

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 12/2009 rd

FINLAND OCH DE ARKTISKA OMRÅDEN

Verksamhetsberättelse från Finlands delegation i Nordiska rådet 2008

Berättelse från Finlands delegation i Europarådet om verksamheten i den parlamentariska församlingen 2008

Berättelse av Finlands delegation i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa om verksamheten i OSSE:s parlamentariska församling 2008

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 april 2009 verksamhetsberättelsen från Finlands delegation i Nordiska rådet 2008 (B 3/2009 rd), den 12 maj 2009 berättelsen från Finlands delegation i Europarådet om verksamheten i den parlamentariska församlingen 2008 (B 8/2009 rd) och den 10 juni 2009 berättelsen av Finlands delegation i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa om verksamheten i OSSE:s parlamentariska församling 2008 (B 13/2009 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

De övriga fackutskotten fick möjlighet att lämna utlåtande om verksamhetsberättelsen från Finlands delegation i Nordiska rådet 2008 och berättelsen från Finlands delegation i Europarådet om verksamheten i den parlamentariska församlingen 2008.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikeshandels- och utvecklingsminister Paavo Väyrynen
- ordförande Ilkka Kanerva, Finlands delegation i OSSE:s parlamentariska församling
- ordförande Sinikka Hurskainen, Finlands delegation i Europarådet
- ordförande Paavo Arhinmäki, Finlands delegation i Nordiska rådet
- ordförande Hannes Manninen, Finlands delegation i arktiska parlamentarikerkonferensen
- sekreterare Gunilla Carlander, Finlands delegation i OSSE:s parlamentariska församling och Finlands delegation i Europarådet
- sekreterare Greta Lohiniva, Finlands delegation i Nordiska rådet
- sekreterare Guy Lindström, Finlands delegation i arktiska parlamentarikerkonferensen

- biträdande avdelningschef Hanna Lehtinen och utrikessekreterare Kalle Kankaanpää, utrikesministeriet
- regeringsråd Silja Ruokola, kommunikationsministeriet
- konsultativ tjänsteman Barbro Widing, arbets- och näringsministeriet
- ordförande Klemetti Näkkäläjärvi, sametinget
- landskapsdirektör Esko Lotvonen, Lapplands förbund
- professor Timo Koivurova och Paula Kankaanpää, Arktinen keskus
- direktör, professor Kari Laine, Thule-institutti
- docent Lassi Heininen, Lapplands universitet
- forskare Lotta Numminen, utrikespolitiska institutet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Behandlingen av delegationernas verksamhetsberättelser sågs över 2006. Enligt talmanskonferensens beslut ska berättelserna från Finlands delegationer i Nordiska rådet, parlamentariska församlingen vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa respektive Europarådet behandlas tillsammans. I betänkandet om berättelserna ska utrikesutskottet förbereda ett internationellt tema för plenardebatt. På förslag av det internationella forumet har Finland och de arktiska områdena valts till tema i år. Temat 2008 var matkrisen i världen (UtUB 8/2008 rd), 2007 behandlades Östersjön och den nordliga dimensionen (UtUB 7/2007 rd) och 2006 var ämnet migration och invandring (UtUB 10/2006 rd).

Finland och de arktiska områdena

Inledning

De nordliga områdena på jordklotet genomgår en snabb miljörelaterad, ekonomisk och geopolitisk omvälvning, som kommer att leda till att deras profil snabbt förändras de närmaste åren och årtiondena. Utskottet anser att det arktiska området kommer att få ökad betydelse för Finland. Det är viktigt att tillräckligt tydligt utforma och ange målen och resurserna för vår arktiska politik och att konsekvent bevaka hur politiken genomförs.

I det här betänkandet avses med arktiskt område det geopolitiska område dit åtta arktiska

stater hör (Danmark i fråga om Grönland och Färöarna, Finland, Förenta Staterna i fråga om Alaska, Island, Kanada, Norge, Ryssland och Sverige). Det arktiska området omfattar bara en del av de här ländernas territorium, ett område på sammanlagt ungefär 40 miljoner kvadratmeter, det vill säga cirka åtta procent av jordens yta. Där bor ungefär fyra miljoner människor, varav hälften i Ryssland. Den sammanlagda bruttoproduktionen 2001 var ungefär 230 miljarder US-dollar. Den varierande definitionen återspeglar en terminologisk mångfald. I naturvetenskaperna anges Arktis södra gräns enligt norra polcirkeln, trädgränsen, tundrans södra gräns, den eviga tjälen eller en medeltemperatur under + 10 grader i juni. I samhällsvetenskaperna avgränsas Arktis enligt de arktiska ursprungsfolkens bosättningsområden. Allmänt etablerad är också termen "High North", som är av anglosaxiskt ursprung och har olika innebörd i olika sammanhang.

Arktis är inte något fristående område, utan det är kopplat till sin direkta och globala omgivning. Förutom Island ligger ingen av de arktiska staterna helt och hållet i det arktiska området. Ländernas politiska och ekonomiska centrum finns i söder, utanför det arktiska området.

Kopplingen till omgivningen har en lång historia, för de nordliga regionerna har en rik tradition av regionalt samarbete i form av sociala och kulturella relationer och handelsförbindelser både mellan ursprungsfolken och andra samhällen i århundraden. Statlig suveränitet och statliga gränser är i norr en jämförelsevis ny företeelse.

se som, med undantag av kalla kriget, inte har kvävt samarbetstraditionen. Utskottet påpekar att de olika aktörernas intressen och ambitioner framgångsrikt har kunnat samordnas på det arktiska området på ett sätt som på sikt har stärkt stabiliteten där.

De omställningar som området nu genomgår kommer att få så genomgripande konsekvenser att de kan bemötas bara med hjälp av ännu intensivare samverkan. Enligt utskottet ligger det i Finlands intresse att övergripande arbeta för en arktisk politik på globalt plan, EU-nivå och regionalt plan.

