

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2009 rd

Statsrådets redogörelse: Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 februari 2009 statsrådets redogörelse: Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009 till utrikesutskottet för beredning (SRR 1/2009 rd).

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har finansutskottet, försvarsutskottet och förvaltningsutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (FiUU 9/2009 rd, FsUU 4/2009 rd, FvUU 6/2009 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Matti Vanhanen
- utrikesminister Alexander Stubb
- inrikesminister Anne Holmlund
- försvarsminister Jyri Häkämies
- finansminister Jyrki Katainen
- utrikeshandels- och utvecklingsminister Pavo Väyrynen
- migrations- och Europaminister Astrid Thors
- europaparlamentariker Lasse Lehtinen, Europaparlamentet
- statssekreterare Risto Volanen, understatssekreterare för utrikesärenden Esko Hamilo, statssekreterare för EU-frågor Kare Halonen och säkerhetsdirektör Timo Härkönen, statsrådets kansli
- statssekreterare Pertti Torstila, understatssekreterare Markus Lyra, understatssekreterare Antti Sierla, avdelningschef Elina Kalkku,

- avdelningschef Ritva Koukku-Ronde, avdelningschef Teemu Tanner, avdelningschef Pilvi-Sisko Vierros, biträdande avdelningschef Anu Laamanen, enhetschef Outi Holopainen, enhetschef Timo Kantola, enhetschef Kai Sauer, ambassadör Matti Anttonen och ambassadör Aapo Pöhlhø, utrikesministeriet
- ambassadör Anne Sipiläinen, EUE — Finlands ständiga representation i Europeiska unionen
- ministerråd Janne Kuusela, Finlands särskilda representation i Nato
- kanslichef Ritva Viljanen, migrationsdirektör Mervi Virtanen och beredskapssamordnare Olli Lampinen, inrikesministeriet
- kanslichef Kari Rimpi, överdirektör Pauli Järvenpää, ekonomidirektör Timo Norbäck, brigadgeneral, enhetschef Markku Nikkilä, enhetschef Helena Partanen, handelsråd Arto Koski och överste Petri Hulkko, försvarsministeriet
- generaldirektör, överste Aapo Cederberg, Kommittén för säkerhets- och försvarsfrågor, försvarsministeriet
- statssekreterare Raimo Sailas och budgetråd Markus Sovala, finansministeriet
- försvarsmaktens kommandör, amiral Juhani Kaskeala
- lantråd Viveka Eriksson, Ålands landskapsregering
- direktör Raimo Väyrynen och forskare, politices doktor Hanna Ojanen, Utrikespolitiska institutet

UtUB 5/2009 rd — SRR 1/2009 rd

- kanslichef Jarmo Viinanen, republikens presidents kansli
- chef, polisråd Ilkka Salmi, skyddspolisen
- generallöjtnant, chef för huvudstaben Ari Puheloinen, generallöjtnant, operationschef Markku Koli, generallöjtnant, försvarsmaktens personalchef Hannu Herranen och flottiljamiral, underrättelsechef Georgij Alafuzoff, Huvudstaben
- generalmajor, Finlands militära representant i EU i Nato Juha Kilpiä
- generalmajor Pertti Salminen, Försvarshögskolan
- överste, direktör Erik Erroll, Strategiska institutionen
- brigadgeneral Esa Pulkkinen, European Union Military Staff
- verkställande direktör Ilkka Kananen, Försörjningsberedskapscentralen
- direktör Ari Kerkkänen, Krishanteringscentralen
- chef för Forskningsinstitutet för transitionsökonomier Pekka Sutela, Finlands Bank
- generalsekreterare Kristiina Kumpula, Finlands Röda Kors
- ombudsman Kalle Liesinen, Crisis Management Initiative — CMI
- ordförande Kalevi Suomela, Fredsförbundet
- generalsekreterare Eekku Aromaa, De hundras kommitté i Finland rf
- vice ordförande Johanna Kentala-Lehtonen, FN-förbundet
- vice ordförande Terhi Nieminen-Mäkynen, Kansalaisten konfliktinehkäisyverkosto KATU
- sakkunnig i fredsarbete Jussi Ojala, Kyrkans utlandshjälp
- Osse:s specialsändebud Heikki Talvitie
- professor Tuomas Forsberg
- minister Jaakko Iloniemi
- diplomekonom Elisabeth Rehn
- vicehäradshövding Holger Rotkirch
- specialforskare Helena Rytövuori-Apunen
- politices doktor Pekka Visuri.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2009 utgår från ett brett säkerhetsbegrepp. Den avser att täcka in sådana säkerhetsfrågor som under vissa förhållanden kan utvecklas till ett hot och orsaka betydande risker eller skada för Finland, landets befolkning eller det finländska samhällets livsviktiga funktioner. Det handlar om säkerhetshot på grund av aktiv mänsklig verksamhet, ofrivilliga händelser eller extrema naturfenomen. Enligt redogörelsen har man utifrån det breda säkerhetsbegreppet lagt upp modeller över de hot som anses äventyra samhällets vitala funktioner och de beskrivna hotmodellerna utgör grunden för Finlands beredskapsplanering.

Redogörelsen tar också upp andra globala frågor som i princip inte direkt innebär en säkerhetsrisk för Finland, som klimatförändringen, bristen på energi och vattenresurser och befolkningsrörelser, men som kan komma att orsaka

omfattande skada eller rubba stabiliteten i samhället och utvecklas till våldsamma konflikter som samtidigt inverkar på vår säkerhet.

Utöver ett inledande avsnitt omfattar redogörelsen fyra huvudteman: den internationella säkerhetsutvecklingen, konsekvenserna för Finland av den säkerhetspolitiska omgivningens utveckling, Finlands säkerhets- och försvarspolitiska handlingslinje och utvecklingen av Finlands säkerhet. Enligt redogörelsen skapar den en grund för statsrådets övriga redogörelser, strategier och program som gäller säkerheten och internationella relationer, till exempel strategin för tryggande av samhällets vitala funktioner, programmet för den inre säkerheten och statsrådets EU-redogörelse.

De viktigaste uppgifterna inom Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik sägs vara att trygga landets självständighet, territoriella integritet och grundläggande värden, att främja be-

folkningens säkerhet och välfärd och att upprätthålla ett fungerande samhälle.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmän bedömning av redogörelsen

Ett viktigt syfte med de säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna har varit att säkerställa att säkerhets- och försvarspolitiken har en bred politisk förankring. I praktiken har redogörelserna tjänat som en betydelsefull politisk styrmekanism för utvecklingen av Finlands försvar. I och med det breda säkerhetsbegreppet har redogörelsernas styrande effekt gjort sig gällande också inom utrikesministeriets och inrikesministeriets förvaltningsområden, låt vara att klart mindre än inom försvarsministeriets förvaltningsområde.

En betydande förändring i de säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsernas innehåll som småningom vuxit sig allt starkare är att analysen numera bottnar i det breda säkerhetsbegreppet. De säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna betraktas följaktligen i ett bredare perspektiv i och med att de s.k. nya säkerhetsfrågorna tagits med i analysen.

I samband med behandlingen av redogörelsen 2004 godkände riksdagen fem uttalanden med krav på åtgärder från statsrådets sida. I det första uttalandet förutsatte riksdagen att riksdagsgrupperna och de behöriga utskotten kopplas in på beredningen av nästa redogörelse speciellt till den del som gäller bedömning av säkerheten i omvärlden. Utrikesutskottet konstaterar att regeringen den 20 september 2007 tillsatte en parlamentarisk uppföljningsgrupp med riksdagsledamot Juha Korkeaoja som ordförande. Gruppens rapport blev färdig den 27 juni 2008. Utskottet anser att regeringens åtgärder med anledning av uttalandet är tillräckliga.

I det andra uttalandet förutsattes regeringen vidta åtgärder för att utveckla det regionala samarbetet i norra Europa med målet att göra det nuvarande arbetet effektivare, undanröja överlapp-

ningar och utveckla programmet för den nordliga dimensionen som ett led i EU:s grannskapspolitik. EU:s, Rysslands, Norges och Islands gemensamma politik för den nordliga dimensionen antogs under Finlands EU-ordförandeskap hösten 2006 och trädde i kraft 2007. Parternas engagemang för den nordliga dimensionen har stärkts med den gemensamma politiken. I sitt betänkande (UtUB 9/2008 rd) om berättelsen om regeringens åtgärder 2007 konstaterade utrikesutskottet att det också i framtiden finns anledning att redogöra för åtgärderna med anledning av uttalandet i berättelsen.

Det tredje uttalandet förutsatte att försvarsmakten handlar som en god arbetsgivare då den skär ner och omplaceras personalen enligt målen i redogörelsen 2004 och att de i redogörelsen ospecificerade rationaliseringarna inom försvarsmakten lämnas till de behöriga riksdagsutskotten för bedömning när det finns konkreta förslag på dem. Utrikesutskottet har erfarit att försvarsmakten har gått till väga enligt uttalandet. Det kräver att försvarsmakten också i framtiden handlar som en god arbetsgivare när den genomför eventuella mål för minskning eller omplacering av personalen.

I sitt fjärde uttalande förutsatte riksdagen att regeringen utom att utveckla lagstiftningen om civil krishantering vidtar åtgärder för att förstärka de nationella resurserna för och expertisen på civil krishantering samt EU:s politik för civil krishantering och att den senast 2006 lämnar en utredning i saken till riksdagen. Regeringen har handlat på det sätt som riksdagen krävt, men utskottet påpekar att det också i framtiden behövs mer resurser för den nationella beredskapen för civil krishantering.

Det femte uttalandet förutsatte att regeringen vidtar åtgärder för att lägga upp en särskild strategi för att trygga den finländska försvarsindustrins framtid och att den ska ta in ett separat av-

snitt om detta i sin nästa säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse. Utskottet omfattar försvarsutskottets utlåtande (FsUU 4/2009 rd) och konstaterar att regeringen inte har efterkommit uttalandet. Det betraktar det som en allvarlig brist i redogörelsen, för försvarsmaterielfrågorna har kommit att spela en allt viktigare roll i den takt materien har gått upp i pris och det internationella samarbetet har ökat.

Den nu aktuella redogörelsen lämnades till riksdagen den 11 februari 2009. Utrikesutskottet anser att de säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna kräver rättidig beredning och behandling för att de ska fylla sin styrande funktion. Det påpekar att regeringen spikade ramarna för statsfinanserna 2010—2013 innan riksdagen hade hunnit ta ställning till resursprioriteringarna i redogörelsen.

Redogörelsen 2009 är uppbyggd kring fyra avsnitt. Den börjar med en analys av den internationella omvärlden, följd av en bedömning av konsekvenserna för Finland. Det tredje avsnittet tar upp de säkerhets- och försvarspolitiska strategierna och det fjärde anger hur de ska omsättas i praktiken för att förbättra Finlands säkerhet. Ett problem med redogörelsen är så vitt utskottet kan se att beskrivningen av säkerheten i omvärlden har fått för stor tyngd i relation till de konkreta riktlinjerna och att texten har en splittad struktur.

Redogörelsen utgår från ett brett säkerhetsbegrepp som per definition täcker in också sådana säkerhetsfrågor som under vissa förhållanden kan utvecklas till ett hot och orsaka betydande risker eller skada för Finland, landets befolkning eller det finländska samhällets livsviktiga funktioner. Sådana omfattande säkerhetshot beror enligt redogörelsen antingen på mänskliga aktiviteter, som användning av militära maktmedel, terrorism och störningar av datanät, oavsiktliga händelser som omfattande funktionsstörningar i elnätet eller extrema naturfenomen.

Redogörelsen tar också upp sådana globala frågor som inte utgör ett direkt säkerhetshot för Finland, men som under vissa förhållanden kan komma att orsaka omfattande skada eller rubba stabiliteten i samhället och utvecklas till våld-

samma konflikter och därmed påverka säkerhetsutvecklingen också i Finland. Som exempel nämns klimatförändringen, bristen på energi och vattenresurser och befolkningsrörelser. Redogörelsen är en grundläggande kartläggning av det breda säkerhetsfältet och lyfter befogat fram s.k. nya säkerhetshot.

Utrikesutskottet anser att redogörelsens bedömning av de frågor som Finland har att avgöra för att kunna upprätthålla och utveckla sin försvarskapacitet är mycket generell. Där hänvisas till de särskilda problem som utvecklingen av försvaret ställs inför på 2010-talet, bl.a. att arméns materiel föråldras i snabb takt och att krigsförbanden minskar på sikt. De här strukturella problemen med utvecklingen av försvaret borde enligt utskottets mening ha bedömts mer ingående i redogörelsen. En grundligare behandling skulle ha behövts eftersom man måste ta ställning till de strukturella frågorna senast i nästa säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse.

Ålands ställning

Ålands ställning tas inte upp särskilt i redogörelsen. Ålandsöarnas status som demilitariserat och neutraliserat område har fastställts 1921 i konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (det s.k. Ålandsfördraget, FördrS 1/1922) och ett fördrag med Ryssland 1940 som bekräftar Ålandsöarnas demilitariserade status (FördrS 24/1940, FördrS 9/1948). Båda fördragen är internationellt i kraft och binder alla fördragsslutande parter. Upplägget med Ålands ställning bidrar till stabiliteten och säkerheten i Östersjöområdet. I Östersjöområdet måste Ålands folkrättsliga, demilitariserade och neutraliserade särställning beaktas när Finland utvecklar sitt militära samarbete i Europeiska unionen och internationella organisationer. Men det måste vara behörigen klarlagt hur Ålands särställning ska beaktas i olika slag av framtida icke-militära krissituationer — som oljekatastrofer och terroristangrepp — och hur gränsbevakningen har ordnats med tanke på militära krissituationer.

Utveckling av förfarandet med säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser*Redogörelserna som styrmekanismer*

I inledningen till redogörelsen framhålls det att den utgör en grund för regeringens redogörelser, strategier och program för säkerhet och internationella relationer. Till dem räknas bl.a. strategin för tryggande av samhällets vitala funktioner och programmet för den inre säkerheten, redogörelserna om politiken för de mänskliga rättigheterna och EU-redogörelserna, det utvecklingspolitiska programmet, den övergripande krishanteringsstrategin, försvarsministeriets strategiska plan och FN-strategin. Utskottet påpekar att en del av dokumenten har färdigställts innan redogörelsen låg klar.

