

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2013 rd

Statsrådets utredning om Finlands utrikesförvaltnings FN-strategi

Till utrikesministeriet

INLEDNING

Remiss

Utrikesutskottet fick den 13 september 2013 med stöd av 97 § 1 mom. i grundlagen en utredning av statsrådet om Finlands utrikesförvaltnings FN-strategi (USP 22/2013 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Katri Viinikka, utrikesministeriet
- direktör Teija Tiilikainen, Utrikespolitiska institutet

- vice generalsekreterare och direktör Jarmo Sareva, Förenta Nationernas avdelning för nedrustningsfrågor, Genève
- projektansvarig Jenni Kauppila, Finlands FN-förbund
- minister Jaakko Iloniemi
- professor Martti Koskeniemi.

Samband med andra handlingar

Utrikesutskottet har dessutom fört samtal och utfrågat sakkunniga om FN-strategin under sin resa till Washington och New York (FN) i oktober 2013 samt vid mötet med utrikesminister Erkki Tuomioja den 14 maj 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Inledning

Utrikesförvaltningens nya FN-strategi¹ består av en egentlig strategi och ett verksamhetsprogram. Verksamhetsprogrammet är en omfattande beskrivning av vad Finland gör i FN. Den egentliga strategin fastställer de teman

som Finland särskilt fokuserar på inom den närmaste framtiden.

Utrikesutskottet anser att Finlands förnyade FN-strategi är ett välkommet framsteg. Strategin är ett viktigt och behövligt redskap för effektiviseringen av Finlands FN-politik som utskottet konsekvent har gett sitt stöd. Utskottets utlåtande bedömer inte strategins temainnehåll i detalj eftersom det följer Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Strategins centrala mål bör å ena sidan vara att granska FN:s nuvarande fokusområden i relation till målen för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Å andra sidan bör det bedömas i vilka frågor FN som organisation är den

¹ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=280389&nodeid=15145&contentlan=3&culture=sv-FI>

kanal som kan ge Finland mest inflytande. Därför vill utskottet i sitt utlåtande fästa särskild uppmärksamhet vid ändringar i FN:s omvärld, vid behovet av att bedöma och eventuellt justera våra verksamhetssätt och vid att strategin verkställs effektivt för att den ska bli ett fungerande redskap för en skärpning av det praktiska FN-arbetet.

Utskottet anser att förnyandet av strategin är viktigt särskilt på grund av att det i och med de globalekonomiska och geopolitiska omställningarna är angeläget att göra en mer detaljerad utvärdering av FN:s ställning och organisationens betydelse för att uppnå Finlands utrikespolitiska mål. Utskottet konstaterar att strategin inte ger en djuplodande bedömning av FN:s ställning och verksamhetens effekt eller förskjutningen av fokusområden. Med en sådan utvärdering hade utarbetandet av en effektiv nationell strategi och valet av fokusområden vilat på en fastare grund. Centrala frågor vid en sådan utvärdering är bl.a. hur vi driver dessa teman med större genomslagskraft uttryckligen genom FN och vilka teman vi driver med större genomslagskraft genom andra organisationer såsom OSSE eller Europarådet.

Den nya strategin är motiverad också efter Finlands misslyckade kampanj för en plats i säkerhetsrådet. Det hade varit motiverat med en mer omfattande utvärdering av huruvida vi bör ändra vårt handlingssätt eller våra mål med anledning av valresultatet, och i så fall på vilket sätt. Bland annat International Peace Institutes (IPI) utvärdering² innehåller resonemang kring frågan. Strategin tar på goda grunder upp förnyandet av partnerskap i sammanhanget, men inte utgångspunkterna för våra verksamhetssätt eller behovet av att förnya dem.

Strategin visar inte hur beredningen har utvärderat verkställandet av föregående FN-strategi (2008) i termer av framgång eller eventuella svagheter. Strategin tar inte fram argument för varför vissa tidigare teman som t.ex. militär kris-

hantering, bekämpning av terrorism, informationssamhället eller folkrätten har getts mindre utrymme i den nuvarande strategin. Utskottet anser att resultaten och erfarenheterna av målen för och verkställandet av föregående strategi med fördel kunde ha analyserats i strategin. Det skulle ha gett en bild av hur långsiktig Finlands FN-politik är.