Det arktiska områdets status och användning

Betydelsen av och uppmärksamheten på det arktiska området har ständigt förändrats. För närvarande prioriteras konsekvenserna av den globala uppvärmningen, naturtillgångarna och de möjligheter som är förknippade med kommunikationer. Under kalla kriget formades områdets betydelse i hög grad utifrån det militära och ideologiska motsatsförhållandet mellan Förenta Staterna och Sovjetunionen. Området var viktigt för att hotet om kärnvapen skulle förbli trovärdigt. Båda supermakterna hade nämligen missilbestyckade ubåtar på patrull under isen på Ishavet.

Vid sidan av de militära aktiviteterna var det typiskt under kalla kriget att stora industriella infrastrukturprojekt genomfördes i norr. Länderna blev allt mer intresserade av havsområdena, vilket ledde till tvister om fiske och sjögränser och ett resulterande behov av att avtala om sjögränser och ekonomiska zoner. FN:s havsrättskonvention från 1982 kan ses som en milstolpe för den här perioden med tanke på den internationella administrationen av området.

Ursprungsfolkens hemland

Det arktiska området måste förstås som ett hemland för en mångskiftande grupp av ursprungsfolk. Gruppen inbegriper inuiter och atabaskiska folk i de arktiska områdena i Nordamerika, samer i Fennoskandien och på Kolahalvön såväl som ursprungsfolk i Rysslands norra delar. Ursprungsfolken har varit i kontakt med varandra

och omvärlden i århundraden. Numera utgör de bara en bråkdel av den permanenta befolkningen i det arktiska området. Under de här förhållandena är det mycket viktigt att klarlägga och ta hänsyn till ursprungsfolkens mänskliga och politiska rättigheter och rätt att äga mark och nyttja naturtillgångar. Utskottet påpekar att det för ursprungsfolken inte är helt oproblematiskt att de arktiska samsamarbetsstrukturerna öppnas för aktörer utanför det geografiskt avgränsade området. Det kan nämligen involvera statliga aktörer som inte erkänner ursprungsfolkens rättigheter på sitt territorium.

Den snabba omvälvningen i den arktiska miljön är ett hot mot den traditionella näringsverksamhet som ursprungsfolken bedriver. Visserligen är det bara en del som försörjer sig på traditionella näringar, eftersom många har anpassat sitt liv efter den förändrade ekonomiska miljön redan tidigare. Näringarna bygger på naturtillgångar och en hållbar användning av dem. Därför påpekar utskottet att kampen mot klimatförändringen och de skador den medför och rätten till en ren miljö också är en fråga om mänskliga rättigheter för ursprungsfolken. Försämrade möjligheter att bedriva näringsverksamhet kan också undergräva ursprungsfolkens kulturella och språkliga villkor. Utskottet ser det som påkallat att säkrade villkor för ursprungsfolken blir en genomgående princip i Finlands arktiska politik.

Nationella strategier

Ur de arktiska ländernas synvinkel utgör de frågor som gäller ursprungsfolken en del av fördelarna med det arktiska området. De stora naturtillgångarna, särskilt olja och gas, mineraler, vattenkraft, skogar och natur som nyttjas av turismen, är föremål för ländernas intresse. Den globala uppvärmningen leder till förändringar i seglingsförhållandena på Ishavet. Nordostpassagen, Nordvästpassagen och den så kallade transarktiska leden kommer att kunna användas i större utsträckning redan i en relativt nära framtid. För att den ekonomiska potentialen ska komma till nytta i högre grad behövs det investeringar i infrastruktur, tjänster och lokala samhällen. Det

är sannolikt att internationella aktörer utifrån då måste engagera sig mer där.

På grund av de snabba förändringarna har en del av de arktiska länderna redan satt mål för sin arktiska politik i form av strategier. Europeiska kommissionen gav ut ett meddelande om Arktis i november 2008 med riktlinjer för ökad arktisk aktivitet i Europa.

Norge godkände en High North-strategi 2007. Enligt den är de norska intressena i norr både strategiska och ekonomiska och går ut på att hela landet utvecklas på lika villkor. I sin politik lägger Norge vikt vid att nyttja naturtillgångar särskilt kring Barents hav och att samarbeta med Ryssland, multilateralt och internationellt.

Danmark linjerade upp sin arktiska politik i maj 2008. En väsentlig förändringsfaktor är att Grönland fick vidgat självstyre i år och därmed betydligt starkare juridisk status.

Förenta staterna godkände principerna för sin arktiska politik i januari 2009, i slutet av president Bushs mandatperiod. De politiska målen går ut på att uppehålla nationell säkerhet, stärka principerna för miljöskydd och hållbar användning av resurser, bättre villkor för ursprungsfolken i beslutsprocesser och bättre internationell kontroll, särskilt inom Arktiska rådet. Strategin lägger vikt vid suveränitet och principerna för fria hav. Senaten uppmanas att vidta åtgärder för att Förenta staterna ska kunna tillträda FN:s havsrättskonvention. Vägvalet är såtillvida betydelsefullt att det tillskriver konventionen en central roll när det gäller att fastställa kustländernas rätt till havsbottenområden.

Ryska säkerhetsrådets beslut i september 2008 lägger fast som Rysslands prioriter i det arktiska området bland annat att aktivt nyttja naturtillgångar och att bygga infrastruktur för transport, informationsflöde och gränsövervakning så att området bildar en kärna för landets strategiska resurser. Beslutet kompletteras av Rysslands marina doktrin från 2001 som lyfter fram principen om fria hav och internationell rätt att nyttja naturtillgångar i ekonomiska zoner och kontinentalsocklar. Landets nordliga flotta är fortfarande viktigast bland annat på grund av sin

uppgift att utgöra ett strategiskt hot och bevaka de ryska havsintressena.

