

Utrikesutskottet

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse

INLEDNING

Remiss

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 6/2016 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för betänkande och till förvaltningsutskottet, försvarsutskottet och framtidsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- förvaltningsutskottet FvUU 40/2016 rd
- försvarsutskottet FsUU 7/2016 rd
- framtidsutskottet FrUU 6/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Juha Sipilä
- utrikesminister Timo Soini, utrikesministeriet
- utrikeshandels- och utvecklingsminister Kai Mykkänen, utrikesministeriet
- inrikesminister Paula Risikko, inrikesministeriet
- försvarsminister Jussi Niinistö, försvarsministeriet
- finansminister Petteri Orpo, finansministeriet
- statssekreterare Paula Lehtomäki, Statsrådets kansli
- specialmedarbetare Anna-Kaisa Heikkinen, Statsrådets kansli
- understatssekreterare Anne Sipiläinen, utrikesministeriet
- avdelningschef Kimmo Lähdevirta, utrikesministeriet
- avdelningschef Jukka Salovaara, utrikesministeriet
- avdelningschef Jarno Syrjälä, utrikesministeriet
- ledande expert Hannu Himanen, utrikesministeriet
- ledande expert, ambassadör Marja Lehto, utrikesministeriet
- arktisk ambassadör Aleksi Härkönen, utrikesministeriet
- enhetschef Sari Lehtiranta, utrikesministeriet
- ambassadör Piritta Asunmaa, utrikesministeriet
- kanslichef Päivi Nerg, inrikesministeriet
- kanslichef Jukka Juusti, försvarsministeriet

Betänkande UtUB 9/2016 rd

- avdelningschef Janne Kuusela, försvarsministeriet
- enhetschef Otto Saxén, försvarsministeriet
- ministerns militärrådgivare, kommodor Rami Peltonen, försvarsministeriet
- kommandör för försvarsmakten Jarmo Lindberg, Försvarsmakten
- specialmedarbetare Ville Valkonen, finansministeriet
- chef, polisråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- polisöverdirektör Seppo Kolehmainen, Polisstyrelsen
- chef, generallöjtnant Jaakko Kaukanen, Gränsbevakningsväsendet
- direktör Teija Tiilikainen, Utrikespolitiska institutet
- äldre forskare Kristi Raik, Utrikespolitiska institutet
- direktör Markku Kivinen, Alexanderinstitutet, Helsingfors universitet
- forskardoktor Hanna Smith, Alexanderinstitutet, Helsingfors universitet
- docent Pertti Multanen, Helsingfors universitet
- professor Tuomas Forsberg, Tammerfors universitet
- professor Christer Pursiainen, Norges arktiske universitet, UiT
- programdirektör Ville Brummer, Crisis Management Initiative
- verksamhetsledare Jouni Hemberg, Kyrkans utlandshjälp
- chef för sekretariatet Aaro Rytönen, Kyrkans utlandshjälp
- chef för påverkansarbete Katri Suomi, Kyrkans utlandshjälp
- minister Jaakko Itoniemi
- ambassadör René Nyberg
- politices doktor Alpo Rusi
- ambassadör Heikki Talvitie
- politices doktor Pekka Visuri
- doktor i samhällsvetenskaper Risto Volanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Tuomas Forsberg, Tammerfors universitet
- Greenpeace Nordic
- EU-plattformen för finländska biståndsorganisationer KEHYS rf
- Kepa rf
- Kyrkans utlandshjälp
- Laajan turvallisuuden verkosto WISE
- Finlands Röda Kors
- Finlands Fredsförbund
- De Hundras Kommitté i Finland rf
- Finlands FN-förbund
- minister Jaakko Itoniemi
- ambassadör René Nyberg
- politices doktor Alpo Rusi.

Betänkande UtUB 9/2016 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän bedömning av redogörelsen

Redogörelsernas betydelse

Förfarandet med säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser har blivit ett viktigt styrmedel för säkerhets- och försvarspolitiken i Finland. Ett annat viktigt syfte med redogörelserna har varit att säkerställa att de säkerhets- och försvarspolitiska vägvalen har en bred parlamentarisk förankring. Riksdagen har medverkat i beredningen av redogörelserna via de parlamentariska uppföljningsgrupperna (2004, 2009, 2016) och den parlamentariska kontaktgruppen (2012). Behandlingen av redogörelserna i riksdagen har bidragit till en öppen samhällsdebatt om de säkerhets- och försvarspolitiska riktlinjerna.

Statsminister Sipiläs regering tar fram sammanlagt fyra styrdokument på redogörelsenivå med anknytning till den övergripande säkerheten. En uppdatering av säkerhetsstrategin för samhället avses för sin del bli klar 2017. I stället för en säkerhets- och försvarspolitisk redogörelse kommer regeringen utöver den föreliggande utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen att lämna riksdagen en försvarspolitisk redogörelse under höstsessionen 2016. Dessutom har regeringen redan överlämnat redogörelser om Finlands utvecklingspolitik (SRR 1/2016 rd) och den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd). Utrikesutskottet kom med ståndpunkter till regeringens utvecklingspolitik i sitt betänkande UtUB 3/2016 rd. Utskottet noterar också i det här sammanhanget att utvecklingspolitiken är en viktig del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik.

Redogörelsen är enligt sin inledning en grund för styrningen av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. I redogörelsen bedöms säkerheten i vår omvärld och förändringsfaktorer i den samt presenteras de huvudsakliga prioriteringarna och målen i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Syftet med försvarsredogörelsen är att fastställa de försvarspolitiska riktlinjerna för upprätthållande, utvecklande och användning av försvarsförmågan. Under regeringsperioden ska beslut fattas om att ersätta marinens stridsfartyg och åtgärder ska vidtas för att ersätta Hornetmaterielen. Utrikesutskottet kommer att analysera de här strategiska projekten i ett utlåtande om den försvarspolitiska redogörelsen under vårsessionen 2017.

I sina tidigare betänkanden om säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser har utskottet påpekat att redogörelserna på grund av det breda säkerhetsbegreppet bör styra utvecklingen av alla förvaltningsområden som tangerar säkerhetsområdet (UtUB 5/2009 rd, UtUB 1/2013 rd). Med anledning av den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2012 godkände riksdagen ett ställningstagande där den förutsatte att redogörelsen ska läggas upp som en övergripande säkerhetsstrategi som på ett balanserat sätt styr utvecklingen av alla förvaltningsområden med anknytning till säkerhet, också resurserna. Riksdagen förutsatte också att en bred parlamentarisk uppföljningsgrupp med ett klart uppdrag tillsätts för att stödja redogörelsearbetet redan från starten nästa gång. (RSk 6/2013 rd) En uppföljningsgrupp tillsattes i enlighet med ställningstagandet genom ett beslut av riksdagens talmanskonferens den 12 november 2015.

Utskottet påpekar att det breda säkerhetsbegreppet inte används i den aktuella redogörelsen, trots att regeringen enligt sitt program ska stärka det övergripande säkerhetstänkandet nationellt. I det

Betänkande UtUB 9/2016 rd

här sammanhanget hänvisar utskottet till statsrådets principbeslut om övergripande säkerhet 2012, som bygger på ett betänkande av Hallbergs kommitté om beredskap och övergripande säkerhet. Enligt principbeslutet ska praxisen med säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser fortsätta utifrån den breda säkerhetsuppfattningen. Utskottet anser att den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen skulle ha varit mer konsekvent om den hade varit tydligare förankrad i begreppet övergripande säkerhet, som stöder sig på den breda säkerhetsuppfattningen.

Vid behandlingen av tidigare säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser har utskottet påtalat att beredningsprocesserna inte är samordnade. Exempelvis har ledningsansvaret innehaft av olika ministerier: utrikesministeriet, försvarsministeriet och statsrådets kansli. Utskottet har tidigare konstaterat att en smidigare och mer samordnad beredning kräver att den säkerhetspolitiska beredningen breddas utöver sektorsministeriernas gränser och att det bör tas fram resurser för ändamålet (UtUB 5/2009 rd). En liknande riktlinje ingick i statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten. Enligt principbeslutet ska den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen fungera som utgångspunkt för andra styrdokument och tydliggöra dokumentens inbördes förhållande.

Utskottet menar att den valda modellen med flera redogörelser inte är oproblematisk med avseende på målet i principbeslutet, att det ska finnas en heltäckande och bred riktlinje för övergripande säkerhet. Tryggandet av ett fungerande samhälle och den övergripande säkerheten ingick som teman i de säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna 2001, 2004, 2009 och 2012. Utskottet anser att behovet av att se säkerheten i ett övergripande perspektiv framhävs av att säkerheten i vår omvärld och hotbilderna förändras. Här ser utskottet det som viktigt att analysen av den säkerhetspolitiska miljön och förändringarna i den är gemensam för alla redogörelser samt realistisk och balanserad. Inom ramen för ett övergripande säkerhetstänkande är det motiverat att ha som mål att det komplex som bildas av strategiska dokument och styrdokument på lägre nivå ska vara så enkelt och tydligt uppbyggt som möjligt. För att den eftersträlvade politiska styreffekten ska uppnås i en modell med flera redogörelser måste beredningen över förvaltningsgränserna nogt samordnas och följas upp.