Redogörelseförfarandet har blivit den viktigaste styrmekanismen för säkerhets- och försvarspolitiken. Genom redogörelseförfarandet kan man styra den långsiktiga planeringen som är nödvändig för att utveckla försvarsmakten. Utrikesutskottet poängterar i likhet med försvarsutskottet (FsUU 4/2009 rd) att det tar tiotals år att följa upp de samlade effekterna av omfattande materielprojekt, vilket förstärker kravet på att engagemanget för att upprätthålla försvarskapaciteten måste sträcka sig över flera regeringsperioder. En mer omfattande behandling i form av en redogörelse en gång per valperiod har gett den nödvändiga politiska uppbackningen för var Finlands begränsade resurser ska sättas in och gjort det möjligt att bevara det nationella samförståndet.

Utrikesutskottet anser det viktigt att bedöma hur redogörelsen och regeringens övriga redogörelser, strategier och program för säkerhet och internationella relationer förhåller sig till varandra när förfarandet med säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser utvecklas. Det ser helst att hela systemet av redogörelser, strategier för enskilda förvaltningsområden och program som styr prioriteringarna i den säkerhets- och försvarspolitiska

redogörelsen bör vara tillräckligt enkelt för att det ska ha önskad styreffekt.

Problemen med redogörelseförfarandet

Ett problem med redogörelserna har varit att den detaljerade beskrivningen av säkerheten i omvärlden har lyfts fram för starkt och att strukturen är osystematisk. Oförutsedda förändringar minskar analysens trovärdighet i och med att betoningen ligger på bredden och detaljerna. Redogörelsen har varje gång utarbetats av olika grupper och ledningsansvaret har växlat mellan utrikesministeriet, försvarsministeriet och statsrådets kansli. Olika beredningsgrupper har fört in sitt specifika förvaltningsområdes syn i beredningsprocessen och då har det varit svårt att undvika upprepningar och överlappningar.

En smidigare och mer samordnad beredning av redogörelserna kräver att den sker på bredare basis över sektorsministeriernas gränser. Det kräver också adekvata resurser.

Med det breda säkerhetsbegreppet har man börjat fästa avseende vid att redogörelsens styrande effekter är ojämnt fördelade över olika förvaltningsområden. Utrikesutskottet hänvisade till detta i sitt utlåtande (UtUU 4/2004 rd) om redogörelsen 2004, där det konstaterade att riktlinjerna i redogörelsen på grund av upplägget inte kan täcka in alla förvaltningsområden på djupet och på lika villkor och att utvecklingen av försvarsförvaltningen i detalj därför ofrivilligt får mycket stort utrymme. På grund av det breda säkerhetsbegreppet bör redogörelserna på ett mer balanserat sätt styra utvecklingen av alla förvaltningsområden som tangerar säkerhetsområdet, anser utskottet.

Enligt redogörelsen genomförs Finlands säkerhets- och försvarspolitiska strategi utifrån en bedömning av konsekvenserna av utvecklingen i omvärlden. Utskottet framhåller att de säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna är statsrådets redogörelser till riksdagen och att de därmed bör lägga större vikt vid regeringens säkerhets- och försvarspolitiska mål och åtgärder för att nå målen.

Utrikesutskottet har sett på hur riksdagens ställningstaganden har beaktats i genomföran-

det. Redogörelseförfarandet är en dialog mellan regeringen och riksdagen. De säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna har dessutom en stark koppling till den långsiktiga planeringen av försvarsförvaltningen. Utskottet kräver att riksdagens ställningstaganden beaktas bättre i genomförandet av redogörelserna och förberedelserna inför nästa redogörelse.

Utom att ta upp de säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringarna till grundlig behandling en gång per valperiod bör riksdagen kunna ta upp säkerhets- och försvarspolitiska frågor alltid när den internationella situationen kräver det. Regeringen och riksdagen har tillgång till en bred uppsättning instrument för en politisk dialog. I likhet med försvarsutskottet (FsUU 4/2009 rd) anser utrikesutskottet att en regelbunden och rättidig aktuell debatt om säkerhets- och försvarspolitiken i riksdagen behöver utvecklas utifrån de möjligheter som står till buds.

Utveckling av redogörelseförfarandet

Utrikesutskottet anser att det är nödvändigt och motiverat att hålla fast vid förfarandet med redogörelser som drar upp de säkerhets- och försvarspolitiska riktlinjerna utifrån det breda säkerhetsbegreppet. Men förfarandet behöver utvecklas för att rätta till de innehållsliga och strukturella bristerna.

Den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen — eller motsvarande strategidokument — har till uppgift att fördjupa och konkretisera de säkerhets- och försvarspolitiska riktlinjerna i regeringsprogrammet. Den bör enligt utskottets mening innefatta den nödvändiga politiska styrningen av Finlands prioriteringar. Beskrivningen av säkerheten i omvärlden och de prioriteringar som kan härledas ur den är i detta nu inte balanserad i den nuvarande redogörelsen, inte minst när det gäller så kallade nya hot.

En viktig uppgift för de säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna är att styra utvecklingen av de förvaltningsområden som tangerar säkerhetsområdet. För att skapa bättre balans bör redogörelsernas politiska styreffekter också omfatta utrikesministeriets och inrikesministeriets förvaltningsområden. Utskottets bedömning är

att redogörelsens styrande effekt är diffus eller generell i fråga om hot enligt det breda säkerhetsbegreppet och indirekta säkerhetshot. Redogörelsen bör i lika grad styra alla de förvaltningsområden som har ansvar för att förebygga, skapa beredskap för och tackla hot enligt det breda säkerhetsbegreppet. Utskottet efterlyser ett klarläggande framför allt om redogörelsens styrande effekt för strategin för trygghet av samhällets vitala funktioner och programmet för den inre säkerheten.

Utrikesutskottets ståndpunkt är att det behövs en tydligare och mer komprimerad tidsplan för de säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna och behandlingen av dem i riksdagen. Redogörelsen bör överlämnas till riksdagen vid en sådan tidpunkt att behandlingen kan slutföras senast under valperiodens andra riksmöte. Ett mer komprimerat förfarande skulle garantera en bättre styrande effekt. En mer komprimerad tidsplan förutsätter att beredningen av redogörelsen, också den parlamentariska beredningen, inleds redan mot slutet av den föregående regeringsperioden.

Enligt utrikesutskottets mening utgör den parlamentariska beredningen ett viktigt led i hela beredningen av redogörelsen. En säkerhetspolitisk uppföljningsgrupp har tillsatts två gånger, för beredningen av redogörelserna 2004 och 2009. Grupperna har båda gångerna kommit med sin egen bedömning av Finlands säkerhets- och försvarspolitiska omvärld och försvarsmaktens utvecklingsbehov. Möjligheten att komprimera tidsplanen bör beaktas i den parlamentariska beredningen. Det är viktigt med en bred samsyn om de stora säkerhets- och försvarspolitiska linjerna, anser utskottet.

Trots att det breda säkerhetsbegreppet har blivit den etablerade utgångspunkten för redogörelserna har det tills vidare inte fått någon klar definition. Styrkan i det breda säkerhetsbegreppet är att det möjliggör en behandling av olika säkerhetsdimensioner, dvs. den statliga, samhällsliga och mänskliga säkerheten. Det breda säkerhetsbegreppet ger alltså en ram inom vilken de säkerhets- och försvarspolitiska aktiviteterna

kan riktas rätt och därför bör det definieras i nästa redogörelse.

Den yttre och inre säkerheten hör utan vidare ihop och därför bör de grundläggande prioriteringarna för dem formuleras utifrån samma samlade bedömning, anser utskottet. Men det påminner att alla säkerhetshot inte kan eller ens bör tacklas med säkerhets- och försvarspolitiska metoder. Man bör noga överväga den gränsdragningen och klarlägga hur den beaktas i regeringens styrmekanismer.

Allt detta bör vägas in i den samlade utredning av samhällets beredskap som ska göras under innevarande regeringsperiod. Utrikesutskottet kräver att en logisk rekommendation om den strategiska hierarkin för den övergripande säkerheten i samhället och en bedömning av hur det säkerhets- och försvarspolitiska redogörelseförfarandet kan utvecklas utifrån synpunkterna i detta betänkande tas in i redogörelsen.

Enligt redogörelsen ska behovet av ett nationellt säkerhetsråd också bedömas i den samlade utredningen. Bedömningen bör primärt avväga om befintliga strukturer kan fås att fungera effektivare och bättre. Vid utfrågningen av sakkunniga har det inte kommit fram något sådant som helt entydigt skulle peka på att ett nationellt säkerhetsråd behövs.

Säkerhetspolitiken i ett bredare sammanhang

Säkerheten i en värld av ömsesidigt beroende

Utrikesutskottet noterar att Finland genomför sin säkerhets- och försvarspolitik i en internationell omvärld som karaktäriseras av ständig förändring. Förändringarna i vår omedelbara omvärld måste ses mot bakgrunden av en mer genomgripande förändring i den internationella omvärlden. Den globala omvärlden är mer komplicerad än förut och utvecklingen svårare att förutse i och med att det finns intrikata kopplingar mellan hot och risker i säkerheten och globala utvecklingstrender. Förändringen i den globala

omvärlden ställer Finlands säkerhets- och försvarspolitik inför utmaningar som kräver insatser enligt resurserna för att Finland ska kunna upprätthålla och utveckla sin globala handlingskapacitet. Finlands internationella ställning är stabil och vi har goda möjligheter att anpassa oss och dra nytta av förändringarna i vår internationella omvärld. Finland hör till de mest utvecklade och rikaste staterna i världen och det medför vissa förpliktelser, förväntningar och ett ansvar för Finland.

Utrikesutskottet omfattar redogörelsens bedömning att det förekommer användning av maktmedel i det internationella systemet. Stater tar fortfarande till militära maktmedel för att bevaka sina nationella intressen tvärt emot folkrättsliga principer och utan mandat från FN. En av Finlands centrala säkerhetspolitiska principer är att maktmedel ska begränsas av tydliga kriterier inom den internationella rättsliga ordningen. Som Finland ser det kan användning av maktmedel accepteras bara i självförsvar eller för humanitära syften och utifrån folkrättsliga principer.

Chanserna att icke-statliga aktörer, som terroristiska eller fundamentalistiska grupper, tar till maktmedel som orsakar rentav massiv förstörelse har ökat med spridningen av massförstörelsevapen och den tekniska kunskapen om dem. Även om Finland inte anses vara direkt utsatt för hot med maktmedel från icke-statliga aktörers sida är det klart att verkningarna av sådana maktmedel skulle nå ända bort till Finland till exempel via störningar i den globala ekonomin. Inom krishantering måste man räkna med den möjligheten att finländska trupper eller civila experter utsätts för maktmedel från parterna i en konflikt.

Militära maktmedel eller hot med militära maktmedel är inte sannolika i Finlands närmaste omgivning under den period redogörelsen täcker in. Utrikesutskottet omfattar redogörelsens bedömning och ser det som mycket osannolikt att endast Finland skulle utsättas för militära maktmedel. Finlands militära försvarskapacitet måste dimensioneras realistiskt och långsiktigt för att garantera en adekvat prestationskapacitet i framtiden. Det är omöjligt att pruta på den mi-

litära försvarskapaciteten på denna grund, för med våra resurser måste den utvecklas långsiktigt så att den garanterar en adekvat prestationskapacitet också i framtiden. Finland måste också väga in hot av varierande slag mot den globala säkerheten och avsätta tillräckliga resurser för beredskapen för dem, eftersom deras återverkningar också kommer att nå Finland.

Globaliseringen är ett fenomen som starkt verkar för en förändring av den internationella ordningen. Den säkerhetspolitiska uppföljningsgruppen definierade i sin rapport (8/2008) globaliseringen som en genomgripande samhällsförändring som tar sig uttryck i ett ökat ömsesidigt beroende och en fördjupad internationell arbetsfördelning. Globaliseringen har en stark ekonomisk dimension, där risken är att störningar i den globala ekonomin på grund av de globala nätverken snabbt sprider sig runtom i världen, som den rådande recessionen i den internationella ekonomin visar. Globaliseringen har en teknisk dimension på grund av kommunikations- och informationssystemens accentuerade roll. Systemen är starkt integrerade och störningar i funktionen, de må sedan bero på tekniska faktorer eller uppsåtliga angrepp, kan få allvarliga globala konsekvenser. Globaliseringen har också en stark demografisk dimension i och med att befolkningen i världen fortsätter att växa åtminstone fram till 2050. Viktiga faktorer i ett demografiskt helhetsperspektiv är dessutom att länder stadda i utveckling urbaniseras och befolkningen föråldras i snabb takt.

För att kunna se säkerhetspolitiken i ett brett perspektiv måste man också väga in sådana globala förändringsfaktorer som kan få direkta eller indirekta konsekvenser för den internationella säkerheten. De utgör inte i sig något direkt eller omedelbart säkerhetshot för Finland, men i ett globalt sammanhang kan de ge upphov till otrygghet, instabilitet och konflikter. Problemen med sådana förändringsfaktorer kräver primärt andra lösningar än säkerhetspolitiska, men de kan också få betydande återverkningar på säkerhetspolitiken. Det finns kopplingar mellan faktorerna och man måste söka lösningar på dem

genom ett så brett internationellt samarbete som möjligt.

Klimatförändringen är en global förändringsfaktor och hanteringen av dess effekter är en central säkerhetsfråga med globala konsekvenser. Europeiska unionen bör fortsatt utöva ett starkt ledarskap i det internationella samarbetet för att hantera klimatförändringen. Miljöstatus kan komma att försämrans under gemensam inverkan av många olika faktorer och det kan i sin tur leda till omfattande befolkningsrörelser, urholka människors säkerhet och i extrema fall betyda väpnade konflikter inom eller mellan stater.

