycket stor hänsyn till förslagen från det parlamentariska beredningsarbetet. En del förslag noteras däremot inte. Tyvärr innefattar redogörelsen inte uppföljningsgruppens förslag att utvärdera behovet av ändringar i lagen om fredsbevarande verksamhet¹.

Redogörelsen visar vilka prov redogörelseförfarandet kan sättas på när säkerheten i omvärlden förändras. Också de tidvis snabba omställningarna i EU:s yttre förbindelser ställer vissa krav på att en parlamentarisk debatt ska kunna föras om riktlinjerna i Finlands säkerhetspolitik vid rätt tidpunkt. Dessutom är redogörelsen inkonsekvent i vissa hänseenden. Så brister det till exempel i sambandet mellan beskrivningen av och handlingslinjerna för säkerhetsmiljön. På grund av upplägget kan riktlinjerna med det

nuvarande förfarandet inte täcka in alla förvaltningsområden på djupet och på lika villkor. Därför är till exempel de föreslagna åtgärderna för att motverka nya hot bristfälliga, eller så behandlas de bara i korta drag (redogörelsen innehåller sammandrag av programmet för den inre säkerheten och programmet för trygghet av livsviktiga funktioner). Följaktligen får detaljerna kring en utveckling av försvarsförvaltningen mycket stort utrymme, oavsett om man vill eller inte. Med det nuvarande systemet kan redogörelsen inte heller behandla de samlade ekonomiska resurserna för säkerheten.

På grundval av det ovanstående föreslår utskottet att statsrådet framöver ska sammanställa en strategisk handlingslinje för Finlands säkerhets- och försvarspolitik och lägga fram den för riksdagen. Strategin ska kompletteras med en

¹ Med stöd av den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet kan Finland delta i EU:s fredsbevarande operationer bara med mandat från FN eller ett fackorgan inom FN alternativt från OSSE. I redogörelsen bör det utredas vilka möjligheter Finland har att också delta i EU:s krishanteringsoperationer, särskilt för att motverka humanitära katastrofer, om FN:s säkerhetsråd på grund av nationella intressen är oförmöget att handla. Med hänvisning till det ovanstående bör det undersökas om det krävs procedur- och lagstiftningssändringar för den nationella beslutsprocessen. I linje med detta bör redogörelsen också göra en utvärdering av befogenheterna för att använda maktmedel enligt lagen om fredsbevarande verksamhet och undersöka om lagen tillåter snabba beslut. Också framöver ska målet vara att riksdagen har kvar sina nuvarande befogenheter visavi fredsbevarande operationer.

beskrivning av säkerheten i omgivningen samt handlingsplaner och utvecklingsbehov inom förvaltningsområdena (inklusive utrikesfrågor, försvar och inrikesfrågor).

2. Förändringar i säkerheten i omvärlden

2.1 Allmänna iakttagelser

I redogörelsen behandlas säkerheten i omvärlden ingående och heltäckande precis som utskottet förutsatte i sitt utlåtande (UtUU 6/2001 rd) om den senaste redogörelsen. Det är både positivt och befogat eftersom hoten är så komplicerade. Utskottet håller dock med de sakkunniga som anser att avsnittet i mångt och mycket bara är beskrivande. Det saknas en övergripande genomgång som tar hänsyn till samspelet mellan faktorer och aktörer. Redogörelsen har heller ingen framtidsorienterad säkerhetsanalys av sannolika risker och hot i ett finländskt perspektiv. En annan svaghet i upplägget är att redogörelsen inte beaktar att flera politiska aktörer (EU, Nato, USA, Ryssland) och relationerna mellan dem redan i sig är en stor strategisk utmaning för Finland. Delvis på grund av upplägget i redogörelsen är det svårt att få grepp om säkerhetsriskerna. Regeringen presenterar ingen övergripande handlingslinje för hur vi ska gardera oss.

2.2 Omvärldsbeskrivning

Av redogörelsen att döma är risken för traditionella säkerhetshot liten på vårt territorium. I närområdet har stabiliteten i de baltiska staterna ökat. I sin egen bedömning utesluter Sverige ett militärt angrepp från en annan stat på sitt territorium — inom en överskådlig framtid. Sveriges försvarspolitiska riktlinjer visar att en ny typ av hot lyfts fram och att de vägs in i insatserna för att utveckla försvaret. Vägvalet bottnar också i försvarsmateriella och industripolitiska intressen. Utvecklingen i Ryssland spelar en viktig roll för Finlands säkerhet.

Utskottet påpekar att kraftpolitiken fortfarande har ett inflytande på staternas säkerhetspolitik. Också framöver måste konkurrensen mellan aktörerna — EU, USA, Ryssland, Kina och Indien — beaktas. Ryssland men också USA kan

utnyttja splittringen i EU någon gång i framtiden. Sett i ett finländskt perspektiv är det därför mycket viktigt att EU blir en stark och odelad aktör. En union med kraftfulla, samordnade och förutsägbara aktiviteter skulle väcka trovärdighet hos de övriga aktörerna.

Terroranslagen den 11 september 2001 har förändrat säkerhetsbegreppet och hotbilderna på ett betydande sätt. I sin beskrivning och framhävnings av hotbilderna koncentrerar sig regeringen delvis mest på en målformulering. Förändrade hotbilder kräver att insatserna för att motverka hoten och själva metodarsenalen ses över och förnyas.

De nya hoten i Finland har att göra med miljöfrågor, sjösäkerhet, kärnsäkerhet, organiserad brottslighet, narkotika och utmaningar inom social- och hälsovårdssektorn. Många av de nya hoten i Finland kommer från eller via Ryssland och OSS-området. I takt med de ökande oljetransporterna har sannolikheten för miljökatastrofer i Östersjöområdet blivit större. Vissa experter menar att Östersjön har blivit mer sårbar och mottaglig för terroranfall.

I takt med globaliseringen har det framstått allt mer konkret att säkerhetsbegreppet är odelbart och mycket omfattande. Samhällena är allt mer ekonomiskt beroende av varandra och inte minst de tekniska möjligheterna att generera störningar gör små och öppna ekonomier som Finland mer sårbara. Geografiskt sett avlägsna konflikter, politisk och ekonomisk instabilitet, terroranslag, tillgången på livsviktiga naturresurser som dricksvatten och energi, miljökatastrofer och folkrörelser påverkar Europa och Finland antingen politiskt eller ekonomiskt.

Globaliseringen har många gynnsamma effekter för välfärden och säkerheten. Men den globala utvecklingen är också behäftad med faktorer som ger större ojämlikhet och osäkerhet. Större ömsesidigt beroende är en naturlig följd av globaliseringen i en öppen ekonomi och ett samhälle med avancerad teknologi. Samtidigt blir samhällena mer sårbara, vilket kan ha oönskade följder under exceptionella förhållanden.

Alla dimensioner av det sårbara informations-samhället har ännu inte på långt när lyfts fram.

De avsiktliga attackerna mot datanätet har i dagsläget allt tydligare kopplingar till den internationella organiserade brottsligheten. När mer och mer pengar öses ner i brottsligheten blir anfallen effektivare, målen allt vidlyftigare och skadorna förödande.

2.3 Finlands generella handlingslinjer

Regeringens säkerhets- och försvarspolitiska handlingslinje bygger på befogade premisser, framhåller utskottet. Med hänvisning till redogörelsen påpekar utskottet att det ingår i handlingslinjen att ta ansvar för den internationella säkerheten och stabiliteten och för en fredlig förändring i överensstämmelse med gemensamma värderingar och principer.

Enligt utskottet är det motiverat att regeringen i redogörelsen lyfter fram ett brett säkerhetsperspektiv och nya hot. Det finns inga vattentäta skott mellan individ och stat, de kompletterar varandra. Det behövs aktiviteter och samarbete på bred front som täcker in hela statsförvaltningen för att vi ska kunna generera säkerhet och motverka hot. De operativa konklusionerna av beskrivningarna av säkerheten i omvärlden är bristfälliga på vissa punkter. Mot bakgrunden av att säkerhetsriskerna är så sammansatta hade det varit till fördel om redogörelsen kommit med mer konkreta förslag till åtgärder och mål också i fråga om säkerheten i ett mer omfattande perspektiv — på samma sätt som beträffande försvaret. Utskottet understryker att frågan kommenterades redan i samband med redogörelsen från 2001 (UtUU 6/2001 rd).²

² Utskottet påpekar i alla fall att det breda säkerhetsbegreppet bör få ett mera konkret genomslag i de säkerhets- och försvarspolitiska lösningarna. Detta förutsätter en mer övergripande planering av säkerhets- och försvarspolitiken och ett nära samarbete mellan olika förvaltningsområden. Det är viktigare än någonsin med förebyggande åtgärder och förberedelser inför eventuella hot eftersom föremålen primärt kan vara civila. De förändrade hotbilderna kräver omfattande studier och analys av förändringarna i den säkerhetspolitiska omvärlden och orsakerna till dem, inte bara i olika institutioner eller med tonvikten på Europa.