I strategins inledning betonas att den är ett internt dokument för utrikesförvaltningen. Utskottet anser att det är positivt att alla tre ministrar inom utrikesförvaltningen i förordet betygar vikten av strategin och samarbetet. Men utskottet skulle också anse det motiverat med klarare anvisningar om det praktiska verkställandet av strategin för ministeriets och beskickningarnas del.

Utrikesutskottet anser det angeläget att FN-strategin förnyas för att främjandet av Finlands utrikespolitiska mål genom FN ska kunna utvärderas och effektiviseras i det nuvarande ekonomi- och geopolitiska läget.

Utrikesutskottet föreslår att nästa FN-strategi utarbetas utifrån en mer omfattande samhällsrelaterad beredning för att en mer konsekvent FN-politik ska kunna främjas i hela statsförvaltningen.

FN:s ställning och dess betydelse i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik

Det är särskilt viktigt för små länder som Finland med en världsordning som vilar på FN-systemet, multilaterala relationer, bindande avtal, starka regionala och globala institutioner och folkrätten. FN:s centrala mål såsom främjandet av säkerheten och utvecklingen stödjer också Finlands utrikespolitik. Därför är det viktigt att Finland aktivt stödjer starkare verksamhetsmöjligheter för FN. Det betyder att ta ansvar såväl politiskt som ekonomiskt.

Resultaten av en plurilateral samverkan är på lång sikt ovedersägliga. FN:s landvinningar är betydande t.ex. i fråga om att minska fattigdom, stärka kvinnornas ställning, bedriva vapenkontroll eller i ett flertal fall att lösa kriser. Vi behö-

² International Peace Institute, Taking Stock, Moving Forward (April 2013), http://www.ipinst.org/images/pdfs/130406-UNSC_Elections_Report_Final.pdf

ver en mer effektiv plurilateral samverkan på grund av det ömsesidiga beroendet och för att nå de hållbara utvecklingsmålen och för att stärka säkerheten. FN bör tillförsäkras en central roll i lösningen av framtida utmaningar. Det låter sig göras endast om medlemsländernas verksamhet betonar betydelsen av ett plurilateralt samarbete och FN:s verksamhetssätt, inklusive bördefördelningen, kan förnyas. Liksom i andra internationella organisationer driver medlemsländerna sina nationella intressen i FN. Det väsentliga är att vi i FN genom samverkan kan producera den typ av mervärde som engagerar medlemsländernas ledare och medborgare i de gemensamma målen och arbetssätten.

Därför bör FN:s ställning och kapacitet granskas med avseende på världspolitiken och de ekonomiska omställningarna. I sitt betänkande om den säkerhetspolitiska redogörelsen (UtUB 1/2013 rd) betonade utskottet att de förändrade ekonomiska maktförhållandena har stor betydelse för säkerhetspolitiken. Utvecklingen mot en multipolär världsordning och de inofficiella och ickestatliga intressenternas ökande inflytande ger en spridning av makten över fler nivåer och parter, inklusive de sociala medierna. I kombination med den ekonomiska tillväxten i Asien har detta bidragit till en förskjutning av maktbalansen till fördel för utvecklingsländerna. Den ekonomiska krisen har försvagat handlingskraften i såväl Förenta staterna som Europa. Kina har aktiverat sin utrikespolitik och är beredd att öppet försvara sina nationella intressen – också på egen hand om det gäller. Ryssland betonar FN:s ställning och sin utrikespolitiska särställning allt oftare genom FN med säkerheten hos en ständig medlem i säkerhetsrådet. Osäkerhetsmomenten har blivit fler både inom ekonomin och politiken. Allt detta påverkar i hög grad FN:s ställning och verksamhet.