Europeiska unionens globala strategi

EU offentliggjorde sin nya globala strategi (Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe) i juni 2016, då folkomröstningen i Storbritannien hade lett till ett beslut om utträde ur EU. I strategin står det att unionen är hotad på grund av samverkande inre och yttre faktorer och att det behövs en gemensam vision och gemensamma insatser för att stärka den. Utskottet instämmer i detta och framhåller att den politiska utvecklingen i vissa medlemsländer har gått i en tvivelaktig riktning med tanke på unionens värdegrund. Kommissionen har tvingats ingripa i den negativa utvecklingen i Polen och Ungern. Det verkar bli allt svårare att ha kvar en gemensam värdegrund och sammanhållning i viktiga frågor som gäller alla EU-länder.

Den globala strategin är starkt fokuserad på säkerhet. Som prioriteringar för EU:s yttre åtgärder anges unionens säkerhet (the Security of our Union), stater och samhällens motståndskraft i öster och söder (State and Societal Resilience to our East and South), en integrerad strategi för konflikter (An Integrated Approach to Conflicts), samarbetsgrundade regionala ordningar (Cooperative Regional Orders) och global styrning (Global Governance for the 21st Century). Strategin

Betänkande UtUB 9/2016 rd

bygger på tanken att ett enat EU ska bemöta den allt mer komplexa internationella omvärlden med emfas på ansvarstagande och partnerskap. Utskottet anser att den globala strategin framöver bör utvecklas så att den bättre väger in frågor kring hållbar utveckling och utvecklingspolitik.

När det gäller säkerhet och försvar är utgångspunkten att européerna bör bära ett större ansvar för sin egen säkerhet och vara mer kapabla att skydda sig själva mot yttre hot. Strategin stakar ut tydliga riktlinjer för relationen mellan EU och Nato: Nato ska fortsatt utgöra ramen för de flesta EU-länders kollektiva försvar och EU bör fördjupa samarbetet med Nato med utgångspunkt i att båda organisationerna är självständiga. Försvarspolitikerna och försvarsutgifterna ska fortfarande omfattas av den nationella behörigheten, medan det ökande försvarssamarbetet väntas leda till ökad kompatibilitet, effektivitet och förtroende mellan medlemsländerna. Sammanfattat väntas ett fördjupat försvarssamarbete leda till effektivare avkastning av försvarsresurserna och skapa en grund för sunt transatlantiskt samarbete med Förenta staterna.

Enligt uppgift lyckades Finland relativt bra driva igenom sina mål för innehållet i den globala strategin. Utskottet anser att styreffekten av strategin för EU:s yttre åtgärder i tillämpliga delar också bör beaktas på medlemslandsnivå trots att säkerhets- och försvarspolitikerna är mellanstatliga. Annars kommer målet enligt strategins rubrik "Delade visioner, gemensamma åtgärder: Ett starkare Europa" inte att kunna nås.

Utskottet påpekar att den globala strategin innefattar en vision i form av en vägkarta för hur strategin ska genomföras, följas upp och uppdateras. Om visionen fullföljs blir den en styrningsprocess på EU-nivå och kan bidra till samordning av de yttre åtgärderna, om medlemsländerna förankrar den strategiska styrningen på EU-nivå i sina egna nationella säkerhetsstrategier. Därför anser utskottet att beredningen av de utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelserna härefter behöver samordnas så långt möjligt med uppdateringarna av EU:s globala strategi, visserligen med hänsyn till att den naturligaste tidpunkten för regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelser är i början av regeringsperioden.

Parlamentarisk uppföljning

I november 2015 tillsatte riksdagens talmanskonferens en parlamentarisk uppföljningsgrupp med uppdrag att bevaka beredningen av den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen och den försvarspolitiska redogörelsen. Uppföljningsgruppen ska bedöma förändringarna i säkerhetsmiljön och förändringarnas betydelse för Finland, följa beredningen av redogörelserna och föra en dialog med statsrådet. Dessutom ska den vid behov ta ställning till förslag som väcks under beredningen.

Uppföljningsgruppen höll sammanlagt 17 möten kring beredningen av den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen, hörde sakkunniga och besökte Stockholm. Med avseende på övergripande säkerhet såg uppföljningsgruppen det som behövt att även höra sakkunniga om beredningen av redogörelsen för den inre säkerheten. Uppföljningsgruppen kom med enhälliga kommentarer till redogörelsens avsnitt om den utrikes- och säkerhetspolitiska omvärlden och till den kompletta versionen av redogörelsen innan den slutgiltigt godkändes. Uppföljningsgruppen fortsätter med sitt arbete tills den försvarspolitiska redogörelsen blir klar.

Betänkande UtUB 9/2016 rd

Utrikesutskottet förutsätter att den parlamentariska uppföljningen ordnas också vid beredningen av framtida redogörelser på ett sätt som ger riksdagen möjlighet att föra en direkt och förtroendefull dialog med statsrådet redan i beredningsfasen. Utskottet ser det också som viktigt att alla riksdagspartier är representerade i uppföljningsgruppen och att det på så sätt finns möjlighet till debatt mellan regering och opposition. Det är värdefullt att de utrikes- och säkerhetspolitiska linjevalen kan utformas i brett samråd. Det kommer också framöver att behövas långsiktiga utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer som sträcker sig över regeringsperioderna.

Slutsats

Utskottets allmänna bedömning är att den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen innehåller en komprimerad analys av utvecklingen i den utrikes- och säkerhetspolitiska omvärlden. Utifrån analysen sätts utvecklingen i Finlands närområde i relation till den globala utvecklingen. Jämfört med tidigare säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser är den aktuella redogörelsen mer komprimerad och strategisk, med regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska mål i fokus. Utskottet välkomnar den här utgångspunkten, eftersom det tidigare har framhållit att redogörelserna uttryckligen bör lägga vikt vid statsrådets mål och åtgärder för att nå målen (UtUB 5/2009 rd). Att redogörelsen komprimerats har visserligen lett till ett tvång att hålla sig till generella bedömningar i olika frågor. I fortsättningen bör statsrådet vara uppmärksam på att de utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelserna bör ge riksdagen och allmänheten en avvägd och övergripande analys av den väntade utvecklingen i det internationella läget inom den styrperiod som redogörelsen gäller.

Efter presidentvalet i Förenta staterna är det svårt att få grepp om den säkerhetspolitiska miljön, eftersom det inte finns tillräcklig vetskap om president Trumps utrikespolitik i praktiken. Med tanke på riksdagens fortsatta tillgång till information ser utskottet det som angeläget att statsminister Sipilä under vårsessionen 2017 lämnar riksdagen ett meddelande om förändringarna i den utrikes- och säkerhetspolitiska miljön. Hit hör också en granskning av förändringskrafterna i Europa och framför allt i EU. Under förhållanden där det sker kraftiga omvälvningar kan riksdagen också på eget initiativ utöka bevakningen av utrikes- och säkerhetspolitiken genom aktuella debatter.

Den föreliggande redogörelsen gäller styrperioden fram till mitten av 2020-talet. Den innehåller inga riktlinjer gällande resurserna för prioriteringarna och målen. Resursfrågorna tas upp i redogörelsen för den inre säkerheten, den utvecklingspolitiska redogörelsen och den kommande försvarspolitiska redogörelsen. Enligt utskottet finns det nu allt mer vägande skäl att i den labila säkerhetsomvärlden behandla resurserna för säkerheten så övergripande som möjligt med hänsyn till att myndigheternas kapacitet att klara av sina lagfästa uppgifter inte får riskeras inom sektorn för inre och yttre säkerhet. Det är angeläget att riksdagen i redogörelserna ges det underlag den behöver för att bedöma resursbehoven för den övergripande säkerheten på längre sikt.

Utrikesutskottet lyfter fram tidsplanen för när redogörelsen lämnas till riksdagen. Frågan behandlas också i försvarsutskottets utlåtande (FsUU 7/2016 rd). Utrikesutskottet och uppföljningsgruppen föreslog för statsrådet att redogörelsen skulle lämnas till riksdagen under höstsessionen 2016 för att behandlingen i riksdagen tidsmässigt skulle bli så enhetlig som möjligt. Utskottet ser det som viktigt att det här kravet på enhetlig behandling framöver beaktas så långt möjligt.

Betänkande UtUB 9/2016 rd

Mål för utrikes- och säkerhetspolitiken

Målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att stärka Finlands internationella ställning, trygga vår självständighet och territoriella integritet, förbättra finländarnas säkerhet och välfärd och upprätthålla ett fungerande samhälle, står det i redogörelsen. Det centrala målet är att undvika att hamna i en militär konflikt. Utskottet instämmer i detta.