Det räcker enligt utskottet inte med att redogörelsen hänvisar till en rad nya eller kommande utredningar, till exempel redogörelsen om de mänskliga rättigheterna eller ett handlingsprogram för biståndspolitiken. Utskottet påpekar att utredningarna inte nödvändigtvis innehåller förslag till åtgärder i ett säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv. Redan i betänkandet (UtUB 12/2004 rd) om politiken för de mänskliga rättigheterna påpekade utskottet saken och framhöll att redogörelsen skulle ha innehållit fler konkreta förslag till hur Finland i sin säkerhetspolitik arbetar för att motverka hotfaktorer och bekämpa hot explicit med hjälp av en politik för de mänskliga rättigheterna.

I detta sammanhang hänvisar utskottet till sitt utlåtande om EU:s säkerhetsstrategi (UtUU 2/2003 rd). Strategin är ett nyttigt instrument i fastläggningen av EU:s gemensamma säkerhetspolitik, men konklusionerna tar inte hänsyn till de sociala, samhälleliga eller ekonomiska faktorer som hoten bottnar i. Utskottet ansåg det vara en brist att de operativa åtgärderna är så få i redogörelsen och ett tecken på att betydelsen av ett brett säkerhetsbegrepp inte har anammats i tillräckligt stor omfattning.

Inkonsekvensen mellan beskrivningen av omgivningen och konklusionerna kommer fram i behandlingen av totalförsvaret, som är en aning föråldrad term, när redogörelsen säger att totalförsvaret också handlar om medborgarnas säkerhet. Avsnittet ska lägga fast hur regeringen i en ny säkerhetssituation ska försäkra sig om att alla åtgärder för att stärka statens och de enskildas säkerhet är samordnade och kompletterar varandra samt hur livsviktiga funktioner ska säkerställas. Avsnittet går inte tillräckligt mycket in på vad de nya hoten innebär och behovet av bättre samarbete, vilket framkommer på andra ställen i redogörelsen. Med hänvisning till erhållen information anser utskottet att regeringen måste undersöka om samordningen behöver ändras i syfte att förbättra samarbetet.

Det är bra och motiverat att redogörelsen — för första gången — går in på åtgärder för att utveckla Finlands yttre förbindelser. Det är logiskt eftersom bekämpningen av ett flertal hot

enligt redogörelsen måste börja långt utanför Finlands gränser. I linje med statsrådets policy på senare tid ska utrikespolitiken stå i det finska försvarets framkant. I det hänseendet är det en uppenbar brist att redogörelsen behandlar den fortsatta utvecklingen av de yttre förbindelserna på ett mycket allmänt plan (förstärks, utvecklas) utan kvantitativa mål. Skillnaden mellan en bred säkerhet och en mer traditionell säkerhet kommer tydligt fram till exempel i att det bland insatserna inom yttre förbindelser bara är den militära krishanteringen som har ingående utvecklingsbehov (avsnittet om utvecklandet av försvaret, kap. 5).

Utskottet föreslår att försvarsutskottet i sitt betänkande om den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen uppmanar regeringen att under 2005 lägga fram en utredning för riksdagen hur regeringen har för avsikt att samordna och verkställa de generella mål för utvecklingen av de yttre förbindelserna som nämns i redogörelsen.

Redogörelsen behandlar Europeiska unionen mycket ingående. Enligt regeringen är Finland starkt engagerat i att utveckla EU som internationell aktör och utskottet välkomnar detta vägval. Däremot anser utskottet att EU-strategierna delvis är alltför allmänt hållna och opreciserade. Det är viktigt att Finland tar konkreta initiativ för att utforma unionens utrikes- och säkerhetspolitik. Mot den bakgrunden är regeringens bedömning av utvecklingen inom säkerhets- och försvarspolitiken på senare tid och av konsekvenserna alltför kringskuren.

Om vi ska kunna motverka hoten krävs det större solidaritet och mer engagemang i det multilaterala internationella samarbetet. I egenskap av EU-medlem är Finland med i en säkerhetsstruktur som ålägger oss att arbeta för och stärka säkerheten både i Europa och i ett globalt perspektiv.

Det är bra att regeringen aktivt tar initiativ för att styra globaliseringen. Helsingforsprocessen syftar dels till bättre möjligheter att styra globaliseringen, dels till en jämnare fördelning av glo-

baliseringsvinsterna och en minimering av de negativa effekterna. Vidare spelar arbetet i ILO:s världskommission och president Halonens insatser där en viktig roll. Båda processerna syftar till att motverka vidgade klyftor i utvecklingen och att stärka stabiliteten. Finland bör målmedvetet gå in för att stärka EU:s roll också när det gäller att styra globaliseringen. EU:s politikområden måste mer konsekvent stödja en kontrollerad globalisering.

Utskottet understryker i likhet med regeringen vikten av att gardera sig mot utvecklingskriser och lösa problemen för att stärka säkerheten på sikt. Utskottet menar att redogörelsen skulle ha haft en bredare och mer ingående analys av hur den religiösa fundamentalismen påverkar säkerheten och vilka radikala drag den har antagit i Europa och närområdena. Vi måste satsa mer på integreringen av invandrare och fånga upp andra generationens invandrare. Enligt utskottet är det angeläget att EU stärker sin verksamhet i Medelhavsområdet och arabländerna. Det behövs en konkretisering och en fokusering av programmen och målen i den så kallade Barcelonaprocessen.

Redogörelsen slår inte tillräckligt konkret fast till exempel vilka kvantitativa eller programmässiga mål det behövs i utvecklingssamarbetet för att öka säkerheten. Ett konkret ekonomiskt mål (i det biståndspolitiska programmet) är att vårt allmänna anslag till utvecklingssamarbete höjs till 0,7 procent av bnp som FN rekommenderar. Också i fråga om detta mål påpekar utskottet i sitt utlåtande (UtUU 3/2004 rd) om budgeten för 2005 att regeringen är inkonsekvent i sitt agerande.

I motsats till vad utskottet bedömde i ett utlåtande 2001 (UtUU 6/2001 rd) har de allt starkare nya hotbilderna, till exempel terrorismen, inte resulterat i ökat multilateralt samarbete eller en starkare position för FN. FN:s prestige och effektivitet och samtidigt också folkrätten blir allt hårdare ansatta. Det är, enligt utskottet, viktigt att backa upp det multilaterala samarbetet också framöver. Därför lyfts den aspekten fram i flera olika delar av utlåtandet.

II Närmare beskrivning av säkerhetsomvärlden och Finlands handlingslinje

1. Utvidgningen av Europeiska unionen

Utskottet håller med regeringen om att integrationen i och utvidgningen av Europeiska unionen stabiliserar och stärker Europa. Partnerskaps- och grannskapspolitiken främjar ytterligare stabiliteten i grannskapen.

Den gemensamma säkerheten i medlemsstaterna ökar av den fördjupade integrationen i EU, inbegripet den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, stabiliseringen inom ett starkare euroområde, en fungerande inre marknad och effektiviserat Schengensamarbete. EU:s styrka är dess kapacitet att främja säkerheten med hjälp av en bred metodarsenal.

Men Europeiska unionen står vid ett vägsval. I en utvidgad union är det allt svårare att samordna nationella intressen och gemensamma mål. Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt att det i ett finländskt perspektiv är av största vikt att den interna sammanhållningen och den ömsidiga solidariteten i unionen stärks också i framtiden. Finland bör aktivt arbeta för att stärka unionens roll som global aktör. Det är ägnat att främja säkerheten. Med avseende på en enhetlig union är det viktigt att de i och för sig nödvändiga interna koalitioner, till exempel samarbetet mellan Storbritannien, Frankrike och Tyskland inom säkerhetspolitiken, inte leder till att EU-institutionerna åsidosätts eller påverkar alla medlemsstaters möjligheter att delta i samarbetet.

EU:s konstitutionella fördrag undertecknades i oktober 2004. Om genomförandet av fördraget drar ut på tiden riskerar unionens handlingskapacitet att försvagas. Det i sin tur kan öka trycket på en segregerad integration där en del av medlemsstaterna fördjupar sitt samarbete med varandra antingen inom (med hjälp av bestämmelserna om närmare samarbete) eller utanför unionens institutionella uppbyggnad. Om integra-

tionsutvecklingen går åt olika håll riskerar unionen få en svagare roll i ett globalt perspektiv. Enligt vissa expertbedömningar kan framstegen också i de viktigaste materiella frågorna komma i farozonen om genomförandet drar ut på tiden.