Tillgången på energi är en förändringsfaktor som har fått allt tydligare återverkningar på säkerhetspolitiken. Behandlingen av energipolitiken är ytlig i redogörelsen och med hänsyn till den roll en säker energiförsörjning spelar klart otillräcklig.

Mellan utveckling och säkerhet finns ett starkt samband. Fattigdom, ojämn utveckling och dålig förvaltning är starkt sammankopplade negativa förändringsfaktorer som skapar osäkerhet och instabilitet i enskilda stater och regioner. Den globala matkrisen tätt åtföljd av den ekonomiska krisen har slagit hårdast mot människor som lever på existensminimum på en eller två dollar, men också mot invånarna i mer välmående länder i utveckling. Utrikesutskottet har grundligt analyserat livsmedelsförsörjningen i sitt betänkande om den internationella matkrisen (UtUB 8/2008 rd).

Utrikesutskottets slutsats är att frågor kring globaliseringen och världsomspännande förändringsfaktorer i många fall har beröringspunkter och inbördes kopplingar. De samverkar till att det breda säkerhetsperspektivet blir allt mer mångfacetterat. De förändringsfaktorer som påverkar säkerheten är övernationella till sin natur och de icke-statliga aktörerna spelar en växande roll till exempel när det gäller terrorismen. Det råder ett starkt ömsesidigt beroende mellan de säkerhetsrelaterade förändringsfaktorerna och de har i många fall verkningar som stärker var-

andra och som svåriligen kan förutses. Det gäller att kunna reagera snabbt på sådana förändringar.

Utvecklingen bland de viktigaste statliga aktörerna

Förenta staterna är politiskt, ekonomiskt och militärt en stormakt vars åtgärder i väsentlig grad inverkar på den internationella utvecklingen. Förenta staternas bnp var 2008 omkring 14,3 biljoner dollar, alltså omkring 47 000 dollar per capita. Landet använde 4 procent av sin bnp på militära utgifter 2008, alltså motsvarande hälften av militärutgifterna i världen. Förenta staterna har ett omfattande nätverk av allierade som bygger på rättsligt bilaterala och plurilaterala säkerhetsavtal. På grund av sina världsomspännande intressen och allianser agerar Förenta staterna aktivt inom utrikes- och säkerhetspolitiken överallt i världen. Landets globala närvaro grundar sig på att det utifrån avtal har trupper utstationerade i utlandet och att dess stridskrafter har en snabb insatskapacitet.

Förenta staterna lyfter fram staternas suveränitet som den bärande principen i internationell politik och är utifrån den redo att utöva sin politiska, ekonomiska och militära makt för att bevara sina egna intressen också utan mandat från FN. Förenta staterna har ställt sig — och kan också i framtiden komma att ställa sig — utanför sådana internationella fördrag som det anser stå i strid med dess suveränitet och nationella intressen.

Förenta staternas nuvarande förvaltning förväntas ha en klart starkare plurilateral inriktning och har återgått till många viktiga plurilaterala förhandlingar, som klimatförhandlingarna.

Förenta staterna och Europa har haft nära relationer alltsedan andra världskriget. Inom säkerhets- och försvarspolitiken har den nära relationen konkretiserats i Nato.

Det är inte bara säkerhets- och försvarspolitiken som förenar Förenta staterna och Europa utan också ett mångförgrenat nätverk av ekonomiska, politiska, kulturella och historiska faktorer och ömsesidigt beroende. Förenta staternas och Europas sammanräknade tyngd till exempel i världshandeln och utvecklingspolitiken är så

pass betydande att de genom samordning i bästa fall kan påverka utvecklingen inom flera olika politikområden i väsentlig grad. Enligt utskottets bedömning stärker den nära relationen mellan Förenta staterna och Europa det plurilaterala samarbetet i ett mycket större sammanhang än enbart i ett transatlantiskt perspektiv.

Stillahavsområdet och Asien är viktiga för Förenta staterna både ekonomiskt och politiskt. Mellan Förenta staterna och Kina håller det på att växa fram en relation av ömsesidigt ekonomiskt beroende. Tyngdpunkten i Förenta staternas utrikespolitik har på senare tid allt mer förskjutits mot Stillahavsområdet.

Rysslands utrikes- och inrikespolitik har på 2000-talet kännetecknats av ambitionen att återta landets stormaktsställning. Ryssland anser fortfarande att den internationella politiken är politik mellan stater. I likhet med många andra stater betonar Ryssland den nationella suveräniteten, folkrätten, en multipolär internationell ordning, undvikande av motsättningar, skyddet av ryska medborgare och regioner och länder där Ryssland har särskilda intressen. I likhet med andra stormakter är Ryssland berett att tillgripa militär makt för att främja sina ambitioner. Utskottet poängterar att Ryssland strävar att tillämpa bredaste möjliga metodarsenal för att främja sina syften och noterar att energin har blivit det centrala utrikes- och säkerhetspolitiska verktyget för Ryssland.

Ryssland ser stormakterna som de viktigaste aktörerna i det multipolära internationella systemet. Ryssland kan ses som en stormakt på grund av sin geografiska omfattning, sina kärnvapen, råvarutillgångar och sitt permanenta medlemskap i FN:s säkerhetsråd. Rysslands problem är ekonomin, för den utgör bara omkring 3 procent av världsekonomin. Rysslands bnp var 2,2 biljoner dollar 2008, alltså ca 15 800 dollar per capita. Rysslands militärutgifter var 3,9 procent av bnp 2008. Det främsta ambitionen för den ryska statsledningen är att stoppa den militära maktens förfall. Reformen av stridskrafterna kommer sannolikt att bromsas upp av den ekonomiska krisen i Ryssland.

Den ryska ekonomin bygger på råvaruproduktion och utvecklingens riktning beror i långa stycken på hur världsmarknadspriserna på energi utvecklas. För att ekonomin ska diversifieras och stabiliseras krävs det att landet integreras i det internationella regelstyrda handelssystemet och att ryska företag blir konkurrenskraftigare. Trots att Ryssland är ett stort marknadsområde är den affärsmiljö som landet kan bjuda på fortfarande mycket svårforutsebar på grund av bristerna i förvaltningen och rättssystemet och den vitt utbredda korruptionen. Med undantag av energiindustrin är de ryska företagen inte speciellt internationellt inriktade. Ryssland utnyttjar energin som politiskt verktyg och försöker skydda sin energisektor mot utländska företags inflytande och utländskt kapital.

Under den period som redogörelsen omfattar har Ryssland och Förenta staterna flera sådana teman på sin agenda där ett eventuellt närmande skulle kunna få positiva effekter för det internationella säkerhetsläget. Bland sådana teman kan man nämna krishantering i Afghanistan, Irans kärnprogram och förhandlingarna för att begränsa kärnvapen. Konsekvenserna av klimatförändringen för de arktiska områdena och utvinningen av energitillgångarna i området kommer under de närmaste åren och årtiondena att föra upp den nordliga dimensionen på Rysslands och Förenta staternas agenda på ett helt nytt sätt.

Relationerna mellan Kina och Ryssland förväntas vara fortsatt stabila under redogörelseperioden. Det finns inga utestående frågor som belastar relationerna och länderna beskriver relationerna som ett strategiskt partnerskap som genomförs inom ramen för bl.a. Shanghaisamarbetet. Det finns också ett konkurrenselement i relationerna mellan länderna, för de flesta mätare visar att Kina klart har kört om Ryssland och att styrkeskillnaden mellan dem kommer att öka under de närmaste åren.

Europa är den naturliga partnern för Ryssland och den viktigaste marknaden för landets energiexport. Men Ryssland söker åtminstone inte för tillfället någon djupare politisk integration med Europeiska unionen. Det har uppstått ett visst ömsesidigt beroende mellan Ryssland och övri-

ga Europa, inte minst på energiområdet, men på det hela taget är Ryssland mer beroende av övriga Europa än tvärtom. EU importerar t.ex. 25 procent av sina olja från Ryssland, men det motsvarar 85 procent av Rysslands totala oljeexport. En av de viktigaste frågorna inom den närmaste framtiden är ett nytt partnerskapsavtal mellan EU och Ryssland.

Utskottet tar upp regeringens handlingsprogram för Ryssland (Statsrådets principbeslut 16.4.2009) där det ingår en utförligare bedömning än i redogörelsen av utvecklingen i Ryssland och Finlands Rysslandspolitik med mål och genomförandeförslag. De säkerhetspolitiska prioriteringarna i Finlands Rysslandspolitik borde ha tagits upp också i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen.

Kina har blivit en stormakt framför allt på grund av sin ekonomiska tillväxt. Kinas bnp var 2008 omkring 7,8 biljoner dollar, alltså omkring 6 000 dollar per capita. I sin utrikespolitik följer Kina principen om icke-inblandning i inre angelägenheter och nationell suveränitet. Den kinesiska ekonomin är exportinriktad och det begränsar än så länge möjligheterna att utöva det ekonomiska inflytandet för politiska syften. Kina har signalerat beredskap att reagera med motåtgärder, när främmande makter har kritiserat dess politik till exempel i Tibetfrågan eller beträffande mänskliga rättigheter. Möjligheterna för Kina till politiska och ekonomiska påtryckningar i konfliktsituationer ökar ju starkare Kina växer sig ekonomiskt och militärt. Den ekonomiska krisen kan antas stärka Kinas positioner relativt sett.

Militärt är landet ännu så länge bara en regional stormakt, men det utvecklar målmedvetet sina stridskrafter. De kinesiska försvarsutgifterna har flera år i rad ökat mer än bnp. Landet använde ca 4,3 procent av sin bnp på militära utgifter 2008. Den militära kapaciteten utvecklas med målet att den ska sträcka sig utöver närområdena. Kinas beroende av utländsk militärteknologi minskar snabbt i samma mån som landets egen försvarsmaterielindustri kraftfullt utvecklas.

Trots att utvecklingen varit snabb räknas Kina fortfarande till gruppen länder i utveckling. För Kina är framtidens utmaningar avsevärda på grund av landets storlek. Den ekonomiska ojämlikheten förmodas bli en kritisk fråga. Den ekonomiska tillväxten har blivit en belastning för miljön och Kina den största källan till växthusgasutsläpp.

Utrikesutskottets bedömning är att Kinas ekonomiska, politiska och militära betydelse i det internationella systemet växer under de närmaste åren och årtiondena. Utmaningarna för Kinas utveckling beror i långa stycken på interna faktorer. Kina kommer förmodligen också i framtiden att satsa på att stärka sin ekonomiska ställning. På det internationella planet är det viktigt också för Kina att säkra tillgången på de råvaror som behövs för industrin. Kina kommer fortsatt att utnyttja sin ställning som land i utveckling för att försäkra sig om tillgången på råvaror till exempel från Afrika. Kina är en utvecklingspolitisk aktör också i länder där den inrikespolitiska situationen eller de mänskliga rättigheterna gör dem till besvärliga utvecklingspolitiska partner för till exempel Europeiska unionen eller Förenta staterna. Genom sitt eget agerande skulle Kina kunna göra en betydelsefull insats för att stabilisera vissa krisområden, som Sudan.

I Asien finns utöver Kina också andra betydande länder, som kommer att spela en allt viktigare global roll såväl ekonomiskt, politiskt som militärt. Inte minst Indien har den ekonomiska, tekniska och militära potentialen att inta en central plats i den internationella politiken i framtiden.

Finlands säkerhets- och försvarspolitiska strategi och genomförandet av den

Allmänt

Utrikesutskottet anser att en av statens kärnuppgifter är att sörja för Finlands och finländarnas säkerhet. Det betyder att de säkerhets- och försvarspolitiska målen måste vara realistiska och långsiktiga och att de nödvändiga resurserna för att nå målen ska säkras genom politiska beslut. De förvaltningsområden som verkar inom säker-

hetsområdet ska utvecklas utifrån långsiktig planering och myndighetssamarbetet ska utvecklas målmedvetet. Den parlamentariska kontrollen är ett väsentligt element i den långsiktiga utvecklingen av säkerhets- och försvarspolitiken.

Utrikesutskottet ser det som en strukturell brist i redogörelsen att Finlands säkerhets- och försvarspolitiska strategi inte har presenterats på ett logiskt och klart sätt. I redogörelsens tredje kapitel ingår en rad regionala och tematiska avsnitt med en uppräknning av olika ambitioner och utvecklingsobjekt under underrubriker. Greppet förefaller ologiskt och delvis inbördes motstridigt, för till exempel vapenkontroll nämns som en del av förebyggande av kriser och konflikter för att strax därefter tas upp som ett särskilt tema.

De viktigaste uppgifterna enligt Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik är att trygga landets självständighet, territoriella integritet och grundläggande värden, främja befolkningens säkerhet och välfärd och upprätthålla ett fungerande samhälle. Enligt utrikesutskottets mening har Finlands säkerhets- och försvarspolitik en klar värdegrund. Mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen, demokrati, frihet, tolerans och jämlikhet hör till det finländska samhällets grundläggande värden som Finland bör arbeta för också i ett internationellt sammanhang. Det råder ett brett samförstånd om värderingarna i det finländska samhället och de styr Finlands säkerhets- och försvarspolitik i ett längre tidsperspektiv.

Utrikesutskottet anser att Finlands säkerhets- och försvarspolitiska strategi utgör en helhet bestående dels av ovan uppräknade grundläggande värden, dels av principen att främja plurilateralt samarbete, ett övergripande förhållningssätt till konfliktförebyggande och krishantering, dels ambitionen att trygga ett fungerande samhälle och upprätthålla Finlands försvarskapacitet.

Enligt uppföljningsgruppen är de grundläggande riktlinjerna för Finlands säkerhetspolitik hållbara och behöver inte justeras i nämnvärd ut-

sträckning. Finland bör fortsatt se till att upprätthålla ett eget trovärdigt försvar och delta i det framväxande europeiska säkerhets- och försvarssamarbetet. Utgångspunkten är att hela landet försvaras och att försvaret fortsatt bygger på allmän värnplikt. Finland är ett alliansfritt land som samarbetar med Nato och håller dörren öppen för en eventuell ansökan om medlemskap i Nato.