FN:s särskilda ställning ifrågasätts inte, men dess legitimitet undergrävs av att de behövliga reformerna, särskilt rörande säkerhetsrådet, drar ut på tiden. Det har bildats inofficiella grupperingar, vilket betraktats som en återgång till en stormaktspolitik där FN sidsteppas. Utskottet ser ingen anledning att framställa frågorna så svart-

vitt. Till exempel G20 hade en stabiliserande effekt på ekonomin under finanskrisens inledning. Utskottet har ansett att det i sig är ett framsteg att G20-gruppen, som täcker 85 procent av världens bruttonationalprodukt, 80 procent av världshandeln och 75 procent av befolkningen, har åtagit sig ett större ansvar för den globala styrningen (UtUB 1/2013 rd). Det är viktigt att Finland i denna situation driver på att EU ska tala med en röst i såväl G20 som i FN, inklusive säkerhetsrådet.

Motsättningarna i FN:s verksamhet bedöms ha blivit starkare. Utskottet vill påminna om att FN:s verksamhet allt sedan 1960-talet har präglats av en viss motsättning mellan politiska och ekonomiska intressen i norr och söder. "West against the Rest" är inget nytt fenomen.

Länder i utveckling och utvecklingsländer har alltid haft kvalificerad majoritet i FN, särskilt dess generalförsamling och kommittéer. Men motsättningen har med tanke på västländerna fått konkret betydelse när andra grupper av länder har fått ökad ekonomisk och politisk vikt i och med den globala ekonomin. Västländerna har under de senaste åren ställts inför att de vid en motsättning förlorar inte bara i omröstningar, utan de måste också seriöst beakta målen hos länderna i utveckling om ärendena ska kunna föras fram i FN. En bidragande orsak är att de ovan nämnda grupperna faktiskt har fått ökat inflytande i beredning och i den inofficiella beslutsprocessen. Det syns särskilt i ekonomi och miljöfrågor såsom vid WTO:s handelsförhandlingar i Doha och vid förhandlingar om klimatförändringen.

Trenden att öppet betona den statliga suveräniteten har förstärkts också inom FN och det har blivit svårare inom flera områden att främja värderingar som upplevs som västerländska. Nästan 70 procent av FN:s medlemmar röstar mot EU:s resolutioner om mänskliga rättigheter³. Att stärka kvinnornas ställning anses i somliga länder stå i principiell konflikt med vissa religiösa och kulturella värderingar. Det slutdokument

³ [European Council on Foreign Relations, www.ecfr.eu]

som antogs med konsensusbeslut vid kvinnokonferensen i Peking 1995 om att främja kvinnornas ställning och rättigheter skulle enligt vissa bedömningar vara omöjligt att anta i den aktuella politiska atmosfären. Den internationella brottmålsdomstolens verksamhet är föremål för ökande kritik. Det senaste exemplet är de afrikanska ländernas stöd för att uppskjuta rättsprocessen mot Kenyas president. Dessa motsättningar kan inte förbigås med "omröstningar" om målet ska vara att stödja ett plurilateralt samarbete.

FN:s verksamhet har också nu och tidigare försvårats av vissa stater som företräder en hård linje: de har utnyttjat denna delvis verkliga motsättning för att värna om sina nationella intressen och på så sätt försvårat FN:s insatser för att bl.a. främja de universella mänskliga rättigheterna. Vi får inte heller glömma att FN vid behov utnyttjas som skådeplats för tvistefrågor i bilaterala relationer. Exempel på det är Kuba och Förenta staterna samt Indien och Pakistan.

En öppen diskussion och förnyelser måste absolut främjas när FN:s omvärld genomgår en brytning, för att organisationens ställning ska kunna stödjas och verksamheten effektiviseras. Finland bör aktivt gå in för att öka växelverkan mellan kulturer och religioner och mellan olika slags värdesystem. Det är en väsentlig del av den fredsmedling som är ett av fokusområdena i strategin. Men samma betoning är lämplig också i samband med andra spetsteman. Det blir allt viktigare att ta del av andra länders prioriteringar och att bättre förstå de nationella utgångspunkterna. Detta accentueras när FN:s allmänna mål som nåtts genom konsensusförfarande enligt vissa länders bedömning inte längre motsvarar deras nationella mål. En öppen dialog får inte innebära att våra principer eller våra FN-mål vittrar sönder, men i enlighet med andan i FN-stadgan och för att verkliga resultat ska nås är det viktigt att betona flexibilitet och pluralism. Detta tillvägagångssätt kan tillföra FN:s verksamhet en tydligare medlarroll; en roll som lämpar sig väl för Finland.