Enligt utrikesutskottets mening har Finlands utrikes- och säkerhetspolitik en tydlig och hållbar värdegrund. Mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen, demokrati, frihet, tolerans och jämlikhet hör till det finländska samhällets grundläggande värden som Finland bör arbeta för också i ett internationellt sammanhang. Det råder ett brett samförstånd om de här värderingarna i det finländska samhället och de utgör grunden för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik över valperioderna. Betydelsen av att framhäva de grundläggande värderingarna blir allt mer framträdande i en instabil och osäker internationell omvärld där de ifrågasätts också i många av de länder som anses höra till samma värdegemenskap av demokratiska länder som Finland.

Utskottet noterar följaktligen att vårt utrikes- och säkerhetspolitiska linjeval inte är utsatt för konjunkturväxlingar. Finland beslutar självt om sina säkerhetspolitiska val. Fundamenten för linjevalet är utöver de grundläggande värdena principen att främja multilateralt samarbete, arbete för internationell fred och stabilitet, en samlande attityd till konfliktförebyggande och krishantering, tryggande av ett fungerande samhälle, upprätthållande av Finlands försvarskapacitet och principen att inte tillhöra någon militär allians.

Utskottet instämmer i det som sägs i redogörelsen om att en värld som är baserad på samarbete och respekt för internationell rätt och FN:s grundläggande principer är viktig för Finland. Landet varken kan eller vill isolera sig från omvärlden. Som EU-medlem kan Finland inte vara utomstående, om säkerheten på ett närområde eller någon annanstans i Europa skulle hotas. I det rådande säkerhetsläget framhävs betydelsen av dialog med olika aktörer, internationellt samarbete och beredskap för undantagsförhållanden.

Ett tydligt mål för vår utrikes- och säkerhetspolitik är att motverka en situation där Finland blir part i en militär konflikt. I en omvärld i förändring försöker vi nå det här målet genom att upprätthålla samhällets kristalighet och försvarets trovärdighet samt genom att fortsätta utveckla det säkerhetspolitiska samarbetsnätverket. Finland tillhör ingen militär allians, men bedriver ett praktiskt partnerskap med Nato och bevarar fortsatt möjligheten att ansöka om medlemskap i Nato. Utskottet instämmer i skrivningen att Finland ska bedriva en aktiv stabilitetspolitik för att förebygga militära hot. Finland tillåter inte att vårt territorium används i fientligt syfte mot andra stater.

Utskottet omfattar den parlamentariska uppföljningsgruppens bedömning att en eventuell konflikt i vår närmiljö skulle påverka Finlands säkerhet direkt. Vi bör agera så att landet inte blir föremål för krigsoperationer vid en militär konflikt. Om försvaret har trovärdig kapacitet bidrar det till landets möjlighet att stå utanför militära konflikter. I den nuvarande situationen i vår utrikes- och säkerhetspolitiska omvärld och utifrån prognoser bör Finland bedriva en aktiv stabilitetspolitik för att förebygga och avvärja militära hot, upprätthålla en nationell försvarsförmåga i relation till säkerhetsomvärlden och fortsätta med försvarssamarbetet till stöd för försvarsförmågan.

Betänkande UtUB 9/2016 rd

Den utrikes- och säkerhetspolitiska omvärlden

Allmänt

Redogörelsen tar avstamp i den kraftiga förändring som skett i vår omvärld och som varit så snabb och oförutsedd att den har fört med sig ett behov att bereda sig på ökad osäkerhet och instabilitet till följd av den här utvecklingen. Utskottet har inga invändningar mot den här generella bedömningen av det försämrade säkerhetsläget. Utskottet instämmer också i att förändringarna i den utrikes- och säkerhetspolitiska omvärlden har konsekvenser även för Finlands interna utveckling och säkerhet. Det är befogat att väga in hur den yttre och inre säkerhetsdimensionen sammanflätas, för konsekvenserna blir allt mer omfattande till exempel för beredskapen i samhället och myndighetssamarbetet. Här påpekar utskottet att terrorismen har ökat i Europa och också utgör ett säkerhetshot mot Finland.

I fråga om läget i närområdena tar redogörelsen fasta på bedömningen att säkerhetsläget i Europa och i Östersjöregionen har försämrats. Definitionen av närområdet är bred med utgångspunkt i att Finland är en del av det västerländska samhället och, mer konkret, hör till EU och den nordiska gemenskapen. Ur den här synvinkeln har säkerhetsläget försämrats på grund av Rysslands aktioner på Krim och i östra Ukraina och till följd av instabiliteten och konflikterna i Nordafrika, Mellanöstern och Östeuropa. Identifierade fenomen som påverkar säkerhetssituationen i Europa inkluderar också internationell brottslighet, ordnad olaglig invandring, nätbrottslighet, informationspåverkan och terrorism. Redogörelsen tar också upp så kallad hybridpåverkan och det noteras att även Finland kan komma att beröras av användning av hithörande medel.

Utskottet bedömer att Finlands position är stabil trots det skärpta internationella läget. Även om det har blivit vanligare med styrkedemonstrationer mellan Ryssland och Nato i Östersjöområdet, finns det inga sådana motstridigheter som förekommer bara här och som skulle kunna leda till bruk av vapenmakt. Sannolikheten är fortfarande mycket liten att Finland utsätts för separat angrepp som uteslutande riktar sig mot Finland.

Åland har en genom internationella avtal befast och etablerad folkrättslig ställning som demilitariserat och neutraliserat område. Den här statusen har inte ifrågasatts av andra stater och det ligger i Finlands intresse att garantera den. Det innebär inte att Finland inte skulle ha skyldighet att svara för Ålands försvar och det hindrar inte en intensifiering av Finlands militära samarbete i Europeiska unionen, internationella organisationer och de nordiska länderna.

Regelbaserat internationellt samarbete

Utskottet instämmer i det som sägs i redogörelsen om att medvetenheten om de problem som påverkar hela världen ökar. För att vi ska kunna påverka de frågor som har mest vittgående betydelse, som klimatförändring, befolkningsutveckling, minskad biodiversitet och bevarande av en livsduglig miljö, måste vi bedriva ett så brett samarbete som möjligt. Parisavtalet och Agenda 2030, som anger målen för hållbar utveckling, utgör en grund för de närmaste årens internationella samarbete och för Finlands verksamhet.

Betänkande UtUB 9/2016 rd

Utskottet påpekar att de internationella samarbetsstrukturerna inklusive FN-systemet lider av olika slags motsättningar. På grund av skiljelinjerna blir det allt svårare att försvara det regelbaserade internationella systemet och folkrättsprinciperna och att utveckla dem i linje med nya behov. Samtidigt påpekar utskottet att det multilaterala FN-samarbetet också har lett till betydelsefulla resultat. Arbetet mot global ojämlikhet är fortfarande viktigt. En långsiktig utvecklingspolitik spelar en viktig roll i att förebygga kriser och bygga upp en global säkerhet.

För Finland har FN-systemet fundamental säkerhetspolitisk betydelse framför allt för att garantera det regelbaserade internationella systemet och svara mot utmaningarna för säkerheten i vid bemärkelse. FN:s säkerhetsråd spelar en central roll i att stoppa och lösa konflikter och ge mandat för vapenmakt, även om rådet inte alltid har förmått agera när dess beslut har behövts. De avtal och uppförandekodex som förhandlats fram inom FN är fundamentala i många frågor som är centrala i fråga om säkerheten. Utskottet ser positivt på att medlemsländerna i FN relativt snabbt kunde komma överens om att välja Antonio Guterres till ny generalsekreterare. Debatten har också fortsatt i FN om att de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet återhållsamt bör nyttja sin vetorätt till exempel vid behandlingen av de grövsta kränkningarna av de mänskliga rättigheterna.

OSSE är en väsentlig del av den transatlantiska säkerhetsarkitekturen. Tillsammans med FN-stadgan bildar OSSE-principerna den normativa grunden för säkerheten i Europa. Det centrala är staternas rätt till territoriell integritet, rätt att självständigt göra säkerhetspolitiska val och åtagande att basera sin säkerhet på samarbete. Enligt principen om odelbar säkerhet har staten rätt att välja en egen säkerhetspolitisk strategi, men inte på andras bekostnad. Utskottet anser att OSSE-principerna är en hörnsten för säkerheten i Europa och att de därför måste respekteras och befästas.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning att en förstärkning av det multilaterala handelssystemet är viktig för Finland i egenskap av ett land som är beroende av utrikeshandel. Att stärka och utveckla det regelbaserade handelssystemet på ett jämlikt sätt bidrar också till arbetet för att nå våra utvecklingspolitiska mål.

Utskottet anser att Finland fortsatt aktivt bör motverka spridning av massförstörelsevapen och arbeta för att de ska förbjudas och förstöras på ett sätt som stärker den globala säkerheten.