Kanada lade fram en nordlig strategi i början av hösten 2009. Prioriteterna är att uppehålla landets suveränitet, skydda miljöarvet, främja ekonomisk och social utveckling och förbättra den internationella och nationella kontrollen med utgångspunkt i att gradvis decentralisera makten från förbundsstaten ner på territoriell nivå.

Island har en färsk, övergripande strategi för det arktiska området som godkänts i år. Dessutom gav landets utrikesministerium 2006 ut en rapport om Islands ställning i norra Atlanten nu när nordliga farleder, i synnerhet transarktiska leder, blir fria från is och kan nyttiggöras kommersiellt i större utsträckning. Den viktigaste förändringsfaktorn är landets ansökan om EU-medlemskap. Ett medlemskap skulle stärka EU:s nordliga identitet och troligen kräva att politiken för den nordliga dimensionen uppdateras.

Sverige har ingen uttalad nordlig politik eller strategi. Landet har av hävd lagt mer vikt vid Östersjön men medverkar naturligtvis i det viktigaste arktiska samarbetet.

Kommissionens arktiska meddelande 2008 ställde upp som centrala politiska mål för EU att skydda den arktiska miljön och befolkningen mot klimatförändringen, använda naturtillgångar hållbart och att ta fram ett multilateralt kontrollsystem. Meddelandet ska ses som en komplettering till EU:s politik för den nordliga dimensionen, som sågs över 2006. Utskottet lyfter fram den funktionella kopplingen mellan det arktiska meddelandet, den nordliga dimensionen och strategin för Östersjöområdet, som Finland med fördel bör hålla framme på olika nivåer i EU.

Finland har inte någon samlad arktisk politik fastän Lappland hör till vårt arktiska område och Norra Österbotten, Kajanaland och Norra Karelen deltar i det arktiska samarbetet. Egentliga Finland samverkar skriftligt med samarbetsområdet i nordvästra Ryssland. Utskottet menar att Finland bör vidta åtgärder för att upprätta en arktisk strategi. Då blir det nämligen möjligt att närmare ange vår målsättning, inte bara globalt för

att förbättra den internationella administrationen av det arktiska området, utan också på EU-nivå för att samordna den nordliga dimensionen och strategin för Östersjöområdet och inom ramen för det internationella samarbetet på det regionala planet.

Naturtillgångar

Det finns gott om förnybara och ändliga naturtillgångar i det arktiska området. Energiresurserna har särskilt stor ekonomisk potential. Mer än fem procent av de kända oljetillgångarna och mer än 20 procent av gastillgångarna på jorden finns i det arktiska området. I nuläget står det arktiska området för ungefär en tiondel av oljeproduktionen och för en fjärdedel av gasproduktionen i världen.

Enligt uppskattningar finns en fjärdedel av de oupptäckta olje- och gastillgångarna i det arktiska området. Enligt en sannolikhetsberäkning gjord av Förenta staternas geologiska forskningsinstitut tillsammans med kanadensiska, danska, grönländska, norska och ryska forskare finns det ungefär 90 miljarder fat oupptäckt olja, ca 1 669 miljarder kubikfot oupptäckt gas och ungefär 44 miljarder fat gas i vätskeform där. En stor del av oljan finns i Alaska och största delen av gasen finns i det arktiska området i Ryssland. Av förekomsterna beräknas 84 procent finnas i havsbotten.

För att energitillgångarna ska kunna nyttjas krävs det investeringar i ny teknologi som i synnerhet behövs för att olje- och gasfälten långt ute i havet ska kunna tas i produktion. Prisutvecklingen på världsmarknaden och andra nya olje- och gasupptäckter påverkar tidsplanen för att nyttja reserverna i det arktiska området. För att energiresurserna ska kunna nyttjas i större utsträckning måste det tas fram ny produktionsteknik, annan industriell infrastruktur, tjänster och kommunikationer. Särskilt stora behov i det här avseendet finns det i de arktiska områdena i Ryssland.

Utskottet anser att det internationella samarbetet måste bli bättre för att energireserverna i det arktiska områdena ska kunna nyttiggöras. I sitt arktiska meddelande understryker kommis-

sionen med fog att EU, Norge och Ryssland måste stärka sin samverkan. EU bör enligt utskottet målmedvetet peka på vikten av att följa möjligast höga miljöstandarder.

Utöver energitillgångar är det arktiska området rikt på olika mineralresurser, skog och fiskbestånd. Fisket är för närvarande koncentrerat till Barents hav och de östra och södra delarna av Norska havet. Det är ännu för tidigt att förutse hur klimatförändringen och issmältningen kommer att påverka fiskbeståndet, fiskmigrationen och tillgången på fisk. Det går att fiska i nya områden eftersom isen på havet minskar. Det internationella skydds- och administrationssystemet täcker ännu inte in hela det arktiska havsområdet. Detta kan leda till oreglerat fiske och anknyttande konflikter i de nordliga havsområdena.

Transport

När isen på Ishavet smälter kommer Nordostpassagen och också Nordvästpassagen troligen att öppna sig för mycket livligare trafik. Samtidigt kommer det antagligen att bli möjligt att använda det s.k. transarktiska alternativet för handelsjöfart. Till först kommer trafiken på Nordostpassagen att öka mest. Om de nordliga farlederna öppnas för trafik på bred front kommer det att påverka sjötransporterna betydligt. Exempelvis kommer frakten på ruten Yokohama—Hamburg att ta sammanlagt 10—15 dygn kortare tid. Detta innebär stora kostnadsbesparingar och minskade totala utsläpp från sjöfarten.

