

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2013 rd

Statsrådets redogörelse för Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 februari 2013 statsrådets redogörelse för Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012 (SRR 6/2012 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har finansutskottet (FiUU 2/2013 rd), försvarsutskottet (FsUU 4/2013 rd) och förvaltningsutskottet (FvUU 3/2013 rd) lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet. Utrikesutskottet har samtidigt också behandlat ärende USP 2/2013 rd, statsrådets utredning om statsrådets principbeslut om en strategi för cybersäkerheten i Finland. Förvaltningsutskottet (FvUU 3/2013 rd), kommunikationsutskottet (KoUU 7/2013 rd) och framtidsutskottet (FrUU 1/2013 rd) har lämnat utlåtanden i ärendet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Jyrki Katainen
- finansminister Jutta Urpilainen
- utrikesminister Erkki Tuomioja
- Europa- och utrikeshandelsminister Alexander Stubb
- utvecklingsminister Heidi Hautala
- inrikesminister Päivi Räsänen
- försvarsminister Carl Haglund
- direktör Teija Tiilikainen, programdirektör Arkady Moshes, forskare, politices doktor

Hanna Ojanen och forskare Katri Pynnöniemi, Utrikespolitiska institutet

- kanslichef Teemu Tanner, republikens presidents kansli
- statssekreterare Olli-Pekka Heinonen, statssekreterare för EU-frågor Kare Halonen, rådgivare i EU-frågor Pasi Rajala och rådgivare i internationella frågor Antti Vänskä, statsrådets kansli
- statssekreterare Pertti Torstila, ambassadör Piritta Asunmaa, ambassadör Ritva Koukkuronde, ambassadör Pia Rantala-Engberg, Finlands ständiga representat i EU Jan Store, ambassadör Nina Vaskunlahti, arktisk ambassadör Hannu Halinen, avdelningschef Matti Anttonen, avdelningschef Terhi Hakala, avdelningschef Kirsti Kauppi, enhetschef Antti Kaski, tjänstemannasekreterare Teemu Sepponen, specialmedarbetare Laura Nordström, specialmedarbetare Lauri Tierala, utrikessekreterare Katja Ahlfors och utrikessekreterare Minna Laajava, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Jonna Berghäll, finansministeriet
- kanslichef Arto Rätty, överdirektör Esa Pulkkinen, generalmajor Markku Nikkilä, äldre avdelningsstabsofficer Hannu Ojala, militär rådgivare, överstelöjtnant Manu Tuominen och specialsakkunnig Heidi Fransila, försvarsministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Aapo Cederberg och specialforskare Antti Sillanpää, säkerhetskommitténs sekretariat

UtUB 1/2013 rd — SRR 6/2012 rd

- chef för internationella ärenden Kalle Kekomäki, chef för den inre säkerheten Tarja Mankkinen och beredskapssamordnare Marko Turunen, inrikesministeriet
- kanslichef Hannele Pokka, miljöministeriet
- konteramiral, planeringschef Kari Takanen, huvudstaben
- general, försvarsmaktens kommandör Ari Puheloinen, försvarsmakten
- biträdande chef Petri Knape, Skyddspolisen
- verkställande direktör Ilkka Kananen, Försörjningsberedskapscentralen
- direktör Veli-Pekka Nurmi, Centralen för undersökning av olyckor
- professor Pertti Haaparanta, Aalto-universitetet
- professor i internationell politik Hiski Haukka, Tammerfors universitet
- överombudsman Mikko Kosonen, Sitra
- president Martti Ahtisaari och rådgivare Riikka Marjamäki, Crisis Management Initiative (CMI)
- verkställande direktör René Nyberg, East Office of Finnish Industries
- minister Elisabeth Rehn
- minister Jaakko Itoniemi
- verksamhetsledare Antti Pentikäinen, Kyriakans utlandshjälp
- verksamhetsledare Frank Johansson, Amnesty International, Finlands avdelning
- direktör Kari Liuhto, Centrum Balticum
- direktör Mikko Hyppönen, F-Secure
- direktör för samhällsrelationer Esa Hyvärinen, Fortum Abp

- doktor Gunilla Herolf, Kungliga Krigsvetenskapsakademien, Sverige
- doktor Johannes Malminen, FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut, Sverige
- doktor Jacob Westberg, Försvarshögskolan, Sverige
- forskare Pertti Joenniemi
- företagschef Seppo Remes
- politices doktor Pentti Sadeniemi
- ambassadör Jukka Valtasaari.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Ålands landskapsregering
- ambassadråd Heikki Savola, utrikesministeriet
- forskare Jyrki Kallio, forskare Teemu Sinkkonen, Utrikespolitiska institutet
- Finlands Röda Kors — FRK
- Medborgarorganisationernas nätverk för konfliktförebyggande
- Fredsförbundet
- De Hundras Kommitté i Finland
- kolumnist Olli Kivinen
- Director of Cyber Security Jarno Linnell, Stonesoft Corporation.

Samband med andra handlingar

I anslutning till redogörelsen hörde utskottet sakkunniga under ett besök i Moskva 5—6 mars 2013. Utskottet har i detta sammanhang också behandlat Europeiska unionens cybersäkerhetsstrategi (E 16/2013 rd) och ett förslag till beslut om närmare bestämmelser för hur unionen ska genomföra solidaritetsklausulen (E 12/2013 rd).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

1. Redogörelsernas betydelse och den parlamentariska beredningen

Redogörelsernas betydelse

Den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen bildar grunden för den politiska styrningen i syfte att främja Finlands intressen och mål.

Det breda säkerhetsbegreppet förutsätter att de säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna har en styrande verkan inom samtliga berörda förvaltningsområden. Så är det till vissa delar inom utrikesministeriet och inrikesministeriet. Utrikesutskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt att redogörelserna på grund av det breda säkerhetsbegreppet bör styra utvecklingen inom alla förvaltningsområden som tangerar säker-

hetsområdet (UtUB 5/2009 rd). På denna punkt finns det fortfarande brister i den föreliggande redogörelsen. Omvärldsbeskrivningen, som i sig är förtjänstfull, följer inte de givna riktlinjerna. Till exempel föreslås inga konkreta strategier för att avvärja centrala globala säkerhetsshot som klimatet, energisäkerheten eller befolkningsökningen.

Utskottet betonar det inbördes beroendet mellan verksamheten och resurserna, och ser det som problematiskt att redogörelsen är så allmänt hållen i fråga om resurserna. Utskottet hänvisar även till sitt ställningstagande att redogörelserna bör lägga större vikt vid statsrådets åtgärder för att nå målen (UtUB 5/2009 rd). I sin nuvarande form tillåter inte redogörelsen att de ekonomiska resurser som anslås för säkerheten kan behandlas samlat. Med hänvisning till utlåtandet från försvarsutskottet (FsUU 4/2013 rd) konstaterar utskottet att försvarsutvecklingen förutsätter planmässighet och att granskningen sträcker sig fram till kommande årtionden. Också frågor som rör den övergripande säkerheten måste i fortsättningen kunna granskas över en längre tidsperiod. Det blir allt viktigare att målmedvetet utveckla och beakta resurserna på lång sikt till exempel i fråga om cybersäkerheten, energisäkerheten och försörjningsberedskapen. Sett ur medborgarnas och skattebetalarnas synvinkel utgör kanske cybersäkerheten och försörjningsberedskapen de områden där de mest konkreta insatserna för en ökad säkerhet har gjorts. Om dessa element är synliga och utvecklas konsekvent i redogörelserna kan det stärka försvarsviljan, som fortsatt är av central betydelse i Finlands säkerhetspolitik.

Utrikesutskottet konstaterar att de strategiska riktlinjerna i redogörelsen fortfarande betonar utvecklingen av försvarsförvaltningen och krishanteringen, trots att redogörelsen samtidigt, i likhet med utlåtandets utskottens ställningstaganden och sakkunnigutfrågningarna, understryker att det breda säkerhetsbegreppet förutsätter hela statsförvaltningens medverkan.

Utskottet förutsätter att redogörelsen läggs upp som en övergripande säkerhetsstrategi som på ett balanserat sätt styr utvecklingen av alla förvaltningsområden med anknytning till säkerhet och deras resurser, vilket inbegriper cybersäkerheten, försörjningsberedskapen och energisäkerheten.

Redogörelseförfarandet och den parlamentariska beredningen

Målet med förfarandet för säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser är att säkra ett brett parlamentariskt stöd för och kontinuitet i Finlands säkerhets- och försvarspolitik. Det är välkommet att statsrådet i principbeslutet om den övergripande säkerheten skriver att beredningen av redogörelsen ska ske i växelverkan med en parlamentarisk uppföljningsgrupp.

Säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser av dagens typ lämnades 1995, 1997, 2001, 2004 och 2009. Redogörelseförfarandet har blivit det viktigaste politiska verktyget för att styra Finlands säkerhets- och försvarspolitik. De parlamentariska uppföljningsgrupperna (2004, 2009) och den parlamentariska kontaktgruppen (2012) samt behandlingen av redogörelserna i riksdagen har bidragit till en öppen samhällsdebatt om de säkerhets- och försvarspolitiska riktlinjerna. Utskottet konstaterar att detta mål inte uppnåtts när det gäller beredningen av försvarsreformen.

Statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten från december 2012 bekräftar att praxis med säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser kommer att fortsätta. Enligt principbeslutet är målsättningen att redogörelsen i större utsträckning än i dag ska fungera som utgångspunkt för andra styrdokument och tydliggöra dokumentens inbördes förhållande. Även utrikesutskottet förutsatte detta i sitt betänkande om 2009 års redogörelse (UtUB 5/2009 rd). Det komplex av dokument på lägre nivå som styr genomförandet av prioriteringarna i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen måste vara tillräckligt enkelt uppbyggt. Det logiska vore att de viktigaste styrdokumentet utarbetas först när redogörelsen är klar. Det gäller att följa utveck-

lingen i den säkerhetspolitiska omvärlden och snabbt reagera på förändringar och plötsliga störningar. Det förutsätter att regeringen tillämpar ett regelmässigt utredningsförfarande i överensstämmelse med 97 § i grundlagen.

Allmänt taget anser utskottet att det är bra att redogörelsen ges en gång per regeringsperiod, men menar samtidigt att regeringen i samråd med riksdagen redan under den nuvarande regeringsperioden bör överväga en översyn av redogörelseförfarandets bindande verkan. Utskottet anser det viktigt att riksdagen regelbundet och inom ramen för de befintliga formerna för aktuella debatter om säkerhets- och försvarspolitik.

Utrikesutskottet menar att genomförandet och uppföljningen av riktlinjerna i redogörelsen och av riksdagens ställningstaganden har varit otillfredsställande och bristfälliga. Utskottet anser det vara nödvändigt att öppet granska hur väl redogörelserna i sin nuvarande form faktiskt fungerar som styrinstrument över flera regeringsperioder.

Utskottet förutsätter att det säkerhets- och försvarspolitiska redogörelseförfarandet utvecklas så att riktlinjerna får ökat genomförande och större genomslag över regeringsperioderna och att statsrådet i samarbete med riksdagen vidtar åtgärder för att utveckla förfarandet.

Utskottet förutsätter att en bred parlamentarisk uppföljningsgrupp med ett klart uttalat uppdrag tillsätts för att stödja redogörelsearbetet redan från starten.

2. Förändringar i omvärlden

Hotbilderna har blivit mer komplicerade och osäkerhetsfaktorerna fler. Det finns för närvarande få typiskt militära hot i Europa och det breda säkerhetsbegreppet har en central ställning. De mest sannolika riskerna anses vara bland annat datanätens sårbarhet och hoten mot energiförsörjningen. I och med att det blir allt vanligare med trådlös dataöverföring och syste-

men kopplas samman i allt högre grad ökar också risken för störningar med allvarliga återverkningar i hela samhället. IT-utvecklingen är ett villkor för ekonomisk tillväxt, och öppna samhällen är beroende av snabba nättjänster. Företagen är de primära producenterna av ny teknik. Att samordna ekonomisk tillväxt med integritetsskydd och säkerhet i samhället är en utmanande men nödvändig process.

Ekonomi är en allt viktigare faktor i säkerhetspolitiken. Det är ingen nyhet att ekonomi och politik samspelar, men det får en allt mer framträdande roll i dagens värld med dess hotbilder, krig och konkurrens om sinande naturresurser. Den ekonomiska krisen och den snabba ekonomiska tillväxten i vissa länder har accentuerat behovet av dialog. De globala förändringarna styrs av de allt starkare framväxande ekonomierna och av geopolitiken. Det aktiva engagemanget i globala frågor har blivit en förlängning på de här ländernas ekonomiska maktutövning.

De förändrade ekonomiska maktförhållandena har stor betydelse för säkerhetspolitiken. Utvecklingen mot en multipolär världsordning och de inofficiella och icke-statliga intressenternas ökande inflytande ger en spridning av makten över fler nivåer och parter. De sociala medierna är ett led i denna process. Vissa regionala samarbetsutsikter, inte minst i Östasien, skvallrar om en förändring. I kombination med den ekonomiska tillväxten har detta bidragit till en förskjutning av maktbalansen till fördel för Asien.

Den globala ekonomin och säkerheten kräver effektivare global styrning. Små länder som Finland drar fördel av en världsordning som vilar på FN-systemet, multilaterala relationer, bindande avtal, starka regionala och globala institutioner och folkrätten. Utskottet menar att stärkta gemensamma värderingar genom OSSE och Europarådet främjar säkerhetssamarbetet i Europa. FN:s särskilda ställning ifrågasätts inte, men dess legitimitet undergrävs av att de behövliga reformerna, särskilt rörande säkerhetsrådet, drar ut på tiden. Det har bildats inofficiella grupperingar, vilket betraktats som en återgång till en stormaktspolitik där FN sidsteppas. Å andra sidan hade till exempel G20 en stabiliserande ef-

fekt på ekonomin under finanskrisens inledning. Det är i sig ett framsteg att G20-gruppen, som täcker in 85 procent av världens bruttonationalprodukt, 80 procent av världshandeln och 75 procent av befolkningen, har åtagit sig ett större ansvar för den globala styrningen. Det är viktigt att Finland driver på att EU ska tala med en röst i såväl G20 som FN:s säkerhetsråd.

Den ekonomiska krisen har fortsatt och flera utvecklade ekonomier är överskuldssatta, vilket bland annat lett till utgiftsnedskärningar i syfte att balansera de offentliga finanserna. Det har åtskilliga säkerhetspolitiska följder. Ekonomiskt svaga stater brukar betraktas som osäkra säkerhetsproducenter. Det betyder minskad politisk vilja att lägga resurser på internationella angelägenheter, som utveckling eller krishantering. EU-ländernas minskande försvarsanslag bedöms leda till obalans såväl i fråga om Natoverksamheten som i relation till Ryssland. Det kan dock ses som positivt att nedskärningarna medverkar till större ansträngningar att stärka försvarssamarbetet inom EU, trots att harmoniseringen av utrikes- och säkerhetspolitiken inte har gått framåt enligt förväntningarna.

Utvecklingsländerna integreras allt mer i den globala ekonomin. Ekonomiska framsteg och ökad handel och större investeringar mellan utvecklingsländer skapar nya möjligheter till tillväxt. Den tilltagande ekonomiska och sociala segregeringen innebär stora utmaningar. Närmare 25 procent av världens befolkning lever i yttersta fattigdom (på under 1,25 USD per dag); de flesta av dem i utvecklingsländer i medelinkomstklassen. Afrikas betydelse som ekonomisk och politisk aktör blir allt större. Utskottet understryker att det i fortsättningen är allt viktigare för Finland och EU att stödja utvecklingen i Afrika och att diversifiera relationerna. Hotbilderna är många och staternas inbördes beroende ökar ytterligare Afrikas betydelse för säkerheten i Europa. Utskottet har bedömt utvecklingen i Afrika (bl.a. UtUB 13/2012 rd) och konstaterat att den s.k. arabiska våren visade att situationen i Nordafrika allt mer direkt får återverkningar på utvecklingen i Europa. Om det övergripande säkerhetsläget ska stärkas krävs det också bl.a.

ökade satsningar på demokrati, hållbar utveckling och kvinnornas ställning och rättigheter. Detta inbegriper skapandet av flera miljoner nya arbetstillfällen, särskilt för unga, och begränsning av befolkningsökningen. Utskottet understryker att bättre livsmedelstrygghet kräver en övergripande politik. Hit hör en konsekvent och hållbar jordbruks-, handels-, investerings- och utvecklingspolitik. Utskottet har regelbundet fäst uppmärksamhet vid behovet av ökad konsekvens i såväl Finlands som EU:s göranden och låtanden, senast i fråga om förhandlingarna om ekonomiskt partnerskap (EPA) (UaVX 4/2013 vp). Sambandet mellan utveckling och säkerhet bör främjas också då utvecklingsagendan Post-2015 utarbetas.

Eftersom sambandet mellan utveckling och säkerhet har stärkts, anser utrikesutskottet att det hade varit motiverat att i redogörelsen mer ingående ställa upp Finlands mål inom detta hänseende. Det bidrar även till att de mänskliga rättigheterna får större vikt i säkerhetspolitiken. Utskottet förutsätter att de mer långsiktiga utvecklingsinsatserna och människorättspolitiken får större utrymme och integreras mer systematiskt med den säkerhetspolitiska planeringen.

Miljön — hållbar utveckling

De främsta säkerhetshoten på global nivå är enligt redogörelsen klimatförändringen, befolkningsökningen och de knappa vattentillgångarna. Enligt sakkunniga höjer produktionen av skiffergas och biobränslen vattenförbrukningen avsevärt, vilket gör vattnet till en än mer strategisk produkt i framtiden. Finland berörs särskilt av riskerna i anslutning till Arktis, Östersjön och kärnkraftsproduktionen i närområdena. Att i ekonomiska och sociala frågor ha ett förutseende grepp även i fråga om miljöskydd och hållbart bruk av naturresurser utgör ett naturligt inslag i säkerhetspolitiken. Utskottet anser det välgrundat att man i redogörelsen ställer upp mål för hur den hållbara utvecklingen ska stärkas. Det ställs dock inte upp några klara riktlinjer för hur Finland ska nå detta mål.

För att säkerställa konsekventa och hållbara lösningar understryker utskottet vikten av ökat samarbete när internationell miljö- och klimatpolitik och säkerhets- och försvarspolitik genomförs.