Utrikesutskottet konstaterar att också med sina brister är FN den enda globala

organisationen som har en allmänt erkänd legitimitet som internationellt samarbetsforum.

Utrikesutskottet betonar att det finns ett uppenbart behov av FN:s centrala uppdrag som upprätthållare av internationell fred och säkerhet. Att främja en hållbar utveckling är en utmaning för alla medlemsländer och det har på goda grunder tagits upp som ett mål i strategin. Inom ramen för FN är det viktigt att stärka utvecklingen av folkrätten och det internationella normsystemet för att bekämpa och reglera globala hot för att utvecklingen av normsystemen inte i för hög grad ska kunna övertas av lokala aktörer.

Utrikesutskottet påpekar att FN:s uppgift är att debattera – i bland i tillspetsade ordalag – komplicerade frågor som gäller ekonomi, politik och värderingar för att uppnå konsensus med fredliga medel. När FN:s verksamhet befinner sig i ett brytningsskede bör Finlands verksamhet betona främjandet av dialogen och samförståndet mellan kulturer och olika värdesystem.

Finlands mål i FN: fokusområden för den närmaste framtiden

Utskottet anser det uppenbart att det inte är motiverat för Finland att delta i behandlingen av ärenden inom FN:s verksamhetsområde i hela dess omfattning. Vi måste göra val för att nå effektivitet och resultat. Strategin betonar som sig bör att inom FN liksom inom andra internationella organisationer bör Finland fokusera på frågor där vi kan främja de värderingar och mål som är allra viktigast för oss.

Enligt FN-strategin fokuserar Finland inom FN på fyra teman. De är förebyggande och förhindrande av konflikter, främjande av jämställdhet mellan könen, stöd till demokratiska institutioner och rättsstatsprincipen samt eliminering av extrem fattigdom, reducering av ojämlikhet

samt främjande av miljö hållbarhet. Dessa teman ska stödja varandra.

Förebyggande och förhindrande av konflikter: Finland siktar på att den normativa basen för fredsmedling inom FN fortsatt stärks och att den anvisas mer resurser. Finland leder vängruppen för fredsmedling tillsammans med Turkiet. Utskottet vill betona fredsmedlingens roll vid förebyggande av kriser och anser att Finland bör erbjuda sin kompetens i sammanhanget. För det andra siktar Finland på att stärka de konfliktförebyggande operationernas roll i FN:s krishantering. I fråga om de politiska operationerna eftersträvar Finland en ledande roll tillsammans med Mexiko. För det tredje satsar Finland på att stärka stödet för skyddsansvar och att etablera begreppet internationellt.

Främjande av jämställdhet mellan könen: Detta är Finlands tema i fråga om mänskliga rättigheter inom FN. Finland satsar på att stärka kvinnornas politiska och ekonomiska ställning. Ett centralt instrument för det är finansiering för FN:s jämställdhetsorganisation UN Women. För det andra stöder Finland verkställandet av säkerhetsrådets resolution 1325 (kvinnor, fred och säkerhet). För det tredje stöder Finland genomförandet av rättigheterna i fråga om sexualitet och reproduktiv hälsa.

Stöd till demokratiska institutioner och för rättsstatsprincipen: Finland strävar efter att stärka denna aspekt i fråga om verksamheten inom de program och fonder inom FN som vårt land stöder. För det andra siktar Finland på att rättsstaten tas starkare fram på utvecklingsagendan efter 2015. För det tredje fortsätter Finland att stödja en minskning av straffrihet i fråga om de mest allvarliga internationella brotten.

Eliminering av extrem fattigdom, reducering av ojämlikhet samt främjande av miljö hållbarhet: Finland satsar på en stark och heltäckande utvecklingsagenda efter 2015. För det andra satsar Finland på att stärka den finansiella grunden för en hållbar utveckling (inklusive skattefrågor) för att det vid sidan av ODA ska finnas tillgång till

allt fler resurser också ur andra källor. För det tredje strävar Finland efter bättre effektivitet och resultat i fråga om FN:s operativa utvecklingsfunktioner. För det fjärde har Finland som mål att stärka systemet för FN:s humanitära bistånd. Det femte fokusområdet är att främja en hållbar hantering av naturresurser och miljöskydd. Utskottet betonar dessa mål och bedömningen i strategin att bekämpning av klimatförändringen och anpassning till den är ödesfrågor för mänskligheten.