Men trots att isförhållandena förändras kommer de nordliga sjöruterna att bli mycket krävande när det gäller miljökonsekvenser och säkerhet inom sjöfarten. En ökad trafikvolym kräver till exempel övervakningssystem och beredskap för hamnar, räddningsarbete och oljebekämpning plus respekt för principen om fria hav. I sitt meddelande avser kommissionen också den här principen i fråga om att undvika diskriminering inom sjöfarten.

Det är viktigt att Arktiska rådets ministermöte antog rapporten om miljö och säkerhet inom sjöfarten (Arctic Marine Shipping Assessment) den 28 april 2009. Utskottet uppmanar statsrådet till aktivt engagemang när genomförandet av

rekommendationerna planeras. IMO (International Maritime Organization) utgör en bra ram för att arbeta för bättre säkerhet inom den arktiska sjöfarten.

För att den euroarktiska Barentsregionen ska kunna utvecklas måste järnvägsförbindelserna förbättras i hela området. Exempelvis i norra Finland finns det planer på många gruvprojekt som kommer att leda till mångdubbel transportvolym. Infrastrukturen måste bli bättre för att nya gruvor ska kunna öppnas. Murmanskregionen och också Kirkenesområdet kommer att utvecklas kraftigt i den närmaste framtiden. Enligt en analys sammanställd av Lapplands handelskammare planeras investeringar på ungefär 20 miljarder euro i Murmanskområdet fram till 2015. Siffran inkluderar inte investeringar i olje- eller gasproduktion.

Enligt utredning prioriterar det ryska järnvägsbolaget förbättrade förbindelser från norr till söder. Bolaget upplever det inte som aktuellt att utöka förbindelserna från öst till väst. Utskottet anser att det för Finland är viktigt att försöka öppna åtminstone en nordlig förbindelse från vårt järnvägsnät till det ryska järnvägsnätet. Då medger kommunikationerna att finländska företag i stor utsträckning kan delta i industri- och byggprojekt i Barentsregionen. Dessutom blir det möjligt att öppna en förbindelse från Norden via nordvästra Ryssland till Fjärran Östern. En banförbindelse bör konsekvent hållas framme i den bilaterala dialogen med Ryssland.

Utskottet påtalar också de dåliga flygförbindelserna mellan norra Finland och Barentsregionen. Bristen innebär att finländska företag har dåliga villkor i regionen.

Militär användning

Det blev vanligt att använda det arktiska området för militära ändamål först efter andra världskriget. Under kalla kriget hängde områdets strategiska betydelse samman dels med Förenta staternas och Sovjetunionens kärnvapenstrategier, dels med den snabba utbyggnaden av Sovjetunionens nordliga flotta sedan slutet av 1960-talet.

Stormakternas interkontinentala missiler skulle i händelse av ett kärnvapenkrig ha tagit

vägen via norra polarområdet och de missilbestyckade ubåtarna med kapacitet för ett andra anfall rörde sig under isen på Ishavet skyddade mot spårning och motangrepp. I det här avseendet har det arktiska områdets strategiska betydelse inte förändrats väsentligt, eftersom Förenta Staterna och Ryssland fortfarande vidmakthåller sitt strategiska kärnvapenhot och opererar i det arktiska området.

Den nordliga flottan är den viktigaste av de ryska flottorna. Den har strategiska missilbestyckade ubåtar och är modernast utrustad. Ryssland har konsekvent försökt uppehålla dess kapacitet för att stärka sin territorialövervakning och suveränitet i de nordliga havsområdena.

För Nato hade norra Atlanten framför allt betydelse under kalla kriget för att sjöförbindelserna mellan Nordamerika och Europa skulle hållas öppna i krislägen. I händelse av kris hade Nato som mål att hindra de sovjetiska ubåtarna och andra fartyg att ta sig ut från sina baser på Kolahalvön till Atlanten för att hota Natos sjötransporter. Det är fortfarande ett viktigt mål för Nato att säkra sjöförbindelserna, men det väsentliga är att Ryssland inte anses utgöra något militärt hot mot militäralliansen.

Den ovan beskrivna förändringen i hotbilden för Nato motsvarar den förändring som skett i Förenta staternas nationella militära planering. Landet vidmakthåller sitt strategiska kärnvapenhot och sin förvarningskapacitet, har förlagt delar av sitt missilförsvarssystem till Alaska och använder sig av anläggningar i de allierade länderna för att förbättra sin missilförsvarskapacitet. Framför allt förvarningsradarn i Thule på Grönland spelar en viktig roll i Förenta staternas missilförsvar.

Stridskrafterna i andra kustländer som Norge och Kanada har också till uppgift att säkra territorialövervakningen och suveräniteten i de nordliga havsområdena. Norge vidmakthåller en hög kapacitet för marinen och den norska sjöbevakningen övervakar också Svalbard med hänsyn till att öarna är demilitariserade.

Jägarbrigaden i Sodankylä är försvarsmaktens nordligaste truppförband. Den utbildar en-

heter specialiserade på regional strid i de krävande förhållandena i norra Finland. Jägarbrigaden använder, undersöker och utvecklar utrustning, taktik och metoder som lämpar sig för nordliga förhållanden. Lapplands flygflottilj opererar i Rovaniemi och svarar för Uleåborgs och Lapplands län, alltså för ungefär hälften av rikets luftrum. Dess främsta uppgift i fredstid är att bevaka luftrummet integritet.

Vetenskap och forskning

Det arktiska områdets särdrag gör det intressant för vetenskap och forskning. De arktiska länderna har satsat stort på tvärvetenskaplig forskning i Arktis och de nordliga regionerna, särskilt klimat- och miljöforskning. De flesta arktiska länder prioriterar i sina strategier vetenskap, forskning och internationellt forskarsamarbete. För att naturtillgångarna ska kunna nyttjas miljöhållbart krävs det tillräckliga insatser på forskning i offshore-borrningsteknik i fråga om olja och gas plus tekniska sektorer som byggande i kallt klimat och fartygsbyggande.