Energisäkerhet

Energisäkerheten utgör en växande global utmaning. Energiförbrukningen och elektricitetens relativa andel av totalenergin väntas öka. De fossila bränslenas andel förblir stor, vilket återspeglas i klimatpolitiken och utsikterna för att utsläppsmålen ska nås. En säker energiförsörjning kräver att klimatmålen och målen för säkra energileveranser och konkurrenskraft samordnas. Energiberoendet är direkt kopplat till ökad sårbarhet i försörjningsberedskapen.

Europeiska unionen är starkt beroende av importerad energi. EU importerar över hälften av sin energi, och andelen växer ständigt. Ryssland har stigit fram som den ledande leverantören av såväl råolja som stenkol och naturgas. Lissabonfördraget slog för första gången fast de europeiska energimålen, med en fungerande energimarknad och en sammankoppling av energinäten som centrala inslag. EU:s energipolitik har dock inte gått framåt enligt förväntningarna och medlemsstaternas marknadspolicy och insatser för ökad leveranssäkerhet dikteras av de nationella lösningarna.

Kinas utrikespolitiska prioriteringar avgörs i hög grad av beroendet av importerad energi och råvara. I Förenta staterna förändrar den ökande självförsörjningen uppfattningen av landets egen säkerhet. Det väntas också minska Västeuropas beroende av importerad gas från Ryssland och med tiden eventuellt även beroendet av importerad olja. Ryssland har blivit mer intresserat av energipolitiskt samarbete. Landet är mer flexibelt i fråga om prispolitiken för gas och försöker genom att anlägga gasrör bli en mer integrerad part på EU:s energimarknad. Samtidigt har också förhandlingarna om energistadgan återupptagits.

Det kommersiella utnyttjandet av skiffergas har sänkt priset på naturgas och brutit den historiska kopplingen mellan gaspriset och oljepri-

set. Flytande naturgas (LNG) har gjort gasen till en global produkt som revolutionerat energimarknaden. För Förenta staterna utgör den billiga energin (gaspriset är cirka en tredjedel av priset i Europa) tydligt en ny konkurrensfördel. Energipolitiken, inklusive exporten av skiffertekniken, är en strategisk fråga. Utvecklingen påverkar även klimatpolitiken. Förenta staternas intresse för att exportera flytande naturgas har enligt bedömningarna dämpats — i vilket fall har tidsschemat förskjutits. Kina har världens största skiffergasreserver och om de börjar utnyttjas förändras situationen radikalt. Skiffergas kan utvinnas också i Europa, till exempel i Polen, Litauen, Österrike och Nederländerna. Miljöproblemen i samband med skiffergasproduktion har ännu inte utretts tillräckligt. Resultaten av de pågående utredningarna kan påverka produktionsmetoderna och kostnaderna samt tidsplanerna för produktionen.

Utrikesutskottet understryker energisäkerhetens betydelse för EU:s säkerhetspolitik och ser med oro på att EU i sin energipolitik inte har gått framåt enligt de gemensamma mål som ställdes upp i Lissabonfördraget. Bristen på enighet försämrar EU:s inflytande när det gäller energisäkerheten. Utskottet förutsätter att Finland också i fortsättningen arbetar aktivt för att dessa mål uppnås.

Utskottet understryker att den ökande självförsörjningsgraden när det gäller energi i Förenta staterna väsentligt påverkar säkerhets- och geopolitiken.

De centrala aktörerna

Kinas säkerhetspolitiska betydelse har ökat i samma takt som ekonomin växer, och landet driver kraftfullt sina egna intressen. Vapenmakten spelar en allt starkare roll; Kina har till exempel ökat sina aktiviteter till havs och försvarsutgifterna tilläts öka kraftigt. Som en följd av globaliseringen har den ekonomiska integrationen och det inbördes beroendet mellan stater tagit fart i Östasien. Det väntas förbättra säkerheten i regionen. Å andra sidan har ärrn efter andra världs-

kriget inte läkt ut helt i Östasien. Det finns fortfarande geopolitiska spänningar, däribland på Koreahalvön. Eftersom Kina är av stor vikt globalt ser utskottet närmare på utvecklingen där i avsnitt 6.

Enligt redogörelsen förblir Förenta staterna den ledande staten inom världspolitiken, och landets betydelse är central när det gäller att lösa globala problem. Utskottet instämmer i att Förenta staternas engagemang i det multilaterala systemet samt i internationell rätt och internationellt samarbete är viktigt för att det regelbaserade internationella systemet ska fungera. Förenta staterna intresserar sig allt mer för Asien, Kinas växande ekonomiska och politiska inflytande och den militära upprustningen med anknytande spänningar, särskilt i Stilla-havsområdet. Förenta staterna och Kina har stora gemensamma ekonomiska intressen. Det bidrar till ökad stabilitet. Det inrikespolitiska läget och de ekonomiska nedskärningarna kan enligt bedömningar bidra till att Förenta staternas utrikespolitiska aktivitet minskar.

Energipolitiken har alltid varit ett element i Förenta staternas säkerhetspolitik. En anmärkningsvärd förändring är de konsekventa insatserna för att bli mer självförsörjande när det gäller energi. Enligt Internationella energiorganet IEA kommer Förenta staterna att vara nästan hundra procentigt självförsörjande 2035. År 2015 går Förenta staterna förbi Ryssland som världens största naturgasproducent och 2020 kan landet vara världens största oljeproducent. Enligt vissa bedömningar kan Nordamerika bli självförsörjande på energi på så kort tid som tio år. Läget i Förenta staterna har redan nu påverkat energimarknaden på global nivå. Oljan från Persiska viken exporteras framledes huvudsakligen till Asien, och i synnerhet till Kina och Indien. Det kommer enligt bedömningar att påverka maktbalansen i Mellanöstern. Läget är mångfasetterat med tanke på den internationella klimatpolitiken.

För att integrationsutvecklingen i Kaukasien och Centralasien ska fortsätta, är det nödvändigt att man lyckas lösa de långvariga konflikterna, förnya vapenkontrollsystemen och stärka län-

dernas engagemang för de gemensamma normerna. Ryssland har en ledande roll i denna process. Rysslands betydelse för säkerheten i Finland behandlas närmare i avsnitt 5.

Utskottet hänvisar till sin tidigare ståndpunkt (UtUB 7/2010 rd) och poängterar Turkiets växande ekonomiska och politiska tyngd. I ett läge där ett EU-medlemskap ter sig allt mindre sannolikt bör Finland och EU utveckla det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet med Turkiet.

Utvecklingen inom EU och dess inflytande på den globala säkerhetsmiljön behandlas i avsnitt 7.

Finlands handlingsmodell

Utskottet har påpekat (UtUB 7/2010 rd) att i den europeiska utrikes- och säkerhetspolitiken kommer bilaterala relationer och regionalt samarbete att spela en central roll under de närmaste åren och årtiondena. Enligt utredning kommer de geopolitiska målen och staternas gemensamma regionala mål att bli mer framträdande inom säkerhetspolitiken, och det kommer att bli mindre viktigt vilka allianser de enskilda länderna tillhör. För att de nationella intressena ska tillgodoses anser utskottet att samarbetet i synnerhet med de nordiska och baltiska länderna måste byggas ut konsekvent. När det gäller bilaterala relationer har Finland ekonomiska intressen t.ex. i Ryssland, och de bör främjas aktivt tillsammans med likasinnade länder om EU inte är kapabelt till gemensamma åtgärder. Å andra sidan kräver utvecklingen av Östersjöregionen och Arktis att staterna vidtar gemensamma åtgärder; bland annat bör de här frågorna stadigare förankras bland EU:s prioriteringar. När den arktiska regionens betydelse ökar framträder behovet av intensivare samarbete med Förenta staterna.

Enligt regeringsprogrammet baserar sig Finlands säkerhet, välstånd och förutsättningar för framgång på ett övergripande samarbete med andra stater och internationella aktörer. Så kallad mjuk styrka används allt mer i till exempel Förenta staterna (t.ex. 3D, "Development, Diplomacy and Defence" från 2009) och i år skrevs det in som ett medel i Rysslands utrikespolitik. Bakgrunden till detta är att man upptäckt att före-

byggande insatser och dialog stärker säkerheten mycket effektivare än maktpolitiska metoder. Utskottet understryker att den diplomati som kanaliseras via utrikesministeriet är Finlands centrala utrikespolitiska verktyg. Prioriteringen av de utrikespolitiska resurserna måste i fortsättningen granskas mer detaljerat i redogörelsens riktlinjer. Utskottet har påpekat (UtUU 4/2012 rd) att utrikesministeriets resurser måste dimensioneras så att målen för utrikes- och säkerhetspolitiken kan uppnås.

Förändringarna i omvärlden påverkar Finlands säkerhet, i synnerhet när det gäller den övergripande säkerheten samt de yttre och ekonomiska förbindelserna. Förändringarna förutsätter att Finland är redo för ett intensivare och samtidigt bredare internationellt samarbete. Stärkandet av den övergripande säkerheten förutsätter ökat samarbete och utvidgade nätverk bl.a. inom cybersäkerhet, försörjningsberedskap och bekämpning av organiserad brottslighet och terrorism.

3. Den övergripande säkerheten samt försörjningsberedskapen

Finlands interna respektive externa säkerhet hör allt närmare ihop. Också en kortare störning i kritisk infrastruktur kan ge allvarliga följder för samhället. Utifrån inkommen utredning understryker utskottet att så gott som samtliga samhällsfunktioners beroende av elektricitet är den kanske mest centrala konkreta riskfaktorn när det gäller vitala samhällsfunktioner. Utfrågningen av de sakkunniga ger vid handen att det krävs avsevärda förbättringar inom beredskapen, planeringen av kontinuiteten och återhämtningssystemen, om riskerna ska kunna reduceras. Det accentuerar vikten av att den regionala nivån bidrar till att utarbeta de dokument som rör den övergripande säkerheten.

Vitala samhällsfunktioner ska tryggas genom samverkan mellan myndigheterna, näringslivet, organisationerna och medborgarna. Dokumentet Säkerhetsstrategi för samhället (Srb 2010) utgör en allmän grund för beredskapen och led-

ningsarbetet i krissituationer och riktar sig till alla i samhället. Strategin kompletteras av andra strategi- och styrdokument som utarbetats inom olika förvaltningsområden med tanke på beredskapen och möjliga störningar.

I likhet med utlåtandeutskotten betonar utrikesutskottet att det i strävan att förebygga och motverka omfattande, gränsöverskridande hot och problem är viktigt att bygga upp beredskapen med stöd i de nordiska, europeiska och globala samarbetsstrukturerna. Med tanke på störningarnas och hotens art måste myndighetssamarbetet fördjupas. Det medger samtidigt en effektivare användning av samhällets resurser. Samtidigt ökar näringslivets och frivilligorganisationernas roll i tryggheten av de vitala samhällsfunktionerna. Utskottet anser att det blir allt viktigare att engagera medborgarna i säkerhetsarbetet och höja befolkningens kunskaper och samtidigt även förbättra samhällets förmåga att tåla störningar.

Som ett led i verkställandet av statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten inrättades en säkerhetskommitté, som utgör ett permanent och brett förankrat samarbetsorgan för förebyggande beredskap. Samtidigt lades säkerhets- och försvarskommittén ned. Säkerhetskommittén arbetar i anslutning till försvarsministeriet och ska bistå statsrådet och ministerierna. Kommittén är vid behov expertorgan i samband med olika störningssituationer i samhället. I likhet med utlåtandeutskotten ser utrikesutskottet det som viktigt att kommitténs sammansättning breddas så att den även har experter från olika organisationer samt från näringslivet och forskarsamhället. Utifrån inkommen utredning vill utskottet betona vikten av en bred sakkunskap och ser det som motiverat att också kalla in Olycksutredningscentralen som permanent sakkunnig i kommittén.

Den inre säkerheten

Säkerhetspolitiken beaktar enligt redogörelsen de gränsöverskridande hoten och inser vikten av internationell samverkan i arbetet för att förebygga och avvärja hoten. Utskottet instämmer i förvaltningsutskottets uppfattning

(FvUU 3/2013 rd) att den interna säkerheten får relativt lite uppmärksamhet i redogörelsen, som klart fokuserar på försvarspolitik. Det breda säkerhetsbegreppet förutsätter att vi skyddar oss inte bara mot militära hot, utan detta säkerhetskomplex förutsätter också skydd mot t.ex. brottslighet och olyckor.

Förvaltningsutskottet menar att det inre säkerhetsarbetet har åtskilliga beröringspunkter med den yttre säkerheten och överhuvudtaget med arbetet för att förbättra Finlands säkerhetsmiljö. De mest centrala frågorna inom den inre säkerheten är bekämpning av terrorism och organiserad brottslighet, stärkande av gränsförvaltningen, kontroll över migrationen, internationellt räddningssamarbete och övrig krishjälp. Inom dessa områden är Europeiska unionen en av Finlands viktigaste referensramar. Den finländska medverkan i det europeiska samarbetet kan också bidra till en positiv utveckling av säkerhetsmiljön i unionens närområde.

Den internationella terrorismen är organiserad och mångfasetterad. Den nya tekniken ger terrorister tillgång till allt effektivare metoder. Enligt redogörelsen ökar extremrörelsernas inflytande. Enligt Europols statistik har dock terrordåden i Europa minskat i antal. Det bör ses mot bakgrund av den ökande terrorismen i Nordafrika. Minskningen beror dessutom på effektivare bekämpningsinsatser och förbättrat informationsutbyte. Bekämpningen av terrorism och uppföljningen av cyberhot ska stärkas. Enligt de sakkunnigas bedömningar är risken för internationell terrorism i Finland fortfarande liten. Terrorhoten utvärderas dock aktivt till följd av att antalet personer som kan ha kopplingar till terrorism har ökat samtidigt som risken för terrordåd i närområdena har vuxit. Till exempel har det konstaterats att en del personer som tagit del i våldshandlingar i konfliktområdena i Syrien har återvänt till Finland. Det är viktigt att arbeta för en stärkt integrering av andra generationens invandrare i det finländska samhället. Med stöd i erhållen utredning vill utskottet betona mediernas och det civila samhällets roll i kampen mot extremrörelser och militant radikaliserings.

Utskottet menar att den inre säkerheten i fortsättningen bör ges större vikt när dokument som anknyter till den övergripande säkerheten utarbetas.

Försörjningsberedskap

Utskottet understryker att försörjningsberedskapen är av avgörande vikt för hur väl landet klarar sig genom en kris. Det främsta målet för försörjningsberedskapen är att genom beredskapsåtgärder upprätthålla befolkningens levnadsmöjligheter och funktionsförmåga samt den infrastruktur och kritiska produktion som är nödvändig för ett fungerande samhälle både vid allvarliga störningar i normalförhållandena och vid undantagsförhållanden.

Förvaltningsutskottet fäster med all rätt uppmärksamhet vid näringslivets och kommunernas betydelse för försörjningsberedskapen på regional och lokal nivå. En allt större del av åtgärderna för att säkerställa vitala samhällsfunktioner har lagts över på den privata sektorn. Redogörelsen behandlar näringslivets roll och försörjningsberedskapen tämligen kursivt. Den parlamentariska kontaktgruppen hade begärt mer konkreta förslag inom detta fält.

Livsmedelsberedskapen blir i allt högre grad beroende av internationella aktörer. Livsmedelsförsörjningen är till 25 procent beroende av importvaror. Enligt uppgifter till utskottet håller den finländska livsmedelsförsörjningen dock en hög nivå. Den grundar sig på hög självförsörjning inom primärproduktionens viktigaste produktgrupper, inhemsk bearbetningskapacitet och god funktionsförmåga inom de viktigaste sektorerna. För att upprätthålla denna beredskap krävs det enligt uppgift att livsmedelssektorn är lönsam och konkurrenskraftig.

Enligt redogörelsen är avsikten att statsrådet under våren 2013 ska fatta ett nytt beslut om målen för försörjningsberedskapen. I beslutet ska statsrådet fastställa de närmaste årens särskilda insatsområden, varvid man tar hänsyn till de utmaningar som det nya nätverkssamhällets ökande ömsesidiga beroende medför. Utskottet ser det i likhet med förvaltningsutskottet som nödvändigt att beredskapen på lokal och regional

nivå ägnas större uppmärksamhet. Allvarliga, gränsöverskridande hot mot hälsan måste beaktas i beredskapsplanerna.

Utskottet stöder försvarsutskottet (FsUU 4/2013 rd) och menar att då begreppet övergripande säkerhet vunnit insteg måste försörjningsberedskapen granskas mer ingående i de kommande säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna. Försörjningsberedskapen är av kritisk betydelse när det gäller att stärka de vitala samhällsfunktionerna.

Eftersom Finland inte tillhör någon militär allians ställs det fortsättningsvis höga krav på den militära försörjningsberedskapen. Det industriella samarbetet och formerna för det har haft en avgörande roll för den militära försörjningsberedskapen. Försvarsutskottet har ingående behandlat den inhemska försvarsindustrins betydelse för försörjningsberedskapen. Utrikesutskottet har inga invändningar mot försvarsutskottets ställningstaganden. Utskottet understryker för sin del att den inhemska försvarsindustrin producerar produkter, system och tjänster som är viktiga för försvaret. Utskottet hänvisar till utlåtandet från försvarsutskottet och ser det som viktigt att man upprätthåller den inhemska försvars- och säkerhetsindustrins integrations-, underhålls-, reparations- och uppdateringsförmåga samt förmågan att reparera skador i kristid samtidigt som man beaktar kraven på den militära försörjningsberedskapen.

Att säkra de vitala samhällsfunktionerna har högsta prioritet för den nationella säkerheten. Utrikesutskottet förutsätter i likhet med utlåtandets utskottet att statsrådet informerar riksdagen om innehållet i beslutet om försörjningsberedskapen.

4. Cybersäkerhet

Allmänt

Cybermiljön och cybersäkerheten får allt mer konkret betydelse för medborgarnas vardag. Också ekonomisk tillväxt kräver säkra datasystem. I säkerhetspolitiskt hänseende har cyberhotens karaktär förändrats på två viktiga sätt. Den

internationella yrkeskriminaliteten utnyttjar i allt högre grad "fria datasystem", och det är i ökande omfattning stater som står bakom cyberattacker. Cyberhoten utgör alltså en ny miljö och ger möjlighet till en ny sorts krigföring. Att cybersäkerheten är aktuell visas bland annat av att Kina och Ryssland har upprättat särskilda cyberstrategier. Förenta staterna inrättade 2010 ett cyberkommandocenter. Det finns också verkliga exempel på cyberattacker. Datamasken Stuxnet som riktades mot en iransk kärnanläggning skapades enligt sakkunnigbedömningar av Förenta staterna och Israel, och i Georgienkriget användes med största sannolikhet nätattacker.