I en utvidgad union får grannskapen större betydelse dels för att motverka nya hot, dels för att stärka den traditionella geopolitiska stabiliteten. I EU:s grannskapspolitik spelar Ukraina, Vitryssland och Moldova samt också Kaukasien och Centralasien en framträdande roll. Bristerna i det ukrainska presidentvalet och händelserna på senare tid visar att en grannskapspolitik behövs och att den står för stora utmaningar. Läget på Balkan är fortfarande oförutsägbart. När Turkiet blir medlem gränsar unionen till länderna i Mellanöstern, vid Persiska viken och i Kaukasien. Unionen måste aktivt stödja övergångssamhällen och svaga stater i grannskapen, försöka lösa låsta konflikter och i betydande grad främja de strategiska relationerna till Ryssland. EU:s grannskapspolitik är ett av de viktigaste insatsområdena för Finland, understryker utskottet.

Utskottet håller med regeringen om att OSSE också framöver kommer att ha en viktig säkerhetspolitisk roll, särskilt när det gäller övergångsstater utanför EU, instabila regioner och frusna konflikter. Europarådets arbete för att värna de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen spelar en viktig roll för säkerheten och stabiliteten i Europa, understryker utskottet.

Det är viktigt att samarbetsformerna förbättras i politiskt och strategiskt viktiga områden, till exempel Medelhavsområdet och Mellanöstern, som är ett omfattande område, samt Central-Asien. Trots flera satsningar är EU:s aktiviteter i Medelhavsområdet ganska ineffektiva i relation till hur stora problemen är. Samtidigt som en övergripande policy läggs upp bör större avseende fästas vid lösningar på krisen i Mellanöstern. Det är värt att notera att EU i sin säkerhetsstrategi ser ett utvidgat Mellanöstern som ett av de viktigaste insatsområdena.

2. EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och försvarsdimensionen

2.1 *Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken*

Utskottet understryker att unionen i all yttre verksamhet också på det praktiska planet måste handla enligt principen om ett omfattande säkerhetsbegrepp. Ett sådant synsätt kräver både långsiktighet och konsekvens i den yttre verksamheten. De militära resurserna är inget mått på unionens trovärdighet, som det ofta påstås, utan de är bara en metod bland många andra. Med avseende på unionens aktiviteter och den stora metodarsnalen har unionen, enligt utskottets uppfattning, goda chanser att arbeta övergripande och trovärdigt för att främja säkerheten och stabiliteten.

Utskottet anser att unionens yttre förbindelser i konsekvensens namn måste basera sig på principen att multilateralt samarbete har högsta prioritet och att Förenta nationerna har en ledande roll.

För unionens trovärdighet är det angeläget att de yttre förbindelserna är konsekventa och att unionen satsar på att utveckla sin diplomatiska kompetens. Kommissionens representationer och medlemsstaternas ambassader å ena sidan och representationerna under den kommande utrikesministern å andra sidan måste förbättra sitt samarbete med varandra samtidigt som informationsgången kräver förbättringar. Det är angeläget för att unionen ska ha en starkare roll bland annat för preventionen av konflikter.

Solidaritetsklausulen, säkerhetsgarantierna, det strukturerade samarbetet och försvarsmaterielbyrån som det finns bestämmelser om i fördraget om en konstitution är en konsekvent utveckling som tar sikte på att stärka unionens handlingsförmåga. EU håller på att utvecklas till en stark säkerhetsgemenskap. Unionen kan inte utgå från att till exempel USA alltid är berett eller villigt att arbeta för att förebygga kriser i de fall då EU ser frågorna som viktiga. EU har därför all orsak att satsa på en självständig handlingskapacitet inom krishanteringen.

Satsningarna på militär krishanteringsförmåga har redan nu tillfört unionens utrikespolitik större trovärdighet. De snabba insatserna för försvarsmaterielbyrån och snabbinsatstyrkorna visar att medlemsstaterna vill ha en bättre krishanteringsförmåga. EU ses fortfarande som en viktig aktör. FN vill ta fasta på EU:s snabbinsatsförmåga vid regionala kriser, särskilt i Afrika. Också för Nato är EU en allt nyttigare partner, inte minst för att bekräfta legitimiteten. För Nato är det sannolikt inte utan betydelse att vissa experter bedömer att försvarsintegrationen inom ramen för EU:s struktur praktiskt taget är den enda möjligheten att tillföra Nato nya resurser i Europa.

Andra gränsöverskridande problem än de militära säkerhetsproblemen ökar. Samtidigt ökar behovet av en säkerhetsgemenskap. Utskottet påpekar att den inre säkerheten får allt större tyngd i EU:s säkerhetspolitik och att det därför är av stor betydelse att medlemsstaterna genom det konstitutionella fördraget kunde enas om insatser bland annat inom bekämpning av brottslighet, gränsövervakning och polissamarbete.

2.2 *Säkerhets- och försvarspolitik*

Utskottet understryker att unionen måste utveckla sin säkerhets- och försvarspolitik i den riktningen att hela unionen stärks.

I redogörelsen sägs att unionen på grundval av det konstitutionella fördraget inte utvecklas till någon federal stat eller militärallians utan tar sikte på en brett upplagd säkerhetsgemenskap. Utskottet håller med om detta men påpekar att redogörelsen kunde ha haft en djupare analys av de viktigaste utvecklingsalternativen för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik respektive försvarspolitik, inbegripet effekterna på EU:s karaktär och Finlands säkerhet.

Avsikten är att bestämmelserna om säkerhets- och försvarspolitik i det konstitutionella fördraget ska genomföras redan innan själva fördraget träder i kraft.

Enligt redogörelsen stärks den ömsesidiga solidariteten i unionen av samförståndet om säkerhetsgarantiklausulen vid anfall. Samförståndet innebär en fördjupad integration och stärker

samtidigt också Finlands säkerhet, vilket understryks i redogörelsen. Redogörelsen går dock inte närmare in på olika tolkningar av vad säkerhetsgarantierna betyder för medlemsstater med militär alliansfrihet eller hur till exempel Förenta staterna och Ryssland ser på säkerhetsgarantierna. Det framgår inte vilken hållning Finland har till exempel till betydelsen av säkerhetsgarantierna eller vad ett åtagande beträffande säkerhetsgarantierna innebär för Finland. Det hade varit befogat att regeringen hade tagit ställning till säkerhetsgarantiernas betydelse i en situation då unionen utvecklar sin militära kapacitet, framhåller utrikesutskottet.

Enligt uppgifter till utskottet är det uppenbart att en del av medlemsstaterna anser att fördragsbestämmelserna har en större betydelse som ett led i en övergång till ett gemensamt försvar i unionen. Å andra sidan anser vissa medlemsstater att Nato fortfarande är den huvudsakliga mekanismen för unionens försvarspolitiska samarbete. Enligt uppgifter till utskottet är EU:s säkerhetsklausul liktydlig med Natos säkerhetsklausul (artikel 5), men med den viktiga skillnaden att EU inte har för avsikt att bygga upp militära order- och ledningssystem. Å andra sidan kom det fram vid utfrågningen av de sakkunniga att säkerhetsklausulen i princip innefattar alla militära medel för medlemsstaterna.

2.3 Civil krishantering

Inom den civila krishantering har EU fyra prioriterade områden: polis, rättsstaten, att stärka den civila förvaltningen och räddningstjänst. Enligt utskottet är det viktigt att EU förbättrar sin kapacitet inom alla fyra godtagna insatsområden inom civil krishantering.

EU:s resurskonferens för civil krishantering i november 2004 var ett viktigt steg framåt. Enligt uppgifter till utskottet har EU för avsikt att i december 2004 anta målen för civil krishantering, "Head line Goals", för att snabba upp och stärka EU:s handlingskapacitet inom den civila krishantering. Det är ett viktigt steg framåt i utvecklingen, anser utskottet och menar att Finland aktivt måste vara med och främja en brett

upplagd verksamhet för att inte bara polissektorn ska prioriteras.

Enligt redogörelsen är Europeiska unionen den viktigaste aktören i den fortsatta utvecklingen av den civila krishantering sett i ett finländskt perspektiv. EU:s styrka är dess omfattande metodarsenal men för större effektivitet krävs det aktiva planerings- och genomförandeinsatser. I redogörelsen sägs ingenting om hur Finland har för avsikt att gå tillväga för att ytterligare förstärka den civila krishantering.

Utskottet har tidigare föreslagit (UtUB 4/2003 rd) att den civila krishantering kan förbättras till exempel genom att medlemsstaterna åtar sig att stegvis förbättra sin kapacitet. Åtagandet bör främjas inom ramen för målsättningen ovan ("Head line Goals"). I detta sammanhang hänvisar utskottet till erhållen utredning angående gemensamma utvecklingscentra för civil krishantering bl.a. i Schweiz och Sverige. Tanken är att stat, frivilligorganisationer och forskningsinstitut ska vara involverade. Utskottet föreslår att regeringen utreder behovet och möjligheterna att inrätta ett liknande centrum för civil krishantering och konfliktförebyggande insatser i Finland. Ett centrum skulle främja ett pluralistiskt grepp och generera studier och analyser. Utskottet hänvisar också till ett tidigare förslag (UtUB 17/2003 rd) att utreda möjligheten att låta civiltjänstgörare delta i civil krishantering.