Fokusområdena har enligt erhållen utredning valts utifrån att det ska vara områden där vi på grundval av vår erfarenhet har expertis och därmed trovärdighet. Ett annat mål är att Finland ska kunna tillföra verksamheten ett tydligt mervärde. Kriterierna är välgrundade men svåra att mäta inom FN:s verksamhet. Att bedöma mervärdet är ofta svårt — rentav omöjligt — med beaktande av att organisationen arbetar på lång sikt och att medlemskapet är heterogent. Expertis t.ex. i jämställdhetsfrågor kan för sin del av en del länder ses som subjektiv om målen är kontroversiella.

Därför betonar utskottet att valet av fokusområden bör motiveras öppet i termer av att stärka Finlands nationella värderingar och mål i FN:s verksamhet. En central fråga i FN-medlemskapet är att effektivisera organisationens plurilaterala verksamhet och de verksamhetssektorer som samtidigt gynnar Finlands nationella mål. I enlighet med vår utrikespolitiska linje överensstämmer samtliga teman givetvis med FN-stadgan och de gemensamt överenskomna FN-målen. En dialog om våra mål med de övriga medlemsländerna harmonierar väl med Finlands utrikespolitiska baslinje. En sådan öppen dialog behövs i synnerhet för att klargöra vår egen profil som en FN-medlem bland andra utan ambitioner att mästra över någon.

Strategin betonar som sig bör FN:s centrala roll i fråga om att styra in utvecklingen på en hållbar grund. Vi behöver mångdimensionella insatser som täcker FN:s samtliga verksamheter. I sitt säkerhetspolitiska betänkande förutsatte utskottet att de långsiktiga utvecklingsinsatserna och människorättspolitiken får större ut-

rymme och integreras mer systematiskt med den säkerhetspolitiska planeringen. För att säkerställa konsekventa och hållbara lösningar underströk utskottet vikten av ökat samröre mellan å ena sidan internationell miljö- och klimatpolitik och å andra sidan internationell säkerhets- och försvarspolitik. Därför vill utskottet betona det mål i strategin som gäller att beakta freden och säkerheten, de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstaten när det utarbetas nya mål för en hållbar utveckling (s.k. Post-2015), vid sidan av utvecklingen och miljön.

Utskottet konstaterar att Finland också framgent bör medverka aktivt i att förnya FN-systemet, också när det gäller reformen av säkerhetsrådet. Stärkandet av FN:s ställning hänger ihop med dess förmåga till förnyelse. De nordiska ländernas långsiktiga verksamhet i reformen av ECOSOC och FN:s fackorgan har bidragit till konkreta resultat om också på mycket lång sikt. Ett exempel är att jämställdhetsfrågorna i sekretariatet har samlats hos en aktör (UN Women) som en följd av vårt konsekventa agerande. Finland höjde nyligen sitt finansiella stöd till UN Women. En sådan inriktning av politik och resurser ger resultat och är nödvändig för att ett litet land ska få inflytande och synlighet.

Utskottet påpekar att militär krishantering visserligen dyker upp i det operativa programmet, men att strategin inte innehåller någon riktlinje för att stärka verksamheten. I fråga om krishanteringen anser utskottet att Finland bör erbjuda sin kompetens och betonar särskilt betydelsen av en övergripande krishantering. Det skulle samtidigt stödja målen för EU och det nordiska samarbetet. Utskottet lägger vikt vid FN:s krishanteringsarbete och anser att Finland också bör delta i FN:s militära krishantering i enlighet med de utrikes- och säkerhetspolitiska målen på en nivå som motsvarar Finlands långvariga engagemang i att upprätthålla fred och stabilitet. Att utöka utbildningen såväl inom operationerna som i Finland passar enligt utskottets uppfattning bra ihop med Finlands krishanteringsprofil. Genom utbildning kan vi effektivt främja våra allmänna mål såsom de mänskliga rättigheterna, kvinnornas ställning, skydd för barn samt samarbetet

mellan det civila och det militära. Utskottet anser det viktigt att Finland främjar dessa mål aktivt också i FN, inklusive målet att få in fler kvinnor i ledningen för krishanteringsuppdrag.