Cybersäkerheten utgör en väsentlig del av Finlands övergripande säkerhet. Utvecklingen av cybersäkerheten ingår i 2010 års säkerhetsstrategi för samhället. I den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen behandlas cybersäkerheten för första gången i ett eget — om än begränsat — avsnitt. Utskottet behandlar cybersäkerheten mer detaljerat i samband med redogörelsen och bedömer den nationella cybersäkerhetsstrategin (USP 2/2013 rd), som regeringen godkände i januari 2013. Eftersom ämnet är så komplext begärde utskottet utlåtanden om strategin av förvaltnings-, kommunikations-, försvars- och framtidsutskotten. Också finansutskottet gjorde ett ställningstagande i frågan (FiUU 2/2013 rd).

Finlands möjligheter att helt och hållet förebygga och avvärja cyberhot eller allvarliga störningar är enligt bedömningarna bristfälliga. Utskottet menar därför att det är ytterst viktigt och motiverat med en cybersäkerhetsstrategi. Ett effektivt genomförande av strategin skulle väsentligt stärka den övergripande säkerheten och höja tilltron till cybermiljön.

Strategin utgör ett styrdokument som innehåller en vision, en handlingsmodell och strategiska riktlinjer för cybersäkerheten. Den föreslår inga ändringar i resurserna för cybersäkerhetsinsatser och presenterar inte heller någon kostnadskalkyl. De sakkunniga understryker att cybersäkerheten kostar, men genom att satsa på den kan man eventuellt undgå ännu större kostnader.

Utskottet menar att hoten är så allvarliga att cybersäkerheten måste ses som en av de närmaste årens mest centrala säkerhetsprioriteringar.

Det är enligt utskottet viktigt att det verkställighetsprogram som tas fram under 2013 innefattar konkreta förändringar och förbättringar inom förvaltningsområdena. Strategin måste också utvärderas regelbundet så att förändringarna i omvärlden kan beaktas och tillräckliga resurser anvisas.

Cyberomgivningen

Tillväxten i det moderna samhället vilar delvis på att datasystem och kommunikationsnät utnyttjas. Samhället blir mer och mer beroende av cyberomgivningen, med växande sårbarhet som följd. Det finns ingen fullständigt driftsäker cybermiljö. Hoten i cyberomgivningen¹ måste identifieras för att det ska vara möjligt att ha en effektivare beredskap för dem och bekämpa dem.

Attacker mot elektroniska tjänster och data-nät utgör ett stort hot. Enligt sakkunnigbedömningar är de fall som nått offentlighet endast en bråkdel av alla inträffade incidenter. Sårbarheten kan vara kopplad till tekniken, människors rutiner eller de processer som används. Enskilda förövare kan orsaka stor skada, men också "hackivismen" och massaktionerna har ökat, med till exempel överbelastningsattacker som uttrycksform.

Cyberattackerna syftar oftast till ekonomisk vinning med brottsliga medel. I sitt utlåtande behandlar förvaltningsutskottet cyberkriminaliteten och bekämpningen av den. Brott som vanligen drabbar enskilda är identitetsstöld i bedrägerisyrfte, t.ex. stöld av person- eller kreditkorts-

uppgifter. Det har blivit vanligare att utnyttja datasystemen för industrispionage. I de allvarligaste fallen syftar cyberattackerna till att störa eller lamslå kritiska samhällsfunktioner.

Kritiska samhällsfunktioner hotas potentiellt av t.ex. sabotageprogram som installerats i funktionernas datasystem. Därför är det enligt utredning angeläget att inte låta it-, produktions- och styrsystem för t.ex. penningtransaktioner, energibolag, hälso- och sjukvård, industri och logistik ingå i det allmänna kommunikationsnätet, om det kan undvikas. Sårbarheten i slutna nät berör i synnerhet industriautomationssystem. Allmänt tillgängliga e-tjänster eller banktjänster och liknande webbtjänster som nås via allmänna data-nät är öppna för överbelastningsattacker. Eftersom resurserna är begränsade måste skyddet av de kritiska objekten prioriteras.

Utskottet understryker att god informationssäkerhet utgör grunden för cybersäkerheten. Om någon i nätverket försummar informationssäkerheten blir hela cybermiljön mer sårbar.

Visionen i strategin

Visionen i strategin är att Finland i alla situationer kan skydda sina vitala funktioner mot cyberhot. Medborgarna, myndigheterna och företagen ska ha möjlighet att både nationellt och internationellt effektivt utnyttja en säker cybermiljö och den kompetens som uppkommer i och med att miljön skyddas. Vitala funktioner är enligt strategin ledningen av staten, internationell verksamhet, Finlands försvarsförmåga, den inre säkerheten, en fungerande ekonomi och infrastruktur, befolkningens försörjning och mental kriställighet.

Utskottet instämmer i strategins utgångspunkt att arrangemangen för normala förhållanden utgör grunden för hanteringen av cyberstörningar och cyberförsvaret i undantagsförhållanden. Utskottet hänvisar bland annat till förvaltningsutskottets utlåtande och menar att det i princip inte är ändamålsenligt att utesluta specialarrangemang eller ny lagstiftning, om den pågående utredningen förutsätter det. Utskottet ansluter sig till finansutskottets ståndpunkt och

¹ Med cyberomgivning avses här en omgivning som är avsedd för hantering av information (data) i elektronisk form och som består av ett eller flera informationssystem. I Finland utgör cyberomgivningen och cybersäkerheten övergripande begrepp som täcker in bl.a. informationssäkerhet, nätsäkerhet och datasystemsäkerhet.

menar att utvecklingen av den samlade cybersäkerheten utöver anläggningskostnaderna för cybersäkerhetscentralen också medför kostnader för underhåll och annan utveckling. Utskottet finner det nödvändigt att cybersäkerheten utvecklas tvärsektorielt så att den bästa expertisen är tillgänglig för alla förvaltningsområden.

Det finns inga planer på att ändra ministeriernas strategiska uppgifter eller befogenheter. I detta sammanhang understryker utskottet att statsrådet är högsta myndighet och har en ledande roll i arbetet för att nå strategins mål gällande den samlade verksamheten.

Med tanke på medborgarna är det viktigt att skapa en öppen, fri och pålitlig cyberomgivning. För näringslivet bör cybermiljön vara en säker affärsmiljö. För hela samhället gäller dessutom framför allt att de vitala funktionerna trygkas.

Utrikesutskottet ser i likhet med utlåtandeutskottet det som viktigt att cybermiljön kan utnyttjas för att stödja bl.a. tillväxt, konkurrenskraft och innovationer. Kontinuiteten i våra vitala samhällsfunktioner måste skyddas mot cyberhot under alla omständigheter.

En samlad lägesbild, cybersäkerhetscentret och cybersamarbete

På samma sätt som inom andra säkerhetsområden ger en hotanalys ett fundament för den förebyggande verksamheten, beredskapen och försvaret. Att ta fram en övergripande hotanalys för cybersäkerheten är av högsta vikt för att åtgärda de nuvarande bristerna. En sådan analys är utmanande och ställer ytterst höga krav. Lägesbilden måste vara heltäckande, tillförlitlig och aktuell för att det ska vara möjligt att skapa beredskap för och svara på störningar och hot på bästa sätt.

Enligt strategin ska de centrala aktörer som medverkar till att säkra vitala samhällsfunktioner erbjudas aktuell, samlad och analyserad information om sårbarheter, störningar och konsekvenser. Därigenom förbättras deras situationsmedvetenhet. Strategin föreslår att det för detta ändamål inrättas ett cybersäkerhetscenter i anknötning till Kommunikationsverket. Centret

ska betjäna och samverka med myndigheter, näringsliv och andra aktörer.

Kommunikationsverket har i dag uppgifter och internationellt ansedd kompetens som rör funktion och säkerhet i fråga om kommunikationsnäten, och verket har även internationella kontakter som bl.a. CERT-FI-gruppen byggt upp². Enligt utredning till utskottet kan placeringen av Cybersäkerhetscentret främja ett brett och förtroendefullt samarbete. För att få till stånd en aktuell och tillförlitlig lägesbild krävs ett förtroendefullt samarbete mellan centret och andra aktörer.

Merparten (över 80 %) av den kritiska infrastrukturen förvaltas av den privata sektorn, så centret måste även högprioritera hjälp till företag att skydda sig mot och avvärja cyberhot. Enligt kommunikationsutskottet (KoUU 7/2013 rd) bör lägesbilden vara till största möjliga gagn för säkerhetsåtgärderna vid företag som är kritiska med avseende på försörjningsberedskapen.

Utrikesutskottet menar att strategins riktlinjer om att säkra förutsättningarna för polisens och försvarsmaktens inhämtande av information är nödvändiga. Enligt strategin ska det ses till att polisen har effektiva förutsättningar att förebygga, avslöja och reda ut brott som riktar sig mot och utnyttjar cybermiljön. Försvarsmakten ska skapa en övergripande cyberförsvarsförmåga i sina lagstadgade uppgifter. En samlad lägesbild förutsätter välfungerande samverkan mellan polisen, försvaret och det planerade cybersäkerhetscentret.

Cybersäkerhetscentret är en källa för kritisk information och kommer därför att vara en intressant måltavla för cyberattacker. För att centret ska kunna fortsätta fungera och datasekretessen säkerställas gäller det att vara noga med egenskyddet och integriteten i verksamheten.

Liksom utlåtandeutskottet anser utrikesutskottet att det är befogat att knyta Cybersäkerhetscentret till Kommunikationsverket. För att cyberstrategin ska bli

² CERT-FI är en grupp inom Kommunikationsverket som delar ut information om kränkningar av informationssäkerheten och ger råd till användare.

framgångsrik måste centret få tillräckliga resurser.

Informationssäkerheten inom den offentliga förvaltningen

Enligt cybersäkerhetsstrategin sammanhänger arbetet med att utveckla de flesta strategiska cybersäkerhetsuppgifter och de kapaciteter som är förknippade med dem också med åtgärder vid och resurser från andra ministerier och region- och lokalförvaltning.

Förvaltningsutskottet har med fog fäst uppmärksamhet vid informationssäkerhetssamarbetet inom den offentliga förvaltningen. Arbetet för att förbättra samarbetet har pågått länge, men det finns fortfarande mycket att göra. Som bäst pågår arbetet med en IKT-strategi för den offentliga förvaltningen. Syftet med strategin är bl.a. att reducera riskerna i stora IKT-projekt, förkorta genomförandetiderna för it-systems- och serviceutvecklingsprojekt samt göra det lättare att införa innovativa eller externt framtagna lösningar inom kommunsektorn och statsförvaltningen. Utskottet menar liksom finansutskottet att statsförvaltningens IKT-sparmål inte får äventyra utvecklingen eller upprätthållandet av projekten. Cybersäkerheten kräver att myndighetsnätverket Virve fungerar utan störningar under alla förhållanden. För att nätet garanterat ska fungera utan problem i undantagsförhållanden måste ytterligare investeringar göras.

Utskottet instämmer med förvaltningsutskottet i att kommunerna och de kommunala säkerhetsmyndigheterna ska engageras i planeringen av informationssäkerheten för att de lokala aktörernas behov och resurser ska kunna beaktas. Kommunerna och samkommunerna får anvisningar och föreskrifter av flera olika ministerier, vilket understryker vikten av ett samordnande grepp.

Utskottet hänvisar till utlåtandets utskottets ställningstaganden och ser det som viktigt att cybersäkerheten utvecklas i samverkan inom statsförvaltningen. Därigenom kan överlappningar undvikas.

Ökad nationell samordning och styrning

I överensstämmelse med säkerhetsstrategin för samhället svarar de behöriga myndigheterna för hanteringen av störningssituationer och för beredskapen inför situationerna. Säkerhetskommittén samordnar beredskapen och har tillsyn över verkställigheten av strategin för cybersäkerheten. Enligt strategin svarar varje ministerium inom sitt område för beredningen och genomförandet av cybersäkerhetsrelaterade ärenden som hör till statsrådet.

Enligt strategin ska Finland skapa en modell för effektiv samverkan mellan myndigheter och andra aktörer för att främja den nationella cybersäkerheten och avvärja cyberhoten. Enligt erhållen utredning ger samarbetsmodellen dock inte full säkerhet för att samarbetet fungerar friktionsfritt till alla delar. Kommunikationsutskottet påpekar att det krävs en effektiv styrning och ett ytterst nära samarbete för att kunna hantera detta komplex. Det är viktigt att diskutera ledningsstrukturer och ansvarsfördelning och försöka ta fram klara, fungerande processer. Utrikesutskottet betonar att beredningen av strategin utgick från att funktionsförmågan ska säkras i alla situationer.

Utskottet anser att statsrådet under statsministerns ledning regelmässigt bör utöva politisk styrning och uppföljning för att säkra konsekvensen och enhetligheten i verksamheten. Med hänvisning till kommunikationsutskottets utlåtande betonar utskottet att alla aktörer vid allvarliga störningar bör ha klart för sig hur det hela ska hanteras och vem som ansvarar för samordningen.

Utskottet anser att utvecklingen av den övergripande cybersäkerheten förutsätter effektiv ledning.

Att bereda sig inför, återhämta sig från och möta cyberattacker

Enligt utredning till utskottet är det ytterst viktigt med god framförhållning för att kunna agera effektivt när störningar inträffar. Genom att skapa beredskap för normala förhållanden bygger man upp en plattform för insatser under undantagsförhållanden. Att bygga upp beredskap är

dock dyrt och till vissa delar omöjligt. Enligt sakkunniga och utlåtandeutskotten är det viktigt med kraftiga satsningar på operativ kapacitet, förmåga att tåla störningar och förmåga att återhämta sig från störningar.

Utskottet påpekar att cybermiljön bidrar till att fördunkla definitionerna av normala förhållanden, störningar, undantagsförhållanden och särskilda situationer. Den stora utmaningen framöver är att identifiera när och enligt vilka kriterier en störning förvandlas från en normal störning exempelvis till ett undantagsförhållande, vilket också kan påverka vilken myndighet som då är behörig.

Strategin fäster med all rätt uppmärksamhet vid huruvida polisens och försvarsmaktens befogenheter eventuellt måste ses över. Vid sidan av lagstiftningsåtgärder är det viktigt att utveckla polisens och försvarsmaktens internationella nätverk och operativa samarbete.

I likhet med utlåtandeutskotten konstaterar utrikesutskottet med stöd i utredningar att kunskaper om attackmetoder ibland kan förebygga störningar i cybermiljön. Enligt sakkunnigbedömningar blir det allt vanligare att sabotageprogram tas fram som ett led i insatserna för att upprätthålla försvarsförmågan. Det ökar kostnadstrycket avsevärt.

Med stöd i utlåtandena och sakkunnigutfrågningarna konstaterar utskottet att en starkt försvarsförmåga i princip förutsätter att också kompetensen i fråga om cyberattacker utvecklas. Det är viktigt att beakta skyldigheterna enligt den humanitära rätten när Finlands cyberförsvar utvecklas, menar utskottet.

Utvecklingen av cyberkompetensen och den privata sektorn

Enligt strategin tilldelas myndigheterna och näringslivet särskilda uppgifter i arbetet för cybersäkerheten. Internationaliseringen av näringslivet medför att cybersamarbete och utveckling av cyberkompetensen i samråd mellan den offentliga och den privata sektorn inte kan tas för givna. Utskottet menar att man måste sträva efter sporrande procedurer för att säkra samarbetet med

näringslivet. För att vara hållbart på längre sikt måste samarbetet gagna båda parterna. De internationella företagens intresse för utveckling av cybersäkerheten har att göra med att de vill säkra sina investeringar.

Kommunikationsutskottet påpekar att samarbetet mellan aktörerna inom den privata sektorn är viktigt. Det är till exempel nödvändigt med ett friktionsfritt samarbete mellan teleföretag och energiföretag, som båda hör till de kritiska funktionerna, i samband med stormar eller andra störningar och för att efter störningen återgå till normalläge.

Enligt strategin är det viktigt att utveckla förmågan att upptäcka och avvärja cyberhot och återhämta sig från störningar hos företag och organisationer av central betydelse för de vitala samhällsfunktionerna. Det innebär att de här aktörerna ska ta hänsyn till hoten och hur de negativa effekterna kan minimeras när de upprättar sina säkerhets- och beredskapsplaner.

Utskottet hänvisar till kommunikationsutskottets och framtidsutskottets utlåtanden och konstaterar att Finland har högklassig kompetens inom cybersäkerhet. Enligt strategin ska Finland bli en föregångare inom området, vilket förutsätter ständig utveckling av kompetensen.

Utrikesutskottet betonar att Finland bör gå in för att stärka ett brett samarbete mellan universiteten och näringslivet i syfte att främja produktutvecklingen och ta fram innovationer. Det är inte bara den inhemska forskningen som behöver främjas, utan det gäller också att aktivt försöka nyttiggöra utländska forskningsresultat.

Internationellt samarbete och Europeiska unionens cybersäkerhetsstrategi

Cyberverksamheten är till sin natur internationell. Det är nödvändigt att samarbeta, eftersom cyberattacker mot till exempel energinät eller banker i andra länder kan ge återverkningar i Finland.

Europeiska unionen har utarbetat en cybersäkerhetsstrategi (JOIN (2013) 1/7.2.2013), och avsikten är att rådets slutsatser ska läggas fram

före utgången av juni 2013. Kommissionen har dessutom antagit ett förslag till direktiv om nät- och informationssäkerhet. Europeiska unionens cybersäkerhetsstrategi anlägger med fog ett övergripande grepp som täcker de sektorer och aktörer som är framträdande med tanke på cybersäkerheten. Strategin föreslår bland annat att de kapaciteter som anknyter till cyberförsvaret och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GFSP) ska utvecklas. Detta är en viktig strävan, menar utskottet. Utskottet anser att Finland ska medverka aktivt i beredningen av EU:s strategi.