En högkvalitativ, tvärvetenskaplig arktisk forskning och utbildning bildar kärnan i Finlands arktiska kompetens. Det är naturligt för högskolorna i norr att inrikta sig på nordliga aspekter och de forskar i arktiska frågor i olika vetenskapliga perspektiv och utbildar forskare och experter specialiserade på de nordliga regionerna. Lapplands och Uleåborgs universitet främjar arktisk kompetens genom en gemensam forskningsstrategi.

Arktisk och nordlig forskning bedrivs dessutom vid många andra finländska universitet och deras forskningsinstitut. Finlands Akademi stöder nordlig och arktisk forskning via sina allmänna finansiella program.

Det är angeläget att målmedvetet utveckla vår arktiska och nordliga forskning. Den befintliga vetenskapliga infrastrukturen utgör en grund för oss att bygga på när det gäller att utöka och fördjupa den arktiska kompetensen. Utskottet framhäver betydelsen av kontakter mellan vetenskapssamhället och näringslivet. Utskottet lyfter fram initiativet i kommissionens meddelande till att inrätta ett europeiskt centrum för arktisk

information och det initiativ som experter kom med under utfrågningen i utskottet till att starta ett tvärvetenskapligt forskningsprogram för det arktiska området vid Finlands Akademi.

Utskottet ser det som viktigt att ursprungsfolken tillförsäkras tillträde till utbildning på lika villkor. Det är särskilt viktigt att garantera undervisning på deras egna språk, eftersom det säkrar en kulturell kontinuitet. Utskottet förutsätter att forsknings- och utbildningsprojekt tas med som ett eget avsnitt i Finlands arktiska strategi, eftersom de utgör en hållbar grund för vår verksamhet i det arktiska området och i norr.

De största utmaningarna; klimatförändringen och miljön

De enorma havs- och landområdena i den arktiska regionen är livsviktiga för miljön och klimatet på jorden, men sårbara. ACIA-rapporten om det arktiska klimatets utveckling (Arctic Climate Impact Assessment, 2004), skriven på uppdrag av Arktiska rådet, ger en heltäckande bild av den pågående utvecklingen.

Enligt rapporten har temperaturen stigit markant i de flesta delarna av området de senaste decennierna, i synnerhet vintertid. I Alaska och västra Kanada har vintertemperaturen stigit med 3–4 grader de senaste 50 åren. Temperaturen väntas stiga ännu kraftigare de kommande 100 åren. Snötäcket har minskat med ungefär tio procent de senaste 30 åren. Fram till 2070-talet väntas det ytterligare minska med 10–20 procent, till största delen på våren. Permafrosten har blivit upp till två grader varmare de senaste decennierna och på många håll har det markskikt som årligen tinar blivit tjockare. Permafrostens södra gräns väntas förflytta sig hundratals kilometer norrut det här århundradet.

Nederbörden ökade med åtta procent i genomsnitt i det arktiska området förra århundradet. Största delen av ökningen har bestått av regn och den har varit störst på hösten och vintern. I nuläget väntas en ännu större ökning de kommande hundra åren. Vattenflödet från älvarna till havet har ökat i en stor del av det arktiska området de senaste decennierna och översvämningarna når

sin kulmen allt tidigare. De här förändringarna väntas ta fart ytterligare. Uppvärmningen av det arktiska området kommer att leda till förändringar i så gott som alla delar av klimatet.

Havsvattenståndet väntas stiga snabbare i Arktis än på övriga jorden, eftersom det sötvatten som frigörs från glaciärerna för med sig att salthalten och därmed densiteten i havet minskar. Den minskade salthalten och densiteten i världshaven kan också påverka strömningarna och på så sätt orsaka kraftiga förändringar i det regionala klimatet.

Trots de svåra förhållandena kommer issmältningen och den nya tekniken gradvis att leda till att de organiska och oorganiska naturtillgångarna nyttjas allt mer och att nya sjörutter öppnas. Även om Arktis är ett av de renaste områdena på jorden, riskeras förhållandena där allt mer till följd av klimatförändringen och den ökade mänskliga aktiviteten. Visserligen kan en del av förändringarna också få positiva konsekvenser. Om till exempel skogen breder ut sig hjälper det till att binda mer koldioxid i atmosfären.

Utskottet menar att man måste komma ihåg att förändringarna i den arktiska miljön **sannolikt** kommer att ske **ännu** fortare än vad som beräknas i undersökningar, att uppvärmningen i det arktiska området går upp till tre gånger fortare än i andra områden på jorden och att det är nästan omöjligt att exakt förutsäga vilka följder-na kommer att bli.

Eftersom den arktiska miljön är mycket sårbar, måste det främsta målet vara att motverka och lindra de negativa konsekvenserna av klimatförändringen och att stödja en anpassning till de oundvikliga förändringarna. Arbetet mot de negativa konsekvenserna bör också kopplas samman med världsomfattande och gränsöverskridande processer som påverkar det arktiska området negativt. Ett exempel på detta är långväga luft- **och vattenföroreningar**. Dessutom behövs det en övergripande modell för att på ekosystemets villkor kontrollera den mänskliga aktiviteten på ett hållbart sätt där miljöaspekterna vägs in på alla nivåer.

Ursprungsfolken i Arktis är särskilt utsatta för klimatförändringens följder. Utskottet framhål-

ler att de bör tillförsäkras möjligheter att medverka i arbetet mot klimatförändringen. Utskottet påpekar att sametingen i tre länder samarbetar kring ett projekt för ett gemensamt klimatpolitiskt program men att bristen på resurser gör att genomförandet går långsamt.

Kontroll över förändringen

Antarktisavtalet från 1961 reglerar staternas aktivitet i Antarktis. Militär användning är utesluten och området är reserverat för vetenskapliga och fredliga ändamål. Det har inte förhandlats fram något motsvarande avtal om Arktis. Debatten om den internationella kontrollen har på senare år fått vissa drag som visar att man på olika håll upplever det som aktuellt att ta fram en kontrollmekanism.

