

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 17/2003 rd

Berättelsen om regeringens åtgärder under år 2002

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 maj 2003 berättelsen om regeringens åtgärder under år 2002 (B 4/2003 rd) till utrikesutskottet för beredning. I detta sammanhang har utskottet också behandlat utrikesministeriets berättelse om Finlands utvecklingssamarbete 2002.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja
- statssekreterare Arto Mansala, avdelningschef Ritva Jolkkonen, enhetschef Anu Laama-

nen Ryter och ambassadråd Eero Koskenniemi, utrikesministeriet

- överinspektör Jussi Tikkanen, justitieministeriet
- konsultativtjänsteman Erkki Platan, polisöverinspektör Eero Laine, brandchef Simo Weckstén och regeringssekreterare Keijo Siiskonen, inrikesministeriet
- ordförande Pekka Haavisto, UNEP, Afghanistan Task Force
- tf. generalsekreterare Kristiina Kumpula och beredskapschef Leena Kämäräinen, Finlands Röda Kors
- amassadör Klaus Törnudd.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Civil krishantering

Allmänt

I sitt betänkande om regeringens berättelse för 2001 tog utrikesutskottet bland annat upp frågan om konfliktförebyggande och den nationella samordningen av den civila krishantering. I ljuset av den rätt snäva utredningen i berättelsen om regeringens åtgärder under 2002 har utskottet i detta betänkande beslutat koncentrera sig helt på den civila krishantering och utvecklingen av den.

Enligt regeringens berättelse deltog Finland aktivt i att utveckla EU:s militära och civila krishanteringsförmåga 2002. Beslutet om att inleda EU:s första civila krishanteringsoperation i Bosnien och Herzegovina fattades 2002. EU och Nato avtalade om en permanent samarbetsordning. Under redogörelseåret genomfördes också den första EU-övningen i krishantering. Finland deltog fortsatt i den internationella krishantering i Bosnien och Herzegovina och Kosovo. År 2002 fattades beslut om att Finland drar sig ur SFOR-operationen under 2003. Finland skickade en styrka för civil militärsamverkan (CIMIC) till de internationella säkerhetstrupperna ISAF i Afghanistan. Ett finländskt stabs- och vaktkom-

pani trädde i tjänst i den gränsbevakningsoperation som arbetar under FN:s ledning vid gränsen mellan Etiopien och Eritrea.

Europeiska unionens och andra organisationers insatser

För Finland är Europeiska unionen den viktigaste internationella aktören inom utvecklingen av den civila krishanteringen. Utskottet understryker att den civila krishanteringen är ett led i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Det är bra att den civila krishanteringen ser ut att befästa sin ställning i förhandlingarna om unionens konstitutionella fördrag, menar utskottet. Det hänvisar i detta sammanhang till sitt betänkande (UtUB 4/2003 rd) om konventets resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen, där det föreslog att den civila krishanteringen ska stärkas till exempel genom att medlemsstaterna förpliktas att stegvis höja sin beredskap inom civil krishantering.

Förebyggande av konflikter är en viktig del av den civila krishanteringen och kräver ett fungerande kontrollsystem, olika medel och en gemensam analys. Övervakning av mänskliga rättigheter är en del av denna verksamhet. Utskottet framhåller att den civila krishanteringen har ett nära samband med utvecklingssamarbetet och annan ekonomisk biståndsverksamhet. Därför bör konfliktförebyggande och stabiliseringsinsatser mera systematiskt integreras också i biståndsprogram och projekt.

Enligt berättelsen har EU som mål att den militära beredskapen och beredskapen för civil krishantering ska utvecklas parallellt. Det är viktigt att EU:s beredskap för civil krishantering utvecklas inom alla de prioriterade områden som antagits i Feira, dvs. civilpolisverksamhet, räddningstjänst och utveckling av rättsstaten och den offentliga förvaltningen. Enligt utredning till utskottet har EU uppnått operativ handlingskapacitet bara inom det polisiära området. Inom EU har bl.a. beredskapen hos den civila polisen och personalrekryteringen prioriterats, enligt berättelsen.

För att också andra prioriterade områden inom EU:s civila krishantering ska uppnå nöd-

vändig handlingskapacitet krävs det mera resurser för stödfunktioner och planering av operationer. Utskottet förutsätter att regeringen aktivt stöder en utveckling av den civila och den militära krishanteringen på lika villkor och att unionen avsätter mera resurser för att också den civila krishanteringen i praktiken kan stärkas.