Multilateralt samarbete

Redogörelsens tredje kapitel om Finlands handlingslinje ger en snäv definition av det multilaterala samarbetet och hänvisar till FN:s roll som det viktigaste forumet för multilateralt samarbete. I det fjärde kapitlet om genomförandet tas det multilaterala samarbetet inte alls upp. Utrikesutskottet ser det multilaterala samarbetet som en princip som genomsyrar Finlands säkerhets- och försvarspolitik och som tar sig olika uttryck i olika sammanhang.

Som utrikesutskottet ser det fullföljer Finland principen om multilateralt samarbete i internationella organisationer men också i bilaterala relationer och till exempel i det nordiska samarbetet. I alla de här sammanhangen är vår utgångspunkt att utveckla och stärka välfungerande internationella institutioner och en regelfast internationell ordning.

Att stärka det multilaterala samarbetet är en långtidstrend i de internationella relationerna. Den internationella ordningen är i oupphörlig förändring och utgör därmed en bestående utmaning för det multilaterala samarbetet i alla dess former. Utrikesutskottet omfattar bedömningen i redogörelsen att det plurilaterala systemet har visat sig fungera bristfälligt eftersom många multilaterala organisationer inte har lyckats förnya sig tillräckligt snabbt för att kunna anpassa sig till förändringen i den internationella ordningen. Därmed har inofficiella ordningar, som G8 och framför allt G20, ökat i betydelse på senare tid.

Enligt utrikesutskottets mening behövs det välfungerande system för att hantera globalise-

ringen. De inofficiella systemen kan i bästa fall stödja det plurilaterala samarbetet, för genom dem kan man mer koncentrerat söka lösningar på aktuella problem. För Finland är det viktigt att kunna påverka EU:s ståndpunkter också när det gäller de inofficiella systemen. För att lyckas måste Finland vara aktivt och utöva ett effektivt medinflytande i EU.

Förenta nationerna. Det konstateras i redogörelsen att Finland ser FN som den bredaste multilaterala samarbetsorganisationen. Förenta nationerna har behållit sin status som normskaparen, förhandlingsforumet, aktören och folkrättsliga verkställaren framför andra i den internationella ordningen. Utrikesutskottet omfattar redogörelsen på den punkten att FN spelar en betydande roll i att hantera globaliseringen och ta fram en övergripande global politik. FN:s roll i att hantera ekonomiska och sociala frågor, främja mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen, hantera nya, gränsöverskridande förändringsfaktorer med globala konsekvenser och den militära krishanteringens är central men samtidigt problematisk.

Utrikesutskottet omfattar redogörelsens bedömning att FN:s verksamhet i långa stycken avspeglar de rådande maktförhållandena i den internationella ordningen. Vid sidan av stora länder i utveckling, som Kina, Indien och Brasilien, har rika länder, som Japan och Tyskland, kraftfullt yrkat på en genomgripande reform av FN och framför allt på en översyn av säkerhetsrådets sammansättning. Samarbetet mellan EU och FN har stärkts tack vare tydligare ramar för samarbetet och det praktiska samarbetet inom utvecklingspolitik och krishantering.

Enligt redogörelsen har Finland som sitt mål på sikt att Europeiska unionen ska sitta med i FN:s säkerhetsråd. Det är bra att eftersträva ett medlemskap för EU i FN:s säkerhetsråd, men då krävs det dels att de nuvarande permanenta medlemmarna Storbritannien och Frankrike avstår från sina platser, dels att EU stärker sin beslutsprocess inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken så att unionen förmår formulera sin ståndpunkt i alla lägen. FN:s medlemskår

består för tillfället av suveräna stater. Regionala organisationer, som Europeiska unionen, ASEAN eller Afrikanska unionen, kan sannolikt stärka sin ställning inom världsorganisationen bara utifrån principen om likställdhet och medverkan från säkerhetsrådets nuvarande permanenta medlemmar. Bättre samordning inom EU är det snabbaste sättet att stärka unionens medinflytande i FN.

Det är viktigt att Finland har en klar handlingsstrategi i sin FN-politik i ett läge där Finland är på förslag till alternerande medlem i FN:s säkerhetsråd för perioden 2013—2014.

Europeiska unionen. EU-medlemskapet är ett värdeval för Finland och det definierar Finlands ställning såväl i Europa som globalt. Utskottet instämmer i regeringens syn att EU-medlemskapet är ett grundläggande säkerhetspolitiskt val för Finland och en viktig kanal för våra yttre förhållanden. EU-medlemskapet ger Finland ett starkt stöd och tyngd när det gäller att främja frågor som är viktiga för oss i det fall att de är kopplade till unionens agenda i ett bredare sammanhang. När bestämmelserna i Lissabonfördraget om utveckling av unionens utrikes- och säkerhetspolitik träder i kraft stärker de unionens handlingskapacitet på de områdena. Utrikesutskottet har i sina tidigare överväganden (UtUB 6/2008 rd, UtUU 6/2005 rd) lyft fram Europeiska avdelningen för yttre åtgärder och den roll den spelar i att göra verksamheten effektivare. Ett grundläggande villkor för att utveckla den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är adekvata resurser i gemenskapsbudgeten.

Europeiska unionen är en politisk union som bygger på en gemensam värdegrund och som förenar medlemsstaterna genom täta politiska kontakter. EU:s verksamhet bygger på tydliga grundläggande värden, som främjande av demokrati, mänskliga rättigheter, jämlikhet, rättsstatsprincipen, öppenhet och hållbar utveckling. EU har fasta samarbetsformer med alla betydande tredjeländer och internationella organisationer. Unionen bör visa starkt ledarskap, i synnerhet i att hantera globaliseringen.

Till följd av de gemensamma globala utmaningarna är samarbetet mellan EU och Förenta staterna nu i en fas där det är möjligt att fördjupa parternas förhållande avsevärt. Förenta staterna och Europa kan utifrån sin gemensamma värdegrund i bästa fall intensifiera sitt samarbete till exempel om att främja en hållbar utveckling, bekämpa fattigdom och klimatförändringen och inom utvecklingspolitiken och samtidigt bidra till den globala säkerheten. Det är viktigt att Finland aktivt arbetar för att hitta nya öppningar i samarbetet mellan EU och Förenta staterna.

Det behövs ett fördjupat partnerskap mellan EU och Ryssland för att trygga ett brett samarbete som kan byggas upp kring Rysslands och unionens inbördes beroendeförhållande. Utskottet förutsätter att Finland agerar aktivt när det gäller att utveckla unionens samarbete med Ryssland.

I likhet med redogörelsen framhåller också utrikesutskottet hur viktig den fördjupade integrationen, utvidgningen och nära grannskapsrelationer i Europeiska unionen är både för unionens och för Finlands säkerhet. Det lyfter fram insatserna till exempel på västra Balkan. Finland bör arbeta aktivt för att fördjupa programmet för det östliga partnerskapet (Ukraina, Moldavien, Vitryssland, Georgien, Armenien och Azerbajdjan). Det är viktigt att unionen utvecklar samarbetsformer av detta slag som kan erbjuda länder utanför utvidgningsprocessen en säkerhetsfrämjande samarbetsram utan att det skapar nya skiljelinjer i Europa.

Unionens energipolitik har direkta kopplingar inte bara till en tryggad energiförsörjning och minskat beroende av importerad energi utan också till hur relationerna mellan unionen och Ryssland och länder som omfattas av grannskapspolitiken och det östliga partnerskapet utvecklas. Precis som försvarsutskottet (FsUU 4/2009 rd) ser utrikesutskottet det som en brist att redogörelsen behandlar det arktiska områdets betydelse mycket summariskt. EU arbetar på att formulera en särskild politik för det arktiska området med starka kopplingar till politiken för den nordliga dimensionen och Östersjöstrategin som är under beredning i EU. Utskottet vill

här lyfta fram det arktiska områdets energipolitiska betydelse. Det omfattar försvarskommitténs bedömning att det på det här stadiet är svårt att bedöma det arktiska områdets geopolitiska betydelse, men att det är klart att den kommer att öka, inte minst med tanke på en tryggad energitillförsel.

Utrikesutskottet konstaterar att EU på ganska kort tid har lyckats ta fram effektiva metoder för att stärka unionens yttre och inre säkerhet. Jämfört med många andra internationella aktörer har EU tillgång till en enastående bred uppsättning verktyg för att förebygga och bemöta olika slag av hot och utbrutna kriser. EU motarbetar kriser genom att minska fattigdom och ojämlikhet och genom att främja demokrati, mänskliga rättigheter och en god förvaltning. Tills nu har EU deltagit i omkring 20 krishanteringsoperationer och tillämpat sitt övergripande krishanteringskoncept som går ut på att kombinera metoder för militär och civil krishantering med utvecklingspolitiska insatser och humanitärt bistånd. Utskottet anser att EU också bör utveckla sin verksamhet som medlare i konflikter. EU uppfattas ofta som en opartisk aktör ute i världen, och därmed har unionen i vissa fall bättre förutsättningar att nå kompromisser än vad enskilda representanter för medlemsstaterna har.

Europeiska unionens krishanteringsoperationer är allt mer krävande, vilket utskottet anser vara en logisk följd av att unionen genom dem tar sitt globala ansvar. Unionen måste fortsätta att utveckla sina resurser för civil krishantering på sikt. Redogörelsen gör en motiverad markering genom att framhålla att kostnaderna för militära operationer i framtiden i allt större utsträckning måste täckas in genom den gemensamma budgeten. Det spelar en stor roll för medlemsstaternas beredskap att delta i de allt dyrare krishanteringsoperationerna. Deltagande i krävande krishanteringsoperationer kräver att de resurser som avsatts för unionen, inbegripet den kapacitet som ska tas fram för att leda operationer, måste förstärkas.

Det kan underlätta för EU och Nato att utveckla sina relationer nu när Frankrike återtagit sin plats i Natos kommandostruktur. I det här

sammanhanget är det värt att notera att Förenta staterna uppger sig se positivt på att EU utvecklar sin försvarsdimension. Det är ännu för tidigt att bedöma samtliga konsekvenser av Frankrikes återinträde för den säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen i Europa. Ur Finlands synvinkel är det självfallet önskvärt att Frankrikes fullvärdiga medverkan i Nato leder till att samarbetet mellan EU och Nato intensifieras, för det skulle gagna båda parterna.

Den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens prioriteringar och hotbilder anges i den europeiska säkerhetsstrategin, som medlemsstaterna antog 2003. Enligt strategin är de centrala hotbilderna terrorism, spridningen av massförstörelsevapen, regionala konflikter, stater i upplösning och organiserad kriminalitet. I en rapport om genomförandet av säkerhetsstrategin (S407/08; 11.12.2008) i december 2008 konstateras det att hoten och problemen är desamma, men att de har blivit allt mer komplicerade. En del hot, som spridning av massförstörelsevapen, konstateras ha ökat under de senaste fem åren. Ett massivt angrepp på unionens medlemsstater anses osannolikt. På grund av att unionens säkerhetspolitik är mellanstatlig till sin natur har den europeiska säkerhetsstrategin inte en lika omedelbar styrande effekt som medlemsstaternas nationella säkerhetsstrategier i relation till deras nationella säkerhets- och försvarspolitiska instrument. Säkerhetsstrategin har antagits enhälligt av medlemsstaterna och därmed ger den ändå en klar uppfattning om hur unionens breda metodarsenal ska riktas. Redogörelsens analys av den europeiska säkerhetsstrategin är ytlig.

EU har tagit fram instrument med vilka den kan förena den inre och yttre säkerhetsdimensionen ännu bättre. Det kommer fram i att det läggs upp olika slag av samlade strategier som tjänar som politisk vägledning och drar upp riktlinjer för beredningen av rättsligt bindande lagstiftning. Som ett exempel kan man nämna strategin mot terrorism från 2005 som följs upp varje år. EU har också en krisledningsmodell för kris- och nödsituationer.

Enligt redogörelsen utgår Finland från att skyldigheten att ge andra medlemsstater stöd

och bistånd stärker solidariteten mellan medlemsstaterna och förpliktar alla länder lika. Den ömsesidiga biståndsskyldigheten i Lissabonfördraget har behandlats i detalj i samband med propositionen om Lissabonfördraget (UtUB 6/2008 rd).

Finland ger andra medlemsstater stöd och bistånd i enlighet med biståndsskyldigheten och förväntar sig samma sak av de andra. För den finländska säkerhetspolitiken är detta ett relevant och konsekvent vägval, anser utskottet.

Utskottet har tidigare poängterat att biståndsskyldigheten har verklig betydelse. Den är ett juridiskt bindande åtagande som stärker Finlands säkerhet. EU-länderna har praktisk beredskap att ge varandra stöd och bistånd, och i kombination med den nära politiska sammanhållningen dem emellan gör den stöd- och biståndsskyldigheten betydelsefull. Unionen har ännu inte militära samarbetsstrukturer som kan jämföras med Natos. Den består av militärt starka länder och det betyder i praktiken att möjligheten till ömsesidigt militärt stöd och bistånd ger unionen ett visst skydd.

I Lissabonfördraget ingår en solidaritetsklausul, som förpliktar unionen och dess medlemsstater att handla solidariskt, om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Stöd- och biståndsåtgärder enligt solidaritetsklausulen inbegriper alla resurser som ställs till unionens förfogande, också militära sådana.

Det är viktigt att det finns beredskap för de åtgärder klausulen innefattar, anser utrikesutskottet. Det har i tidigare sammanhang (UtUB 6/2008 rd) konstaterat att den nödvändiga rättsliga grunden för att tillämpa solidaritetsklausulen är riktig. För att solidaritetsklausulen ska kunna tillämpas med framgång — att lämna eller begära stöd och bistånd — krävs beslut om att tillämpa den och praktiska övningar i hur myndigheterna ska agera i alla de situationer som klausulen kan tillämpas på. Situationen är speciellt krävande när till exempel polisens specialen-

heter eller försvarets trupper måste agera inom ett annat medlemslands territorium.