Utskottet påpekar att frågor kring vapenkontroll inte ges mycket utrymme i redogörelsen. Finland har av hävd tydligt prioriterat vapenkontroll i sin utrikes- och säkerhetspolitik. Finland stödde aktivt ambitionen att inom FN förhandla fram ett fördrag om handel med små och lätta vapen (Arms Trade Treaty, ATT). Fördraget trädde i kraft 2014 och är vid sidan av Iranavtalet ett av få verkliga framsteg inom vapenkontrollen de senaste åren. Inom vapenexporten följer Finland ATT-fördraget och de riktlinjer som avtalats inom EU och FN. Finland exporterar inte försvarsmateriel till länder som för krig eller trampar på de mänskliga rättigheterna.

Utskottet ser det som viktigt att våra prioriteringar inom politiken för vapenkontroll konsekvent samordnas med behoven inom det militära försvaret. Detta innebär för det första att förändringar i prioriteringarna inom vapenkontroll ska kunna förutses så långt det går när försvarets materielupphandlingar planeras. En annan utmaning för vårt land kommer också i framtiden vara att väga in särdragen i försvarssystemet och samordna behoven av information om kritisk ny militär ka-

Betänkande UtUB 9/2016 rd

pacitet i den säkerhetspolitiska miljön. Det är viktigt för Finland att aktivt vara med och utveckla system för vapenkontroll, om den allmänna säkerhetsutvecklingen i Europa blir mer gynnsam för vapenkontroll.

I det här sammanhanget vill utskottet peka på president Niinistös initiativ för att minska de mörka militärflygen. Under kalla kriget tog parterna fram spelregler som de följde för att minska sannolikheten för oavsiktliga incidenter. Initiativet om transpondrar har sina rötter i den här praxisen och det främsta syftet är att förbättra säkerheten inom den civila flygtrafiken. Om initiativet förverkligas kommer det att öka insynen i den militära verksamheten på ett välkommet sätt och kan också fungera som förtroendeskapande insats. Utskottet ser det som angeläget att Finland tar vara på sina möjligheter att aktivt främja initiativet och andra insatser för att lindra och avveckla andra spänningar.

Hybridpåverkan och stärkt kriställighet

Utskottet konstaterar att Finlands säkerhetsläge över lag är fortsatt gott men att det kan försvagas av många utmaningar som identifieras i redogörelsen. Vi måste ha en adekvat beredskap för dem. Utskottet vill betona att enhet och sammanhållning bland folket är den inre säkerhetens viktigaste faktor och en förutsättning för att folket förmår svara på eventuella hot mot vårt land utifrån.

Staternas ambition att påverka varandras utveckling är inte någon ny företeelse. I en värld präglad av inbördes beroende är det också motiverat och berättigat för att värden relaterade till demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter ska fullföljas, om det sker öppet och med respekt för folk-rätten. Men påverkan av den här typen kan också användas för syften som kränker folk-rätten och med hemlighållna medel undergräver säkerheten i det berörda landet. Sådan här så kallad hybridpåverkan ges relativt lite utrymme i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen såväl som i redogörelsen för den inre säkerheten. Det är enligt utskottet en viktig ny säkerhetspolitisk utmaning att få ett exakt grepp om fenomenets betydelse. Utöver sammanflätningen av den inre och yttre säkerhetsdimensionen måste vi också kunna beakta att gränsen mellan normala förhållanden och undantagsförhållanden kan suddas ut. En följd av den här utvecklingen är att förvarningstiden blir kortare och att det uppkommer utmaningar för beslutsprocesserna och myndigheternas insatsberedskap.

I sitt utlåtande går förvaltningsutskottet närmare in på hybridpåverkan, cyberhot och olaglig underrättelseverksamhet (FvUU 40/2016 rd). Framtidsutskottet går för sin del in på psykologisk manipulation och cyberhot (FrUU 6/2016 rd). Utrikesutskottet omfattar de här andra utskottens synpunkter och lyfter i det här sammanhanget fram förvaltningsutskottets definition av hybridhot. Begreppet avser olika åtgärder som riskerar säkerheten, till exempel politiska, diplomatiska, militära, ekonomiska eller tekniska. Det rör sig också om konventionella och nya metoder som kan tillämpas samordnat av statliga eller icke-statliga aktörer för att nå vissa mål utan att tröskeln för att officiellt utlysa krigstillstånd överskrids (FvUU 40/2016 rd).

Utifrån detta lyfter utrikesutskottet fram bedömningen i beskrivningen av den utrikes- och säkerhetspolitiska omvärlden, att krigets karaktär har blivit mer komplex. Utskottet instämmer i bedömningen att det är karaktäristiskt för dagens konflikter att man bereder sig på att använda omfattande militära och icke-militära medel. Men att relatera den här utvecklingen till en mer kom-

Betänkande UtUB 9/2016 rd

plex krigföring är en snäv och till viss del vilseledande tolkning. Utskottet anser att det snarare är fråga om att konflikterna har blivit mer komplexa till sin karaktär.

Vi bör ha beredskap för påverkan och påtryckning genom icke-militära medel. En bred metodarsenal kan också användas som ett element i ansträngningarna att nå mål som ifrågasätter statens suveränitet utan militära medel. Precis som försvarsutskottet (FsUU 7/2016 rd) anser utskottet att det är ett behövligt konstaterande i redogörelsen, att beredskapslagstiftningen ska ses över. Dessutom lägger utskottet vikt vid lagstiftningen om militär och civil underrättelseverksamhet, som är under beredning. Lagstiftningen ska säkerställa att statsledningens beslut bygger på bästa möjliga informationsunderlag. Utskottet framhåller att det är angeläget att väga in de grundläggande och mänskliga rättigheterna i den här lagstiftningen.

Redogörelsens avsnitt om stärkt kriställighet är alltför ytlig med hänsyn till frågans ökande betydelse. Detta framhäver betydelsen av säkerhetsstrategin för samhället som centralt styrdokument för stärkt kriställighet.

Det aktuella läget i Europeiska unionen

Europeiska unionen uppges i redogörelsen vara den viktigaste operativa ramen för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Det är särskilt tydligt vilken betydelse unionen har för Finland framför allt i frågor kring säkerhet i vid bemärkelse. Som utskottet ser det är EU för Finland den viktigaste aktören som har en omfattande metodarsenal att använda för att svara mot säkerhetsangelägenheter och hybridhot.

EU befinner sig nu i den kanske allra svåraste situationen under hela sin historia hittills bland annat på grund av arbetslöshet och ojämlikhet, inre motstridigheter relaterade till invandring, långsam ekonomisk utveckling, hot mot den inre och yttre säkerheten, extremnationalistiska och rasistiska krafter och rörelser som ifrågasätter EU-medlemskap. Utskottet ser allvarligt på att engagemanget i EU:s gemensamma värdegrund, som bygger på människovärde, jämlikhet, frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna, har blivit svagare i vissa medlemsländer.

Enligt uppgift är den parlamentariska uppföljningsgruppen av den åsikten att redogörelsen borde ha inbegripit en analys av kohesionen i EU och de faktorer som påverkar den. Utskottet anser att den här synpunkten är befogad, eftersom EU:s kohesion och funktionsförmåga är en väsentlig faktor för Finlands säkerhetspolitiska miljö och därför hade krävt en övergripande analys i redogörelsen, eftersom det är möjligt att de faktorer som ställer sammanhållningen i unionen på prov kommer att bli starkare under styrperioden. Därför hade det i redogörelsen också behövts mer konkreta linjeval för Finlands insatser för att stärka sammanhållningen i EU.

De säkerhetspolitiska konsekvenserna av Storbritanniens beslut om utträde

Utifrån tillgänglig information kommer Storbritannien att aktivera en process för utträde ur EU enligt artikel 50 i EU-fördraget genom att anmäla sin avsikt till Europeiska rådet i mars 2017. Fördragen ska upphöra att vara tillämpliga på den berörda staten från och med den dag då avtalet om utträde träder i kraft eller, om det inte finns något sådant avtal, två år efter anmälan, om inte Eu-

Betänkande UtUB 9/2016 rd

ropeiska rådet i samförstånd med den berörda staten med enhällighet beslutar att förlänga denna tidsfrist.

Utifrån utfrågningar av sakkunniga bedömer utskottet att förhandlingarna kommer att bli svåra. Storbritannien kommer även i framtiden att vara en viktig ekonomisk, politisk och militär europeisk aktör och en isolering ligger inte i någons intresse. För Finland har Storbritannien ofta varit en viktig samarbetspartner i EU. Utskottet anser att det ligger i vårt intresse att det med Storbritannien förhandlas fram ett avtal som gör det möjligt att fortsätta med allsidigt samarbete i framtiden och som balanserat väger in medlemsländernas intressen. Vid de kommande Brexit-förhandlingarna bör Finland enligt utskottet värna sammanhållningen i EU.