Prioriteringarna inom civil krishantering bör då och då ses över, påpekar utskottet. Det är viktigt att insatser för att utveckla rättsstaten, inbegripet de mänskliga rättigheterna, uppmärksammas mer i utvecklingsplanerna. Förebyggande insatser är utan vidare det effektivaste sättet att förebygga konflikter, och mekanismen måste stärkas. Utskottet påpekar att civil krishantering har en nära koppling till utvecklingssamarbetet och annat ekonomiskt bistånd. Åtgärder för att förebygga konflikter och stabilitetsmålen bör enligt utskottet integreras mer systematiskt också i biståndsprogram och biståndsprojekt. Utskottet påpekar dock att det för stabiliteten ofta är allra viktigast att extrem fattigdom minskas. Av Finlands resurser för civil krishantering

(sammanlagt 386 personer 2004) arbetar bara sex experter med mänskliga rättigheter och över huvud taget ingen med åtgärder för att främja kvinnors ställning (gender) trots att statistik visar att barn och flickor utgör en majoritet bland de civila offren för konflikter.

Enligt utskottet är det viktigt att FN och EU intensifierar sitt samarbete inom den civila kris- hanteringen. Också en del andra internationella organisationer, till exempel OSSE, Europarådet, Röda korset och Röda halvmånen, har stor erfarenhet av civil krishantering. Frivilligorganisationernas verksamhet bör stödjas framför allt för att backa upp det civila samhället.

Utskottet har konsekvent framhållit (UtUU 6/2001 rd, UtUB 27/2002 rd, UtUB 17/2003 rd) att det måste avsättas medel för civil krishantering i statsbudgeten på samma sätt som för militär krishantering. Utskottet hänvisar också till sitt utlåtande (UtUU 3/2004 rd) om budgetpropositionen för 2005 och framhåller att det behövs större resurser dels för kapaciteten och förvaltningen i Finland, dels för deltagande i operationer.

Utskottet föreslår att försvarsutskottet i sitt betänkande om säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen föreslår att statsrådet under 2005 ska lägga fram en redogörelse för riksdagen om hur regeringen har för avsikt att medverka till att de nationella resurserna, inbegripet kompetens i fråga om kvinnors rättigheter, främjas och vilka åtgärder regeringen har för avsikt att vidta för att stärka EU:s civila krishantering.

2.4 Snabbinsatsförmåga

Utskottet påpekar att en förändring i hotbilderna innebär att det måste gå att snabbt ingripa i kriser som ligger geografiskt långt borta. Unionen är en global aktör med skyldighet att ta ansvar för säkerheten i ett vidare perspektiv.

På grundval av besluten från Europeiska rådet i Helsingfors har medlemsstaterna utvecklat sina militära resurser. I det nya generella målet åtar sig EU:s medlemsstater att senast 2010

snabbt och beslutsamt och i ett fullständigt konsekvent förfarande åta sig hela raden av uppdrag i fördraget om Europeiska unionen och den europeiska säkerhetsstrategin.

Enligt redogörelsen är det inte sannolikt att operationer bestående av tiotusentals soldater blir aktuella inom den närmaste framtiden. Verksamheten fokuseras därför framför allt på mindre men krävande uppgifter som förutsätter snabb mobilisering. Ett särskilt mål är att unionen ska kunna stödja FN:s fredsbevarande verksamhet framför allt i Afrika.

Som ett led i snabbinsatskapaciteten bildar medlemsstaterna militärt självförsörjande stridsförband. Stridsförbanden är en särskild form av snabbinsatsförmågan. De är effektiva, trovärdiga snabbt mobiliserbara och samordnade militära trupper som är kapabla att ta hand om fristående operationer eller mera omfattande operationer i en initialfas. I ett stridsförband ingår en bataljon bestående av trupper som representerar de olika vapenslagen kompletterade med stöd- och underhållstrupper. Varje stridsförband omfattar cirka 1 500 personer plus nödvändig förstärkning från specialtrupper, flygvapnet och marinen. Trupperna måste vara klara att åka i väg till operationsområdet inom tio dygn efter att rådet har fattat beslut om att starta en operation. De måste kunna hållas kvar på platsen 30—120 dygn. Stridsförbanden börjar sättas upp 2005 och de ska vara fullt insatsberedda 2007. Finland har för avsikt att ställa inemot 400 soldater till förfogande för två stridsförband. I ett förband som leds av Sverige kommer också Norge att ingå och i ett förband som leds av Tyskland ingår Holland. Det är motiverat att Finland går med och utvecklar snabbinsatsförmågan, framhåller utskottet. Också med avseende på det nordiska samarbetet är det välkommet att Sverige, Norge och Finland har ett förband.

För att snabbinsatsstyrkorna ska vara insatsberedda åtar sig medlemsstaterna att i förekommande fall skicka ut de trupper som är i insatstur till stridsförbanden. Enligt redogörelsen måste de nationella reservationerna angående deltagande vara så få som möjligt och de måste uppges i förväg. I redogörelsen sägs också att det i

sista hand alltid fattas ett nationellt beslut om deltagande. Beslutsfattandet måste vara effektivt för att tillåta snabba insatser.

Med hänvisning till erhållen utredning framhåller utskottet att de nationella besluten inklusive reservationerna i sista hand kan bli mycket små när de nationella stridsförbanden står i insatstur. För att säkerställa snabba insatser måste förbanden vara praktiskt taget operativt klara att åka i väg när rådet har fattat sitt beslut om en operation.

Utskottet understryker vikten av att riksdagen deltar i unionens yttre förbindelser och i arbetet för att utveckla dem. Utskottet förutsätter att våra nationella förberedelser och procedurer för stridstrupperna planeras med hänsyn till att riksdagen ska behålla sina nuvarande befogenheter för fredsbevarande operationer och kris- hanteringsoperationer. Detta innebär samtidigt att riksdagen på ett betydligt tidigare stadium måste kopplas till utformningen av Finlands hållning innan rådet fattar sitt beslut om en EU-operation.

Medlemsstaterna har godtagit de så kallade Petersbergsuppdragen och EU:s säkerhetsstrategi som grund för snabbinsatsåtgärderna. Unionen har dessutom generella regler för uppträdande. Utrikesutskottet hänvisar också till fördraget om en konstitution där det sägs att unionens civila och militära resurser får användas utanför unionen i enlighet med principerna i FN:s stadga.

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att reglerna bör kompletteras med principerna om humanitär rätt och särskilt med regler om EU:s rätt att ta till kraftåtgärder utanför sitt territorium. Den här typen av bestämmelser kunde utformas utifrån operationens karaktär (inte bara militär), skyldigheten att följa internationella normer och långsiktighet. Därmed skulle EU:s verksamhet vara mer förutsägbar. Utskottet hänvisar i detta sammanhang också till rekommendationerna från en auktoritativ panel som FN:s generalsekreterare har sammankallat till december 2004. Panelen ska behandla allmänna villkor för säkerhetsrådets rätt att ta till militärt våld. I kriterierna har det ansetts ingå:

hur allvarligt ett hot är, syftet är att förhindra att ett hot blir verklighet, det är alltid fråga om en sista utväg, proportionalitetsprincipen och sannolikheten för att en intervention ska lyckas.

3. Transatlantiska förbindelser — Förenta staterna

Som utskottet säger tidigare i utlåtandet går redogörelsen inte i tillräckligt stor omfattning in på Förenta staternas, EU:s och Natos roller och förändringarna i den europeiska säkerhetspolitiken. Dessutom hade det varit bra att gå mer på djupet när det gäller förbindelserna mellan Nato och EU.

Förändringar i hotbilderna, USA:s ledande ställning, militära överlägsenhet, säkerhetspolitiska fokuseringar på Asien och Mellanöstern i ett rättsperspektiv och EU:s utvidgning och integrationsutveckling återspeglas med varierande avvägningar i säkerhetsanalyser och metoder. Också den interna samhälleliga utvecklingen i EU och Förenta staterna bidrar till den divergerande synen. De ekonomiska intressena mellan Europa och Förenta staterna är dock betydande och deras viktigaste säkerhetspolitiska mål går i en och samma riktning. Utskottet understryker att Förenta staternas aktiviteter har en global betydelse, och inverkar också på Finland. Därför är det av största vikt att de transatlantiska förbindelserna förbättras.