Genom Lissabonfördraget skapas en mekanism för permanent strukturerat samarbete. Det permanenta strukturerade samarbetet ger intresserade medlemsstater en möjlighet att avancera snabbare med att utveckla den militära kapaciteten för de mest krävande uppdragen. Enligt redogörelsen erbjuder ett permanent strukturerat samarbete en användbar mekanism för att utveckla de militära resurserna och Finland bör vara med i det. Utrikesutskottet ser positivt på att Finland inledningsvis har formulerat sin principiella ståndpunkt till det permanenta strukturerade samarbetet. Men utskottet ser det som en brist att redogörelsen inte specificerar vad det strukturerade samarbetet kan innebära för Finlands del.

Utrikesutskottet omfattar försvarsutskottets syn (FsUU 4/2009 rd) att den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens särskilda styrka är att alla medlemsstater engageras i utvecklingen av unionens krishanteringskapacitet. Det är viktigt att det permanenta strukturerade samarbetet är öppet för alla medlemsstater som uppfyller kriterierna för det. Kriterierna bör uppmuntra till nya åtaganden och kapacitetsutveckling och de bör i princip vara kvalitetsbaserade. Kriterierna kan gälla såväl utveckling av prestationskapaciteten och den operativa användningen av den som materielsamarbete. I sitt utlåtande (FsUU 4/2009 rd) anser försvarsutskottet att det är viktigt med projekt som möjliggör för den finska försvarsindustrin att delta och med projekt som stöder det nationella försvaret.

Natos utveckling. Bedömningen av Nato i redogörelsen är mer omfattande än i de tidigare redogörelserna. I anknytning till redogörelsen utarbetade utrikesministeriet en rapport om Finlands eventuella medlemskap i Nato (Statsrådets kanslis publikationsserie 12/2007) som offentliggjordes den 21 december 2007.

I redogörelsen sägs att Nato har en upprätthållande och främjande effekt på säkerheten och stabiliteten. Efter det att Kroatien och Albanien våren 2009 godkändes som medlemmar har Nato 28 medlemmar och 21 av dem är också medlemmar av EU. Nato fortsätter sannolikt att utvidgas också i framtiden, om kandidatländerna konstateras uppfylla medlemskriterierna. Inom Nato har det förts en likadan kritisk debatt om utvidgningen som inom EU, för det går inte att förneka att en del nya medlemmar inte uppfyller medlemskriterierna.

Det kollektiva försvarsåtagandet är fortfarande Natos kärnuppgift. Men Nato har också försökt anpassa sig till den förändrade internationella säkerhetsomvärlden genom att utveckla sin kapacitet för krishantering och åta sig ledaruppdraget för krishanteringsoperationer med FN-mandat, det mest krävande bland dem operation ISAF i Afghanistan.

Utskottet ser den s.k. transatlantiska relationen som ett viktigt kännetecken för Nato. Förenta staterna och Kanada har genom Nato förbundit sig att upprätthålla säkerheten och stabiliteten i Europa och en del av Förenta staternas trupper är fortfarande permanent stationerade vid baser i europeiska medlemsländer.

Det militära samarbetet inom Nato är på grund av sin omfattning och sitt djup en annan av alliansens starkheter. Försvarsplaneringen, den integrerade kommando- och truppstrukturen, de gemensamma övningarna och försvarsmaterielsamarbetet utgör grunden för alliansens militära kapacitet. Nato försöker med hjälp av den kapacitetsbaserade modell som försvarsplaneringen bygger på och gemensamma stadarder, kriterier och föreskrifter styra utvecklingen av medlemsstaternas försvarskapacitet på ett sådant sätt att det ska finnas tillgång till prestationskapacitet och styrkor för olika ändamål. De stadarder och kriterier som avtalats i Nato utgör grunden också för den internationella krishanteringen och EU:s resursarbete.

Nato erbjuder intresserade länder en chans att intensifiera det politisk-militära samarbetet med alliansen genom olika slag av partnerskap. Nato har öppnat upp militära funktioner för partner-

ländernas medverkan för att underlätta för dem att delta i krishantering under dess ledning. Samarbetet om krishanteringsoperationer har öppnat för partnerskap med länder som Australien, Sydkorea och Japan. Med utvidgningen och en allt bredare krets av länder som har ett intresse av partnerskap har Nato insett att partnerskapsarrangemangen måste ses över senast i slutet av 2000-talet. Utöver specialarrangemangen med Ryssland och Ukraina finns nu också ett specialarrangemang med Georgien. Ukraina och Georgien blev lovade ett medlemskapsperspektiv vid Natos toppmöte i Bukarest i april 2008.

För samarbetet mellan Nato och Ryssland inrättades Nato-Rysslandsrådet (NATO-Russia Council, NRC) 2002 som båda deltar i som jämbördiga parter. I samarbetet Nato—Ryssland prioriteras de områden där båda parter har klara gemensamma intressen. Det finns avsevärda skillnader i synen på Natos utvidgning mellan Nato och Ryssland, inte minst när det gäller Ukraina och Georgien. Georgienkrisen sommaren 2008 tillspetsade relationerna mellan Nato och Ryssland, men de har numera stegvis normaliserats.

Att medlemskåren efter Natos kraftiga utvidgning är heterogen kommer fram bl.a. i debatten om artikeln om kollektivt försvar, tidsplanen för Natos fortsatta utvidgning, det ballistiska missilförsvaret och relationerna mellan Nato och Ryssland. Den främsta orsaken till att nya Natoländer har sökt sig till militäralliansen är att de velat värna sitt territoriella oberoende. Efter slutet på det kalla kriget har det traditionella territoriella försvarstänkandet inte längre haft högsta prioritet i de gamla Natoländerna. I dem har kampen mot terrorismen och alliansens militära krishanteringsoperationer i stället prioriterats högst.

Finland och Nato. Finlands Natorelationer bygger på det partnerskapsavtal för fred (Partnership for Peace, PfP) som ingicks 1994. Avtalet omfattar bl.a. övningar, kapacitetsutveckling och införande av gemensamma stadarder. Finland har sedan 1995 deltagit i den planerings- och utvärderingsprocess som är avsedd för part-

nera (Planning and Review Process, PARP) och valt de partnerskapsmål som utvecklar dess militära samverkanskapacitet. Den operativa kapaciteten utvärderas och verifieras i sin tur genom Natos program OCC (Operational Capabilities Concept) som kompletterar PARP-processen.

Finland deltog i den första Natoleda krishanteringsoperationen i Bosnien (IFOR) 1996. För tillfället är Finland med i Natos krishanteringsoperationer i Kosovo (KFOR) och Afghanistan (ISAF). År 2006 uttalade Finland sitt intresse för att delta i Natos snabbinsatsstyrkor utanför NRF-jourordningen. Enligt utredningar ser Nato över sitt NRF-koncept. Inte förrän Natos internutredning är klar och partnerskapsländernas status har klarnat kan man bedöma Finlands förutsättningar att delta i NRF:s supplementära insatser utifrån principbeslutet i mars 2008.

Utrikesutskottet anser att redogörelsens ståndpunkt att Finland aktivt bör delta i det samarbete som står öppet för partnerländerna och i utvecklingen av partnerskaps- och samarbetsprogram är motiverad. Genom att delta i partnerskapsverksamheten kan man utveckla de färdigheter som behövs i internationell krishantering och stärka den nationella försvarskapaciteten. Redogörelsen borde ha dragit upp de allmänna riktlinjerna för Finlands deltagande i partnerskapsverksamheten under redogörelseperioden. De finska truppernas krishanteringsfärdigheter kan utvecklas inom PARP och OCC oberoende av om partnerländernas trupper i framtiden kan delta i aktiviteter som stöder det nya NRF eller inte. Utskottet kräver att försvarsministeriet lägger upp en plan för de resurser som ska utvecklas i PARP och OCC som ett led i genomförandet av redogörelsen.

Utrikesutskottet konstaterar att de grundläggande riktlinjerna för Finlands säkerhetspolitik enligt den parlamentariska uppföljningsgruppen är hållbara och att de inte behöver justeras i nämnvärd utsträckning. Detta konstateras också i regeringens redogörelse. Utskottet omfattar redogörelsens syn att Natos mål för att främja internationell stabilitet och sä-

kerhet är överensstämmande med Finlands och Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitiska mål. Det finns alltså också i fortsättningen starka argument för att överväga ett finskt Natomedlemskap. Vidare instämmer det i redogörelsens ståndpunkt att ett brett politiskt samförstånd är nödvändigt och att folkets åsikt måste beaktas när man fattar beslut om ett eventuellt medlemskap.

Det nordiska samarbetet. Att främja säkerheten och stabiliteten i norra Europa är ett centralt mål för den finska säkerhets- och försvarspolitik. Utskottet omfattar redogörelsen på den punkten att Finland bör lyfta fram det nordiska samarbetet och samarbetet mellan Norden och Baltikum.

Det nordiska säkerhets- och försvarssamarbetet inbegriper tre ordningar. Sedan 1990-talet har man haft NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangement for Peace Support), som utvecklar det fredsbevarande samarbetet, och NORDAC (Nordic Armaments Cooperation) för försvarsmaterielområdet. Den senaste ordningen är det s.k. NORDSUP-initiativet (Nordic Supportive Defence Structures). Initiativet täcker in fler samarbetsområden än NORDAC och genom NORDSUP samordnas också annat samarbete än materielsamarbete. Försvarsutskottet ser i sitt utlåtande (FsUU 4/2009 rd) närmare på de befintliga formerna av nordiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete och utrikesutskottet omfattar försvarsutskottets bedömning till denna del.

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott bestämde i september 2008 att man fortsätter utreda möjligheterna att utveckla det nordiska försvarssamarbetet inom ramen för NORDSUP. Finland har som mål att få i gång ett samarbete på så många områden som möjligt.

De nordiska utrikesministrarna bad i juni 2008 Norges före detta utrikes- och försvarsminister Thorvald Stoltenberg att utarbeta en rapport om eventuella nya prioriteringar i samarbetet om Nordens yttre förhållanden. Man ville inte att rapporten inkräktar på de nordiska ländernas nuvarande internationella åtaganden. Stolten-

bergrapporten med sina tretton förslag om ett fördjupat samarbete presenterades för utrikesministrarna den 9 februari 2009.

Förslagen i rapporten utgår delvis från existerande eller planerat samarbete, medan en del förslag är helt nya. Bland de nya förslagen har en sammordisk luftbevakning av Island och en solidaritetsförklaring som kan beskrivas som en sammordisk förklaring om säkerhetsgarantier väckt mest uppmärksamhet. Den bärande tanken med solidaritetsförklaringen är att de nordiska regeringarna ska ge en ömsesidig säkerhetspolitisk solidaritetsförklaring som innebär att de förbinder sig att försvara varandra. Enligt rapporten aktualiseras en solidaritetsförklaring av detta slag speciellt när man nått en punkt där de nordiska länderna har specialiserat sig på olika uppgifter och får olika men kompletterande roller, och då bör man se på deras samlade militära resurser. Formen på solidaritetsförklaringen är i sista hand beroende av de nordiska regeringarnas och parlamentens vilja och behöver inte rucka på ländernas nuvarande åtaganden.

I likhet med försvarsutskottet (FsUU 4/2009 rd) ser utrikesutskottet Stoltenbergreportens antagande om en långtgående rollspecialisering inom försvaret inte som sannolik inom en förutsebar framtid, bl.a. på grund av de nordiska stridsmakternas olika prioriteringar. Utrikesutskottet omfattar försvarsutskottets bedömning (FsUU 4/2009 rd) att samtliga nordiska länder står inför likadana stora frågor t.ex. på grund av de ökande priserna på försvarsmateriel och därför skulle alla parter ha nytta av ett så brett samarbete som möjligt. Genom samarbete är det också möjligt att förbättra den operativa kapaciteten och använda resurser effektivare. Det fördjupade samarbetet ersätter inte EU- eller Natoåtagandena men kompletterar dem. Samarbetet har inte heller några effekter för den militära alliansfriheten.

Utrikesutskottet stöder ett förbättrat och fördjupat praktiskt inriktat nordiskt samarbete också inom försvaret och förutsätter att riksdagen hålls informerad om beredningen av nya beslut om detta.

Utskottet vill här ta upp andra former av multinationellt försvarspolitiskt samarbete, som projektet för att utveckla tio Natoländers och Finlands och Sveriges strategiska lufttransportkapacitet (SAC, Strategic Airlift Capability) och EU:s och Natos gemensamma helikopterprojekt.

Enligt utskottets mening blir det sannolikt allt vanligare med multinationella försvarsmaterielprojekt. Finland bör överväga noga från fall till fall om det ska gå med i multinationella projekt eller inte.

Förebyggande av kriser och konflikter

Finland är med om att förebygga kriser och konflikter framför allt genom utvecklings-, människorätts- och vapenkontrollpolitiken och genom att delta i internationell krishantering, framhåller redogörelsen. Utrikesutskottet anser att ett samlat grepp om konfliktförebyggande och konflikthantering måste ses som ett kontinuum och en helhet där det ingår utvecklingspolitik och människorättspolitik, tidig varning och konfliktförebyggande, militär och civil krishantering i akutfasen och stabilisering, eftervård av kriser och återuppbyggnad. Vapenkontrollpolitiken stöder också konfliktförebyggandet. Att förebygga kriser och konflikter är ett viktigt element i finsk säkerhetspolitik. Det civila samhället, parlamenten och parlamentsledamöterna kan också göra en viktig insats för att förebygga och eftervårda kriser och konflikter.

Utvecklingspolitiken. Av världens inemot sju miljarder människor bor omkring fem och en halv miljard i utvecklingsländerna. Fattigdom, ojämlikhet och brist på utveckling är redan i sig faktorer som bäddar för instabilitet i samhället. Med en långsiktig och konsekvent utvecklingspolitik och anknytande biståndssamarbete kan man stärka samhällenas kapacitet för att tillgodose medborgarnas behov och förebygga våldsamma konflikter i u-länderna. Man måste ta i de politiska, ekonomiska och sociala problemen bakom våldsamma kriser. Det kräver att man

stöder en socialt, ekonomiskt och ekologiskt bärkraftig utveckling.