Europeiska unionen är Finlands viktigaste referensram och unionen är aktiv när det gäller att stärka cybersäkerheten. Det nordiska samarbetet inom cybersäkerhet är enligt utskottet mycket viktigt, särskilt som ett led i det ökande nordiska säkerhets- och försvarssamarbetet. Samarbetet med Nato inom cybersäkerhet utgör ett naturligt utvecklingsområde. Natos kompetenscenter för cyberförvar (CCDCOE) i Estland öppnar nya möjligheter för Finland bl.a. inom utbildning. OECD och Europarådet arbetar för att bredda och stärka möjligheterna att utnyttja cybervärldens metoder med hjälp av forskning, god praxis och samordnade regler.

Utskottet betonar i likhet med utlåtandeutskottet att det krävs internationellt samarbete för att förbättra cybersäkerheten och utveckla cyberkompetensen.

De grundläggande rättigheterna och allmänt höjd medvetenhet om hoten mot informations-säkerheten

I strategin behandlas medborgarnas roll närmast med hänsyn till större cybersäkerhet. Utskottet är enigt med utlåtandeutskottet om att cybersäkerheten inte får inkräkta på de medborgerliga rättigheterna var sig under normala förhållanden eller vid störningar. I fråga om bedömningen av ändringsbehoven menar utskottet att man måste vara noga med att de grundläggande rättigheter-

na, såsom integritetsskyddet, tillgodoses även i cybermiljön.

Kommunikationsutskottet behandlar mer ingående behovet av att utveckla lagstiftningen kring verkställigheten av cyberstrategin. Det föreslår för övervägande att de nuvarande bestämmelserna om informationssäkerhet och rapportering om störningar, som främst gäller teleföretag, delvis utsträcks till att gälla vissa andra aktörer som har relevans för cybersäkerheten eller de vitala samhällsfunktionerna. Utrikesutskottet ser förslaget som motiverat om de frivilliga eller avtalsbaserade samarbetsmodellerna inte är tillräckligt effektiva.

Utskottet vill här lyfta fram verkställigheten av beredskapslagen. Den långsamma verkställigheten när det gäller cybermiljön lyftes fram vid sakkunnigutfrågningarna och tas upp i utlåtandena. Utskottet anser det viktigt att också denna aspekt beaktas i den pågående lagstiftningsutredningen. Också allmänheten har ett ansvar för att stärka cybersäkerheten. Enligt erhållen utredning kommer säkerhetsnivån hos mobiltelefoner och mobila terminaler att få ökad betydelse med hänsyn till cybersäkerheten. Det är viktigt att höja allmänhetens medvetenhet om hoten mot informationssäkerheten. Leverantörerna av kommunikationstjänster har här en möjlighet att stärka sin roll som utbildare. Det är också viktigt att t.ex. i skolornas undervisningsinnehåll ta hänsyn till de särskilda behoven hos barn och unga i deras roll som aktörer i cybermiljön.

Strategin för cybersäkerhet är ytterst viktig och aktuell, menar utskottet. För att cybersäkerhetsstrategin ska bli framgångsrik krävs ett smidigt samarbete och samordnad målformulering i genomförandefasen, och därmed att statsrådet nära följer den utvecklingen.

Utskottet följer de övergripande framstegen och förutsätter att statsrådet i början av 2014 lämnar en utredning till utskottet om hur genomförandet av strategin framskrider.

5. Ryssland

Rysslands interna stabilitet och ekonomiska utveckling samt dess militära upprustning är faktorer som i hög grad påverkar Finlands säkerhetsmiljö. Östersjöregionen har stor betydelse för Rysslands utrikeshandel och energipolitik. Området har stor strategisk tyngd och stor betydelse med tanke på statens funktionsförmåga. Finland måste utveckla samarbetet för att främja de gemensamma intressena.

Den parlamentariska kontaktgruppen betona- de i sitt ställningstagande (PAKO, 15.11.2012) vilken central betydelse Ryssland har när det gäller Finlands säkerhet. Enligt gruppen bör lä- get i Ryssland och dess politik behandlas ingå- ende och i ett sammanhang i redogörelsen. Ut- skottet konstaterar att det hade varit motiverat med en mer ingående behandling av den ryska försvarsreformen, förändringarna på energi- marknaden och den ryska Östersjöpolitiken.

Utvecklingen i Ryssland

Det krävs ett historiskt perspektiv för att teckna en rättvisande bild av utvecklingen i Ryssland och av vilken riktning förändringarna tar. Det ryska medlemskapet i WTO och strävan att bli medlem i OECD är viktiga steg mot ett mer regelbaserat och öppnare system. Omvandlingen till en marknadsekonomi har skapat en medel- klass som på sikt kan bidra till att stärka stabili- teten och det civila samhället i landet. Den de- mokratiska utvecklingen är inte slutförd men den går framåt.

Det ryska politiska systemet karaktäriseras alltjämt av att makten är koncentrerad hos presi- denten. Det centrala målet är att upprätthålla sta- biliteten såväl internt som internationellt. Den ryska ekonomin är helt beroende av produktio- nen och exporten av energi och råvaror. Produk- tionen av olja och gas förväntas inte öka i någon betydande grad. Ekonomin kommer enligt de sakkunniga att gå in i en recession i år. De eko- nomiska utsikterna påverkas dels av utveckling- en på den globala marknaden, dels av den inter- na utvecklingen i Ryssland. Enligt erhållen ut- redning krävs det mer omfattande samhällsrefor- mer för att nå någon väsentlig ekonomisk till-

växt. Att stabiliteten sätts i första rummet anses utgöra ett hinder för mer genomgripande refor- mer. Inkomstskillnaderna och skillnaderna mel- lan regionerna väntas öka, eftersom man inte kan investera tillräckligt i social utveckling på grund av de extra investeringar som försvarsreformen kräver. Utvecklingen inom landet påverkar i sin tur Rysslands internationella ställning och poli- tik. Med stöd i inkommen utredning finns det inget som tyder på att Ryssland i någon avgöran- de grad skulle stärka sin kapacitet att lösa de in- terna utmaningarna genom att till exempel mo- dernisera de ekonomiska strukturerna eller det politiska systemet. Det är enligt utskottet oro- väckande, eftersom risken för okontrollerbara förändringar växer särskilt då ekonomin försva- gas.

På grund av den ekonomiska krisen i EU väx- er Rysslands andel av den finska exporten, vil- ket ökar vårt beroende av Ryssland och den eko- nomiska utvecklingen där.

Utskottet anser att redogörelsens bedömning av den demokratiska processen i Ryssland är all- mänt hållen och bristfällig. Det är viktigt att man i uppföljningen av utvecklingen bedömer inte bara tillståndet i fråga om de mänskliga rättighe- terna utan även andra mål som är viktiga för Fin- land, däribland stärkandet av rättsstaten. Med tanke på näringslivets förutsättningar är det vik- tigt att stärka rättsstatsprincipen och bland annat bekämpa den strukturella korruptionen. Förvänt- ningarna visavi de förpliktelser som WTO-med- lemskapet innebär har ännu inte infriats. Många är enligt redogörelsen oroade över restriktioner- na för frivilligorganisationerna och informa- tionsförmedlingen. Utskottet ser restriktionerna för frivilligorganisationerna och yttrandefrihe- ten som allvarliga problem. Finland och EU måste konsekvent ta ställning mot detta och un- derstryka vikten av att ingångna avtal om de medborgerliga friheterna fullgörs.

Problemen inom demokratiutvecklingen, den försämrade ekonomiska tillväxten och det fort- satta våldet i norra Kaukasien leder enligt redo- görelsen till ett ökat migrationstryck från Ryss- land. Under detta årtionde kommer dessutom an- talet personer i arbetsför ålder att minska med

cirka nio miljoner. Den ryska ekonomin är beroende av invandring, och att man också accepterar en okontrollerad invandring från OSS-länderna har enligt vissa bedömningar att göra med Rysslands stormaktstankar. Detta kan enligt sakkunniga leda till att den extrema nationalismen stärks ytterligare. Enligt vissa bedömningar kan den ultranationalism som sammanhänger med invandringen leda till samhällslig instabilitet.

Att medelklassen — som enligt forskningsinstitutet utgör cirka 20 procent av befolkningen — blir starkare anses skapa möjligheter för att stärka den demokratiska processen i Ryssland. Det var medelklassens missnöje med det auktoritära systemet och den strukturella korrruptionen som låg bakom protesterna år 2012. Oppositionen är splittrad, men enligt bedömningar skulle inte ens en enad opposition räcka till för att förändra det nuvarande politiska tillståndet.

Rysslands utrikespolitik

Ryssland har ambitionen att bibehålla sin stormaktsställning, som grundar sig på att landet är ständig medlem i FN:s säkerhetsråd, har kärnvapen och besitter rikliga energi- och råvarutillgångar. Ryssland är fortsatt en betydande världspolitisk och europeisk aktör.

Den utrikespolitiska linje som godkändes i februari 2013 (den tidigare var från 2008) är kritisk mot västländernas demokrati och deras allianspolitik och människorättspolitik. Den uppdaterade policyn innehåller inga överraskningar, även om vissa nya betoningar har gjorts. De ekonomiska intressena och kapplöpningen om ekonomiskt inflytande får större utrymme än tidigare. Tyngdpunkten ligger fortsatt på Eurasien, men inte lika starkt som man kunde förvänta sig utifrån Putins tidigare linjetal. Områdena lyfts fram i den traditionella ordningen: OSS, det euroatlantiska området, Asien, Sydamerika och Afrika. Prioriteringarna inom utrikespolitiken fastställdes tydligare än tidigare och särskilt framhövdes samarbetet med OSS-länderna. Det nya utrikespolitiska konceptet avser att skapa goda grannrelationer och garantera utlandsryssars deras rättigheter. Särskilt barnens intressen

framhävs. Den ryska diasporan betraktas som en partner som kan bidra till att stärka det ryska språket och den ryska kulturen.

Ryssland ser sig som en oskiljaktig del av den europeiska civilisationen, men betonar att de mänskliga rättigheterna är kulturbundna. Vidare anser sig Ryssland ha en balanserande roll på det internationella planet. Cybersäkerheten och så kallad mjuk styrka tas för första gången upp i det utrikespolitiska konceptet. Också miljöfrågorna får utrymme.

De grundläggande principerna är oförändrade. De viktigaste är förutsägbarhet, pragmatism och kraftig tyngd på FN:s säkerhetsråds befogenheter. Det är de markerade principerna om nationell suveränitet och icke-inblandning i inre angelägenheter som ligger bakom Rysslands förhållningssätt exempelvis till Syrienkrisen. Också oron för att den extrema islamismen ska sprida sig spelar in.

I Rysslands militärpolitiska bedömningar accentueras relationerna till Förenta staterna samt Asiens ökande geostrategiska betydelse. Ryssland ser Förenta staterna och Nato som ett hot mot dess intressesfär och stormaktsställning. I ljuset av den offentliga retoriken har det sedan 2009 med dess "nystart" (reset) skett en avgörande vändning mot det sämre i relationerna mellan Förenta staterna och Ryssland. Samtidigt bör man dock notera att samarbetet fortsätter i Kaukasien, som är ett strategiskt viktigt område för Ryssland, och att de för Nato viktiga underhållstransporterna till ISAF-insatsen via Ryssland fortsätter. Förenta staterna ser det som viktigt att Ryssland bidrar till att lösa den iranska kärnkonflikten. Att de bilaterala relationerna försämrats kan enligt sakkunnigbedömningar ses som att man vill stärka bilden av att landet har yttre fiender. Ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv torde man dock inte låta något oåterkalleligt ske i relationerna till väst, eftersom de verkliga hoten finns i Kaukasien, där man har behov av att samarbeta med väst.

Den mest kontroversiella frågan i relationerna mellan Förenta staterna och Ryssland och samtidigt mellan Nato och Ryssland är fortfarande det strategiska missilförsvaret. Nato och För-

enta staterna har inte kunnat acceptera Rysslands krav på rättsligt bindande garantier. Ryssland menar att också ett nedbantat missilförsvar (det fjärde steget slopades i mars 2013) leder till att Rysslands avskräckningsmedel i strategiskt syfte försvagas och att maktbalansen därmed förskjuts.

Kinas frammarsch påverkar i allt större utsträckning Rysslands säkerhetspolitiska avgöranden. Ryssland definierar sin relation till Kina som ett strategiskt partnerskap, som genomförs bilateralt och multilateralt inom ramen för Shanghais samarbetsorganisation (Shanghai Cooperation Organisation, SCO). I det nya utrikespolitiska konceptet är bilden av Kina positiv. Ländernas principiella inställning i avgörande världspolitiska frågor är sammanfallande. Det gäller i synnerhet i FN. Det ryska Fjärran Östern är på väg att ekonomiskt kopplas till den ekonomiska regionen i den asiatiska delen av Stilla-havsområdet, där Kina är tongivande. Ryssland hyser en viss oro för konsekvenserna av trycket från Kinas ekonomi och befolkning i ryska Fjärran Östern. Å andra sidan är samarbete livsviktigt för den ryska befolkningen i området. I Centralasien finns det dock tecken på att det ekonomiska och geopolitiska konkurrensläget mellan Ryssland och Kina tillspetsas. Ryssland vill stärka de ekonomiska förbindelserna också med andra asiatiska länder.

Ryssland driver på den eurasiska ekonomiska integrationen, som i en första fas har framskridit som en tullunion mellan Ryssland, Vitryssland och Kazakstan. Drivkraften är politisk och Rysslands långsiktiga vision är en union för Eurasien enligt EU-modellen, som grundar sig på djupare integration och där medlemsstaterna bedriver en gemensam penning- och valutapolitik samt ekonomisk politik. Det anses vara en utmanande uppgift på grund av de ekonomiska skillnaderna mellan länderna.

Ryssland är EU:s strategiska partner och deras ömsesidiga relationer är omfattande framför allt på det ekonomiska området. Enligt den nya linjen vill Ryssland tillsammans med EU skapa en gemensam humanitär och ekonomisk zon som sträcker sig från Stilla havet till Atlanten. För

Ryssland är EU den största handelspartnern och den viktigaste marknaden för energiexport. Mer omedelbara mål är ett nytt avtal, en gemensam marknad och visumfrihet. Ryssland bedriver gärna ett bilateralt samarbete med de större EU-länderna. Bilaterala europeiska relationer eftersträvas i synnerhet med Tyskland, Frankrike, Italien och Nederländerna.

För många EU-länder är Ryssland den viktigaste energileverantören. Utvinningen av skifergas i Förenta staterna och den ökande handeln med flytande naturgas påverkar Rysslands ställning på energimarknaden. Detta påverkar i avgörande grad den ryska ekonomin — och geopolitiken — men har inte satt några större spår i den ryska energipolitiken. Som det påpekades tidigare har dock samarbetet med EU ökat och utskottet ser det som viktigt att EU aktivt utvecklar energisamarbetet med Ryssland.

Den militärpolitiska utvecklingen i Ryssland

Rysslands militära kapacitet är en central faktor för Finlands säkerhetsmiljö. Att upprätthålla och utveckla försvarsförmågan har hög prioritet för den ryska statsledningen, och de militära experterna ser det som nödvändigt att genomdriva reformer. Målet är att under de närmaste åren avsätta betydande tilläggsanslag för återupprustning av de ryska stridskrafterna.

När det gäller de ryska armétruppförbanden i nordväst inriktas enligt redogörelsen deras gruppering, sammansättning och övningsverksamhet främst på att trygga områdena kring S:t Petersburg och på Kolahalvön, som är strategiskt viktiga regioner i närområdet. Framträdande faktorer i utvecklingen av truppernas kapacitet är ambitionen att behålla hög beredskap, förbättra förmågan till styrkeprojektion och utveckla de kapaciteter som omspannar närområdena.

I sitt utlåtande (FsUU 4/2013 rd) behandlar försvarsutskottet den militärpolitiska utvecklingen i större detalj. Enligt försvarsutskottet hör de nordvästra delarna av Ryssland permanent till landets kärnområde. Huvudantagandena i Rysslands strategiska kultur har förändrats mycket långsamt. Under den period redogörelsen täcker ligger fokus för reformerna på att upprätthålla

och utveckla kapaciteten hos trupperna i nordvästra Ryssland. Det är enligt försvarsutskottet värt att lägga märke till satsningarna på precisionsvapen och utvecklingen av arméns elledning mot luftmål. Artillerirobotarna i Västra militärdistriktet kommer sannolikt att bli fler, vilket kan ses som ett svar på Natos utveckling av missilförsvaret. Enligt ryska bedömningar är dock säkerhetsläget i nordväst stabilt, vilket gjort det möjligt att hålla trupperna och de militära kapaciteterna i området på en relativt låg nivå kvantitativt sett. Förnyelsen av trupperna och kapaciteterna har framskridit i normal takt och det finns inget som tyder på väsentliga förändringar i detta avseende.

Avsikten är att i samband med reformerna höja försvarsutgifterna avsevärt (till ca 15 procent av budgeten och närmare 4 procent av bnp). Å andra sidan är de interna säkerhetstruppernas budgetanslag för 2013 större än arméns. Experter betonar att reformerna är förknippade med praktiska svårigheter. Reformen av de ryska stridskrafterna har framskridit långsamt. Enligt försvarsutskottet kommer det till exempel att ta över tio år att nå upp till de mål som fastställts för moderniseringen av materielen. Försvarsutskottet konstaterar att Ryssland under den period redogörelsen täcker kommer att gå vidare med moderniseringen av de väpnade styrkorna med stöd av en betydande ökning av försvarsutgifterna. De kvantitativa, kvalitativa och organisatoriska målen för moderniseringen av vapenmakten torde dock endast delvis uppnås, till följd av bland annat de strukturella problemen inom försvarsmaterielindustrin och korruptionen inom militärväsendet. Om ekonomin fortsatt går på lågvarv eller bromsas upp ytterligare kommer med stor sannolikhet även försvarsreformen att bli lidande. Den ryska vapenmaktens avväpningsförmåga och slagkraft kommer att ha förbättrats i slutet av innevarande årtionde, men de tillgängliga väpnade styrkorna kommer att vara mindre än förr såväl i fråga om truppernas numerär som deras resurser. Trupperna och den militära infrastrukturen i Västra militärdistriktet utvecklas målmedvetet, men det är osannolikt att trupperna kommer att utökas nämnvärt.