Insatserna för att motverka de nya säkerhetsriskerna med andra medel än militära spelar en viktig roll. En bred och diversifierad metodarsenal är EU:s särskilda styrka och det är nödvändigt att samarbeta med USA för att motverka nya hot. I USA:s planerade program för militär förnyelse (transformation) får den icke-militära verksamheten en allt större betydelse för att motverka hot. Sett ur detta perspektiv måste målet vara att utveckla de transatlantiska förbindelserna ur ett nytt perspektiv. Utskottet menar att Finland bör arbeta för att förbättra relationerna mellan EU och Förenta staterna också på det bilaterala planet och explicit i kampen mot nya hot. Detta kräver dels strategiskt nytänkande, dels institutionella reformer. Dessutom bör relationer-

na mellan EU och Nato förbättras i synnerhet utifrån Berlin plus-beslutet för att stärka krishanteringen.

USA:s säkerhetsintressen och militära överlägsenhet samt enkelriktningen i världspolitiken kommer också framöver att påverka homogeniteten i EU. USA har inte haft en helt förbehållslös inställning till den nya självständigheten i Europa. USA är oroat för att den traditionella säkerhetsgemenskapen ska försvinna, men också för sitt eget minskade inflytande i Europa. Fördelarna med en bibehållen sammanhållning är uppenbara sett i ett EU-perspektiv. Å andra sidan ökar trycket på en intern homogenitet i EU av medlemsstaternas nationella intressen och traditionella partnerskap med Förenta staterna, till exempel Storbritannien.

Utskottet understryker att Finland också i de transatlantiska förbindelserna ska lyfta fram de långsiktiga målen, det vill säga betydelsen av en samordnad politik och verksamhet i EU. Finland bör konsekvent stödja ett enat EU och en policy i överensstämmelse med EU:s principer. Utskottet menar att man på så sätt kan få Förenta staterna att engagera sig mer för globalt ansvar, gemensamma värderingar och folkrätt.

4. Nato — utveckling och roll

I takt med den internationella utvecklingen i säkerhetskonnstellationerna har Natos uppgifter förändrats avsevärt de senaste tio åren. Relativt sett har Natos försvarsmission fått mindre betydelse i det rådande världsläget, men ett kollektivt försvar kommer också i framtiden att vara ett av Natos viktigaste insatsområden. Ryssland upplevs inte längre som ett militärt hot. Om läget i Ryssland skulle ändra, anser Nato sig ha flera år på sig att reagera. I praktiken är Nato långt en krishanteringsorganisation samtidigt som medlemmarna och samarbetsstrukturerna blir allt fler.

Det blir allt svårare att hålla i gång långvariga och komplicerade krishanteringsoperationer, särskilt om de interna konflikterna, också mel-

lan EU-stater, om maktmedel och legitimitet inte kan biläggas. Problemen inom Nato återspeglas till exempel i operationen i Afghanistan. — Det är svårt att få tillräckligt stora trupper och material från medlemsländerna.

En viktig fråga för Natos utveckling är också i vilken omfattning Förenta staterna i framtiden kommer att satsa på krishantering genom en multilateral allians. Enligt vissa sakkunnigbedömningar kommer Nato inte att spela någon större roll för Förenta staterna i framtiden trots den nuvarande administrationens syn. För de andra Nato-länderna är organisationen ett sätt att försöka få Förenta staterna att arbeta multilateralt. Sett i ett amerikanskt perspektiv har Nato möjligheten att genomföra operationer genom de specifika landskoalitioner som landet går i spetsen för. Utskottet håller med regeringen om att Förenta staterna sannolikt kommer att agera ensamt i uppdrag där det krävs stora militära maktinsatser eller fredstvingande åtgärder, om det uppstår meningsskiljaktigheter gentemot de allierade och om landet anser att en insats behövs för den nationella säkerhetens skull.

Nato-utvidgningen i Östersjöområdet är av stor betydelse för Finlands omvärld. Nato kommer också i framtiden att vara ett forum för inflytande för både Förenta staterna och Europa. Nato och Ryssland har de bästa samarbetsutsikterna i utomeuropeiska frågor, till exempel att bekämpa missiler och terrorism. Planerings- och uppföljningsprocessen (PARP) i Natos partnerskap för fred är fortfarande i ett finländskt perspektiv ett viktigt verktyg för större samverkan.

Utskottet håller med regeringen och framhåller att ett finländskt Natomedlemskap också i framtiden ska vara ett faktiskt alternativ i vår säkerhetspolitik.

5. Samarbetet EU/Nato

Relationen mellan EU och Nato är inte helt friktionsfri. En av de största utmaningarna de närmaste åren är att tillämpa EU:s och Natos samarbetsbeslut Berlin plus. Med stöd av beslutet kan unionen få stöd från Nato för att genomföra EU-ledda operationer. Det som då särskilt kan bli ak-

tuellt är att EU anlitar Natos kommandostruktur och planeringsresurser. På ett operativt plan kan Berlin plus tillämpas bland annat i den omfattande operationen ALTHEA i Bosnien och Hercegovina, som startar i december 2004. Det bör noteras att det till exempel för Finland så viktiga resurssamarbetet mellan Nato och EU inte har fortskridit på önskat sätt.

EU har lagt upp sin gemensamma säkerhets- och försvarspolitik utifrån tanken att ta ansvar för den internationella säkerheten och att kunna möta varierande hot i egenskap av en global aktör. I redogörelsen sägs att Finland stöder en självständig krishanteringskapacitet för EU och vill arbeta för att stärka dem. Samtidigt sägs det också att samarbetet mellan Nato och EU är en viktig plattform för uppbyggnaden och tillämpningen av krishanteringsförmågan. Det har förekommit konflikter mellan EU och Nato vad beträffar gränsen för den självständiga kapaciteten. — Som det tidigare framhållits har Förenta staterna inte haft en helt förbehållslös inställning. Det kan uppstå konflikter också i valsituationer med hänsyn till att de internationella snabbinsatsstyrkorna är desamma för båda organisationerna.

Vid utfrågningen av de sakkunniga lyftes också Natos kapacitet att ha hand om ett kollektivt försvar fram, särskilt Natos uppdrag vid gemensamma hotbilder. Erfarenheterna från Afghanistan och Irak har tillfört samarbetet många stora utmaningar. För EU är dialogen viktig eftersom en stärkt säkerhets- och försvarspolitik delvis bygger på bedömningarna att det transatlantiska säkerhetssystemet körs i botten.

Det behöver fortfarande utredas hur EU:s snabbinsatsförmåga och Natos (Nato Response Force) förhåller sig till varandra i samarbetsfrågor. Utskottet påpekar att samarbetet och samordningen av det bör förbättras för att konflikter ska kunna motverkas redan i förväg.

För säkerheten i Finland och hela norra Europa är det en viktig punkt i relationerna mellan Nato och EU att Förenta staterna är aktivt engagerad i Nato. Hur relationerna mellan Nato och EU utvecklas är således en fråga av betydelse också för Finland.

6. Ryssland

På en bedömning av utvecklingen i Ryssland passar det väl in att säga att många av de historiska händelserna har kommit som fullkomliga överraskningar.

Rysslands framtida internationella position, både politiskt och militärt, hänger på den ekonomiska utvecklingen och på om de interna reformerna fortskrider eller stannar upp. Enligt redogörelsen beror den ekonomiska utvecklingen i ett kortsiktigt perspektiv på energipriserna på världsmarknaden. På längre sikt kan problemen med infrastrukturen och de otillräckliga investeringarna medföra stora problem och bromsa upp tillväxten om inte Ryssland satsar på reformer i tid. Läget i Ryssland karakteriseras av en osäker utvecklingstrend, bedömer de sakkunniga.

Presidenten och hans närmaste krets fortsätter att koncentrera makten till sig själva och de starka ministerierna har ett relativt stort inflytande. Rättsstatsprincipen har ännu inte genomförts fullt ut i Ryssland och den så kallade styrda demokratin begränsar fortfarande den demokratiska utvecklingen. De politiska friheterna, till exempel press- och yttrandefriheten är begränsade. Kriget i Tjetjenien är en manifestation av Rysslands interna problem. Utskottet håller med de sakkunniga om att utvecklingstrenderna är oroväckande.

Rysslands ekonomi växer och privatiseringsprocessen fortsätter. Men det finns fortfarande en del rester från det gamla systemet kvar, och landet har inte gjort tillräckligt stora omstruktureringar. Korruption förekommer allmänt, enligt de sakkunniga. Rysslands vapenindustri är på uppåtgående och enligt vissa sakkunnigbedömningar kan industrigrenen bli ännu starkare om inte Ryssland satsar mer på att stimulera andra sektorer inom ekonomi och industri. Sociala kriser kan tillstöta på grund av de stora ekonomiska skillnaderna mellan regioner och människor, men också till följd av social utslagning.

I Ryssland lever stormaktstänkandet fortfarande kvar. Det bekräftar landet i dess globala mål på sikt och förebådar att Ryssland kan komma att ifrågasätta Förenta staternas ledande ställning. Det har också att göra med tryggt infly-

tande för Ryssland i närområdena. Utskottet omfattar regeringens syn att Ryssland i mån av möjlighet eftersträvar en ledande position i Euroasien med drag av Sovjetunionens tidigare inflytande.