Utrikesutskottet omfattar redogörelsens ståndpunkt att Finland bör främja konsekvens i krishantering, utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Målet är ett samlat grepp om förebyggande, hantering och eftervård av konflikter. Utskottet pekar på relationen mellan redogörelsen och det utvecklingspolitiska programmet och konstaterar att redogörelsen stick i stäv med inledningen inte ger någon vägledning för nästa utvecklingspolitiska program. Med hänsyn till utvecklingspolitikens centrala roll som kris- och konfliktförebyggande instrument är det nödvändigt att vägledningen för den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen som styrinstrument utvecklas i relation till det utvecklingspolitiska programmet, med betoning på konsekvensen.

Utskottet konstaterar i likhet med finansutskottet (FiUU 9/2009 rd) att regeringen i redogörelsen bekräftar att Finland åtar sig att höja utvecklingssamarbetsanslagen till 0,51 procent av bnp senast 2010 och till 0,7 procent av bnp senast 2015. Det har konsekvent framhållit att målen för nivån på biståndsanslagen enligt överenskommelse med FN och EU binder Finland och krävt att målen om 0,51 och 0,7 procent av bnp måste nås, i förekommande fall genom ökade anslag för utvecklingssamarbete. Utrikesutskottet förutsätter att Finland håller fast vid sina löften om utvecklingsbistånd också under den nuvarande ekonomiska lågkonjunkturen.

Krishantering. I Förenta nationernas resolutioner och det internationella samfundets verksamhet poängteras konfliktförebyggande och att man genast måste ingripa i konflikter och humanitära kriser, vid behov till och med med maktmedel. Ett aktivt ingripande vid konflikter och kriser kräver en övergripande utveckling av krishantering, och för att stabilisera situationen vid konflikter krävs både militär och civil kris-

hantering. Militär krishantering möjliggör civil krishantering för att återställa villkoren för att samhället ska kunna fungera under organiserade former. Det är viktigt att krishanteringen snabbt kompletteras med utvecklingssamarbete. Konfliktförebyggande är ett kapitel för sig och innebär att man på ett tidigt stadium identifierar utvecklingstrender som kan leda till kris och ingriper i dem genom utvecklingssamarbete och civil krishantering. Fattigdom och brist är en lämplig jordmån för konflikter och extremiströrelser.

Utrikesutskottet ser det som angeläget att Finland fortsatt deltar aktivt i civil krishantering. Det är förenligt med Finlands säkerhetspolitiska strategi att vi axlar en del av ansvaret också för den internationella säkerheten och stabiliteten. Det är viktigt att Finland vid sidan av militär krishantering fortsatt utvecklar den civila krishantering och kopplar greppet om krishantering genom att förbättra samordningen av den militära och den civila krishantering, utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Principen om en övergripande krishantering måste genomföras också i samarbetet mellan ministerierna. Riktlinjerna för krishantering måste dras upp i nära samarbete mellan utrikesministeriet, försvarsministeriet och inrikesministeriet.

Utskottet anser att riktlinjerna för krishantering går i rätt riktning, men att de är oklara när det gäller resurserna. Kostnadseffekterna av målet att öka deltagandet i civil krishantering konkretiseras inte. Redogörelsen anger inte hur utrikesministeriets andel av den ökande finansieringen av den militära krishantering ska täckas in. Det är en brist i redogörelsen, för utskottet förutsatte i sitt betänkande (UtUB 9/2008 rd) att krishanteringsresurserna ska tas in i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen.

Civil krishantering. Ambitionen är att öka antalet finländska experter som tjänar i civila krishanteringsoperationer avsevärt jämfört med de 150 som ligger till grund för den nuvarande planen. Enligt redogörelsen ska den nationella be-

redskapen för civil krishantering utvecklas och stärkas utifrån den nationella strategi för civil krishantering som regeringen antagit. Vidare uppmärksammas kvinnors deltagande i civil krishantering; andelen kvinnliga experter ska målmedvetet höjas från nuvarande ca 30 procent. Utskottet tillstyrker målen och lyfter samtidigt fram FN:s resolution 1325 (kvinnor, fred och säkerhet) och Finlands nationella handlingsprogram för att genomföra den. Det är viktigt att Finland aktivt är med om att genomföra slutsatserna från kvinnoledarskapskonferensen kring temat "kvinnor, fred och säkerhet" i Liberia i mars 2009. Att främja jämställdhet måste ingå i målen för civil krishantering.

Utrikesutskottet har konsekvent lyft fram den civila krishanteringens växande betydelse inom den övergripande krishantering och framhållit (UtUU 3/2004 rd, UtUU 10/2005 rd, UtUB 1/2007 rd, UtUU 7/2008 rd, UtUB 9/2008 rd) att anslagen för civil krishantering inte står i rätt proportion till de faktiska behoven. Det noterade i sitt utlåtande (UtUU 7/2008 rd) om budgetpropositionen för 2009 att det ser positivt på att finansieringen av den civila krishantering höjs till omkring 18 miljoner euro på årsnivå.

Utrikesministeriets nuvarande anslag om ca 18 miljoner euro räcker till för att täcka in kostnaderna för cirka 130 experters deltagande. Det har visat sig nödvändigt att se över beräkningsgrunderna i den takt de yttre omständigheterna för civila krishanteringsoperationer har försvårats och behovet av materiell och logistisk beredskap och försäkringar har ökat. Enligt bokslutet 2008 var de genomsnittliga kostnaderna per utsänd expert 140 000 euro på årsnivå. Kostnaderna för en militär som tjänstgör i Afghanistan var enligt redogörelsen 150 000 euro på årsnivå.

I den nationella strategin för civil krishantering konstateras det med tanke på ett ökat deltagande att ambitionen är att öka antalet finländska experter som sänds ut på civila krishanteringssupdrag till en miniminivå på minst 150 experter. Det förutsätter att den nationella beredskapen utvecklas i samma mån. Utskottet erfar att de tillgängliga anslagen i dagens läge inte

räcker till för att nå målet i den nationella strategin, för att inte tala om målet för avsevärt fler experter.

Utskottet ser det som en brist i redogörelsen att målet att höja deltagandet i civil krishantering inte backas upp av någon konkret strategi. Det är inte möjligt att öka deltagandet i civil krishantering utan en adekvat satsning på bättre nationell beredskap. Utskottet kräver att regeringen omgående vidtar åtgärder för att målen i redogörelsen ska nås, bl.a. genom att utarbeta en tväradministrativ rapport om behovet att utveckla den nationella beredskapen, inklusive ett kostnadsförslag.

Militär krishantering. Enligt redogörelsen ska Finland fortsatt utveckla kapaciteten för militär krishantering med betoning på bättre kompatibilitet och kapacitet för snabba insatser. Marinens och flygvapnets kapacitet har utvecklats utifrån de tidigare säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna och kan alltså utnyttjas för internationella krishanteringsoperationer. Utskottet instämmer i detta upplägg. Det understryker i likhet med försvarsutskottet (FsUU 4/2009 rd) att det primära kriteriet för deltagande i krishanteringsoperationer ska vara att kunna bidra till en lösning av kriser. Utbildningsaspekterna är sekundära för deltagandet. Finland bör också satsa tillräckligt på att delta i FN-ledda fredsbevarande operationer i enlighet med vår traditionella roll i FN.

Deltagandet i de Natoleda operationerna i Kosovo och Afghanistan kommer under de närmaste åren att ha fortsatt högsta prioritet för Finlands medverkan i militär krishantering. År 2011 kommer Finland att delta i två EU-insatsstyrkors beredskapsjour och eventuella operationer under årets förra hälft. Finlands medverkan i militär krishantering består av att utveckla snabbinsatskapaciteten och delta i EU:s insatsstyrkor. Utgifterna för insatsstyrkornas utbildning och beredskap finansieras med medel i budgeten för militär krishantering, vilket betyder att insats-

styrkornas beredskapsjour på årsnivå kan få avsevärda konsekvenser för anslagen för deltagande i andra former av krishantering.

Utrikesutskottet omfattar bedömningen i försvarsutskottets utlåtande (FsUU 4/2009 rd) av problemen med stridsgruppskonceptet. Det ser en stor risk för att unionsländernas intresse och kapacitet för att ställa fram trupper för stridsgrupperna småningom avtar, om de inte utnyttjas. Precis som försvarsutskottet anser utrikesutskottet att risken är särskilt stor för Finland, som rekryterar en stor del av manskaper för stridsgrupperna bland reservister. Försvarsmakten har hittills lyckats sätta in reservister som tjänat i stridsgrupper på andra krishanteringsoperationer när stridsgruppernas beredskapsjour varit över. Familjeskäl och civila yrken gör ändå att arrangemanget inte är helt fritt från problem, för det kan dra ut över sammanlagt 2—2,5 år.

Utrikesutskottet noterar att antalet intresserade sökande till militära krishanteringsoperationer enligt försvarsutskottet (FsUU 4/2004 rd) har minskat på 2000-talet. Under den allra senaste tiden har läget förbättrats något tack vare att de ekonomiska ersättningarna har höjts. Utskottet omfattar försvarsutskottets åsikt att det för Finlands deltagande i krishantering över lag är viktigt att anställningsvilkoren i civila och militära krishanteringsuppdrag inte skiljer sig stort från varandra.

Utrikesutskottet poängterar att deltagandet i militär krishantering underlättar en utveckling av försvarsmaktens samverkanskapacitet och det nationella försvarets handlingskapacitet. För militär krishantering används huvudsakligen samma resurser som har avdelats för det nationella försvaret. Militär krishantering och upprätthållande av den nationella försvarskapaciteten är försvarsverksamheter som stöder varandra.

Den militära krishanteringens resurser. Redogörelsen nämner att de ökade kraven på krishantering och upprätthållandet av nuvarande effek-

tivitetsnivå kräver att anslagen för militär krishantering stegvis höjs till 150 miljoner euro. Kostnaderna för militär krishantering fördelar sig över utrikesministeriets och försvarsministeriets huvudtitlar. Anslagsökningen för försvarsministeriet ingår i den årliga höjningen på två procent inom hela förvaltningsområdet. I redogörelsen anges inget mål för hur den successiva höjningen ska genomföras för utrikesministeriets del.

Utrikesutskottets bedömning är att om den successiva anslagshöjningen genomförs till fullt belopp, kan Finland fortsatt delta med ungefär 700—800 militärer. Deltagandet i EU:s insatsstyrkor täcks in med medel som budgeterats för militär krishantering. Finlands nästa åtaganden som gäller insatsstyrkorna aktualiseras i början av 2011, då man också måste räkna med utgifter för insatsstyrkornas operationer.

Vapenkontroll. Enligt redogörelsen arbetar Finland för effektivare multilateral vapenkontroll med särskild hänsyn till sambandet mellan vapenkontroll och insatserna för att främja den internationella säkerheten och stödja en övergripande utveckling. Utrikesutskottet anser att målet och de övriga prioriteringarna i redogörelsen träffar rätt.

I likhet med redogörelsen lyfter utskottet fram FN:s roll som grundval för den plurilaterala ordningen för vapenkontroll och avrustning och som primärt forum för plurilaterala överenskommelser. Det framhåller att en del viktiga avrustningsavtal, som Ottawakonventionen mot infanteriminor och Oslokonventionen mot klustervapen, har förhandlats fram utanför FN. Det bedömer att viktiga avrustningsavtal också i förlängningen kan komma att förhandlas fram utanför FN och ser det som viktigt att Finland deltar i dem, eftersom vi på grund av vissa särdrag i vårt eget nationella försvar har ett behov av att påverka vapenkontrollprocesserna. Vapenkontroll- eller avrustningsavtal som kommit till utanför FN bör bedömas mot humanitära behov, det nationella försvarets behov och avtalens regionala täckning.

Utrikesutskottet omfattar redogörelsen på den punkten att Oslokonventionen mot klustervapen är betydelsefull i ett humanitärt perspektiv. Situationen med Oslokonventionen kan bedömas på nytt när försvarsmaktens undersökning av försvarets prestationskapacitet har blivit färdig och det internationella arbetet med att utveckla klustervapnen, möjligheterna att upphandla dem och kostnadsalternativen har klarlagts. Utskottet förutsätter en årlig rapport till riksdagen om utvecklingen inom området klustervapen. Rapporten bör ingå i berättelsen om regeringens åtgärder.

Tryggande av ett fungerande samhälle

I avsnittet om den internationella säkerhetsutvecklingen i redogörelsen anses de mest sannolika hotbilderna för Finland bestå av nya hot från andra än statliga aktörer. Som nya hot räknar redogörelsen upp terrorism, katastrofer, pandemier, digitala angrepp och andra störningar i samhällsfunktionerna. Utrikesutskottet noterar precis som förvaltningsutskottet i dess utlåtande (FvUU 6/2009 rd) att redogörelsen är splittrad och ytlig i sin behandling av de här frågorna. Det kan bero på att de centrala målen och insatserna för den interna säkerheten enligt regeringsprogrammet anges tväradministrativt i programmet för den inre säkerheten. Lösningen kan som redan sagts inte anses lyckad med hänsyn till helheten. De nya hoten behandlas i detalj i förvaltningsutskottets utlåtande (FvUU 6/2009 rd).

Terrorism och organiserad kriminalitet. Enligt redogörelsen kan Finland inte anses vara utsatt för något särskilt hot om terrorism just nu, men terrorismen är en möjlighet som vi måste räkna med. En av de allvarligaste hotbilderna med internationell terrorism är att terrorister får tillgång till massförstörelsevapen.

Det kan betyda ökad risk för terrorism i ett EU-medlemsland om t.ex. en i landet permanent bosatt ultraislamsk person med utländsk bakgrund radikaliseras till den grad att han eller hon är redo för terrorhandlingar. I vissa fall är såda-

na personer födda i Europa och har bott hela sitt liv i Europa. Terrorism av detta slag kan bäst förebyggas och bekämpas med en systematisk integrationspolitik, adekvata resurser för integration, möjligheter till demokratiskt medinflytande för olika minoriteter och insatser mot marginalisering. I kampen mot terrorism är det viktigaste att man har ett fungerande och tätt samarbete och utbyte av information med säkerhets- och underrättelsemyndigheterna i andra länder. Utskottet vill påskynda en bred strategi mot terrorism för Finland där man också tar upp de här frågorna.