I det här avseendet är det viktigaste avtalet FN:s havsrättskonvention, som antogs 1982 och trädde i kraft 1994. FN-konventionen om biologisk mångfald är ett annat viktigt avtal. Den antogs 1992 och har hittills undertecknats av 168 stater.

Konventionen anger de juridiska ramarna för hur havsområdena och naturtillgångarna ska fördelas mellan kuststaterna i Arktis och hur de nordliga havsområdena kan nyttjas. Ingen av staterna i regionen har kommit med invändningar mot principerna i konventionen. Av kustländerna är det bara Förenta staterna som har lämnat sig utanför den, även om både Clintons och Bushs administration ställde sig positiva till ett tillträde. Visserligen har Förenta staterna deklarerat att en stor del av konventionen kodifierar den internationella sedvanerätten, vilket betyder att reglerna är juridiskt bindande för alla länder.

Konventionen garanterar kustländernas rätt att nyttja naturtillgångar och fastställer hur långt ut från kusten den här rätten gäller. Kustländerna har rätt att nyttja naturtillgångar som finns i deras ekonomiska zon. Rättigheten kan gälla högst 200 sjömil ut från strandens baslinjer. Kustländerna har också rätt till naturtillgångar på en kontinentalsockel vid sin kust. Den här rättigheten kan gälla ut till 350 sjömil från stranden. Anspråket på kontinentalsockeln ska moti-

veras med maringeologiska fakta och tillhörande dokumentation ska lämnas till FN:s kontinentalsockelkommitté inom tio år efter tillträdet till konventionen. Även om de här rekommendationerna från FN-kommittén kallas just rekommendationer har de juridisk betydelse, eftersom de yttre gränserna för en kuststats kontinentalsockel blir slutgiltiga och bindande först när de är fastställda enligt rekommendationerna.

Ryssland lämnade ett förslag till kommittén 2001 men fick det följande år återsänt av kommittén, som ville ha mer information i fråga om Ishavet. Sedan dess har Ryssland bedrivit fler undersökningar i Ishavet. Landet ställde sin flagga på Lomonosovryggen vid Nordpolen 2007 i anknytning till undersökningarna och har inte påstått att flaggan skulle ha någon folkrättslig betydelse. Ryssland väntas förelägga FN-kommittén ett nytt förslag inom den närmaste framtiden. Norge lade fram ett förslag till kommittén 2006 och har fått slutgiltiga rekommendationer av kommittén. Island lämnade ett förslag till kommittén den 29 april 2009.

Kanada tillträdde havsrättskonventionen 2003 och Danmark 2004, så de har tid på sig att lägga fram förslag till 2013 respektive 2014. För närvarande arbetar de intensivt med utforskningar och samarbetar också för att samla in behövlig information. Föreanta staterna kan inte tillämpa förfarandet eftersom landet än så länge inte har tillträtt konventionen. När de yttre gränserna för kontinentalsocklar har blivit fastställda, är området utanför så kallad djuphavsbotten, som är gemensamt arv för mänskligheten och kontrolleras av Internationella havsbottenmyndigheten.

Syftet med FN-konventionen om biologisk mångfald är att skydda ekosystemen på jorden, djur- och växtarterna och deras genetiska mångfald, att hållbart nyttja naturresurserna och rättvist fördela nyttan med de genetiska resurserna i naturen. Konventionen är i synnerhet för ursprungsfolken ett viktigt instrument för internationell kontroll i det arktiska området.

Enligt utredning har miljöministeriet tillsatt en arbetsgrupp som under 2009—2010 ska förbereda genomförandet av artikel 8 j om skyldig-

heten att bevara kunskaper och sedvänjor hos ursprungsfolken. Utskottet ser det som viktigt att inom närområdessamarbetet reda ut möjligheterna att stödja projekt för att skydda kunskaper hos ursprungsfolk i Ryssland.

Arktiska rådet är för närvarande det viktigaste cirkumpolära och transatlantiska samarbetsorganet i regionen. Där medverkar alla de åtta arktiska staterna, områdets ursprungsfolk som permanenta deltagare (formatet A8+) och en grupp observatörer (stater, internationella organisationer och frivilligorganisationer). Rådet inrättades 1996 på initiativ av Kanada och på grundval av en miljöskyddsstrategi för Arktis (Arctic Environmental Protection Strategy, AEPS, den så kallade Rovaniemiprocessen). I och med en ändring fick ursprungsfolken officiell status som permanenta deltagare och hållbar utveckling blev ett annat delområde inom samarbetet vid sidan av miljöskyddet.

Arktiska rådet är inte en internationell organisation som bygger på ett avtal. Det har inte officiellt något permanent sekretariat, även om det har haft ett sekretariat i Tromsø under de nordiska ländernas på varandra följande ordförandeskap på senare tid. Finansieringen är organiserad enligt ad hoc-principen. Rådets status och framtid beror på medlemsländernas politiska vilja och åtagande att nå rådets mål.

Sakkunniga har påpekat att ismältningen ger andra länder än de arktiska kustländerna möjlighet till ökad aktivitet på Ishavet. En sådan utveckling kan bli en utmaning för Arktiska rådet, både i fråga om kustländer och utomstående aktörer.

Det kan tänkas att kustländerna försöker få Ishavet fastställt som halvslutet hav med stöd av artikel 123 i havsrättskonventionen och upprätta ett gemensamt internationellt avtal om kontroll av området. En sådan utveckling skulle leda till ett slags inre cirkel av kustländer med en klart viktigare roll i kontrollfrågor än vad de andra aktörerna har.