Utskottet omfattar regeringens bedömning att det är viktigt att effektivt samarbetet med Ryssland i Östersjöområdet med hjälp av EU-samarbetet och målen i programmet för den nordliga dimensionen. Till exempel inom miljöområdet har goda resultat uppnåtts, påpekar utskottet. Också frivilligorganisationernas samarbete, särskilt i närområdena, är ett fungerande instrument för att motverka de gemensamma problemen. Det är positivt att Ryssland, både regeringen och duman, engagerar sig allt mer i flera av de regionala råden (Östersjörådet, Barents euroarktiska ministerråd, Arktiska rådet). Samarbetet måste också intensifieras inom ramen för organet för samarbete inom brottsbekämpning i Östersjöområdet (Baltic Sea Task Force). Finland är ordförande i organet 2005. Också inom Nordiska rådet har samarbetet med Ryssland fått en allt mer framträdande roll.

Det har gjorts flera olika bedömningar av Rysslands vilja att integrera sig i väst. Ekonomiska orsaker är utan vidare en grund för båda parterna att satsa på fortsatt samarbete. EU är Rysslands största handelspartner och den ekonomiska reformen i Ryssland är beroende av samarbetet med väst. Rysslands betydelse för Finlands utrikeshandel ökar snabbt. På grund de divergerande intressena internt inom Ryssland finns det en del problem med WTO-medlemskapet och ett fördjupat samarbete med EU. På sikt är det oroväckande att Europa — också Finland — är så beroende av energitillförseln, men ett ömsesidigt ekonomiskt beroende skapar också gemensamma intressen och ömsesidiga vinster. Det kan därför hända att det skapar stabilitet mellan EU och Ryssland.

Rysslands militärdoktrin och strategi är försvarsinriktade. De sakkunniga bedömde att armén har en så stor fredstida potential att den tillåter avskräckning. Frågan om Ryssland är berätt att använda militära maktmedel, då det finns möjlighet och resurser är fortfarande viktig trots

att redogörelsen nästan inte alls nämner saken. Ryssland har fortfarande enorma militära resurser. De sakkunniga ansåg att man med hänsyn till den moderna tekniska utvecklingen och dess karaktär inte längre kan sluta sig till att en förstärkning eller utveckling av resurserna nödvändigtvis betyder en avsikt eller en vilja att utnyttja de militära maktmedlen. Efter terroristdådet i Beslan har den ryska ledningen lyft fram den rätt att använda militärt våld i förebyggande syfte som skrevs in i militärdoktrinen 2000. Ryssland och Förenta staterna har i många stycken liknande tankegångar om ensidigt utnyttjande av militära maktmedel och bekämpning av terrorism. EU bör aktivt eftersträva större samarbete med Ryssland i frågor där vi har gemensamma intressen, till exempel fallet Iran.

Kärnvapnen är ett väsentligt element i försvarsdoktrinen och ingår i det rådande stormaktstänkandet, inte minst i den långsiktiga planeringen. Tankarna går också ut på att kärnvapen ska ersätta den tekniska eftersläpningen i konventionella vapen. Doktrinen säger att kärnvapen bara används i regionala eller globala krig, en första attack är möjlig.

EU:s Rysslandsstrategi är misslyckad, sägs det i sakkunnigutlåtanden. Frågorna behandlas alltför mycket som enskilda frågor utan en långsiktig strategi. Detta hänger samman dels med att EU saknar en enhetlig roll och strategi, dels med att Ryssland vill behandla frågorna fristående utan ömsesidighetsprincipen. Ryssland och många stora EU-stater ger de bilaterala relationerna högsta prioritet.

Utvecklingen i Ryssland är förknippad med många osäkerheter och risker, men också med stora möjligheter. Finland bör ha som mål att den inre utvecklingen i Ryssland ska vara stabil och samtidigt stödja den demokratiska utvecklingen. Rysslands ekonomiska och politiska förbindelser med väst bör i mån av möjlighet stärkas. Stödet är av stor betydelse för en samordnad EU-politik och ett mer strategiskt synsätt. Strategin bör bygga på att vi driver gemensamma fördelar och

intressen. Parallellt med EU-verksamheten bör Finland främja de traditionella bilaterala relationerna och samarbetet med närområdena.

En viktig fråga för Finlands säkerhetspolitik är hur Ryssland kan möta nuvarande och kommande hot på sitt territorium. Också Finland bör ha rätt att komma med konkreta mål för att bekämpa de nya hoten, till exempel terrorism, miljökatastrofer, massförstörelsevapen och särskilt spridning av kemiska vapen och kärnmaterial, anser utrikesutskottet. EU borde utöka samarbetet särskilt när det gäller utbildning och forskning. Avvärijandet av nya hot sammanhänger också med strävan att befästa rättsstatsprincipen.

Finland bör ge sitt stöd till åtgärder som tillåter att EU:s Tacis-finansiering och i framtiden det finansiella instrumentet för dess efterträdare EU:s grannskaps- och partnerskapsprogram i större omfattning än nu kan utnyttjas av frivilligorganisationerna för att värna rättsstaten och demokrati i Ryssland, framhåller utskottet.

Enligt uppgifter till utskottet har Ryssland ännu inte lagt fast åtgärder för att garantera destruering eller lagring av massförstörelsevapen och materiel. Utskottet menar att Finland bör försöka ge större ekonomiskt stöd till programmet Global Partnership. Detta skulle samtidigt stödja det transatlantiska samarbetet och hindra att massförstörelsevapen sprids.

7. Terrorism och massförstörelsevapen

På senare år har terrorismen ändrat karaktär samtidigt som hotbilderna har förändrats. Terroristgrupperna har inga tydligt uttalade eller begränsade mål. Tidigare attackerade de militära och diplomatiska mål, men nu drabbas civila mål allt oftare. Terrorismen vill orsaka omfattande och total förstörelse, allvarlig förlust av män-

niskoliv och panik bland civilbefolkningen för att nå sina mål.

Terrorismen har sin grund i en rad sociala, ekonomiska och politiska orsaker alternativt långdragna regionala konflikter, som är en god grogrund för terrorhandlingar. Den resultatlösa fredsprocessen i Mellanöstern väcker bitterhet mot USA men också mot andra västländer. Enligt vad utskottet har erfarit har Irakkrisen ökat motståndet mot väst, inspirerat extremistgrupper i muslimska länder och hjälpt till att rekrytera terrorister.

Terrorism nämns också som ett av de största hoten i EU:s nya säkerhetsstrategi. Religiösa extremiströrelser har spritt sig till Sydostasien och Östafrika, men också i Europa finns extremistiska islamgrupper. Med attacker mot mål i väst försöker islamiska extremister få större uppmärksamhet och större sympatier i sina egna länder.

En omfattande terrorattack utanför Finland skulle påverka vår ekonomi och vårt samhälle. Risken att terrordåd riktas mot Finland eller finländare kan anses vara liten, ansåg de sakkunniga. Indirekt kan Finland drabbas om en attack riktar sig till exempel mot utländska ambassader i Finland. Det är också tänkbart att finskt territorium utnyttjas till exempel som genomgångsland för transport och penningtransaktioner.

Terroristhotet kan motverkas och konsekvenserna i första hand hanteras med andra medel än militära. Det är viktigt att intervensera i orsakerna bakom terrorismen och sätta stopp för grogrunden. Åtagandena i att minska fattigdomen och att främja en hållbar utveckling ingår i de förebyggande åtgärderna.

För bekämpningen av terrorismen spelar effektiviserat polissamarbete och samarbete mellan underrättelsetjänsterna, som fortfarande mestadels är bilateralt, en nyckelroll. I EU bör Finland prioritera fler multilaterala mekanismer i underrättelsesamarbetet och satsningar på större tillförlitlighet inom underrättelsen, anser utskottet. Genom EU bör Finland arbeta för att kopplingarna mellan terrorism och internationell brottslighet, särskilt vad beträffar finansieringen, får större uppmärksamhet. Solidaritetsklausulen i utkastet till en konstitution för Euro-

pa understryker medlemsstaternas skyldighet att ge handräckning också i bekämpningen av terrorismen. Klausulen infördes redan i samband med terrordåden i Madrid i mars 2004. FN spelar fortfarande en stor roll för att förebygga orsakerna till terrorism och i synnerhet för att utforma gemensamma normer.

Expertutlåtandena om sannolikheten för terrordåd utförda med massförstörelsevapen avviker stort från varandra. Man bör notera att kärnvapen och kärnmaterial samt kemiska och biologiska vapen har mycket olika effekter. Utskottet hänvisar till att underrättelseinformation måste bli mer tillförlitlig och finner det viktigt att hotbedömningarna kan bli mer tillförlitliga, bland annat genom större samarbete i EU. Effektivare vapenkontrollavtal är ett viktigt instrument i bekämpningen av terrorism, framhåller utskottet. Finland bör se det som extra viktigt att massförstörelsevapen och materiel från det forna Sovjetunionen inte hamnar i händerna på terrorister. Också utskottets förslag angående programmet Global Partnership har beröringspunkter med detta. Vidare påpekar utskottet att de taktiska kärnvapnen är ett problem. Utskottet välkomnar ett internationellt avtal om förbud mot spridning av små vapen.