Vid sidan av Frankrike har Storbritannien varit en av de ledande politiska och militära aktörerna i EU. Som medlem i EU och Nato har Storbritannien lagt vikt vid att Nato är den primära organisationen för kollektivt försvar och i EU ställt sig avvisande till initiativ som ansetts kunna leda till överlappningar med Nato. Storbritannien har ändå inte av princip förhållit sig avvisande till alla slag av försvarssamarbete i EU. Landet har tagit egna initiativ till utvecklingen av den typ av samverkan som har bedömts kunna nyttjas både inom EU och i Nato. Som exempel kan nämnas att Storbritannien intog en positiv ståndpunkt till initiativet "Pooling and Sharing" i EU och "Smart Defence" i Nato, där det främsta syftet var att finna lösningar för att effektivare använda försvarsresurser uttryckligen i fråga om europeiska stater.

Utskottet ser det som angeläget att EU för sin del fortsatt är berett att intensivt samarbeta med Storbritannien i försvars- och säkerhetsfrågor. För britterna blir det en sannolik följd av utträdet att Nato får ökad betydelse, men samtidigt kan också andra former av samverkan väntas bli viktigare, till exempel samarbetet mellan EU och Nato, inom Northern Group och enligt olika bilaterala ramavtal. Ett färskt exempel är avsiktsförklaringarna om försvarssamarbete mellan Finland och Sverige. Antagligen kommer det bilaterala försvarssamarbetet med Förenta staterna att öka i betydelse för britterna, framför allt på grund av Storbritanniens projekt för att modernisera avskräckningsmedlen i strategiskt syfte. Den brittiska försvarsindustrin är intensivt integrerad i den europeiska och amerikanska försvarsindustrin och utgör en betydelsefull del av den försvarstekniska grunden i Europa. Följaktligen noterar utskottet att det finns skäl att förmoda att Storbritannien vill förbli en viktig partner för EU inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, vilket är viktigt för det europeiska försvarssamarbetet.

EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

Utskottet konstaterar att Lissabonfördraget stärkte EU:s karaktär av säkerhetsgemenskap. Solidaritetsklausulen och klausulen om ömsesidigt bistånd stärker solidariteten mellan medlemsstaterna och förpliktar staterna att agera för att bistå varandra i olika krissituationer. Fördraget innehåller däremot inga bestämmelser om beslutsprocessen när stöd- och biståndsklausulen ska verkställas. Klausulen är ett ömsesidigt åtagande från medlemsstaternas sida och den ger inte i sig EU några nya befogenheter. I praktiken beslutar varje medlemsstat själv om den ger stöd och bistånd och i vilken form i så fall. Det är fråga om en skyldighet för medlemsstaterna att hjälpa varandra och vice versa en rättighet att få hjälp. Utskottet anser att klausulen måste tolkas så att den förutsätter att medlemsländerna har beredskap att vid behov ge bistånd i det fall att någon medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium.

Betänkande UtUB 9/2016 rd

Utvecklingen av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna tog ett stort steg framåt när frågorna om säkerhet och försvar lyftes upp på Europeiska rådets agenda i december 2013. Då styrdes utvecklingen in på att öka effektiviteten, synligheten och genomslagskraften för säkerhets- och försvarspolitikerna, effektivisera utvecklingen av den militära kapaciteten och stärka grunden för den europeiska försvarsindustrin. Utskottet ser det som viktigt att Europeiska kommissionen sedan dess har fått en starkare roll i att främja samarbetet.

Frankrikes beslut att aktivera stöd- och biståndsklausulen efter terrorattackerna i Paris i november 2015 är ett betydelsefullt principiellt vägval. Medlemsländernas omedelbara och entydiga politiska stöd till Frankrike och de konkreta stödåtgärderna visade att klausulen faktiskt har betydelse. Utrikesutskottet instämmer i det som försvarsutskottet anser i sitt utlåtande (FsUU 7/2016 rd), att det är angeläget att Finland inte har några lagstiftningsmässiga hinder att delta i stödet till andra EU-länder i krissituationer. Mot den här bakgrunden finns det ett behov av de lagförslag som gäller att ge och ta emot internationellt bistånd och som för närvarande är under behandling i riksdagen.

En genomförandeplan för EU:s globala strategi i fråga om säkerhet och försvar avses bli behandlad i Europeiska rådet i december 2016. I linje med den globala strategin ska planen ta upp målnivån för säkerhet och försvar, kapacitetskrav och förslag till genomförande i praktiken. Samtidigt håller kommissionen på att utforma ett ramverk för europeisk försvarsindustri (European Defence Action Plan, EDAP), som bottenar i Europeiska rådets riktlinjer från 2013. De viktigaste delarna i ramverket är forskning, finansiering, inre marknad och industri. Ett viktigt element i det här sammanhanget är den förklaring om samarbetet mellan EU och Nato som avgavs vid Natotoppmötet i Warszawa. Dessutom har en rad EU-länder som Tyskland, Frankrike och Italien kommit med egna initiativ i debatten.

Enligt utskottets bedömning kommer resultatet av förhandlingarna i Europeiska rådet i december 2016 att bli en del av processen som startade i Europeiska rådet 2013. Det är sannolikt att den nya målnivån för säkerhet och försvar kommer att ta avstamp i de tre uppgifter som den globala strategin innefattar, alltså krishantering, stöd till EU:s partner och skydd av Europa. Den sistnämnda uppgiften uppfattas visserligen på varierande sätt i medlemsländerna. Det är uppenbart att medlemsländernas synpunkter på målen för den fortsatta utvecklingen avviker mycket från varandra, men största delen av medlemsländerna anser att EU i det förändrade säkerhetsläget har ett mervärde som uttryckligen gäller hybridpåverkan, cyberdimension, terrorism, säkerhet till sjöss och effektivare gränsbevakning.

Principen för den fortsatta utvecklingen av de militära kapaciteterna är att medlemsländerna inte ska ha flera än en uppsättning militära kapaciteter. I Natoländer ska kapaciteterna fortsatt utvecklas inom ramen för försvarsplaneringsprocessen i Nato. Utskottets bedömning är att arbetet för att utveckla kapaciteterna i EU också kommer att systematiseras och allt kraftigare kommer att styra försvarsplaneringen och utvecklingen av kapaciteterna i medlemsländerna, men på så sätt att överlappningar med Natos verksamhet undviks. Målet är snarare att uppnå komplementaritet och synergieffekter.

Kapacitetssamarbetet i EU har potential att stärka grunden för det europeiska försvaret på längre sikt. Utskottet ser det som sannolikt att behandlingen av försvarsrelaterade frågor kommer att bli

Betänkande UtUB 9/2016 rd

mer övergripande i EU de närmaste åren. Under de år som redogörelsen gäller finns det ändå inga utsikter för att uppbyggnaden av ett gemensamt försvar i EU ställs som mål.

EU:s globala strategi är starkt fokuserad på krishantering och konflikthantering, vilket bidrar till att styra den fortsatta utvecklingen av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. I sitt tal om läget i EU lyfte kommissionens ordförande Juncker i september 2016 på nytt fram idén om en permanent kapacitet för planering och ledning av krishantering. Utskottet noterar att EU för närvarande bara har begränsad kapacitet att planera och leda övergripande krishanteringsinsatser, och ser det som motiverat att gradvis stärka unionens funktionsförmåga. Överlappningar med Nato måste fortfarande undvikas, men samtidigt måste EU:s möjligheter till effektiva krishanteringsinsatser säkerställas i ett läge där Nato till exempel på grund av motstånd från någon medlemsstat inte kan tillgängliggöra sin planerings- och ledningskapacitet för EU. Även om de flesta EU-länder vill att stridsgrupperna ska bli mer tillgängliga har det konkret gått långsamt framåt i synnerhet därför att Tyskland förhåller sig reserverat till ökad gemensam finansiering.

Utskottet ser det som angeläget att Finland främjar utvecklingen av EU:s försvarssamarbete för att unionen och dess medlemsstater på det sätt som Lissabonfördraget möjliggör bättre ska kunna möta framtida säkerhetsbehov och utveckla sin kriställighet. I sin politik har Finland haft som princip att den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik utgör verksamhet som är gemensam för hela unionen. Mekanismen för permanent strukturerat samarbete i Lissabonfördraget ger villiga och kapabla medlemsländer möjlighet att fördjupa sitt inbördes samarbete. Eftersom medlemsländernas ståndpunkter till utvecklingen av säkerhets- och försvarspolitik i EU skiljer sig från varandra är det möjligt att projekten i framtiden kommer att drivas framåt inom ramen för olika slags sammansättningar med grupper av länder, också utan EU-strukturer. En liknande trend kan skönjas inom Nato, där samverkan mellan grupper av länder sker inom ramen för ett ramstatskoncept.