Under redogörelseåret stod Finland värd för FN:s poliskonferens som också företrädare för EU och OSSE hade inbjudits till. Denna typ av internationell samverkan är enligt utskottets mening viktig. Det anser att utbildningen i civil krishantering och samverkan mellan organisationer bör uppmärksammas mera. Utom att det behövs bättre beredskap bör också nya metoder och former för civil krishantering tas fram. Enligt utredning till utskottet bör den civila krishanteringen inom EU kunna reagera snabbare för att personella och finansiella resurser smidigt och snabbt ska kunna sättas in där de behövs.

Inom den civila krishanteringen tornar nya hotbilder upp sig och aktörerna utsätts allt oftare för våld. Utskottet understryker att det i civila krishanteringsoperationer är allt viktigare att skydda civilbefolkningen. FN, EU och andra internationella organisationer bör arbeta för konkreta resultat för att bättre kunna skydda civilbefolkningen.

FN och dess fackorganisationer har under årens lopp samlat på sig en bred erfarenhet av civil krishantering. Utskottet vill lyfta fram FN:s ledande roll i den civila krishanteringen. FN:s operation i Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK) är organisationens största operation hittills. UNMIK leds av statsrådet Harri Holkeri och har till uppgift att bygga upp institutioner som utövar offentlig makt och ta hand om dessa institutioners uppgifter tills verksamheten kan tas över av lokala krafter.

Utskottet stöder ett närmare samarbete mellan FN och EU inom civil krishantering. I sitt utlåtande (UtUU 2/2003 rd) om europeisk säkerhetsstrategi konstaterade utskottet att FN:s och unionens gemensamt antagna resolution i september 2003 om krishanteringssamarbete är ett

steg i rätt riktning. Men förklaringen är mycket generell och kräver konkreta samarbetsprojekt för att ge verkliga resultat.

FN:s miljöprogram har tagit fram en metod för omedelbar fältbedömning av krigets miljöpåverkningar. Den ska hjälpa stater att hantera sina miljöproblem och sin miljöförvaltning efter en krissituation. Enligt utredning till utskottet är det viktigt att miljökonsekvensbedömningarna kan göras direkt efter det att konflikterna upphört för att skydda civilbefolkningen och miljön. Utskottet anser att också miljöfrågor bör vägas in i den civila krishantering och ett internationellt regelverk om miljökonsekvenserna av krigföring övervägas.

Också flera andra internationella organisationer, som OSSE, Europarådet och Röda Korset och Röda halvmånen, har en omfattande erfarenhet av civil krishantering. Utskottet hänvisar i detta sammanhang t.ex. till OSSE:s valobservationsinsatser och sina synpunkter på hur de kunde utvecklas (UtUB 19/2002 rd). Det lyfter också fram frivilligorganisationernas centrala roll inte minst i att stärka det civila samhället.

Enligt utredning finns det en hel del överlappningar inom den civila krishantering på internationell nivå. Operativa överlappningar är i sig inte nödvändigtvis av ondo. Det viktigaste är enligt utskottets mening att organisationerna kan göra upp om en arbetsfördelning och verksamhetsprinciper för att eventuella operationer smidigt ska kunna klaras av. Det är nödvändigt med samordning med eventuella samtida militära operationer.

Finlands åtgärder och utvecklingsbehov

Utskottet har i flera sammanhang framhållit att anslag för civil krishantering bör anvisas i statsbudgeten på samma sätt som för militär krishantering. Enligt utredning till utskottet är resurserna för civil krishantering fortfarande otillräckliga och därmed är det omöjligt att satsa fullt ut på planering, utveckling och utbildning. Inrikesministeriet inrättade 2002 ett organ för civil krishantering och för samordning och beredning föreslogs tre extra tjänster. Men budgetpropositionen för 2004 innehöll inte de nödvändiga ansla-

gen för tjänsterna. Utskottet ser situationen som högst otillfredsställande och förutsätter att regeringen skyndsamt vidtar åtgärder för att rätta till dem.