Den organiserade kriminaliteten söker ständigt nya verksamhetsformer. I ett öppet och genomsebart samhälle som det finska har man ännu relativt goda chanser att upptäcka kriminella nätverk som snabbt försöker etablera sig. Myndighetssamarbetet mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet ger goda möjligheter att identifiera aktörerna inom organiserad kriminalitet. Det är viktigt att de brottsbekämpande myndigheterna har adekvata instrument för att förutse framväxten av nya områden av kriminalitet. IT-relaterade nätbrott som lätt kan lamslå centrala samhällsfunktioner är ett exempel på nya former av kriminalitet.

Försörjningsberedskap. Utskottet omfattar redogörelsens syn att Finlands försörjningsberedskap är väl ordnad internationellt sett. Den globala ekonomiska utvecklingen har betytt effektivare ekonomier, men samtidigt har det ömsesidiga beroendet och utsattheten för olika slag av störningar och ekonomiska kriser ökat. Beroendet av importerad energi och det faktum att kritisk infrastruktur och vissa produktionsområden och tjänster delvis står under utländskt bestämmande inflytande kräver ett nära internationellt samarbete, men också fungerande nationellt partnerskap mellan offentlig och privat sektor. Utskottet hänvisar till statsrådets beslut av den 21 augusti 2008 om målen för försörjningsberedskapen, där den allmänna utgångspunkten är att försörjningsberedskapen ska bygga på nationella resurser och insatser och att den kompletteras och backas upp av medlemskapet i Europe-

iska unionen och det framväxande internationella samarbetet om försörjningsberedskap i övrigt. Den utgångspunkten är riktig. Utskottet omfattar också redogörelsens syn att det för att säkra den kritiska infrastrukturen och produktionen och tillgodose försvarets behov kan bli nödvändigt att se till att staten har kvar sitt bestämmande inflytande eller ägarskap i strategiskt viktiga bolag. Synpunkter på försörjningsberedskapen måste också vägas in i det fördjupade nordiska försvarssamarbetet.

Det är angeläget att se till att statsledningens och säkerhetsmyndigheternas kommunikations- och informationssystem fungerar i alla lägen. Det är också en central säkerhetspolitisk fråga att informationsnäten fungerar utan störningar. Utrikesutskottet har i ett tidigare betänkande (UtUB 1/2007 rd) krävt att nätsäkerheten behandlas mer ingående i den nu aktuella redogörelsen. Regeringens insatser för att förbättra nätsäkerheten behandlas på ett generellt plan. Utskottet hänvisar på denna punkt till försvarsutskottets utlåtande (FsUU 4/2009 rd) och välkomnar det anslag på 197 miljoner euro för att förbättra nätsäkerheten inom hela den offentliga förvaltningen som har avdelats för försvarsministeriets förvaltningsområde för 2009.

Den demografiska utvecklingen. Redogörelsen beskriver den demografiska utvecklingen som ett långsiktigt globalt utvecklingsförlopp där minskad nativitet och en åldrande befolkning i utvecklade länder, en snabb befolkningstillväxt i länder i utveckling, ökad urbanisering och flyttningsrörelser utgör centrala trender. Befolkningstillväxten ses som en viktig nationell fråga för att integreringen av arbetsrelaterad invandring ska lyckas och marginalisering med eventuella följdverkningar förebyggas. Behandlingen och bedömningen av befolkningstillväxten är knapphändig. Enligt vissa uppskattningar är befolkningstillväxten den största förändringen som kommer att drabba mänskligheten. Den inverkar utan tvekan på säkerhetssituationen i ett bredare perspektiv. Det är nödvändigt för Finland att aktivt analysera och hantera de intrikata konsekvenserna av befolkningstillväxten.

Myndigheternas resurser. Utrikesutskottet omfattar finansutskottets (FiUU 9/2009 rd) och förvaltningsutskottets (FvUU 6/2009 rd) oro för att polisens och Gränsbevakningsväsendets resurser inte ska räcka till för målen i redogörelsen. Finansutskottet menar att polisen för de uppgifter som den tilldelats i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen behöver ett finansiellt tillskott på minst 10 miljoner euro och ett undantag från målen i produktivhetsprogrammet. Det behövs extra resurser i första hand för att bekämpa organiserad kriminalitet, för att göra skyddspolisens anti-terroristiska insatser effektivare, för vittnesskydd och för att bekämpa hot mot myndigheter. De personella resurserna kan emellertid inte kompenseras enbart med instrument och program, utan samarbetet kräver också mer riktade personella resurser enligt prioriterat område.

Gränsbevakningstruppernas militära kapacitet förbättras i samråd med försvarsmakten och finansieras över försvarsbudgeten. Det gör det möjligt att utveckla Gränsbevakningsväsendets trupper i motsvarighet till uppgifterna. Redogörelsen tar inte upp Gränsbevakningsväsendets resurser för andra lagfästa uppgifter.

Utrikesutskottet har tidigare i betänkandet hänvisat till redogörelsens inkonsekvenser när det gäller den interna säkerheten. Det är viktigt att man i framtiden särskilt ser till att de myndigheter som svarar för den inre och yttre säkerheten anvisas adekvata ekonomiska resurser för de insatser som anges i redogörelsen.

Insatser för att upprätthålla försvarskapaciteten

Enligt redogörelsen upprätthåller Finland sin försvarskapacitet utgående från att man inte kan utesluta att militära maktmedel kan komma att användas mot Finland eller att Finland hotas med militära maktmedel. Utskottet omfattar försvarsutskottets åsikt (FsUU 4/2009 rd) att principen om territoriellt försvar inte kan tillämpas i hela landet och att hela landet inte går att försvara utan den stora och kunniga reserv som den all-

männa värnplikten bidrar med. Finland är ett alliansfritt land och utgår inte i sin militära planering från utomstående militärt bistånd, även om beredskapen för att ta emot bistånd utvecklas utifrån målen i de föregående redogörelserna.

Finlands försvarsstrategi. Finland upprätthåller ett trovärdigt nationellt försvar för att kunna avvärja användning av eller hot med militära maktmedel mot landet. Finlands försvar utgår från principen om territoriellt försvar, allmän värnplikt, en stor reserv och en stark försvarsvilja. Deltagandet i militär krishantering och internationellt militärsamarbete stärker Finlands försvarskapacitet. Försvaret bygger på territoriella förband och riksomfattande mobila förband och täcker in hela landet. Grunden för det militära försvaret står oförändrad, vilket också den säkerhetspolitiska uppföljningsgruppen kräver.

Försvarsmakten prioriterar i sitt utvecklingsarbete fram till 2012 luftförsvaret i linje med redogörelsen 2004. Därefter flyttas fokus till utveckling av de territoriella förband som ska sättas in på arméns territoriella och lokala uppdrag och efter 2016 till arméns mobila operativa förband som ska sättas in i hela landet. De territoriella förbanden ska få en flexibla organisation och de ska kunna användas och operera aktivare i försvarsstrider. Det territoriella försvaret förutsätter att de operativa och territoriella förbanden har prestationskapacitet och utrustning efter uppdrag.

Försvarets resurser. Försvarsförvaltningen rapporterar att det är nödvändigt att höja försvarsbudgeten med två procent för att upprätthålla de territoriella förbandens prestationskapacitet. Där ingår att utrusta fem stridsgrupper som ska ersätta de infanteri- och jägarbrigader som slopas i krigssammansättningen i början av 2010-talet på grund av föråldrad materiel. Utvecklingsprogrammet kommer att kosta ca 800 miljoner euro och höjningen med 2 procent täcker in 300 miljoner euro 2011—2016. Utan den tilltänkta höjningen från och med 2011 minskar finansieringen till ungefär hälften av den plane-

rade och räcker då i bästa fall till för att utrusta 2—3 stridsgrupper.

Utskottet noterar att försvarsutskottet har behandlat utvecklingen av försvaret både på djupet och bredden i utlåtande FsUU 4/2009 rd. Utskottet instämmer i dessa delar i försvarsutskottets åsikt. Försvarsutskottet noterar dessutom att riksdagen i samband med behandlingen av den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2004 godkände ett uttalande om att regeringen ska vidta åtgärder för att lägga upp en särskild strategi för att trygga den finländska försvarsindustrins framtid och att den ska ta in ett separat avsnitt om detta i sin nästa säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse. Utskottet omfattar försvarsutskottets ståndpunkt och ser det som en mycket allvarlig brist att detta särskilda avsnitt saknas i redogörelsen.

Redogörelsen behandlar utvecklingen av försvaret mycket mer schematiskt än de tidigare redogörelserna. Den kommer inte med någon grundligare bedömning av de särskilda utmaningar som utvecklingen av försvaret står inför, som att arméns materiel i början av nästa årtionde kommer att föråldras i snabb takt och vilka konsekvenser det får för försvarskapaciteten att det av olika orsaker måste skäras i krigsförbanden. Utifrån sakkunnigutlåtanden till utskottet förefaller det sannolikt att försvarsmaktens struktur och verksamhet på sikt måste ses över. Höjningen av försvarsanslagen med 2 procent motiveras i redogörelsen med att prisstegringen på teknik måste kompenseras, vilket inte ökar köpkraften. Det är beklagligt att målen för en översyn av försvarsmaktens strukturer och verksamhet inte har skrivits in i redogörelsen, trots att strukturfrågorna togs upp av försvarsförvaltningens sakkunniga i deras utlåtanden till utskottet. Regeringen har som mål att med hjälp av den finansiella modellen i redogörelsen bereda väg för en behärskad omstrukturering och det målet ser utskottet som motiverat.

Utskottet förutsätter att den utredning om de krigstida och fredstida strukturerna som nämns i redogörelsen ska läggas upp i detalj, med hänsyn till de operativa

argumenten. I nästa redogörelse ska det anges klart och tydligt hur det är tänkt att försvarsmakten ska omstruktureras under kommande redogörelseperioder.

I redogörelsen sägs det att målen för att upprätthålla, utveckla och utnyttja försvarskapaciteten kan nås med den reella nivån på den totala finansieringen av försvaret 2008, där det också beaktas att försvarsmaterielen blivit dyrare. Den årliga förändringen i pris- och kostnadsnivån ska täckas in till fullt belopp. Enligt finansutskottets utlåtande (FiUU 9/2009 rd) ska prisnivån för försvarsmaktens omkostnader (mom. 27.10.01) och utrustnings- och förvaltningsutgifter för civil krishantering (mom. 27.30.20) justeras i motsvarighet till utvecklingen av levnadskostnadsindex. För upphandling av försvarsmateriel (mom. 27.30.18) justeras prisnivån i motsvarighet till näringsgren DK (tillverkning av maskiner och utrustning) enligt producentprisindex för industrin. Den förutsedda höjningen är 1,5 procent enligt båda sätten att kalkylera. När de slutliga uppgifterna om indexutvecklingen är klara görs de nödvändiga justeringarna. Kalkylerna utgår från årsmedelvärdena för index 2007. Prisnivåerna kommer också i framtiden att justeras enligt den genomsnittliga årliga prisutvecklingen utifrån årsmedelvärdena för index.

Enligt redogörelsen görs det utöver en indexjustering en nivåhöjning på två procent i försvarsbudgeten 2011. Utgifterna ökas med två procent av den sammanlagda summan utgifter inom det närmast föregående årets ram för försvarsministeriets förvaltningsområde, och för att bevara realnivån höjs tillskottet med två procent varje år. I praktiken betyder detta en nivåhöjning på cirka 50 miljoner euro.

Kostnaderna för att förbättra lokalunderhållet ska täckas in i kommande försvarsbudgetar för att säkra värdet på statens egendom, om lokalernas ägare inte svarar för dem. Det betyder årliga utgifter på 9—10 miljoner euro. De nödvändiga extra medlen för att förbättra underhållet är en del av det finansiella underskottet efter försvarsförvaltningens fastighetsreform som försvarsministeriet och finansministeriet skyndsamt bör

göra upp om. Underskottet är inte inräknat i nivåhöjningen på två procent.

Utrikesutskottet anser i likhet med finansutskottet och försvarsutskottet att en höjning med två procent är motiverad för att försvarsmakten ska kunna utvecklas på ett balanserat sätt. De ökade anslagen för försvarsförvaltningen har också beaktats i det statsfinansiella rambeslutet. Om finansieringen t.ex. på grund av den globala ekonomiska och finansiella krisen inte når upp till det som föreslagits, bör försvarsförvaltningen utreda andra tillbudsstående alternativ för att sänka kostnaderna för att säkerställa en balanserad helhet. Det arbetet kan utföras i samband med nästa redogörelse. En sådan utredning bör utan vidare utgå från att hela landet försvaras, allmän värnplikt och den garnisonsstruktur som det kräver.

Försvarsutskottet påpekar i sitt utlåtande (FsUU 4/2009 rd) att det årliga tillägget på ca 50 miljoner euro är avsett för att finansiera också sådana kostnader för militär krishantering som hör till försvarsministeriets förvaltningsområde. Utskottets syn är att det nationella försvarets behov måste prioriteras i en situation där de ekonomiska resurserna inte räcker till för att uppfylla alla krav.

Förslag till beslut

Utrikesutskottet föreslår

att riksdagen godkänner följande ställningstaganden med anledning av redogörelsen:

1. Riksdagen förutsätter att man fortsätter med det säkerhets- och försvarspolitiska redogörelseförfarandet och att statsrådet omedelbart vidtar åtgärder för att utveckla det med hänsyn till åsikterna i betänkandet, inbegripet kravet på en definition av det breda säkerhetsbegreppet.

2. Riksdagen förutsätter att redogörelsen ska läggas upp som en övergripande säkerhetsstrategi som på ett balanserat sätt styr utvecklingen av alla förvaltningsområden med anknytning till säkerhet, också resurserna.

3. Riksdagen förutsätter att en parlamentarisk uppföljningsgrupp med ett klart uppdrag tillsätts också framgent för att stödja redogörelsearbetet.