Det nordiska samarbetet och Northern Group

De nordiska länderna bildar en gemenskap som bygger på delade värderingar, förhållningssätt och traditioner och på ett inarbetat, vardagsnära samarbete på många plan. Känslan av samhörighet mellan länderna är stark, liksom det inbördes förtroendet. De i många stycken konvergerande intressena är likaså en sammanbindande faktor. Det nordiska samarbetet och den nordiska samhörigheten har en djupgående betydelse för Finland och Finlands säkerhet. Finlands nordiska identitet utgör fortfarande en hörnsten för Finlands ställning på det internationella planet.

Men det finns stora skillnader i fråga om de nordiska ländernas geografiska läge och vägval inom försvaret med tillhörande kapacitetskrav. Norge och Danmark har valt att stödja sitt försvar på Natos kollektiva försvar. Norge har reformerat sin försvarsmakt, upprätthåller kapaciteten inom flygvapnet och marinen och stärker försvaret i norra delen av landet. För Danmark har Östersjön fått mer betydelse vid sidan av kapaciteter som lämpar sig för internationella uppdrag. Inom utvecklingen av försvaret prioriterar Sverige luft- och sjöförsvaret. Målet är att ha en liten armé med hög beredskap. För att åtgärda personalbristen inom vapenmakten kommer Sverige troligtvis att införa begränsad värnplikt på nytt inom den närmaste tiden. Östersjön får större betydelse för Sverige. Ett tecken på det är att landet beslutat att förlägga en stridsgrupp på Gotland.

Betänkande UtUB 9/2016 rd

De nordiska länderna har gått in för olika grundläggande försvarspolitiska lösningar, vilket är förklaringen till att de inom sitt säkerhetssamarbete inte siktar på en traditionell militärallians med tillhörande säkerhetsgarantier eller inkluderar de centrala kapaciteterna i samarbetet. Det nordiska försvarssamarbetet är pragmatiskt och kompletterar andra former av samarbete. Ett exempel är samarbetet med de baltiska länderna. De nordiska länderna har stött utvecklingen av försvarsförmågan i de baltiska länderna sedan 1990-talet.

Möjligheterna till ett bredare nordeuropeiskt samarbete har också undersökts inom ramen för Northern Group (de nordiska länderna, de baltiska länderna, Polen, Tyskland, Storbritannien och Holland). Northern Group är ett diskussionsforum som bildats 2010 på initiativ av Storbritannien. Det har inga permanenta strukturer som Nordefco utan är mer informellt och utgör en ram för att på olika nivåer diskutera aktuella frågor som gäller EU, Nato eller regionalt samarbete. Utskottet ser det som motiverat att fortsätta med det här samarbetet. Målnivån har tillgodosett de medverkande ländernas behov. Utskottet ser det som sannolikt att Storbritannien i och med Brexit kommer att försöka intensifiera sina kontakter med de medverkande länderna inom ramen för Northern Group.

Samarbete med Sverige

Den största enskilda förändringen i Finlands säkerhetspolitiska samarbete jämfört med den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2012 är enligt utskottets bedömning att samarbetet med Sverige har fördjupats i snabb takt.

Den finska och svenska försvarsmakten har i flera decenniers tid gradvis fördjupat sitt samarbete kring bland annat materielupphandling, medverkan i krishantering, utbildning och övningar. Utifrån planen för utveckling av försvarssamarbetet, undertecknad av försvarsministrarna 2014, och de politiska linjevalen i regeringsförklaringarna i båda länderna har utvecklingen av det bilaterala försvarssamarbetet kvalitativt gått in i en ny fas. Försvarssamarbetet med Sverige syftar till att stärka säkerheten i Östersjöregionen samt Finlands och Sveriges försvar, står det i redogörelsen. Den gemensamma verksamheten siktar på kostnadseffektivitet och bidrar till att befästa stabiliteten i regionen. Detta bidrar till att stärka stabiliteten i regionen. Försvarssamarbetet utvecklas för att täcka den operativa planeringen i alla situationer.

Utskottet påpekar att formuleringen i redogörelsen på den här punkten avviker från det gällande försvarsbeslutet i Sverige (Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020), där det står att samarbetet kring planering bör vara ett komplement till, men skilt från, respektive lands nationella planering. Några utfästelser om militära säkerhetsgarantier ingår varken i Sveriges eller Finlands internationella eller bilaterala försvarssamarbete. Sverige har pragmatiskt underbyggt försvarssamarbetet med hjälp av bilaterala ramavtal (Polen 2015, Danmark 2016, Förenta staterna 2016, Storbritannien 2016).

Utskottet ställer sig i likhet med försvarsutskottet (FsUU 7/2016 rd) positivt till att tillsammans med Sverige eftersträva ett så ingående försvarssamarbete som möjligt utan att utesluta avtalsbaserat kristida samarbete. Utgångspunkten för ett fördjupat försvarssamarbete är alltid att det finns en politisk samsyn på hur långt man vill gå i harmoniseringen av försvaret. Här infinner sig frågan om samarbetet ska syfta till att underlätta produktionen av försvarskapaciteter eller till att

Betänkande UtUB 9/2016 rd

dela och sammanvända kapaciteter. Då är det naturligtvis viktigt att det ingås avtal om saken. Ett av de centrala målen för samarbetet kring försvarsmateriel med Sverige är att säkerställa tillgången till den moderna försvarsmateriel som behövs för Finlands nationella försvarsförmåga.

Utrikesutskottet anser att det är möjligt för Finland och Sverige att intensifiera sitt samarbete för att förbättra försvarsmaktens förmåga att samverka och gradvis gå framåt mot sammanvändning (pooling), till exempel i fråga om marina lägesbilder och luftlägesbilder. Partnerskapsmålen (Partnership Goals, PG) inom partnerskapsarbetet med Nato har samtidigt bidragit till kompatibiliteten mellan försvarsmakten i Finland och Sverige.

Här påpekar utskottet att de ståndpunkter som Sverige intagit till utvecklingen av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik för närvarande avviker från Finlands ståndpunkter. Sverige lägger vikt vid att försvarssamarbetet ska vara mellanstatligt och anser att EU bör koncentrera sig på krishantering medan försvaret ska höra till den nationella behörigheten. En annan viktig skillnad gäller integrationen av försvarsindustrin och kommissionens roll inom försvaret. Sverige förhåller sig betydligt mer reserverat till de här frågorna än Finland.

Samarbete med Nato

I det rådande säkerhetsläget har kollektivt försvar nu börjat ligga i fokus inom Natos verksamhet. Enligt en bedömning som regeringen låtit göra om effekterna av Finlands eventuella Nato-medlemskap är Nato en stabiliserande faktor i Östersjöregionen. I bedömningen framhålls att Finland och Sverige delar en gemensam omvärld med Nato. Det finns ett nära samband mellan Finlands och Sveriges säkerhetspolitiska avgöranden. Enligt bedömningen skulle ett Nato-medlemskap fundamentalt påverka den säkerhetspolitiska situationen i Östersjöregionen. Utskottet anser att ansökan om medlemskap i Nato skulle vara ett genomgripande och vittgående beslut i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik och kräva omfattande debatt, brett nationellt samförstånd och noggrant övervägande. I sitt utlåtande (FsUU 7/2016 rd) intog försvarsutskottet en motsvarande ståndpunkt.

Enligt redogörelsen ska Finland bedriva ett omfattande och progressivt partnerskap med Nato. Vid toppmötet i Wales 2014 fick Finland inbjudan till Natos partnerskapssamarbete kring utvidgade möjligheter (Enhanced Opportunities Programme, EOP), som är avsett för progressiva partnerländer. EOP-statusen och utvecklingen i relationen mellan EU och Nato har gett Finland och Sverige möjlighet att fördjupa det politiska samarbetet med Nato. Speciellt värdefull för Finland och Sverige är den politiska dialogen med upplägget 28+2 om säkerhetsläget vid Östersjön och med upplägget 28+2+1 om samarbetet mellan EU och Nato. Dessutom har Finland fortsatt att medverka i krishanteringsinsatser under ledning av Nato genom att tillgängliggöra trupper på olika nivåer.

Utskottet noterar att Finlands partnerskap med Nato har fördjupats och breddats till nya områden som cybersamarbete. För Finland är partnerskapssamarbetet ett konkret redskap för utveckling av de nationella försvarskapaciteterna och förmågan att samarbeta internationellt. Våra partnerskapsmål väljs bland utvecklingsbehoven inom det nationella försvaret och de täcker i nuläget i praktiskt taget hela försvarssystemet. Som partnerland väljer Finland på egna premisser utifrån politisk prövning vilka övningar landet deltar i. På de här grunderna utesluter Finland i princip

Betänkande UtUB 9/2016 rd

inte på förhand möjligheten att delta i övningar som Nato erbjuder sina partnerländer och som inte leder till ökade spänningar internationellt sett. Riksdagen bör i rätt tid få tillräcklig information om planerna för övningarna följande år.