I anknytning till en starkare nationell samordning välkomnar utskottet den tväradministrativa sektion för civil krishanteringsberedskap som inledde sitt arbete 2002 under utrikesministeriets ledning. Likaså fortsatte ministeriets arbetsgrupp för utvecklande av den civila krishanteringsberedskapen med sitt uppdrag. Utskottet hoppas att dessa administrativa samordningsgrupper kan förbättra den förvaltningsinterna samordningen på ett praktiskt plan för att Finland ska kunna göra en samordnad och vägande helhetsinsats.

Utskottet menar att Finland bör förbättra sin beredskap att delta aktivare i internationell krishantering. Här spelar utbildning och träning en avgörande roll. Sakkunniga hävdar att utbildningen i civil krishantering hos oss kräver systematiskt samarbete och samordning samt mer resurser. Inrikesministeriet har utrett möjligheterna att institutionalisera utbildningen. Utskottet ser det som helt motiverat och nödvändigt att ett självständigt utbildningscenter för civil krishantering inrättas.

Det bör ordnas regelmässig utbildning för alla dem som deltar i civil krishantering och den bör innehålla för alla gemensamma träningsavsnitt inom vissa centrala områden, som mänskliga rättigheter, kulturförståelse och säkerhetsfrågor. Utskottet understryker att deltagarna genom utbildning och träning får mycket bättre beredskap för internationella katastrofsituationer och krishanterings- och fredsoptioner.

Enligt utrikesministeriets berättelse om utvecklingssamarbetet har antalet rekryterade och utbildade för civil krishantering ökat. För att förbättra beredskapen för civil krishantering och bredda rekryteringsunderlaget bör utbildningen utvecklas och anställningsvillkoren göras mer konkurrenskraftiga. Utskottet hänvisar i detta sammanhang till förslaget till lag om civil krishantering och hoppas att det ska åstadkomma en efterlängtat förbättring i anställningsvillkoren.

Finland har haft som central princip i utvecklingen av den civila krishanteringen att prioritera kvalitet snarare än kvantitet. Utskottet tillstyrker denna princip. Det väsentliga vid sidan av utbildning och träning är att göra en helhetsbedömning av rekryteringsunderlaget. Ett tema som möjligen kunde utredas är om civiltjänstgörare kunde anlitas för civila krishanteringsuppgifter. Uppgifter om de personella resurserna bör samlas in på ett samordnat sätt för såväl FN, OSSE som EU för att organisationerna ska ha tillgång till adekvat information om Finlands beredskap. Dessutom bör regeringen aktivt främja rekryteringen av finländare också för ledaruppdrag på mellannivå och högre nivå i internationella operationer.

Utvecklingsprioriteringarna bör enligt utskottets mening ses över med jämna mellanrum. Den polisiära verksamheten bör lämpligen vidareutvecklas med hänsyn till dess centrala roll i internationell krishantering. Men det är viktigt att också utvecklingen av rättsstaten, däribland de mänskliga rättigheterna, ges mera rum i framtida utvecklingsplaner.

Riksdagens uttalanden

Ändring av lagstiftningen så att den överensstämmer med en internationell förbindelse som Finland har ingått (RP 179/1997 rd).

Utrikesutskottet godkände i sitt betänkande UtUB 27/2002 rd om åtgärdsberättelsen för 2001 att uttalandet stryks, men det har regeringen inte gjort.

Behandling av flyktingansökningar och informering av utrikesutskottet om GUSP-frågor (RP 245/1997 rd).

Utrikesutskottet godkände i sitt betänkande UtUB 27/2002 rd om åtgärdsberättelsen för 2001 att uttalandet stryks, men det har regeringen inte gjort.

Behovet av en extra ratificering av vissa artiklar i den reviderade Europeiska sociala stadgan (RP 229/2001 rd).

Riksdagen förutsatte när den godkände utrikesutskottets betänkande (UtUB 16/2002 rd) om godkännande av den Europeiska sociala stadgan att regeringen väger in synpunkterna i utrikesutskottets betänkande och med det snaraste vidtar åtgärder för att utreda om Finland kan förbinda sig att iakttä följande bestämmelser i den reviderade Europeiska stadgan: artikel 3.2 och 3.3, artikel 4.1, artikel 7.9 samt artikel 8.3 och 8.5. Enligt berättelsen har regeringen under ledning av arbetsministeriet tillsammans med arbetsmarknadsorganisationerna börjat utreda behovet av ratificering av vissa sådana artiklar i Europeiska sociala stadgan som avses i utrikesutskottets utlåtande.