Finlands handlingsmodell

Det är utmärkt att alla tre ministrar vid utrikesförvaltningen har medverkat i att bereda handlingen. Strategin tar inte upp stärkandet av konsekvensen och synergien mellan utveckling, säkerhet och ekonomiskt samarbete. Med hänvisning till sina tidigare ställningstaganden konstaterar utskottet att en av Finlands styrkor uttryckligen är ett övergripande tillvägagångssätt och att främja det genom t.ex. verksamhetsmodellen för "bästa praxis" också inom FN. En betydande svaghet hos FN är bristerna i helhetssyn och konsekvens i verksamheten. Enhetligheten har främjats på ländernivå bl.a. genom modellen "Delivering as One". Men tills vidare är resultaten anspråkslösa och begränsade till enskilda fall.

Våra främsta referensgrupper är enligt strategin EU och de nordiska länderna samt vissa nya partnerskap såsom Turkiet och Mexico.

Finlands främsta referensgrupp inom FN är enligt strategin Europeiska unionen, och Finland utövar aktivt inflytande på EU:s gemensamma ståndpunkter, agerar enligt dem och siktar på att stärka EU:s gemensamma stämma. Ändå har EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik genomförts bristfälligt inom FN. Den når t.ex. inte ut till säkerhetsrådets verksamhet.

Det nordiska samarbetet i FN-frågor siktar enligt strategin på att främja gemensamma värderingar och stärka inflytandet. Strategin bedömer inte om de nordiska länderna har samordnade FN-strategier. Enligt erhållen utredning är samordningen inte alltid självklar och särskilt när det gäller taktik och samarbete finns det fortfarande rum för förbättring inklusive bättre samordning av initiativ och rekrytering av personal. Möjligheterna inom det nordiska samarbetet bör främjas genom en stärkning av den praktiska arbetsfördelningen och koordineringsansvaret i fråga om olika teman eller kommittéer inom FN.

De nordiska ländernas bakslag i vissa viktiga FN-val visar för sin del att andra länder ofta ser kritiskt på de nordiska ländernas verksamhet. Utskottet vill betona att de nordiska länderna särskilt bör utvärdera hur samarbetet och informationen ska skötas för att vi effektivt ska kunna främja våra centrala mål. Enligt den ovan nämnda IPI-utvärderingen var kampanjen för en plats i säkerhetsrådet behäftad med vissa brister. Ändå måste det observeras att systemet för val till FN:s säkerhetsråd sammanhänger med många slags politiska och ekonomiska aspekter inklusive medlemskap i EU eller Nato som på intet sätt har att göra med de nordiska ländernas egen profil eller verksamhet. Också Finland har skäl att främja en debatt om dessa frågor i de organ som behandlar förnyandet av FN och bl.a. i OECD/DAC, som arbetar på att stärka transparensen och konsekvensen i utvecklingssamarbetet mellan biståndsländerna.

I sitt betänkande om den säkerhetspolitiska redogörelsen (UtUB 1/2013 rd) har utskottet behandlat bristen på enhetlighet inom EU och dess verkningar på Finlands verksamhet, och konstaterat att det internationella samarbetet i tilltagande utsträckning kommer att utvecklas genom olika slags ländergrupper utifrån gemensamma ekonomiska eller politiska intressen. Strategin betonar helt riktigt betydelsen av partnerskap för att driva våra FN-mål. Partnerskapen och röstningskoalitionerna inom FN är inte längre bestående utan stadda i ständig förändring allt eftersom ländergruppernas maktställning och tematiska intressen varierar (så kallat "variable geometry"-upplägg). Stärkningen av partnerskapen bör vara ett strategiskt instrument för att genomföra Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Enskilda partnerskap kan med fördel utvärderas också ur allmän politisk synvinkel, utöver den land- och temaspecifika bedömningen. Utskottet anser att Finland också inom FN bör söka partnerskap mer aktivt också utanför EU på grundval av gemensamma intressen. T.ex. i fråga om att främja kvinnors rättigheter inklusive resolution 1325 har vi goda erfarenheter av samarbete med små länders ländergrupper såsom SADC, eller länderna i södra Afrika mer allmänt