Utskottet framhåller att det mervärde som partnerskapssamarbetet med Nato ger bara är kompletterande ur det nationella försvarets synvinkel, trots sin stora betydelse. Med hjälp av partnerskapssamarbete och annat internationellt samarbete stärker vi vår nationella försvarsförmåga. Det står klart att partnerskapssamarbetet inte inbegriper någon biståndsförpliktelse enligt artikel 5 i Washingtonfördraget, skyldighet att delta i Nato-insatser eller skyldighet att ställa finskt territorium till förfogande för alliansen. I redogörelsen står det att den samstämmighet som uppnås genom partnerskapssamarbete bidrar till att det inte uppstår några praktiska hinder för en eventuell militär allians. Partnerskapssamarbetet ger också Finland bättre beredskap att samarbeta kring försvar i EU och med de nordiska länderna, eftersom Natos standarder, handlingsmodeller och kapacitetskrav bildar en allmän grund för det europeiska försvarssamarbetet.

Förenta staterna

Förenta staterna spelar en central roll i det internationella systemet av stater, även om dess position relativt sett har blivit svagare till följd av att exempelvis Kina fått ökad betydelse. Utskottet besökte Förenta staterna under valveckan i november 2016 och noterar utifrån diskussioner som fördes under besöket att valresultatet är beskrivande för den tudelning som präglar Förenta staterna. De amerikanska experterna kunde inte komma med heltäckande bedömningar av president Trumps utrikes- och säkerhetspolitiska linje. Dels ger det möjligheter att lindra spänningarna, dels väcker det frågor om Förenta staternas åtaganden gentemot Europa. Exempel som lyfts fram är Förenta staternas inställning till klimatförändringen och frihandeln. Europa är en viktig politisk och ekonomisk partner för Förenta staterna, och det ligger inte i någonderas intresse att Förenta staterna fjärrar sig från Europa. Den dialog mellan de nordiska länderna och Förenta staterna som fick sin början under president Obamas period är mycket betydelsefull. Utskottet ser det som angeläget att statsrådet tillsammans med de andra nordiska länderna arbetar för att dialogen ska fortsätta.

Enligt redogörelsen är Förenta staterna en viktig partner för Finland i globala och regionala frågor, och Finland har som mål att utveckla de bilaterala relationerna med Förenta staterna. Förenta staternas engagemang i Nato och militära satsning i Europa är även i fortsättningen viktigt för Finlands säkerhet. Syftet med försvarssamarbetet är att stärka den nationella försvarsförmågan genom att utveckla i synnerhet samarbetsförmågan, materielsamarbetet samt utbildnings- och övningssamarbetet.

Avsiktsförklaringen om fördjupat försvarssamarbete, som undertecknades i oktober 2016, är avsedd att ge en grund för fortsatt arbete. Utrikesutskottet instämmer med försvarsutskottet i att undertecknandet är ett tecken på att Förenta staterna har bedömt att Finland är en tillförlitlig partner i samarbetet mellan försvarsförvaltningarna (FsUU 7/2016 rd). Ett av de centrala målen för samarbetet kring försvarsmateriel med Förenta staterna är att bidra till att säkerställa tillgången till den moderna försvarsmateriel som behövs för Finlands nationella försvarsförmåga.

Betänkande UtUB 9/2016 rd

Ryssland

Under de senaste knappa tio åren har Ryssland enligt redogörelsen genom sina åtgärder och tolkningar delvis ifrågasatt innehållet i den europeiska säkerhetsordningen och rubbat den. Ryssland anser att västvärlden inte tagit hänsyn till landets synpunkter och säkerhetsintressen. Ryssland har offentligt fört fram sina mål för en säkerhetsstruktur som bygger på en indelning i intressesfärer. Ryssland anser att Natos operationer upprätthåller spänningen i Östersjöregionen.

Utskottet konstaterar att Ryssland genom sitt agerande i Ukraina har brutit mot de folkrättsliga principerna och de grundläggande OSSE-principer som landet självt godkänt, bland annat staternas rätt till egna säkerhetspolitiska linjeval. Att relationen mellan Ryssland och väst har stramats åt är ändå en mer långvarig utvecklingstrend, där relationen blivit sämre samtidigt som militära spänningar och spänningar präglade av misstroende har ökat. På den här punkten omfattar utskottet den parlamentariska uppföljningsgruppens bedömning att åtgärderna och motåtgärderna har bildat en självnärande negativ spiral, vars konsekvenser också visar sig i Östersjöregionen. Utskottet anser att det är ett av Finlands viktigaste mål att stärka den regionala stabiliteten genom att aktivt påverka olika aktörer. Även i det här avseendet är det viktigt för oss att ha kvar och stärka vår kunskap och kännedom om Ryssland, och det bidrar också till våra påverkansmöjligheter i det internationella samarbetet.

Utifrån utfrågningar av sakkunniga väntar sig utskottet inga betydande vändningar i den politiska eller ekonomiska utvecklingen i Ryssland under den period in på 2020-talet som redogörelsen gäller. Dumavalet i september 2016 visade hur stark majoritetspartiets position är. Det betraktas som en självklarhet att president Putin kommer att bli omvald för fjärde gången i presidentvalet 2018. Den ryska ekonomin är fortfarande beroende av råvaror, olja och gas. Det är problematiskt för Ryssland att världsmarknadspriset på energiprodukter väntas förbli på en relativt låg nivå de närmaste åren, vilket till viss del underbyggs av landets eget mål att få ut så mycket olja och gas som möjligt på marknaden.

Det är utrikesutskottets uppfattning att Ryssland analyserar sin säkerhetspolitiska omvärld ur geopolitisk synvinkel och definierar sig självt som en av de viktigaste aktörerna i det internationella systemet. Förenade staterna är fortfarande dess främsta jämförelseobjekt och rival. Ryssland bevakar noga den starka politiska, ekonomiska och militära utvecklingen i Kina. Den starka inriktningen på kärnvapen förklaras till viss del av att Kinas militära kapacitet ökar. Rysslands södra flank ses som instabil och präglad av en risk för att islamistiska strömningar sprider sig till Rysslands grannländer och till dess eget territorium.

I den geopolitiska konkurrensen uppfattar Ryssland sig självt som en defensiv part som har beredskap att centraliserat tillämpa icke-militära och militära medel för att försvara sin position. Ryssland har systematiskt förbättrat vapenmaktens funktionsförmåga och har en bred metodarsenal för hybridpåverkan. Enligt Rysslands bedömning försöker västländerna påverka och manipulera utvecklingen i andra länder till exempel genom metoder med anknytning till demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsutveckling. Det rör sig enligt Ryssland uttryckligen om redskap som används i konflikter och krig.

Betänkande UtUB 9/2016 rd

Även om Ryssland ser Nato som sin motståndare i väst menar utskottet att det är osannolikt att det uppstår en militär konflikt mellan Ryssland och Nato. Det är av centralt intresse för Ryssland att strategiskt bevara stabiliteten och handelsrelationerna i väst och att inte råka i konflikt med Nato och EU. Men om en konflikt bryter ut trots att det är osannolikt ser utskottet det som uppenbart att konsekvenserna också når Finland.

Utskottet omfattar riktlinjen i redogörelsen, att Finland har som mål att upprätthålla stabila och fungerande bilaterala relationer med Ryssland samtidigt som Europeiska unionens gemensamma riktlinjer i fråga om Ryssland utgör grunden för Finlands verksamhet. Det är också en viktig skrivning att det är angeläget för Finland att samarbetet med Ryssland fortsätter i så stor omfattning som möjligt, vare sig det är fråga om exempelvis gränsområdessamarbete, energisamarbete eller samarbete kring det arktiska området.

Utskottet ser det som viktigt att det i nästa utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse ingår en bredare analys av den framtida utvecklingen i Ryssland med hänsyn till att den period som den redogörelsen kommer att gälla sträcker sig till tiden efter president Putins sista ämbetsperiod. Utskottet framhåller att Rysslandsforskningen i Finland bör utökas och fördjupas. Finländska forskare kan ha mycket att bidra med i den internationella debatten om Ryssland, eftersom intresset för Rysslandsforskning avtog i många länder i och med att kalla kriget upphörde.

Det arktiska samarbetet

I likhet med försvarsutskottet (FsUU 7/2016 rd) anser utrikesutskottet att redogörelsen alltför kortfattat tar upp utvecklingen i det arktiska området med beaktande av Finlands ordförandeskap i Arktiska rådet 2017—2019 och i EU 2019. Den här konstellationen ger oss en exceptionell chans att profilera oss som viktig aktör i det arktiska området.

Det är en bra lösning att Finlands ordförandeskapsprogram i Arktiska rådet tar avstamp i klimatfrågor och målen för hållbar utveckling i det arktiska samarbetet. Även i arktiska frågor lägger utskottet vikt vid den förvaltningsöverskridande dimensionen i den politiska styrningen.