Utrikesutskottet understryker vikten av samarbete med Ryssland och stöder redogörelsens riktlinjer angående utvecklingen av samarbetet. Utskottet betonar vikten av samarbete i fråga om den nordliga dimensionen, Östersjön och Arktis, som enligt bedömningar är förknippade med de mest konkreta säkerhetshoten i form av miljö-, olje- och kärnkraftsolyckor. Inom dessa områden har Finland dessutom kompetens som bör utnyttjas i det ekonomiska samarbetet.

Ryssland har förväntningar på sig att visa ett starkare engagemang i det internationella samarbetet och de multilaterala överenskommelserna och deras genomförande, inklusive konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Samarbetet ska gagna båda parterna och ett naturligt inslag i detta är enligt utskottet att samarbeta med frivilligorganisationer och säkerställa förutsättningar för deras verksamhet.

Utskottet understryker att den ryska ekonomin är betydelsefull för och innebär möjligheter för Finland, och utskottet ser det som viktigt att regeringen aktivt främjar näringslivets möjligheter att öka det ekonomiska samarbetet och investeringarna. En aktiv uppföljning av fullgörandet av förpliktelserna i WTO-avtalet bör stödjas i samarbete med experter.

Den ryskspråkiga befolkningen i Finland bör få en större roll i utvecklingen av Finlands samarbete med och kunskaper om Ryssland. Det förutsätter ett utvecklat samarbete med Ryssland samt aktivare och mer målmedvetna insatser från regeringens sida bland annat i fråga om att stärka kunskaperna i ryska, utveckla studentutbytet och främja turismen.

Utskottet stöder större rörlighet mellan Finland och Ryssland som bygger på ömsesidighet. Redogörelsen understryker

med fog att förutsättningarna för den planerade viseringsfriheten mellan EU och Ryssland bör byggas upp i god tid.

6. Nätverk — internationellt säkerhets- och försvarssamarbete och utveckling av Finlands försvar

När det ömsesidiga beroendet ökar och försvarets tillgängliga resurser skärs ner ökar de internationella nätverken i betydelse för att stärka säkerheten. Enligt uppskattning av sakkunniga kommer alliansrelationerna i en multipolär värld att utvecklas mot det nätverksbaserade och överlappande, och de ingås på grundval av gemensamma intressen och mål.

De stärkta nätverken bör ses utifrån nytta och mervärde i relation till Finlands säkerhets- och försvarspolitiska mål. Utskottet konstaterar att redogörelsen inte innehåller någon helhetsbedömning av betydelsen av de gemensamma säkerhetsintressena i Finlands närområde eller av fördelarna med nätverksbyggandet.

Enligt redogörelsen deltar Finland i försvarssamarbete med de nordiska länderna, inom EU, inom ramen för Natos partnerskap och bilateralt. Samarbetsmålen inom konstellationerna och strukturerna stöder och kompletterar varandra. Det resursarbete som görs inom ramen för EU och Nato styr utvecklingen av de europeiska staternas förmågor, och Natoövningarna bildar under den tid redovisningen omfattar allt tydligare en inramning för utvecklingen av kompatibiliteten mellan och samarbetsförmågan hos de europeiska staternas vapenmakter. Ett intensifierat samarbete är nödvändigt för att säkerställa det finländska försvarets kapaciteter. Utrikesutskottet finner det, liksom försvarsutskottet, angeläget och motiverat att den nya redogörelsen visar tydligare än tidigare redogörelser hur viktiga de internationella nätverken är för att utveckla och upprätthålla vårt försvar.

Enligt sakkunnigbedömningar är det fortfarande vanligt med en politik som betonar nationell identitet och egen försvarsförmåga trots att det i själva verket inte längre är praktiskt helt möjligt att genomföra en fullständig militär alli-

ansfrihet i en värld av ömsesidigt beroende. Vid utskottets utfrågning av sakkunniga aktualiserades behovet av säkerhets- och försvarspolitiska nätverk i anslutning till detta faktum och samtidigt en betoning av ett nationellt oberoende som en väsentlig del av försvarspolitiken. Som en brist i redogörelsen kan det påtalas att frågan om internationella nätverk respektive nationellt oberoende inte analyseras tillräckligt. Utskottet anser att Finland bör sträva efter att aktivt stärka nätverksbyggandet så att vi såväl under fredstid som i krislägen vid behov kan trygga de resurser vi behöver för den övergripande säkerheten och försvaret genom internationell samverkan.

Samarbetet mellan olika smågrupper och ad-hoc-koalitioner som t.ex. Weimargruppen och Northern Group ökar. Ett system baserat på sådana arrangemang kan vara gynnsamt för Finland. På lång sikt är ett avtalsbaserat och multilateralt system dock stabilare för små stater.

Enligt sakkunniga är det primära problemet inte att EU-ländernas försvarsutgifter minskar beloppsmässigt, utan att utgifterna minskar okoordinerat. Det görs nedskärningar utan koordinering av EU:s gemensamma strategiska prioriteringar. Det ökar osäkerheten i den långsiktiga försvarsplaneringen i Europa. Dessutom minskar det EU:s förmåga att ingripa i försvaret av gemensamma intressen, som t.ex. frihet för internationella transportruttrutter eller eskalerande kriser i närområdet. Särskilt för små länder är t.ex. en fri och ostörd sjöfart och luftfart ett livsvillkor i en ekonomi med ömsesidigt beroende.

Utrikesutskottet betonar att Finlands säkerhetspolitiska omvärld förändras när Förenta staternas uppmärksamhet under de kommande 5–10 åren i tilltagande utsträckning riktas mot Asien. Det inverkar också på hur Nato och dess resurser utvecklas i Europa. Enligt bedömningar förmår EU inte på grund av interna svårigheter på så här kort varsel skapa en trovärdig gemensam säkerhets- och försvarspolitik. Utskottet betonar att Finland i sin egen säkerhetspolitik bör beakta denna utveckling. Utskottet finner det

angeläget att de internationella nätverken stärks i ljuset av denna utveckling.

Nordiskt samarbete

Säkerhetspolitiskt samarbete

Enligt redogörelsen är det naturligt för de nordiska länderna att i en anda av solidaritet bedriva samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Det stödjer en stärkning av de nordiska ländernas roll som internationell aktör samt främjar stabiliteten i Nordeuropa och de nordliga områdena.

En fördjupning av det nordiska samarbetet är i grunden baserad på att säkerhetsintressena i tilltagande utsträckning blir samstämmiga i små och öppna ekonomier som har likartade värderingar och hör ihop territoriellt, eftersom det ömsesidiga beroendet ökar. Särskilt ökningen av de arktiska områdenas ekonomiska och geopolitiska betydelse och främjandet av de nordiska ländernas olikartade men inte sinsemellan motstridiga intressen ger grund för ett utvidgat samarbete. Samarbetet snabbas upp av ekonomiska orsaker, förändringar i Förenta staternas säkerhetspolitiska prioriteringar och de internationella samarbetsarrangemangens ineffektivitet.

Detta samarbete stärks huvudsakligen utifrån rekommendationerna i Stoltenberg rapporten med inriktning på bl.a. Arktis, krishantering, territoriell övervakning och försvarsupphandling. Att samarbetet är politiskt bindande ville man betona genom en nordisk solidaritetsförklaring som antogs 2011 och som täcker in bl.a. cyber- och terroristattacker samt naturkatastrofer. Cybersäkerheten betonas också på annat håll i detta betänkande. På grund av det täta ekonomiska och samhälleliga samarbetet bedömer utskottet att samarbetet ger utdelning särskilt när det gäller frågorna om Östersjön och det arktiska området. Utskottet förhåller sig positivt till att det nordiska datasäkerhetsnätet (CERT) inrättas och vill påskynda ett förtätat samarbete kring stärkning av cybersäkerheten mellan samtliga nordiska myndighetsnivåer. Utskottet anser det viktigt att praktiska hinder för ett fördjupat samarbete inom räddningstjänster elimineras också genom

ändringar i lagstiftningen. Åtgärderna för att stärka samarbetet mellan utrikesförvaltningarna bör fortgå genom att man söker innovativa samarbetsformer bl.a. för samarbetet mellan ambasaderna.

Det nordiska samarbetet inom FN är praktiskt orienterat. Gemensamma ställningstaganden och inlägg har visat sig vara viktiga särskilt när EU inte har förmått uppträda samordnat i frågor som är av betydelse för Finland. Utskottet noterar att Finlands kampanj för en plats i säkerhetsrådet och medlemskapsmålet misslyckades. Vidare förutsätter utskottet att slutsatserna i kampanjrapporten³ blir beaktade när den nya FN-strategin utarbetas.

Det nordiska Östersjösamarbetet bidrar till att genomföra EU:s Östersjöstrategi och den nordliga dimensionen, inklusive att få Ryssland att engagera sig i de gemensamma åtgärderna. Nordiska rådets arktiska samarbetsprogram 2012—2014 är ett politiskt viktigt instrument även i Arktiska rådet. Östersjörådet (CBSS) har befunnit sig i ett brytningsskede under de senaste åren. Finland betonar betydelsen av CBSS för den politiska dialogen på hög nivå. Finlands mål är att främja samordningen av olika slags politikprocesser såsom den nordliga dimensionen, EU:s Östersjöstrategi och Rysslands nya strategi för nordvästra Ryssland. Till CBSS starka sidor hör att det fungerar som ett högnivåforum för politisk debatt om regionala frågor och agerar inom det civila säkerhetsområdet, t.ex. med insatser mot människohandel. Det yppar sig ett bra tillfälle för den typen av satsning på synergier mellan lokala aktörer som Finland eftersträvar när CBSS-ordförandeskapet delvis sammanfaller med Finlands ordförandeskap i Barents euroarktiska råd BEAC (november 2013 till oktober 2015). Också Finska vikens år, som anordnas i samarbete mellan Finland, Estland och Ryssland, infaller 2014.

Militärstrategiskt sett har inga betydande förändringar skett i Arktis. Ryssland och Förenta staterna har kärnvapen där som avskräcknings-

³ International Peace Institute: Assessment of the UN Security Council Elections www.formin.finland.fi

medel i strategiskt syfte. Med tanke på Arktis växande ekonomiska och strategiska roll är det viktigt att de nordiska länderna har ett samarbete inom den här sektorn. Samarbetet tar starkt fasta på relationerna till Ryssland och de övriga kuststaterna bl.a. med avseende på klimatförändringen, miljöskyddet och förvaltningen av naturresurser.

Intresset för nordiskt samarbete ökar. Baltikum är redan med i vissa nordiska projekt. Den inofficiella gruppen Northern Group, som grundades under ledning av Storbritannien, arbetar för samarbete mellan ländernas förmågor och för att driva på gemensamma mål i aktuella frågor bl.a. inom EU. Förenta staterna har länge fört en säkerhetspolitisk dialog (e-PINE⁴) med Norden och Baltikum. Rysslands intresse för det nordiska samarbetets riktning och de relaterade grupperna baserar sig på Nordeuropas och de arktiska områdenas geopolitiska betydelse. Ryssland inrättade forskningsinstitutet RISI i Helsingfors i april 2013. Det är ett tecken på det ökade intresset.

På grundval av redogörelsen och erhållen utredning står det klart att mervärdet av det nordiska utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet har fått ökad tyngd. Det är viktigt att möjligheterna till samarbete utnyttjas mer konsekvent för att stärka Finlands säkerhet. Utskottet instämmer med de sakkunnigas uppfattning att en förätning av det politiska samarbetet mellan de nordiska länderna på lång sikt ökar Finlands säkerhet bl.a. genom att befästa de förebyggande åtgärderna, om ett angrepp mot Finland faktiskt skulle bedömas inverka på de övriga nordiska ländernas reaktioner.

Sveriges ensidiga solidaritetsklausul

Den svenska regeringen gav 2009 med bistånd från sin riksdag en ensidig förklaring att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om ett angrepp skulle drabba ett annat EU-land eller ett nordiskt land och är berett att också ge militärt stöd. Sverige förväntar sig ömsesidiga åtgärder

⁴ Enhanced Partnership in Northern Europe, www.state.gov/p/eur/rt/epine/

också av EU-länderna och de nordiska länderna. Utskottet utfrågade de sakkunniga om förklaringens bakgrund och syften för att kunna bedöma dess verkan på utvecklingen i Finland och Sverige. På grundval av det konstaterar utskottet att syftet med Sveriges solidaritetsförklaring var att klargöra Sveriges säkerhets- och försvarspolitik för utomstående. Samtidigt innebar den att samtliga partier tog avstånd från neutralitetsdoktrinen som fortfarande dröjer kvar i medborgarnas medvetande. Förklaringen har introducerats i den politiska retoriken i stället för neutralitetsklausulen. På så sätt stärks bilden av en aktiv aktör, och samtidigt framhävs Sveriges vilja att också ge Natoländerna Norge och Island militärt bistånd. Förklaringen visar på Sveriges beredskap att aktivt ta del i att generera säkerhet. Den ska öka Sveriges politiska förutsägbarhet som en tillförlitlig partner, och tar öppet fram att Sverige förlitar sig på internationellt bistånd av EU- och Natoländer om landet skulle drabbas av ett angrepp. Bakgrunden är enligt de sakkunniga att erkänna det ömsesidiga beroendet och begränsningarna i de egna förmågorna och en militärpolitisk analys, som anser att Sverige kan råka in i en konflikt endast som en del av en territoriell konflikt. En eventuell konflikt t.ex. inom Östersjöregionen skulle också innebära ett hot mot Sveriges säkerhet och samtidigt behövs svenskt territorium eller luftrum också för att Nato ska kunna försvara Baltikum.

Det försvarspolitiska samarbetet

Det nordiska samarbetet ökar i betydelse av att säkerhets- och försvarspolitiken regionaliseras, att de territoriella säkerhetsintressena framhävs och att de territoriella lösningarna får större effektivitet. Inom EU avancerar man i praktiken genom territoriella smågrupper då en politisk återvändsgränd förhindrar utvecklingen av ett gemensamt försvar. Bedömare hävdar att Nato betraktar det nordiska försvarssamarbetet som ett exempel att ta efter i sin partnerskapsverksamhet. Samarbetet stödjer också samarbetet mellan förmågor inom EU och Nato. Det nordiska samarbetet exempelvis inom luftstridsövningar (Finland, Norge, Sverige), havs-

övervakning i Östersjön och en stridsgrupp (tillsammans med Irland) ger belägg för att samarbetet genererar resultat.

Det finns ett kostnadstryck som motiverar ett försvarssamarbete inte minst mellan små länder då kostnaderna för försvarsteknik går brant uppåt. En översikt över militära utgifter de senaste 30 åren visar att samtliga nordiska länders andel i relation till bnp har sjunkit kraftigt sedan det kalla kriget. Om man jämför kostnaderna 1990—2012 (med 2005 års reala priser) kan det konstateras att försvarsutgifterna har ökat mest i Norge, minskat i Sverige, förblivit oförändrade i Danmark och ökat i Finland.

Det nordiska försvarssamarbetet syftar till att stärka ländernas nationella försvar, studera synergifördelarna och skapa rum för fungerande och effektiva gemensamma lösningar. Varje land beslutar separat om deltagande i respektive samarbetsprojekt, och projekten kan också drivas vidare av en mindre grupp. Det nordiska försvarssamarbetet (Nordic Defence Cooperation, Nordefco) är det smidigaste sättet att utveckla förmågan till samverkan och att göra verksamheten mer kompatibel och kostnadseffektiv. Utskottet ser positivt på att Finland under sitt pågående ordförandeskap i Nordefco har tillfört planeringen långsiktighet och betonat vikten av att samarbetet genomförs. Utöver förmåge-, utbildnings-, övnings- och insatssamarbete omfattar Nordefco utvecklingssamarbete inom det försvarspolitiska och strategiska fältet. Till exempel flygvapnet i Norge, Sverige och Finland övar nästan varje vecka. Det vore enligt utskottets åsikt till fördel om Röda Korset i de nordiska länderna bidrog till utbildningen och övningarna. Det bör främjas aktivt.

Norge, Sverige och Finland har avancerat längst i samarbetet. Danmarks intresse för Nordefco har ökat på sistone. Det är enligt erhållna utredning ett led i Danmarks mer aktiva grepp om försvarssamarbetet i EU och i närområdena. Enligt vissa bedömningar bottnar det i att det bedöms uppstå ett säkerhetsunderskott i Europa när Förenta staterna justerar sina prioriteringar. Detta underskott försöker man fylla med hjälp av samarbete mellan EU och de nord-

iska länderna. Det planerade nordiska samarbetet med övningar i samband med bevakningen av Islands luftrum kan leda till ett tätare samarbete.

Samarbetet kring försvarsmaterielen konkretiseras i områden som upphandlingar, service och underhåll samt logistik. Enligt försvarsutskottet måste man trots den potentiella nyttan samtidigt beakta att länderna kan ha olika tidsplaner för planering och upphandling, att de har varierande industriell infrastruktur och att även prioriteringarna inom försvaret skiljer sig åt. Finland har verkat aktivt för en fördjupning av det nordiska materielsamarbetet. Utrikesutskottet instämmer med försvarsutskottet i att det är av vikt att ett av målen för den period redogörelsen omfattar är att bredda täckningen för det nordiska försvarsindustriavtalet och stärka banden mellan de nordiska länderna.

Det står klart att ett tätare samarbete inte eliminerar skillnaderna mellan de grundläggande säkerhets- och försvarspolitiska lösningarna i de nordiska länderna. Natomedlemskapet utgör hörnstenen i Islands, Norges och Danmarks säkerhetspolitik och försvarslösning. Sveriges solidaritetsförklaring ökade landets engagemang i det internationella samarbetet och som politiskt åtagande bidrar den till att stärka Finlands säkerhet. Det är uppenbart att Sverige ingår i allt starkare internationellt nätverkssamarbete; det visar sig t.ex. i att Sverige deltar i insatsen i Libyen med stridsflygplan från flygvapnet. Engagemanget väntas också få återverkningar på målen för försvarsreformen, som är under beredning. En bedömning av Finlands och Sveriges olika försvarslösningar vid utfrågningen av sakkunniga visar att Finlands och Sveriges geopolitiska ställning har förändrats avsevärt efter att det kalla kriget upphörde. Finland har fortfarande 1 300 kilometer östgräns. Söderut finns nu Nato-landet Estland, vilket förändrar situationen på Finska viken. Under det kalla kriget var Sveriges främsta bekymmer att Warszawapakten kunde befaras stiga iland från Östtyskland, Polen eller Baltikum. Nu är dessa länder medlemmar i Nato.