Hittills verkar också kustländerna ha som mål att stärka Arktiska rådet. Men utifrån en utredning vill utskottet uppmärksamma det spirande samarbetet mellan kustländerna. På ett möte i

Ilulissat på Grönland 2008 lade kustländerna fast att Ishavet är ett riskområde och att de själva är dess administratörer (stewards). De deklarerade att det inte behövs något nytt internationellt avtal om Arktis men att de var redo för sektoriella reglerande åtgärder redan nu. Dessutom upprättade de ett gemensamt handlingsprogram för många politikområden. De noterade också att Arktiska rådet är ett av de forum där fem kuststater bedriver gemensam politik. Framtoningen av betydelsen av kuststaternas samarbete, som i och för sig har en ganska stark juridisk grund, har vissa drag som är tvivelaktiga för de tre länderna utan kust, EU och andra länder som är intresserade av hur de arktiska områdena används och dessutom för ursprungsfolken.

Utskottet anser att Finland bör ha som ambition att stärka Arktiska rådets status som centralt samarbetsforum. På så sätt garanteras också ursprungsfolkens villkor och rättigheter på bästa sätt. Övrigt samarbete bör stödja och komplettera rådets verksamhet.

Det euroarktiska Barentsrådet har de nordiska länderna och Ryssland som medlemmar. Europeiska kommissionen är en av de medlemmar som grundade rådet och deltar i samarbetet inom sin behörighet. Observatörer är Frankrike, Förenta staterna, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Polen, Storbritannien och Tyskland. Till Barentsregionen hör finska Lappland, Norra Österbotten, Kajanaland, de tre nordligaste länen respektive Finnmark, Troms och Nordland i Norge, svenska Norrbotten och Västerbotten plus ryska Murmansk och Archangelsk, Karelska republiken, republiken Komi och det autonoma distriktet Nentsien. Havsområdena omfattas inte av samarbetet.

Rådet är ett viktigt forum inte minst för ursprungsfolk, regionförvaltningsmyndigheter och frivilligorganisationer. Barentssamarbetet går bland annat ut på att främja ursprungsfolkens levnadsförhållanden, nätverkande bland företag, skogsinvesteringar och modellskogsprojekt, olika trafikformer mellan de nordiska länderna och Ryssland och underlättad gränsövergång. Inom social- och hälsovårdssamarbetet

försöker man hindra spridningen av smittsamma sjukdomar.

Slutsatser

Utskottet noterar att Arktis snabbt kommer att få ökad betydelse de närmaste åren när det gäller politik, ekonomi och miljö. Det är angeläget att Finland profilerar sig som en arktisk och nordlig stat.

Kustländerna och de andra arktiska länderna har ständiga säkerhetspolitiska intressen att beakta. Militär användning och närvaro kommer fortsatt att förekomma. De nordiska länderna utökar nu sitt säkerhetspolitiska samarbete. Utrikesutskottet stöder ett förbättrat och fördjupat praktiskt inriktat nordiskt samarbete också inom försvaret, eftersom det bidrar till säkerhet och stabilitet i norra Europa.

Utskottet ställer sig bakom det projekt för att linjera upp Finlands arktiska politik som har kommit i gång inom statsrådet. Det är viktigt att riksdagen får medverka i målsättningen, så utskottet föreslår att statsrådet bör lämna riksdagen en arktisk redogörelse under innevarande valperiod.

Utskottet uttrycker sin oro över hur den arktiska industriella kompetensen ska bevaras i vårt land. Vi har fortfarande stor potential att utveckla kompetensen (till exempel i kallt klimat och isbrytning). Enligt sakkunniga har varvsindustrin redan börjat prioritera annan verksamhet högre än utveckling och produktion av fartyg planerade för arktiska förhållanden. Men industrin är beredd att återuppta den arktiska kompetensen som stöttepelare. För att vi ska kunna behålla och stärka vår arktiska kompetens måste vi få beställningar i hemlandet, hålla uppe den operativa kapaciteten i hemlandet, konkretisera resultaten av produktutvecklingen genom pilotprojekt och få företagen att nätverka internationellt så att vi kan få fotfäste i till exempel stora projekt som kräver teknisk utveckling såsom Sjtokmanfältet.

Utskottet anser att det ligger i Finlands intresse att vidta åtgärder för att förbättra och bevara kompetensen inom varvsindustrin. I sin arktiska

redogörelse bör statsrådet lägga fram en analys och rekommendationer om insatser för att garantera finländsk kompetens på området, som helt klart kommer att få ökad betydelse inom en överblickbar framtid.

Utskottet anser att Finland bör ha som ambition att målmedvetet stärka Arktiska rådets status som det viktigaste forumet för internationellt arktiskt samarbete. Det ligger i vårt intresse att samarbetet kring det arktiska området förblir öppet och att det inte bildas skiljelinjer mellan de olika arktiska staterna utifrån om de är kuststater eller inte. Det är påkallat att Finland aktivt arbetar för att stärka Arktiska rådets status i EU. Vi bör sikta på att till en början underlätta för europeiska kommissionen att få observatörsstatus. Därför bör statsrådets redogörelse också uppta rekommendationer om åtgärder för att stärka Arktiska rådet.

Utskottet påpekar att EU:s ställning som arktisk aktör kommer att förändras i och med Islands medlemskap. Men Island har inte någon kust vid Ishavet. Kuststatsaspekten skulle beröra EU först om Norge blev medlem och även då vore det sannolikt att Svalbard stannade utanför unionen. Finland bör aktivt hålla framme de arktiska frågorna på olika nivåer i EU och försöka inta en roll som vägvisare i unionen.

Experter har lagt fram ett förslag till att tillsätta en delegation för arktiska frågor. Utskottet anser att förslaget är befogat, för det behövs ett organ som kan samordna den finländska aktiviteten i det arktiska området. Utöver statsförvaltningen ska åtminstone landskapen, sametinget, vetenskapssamhället, näringslivet och andra centrala aktörer vara representerade i delegationen.