Utskottet lyfter fram Arktiska rådets betydelse i ett bredare perspektiv med tanke på det aktuella säkerhetsläget. Enligt uppgift pågår det fortfarande samarbete i olika former i de arktiska områdena trots de stramare relationerna mellan Ryssland och västländerna. Den spända situationen får inte heller framöver störa samarbetet. Alla länder i det arktiska området har utfäst sig att skydda miljön och en hållbar utveckling i området. Utskottet instämmer med försvarsutskottet i att en konstruktiv dialog i miljö- och klimatfrågor kan bidra till att minska spänningarna inom andra politikområden (FsUU 7/2016 rd).

Även förvaltningsutskottet går in på det arktiska samarbetet i sitt utlåtande (FvUU 40/2016 rd) och nämner bland annat forumet för kustbevakning i Arktis, där kustbevakningsmyndigheterna i alla medlemsländer i Arktiska rådet medverkar. Forumets verksamhet har kommit igång på en konstruktivt sätt under Förenta staternas ordförandeskap och har blivit en viktig samarbetsmekanism till stöd för utvecklingen av en säker arktisk miljö. Utrikesutskottet anser att den här typen av samarbete är särskilt viktig eftersom den leder till ökat inbördes samarbete och förtroende mellan de arktiska staterna.

Betänkande UtUB 9/2016 rd

Gräns mellan inre och yttre säkerhet, hållbar utveckling och övergripande krishantering

Utlåtandeutskottet framhäver hur kraftigt den yttre och den inre säkerheten överlappar varandra. Utvecklingen behandlas i den aktuella redogörelsen men också i redogörelsen för den inre säkerheten, som är under behandling i förvaltningsutskottet. Utrikesutskottet noterar att den kraftiga överlappningen framhäver betydelsen av övergripande säkerhet, vilket också försvarsutskottet påpekar i sitt utlåtande (FsUU 40/2016 rd). Men analysen av kontaktytorna mellan yttre och inre säkerhet är bristfällig i den aktuella redogörelsen och därför instämmer utskottet med försvarsutskottet (FsUU 7/2016 rd) i att det är nödvändigt att utförligt behandla gränsen mellan inre och yttre säkerhet i strategin för samhällets övergripande säkerhet, som snart ska uppdateras.

I sitt utlåtande (FvUU 40/2016 rd) går förvaltningsutskottet närmare in på de internationella konsekvenserna och de konsekvenser som berör Finland när det gäller migrationen och den kris den lett till. Förvaltningsutskottet menar att man i Europa inte tagit de tidiga tecknen på förändring på tillräckligt stort allvar och att den bristfälliga efterlevnaden och varierande genomförandet av de europeiska reglerna har lett till en kris som är allvarlig såväl för de människor som försöker ta sig till Europa som för EU och dess medlemsländer. För att vi ska kunna hantera de fenomen som invandringskrisen för med sig krävs det enligt förvaltningsutskottet en samordnad utformning av ståndpunkter och samlade insatser. Utrikesutskottet instämmer i den här synpunkten.

Migrationen är en följd av de utmaningar som hela mänskligheten ställs inför och som i redogörelsen karaktäriseras som globala utvecklingstrender. Enligt UNHCR:s bedömning fanns det 2015 fler människor i världen än någonsin förr som tvingats fly undan konflikter och förföljelse. Dessutom finns det en hel del människor från områden i Afrika söder om Sahara och från västra Afrika som satt sig i rörelse i hopp om en bättre försörjning och ett bättre liv över lag. Risken finns att den okontrollerade invandringen till Europa ökar ytterligare de kommande åren.

Genom att bidra till hållbar utveckling har vi möjlighet att påverka de grundläggande orsakerna till migrationen. Enligt redogörelsen ska Finland anpassa sin politik till Agenda 2030, handlingsprogrammet för en hållbar utveckling. Teman kring hållbar utveckling behandlas mer heltäckande i statsrådets utvecklingspolitiska redogörelse (SRR 1/2016 rd) och i utrikesutskottets betänkande om redogörelsen (UtUB 3/2016 rd). I betänkandet menar utskottet att det med tanke på flyktingkrisens dimensioner är motiverat att redogörelsen innehåller en riktlinje om att beakta flyktingfrågan och flyttningsrörelsen och att i Finlands utvecklingspolitik i tilltagande utsträckning rikta stödet till flyktingarnas ursprungs- och transitområden.

Utskottet betonar i betänkandet (UtUB 3/2016 rd) särskilt vikten av att stödja politiska processer i ursprungsländerna och nationella reformprojekt som en lösningsmetod. Det är en kärnfråga att inverka på förhållandena i ursprungsländerna så att människor inte behöver lämna sina hemländer. Det kräver också att tillräckliga resurser reserveras till stöd för den här utvecklingen.

Utöver utvecklingssamarbetet är fredsmedling, konfliktförebyggande och civil krishantering kostnadseffektiv verksamhet som Finland och också finländska frivilligorganisationer har betydande kompetens i. Det är en viktig skrivning i redogörelsen att fredsmedling allt mer ska ligga i fokus inom utrikes- och säkerhetspolitiken, men utan riktlinjer för resurserna finns det en risk att prioriteten förblir principiell. Utskottet omfattar bedömningen i redogörelsen att aktörer inom

Betänkande UtUB 9/2016 rd

tredje sektorn får en allt viktigare roll i konfliktlösningen, men påpekar samtidigt att också den här riktlinjen haltar i fråga om resurstilldelning. Utskottet välkomnar att statsrådet också i den aktuella redogörelsen konsekvent lyfter fram att kvinnor i större utsträckning bör vara med och bygga upp fred och säkerhet i enlighet med FN:s resolution 1325.

I redogörelsen uppges effektivitet i konflikthantering vara ett av de utrikes- och säkerhetspolitiska målen. Utrikesutskottet har konsekvent lyft fram frågan i betänkanden och utlåtanden om tidigare redogörelser och medverkan i krishantering.

Konflikt- och krishantering har blivit mer krävande till följd av de allt mer komplexa konflikterna bland annat i och med att det har blivit ett genomgående drag att icke-statliga aktörer spelar en mer central roll. Konflikten i Syrien där parterna räknas i tiotal är ett aktuellt exempel på detta. Genomförandet av krishantering har samtidigt genomgått en stor förändring då FN fått en allt mer framstående roll. FN bär för närvarande huvudansvaret för fredsbevarande insatser, medan EU allt mer koncentrerar sig på utbildning, rådgivning och civil krishantering. Toppåren för Natos krishantering är över, åtminstone tills vidare.

Följaktligen anser utskottet att det är en brist i redogörelsen att avsnittet om effektivitet i konflikthanteringen är så ytligt. Det hade behövts en mer konkret analys av förändringarna inom krishantering och mer exakta mål för utvecklingen av Finlands deltagande i krishantering. I det här sammanhanget upprepar utskottet sitt tidigare ställningstagande att Finland exempelvis i början av regeringsperioden bör upprätta en övergripande strategi med mål för krishantering. Detta är nödvändigt för att utveckla krishanteringsdeltagandet, effektivisera krishantering och förbättra planmässigheten i resursanvändningen (UtUB 9/2010 rd, UtUB 1/2013 rd, UtUU 6/2016 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av redogörelse SRR 6/2016 rd.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

Riksdagen förutsätter att en parlamentarisk uppföljning som omfattar alla riksdagspartier ordnas också vid beredningen av framtida redogörelser om säkerhet.

Helsingfors 22.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent

Betänkande UtUB 9/2016 rd

medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Tiina Elovaara saf
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Tom Packalén saf
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rinne sd
medlem Veera Ruoho saf
medlem Alexander Stubb saml
medlem Lenita Toivakka saml
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Stefan Wallin sv
ersättare Eero Heinäluoma sd
ersättare Ilkka Kanerva saml
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.

Betänkande UtUB 9/2016 rd

RESERVATION

Motivering

Betänkandet kompletterar på ett förtjänstfullt sätt linjevalen i redogörelsen när det gäller säkerhet i närområdet, mål för säkerhetspolitiken och det internationella samarbetet, vapenexport och nedrustning.

Men det måste tydligare framhåvas att Finland är ett militärt alliansfritt land som har nationellt handlingsutrymme och nationell prövningsrätt.

Förslag

Jag föreslår att riksdagen godkänner följande uttalanden.

1. Finland är ett militärt alliansfritt land. Det betyder att Finland inte under några som helst omständigheter involveras i konflikter där vi inte är part.
2. Det nordiska försvarssamarbetet bör utökas om det bidrar till stabiliteten i Östersjöregionen eller medför kostnadsbesparingar vid upphandling. Det bör inte användas för att ifrågasätta Finlands alliansfrihet.
3. Försvarssamarbetet i EU bör främst gå ut på kostnadsbesparingar vid upphandling. Samarbete kring materiel och andra former av samarbete får inte leda till att nivån på de sammantagna försvarsutgifterna stiger eller till att den nationella prövningsrätten kringskärs i utrikes- och säkerhetspolitiken. Vi måste förhålla oss avvaktande till planer på gemensam försvarsforskning i EU och annat djupare försvarssamarbete.

Helsingfors 22.11.2016

Paavo Arhinmäki /vänst