Utrikesutskottet konstaterar att utredningen inte gjort speciellt stora framsteg och att uttalandet bör stå kvar i berättelsen.

Bistånd till de minst utvecklade länderna (B 5/2001 rd)

Utrikesutskottet föreslog i sitt betänkande (UtUB 8/2001 rd) om berättelsen om regeringens åtgärder under 2000 att riksdagen ska förut-sätta att regeringen så snart som möjligt uppfyller sitt mål att höja biståndet till de minst utvecklade länderna till 0,15 procent av bni och som ett led i utvecklingssamarbetet med de minst utvecklade länderna särskilt lyfter fram arbetet för att förebygga, bekämpa och behandla smittsamma sjukdomar, särskilt i fråga om hiv/aids-epidemin.

Enligt berättelsen utgör de minst utvecklade ländernas andel omkring 0,08 procent av Finlands biståndsanslag. I statsrådets principbeslut om vidtagande av åtgärder för uppnående av målen för Finlands u-landspolitik (2001) konstateras att största delen av den bilaterala hjälpen av gåvonatur kanaliseras till långvariga samarbetsländer, vid valet av vilka ett kriterium är fattigdomen i landet. Utgående från detta övergår man i fråga om tre av Finlands nuvarande 11 långvariga samarbetsländer (Peru, Egypten och Namibia, som har inkomster på medelnivå) från mel-

lanstatligt samarbete av gåvonatur till andra former av samarbete. De kvarstående långvariga samarbetsländerna är samtliga antingen LDC-länder eller länder som klassificeras som utvecklingsländer med låg inkomstnivå. En allt större del av de övriga samarbetsländerna kan räknas till de minst utvecklade länderna.

Enligt berättelsen är det ett långsiktigt mål att öka biståndet till LDC-länder. Målet kan inte nås bara genom omprioriteringar. I statsrådets principbeslut (2001) blev det fastslaget att Finland ökar sitt stöd för bekämpningen av hiv/aids. För att säkerställa ett systematiskt tillvägagångssätt utarbetade utrikesministeriet en hiv/aids-strategi för utvecklingssamarbetet. Den blev färdig i januari 2002. Merparten av de hiv/aids-projekt som Finland stött under de senaste åren har varit verksamma i frivilligorganisationernas regi och stöder u-ländernas egna hiv/aids-program. I praktiken omfattar också alla stora hälso- och sjukvårdsprojekt arbete mot hiv/aids trots att de inte statistikförs som hiv-projekt. Också en del av anslaget för lokalt samarbete går till hiv/aids-arbete. Finland stöder sina mångåriga samarbetspartner i att förbereda och verkställa hiv/aids-strategier. Projekten inom många andra sektorer omfattar en hiv/aids-komponent, t.ex. i en del undervisningsprojekt ingår hiv/aids-upplysning. Finlands stöd framför allt till FN:s hiv/aids-program (UNAIDS) har ökat under de senaste två åren. Enligt berättelsen uppgick stödet till UNAIDS 2001 till totalt omkring 6,7 miljoner euro och enligt preliminära uppgifter 2002 till omkring 2,9 miljoner euro jämfört med t.ex. 2000, då det var omkring 1,3 miljoner euro och 1999 då det var omkring 0,7 miljoner euro.

Utrikesutskottet konstaterar att utrikesministeriet har vidtagit åtgärder vad gäller hiv/aids-epidemin, men att det inte skett några förändringar i biståndsanslagen till de minst utvecklade länderna. Det anser att uttalandet bör stå kvar i berättelsen. Utskottet vill också understryka det allmänna målet för Finlands biståndssamarbete att öka biståndet till 0.7 procent av bni.

Utvecklingen i fråga om finansieringen av medborgarorganisationernas verksamhet (B 3/2002 rd)

Utrikesutskottet föreslog i sitt betänkande (UtUB 27/2002 rd) om åtgärdsberättelsen för 2001 att riksdagen ska förutsätta att utrikesministeriet bereder en rapport om hur finansieringen av frivilligorganisationernas verksamhet kan förbättras utifrån de kriterier som nämns i detta betänkande.