4. Riksdagen förutsätter att regeringen i nästa säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse kommer med en detaljerad bedömning av hur det är tänkt att försvarsmakten ska omstruktureras under kommande redogörelseperioder. Detta

speciellt om resurserna till exempel på grund av den ekonomiska och finansiella krisen inte når upp till planerad nivå.

5. Riksdagen förutsätter insatser av statsrådet för att höja den nationella beredskapen för civil krishantering så mycket att Finlands deltagande i civil krishantering permanent når upp till minst den miniminivå som anges i den nationella strategin för civil krishantering.

6. Riksdagen förutsätter inrapportering efter behov om beredningen av nya beslut om att utveckla och intensifiera det nordiska försvaret.

Helsingfors den 10 juni 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 Kaikkonen /cent
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /saml
Tanja Karpela /cent (delvis)
Kimmo Kiljunen /sd (delvis)

Katri Komi /cent
Annika Lapintie /vänst (delvis)
Elisabeth Naucier /sv (delvis)
Aila Paloniemi /cent
Pekka Ravi /saml
Ben Zyskowiec /saml (delvis)
ers. Juha Korkeaoja /cent (delvis)
Erkki Tuomioja /sd
Kimmo Sasi /saml (delvis)
Esko-Juhani Tennilä /vänst (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen,
utskottsråd Minna Hulkkonen.

RESERVATION 1***Motivering***

Vissa formuleringar om Finlands grundläggande utrikes- och säkerhetspolitiska principer i redogörelsen har skapat förvirring och osäkerhet efter det att regeringen valde att avvika både från den föregående redogörelsen och från den parlamentariska uppföljningsgruppens enhälliga ståndpunkter. Det viktiga är givetvis inte att hålla fast vid några explicita formuleringar, utan att de definitioner man bollar med inte ska ge upphov till oklarhet om var Finland står. Efter redogörelsen har företrädarna för olika regeringspartier på ett förbryllande sätt kommit med sinsemellan divergerande tolkningar, som att meningen inte har varit att rucka på Finlands principer hittills, utan att bibehålla samma attityd som hittills till Finlands möjligheter att alliera sig militärt. Därför är det enligt vår mening beklagligt att utskottet i sitt eget betänkande inte har velat tydliggöra sin ståndpunkt i frågan, vilket enklast skulle ha gått till så att det utöver redogörelsen hade omfattat de formuleringar som den parlamentariska uppföljningsgruppen hade omfattat med enhällighet.

Vi socialdemokrater godkänner uppföljningsgruppens principer fullt ut och skulle ha önskat att hela utskottet hade omfattat dem också i dag.

Enligt uppföljningsgruppen är de grundläggande riktlinjerna för Finlands säkerhetspolitik hållbara och behöver inte justeras i nämnvärd utsträckning. Finland bör fortsatt se till att upprätthålla ett eget trovärdigt försvar och delta i det framväxande europeiska säkerhets- och försvarssamarbetet. Utgångspunkten är att hela landet försvaras och att försvaret fortsatt bygger på allmän värnplikt. Finland är ett alliansfritt land som samarbetar med Nato och håller dörren öppen för en eventuell ansökan om medlemskap i Nato.

Den parlamentariska uppföljningsgruppen för redogörelsen nådde i juni i fjol samförstånd om finansieringen av försvarsutgifterna. Den konstaterade att resurserna för de nuvarande utgif-

terna ska säkerställas, men att statsekonomin står inför så pass stora utmaningar att det i praktiken inte är möjligt att låta försvarsutgifterna öka mer än utgiftsramen för övriga förvaltningsområden medger.

Uppföljningsgruppen anser att försvarsmakten ska utvecklas som en del av samhället i övrigt och med hänsyn till samhällets behov. Därför är det inte lämpligt att låta andelen försvarsutgifter av statens totala utgifter öka. Finlands stabila säkerhetsomvärld talar inte heller för en betydande ökning i försvarsutgifterna. Enligt uppföljningsgruppens åsikt är det motiverat att nuvarande utgiftsnivå, inklusive inflationsjusteringar, tas till utgångspunkt för en långsiktig utveckling av försvarsmakten.

Efter uppföljningsgruppens ställningstagande har den ekonomiska situationen försämrats avsevärt och problemen för den offentliga ekonomin förvärrats.

Regeringen Vanhanen tog avstånd från den parlamentariska uppföljningsgruppens prioriteringar utan att det väckte någon diskussion mellan partierna. Vid utfrågningen av sakkunniga fördes det inte heller fram några nya synpunkter som skulle ha förklarat kovändningen.

Under den sittande regeringen har försvarsanslagen höjts redan tre gånger med sammanlagt inemot 500 miljoner euro. Den nu föreslagna nya permanenta höjningen innebär en avsevärd ökning av anslagen för vapenupphandling i ett läge då man vill spara in på många grundläggande tjänster till medborgarna.

Ökningen i försvarsutgifterna har motiverats med att vapensystemen har blivit dyrare. Den allmänna höjningen med 2 procent inom försvarsministeriets förvaltningsområde ska i själva verket nästan uteslutande inriktas på vapenupphandling. I praktiken betyder det att Finland fram till slutet av valperioden höjer sina upprustningsanslag med omkring 20 procent i reella termer. Höjningen med en femtedel grundar sig inte

på någon hotbildsanalys och är helt ohållbar med hänsyn till andra behov i samhället.

En majoritet i utrikesutskottet gav i sitt betänkande sitt stöd åt denna orealistiska prioritering från regeringens sida, även om den redan hänvisar till den möjligheten att resurslöftet inte nödvändigtvis kan infrias under nästa valperiod. Det är beskrivande för regeringens motstridiga ekonomiska politik att samtidigt som man lovar höja försvarsmaktens vapenupphandlingsanslag med en femtedel trumpetar man ut att det måste sparas i de offentliga utgifterna för att sätta stopp för skuldsättningsspiralen.

Regeringens och utskottsmajoritetens prioritering ger fel signal till utvecklingen av försvarsmakten och är till direkt skada för ett ansvarsfullt utvecklingsarbete på sikt. De orealistiska löftena om utgiftsökningar bidrar bara till överdimensionerade upphandlingsprogram som det är svårt att frigöra sig från längre fram. Om försvarsanslagen binds upp vid långvariga och överdimensionerade upprustningsprogram, kan det redan under nästa valperiod betyda nedskärningar i försvarsmaktens andra utgifter och resultera i förslag att lägga ner garnisoner. Konsekvenserna kan vara mycket skadliga för försvarsmaktens dagliga arbete.

Med hänsyn till de ekonomiska utsikterna bör man nu gå till väga så att det tidigare parlamen-

tariska samförståndet om att försvarsutgifterna bör stå kvar på nuvarande nivå kan säkras. Det betyder klart småskaligare upprustningsprogram under de närmaste åren än vad regeringen har tänkt sig. Överallt i världen måste man nu pruta på upprustningsprogrammen på samma sätt och det äventyrar på intet sätt vårt trovärdiga försvar i framtiden.

Förslag

Vi föreslår därför

att följande ställningstaganden godkänns:

1. Riksdagen omfattar den parlamentariska uppföljningsgruppens ståndpunkt att Finlands grundläggande försvarspolitiska principer är hållbara och inte behöver justeras i nämnvärd utsträckning.

2. Riksdagen förutsätter att utvecklingen av försvarsutgifterna under de närmaste åren anpassas till ekonomiska realiteter i enlighet med den parlamentariska uppföljningsgruppens enhälliga förslag.

Helsingfors den 10 juni 2009

Eero Heinäluoma /sd
Antti Kalliomäki /sd

Kimmo Kiljunen /sd
Erkki Tuomioja /sd

RESERVATION 2***Motivering***

Redogörelsen kommer med oriktiga och ensidiga bedömningar och felaktiga politiska rekommendationer. I den andra avvikande meningen till försvarsutskottets utlåtande (FsUU 4/2009 rd) har de oriktiga och vilseledande bedömningarna inte minst om Nato behandlats i detalj och korrigerats.

Enligt regeringens redogörelse har Nordatlantiska fördragsorganisationen Nato "en upprätthållande och främjande effekt på säkerheten och stabiliteten". Dessutom är Natos mål "för att främja internationell stabilitet och säkerhet överensstämmande med Finlands och Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitiska mål". Regeringen ser inga problem med Natos utvidgning.

Ingetdera påståendet i redogörelsen håller streck. Natos utvidgning från Elbe mot forna Sovjetunionens kärnområden, dvs. den nuvarande Ryska federationen, har klart ökat spänningen redan nu, för att inte tala om hur det blir om Nato utvidgas ytterligare. På grund av Natos utvidgning stampar utvecklingen av ett säkerhetssystem som täcker in hela Eurasien på stället.

Författarna medger nog att Finlands eventuella Natomedlemskap kan få återverkningar för säkerhetssituationen i Nordeuropa och närområdena, men de säger ingenting om hurdana återverkningar det är fråga om. Det är klart att Finlands Natomedlemskap skulle få negativa konsekvenser för det säkerhetspolitiska läget i Östersjöområdet och hela Nordeuropa.

Redogörelsen kallar hovsamt militäralliansen för allians och nämner att Finland som Natomedlem skulle få delta fullt ut i militäralliansens beslutsfattande. Men den ger sig inte på att bedöma vilken tyngd olika medlemsstater har i beslutsprocessen och nämner inte med ett ord att Natos största medlemsland Förenta staterna inte låter de övriga medlemmarna begränsa sina åtgärder på något vis.

Redogörelsen tiger också om vilken effekt det har att Nato militärt är helt beroende av Förenta staterna. Natos säkerhetsgarantier är i sista hand lika med Förenta staternas säkerhetsgarantier. Man kan omöjligt tänka sig att Förenta staterna skulle vara intresserat av att stödja ett sådant nytt medlemsland i Nato som inte skulle vara villigt att bistå Förenta staterna om det begärde det. Denna koppling kom senast fram när Förenta staterna folkrättsvidrigt angrep Irak 2003 och alla nya Natomedlemmar ställde upp med militärt bistånd antingen redan i angreppsfasen eller senast i ockupationsfasen. En del gamla medlemsländer avstod däremot från att delta i erövringen av Irak.

Regeringens redogörelse är uttryckligen skriven för att tjäna som argument för Finlands Natomedlemskap. Den ser enbart och på allt sätt positivt på Natos verksamhet. Det är helt problemfritt och motiverat att Finland har ett allt bredare och djupare samarbete med Nato och är medlem av militäralliansen, anses det i redogörelsen.

Den alltigenom positiva bedömningen av Nato förbigår helt den omständigheten att de största hoten mot Finland inte är en omfattande militär konflikt utan har samband med internationell kriminalitet och terrorism, våld mot kvinnor, människohandel, kränkningar av de mänskliga rättigheterna, matkrisen, miljökriser, sinande naturtillgångar typ olja och vatten, pandemier och andra sjukdomar, hungersnöd, stater i upplösning och flyktingrörelser på grund av alla dessa, som det framhålls i den första avvikande meningen till finansutskottets utlåtande (FiUU 9/2009 rd). Det behövs en kraftsamling för utvecklingssamarbete. Man bör inte heller glömma den växande arbetslösheten och behovet av att göra vårt eget samhälle mer rättvist. De här verkliga säkerhetshoten kan inte bemötas med militära medel eller genom ökad upprustning eller militära allianser.

Vänsterförbundet anser att Finlands Nato-medlemskap inte ökar vår säkerhet och att ett medlemskap därför inte är motiverat.

Det är beklagligt att Finland inte har tillträtt Oslokonventionen mot klustervapen och att man inte har sökt några alternativ till klustervapen när redogörelsen lades upp. Klustervapen saknar precision och fungerar dåligt. De utgör ett verkligt hot mot den civila befolkningen. De exploderar ibland först om en tid och det försvårar röjningen efter konflikter. En betydande del av offren är bevisligen barn som tror att de små glänsande bomberna är leksaker. Vi tycker att riksdagen i det här sammanhanget absolut bör ta ställning mot klustervapen.

Med avvikelse från den parlamentariska uppföljningsgruppens ståndpunkt vill regeringen Vanhanen satsa kraftfullt på försvarsutgifter. Att uppdatera och utrusta Hornet-planen med nya vapen kostar omkring 1 000 miljoner euro. Nästan lika mycket ska satsas på upphandling av nya missil- och radarsystem. Dessutom är meningen att höja försvarsanslagen med ytterligare 2 procentenheter räknat från 2011 utöver de nuvarande exceptionella indexhöjningarna.

Regeringen Vanhanen står i begrepp att höja försvarsanslagen på ett sätt som drar mattan undan en mer rättvis politik som bidrar till ökad jämlikhet och undanröjer sociala missförhållanden. Det inskränker också möjligheterna till utvecklingssamarbete. Det är särskilt oansvarigt att höja krigsutgifterna nu när den djupa recessionen i hög grad ökar de offentliga utgifterna samtidigt som inkomsterna minskar.

Vänsterförbundet anser att det inte är rätt att öka försvarsutgifterna och accepterar inte en höjning om 2 procentenheter i krigsutgifterna räknat från 2011.

Utskottet har dessvärre godtagit principerna i regeringens redogörelse som sådana.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner följande ställningstaganden (1–6 som i utskottets betänkande):

7. Finlands medlemskap i Nato skulle inverka negativt på den säkerhetspolitiska situationen i Östersjöområdet och hela Nordeuropa. Ett medlemskap skulle också inverka negativt på relationerna mellan Finland och Ryssland. Riksdagen förutsätter därför att Finland fortsatt förblir militärt alliansfritt.

8. Regeringen står i begrepp att höja försvarsanslagen med ytterligare 2 procentenheter räknat från 2011 utöver de nuvarande exceptionella indexhöjningarna. Riksdagen ser inga argument för en ny höjningsautomat i det försämrade ekonomiska läget.

9. Riksdagen förutsätter att regeringen omgående vidtar åtgärder för att Finland så fort som möjligt ska kunna tillträda Oslokonventionen mot klustervapen (Convention on Cluster Munitions).

Helsingfors den 10 juni 2009

Annika Lapintie /vänst
Esko-Juhani Tennilä /vänst