Med hänvisning till försvarsutskottets utlåtande anser utrikesutskottet att skillnaderna mel-

lan baslösningarna måste beaktas och att tankar på t.ex. en försvarsallians mellan Finland och Sverige inte är realistiska på kort sikt. Det hindrar dock inte en betydande fördjupning av det nordiska försvarssamarbetet. Utskottet betonar vikten av en parlamentarisk debatt när samarbetet stärks. Nordiska rådets temadebatt om utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt samhällets säkerhet i april 2013 tog fram förslag till ett tätare samarbete.

Utrikesutskottet betonar att det nordiska samarbetet kompletterar och stöder stärkningen av Finlands säkerhet både genom EU och genom Nato.

Utrikesutskottet hänvisar till sin tidigare ståndpunkt (UtUB 3/2012 rd) och konstaterar att ett fördjupat nordiskt samarbete i riktning mot militär integration kräver ett betydligt starkare förtroende mellan de nordiska länderna och betydande politiska beslut på det nationella planet, t.ex. för att möjliggöra arbetsfördelning och specialisering.

Utrikesutskottet anser att Parlamentariska kontaktgruppens enhälliga ståndpunkt (15.11.2012) är viktig; där sägs att de avtalsbaserade arrangemang som eventuellt krävs för det nordiska försvarspolitiska samarbetet bör utvärderas. Utskottet finner det angeläget att regeringen utan dröjsmål utarbetar dessa utredningar.

Utrikesutskottet anser att Finland aktivt bör framställa konkreta mål för ett närmare nordiskt samarbete. På så sätt kunde möjligheterna med det nordiska samarbetet utnyttjas bättre i den säkerhets- och försvarspolitiska planeringen.

Samarbete med Nato

Enligt regeringsprogrammet tillhör Finland ingen militär allians, men samarbetar med Nato och bevarar möjligheten att ansöka om medlemskap i Nato. Finland planerar inte att ansöka om medlemskap i Nato under denna regeringsperiod. Vi bedömer ett eventuellt medlemskap i Nato uti-

från våra egna nationella säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Utskottet anser det viktigt att Finland arbetar för att utveckla samarbetet mellan Europeiska unionen och Nato och beaktar Natos betydelse som ett viktigt forum för den europeiska säkerhetspolitiken.

Enligt redogörelsen deltar Finland aktivt i att utveckla Natos partnerskapspolitik och använder också framöver i bred omfattning de verktyg som Nato ger för att utveckla försvarsmaktens kapaciteter. Utskottet betonar att, när Nato förnyar och utvidgar sitt partnerskapssamarbete, bör Finland handla aktivt för att vi ska kunna bevara fördelarna med det nuvarande samarbetet inklusive informationstillgången och inflytandet genom insatsmöten. Med hjälp av Natos planerings- och utvärderingsprocess (PARP) och operativa resurskoncept (OCC) samt genom att delta i Natos snabbinsatsstyrkors (NRF) supplementära verksamhet utvecklar Finland sin samarbetsförmåga och ökar sina möjligheter att delta i militär krishantering. Genom att utveckla den militära samarbetsförmågan får Finland bättre beredskap att ta emot internationell hjälp i en krissituation.

Centrala frågor med tanke på Natos utveckling under den tid redogörelsen täcker är enligt försvarsutskottet den stegvisa utfasningen av de pågående krishanteringsinsatserna (Isaf i Afghanistan och KFOR i Kosovo), resurssamarbetet Smart Defence och utvecklingen av partnerskapen. Asien och Stilla havet har fått en relativt sett ökad tyngd i Förenta staternas utrikes- och säkerhetspolitik, vilket påverkar utvecklingen inom Nato främst därigenom att det accentuerar de europeiska Natomedlemmarnas insatser för att vidmakthålla trovärdigheten hos Natos kollektiva försvar. Efter att ha hört de sakkunniga bedömer utskottet att volymen för Natos krishanteringsinsatser minskar på kort och medellång sikt i och med att alliansens medlemmar fokuserar på att förnya de resurser som förbrukats i Irak och Afghanistan. Också för Finlands del betyder detta att utbildning och övningar betonas när det gäller att upprätthålla och utveckla kapaciteternas förmåga till samverkan. Den ekonomiska situationen i medlemsländerna leder en-

ligt utskottets bedömning till fördjupat samarbete i fråga om utvecklingen av förmågor och resurser.

Nato bedömer att alliansen inte är utsatt för militärt hot i Europa. Enligt försvarsutskottets utlåtande kan det anses sannolikt att ett grundelement i Washingtonfördraget, nämligen försvaret av Natomedlemmarnas territorier, får ökad tyngd jämsides med de senaste årens satsningar på krishantering; medlemsländerna strävar målmedvetet efter att effektivisera och förbättra kompatibiliteten mellan de militära resurserna. Det kollektiva försvarets trovärdighet anses kräva en modernisering av alliansens militära kapacitet.

Utrikesutskottet instämmer i försvarsutskottets ståndpunkt att ett samarbete med Nato på det sätt som utstakats i regeringsprogrammet främjar upprätthållandet och utvecklingen av Finlands nationella försvarsförmåga. Också EU och de territoriella samarbetsformerna följer Natos normer för utvecklingen av resurser och kapaciteter. Med tanke på det konkreta samarbetet ser utskottet det som viktigt att Finlands mål för planerings- och utvärderingsprocessen inom ramen för partnerskapet också i fortsättningen ställs upp så att de stöder målen för försvarsmaktens utvecklingsprogram. Lika så bör Finland på bästa möjliga sätt försöka utnyttja de möjligheter Natoövningarna ger att utveckla kompatibiliteten och kapaciteterna.

Transatlantiska relationer — Förenta staterna

Enligt redogörelsen har Finland ett omfattande bilateralt samarbete med Förenta staterna, och anser det vara viktigt att Förenta staterna fortsätter sitt engagemang för multilateralt samarbete. Utskottet anser det vara ett centralt mål med avseende på att främja Finlands utrikesrelationer och ekonomiska förbindelser att EU och Förenta staterna ingår ett handels- och investeringsavtal. Avtalet kan öppna nya marknader för finländska

företag. Det är av betydelse också för att stärka det politiska samarbetet och förtroendet i större skala. Ett avtal skulle enligt utskottets bedömning medföra en möjlighet till inflytande över utvecklingen i den globala omvärlden, bl.a. genom standarder och normer. Ett fördjupat ekonomiskt partnerskap bedöms få återverkningar på det transatlantiska strategiska partnerskapets roll i de globala maktförhållandena, och särskilt i samband med det ekonomiska partnerskapet i Asien-Stillahavsområdet, Kinas relativa ställning och Rysslands inriktning på det Eurasiska området.

För Finland är det ekonomiskt och säkerhetspolitiskt viktigt att Europa förblir ett intressant samarbetsområde ur Förenta staternas synvinkel. Förenta staterna stöder från sina utgångspunkter säkerhet, stabilitet och välfärd i regionen. Utskottet menar att Finland genom sitt agerande bör stödja denna utveckling aktivt, också genom konkreta samarbetsprojekt.

Kina

Den globala omvärlden förändras när den geopolitiska tyngdpunkten förskjuts från Atlanten till Stilla havet och av de nya globala makternas, framför allt Kinas, frammarsch.

Tack vare den öppna ekonomin och en betydande ekonomisk tillväxt är Kina nu världens näst största ekonomi. Kina är fortfarande lokomotivet för världens ekonomi, trots att tillväxten dämpas. Kampen om naturresurserna har intensifierats och betydelsen av fria sjövägar för transporten av varu- och energiflöden har ökat i betydelse. Sydkinesiska havet korsas årligen av över 40 000 fartyg. Att använda ersättande sjörutten skulle öka kostnaderna betydligt. Den främsta risken i området är att fiskbestånden rasar, inte att det uppstår en militär konflikt. Från Sydkinesiska havet fås årligen sex miljoner ton fisk, vilket motsvarar cirka en tiondel av fångsten i hela världen. Trots sina suveränitetstvister har staterna i området klarat av att samarbeta praktiskt. EU:s och Förenta staternas gemensamma intressen i området gäller främst fri sjö-

fart, hållbar utveckling och gemensamt utnyttjande av naturresurserna. Orosmoment för Finlands del är brott mot upphovsrätten och företagsspionage.

Med tanke på Kinas ledning är tillbakagången i den ekonomiska tillväxten en källa till stor oro eftersom landet har stabilitet i samhället uttryckligen tack vare att levnadsstandarden ökar. I Kina försiggår enligt uppgift till utskottet dagligen över 500 demonstrationer eller upplopp av varierande storlek. Den främsta enskilda orsaken är miljöproblemen. Kina ser ut att bereda sig på en ökad intern instabilitet främst genom att stärka kontrollapparaten. Landet använder enligt tillgängliga uppgifter mer medel för intern säkerhet än för försvaret.

Om tillväxten fortsätter blir Kina nästa decennium ett samhälle med hög inkomstnivå enligt Världsbankens klassificering. Kina är en betydande ekonomisk aktör, inte bara i Asien utan också i Afrika och i Sydamerika. Dessutom är Kina Afrikas största affärspartner. Kina medverkade i BRIC-gruppen (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina) i att besluta om att inrätta en bank som ska konkurrera med Världsbanken. Det ger anledning till oro över att BRIC-länderna — särskilt Kina och Ryssland — i fortsättningen allt tydligare ska driva sin egen agenda i de internationella politikfrågorna.

I Kinas utrikespolitik väntas enligt uppgift till utskottet inga betydande förändringar i och med den nya ledningen. Kinas relation till Ryssland och Indien är krävande. Men Kina har inget intresse av att tvisterna utvecklas till kriser. Det väsentliga för Kina är att säkerställa den stabilitet i omvärlden som behövs för den ekonomiska tillväxten.

Grannskapet mellan Ryssland och Indien är en av förklaringarna till Kinas militära upprustning. Kinas militära utgifter ökar med över 10 procent och de utgör ca 8 procent av världens militära utgifter (Förenta staternas andel är 41 procent). Kina stärker särskilt sin militära kapacitet till havs. De första officiella uppgifterna om arméns storlek kom först i april 2013. Enligt

SIPRI⁵ är Kina världens femte största exportör av konventionella vapen (2008—2012). Över hälften av vapnen exporterades till Pakistan. I februari 2013 ordnades en strategisk samarbetskongress för Kina och Afrikanska unionen i Peking. Kongressen fokuserade på fred och säkerhet och på utveckling av internationellt samarbete. En central fråga är om Kinas växande självkänsla och förmåga att inta rollen som en ekonomisk-politisk motkraft till Förenta staterna också leder till en militär motsättning.

I Kinas omvärld ingår flera spänningar, och kriser i anslutning till dem kan äventyra stabiliteten i östra Asien och även längre bort: de territoriella tvisterna på Öst- och Sydkinesiska havet, Taiwanfrågan och Nordkorea. Med avseende på den ekonomiska utvecklingen är det väsentligt för Kina att förhållandena på Koreahalvön är så stabila som möjligt. Att den nuvarande situationen fortgår (s.k. status quo) är också lämpligt för Kina. Det är angeläget för Kina att stödja Nordkoreas maktapparat för att grannlandets strukturer inte ska rasa samman. Alliansen med Nordkorea är enligt expertisen formell. Situationen på Koreahalvön bedöms förbli relativt stabil trots retoriken och eventuella nya nordkoreanska provokationer. Mer oroväckande än den akuta situationen är utvecklingen på längre sikt, dvs. Nordkoreas starka satsning på att utveckla sitt kärnprogram.

Kinas stabilitet och ekonomiska tillväxt är viktiga för Finland. Utskottet konstaterar att det kinesiska samhällets välfärd och stabilitet på lång sikt kan främjas genom utveckling av demokratin, men också genom miljösamarbete.

Utrikesutskottet vill betona att EU och Finland bör eftersträva att engagera Kina i internationellt samarbete. Kina måste vara en del av de framtida lösningarna. Stabiliteten i Kina kan stödjas ge-

⁵ Stockholm International Peace Research Institute, www.sipri.org

nom att främja rättstats- och demokratiutvecklingen.

Utvecklingen av Finlands försvar

Finlands säkerhetspolitiska omvärld är enligt redogörelsen stabil. I sitt utlåtande (FsUU 4/2013 rd) anser försvarsutskottet det inte sannolikt att det sker några väsentliga förändringar under den period redogörelsen täcker. I en globaliserad värld ger dock kriser och störningssituationer globala återverkningar och om försvarsförmågan en gång väl har trappats ned kan den inte snabbt ersättas. Utrikesutskottet instämmer i det som sägs i redogörelsen om att det för att upprätthålla en försvarsförmåga som grundar sig på planering och utveckling på lång sikt behövs riktlinjer från statsledningen som sträcker sig över flera regeringsperioder.

Enligt redogörelsen är utgångspunkten för det militärt alliansfria Finlands försvarsstrategi fortsatt att försvara hela landet med hjälp av ett försvarssystem som bygger på allmän värnplikt. Det primära målet för försvarsförmågan är att bilda en förebyggande tröskel för användningen av militära maktmedel och för hot om sådana. Försvarsutskottet behandlar i sitt utlåtande försvarsreformen ur ett brett perspektiv, bl.a. inrättandet av lokala trupper som ska stärka det lokala försvaret vid sidan av de operativa och territoriella trupperna. Utrikesutskottet lyfter fram de negativa effekterna av att repövningarna för reserven minskas och konstaterar att det under nästa regeringsperiod bör vara en klar målsättning att antalet dagar i fält för beväringar, antalet repetitionsövningar för reserven, antalet flygtimmar inom flygvapnet och antalet dagar till sjöss inom marinen återställs till en tillräckligt hög nivå. Försvarsutskottet förutsatte i sitt utlåtande att regeringen säkerställer att försvarssystemet fungerar under perioden efter 2015, eftersom försvarsmaktens möjligheter att fullgöra sina lagfästa uppgifter även på 2020-talet måste garanteras. I likhet med försvarsutskottet anser utrikesutskottet att de omfattande utmaningar som 2020-talets försvar ställs inför kräver att be-

redningen inleds under den pågående valperioden.

En av de största utmaningarna när det gäller att utveckla det militära försvaret är enligt försvarsutskottet nivån på försvarets budgetramar efter 2015. Ramarna avgör vilken nivå försvarskapaciteten kan utvecklas till. I redogörelsen ingår en uppskattning som gjorts vid försvarsförvaltningen och som visar att tilläggsbehovet i synnerhet för att upprätthålla kapaciteten är cirka 50 miljoner euro år 2016 och ökar stegvis till 150 miljoner euro fram till år 2020 utöver indexjusteringarna. Försvarsutskottet menar att redogörelsens försvarspolitiska linjer kräver den tilläggsfinansiering som försvarsförvaltningen föreslår. Enligt de sakkunniga som försvarsutskottet har utfrågat måste de grundläggande försvarslösningarna oundvikligen omvärderas om den tilläggsfinansiering som riktlinjerna i redogörelsen kräver inte anslås. Finlands försvarsindustriella omvärld befinner sig i en brytningsperiod vars verkningar också sträcker sig till den militära försörjningsberedskapen. För Finlands del är åtstramningen av finansieringen en av förändringsfaktorerna. Enligt redogörelsen går cirka en tredjedel av de anslag som anvisats det militära försvaret till utgifterna för materiell beredskap. Enligt utredning till försvarsutskottet kommer den krympande utgiftsramen dock att medföra allvarliga utmaningar för upphandlingen och upprätthållandet av materielen redan efter 2015. I detta läge accentueras vikten av internationellt materielsamarbete och alternativa lösningar, t.ex. förlängning av vissa systems livslängd och upphandling av begagnad materiel, men det räcker sannolikt inte för att lösa de grundläggande svårigheterna.

Försvarsutskottet anser det vara en allvarlig brist att redogörelsen saknar riktlinjer för försvarsindustrins framtid, trots att riksdagen upprepade gånger förutsatt det. Utskottet menar att frågorna kring försvarsmateriel borde ha behandlats mer utförligt i redogörelsen med tanke på planerna på att lagstiftningsvägen öppna den europeiska marknaden för försvarsmateriel, kraven på minskade försvarsanslag, det ökande internationella samarbetet och de tekniskt allt mer

komplicerade och dyrare vapensystemen och försörjningsberedskapen.

Utöver finansieringsramen för försvaret måste flera viktiga vägval som kräver politisk styrning göras i fråga om materiell utveckling av försvarsförmågan. På medellång sikt, till och med början av 2020-talet, föråldras en betydande del av den centrala materialen för de viktigaste trupperna inom alla försvarsgrenar och kapaciteten sjunker under den nivå som uppgifterna kräver. På lång sikt, fram till mitten av 2020-talet i fråga om sjöförsvaret och fram till utgången av 2020-talet i fråga om luftförsvaret, blir det en synnerligen stor utmaning att upprätthålla kapaciteten. Utskottet anser att de förändringar som sker i krigföringen måste beaktas när Finlands försvarssystem utvecklas. Det blir allt viktigare att skydda vitala samhällsfunktioner och detta måste också beaktas i det militära försvaret. Verkställandet av försvarets lagfästa uppgifter kräver bl.a. att tillräckliga resurser anvisas för att upprätta ett fullödigt cyberförsvaret.

Försvarsutskottet konstaterar att riktlinjerna för hur försvarsmaktens centrala kapaciteter ska ersättas förutsätter en grundlig beredning, inklusive parlamentarisk beredning.

Försvarsutskottet förutsatte i sitt utlåtande att regeringen säkerställer att försvarssystemet fungerar under perioden efter 2015, eftersom försvarsmaktens möjligheter att fullgöra sina lagfästa uppgifter även på 2020-talet måste garanteras. Till följd av den allmänna försämringen av den ekonomiska situationen och osäkerheterna är det enligt redogörelsen för närvarande inte möjligt att i förutseende mån ändra utgiftsramarna. Utrikesutskottet instämmer i försvarsutskottets ståndpunkt att beakta de behov som sammanhänger med balanseringen av statsfinanserna och konstaterar att de omfattande utmaningar som 2020-talets försvar ställs inför kräver att beredningen inleds under den pågående valperioden.