Delegationernas verksamhetsberättelser

OSSE:s parlamentariska församling

Under 2008 var Finland ordförande i OSSE, i början av året under ledning av utrikesminister Ilkka Kanerva och räknat från april under ledning av utrikesminister Alexander Stubb. Finlands delegation i församlingen stödde ordföran-

deskapet och samarbetade intensivt med utrikesministeriet.

Plenarsessionen hölls för första gången i Centralasien, i Kazakstan. Utrikesminister Stubb redogjorde för målen under det finländska ordförandeskapet. Det främsta temat vid plenarsessionen var öppenhet och insyn i OSSE. Dessutom behandlades nitton andra politiska ämnen. Där antogs en resolution om Georgien.

Valövervakning stod åter högt på OSSE:s agenda under året. Församlingen sände ut valobservatörer till presidentvalen i Georgien, Armenien och Förenta staterna och till parlamentsvalen i Georgien, FYROM, Serbien och Vitryssland. Församlingens vice president Kimmo Kiljunen var ordförandelandets särskilda sändebud i valfrågor. Enligt utredning förekommer det fortfarande problem med valövervakningssamarbetet mellan församlingen och de andra OSSE-institutionerna (inklusive ODIHR). Utskottet menar att det är beklagligt och framhåller betydelsen av ett friktionsfritt samarbete mellan församlingen och ODIHR.

OSSE:s verksamhet har stor potential. OSSE är fortfarande den största säkerhetspolitiska organisationen med alla europeiska stater, Förenta staterna och Kanada som medlemsländer.

Europarådets parlamentariska församling

Europarådets parlamentariska församling hade på sin agenda under året 58 olika rapporter om människorättsläget över lag, demokrati och utveckling av lagstiftning och förvaltning inom olika ämnesområden. Särskild vikt lades vid mänskliga rättigheter och demokrati. Utskottet ser Europarådets rapporter som värdefulla och relevanta informationskällor som också kommer till nytta i arbetet utanför rådet.

Den politiska dialogen har fortsatt mellan parlamentariker, statschefer, regeringsrepresentanter och företrädare för internationella organisationer. Läget i Georgien lyftes fram i början av året på grund av ett tal som president Saakashvili höll i församlingen och på hösten med anledning av kriget mellan Georgien och Ryssland. Församlingen diskuterade läget i Kosovo både i

januari och april efter Kosovos självständighetsförklaring.

Församlingen fortsatte också diskutera läget i Vitryssland. Under församlingens politiska utskott sorterar underutskottet för Vitryssland, som under 2008 hade Sinikka Hurskainen som ordförande. Det finns ett politiskt avtal om att rådet ska öppna ett informationscentrum i anknytning till universitetet i Minsk, men genomförandet har stött på tekniska svårigheter. Utskottet ser det som viktigt att Vitryssland avvecklar sin isoleringspolitik på initiativ av rådet och med tyngdpunkten på demokrati och mänskliga rättigheter.

En motion om den finländska delegationens särskilda tema för mandatperioden (Östersjön) antogs för att behandlas i ekonomiska utskottet och Antti Kaikkonen utsågs till rapportör. I samverkan med riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott och lagutskott plus social- och hälsovårdsministeriet ordnade delegationen två seminarier med anknytning till Europarådets kampanj mot våld i hemmet.

Nordiska rådet

Nordiska rådet höll tre gemensamma möten under året och den årliga sessionen ägde rum i Helsingfors i oktober. President i rådet var Erkki Tuomioja och vice ordförande Christina Gestrin.

Prioritetsområdena inom det nordiska samarbetet var delvis desamma som tidigare år. Fokus låg på globaliseringen inklusive klimatfrågor, avveckling av gränshinder och arbete mot nya hinder för medborgare och företag att fritt röra sig i Norden plus regionalt samarbete, särskilt kring Östersjön och den nordliga dimensionen.

Globaliseringen har behandlats inom rådet sedan 2006. I likhet med den finländska delegationen ser utskottet det som viktigt att den här vägen försöka stärka Nordens internationella status i bl.a. miljö-, energi- och innovationsfrågor. Utskottet ställer sig bakom rådets ambition att lyfta fram den parlamentariska dimensionen på klimatkonferensen i Köpenhamn i år.

Det är positivt att rådet allt mer riktar in sig på yttre åtgärder. Ett exempel är att rapporten av Norges förra försvars- och utrikesminister Thorvald Stoltenberg behandlades i rådets presidium. Rådet spelar en särskilt viktig roll när det gäller att förbättra det ekologiska tillståndet i Östersjön, stärka politiken för den nordliga dimensionen och förbättra närområdessamarbetet. Det finns skäl att i större utsträckning öppna upp för samsamverkan med de baltiska länderna. Utskottet ser det som påkallat att rådets verksamhet i arktiska frågor samordnas med Arktiska rådet.

Utskottet instämmer i delegationens oro över finskan i rådets samarbete. De finska företrädarna måste få översättningar av de relevanta dokumenten i tid, så att de kan delta i det nordiska samarbetet på lika villkor.

Förslag till beslut

Således föreslår utrikesutskottet att riksdagen godkänner ställningstagandet

att riksdagen inte har något att anmärka med anledning av berättelserna, men förutsätter att statsrådet lämnar en redogörelse om Finlands arktiska politik.

Helsingfors den 6 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
vordf. Markku Laukkanen /cent
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Pekka Haavisto /gröna
Eero Heinäluoma /sd
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /saml
Timo Kaunisto /cent
Kimmo Kiljunen /sd

Katri Komi /cent
Annika Lapintie /vänst
Elisabeth Naucclér /sv
Aila Paloniemi /cent
Pekka Ravi /saml
Eero Reijonen /cent
Jutta Urpilainen /sd
Ben Zyskowicz /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.