eller länderna i det karibiska området. I sitt utlåtande om budgeten (UtUU 6/2013 rd) fäste utskottet uppmärksamhet vid det finländska beskickningsnätets geografiska täckning och tryggheten av verksamhetsförutsättningarna särskilt i utvecklingsländer och länder i utveckling, uttryckligen för att stärka Finlands samarbetsnätverk och partnerskap i ett förändrat geopolitiskt läge.

Utskottet betonar att en synlig och långsiktig verksamhet är väsentlig i ett samarbetsforum som FN där 193 länder driver sina egna initiativ. Finlands information om FN-arbetet bör ägnas mer uppmärksamhet. FN:s verksamhet med undantag för säkerhetsrådet och toppmötena består oftast av mötesrutiner och arbete på fältet som inte får någon synlighet i medierna. Därför behövs det riktade informationskampanjer för att främja Finlands FN-teman. Att pressen var närvarande under den högnivåvecka som just nu pågår i FN:s generalförsamling var exempel på hur FN-arbetets relevans kan kombineras med vår nationella säkerhetspolitiska debatt.

Utrikesutskottet ser positivt på valet av teman i sig: de stämmer överens med riktlinjerna för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik.

Utrikesutskottet anser att Finlands FN-politik kan skärpas om verkställandet av temainnehållet i praktiken tillförsäkras tillräckliga resurser, koordinationen effektiviseras och främjandet av tematiken ges politisk tyngd på ministernivå. Men det kräver ytterligare insatser inklusive en skärpt prioritering i det praktiska arbetet.

Utrikesutskottet anser att ett av strategins centrala mål är att Finlands nationella profil ska bli tydligare inom FN. Det kräver en effektiv kommunikations- och informationspolitik.

Utmaningar när strategin verkställs

Utskottet anser att det måste erkännas öppet att tematiken omfattar flera mål som majoriteten av

FN:s medlemmar för närvarande antingen motsätter sig eller förhåller sig ytterst reserverad till, t.ex. principen om skyddsansvar. Det innebär en fortlöpande prövning av behov och värden i termer av måluppfyllelse och verksamhetssätt. Utskottet betonar vikten av att de spetsmål som gäller Finlands utrikes- och säkerhetspolitik inte ges upp, men de måste främjas med beaktande av både världen som den är och det tidsmässiga perspektivet. Ibland måste man nöja sig med mer anspråkslösa landvinningar bara de går i önskad riktning.

Strategins teman är omfattande men de tillgängliga resurserna är begränsade. Nästan allt som Finland gör inom FN för närvarande kan motiveras med att det gynnar den valda tematiken. Dessutom bör man hålla i minnet att det regelbundet kommer in nya initiativ på FN:s agenda (bl.a. cybersäkerheten) som vi måste följa upp för att försvara våra egna mål. I det praktiska FN-arbetet måste vissa saker förbigås helt eller delvis för att vi ska kunna hantera våra spets-teman med initiativkraft och expertis. I fråga om resurser konstaterar strategin att verkställandet tilldelas "tillräckliga resurser". Utfrågningen av sakkunniga klargjorde inte om utrikesministeriet har planer på minskningar eller gallringar i de uppgifter som nu sköts. Det linjeval för FN:s fonder som bereds väntas ge klarhet, men täcker inte alla temaområden. Utskottet vill betona att träffandet av de faktiska valen kan vara strategins svåraste fråga, samtidigt som det är nyckeln till framgång för strategin. De politiska riktlinjerna måste möta den praktiska verksamheten. Utskottet vill stödja ministeriet i att nå målet.