Utrikesutskottet hänvisar till försvarsutskottets utlåtande och anser att man under nästa regeringsperiod måste utforma en exceptionellt viktig och långsiktig politisk strategi för att utveckla försvars-

makten och ersätta försvarsgrenarnas kapaciteter. Det är enligt utskottet nödvändigt att den nya regeringen och riksdagen i början av nästa valperiod har tillgång till breda och djupa insikter i de utmaningar försvaret ställs inför på lång sikt och i hur vi kan svara på utmaningarna.

Utrikesutskottet förutsätter att ett fungerande försvarssystem säkerställs under perioden efter 2015 för att försvarsmaktens möjligheter att fullgöra sina lagfästa uppgifter även på 2020-talet ska kunna garanteras.

Krishantering

Ett övergripande deltagande i internationell krishantering är enligt redogörelsen en central del av Finlands säkerhets- och försvarspolitik. Utskottet instämmer i den synpunkten. Utifrån utfrågningen av sakkunniga står det klart att konflikterna har fått betydligt större inverkan på Finlands säkerhet i och med det ökade ömsesidiga beroendet.

Framstegen i nedrustningsfrågorna inverkar på krishanteringen. År 2012 sjönk enligt SIPRI de anslag som användes för militära utgifter i sin helhet för första gången sedan 1998. Utskottet finner det positivt att Finland har varit aktivt inom nedrustning och vapenkontroll. I fråga om bekämpningen av massförstörelsevapen och konventionella vapen fortsätter arbetet med nedrustning och vapenkontroll för att upprätthålla tidigare åtaganden och ingå nya åtaganden globalt och regionalt. Som det konstateras i redogörelsen framskrider arbetet långsamt och det är möjligt att vissa normer försvagas.

Utskottet hyser oro för att risken för en spridning av kärnvapen ökar. Fallen Nordkorea och Iran visar att det internationella samfundet måste kunna intensifiera sina aktiviteter i denna fråga. Genom att ha hand om förberedelserna för konferensen om att främja en zon fri från massförstörelsevapen i Mellanöstern har Finland möjligheter att bidra till insatserna för att förhindra spridning av massförstörelsevapen och för

att främja vapenkontrollen i vidare bemärkelse. För att icke-spridningsfördragets samtliga delområden ska främjas och spridningen av massförstörelsevapen förhindras måste det internationella samfundet vara engagerat, och det måste finnas samarbetsstrukturer som Finland har åtagit sig att stärka och effektivisera. Vapenkontrollen tog ett steg framåt när ett internationellt vapenhandelsavtal antogs av FN:s generalförsamling i april 2013. Finland hade verkat aktivt för vapenhandelsavtalet ända sedan 2006 tillsammans med de andra initiativtagarna, de nordiska länderna, EU:s och FN:s medlemsländer samt icke-statliga organisationer. Finlands avtalspolitik i fråga om vapenkontroll och nedrustning bygger på samlad prövning. När det gäller att tillträda konventionen om klustervapen konstaterar utskottet att det enligt regeringens redogörelse för närvarande inte har skett sådana förändringar i omständigheterna som skulle göra det möjligt för Finland att ansluta sig till fördraget. Finland följer upp och utvärderar avtalsprocessen och stöder konventionens mål och strävandena att få till stånd en universell konvention samt deltar i genomförandet genom humanitär minröjningsverksamhet.

Krishanteringens står inför betydande utmaningar. Att centrala aktörer inom det internationella samfundet, såsom Förenta staterna, Kina och Ryssland, ser olika på ingripande i konflikter fördröjer beslutsfattandet särskilt inom FN:s säkerhetsråd. Syrien är ett aktuellt exempel. Det är problematiskt också med avseende på FN:s prestige eftersom dess främsta uppgift är att upprätthålla fred och säkerhet. Principen om skyddsansvar, som antogs 2005, är på väg att bli föremål för politiska tvister. Förenta staternas vilja att medverka har minskat av politiska och ekonomiska orsaker. Detsamma gäller flera andra västländer. Utvecklingen mot dyrare teknik bedöms höja tröskeln för små stater att delta. Samtidigt syns inga tecken på ökat ansvarstagande hos tillväxtstater som Kina eller Indien. Dessa faktorer sammantaget är enligt utskottets åsikt på väg att leda till en oroväckande situation inom krishanteringens.

Verkningarna av att delta i krishanteringens bör absolut utvärderas utifrån en samlad bedömning på förhand och i efterhand. Det förutsätter att bedömningen bättre tar hänsyn till att konflikterna har ändrat karaktär och att de är komplexa. De flesta konflikterna är nationella. Att identifiera de medverkande blir svårare med ett tilltagande antal icke-militära aktörer och icke-militära metoder. En bedömning av ISAF-truppernas⁶ tidigare kommandör general McChrystal visar på svårigheterna med krishanteringens t.ex. i Afghanistan. Först frågade vi "Var finns fienden?", sedan "Vem är fienden?" och slutligen "Varför är de fiender?"

Utskottet uttrycker oro över att civila används som redskap i krig. Våldtäkter används i tilltagande utsträckning som redskap vid krigföring. Utskottet vill betona att Finland också i fortsättningen verkar aktivt för att särskilt kvinnors och barns rättigheter ska respekteras i krisituationer. Offrens ställning måste vara föremål för seriös uppmärksamhet och det gäller i synnerhet barn. I och med att omvärlden snabbt förändras har utvecklingen av den humanitära rätten och respekten för den blivit bristfällig. Utskottet vill betona att det humanitära biståndets oberoende måste respekteras i alla lägen. De icke-statliga organisationernas roll vid fredsmäklning har lyfts fram i och med de komplexa konflikterna och utskottet anser det viktigt att organisationerna ges stöd. Det är enligt expertisen väsentligt för framgång i fredsmäklning att de religiösa ledarna och stamledarna i konfliktområdena deltar i fredsprocesserna.

Den allt mer tekniska krigföringen med bl.a. obemannade flyg innebär tillsammans med mångfalden av konflikter att krishanteringens blir mer komplicerad. Framgång i förebyggande insatser och krishantering kräver en kritisk bedömning av bristerna i tidigare insatser och ett mer systematiskt internationellt samarbete. Utskottet har i sina tidigare ställningstaganden (UtUB 3/2012 rd) efterlyst t.ex. en bedömning av bak-

⁶ International Security Assistance Force är en multinationell krishanteringsinsats i Afghanistan. Den leds av Nato och har mandat från FN.

grundsfaktorerna till händelserna i Mali för att det ska gå att ta lärdom av erfarenheterna.

En framgångsrik krishantering måste ses som en helhet: från utvecklingsinsatser till militär krishantering. Det kräver att myndigheterna bereder de nationella riktlinjerna för olika sektorer i tätt samarbete för att det ska bli konsekvens i betoningarna. Till exempel beredningen av de mänskliga rättigheterna och FN-strategierna skulle ha kopplats bättre till redogörelseprocessen innehållsmässigt och tidsmässigt. Enligt erhållen utredning finns det en risk för att riktlinjerna och redogörelsens mål inte är samstämmiga. Heltäckande förberedelser kräver också flexibilitet och ett bredare perspektiv på resursfördelningen. Utskottet har föreslagit för övervägande att det inrättas en stabiliseringsfond för kontinuiteten i utvecklings- och säkerhetsfrågor. Fonden ska förvaltas av flera olika ministerier (UtUB 13/2010 rd). Utskottet vill påskynda genomförandet med hänvisning till målet om konsekvens och stöd för bräckliga stater i regeringsprogrammet.

Finlands deltagande bör beredas så att vår insats bättre förenar civil och militär kompetens, om möjligt samtidigt och från början av operationerna. När konflikter och insatser ändrar karaktär bör Finland fördjupa det nationella samarbetet mellan olika aktörer och bedöma och evaluera formerna för deltagandet. Specialkompetens och tillhandahållande av specialkapaciteter kan vara av stor betydelse för hur krishanteringsoperationerna verkställs och vilken effekt de får.

Utrikesutskottet konstaterar att dess krav (UtUB 9/2010 rd) på en övergripande strategi med mål för krishanteringen utifrån regeringsprogrammet i början av regeringsperioden inte har uppfyllts under denna regeringsperiod. Utskottet anser det vara en otillfredsställande situation med avseende på planmässighet och resursanvändning. Vidare anser utskottet att förslaget fortfarande är viktigt och föreslår att riktlinjer dras upp under nästa regeringsperiod. De bör omfatta uppgifter om de fortsatta planerna för planera-

de och pågående civila och militära insatser, om deltagande i EU:s stridsgrupper och om engagemang i verksamhet som kompletterar Natos NRF (NATO Response Force).

Civil krishantering

Enligt redogörelsen är Finlands mål i de civila krishanteringsoperationerna 150 finländska experter. Den faktiska nivån är för närvarande färre än 100 experter. Utrikesutskottet har konsekvent betonat att civil krishantering ska ges högsta prioritet när konfliktsituationen tillåter det. Civil krishantering ska ha en betydligt starkare ställning än för närvarande när det gäller att förhindra och hantera konflikter, och i synnerhet när det gäller eftervården. Internationella undersökningar visar att det leder till mer hållbara lösningar om man arbetar integrerat och låter civila komponenter ingå redan i planeringen av insatserna. För större effektivitet betonar utskottet vikten av att kvinnor deltar i krishanteringen och fredsförhandlingarna enligt FN:s resolution nr 1325.

Det är ett viktigt mål att utveckla krishanteringsförmågan genom att delta i multinationella utbildningar och övningar anordnade av EU, FN samt Nato och dess medlems- och partnerskapsländer. Som ett led i att stärka det nordiska samarbetet faller det sig naturligt att söka gemensamma projekt inom ramen för krishanteringen där gemensamma resurser kan utnyttjas.

Den omvärld där personalen inom den civila krishanteringen verkar blir farligare och mer krävande. Utskottet betonar att säkerheten för experterna inom den civila krishanteringen måste förbättras. I redogörelsen konstateras det på goda grunder att kraven på den civila krishanteringsberedskapen ökar när det gäller utrustning och logistik i takt med att omvärlden blir alltmer krävande. Utskottet konstaterar att detta ökar kostnaderna för att sända ut experter.

Utskottet stödjer målet att Finlands högkvalitativa sakkunskap i frågor som gäller polisverksamhet, rättsstatsprincipen, gränsförvaltning samt mänskliga rättigheter och jämställdhet betonas i deltagandet i civil krishantering också i

fortsättningen. För närvarande kommer över 50 procent av experterna från inrikesministeriets förvaltningsområde. Utskottet finner det angeläget att poolen av experter utvidgas enligt behov bl.a. inom miljöfrågor och barnens rättigheter. Av experterna inom den civila krishanteringens är ca 40 procent kvinnor.

De främsta utmaningarna för de finländska förmågorna är tillgången på utbildad personal och tillräckliga resurser för att upprätthålla nivån på deltagandet. För att stärka den finländska kapaciteten för civil krishantering bör möjligheterna inom de icke-statliga organisationerna kartläggas och registreras mer systematiskt i enlighet med utskottets tidigare förslag. Utskottet anser det värt att överväga att ta med personer som har tjänat i fredsbevarande uppdrag i den civila krishanteringens med större effektivitet.

Utrikesutskottet anser att Finland bör stärka sitt deltagande i civil krishantering genom att anvisa tillräckliga resurser för verksamheten och genom att utveckla de nationella förmågorna innovativt och i samarbete med frivilligorganisationerna. Genomslagskraften bör förbättras genom att man mer aktivt åtar sig sådana ledningsuppdrag inom civila krishanteringsinsatser där det finns möjligheter till större inflytande, t.ex. när det gäller att förbättra kvinnors ställning och förebygga våld mot kvinnor och barn.

Militär krishantering

Enligt redogörelsen deltar Finland i den militära krishanteringens (med stöd av lagen om militär krishantering 211/2006) i enlighet med de utrikes- och säkerhetspolitiska målen på en nivå som motsvarar Finlands långvariga engagemang för att upprätthålla och utveckla fred och stabilitet och som beaktar att Finland under flera årtionden har gjort betydande insatser inom militära krishanteringsoperationer.

Försvarsmaktens internationella center (PVVK) anordnar årligen internationella utbildningar som är öppna för EU-, Nato- och partnerskapsländerna. PVVKV samarbetar också med Nato. Att utöka utbildningen såväl inom opera-

tionerna som i Finland passar enligt utskottets uppfattning bra ihop med Finlands nuvarande krishanteringsprofil. Försvarsutskottet konstaterar att utbildningen har intagit en synligare roll i Finlands deltagarprofil, vilket motsvarar målen i de tidigare redogörelserna. Det ger möjligheter att stödja ländernas säkerhetsstrukturer på ett mer hållbart sätt. Genom utbildning kan vi främja våra allmänna mål såsom de mänskliga rättigheterna, kvinnornas ställning, skydd för barn och samarbetet mellan det civila och det militära. Utskottet anser det viktigt att Finland främjar dessa mål aktivt också i EU, inklusive fler kvinnor i ledningen för krishanteringsuppdrag.

Utrikesutskottet vill i likhet med försvarsutskottet och finansutskottet lyfta fram att krishanteringens måste ges tillräckligt stora resurser. En av försvarsmaktens lagfasta uppgifter är att delta i internationell militär krishantering, och tillräckliga resurser måste reserveras för detta. Beslut om medverkan fattas alltid på nationell nivå och det främsta kriteriet för medverkan i en krishanteringsinsats måste vara att de tillgängliga resurserna tillåter ett relevant bidrag till en lösning av krisen. Utskottet påpekar att nivån på anslagen för krishanteringens sjunker kraftigt i ramarna den kommande ramperioden. Det är inte i konsekvens med att man vill hålla deltagandet på en så hög nivå som möjligt och att man vill stärka planmässigheten. Också s.k. beredskapsanslag räknas in. Att finansiera fortsättningen på pågående insatser med tilläggsbudgetar är inte hållbart på längre sikt.

Utrikesutskottet instämmer med försvarsutskottet i att arbetet med att ta fram stöd tjänster och andra tjänster för tiden under och efter krishanteringstjänstgöring bör fortgå.

Utrikesutskottet påpekar att deltagandet i militär krishantering är en lagstadgad uppgift för försvaret. Det bör återspeglas i tillräckliga resurser och starkare planmässighet. Utskottet anser att fler utbildningsinsatser är en god prioritering också i fortsättningen.

Utrikesutskottet förutsätter att ett mål med utvecklingen av den militära kris-

hanteringen är att ett nationellt program för krishanteringsveteraner utarbetas.

7. Utvecklingen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

Utrikesutskottet hänvisar till ståndpunkterna i sitt betänkande UtUB 3/2012 rd och lyfter fram de mest relevanta iakttagelserna.

Mål och betydelse för EU:s utrikespolitik

I sina yttre förbindelser har EU inte fullt ut förmått omsätta sin potential i inflytande. Unionen har en omfattande metodarsenal och i ljuset av medlemsländernas historia är dess globala know-how unikt, men de yttre förbindelserna präglas av avsaknaden av ett gemensamt mål. Verksamheten är i hög grad reaktiv och har framför allt på senare tid varit underkastad styrning från enskilda medlemsländer.

Finanskrisen har betydande verkningar på EU:s yttre förbindelser. De interna motsättningarna har förstärkts och samarbetet präglas av en reserverad hållning. Utskottet menar att det är av avgörande betydelse för effektiviteten i den gemensamma verksamheten att förtroendet återställs. Det avgörande är om medlemsländerna är villiga och beredda att gå in för en mer enhetlig utrikes- och säkerhetspolitik. Besluten är väsentliga för EU:s yttre trovärdighet. Ett sätt att stärka EU:s trovärdighet är att verkställigheten av besluten planeras och följs upp. Det är väsentligt för EU:s trovärdighet att de uppställda värderingarna iakttas också i medlemsländerna och i unionens institutioner.

Utskottet betonar den ekonomiska tillväxtens betydelse som bas för säkerheten. Endast ett starkt och välmående EU kan förbättra säkerheten i medlemsländerna. Den ekonomiska och politiska omställningen i världspolitiken betonar betydelsen av EU med sin samordnade politik och sin konkurrenskraft, då även stora medlemsstaters relativa tyngd minskar. EU:s expansion och grannskapspolitik förblir viktiga också med avseende på att trygga stabiliteten i Europa. Geografin har inte förlorat sin betydelse i globaliseringens tidevarv.

Utskottet understryker att finanskrisens inverkan på medlemsstaternas samhällsstabilitet måste tas på allvar. Ökad instabilitet står i konflikt med EU:s centrala mål att skapa stabilitet i Europa genom att stärka det ömsesidiga beroendet.

Utskottet anser att emfas på demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen fortsatt bör vara ett viktigt inslag i EU:s yttre åtgärder. Men vi måste utvärdera verksamheten och lära oss av våra erfarenheter, t.ex. av politiken innan den arabiska våren.

Syftet med de institutionella reformerna inom ramen för Lissabonfördraget var att effektivisera beredningen, ledarskapet, genomförandet och den yttre representationen inom utrikespolitiken. I praktiken har det ändå inte gått så. Utskottet förutsätter att Finland är aktivt i Europeiska utrikestjänstens halvtidsutvärdering och beaktar utskottets ställningstaganden i beredningen (UtUB 3/2012 rd).

En samlad strategi för yttre förbindelser

EU bör sikta på en samlad strategi för yttre förbindelser, där politikområdena kombineras till stöd för varandra: hållbar utveckling, miljö, mänskliga rättigheter, handel och säkerhet. EU:s inrikespolitik och de inrikespolitiska besluten och transfereringarna påverkar de yttre åtgärderna och verksamhetsmöjligheterna, t.ex. inom sektorerna energi, miljö, jordbruk och rättsliga och inrikes frågor.

Enligt de sakkunniga ser EU:s yttre förbindelser ut att utvecklas i en mer strategisk riktning. Det är bra att Finland — tillsammans med Sverige — har tagit initiativ till att utveckla EU:s säkerhetsstrategi. Utskottet betonar att innehållet bör bestämma inriktningen. Strategins form är inget självändamål. Finland bör försöka få i gång debatt med stöd av likasinnade länder för att fortsätta med arbetet på en gemensam strategi, t.ex. genom att skissera upp några mål för innehållet som man kan få uppbackning för från de centrala länderna. Ett sådant mål kan vara t.ex. att det arktiska området och Östersjöpolitiken utvecklas därhän att EU på ett hållbart sätt kan

utveckla deras möjligheter och tackla utmaningarna i sammanhanget.