Ett led i bekämpningen av terrorismen är att minimera riskerna för informationssäkerheten i krissituationer. Med hänvisning till de sakkunniga påpekar utskottet att det är av största vikt att allmänheten får bättre kännedom om problemen med informationssäkerheten och att alla system redan under normala förhållanden utrustas för att vara säkra. Det är viktigt med avseende på framtida störningar i funktionerna.

I kampen mot terrorismen får vi inte glömma att respektera de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen, påpekar utskottet.

8. Utveckling och säkerhet och interkulturella kontakter

För kampen mot nya hot är det viktigt att analysera sambandet mellan utveckling och säkerhet. Enligt information till utskottet är sambandet mellan utveckling och säkerhet uppenbart, men

inte självklart. Ekonomisk tillväxt kan mätt med diverse mått medverka till att minska fattigdomen. Med avseende på säkerheten är det dock av största vikt att försöka avskaffa ojämlikheten. Kopplingen mellan utveckling och säkerhet är extra uppenbar när det gäller mänsklig säkerhet. I en rättsstat där individens, också de allra fattigastes, mänskliga rättigheter och så kallade säkerhetssystem, allt från rättsväsendet till armén fungerar bra stärks den interna säkerheten och stabiliteten. Med ett långsiktigt och effektivt utvecklingssamarbete som tar sig an orsakerna till konflikter kan vi värna om jämlikheten, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna. I förutsättningarna för utveckling ingår också konsekvens inom andra politikområden, som ekonomi- och handelspolitik.

Intresset för att peka på sambandet mellan utveckling och säkerhet har väckt en del misstanke om att resurserna inte längre går till utveckling utan till säkerhet. I detta sammanhang diskuteras de så kallade ODA-kriterierna — vilka bistånd som kan ingå i det officiella utvecklingssamarbetet utan att biståndet förlorar sin trovärdighet.

Utskottet påpekar att utvecklingssamarbete, konfliktförebyggande insatser, krishantering och resurserna för dem inte konstlat ska ställas mot varandra. Funktionerna kompletterar varandra på väg mot en mänskligt sett hållbar utveckling i en säker miljö. Därför måste båda typerna av resurser tryggas. Utskottet menar att utvecklings- och säkerhetsfrågorna bör beredas och planeras med siktet inställt på gemensamma strategier för att de samlade effekterna av insatserna ska kunna maximeras i den konfliktförebyggande verksamheten.

En av de stora frågorna i kopplingen mellan utveckling och säkerhet är hur tillgången till humanitär hjälp ska kunna tryggas i svåra förhållanden. En av de bärande principerna med humanitär hjälp är att den är opolitisk och oberoende. Om hjälpverksamheten expanderar och kopplas till politisk och militär verksamhet kan neutralitetsaspekten komma i skymundan och hjälpen vara svårare att få fram. Våldet mot biståndsbetare har ökat när civila mål har varit involverade.

rade i kriget. Utskottet vill uttrycka sin oro för de grova kränkningarna av humanitär rätt, till exempel kidnappningar, mord och tortyr.

Interkulturell växelverkan och större förståelse för andra kulturer och religioner är viktiga inslag i det konfliktförebyggande arbetet. Den interkulturella dialogen bör främjas nationellt och i EU.

Islam

Trots det islamska språkbruket och den islamska retoriken handlar terrorismen inte om religion eller ett islamskt krig mot västvärlden. Terrorismen är en rörelse bland fanatiska religiösa grupper. Det är farligt att i den allmänna debatten sätta en stämpel på människor på grund av deras religion eller världsåskådning. Det späder på en redan spänd situation. Redan europeisk statistik visar att det är grundlöst att, som det ofta görs, direkt koppla ihop terrorism med illegal invandring. Det gör att människorna får en negativ social stämpel på sig. De sakkunniga underströk att myndigheterna har ett ansvar för att den illegala invandringen motarbetas effektivare, men också för övervakningen av de anknyttande kapitalrörelserna för att de inte ska hamna i händerna på terrorister.

Europa håller på att förlora integreringen av invandrare och minoriteter i sina samhällen, visar undersökningar. Man ska akta sig för att underskatta och förenkla problemen. Våldsamheterna i Europa bottnar också i medveten politisk aktivitet bland extrema element. De sakkunniga uppgav att i synnerhet utslagning bland invandrare i den andra generationen är en gynnsam grogrund för att underblåsa våld och rekrytera terrorister. Radikalism är en process som avancerar stegvis. Radikala predikanter utnyttjar unga invandrades känsla av alienation och framtids pessimism.

Utskottet påpekar att redogörelsen inte går in på hur invandrare bättre kunde integreras i hela Europa för att invandrare och flyktingar inte ska isoleras och marginaliseras. Bättre integrering ger större intern sammanhållning i samhället. En av rekommendationerna i gruppen ledd av Ranta-Muotio var att utreda dessa frågor.

EU bör skyndsamt effektivisera integreringen och anpassningen av invandrare i samhället. Det behövs större satsningar på interkulturell kunskap och på utbildning i tolerans och internationalism. För resultaten är det nödvändigt att engagera invandrare i verksamheten. Finland bör vara aktivt och ta initiativ inom detta område, både nationellt och i EU. EU bör också uppmuntra och stödja länderna kring Medelhavet och i Mellanöstern i deras demokratiska utveckling för att säkerställa en stabil utveckling där.

9. FN och folkrätten

Också framöver bör Finland understryka vikten av multilateralt samarbete och FN:s viktiga roll för att främja fred, säkerhet och hållbar utveckling. Det är uppenbart att FN måste förnya sig, men en förnyelseprocess är fortfarande komplicerad eftersom staterna har sina nationella intressen och stormaktspolitiken återspeglas i FN:s aktivitet eller inaktivitet. I december 2004 läggs ett förslag på initiativ av generalsekretären fram om en reform av FN och den kommer sannolikt att stöta på motstånd precis som tidigare reforminitiativ. Pragmatiska reformförslag till exempel till en fredlig uppbyggnad efter konflikter är mycket motiverade med tanke på att nästan hälften av alla konflikter upprepas, anser utskottet. För resultaten är det nyttigare att koncentrera sig på en översyn av prioriteringarna och verksamhets- och samarbetsmetoderna, men också omstruktureringar bör uppmuntras.

Fokuseringen på folkrätten i redogörelsen är ett nytt drag som visar att hotbilderna har ändrats helt och hållet. Det vore effektivare att motarbeta nya hot preventivt. I många hänseenden strider förebyggande insatser, särskilt militära medel, mot principen om suveräna stater och är ägnade att försvaga principen. Militärt våld utan bemyndigande från FN:s säkerhetsråd, som till exempel i Irak, försämrar den multilaterala säkerhetsmekanismen.

USA:s överlägsenhet och doktrin om föregripande militärt våld kan i ett större perspektiv be-

fästa en internationell mekanism uppbyggd på maktpolitik, anser de sakkunniga. Detta är dessutom förknippat med andra staters strävan att föra en ensidig politik. Å andra sidan naggar det de facto de statsbaserade mekanismerna, till exempel FN, och deras effektivitet i kanterna att icke-statliga aktörer och till exempel humanitära problem i till exempel stater i sönderfall måste motverkas samtidigt som asymmetriska konflikter uppstår.

I dagsläget finns det ingen samsyn i FN på de militära maktmedlens legitimitet. I de transatlantiska förbindelserna, inbegripet Nato, är metoderna och militära maktmedel fortfarande en kontroversiell fråga. Detta gäller särskilt Irak. Det behövs framför allt en icke-militär metodarsenal för att förebygga och kontrollera konflikter, men också militärt våld kan vara nödvändigt för att motverka humanitära katastrofer. Sett i ett uteslutande folkrättsligt perspektiv är kriget i Kosovo fortfarande en kontroversiell fråga. Å andra sidan har FN beskyllts för att ha varit ineffektivt, sett mellan fingrarna vid kränkningarna av de mänskliga rättigheterna och gjort sig skyldig till brott mot internationella regler när ingenting gjordes för att förhindra folkmordet i Ruanda eller för att snabbare ingripa i Sudan (Darfur).

I vår allt mer globala värld är det viktigt med ett system baserat på gemensamt överenskomna regler, särskilt för de små staterna. Utskottet anser det viktigt att behovet att se över folkrätten debatteras öppet i en ny säkerhetssituation. Dessutom är det viktigt att hållbara lösningar eftersträvas för att civila ska kunna skyddas och humanitära katastrofer motverkas också på sikt.