Enligt berättelsen utgår statsrådets principbeslut 2001 om konkretisering av de biståndspolitiska målen i det finska utvecklingssamarbetet från att det i samråd med frivilligorganisationerna ska tas fram nya sätt att genomföra utvecklingssamarbetet. Utifrån verkställighetsplanen för principbeslutet ska administrationen av frivilligorganisationernas projekt i utrikesministeriet utvecklas i motsvarighet till samarbetets nya prioriteringar och metoder. Ministeriet har bl.a. gjort en utredning om administreringen av projektstödet kunde läggas ut.

I berättelsen hävdas att frivilligorganisationernas andel av biståndssamarbetsanslagen kan höjas till 15 procent. Ju mer verksamheten utvidgas desto fler former för deltagande behöver organisationerna. En arbetsgrupp som under statsrådet Holkeris ledning har utrett biståndets nivå och kvalitet har stannat för en i stort sett likadan rekommendation. Utrikesministeriet ska i samråd med organisationerna utreda hur målet om 0,15 procent kan nås så att också andra organisationer än de allra största kan utveckla sitt biståndssamarbete. En strategi för det civila samhället har förberetts inom utrikesförvaltningen under 2002. Utrikesministeriets strategi har som mål att göra samarbetet mellan ministeriet och frivilligorganisationerna effektivare och att öka öppenheten i förvaltningen och det civila samhällets medinflytande i beredningen.

Utrikesutskottet noterar att regeringen har vidtagit åtgärder i den sak som nämns i rubriken, men anser att uttalandet bör stå kvar i berättelsen.

Intensifierande av samarbetet kring de frågor som behandlas av utvecklingsfinansieringsinstitutioner (B 3/2002 rd)

Utrikesutskottet föreslog i sitt betänkande (UtUB 27/2002 rd) om åtgärdsberättelsen för 2001 att riksdagen kommer med ett uttalande där den förutsätter att statsrådet utreder hur samarbetet kring de frågor som behandlas av finansiella utvecklingsinstitut kan förbättras dels på det nationella planet, dels inom EU.

Enligt berättelsen lyfter Finland särskilt fram utvecklingsmålen i millenniedeklarationen i alla de institutioners verksamhet som bedriver biståndsfinansiering och i de bilaterala förhandlingarna och förhandlingarna om tilläggsfinansiering. I början av 2002 inrättades för utrikesministeriet, finansministeriet och Finlands Bank en styrgrupp på hög nivå för samarbetet med institutioner för biståndsfinansiering. Under styrgruppen inrättades en projektgrupp för effektivare och mera sammanhållen behandling av ärenden. Arbetet fortsätter under ännu intensiva former. Verktällighetsplanen för statsrådets principbeslut utgår från att den parlamentariska uppföljningen och styrningen ingår som ett regelbundet och etablerat element i hela förvaltningen av biståndssamarbetet. Samarbetet med bl.a. riksdagens utrikesutskott har blivit intensivare under 2002 i och med att parlamentet har kopplats fastare samman med den nationella beredningen och uppföljningen av konferenser, t.ex. biståndsfinansieringsprocessen.

Utrikesutskottet anser att statsrådets åtgärder för att förbättra den nationella samordningen och sammanhållningen av frågor som behandlas i institutioner för biståndsfinansiering är positiva. Men det menar att uttalandet bör stå kvar i berättelsen.

Förslag till beslut

Utrikesutskottet föreslår

att detta betänkande sänds till statsrådet för kännedom och

att följande uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden)

Utskottets förslag till uttalanden:

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder med hänsyn till de synpunkter som förs fram i utrikesutskottets betänkande i syfte att öka resurserna för civil krishantering på ett sätt som möjliggör en fullödig satsning på att utveckla verksamheten.*
2. *Riksdagen förutsätter att regeringen agerar aktivt för att utveckla EU:s civila krishantering inom alla prioriterade områden, som civil polisiär verksamhet, räddningstjänst samt utveckling av rättsstaten och den offentliga förvaltningen.*

Helsingfors den 9 december 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Mari Kiviniemi /cent
medl. Ulla Anttila /gröna
Jouni Backman /sd
Anneli Jäätteenmäki /cent
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd

Suvi Lindén /saml
Kalevi Olin /sd
Suvi-Anne Siimes /vänst
Hannu Takkula /cent
Ben Zyskowitz /saml
ers. Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi,
utskottsråd Antti-Juha Pelttari.