Strategiska partner, mänskliga rättigheter och sanktionspolitik

Utrikesutskottet har efterlyst en utveckling av EU:s strategiska partnerskap (UtUB 3/2012 rd). Förändringar håller på att ske i den globala maktbalansen och då framstår strategiska partnerskap som allt viktigare. De framväxande ekonomiernas roll i globalhanteringen kräver att EU gör en bedömning av dessa partnerskap. Det gäller för EU att precisera sina globala prioriteringar och särskilt hur partnerskapsländerna kan bidra till och stödja måluppfyllelsen.

EU bör tillsammans med respektive strategiska partner bättre identifiera de gemensamma politiska eller ekonomiskt strategiska intressena. Samarbete bör ske med alla länder men det finns en gräns för hur många de strategiska partnerna kan vara. För EU är Ryssland, Förenta staterna och Kina viktiga. EU bör anlägga en mer realistisk syn på vilka ländernas intressen är i partnerskapen.

Utskottet hänvisar till sin tidigare ståndpunkt till en utveckling av EU:s politik för mänskliga rättigheter (UtUB 3/2012 rd, 1/2010 rd) och konstaterar att EU:s strategi för mänskliga rättigheter kräver konkreta prioriteringar och en konsekvent EU-interna människorättspolitik. Värdebaserad styrning, särskilt inom politiken för mänskliga rättigheter kan ge politiken gentemot omvärlden större genomslagskraft.

Med beaktande av målen för EU:s utrikespolitik och utifrån de erfarenheter som sanktionspolitiken gett bör man försöka gå in för en mer övergripande dialog med utfästelse om samarbete när utvecklingen framskrider (enligt en "mer för mer, mindre för mindre"-princip). EU:s sanktionspolitik behöver enligt utskottets mening ses över för att målen och genomförandet ska få större tyngd.

Prioriteringar för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

Förenta staternas stärkta strategiska fokusering i Asien och Stilla-havsområdet och den politiska

viljan att förskjuta det territoriella säkerhetsansvaret till Europa innebär att Europa måste ta mer ansvar för sin egen säkerhet. EU bör kunna tackla de utmaningar som den breda säkerheten i Europa står inför. EU:s inflytande och funktionsförmåga bör säkerställas i tillräcklig och förutsägbar utsträckning för att EU:s intressen ska kunna försvaras globalt. När anslagen skärper blir ett utvecklat samarbete den enda ändamålsenliga lösningen.

Om kapaciteten utvecklas, används och fördelas (pooling & sharing) gemensamt kan det underlätta för långsiktiga lösningar för att åtgärda brister i kapaciteten, påpekar utskottet.

Syftet med solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget (artikel 222) är att stärka unionens och medlemsländernas samarbetsmöjligheter vid bekämpningen och kontrollen av icke-statliga hot. Solidaritetsklausulen gör unionens verksamhet mer förutsägbar och ökar medlemsstaternas förmåga att hantera krissituationer och använda redan existerande redskap med större effektivitet. Utskottet har regelbundet påskyndat verkställandet av solidaritetsklausulen och noterar med tillfredsställelse att ärendet nu är under beredning och de regler om verkställighet som klausulen förutsätter ska bli stadfästa i EU före utgången av juni. När genomförandet övervägs bör man bedöma vilken typ av bistånd som kunde fås om Finland drabbas av en krissituation men också hur vi vid behov kan bistå andra medlemsländer. Finland kan genom aktiva insatser påverka andras beredskap att bistå.

En ömsesidig biståndsförpliktelse avspeglar strävan efter att förtäta säkerheten inom EU. Målet är inte att skapa ett gemensamt försvar. Utskottet hänvisar till sina tidigare ställningstaganden om klausulens betydelse och konstaterar att klausulen för sin del stödjer möjliggörandet av kapaciteter och försvarssamarbete.

Utrikesutskottet förutsätter liksom försvarsutskottet att statsrådet informerar riksdagen om målen för den arbetsgrupp som ska kartlägga behoven av ändringar i lagstiftningen till följd av solidaritetsklausulen och stöd- och biståndsskyldig-

heten samt även informerar om hur gruppens arbete framskrider.

Finlands agerande inom EU

EU går allt tydligare mot differentierad integration. Utskottet hänvisar till sin tidigare ståndpunkt (UtUB 3/2012 rd) och menar att ett permanent strukturerat samarbete erbjuder en användbar mekanism för att utveckla de militära resurserna. Utskottet har sett det som viktigt att det permanenta strukturerade samarbetet är öppet för alla medlemsstater som uppfyller kriterierna. Samtidigt har praktiska framsteg gjorts tack vare att utvecklingen tillåtits gå i olika takt (Schengen).

Finland ska ha som centralt mål att våra nationella utrikespolitiska intressen fullföljs antingen bilateralt eller på EU-nivå. Vi bör bedöma hur effektiva och lämpliga olika verksamhetsformer är för att driva på våra intressen. När man ska välja mellan olika verksamhetsformer bör infallsvinkeln vara långsiktig och konsekvent. Beträffande innehållsfrågor måste vi beakta de långsiktiga målen för utrikespolitiken, EU och åtgärder för att förbättra effekterna av de gemensamma aktiviteterna. Finlands säkerhet och inflytande har en fast koppling till de nordiska länderna, EU och mer omfattande transatlantiska strukturer.

Den s.k. Weimargruppen arbetar särskilt för utveckling inom tre områden: militär förmåga, samarbete och gemensamma projekt samt samarbetet mellan EU och Nato. Utskottet ser positivt på Finlands aktivitet gentemot gruppen särskilt vid förberedelserna för Europeiska rådets möte i december 2013.

Utrikesutskottet har förutsatt att statsrådet 2012 lämnar utskottet en utredning om Finlands strategi för hur EU:s utrikes- och säkerhetspolitik bör utvecklas och våra nationella intressen kan tillvaratas genom samarbete i olika former med hänsyn till utrikesutskottets ståndpunkter. Utskottet anser det viktigt att denna riktlinje kompletteras i redogörelsen men också i den EU-redogörelse som lämnas till riksdagen våren 2013.

De framtida utvecklingsmålen — Europeiska rådet december 2013

Europeiska rådets möte i december 2013 med fokus på en gemensam säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) innebär enligt utskottets mening en betydande möjlighet för att påskynda och konkretisera ESFP. Det bör uppmärksammas att medlemsländernas befogenheter för första gången tas upp till gemensam debatt tillsammans med kommissionens ansvarsområden inre marknad, industri och forskning. Dessa frågor anknyter också till innovation och tillväxtpolitik, bägge viktiga frågor för ekonomin. Avsikten är att fokusera på tre områden: utveckling av ESFP, utveckling av den militära förmågan samt försvarsindustrin och försvarsmarknaden.

Europeiska rådet kan tillföra ett mervärde särskilt för den strategiska styrningen på längre sikt. Utskottet vill betona att Finland redan länge har varit aktivt i utvecklingen av ESFP och förutsätter att Finland också arbetar aktivt för att mötet ska bli framgångsrikt. Det står klart att beslutet om försvaret är krävande eftersom de betraktas som ett kärnområde för den statliga suveräniteten. Med avseende på Finland liksom övriga EU-länder bör samarbetets betydelse dock bedömas i relation till det mervärde som kan utvinnas ur EU-samarbetet.

Utskottet betonar att medlemsländerna bör förbinda sig politiskt till att utveckla ESFP inklusive militär och civil krishantering och uppställa mål för den på längre sikt. Det mest centrala är dock enligt utskottet att samarbetet kring förmågorna förs vidare. Europeiska rådet bör främja konkreta "flaggskeppsprojekt" (t.ex. sjösäkerhet, obemannade flyg, cybersäkerhet, rymd). En praktisk möjlighet är, enligt en utredning som utskottet har tagit del av, att utnyttja bidrag från kommissionen för att utveckla kapacitet för många syften. Det är en adekvat strävan. Vid behandlingen av det meddelande om försvarsindustrin och försvarsmarknaden som bereds av kommissionen bör den finländska industrins konkurrenskraft säkerställas genom åtgärder för att skapa en rättvis försvarsmarknad.

Det konstateras i redogörelsen att förväntningarna om ett europeiskt ledarskap ökar inom

den militära krishantering. Det ökar betydelsen av förmågesamarbetet. Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att en utveckling av EU:s krishantering ökar EU:s trovärdighet som global aktör. Mervärdet av EU baserar sig på dess mångsidiga metodarsenal och synergifördelarna bör utnyttjas fullt ut i krisområden. Utöver civil krishantering vill utskottet lyfta fram vikten av att förebyggande arbete och fredsmedling mer konsekvent kopplas samman med EU:s krishanteringspolitik.

Försvarsutskottets bedömning är att den samsarbetsbaserade utvecklingen av kapaciteten inom ramen för EU förtätas gradvis under den period som redogörelsen täcker. Inom materiel-samarbetet mellan unionsländerna är Europeiska försvarsbyrån fortsatt den centrala kanalen för Finland, anser försvarsutskottet. Med hänvisning till försvarsutskottets utlåtande betonar utrikesutskottet att Finland bör sträva efter att påverka samarbetet kring försvarsmaterielen inom ramen för Europeiska unionen genom att ställa upp konkreta mål.

Utrikesutskottet betonar att det förtätade försvarssamarbetet har ett nära samband med den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som helhet och med beredningen av en utrikespolitisk strategi. Det tätare samarbetet förutsätter gemensamma politiska mål för en systematisk och förutsägbar användning av de resurser som tas fram. Diskussionen om ESFP får inte stanna vid bara en diskussion om institutioner och resurser. Finland bör bedöma sina styrkor i vidare bemärkelse och använda dem för att öka sin genomslagskraft i EU.

Utrikesutskottet har tidigare uppmärksammat frågan om ökad användbarhet för EU:s stridsgrupper. Utskottet anser det viktigt att Finland målmedvetet arbetar för att driva på diskussionerna om EU-stridsgruppernas användbarhet. Enligt utskottet drar Finland nytta av att delta dels i form av förbättrad krishanteringskapacitet, dels med hänsyn till utvecklingen av försvarsförmågan.

Åland har en etablerad folkrättslig ställning. Att landskapets särställning tryggas förhindrar inte att Finland intensifierar sitt militära samar-

bete i Europeiska unionen och internationella organisationer. I fråga om att fullgöra solidaritetsklausulen och skyldigheten att lämna inbördes bistånd i Lissabonfördraget beaktar Finland också de internationella åtagandena om Ålandsöarnas icke-befästade och neutralitet. Ålands demilitariserade och neutraliserade status har fastställts genom ett avtal från 1921 (den s.k. Ålandskonventionen). Utskottet välkomnar att statsrådet, som det konstateras i redogörelsen, utreder hur landskapet Ålands särställning också framöver ska beaktas i samband med eventuella oljekatastrofer och andra krissituationer, och hur man ska säkerställa att de berörda myndigheterna har tillräcklig beredskap.

Utrikesutskottet betonar betydelsen av Europeiska rådet i december 2013 för utvecklingen av ESFP. Finland ska i enlighet med bl.a. utskottets ställningstaganden i detta betänkande aktivt medverka till förberedelserna för mötet och uppställa konkreta mål för utvecklingen av en gemensam säkerhets- och försvarspolitik och säkerställa den finländska industrins konkurrenskraft genom att främja uppkomsten av en rättvis försvarsmarknad.

8. De arktiska områdena

I fråga om Finlands närområde gäller att effekterna av klimatförändringen i det arktiska grannskapet gör området ekonomiskt intressantare och framhäver behovet av verksamhet som iakttar en hållbar utveckling. Som mål för den pågående uppdateringen av Finlands arktiska strategi bör uppställas att Finlands arktiska kompetens ska utnyttjas fullt ut på detta område som är viktigt för Finland också ekonomiskt, miljömässigt och strategiskt. Utskottet betonar att forskningssamarbetet behöver stärkas med beaktande av att närapå 90 procent av naturresurserna på havsbotten i det arktiska området inte är kartlagda.

Modellen för aktiviteter inom Finlands övergripande säkerhet stödjer aktiviteterna i norr. Det krävs samarbete för att generera trovärdig säkerhet. Finlands tvärssektoriella och samhälls-

övergripande modell kunde inlemmas mer aktivt i samarbetet kring det arktiska området.

Utrikesutskottet har konsekvent lyft fram Arktiska rådets roll och betydelsen av en enhetlig EU-politik i arktiska frågor (senast i UtUB 2/2012 rd). En observatörsplats för EU i Arktiska rådet är motiverad, men att skriva in målet i redogörelsen utan en bredare presentation av målen för den arktiska politiken eller av vår ståndpunkt till observatörsfrågan allmänt kan ge en ensidig bild av vår målsättning.

Ökat nordiskt samarbete i de arktiska frågorna är av största vikt för att faktiska synergieffekter ska kunna skapas genom gemensamma projekt, anser utskottet. Norges intresse för politiken för de arktiska områdena är av naturliga skäl starkast. Också Danmarks nya regering är intresserad av de arktiska frågorna. De nordiska länderna har olikartade mål i området, men de står inte i konflikt. Målen gäller för Norge olja och gas, för Island fiske och sjöfart. Finlands och Sveriges mål avser hög teknologi, trafik och nätverksbyggande. I ljuset av det anser utskottet att det vore motiverat att kartlägga de nordiska ländernas gemensamma intressen och gå in för att de ska formuleras som bas för en gemensam handlingsstrategi. Också NB8-länderna⁷ har gemensamma intressen i området: fredligt utnyttjande, hållbar utveckling, handlingsmodeller som betonar förtroende och samarbete, transparens, stadgeenlighet, hänsyn till de mänskliga rättigheterna och sociala aspekter och iakttagande av internationell rätt. En gemensam strategi skulle väga tyngre. Finland bör också gå in för ett aktivt samarbete med Sverige och Norge vid utredningen av t.ex. starkare trafikförbindelser i de nordliga områdena. Att området blir mer attraktivt innebär också att intresset för säkerhetspolitiken ökar. Bevarad stabilitet är en utgångspunkt för aktörerna. Trots att många av kuststaterna har valt försvarspolitik för det arktiska området som ett prioriterat område har den militärstrategiska situationen i området inte förändrats. Arktis är viktigt för Ryssland inte

bara ekonomiskt utan också säkerhetspolitiskt. En öppning av Nordostpassagen innebär för Ryssland en ökning av de försvarspolitiska övervakningsuppdragen och ansvar för sjösäkerheten. Enligt utredning till utskottet återspeglas områdets strategiska betydelse i Rysslands militärpolitiska beslut. Ryssland ser Arktis som en av sina intressesfärer. Ryssland tillämpar ett territoriellt förhållningssätt och anser att endast staterna inom det arktiska området har en legitim rätt att delta i beslutsfattandet om området. Ett centralt mål är att staterna ska behålla kontrollen över användningen av råvaruresurserna. Samtidigt måste Ryssland kunna samarbeta med utländska företag för att kunna utnyttja råvaruresurserna. Enligt försvarsutskottet bildar Förenta staterna, Kanada, Danmark, Norge och Island tillsammans med Storbritannien en grupp länder som traditionellt betonat de norra havsområdenas betydelse i Natos försvarsplanering, och de kommer sannolikt även framöver att vilja säkerställa att också Nato har en viktig roll i det arktiska området.

En gemensam lägesuppfattning och informationsförmedling i de arktiska områdena är av central betydelse. Utrikesutskottet uttrycker sin oro över att s.k. hårda säkerhetsfrågor inte behandlas inom någon av organisationerna för Arktis. De sakkunniga menar att det innebär en betoning på frågornas bilaterala karaktär. Utskottet anser det viktigt att också säkerhets- och försvarspolitiska frågor kan tas upp åtminstone på de berörda ländernas inofficiella möten.

Utrikesutskottet anser att Finland bör gå in för att utnyttja sin arktiska kompetens fullt ut och aktivt delta i en kartläggning av de nordiska ländernas gemensamma intressen i området som underlag för en gemensam strategi.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

1. Riksdagen förutsätter att redogörelsen läggs upp som en övergripande säkerhetsstrategi som på ett balanserat

⁷ De nordiska länderna, Litauen, Lettland och Estland — Nordic Baltic countries

sätt styr utvecklingen av alla förvaltningsområden med anknytning till säkerhet och deras resurser, vilket inbegriper cybersäkerhet, försörjningsberedskap och energisäkerhet.

2. Riksdagen förutsätter att det säkerhets- och försvarspolitiska redogörelseförfarandet utvecklas så att riktlinjerna får ökat genomförande och större genomslag över regeringsperioderna och att statsrådet i samarbete med riksdagen vidtar åtgärder för att utveckla förfarandet.

3. Riksdagen förutsätter att en bred parlamentarisk uppföljningsgrupp med ett tydligt uppdrag tillsätts för att stödja redogörelsearbetet redan från starten.

4. Riksdagen förutsätter att statsrådet lämnar riksdagen en utredning om hur säkerhets- och försvarssamarbetet mellan de nordiska länderna framskrider.

5. Riksdagen förutsätter att statsrådet lämnar riksdagen en utredning om hur verkställandet av cyberstrategin framskrider i början av 2014.

6. Riksdagen förutsätter att ett mål i samband med utvecklingen av arrangemangen för den militära krishanteringen är att ett nationellt program för krishanteringsveteraner utarbetas.

7. Riksdagen förutsätter att statsrådet vidtar åtgärder för att riksdagen i början av nästa valperiod har tillgång till en utredning om de utmaningar försvaret ställs inför på lång sikt och hur vi kan svara på utmaningarna, för att ett fungerande försvarssystem ska kunna säkerställas under perioden efter 2015. Det förutsätter att försvarsmakten garanteras möjligheter att fullgöra sina lagfästa uppgifter även på 2020-talet, som nästa regering och riksdag fattar de slutliga besluten om.

Helsingfors den 26 april 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jouni Backman /sd
Christina Gestrin /sv
Ilkka Kantola /sd
Saara Karhu /sd
Mari Kiviniemi /cent
Katri Komi /cent
Annika Lapintie /vänst

Maria Lohela /saf
Petteri Orpo /saml
Tom Packalén /saf
Ben Zyskowicz /saml
ers. Timo Heinonen /saml
Esko Kurvinen /saml
Seppo Kääriäinen /cent
Jussi Niinistö /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi
utskottsråd Tuula Svinhufvud.