Utifrån erhållen utredning konstaterar utskottet att strategin jämte bifogat handlingsprogram delvis är motstridiga inklusive skillnader i innehållsmässiga betoningar. Handlingsprogrammet räknar i praktiken upp nästan all vår nuvarande FN-verksamhet och delvis målen; den kan således också uppfattas som ett måldokument (jfr sidan 42 i strategin). På så sätt kan den fördunkla det faktum att vissa verksamheter måste gallras bort om våra fyra teman ska kunna betonas inom ramen för de begränsade resurserna.

Det är ett krav för att våra spetsprojekt ska kunna genomföras och ges synlighet på bred bas att vi förtätar samarbetet och informationsutbytet med andra multinationella representationer, särskilt OSSE, Europarådet, OECD och EU. Finland har få genuint bilaterala mål kvar; det multilaterala är en del av den normala politiken. FN-politikens trovärdighet baserar sig i sin tur på bilateral växelverkan också med representationerna. De bilaterala representationerna bör vara väl insatta i fokusområdena för Finlands FN-verksamhet och vid behov medverka i att stödja eller genomföra dem. FN är ett multilateralt forum för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik, och dess roll betonas när det ömsesidiga beroendet i internationell ekonomi och politik ökar.

Strategins teman täcker ansvarsområdena för ett flertal andra ministerier och dessa ministerier måste absolut engageras i att genomföra strategin för utrikesförvaltningen. Utskottet anser det viktigt att utrikesministeriet som ministerium med ansvar för att koordinera FN-politiken förtätar samarbetet med övriga ministerier och icke-statliga organisationer för att verkställandet av strategin ska kunna främjas på så bred bas som möjligt. Utskottet ger ministeriet sitt stöd i att stärka koordinationen och uppmuntrar övriga myndigheter och ministerier att genomföra strategin i så stor omfattning som möjligt.

Sammanfattning

Ändringar i FN:s omvärld, ökat ömsesidigt beroende, stärkt multipolaritet och mer oförutsägbart verksamhet hos medlemmar och ländergrupper kräver en omvärdering av verksamheten för Finlands del liksom också för de nordiska ländernas och EU:s del. FN-strategin är på så sätt en välkommen riktlinje för verksamheten. Temana tillhör kärnan i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik och är således motiverade. FN eftersträvar gemensamma principer för den ekonomiska, sociala och utvecklingsrelaterade agendan. Verksamheten är därför alltid i viss mån politisk och präglad av tvister mellan nationella mål. Utskottet instämmer i strategins synsätt att linjen för Finlands verksamhet bör stärkas genom utbygg-

da nätverk och partnerskap utanför EU och de nordiska länderna. Dessutom menar utskottet att verksamhetslinjen bör effektiviseras genom betoning av ett pluralistiskt tillvägagångssätt och främjande av dialog och samförstånd mellan olika slags värdesystem. Strategin innebär en faktisk möjlighet att effektivisera vår FN-politik: att verkställa den i praktiken kräver nämligen ytterligare precisering av vissa teman och utökade resurser för att ta hand om landets spetsteman.

Det är enligt utrikesutskottets mening viktigt att utrikesministeriet utreder vilka konkreta val som krävs inom ramen för de begränsade resurserna för att strategin ska bli effektivt genomförd, inklusive en mer detaljerad prioritering av temana

samt de verksamhetssätt som hör ihop med verkställandet, med beaktande av motsättningarna inom FN.

Utrikesutskottet förutsätter att utrikesministeriet informerar utskottet om verkställandet av strategin årligen i samband med utredningarna om prioriteringarna för FN:s generalförsamling inklusive de preciseringar som utskottet begär i detta utlåtande.

Ställningstagande

Utrikesutskottet föreslår

att utrikesministeriet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 20 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /kok (delvis)
medl. Jouni Backman /sd
Jörn Donner /sv
Ilkka Kanerva /saml
Ilkka Kantola /sd (delvis)
Saara Karhu /sd
Mari Kiviniemi /cent
Johannes Koskinen /sd (delvis)

Annika Lapintie /vänst
Maria Lohela /saf
Petteri Orpo /kok (delvis)
Tom Packalén /ps (delvis)
Aila Paloniemi /kesk (delvis)
Anni Sinnemäki /gröna
Ben Zyskowicz /saml
ers. Timo Heinonen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.