III Handlingslinjen för utveckling av försvaret i Finland

Enligt redogörelsen bygger Finlands försvarslösning på militär alliansfrihet och en trovärdig nationell försvarsförmåga. Målet för Finlands försvar är att i alla lägen garantera landets självständighet och värna medborgarnas levnadsmöjligheter och den statliga ledningens handlings-

frihet. Vid utfrågningen av de sakkunniga framhölls det att Finland i sin försvarslösning avviker från andra västländer. Finland framhäver vikten av att försvara sitt eget land, att ha ett territoriellt försvarssystem och bibehålla allmän värnplikt. I princip bygger försvaret på samma hållpunkter som tidigare. Den relativt höga graden av traditionella förberedelser visar att traditionella hotbilder anses vara sannolika inom en viss tidsrymd.

Enligt redogörelsen ska försvarssystemet möta utmaningar och krav i det nationella försvaret och i en föränderlig säkerhetsomvärld kostnadseffektivt. Organisationen inom försvaret och försvarsmaterielen ska utvecklas med hänsyn till den förändrade krigsföringen, den tekniska utvecklingen och internationell samverkan. För vägvalen inom det finländska försvaret är det av allt större betydelse att många av länderna i Europa bygger sina försvarslösningar på en fördjupning av det multilaterala samarbetet. I redogörelsen sägs att försvarsmakten ska bli bättre på samarbete och samverkan i överensstämmelse med internationella normer och standarder, vilket utskottet håller med om.

Det är också angeläget att försvarsutvecklingen i högre grad fokuseras på att förbättra kapaciteten för militär krishantering och snabbinsatsåtgärderna och på det ökande internationella samarbetet. Enligt uppgifter till utskottet kommer kostnaderna för operationer inom ramen för EU:s planerade snabbinsatsstyrkor att finansieras med medel från momentet för fredsbevarande verksamhet. Med den nuvarande budgetramen kan det komma att begränsa Finlands deltagande i annan krishantering. Enligt utskottet är det viktigt att regeringen i förväg avsätter adekvata medel i budgeten för Finlands deltagande i krishantering också i ett vidare perspektiv, inbegripet FN:s krishanteringsoperationer.

Försvarsviljan och en positiv attityd till försvaret ska enligt redogörelsen främjas genom att medborgarna får större möjligheter att delta i frivillig försvarsverksamhet. Det frivilliga försvaret, som kompletterar det militära försvaret, kommer att omorganiseras för att stödja myndigheternas verksamhet på alla nivåer. I detta syfte

införs landskapstrupper som ingår i försvarets krigstida trupper. Regeringen kommer att undersöka behovet av en särskild lag om frivilligt försvar.

Det finns en risk för att gränsen mellan civila och militära funktioner suddas ut när staten satsar på frivilligt försvar, kom det fram vid utfrågningen av de sakkunniga. Med hänvisning till erhållen utredning påpekar utskottet vikten av att planerna för den frivilliga försvarsverksamheten lever upp till internationella avtal som är bindande för Finland, särskilt Genèvekonventionerna om humanitär rätt.

Vidare understryker utskottet vikten av att Ålands folkrättsliga status befästs. Åland är ett demilitariserat och neutralt område vilket ökar säkerheten i och förtroendet för vårt territorium, framhåller utrikesutskottet.

Utlåtande

Utrikesutskottet anför

att försvarsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 26 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Aulis Ranta-Muotio /cent
medl. Ulla Anttila /gröna
Jouni Backman /sd
Eva Biaudet /sv
Antero Kekkonen /sd
Katri Komi /cent
Eero Lankia /cent
Petri Neittaanmäki /cent

Aila Paloniemi /cent
Maija Perho /saml
Suvi-Anne Siimes /vänst
Jari Vilén /saml
Ben Zyskowitz /saml
ers. Sinikka Hurskainen /sd (delvis)
Saara Karhu /sd (delvis)
Jyrki Katainen /saml (delvis)
Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.

AVVIKANDE MENING I

Motivering

Policyn i Paavo Lipponens andra regering var att Finland kan tillträda Ottawakonventionen 2006 och förstöra sitt lager av infanteriminor senast 2010. Den tidsramen kan antas inom ramen för behandlingen av den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen.

Finland är ingen trovärdig förhandlingspart i nedrustningsfrågor när vi står utanför Ottawakonventionen så länge, som regeringen föreslår i redogörelsen. Trots att infanteriminorna är tänkta att bara användas i krig har Finlands minbeslut en stor principiell betydelse i internationella sammanhang.

Det påverkar Finlands profil som försvarare av multilateral vapenövervakning, om vi ställer oss utanför Ottawakonventionen, som är en viktig mekanism i EU. Finland har inte längre samma trovärdighet när det gäller till exempel små vapen som de stater som åtar sig att följa inter-

nationella restriktioner med konsekvensen att de måste avstå från vapeninnehav. Minfrågan är av stor betydelse också utrikespolitiskt. Därför hade det varit tillrådligt att utskottet hade lagt fram sin syn på saken.

Mening

På grundval av det ovanstående föreslår vi att följande stycke tas in i betänkandet:

Utskottet understryker att infanteriminorna inte bara är en försvarspolitisk utan också en utrikespolitisk fråga som påverkar Finlands trovärdighet i nedrustningssammanhang. Utrikesutskottet anser att försvarsutskottet bör föreslå att infanteriminorna förstörs enligt en snabbare tidsplan än regeringen föreslår.

Helsingfors den 26 november 2004

Ulla Anttila /gröna
Suvi-Anne Siimes /vänst

AVVIKANDE MENING II

Motivering

Europeiska unionen håller på att ändra karaktär. Unionen militariseras och tillägnar sig i allt högre grad USA:s metoder. Det tydligaste beviset för detta är att EU ställer upp stridstrupper för anfall utanför EU. Trupperna ska kunna sättas in också utan mandat från FN:s säkerhetsråd.

Det är förvillande att den finska regeringen anpassar sig till en sådan EU-utveckling och är beredd att skicka ut finländska trupper till stridsuppdrag utan mandat från FN:s säkerhetsråd. Dessutom är det fortfarande oklart vilken roll riksdagen spelar i besluten om stridsoperationerna.

EU:s selektiva "USA-attityd" till besluten i FN:s säkerhetsråd gör att världsorganisationen blir allt svagare. När Finland går med i EU:s stridsförband minskar de nationella resurserna till fredsbevarande operationer inom ramen för FN.

Jag anser att militariseringen av EU är ett steg i fel riktning. Säkerhetsproblem som har sitt ursprung i fattigdom och orättvisor har aldrig och kommer aldrig att kunna lösas med militarism. EU bör i stället bli en civil organisation som tillsammans med sina medlemsstater arbetar för att avskaffa konsekvenserna av hungersnöd, analfabetism och annat elände.

Militarismen kommer i vilket fall som helst att urgröpa resurserna för det huvudsakliga uppdraget. Redan nu går totalt 990 miljarder dollar om året till väpnade styrkor runt om i världen. USA står för knappa hälften och EU-länderna för 170 miljarder dollar. Däremot utgör biståndet inte ens en bråkdel av de militära utgifterna. Också i Finland går det trögt med att höja biståndsanslagen till 0,7 procent av bnp, som är FN:s mål.

Samtidigt som vi går med i stridstrupperna närmar vi oss allt mer Nato. Ett tydligt tecken på detta är att ett av stridsförbanden ska formeras

tillsammans med Natomedlemmarna Tyskland och Holland. Över lag ökar EU sin militära kapacitet inom ramen Natostrukturerna. EU:s och Natos stridstrupper går huvudsakligen ut på samma sak.

I Finland finns det starka krafter som vill ta steget ut och införliva Finland i Nato. Det kan man också läsa ut av redogörelsen där ett medlemskap i Nato förs fram som en stark option i framtiden. Med sin formulering ville utrikesutskottet gå ett steg längre på vägen mot detta "slutliga mål".

Förhoppningsvis tar försvarsutskottet hänsyn till synpunkterna i min avvikande mening.

Mening

Mina viktigaste ändringsförslag i utrikesutskottet:

Utskottet föreslår att Finland inte ska delta i EU:s stridstrupper som också kan sättas in utan mandat från FN:s säkerhetsråd.

Utskottet förutsätter att besluten om operationer inom ramen för stridstrupperna alltid fattas av riksdagen i plenum.

Följande stycke stryks i utlåtandet:

"Utskottet håller med regeringen och framhåller att ett finländskt Natomedlemskap också i framtiden ska vara ett faktiskt alternativ i vår säkerhetspolitik".

I stället bör det stå:

Utskottet framhåller att Finland bedriver samarbete med Nato i egenskap av ett land med militär alliansfrihet.

UtUU 4/2004 rd — SRR 6/2004 rd

Helsingfors den 26 november 2004

Esko-Juhani Tennilä /vänst