

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2010 rd

Berättelse om regeringens åtgärder under år 2008

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 april 2009 en berättelse om regeringens åtgärder under år 2008 (B 1/2009 rd) till grundlagsutskottet och utrikesutskottet för beredning. Utskottet har också behandlat utrikesministeriets berättelse om utvecklingssamarbetet 2008.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Kai Sauer och utrikesråd Kari Kahiluoto, utrikesministeriet
- ordförande Nina Suomalainen och generalsekreterare Juha Vuorenkoski, Utvecklingspolitiska kommissionen

- generalsekreterare Oili Alm, Medborgarorganisationernas nätverk för konfliktförebyggande
- generalsekreterare Rilli Lappalainen, EU-plattformen för finländska biståndsorganisationer - Kehys ry
- biståndspolitisk sekreterare Matti Ylönen, Servicecentralen för utvecklingssamarbete KEPA rf
- ordförande Kalevi Suomela, Fredsförbundet
- ombudsman Helena Laukko, Finlands FN-förbund
- professor, rättsodontolog Helena Ranta.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utrikesutskottet har behandlat regeringens åtgärdsberättelse med fokus på Finlands FN-politik. I sitt betänkande om den föregående berättelsen (UtUB 9/2008 rd) tog utskottet upp den civila krishanteringen. I betänkandet om statsrådets redogörelse om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna (UtUB 1/2010 rd) behandlade utskottet mänskliga rättigheter i ett brett perspektiv och därför tas den aspekten på Finlands FN-politik inte upp här.

Multilateralt samarbete och FN

Den bärande principen i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att främja det multilaterala samarbetet, anser utrikesutskottet. Det behövs mycket välfungerande mekanismer för att hantera de stora globaliseringsfrågorna. Mekanismer som är helt inofficiella eller först håller på att ta form kan i bästa fall stödja det plurilaterala samarbetet, för genom dem kan man mer koncentrerat söka lösningar på aktuella problem. Utskottet noterar att gruppen G-20 snabbt kommit att spela en allt större roll som ett slags ekonomiskt säkerhetsråd. För Finland är det viktigt att kun-

na påverka EU:s ståndpunkter inom ramen för en mekanism som G-20.

I programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering sammanfattas Finlands relation till Förenta nationerna som att FN är ett av de viktigaste plurilaterala samarbetsinstrumenten. Regeringens mål är att fortsatt arbeta för att stärka FN:s auktoritet och handlingskapacitet och för att höja organisationens effektivitet. Syftet med utrikesförvaltningens FN-strategi som blev färdig och offentliggjordes i maj 2008 var att tydliggöra hur man genom FN kan främja regeringens mål för politiken för säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter. Strategin upprättades i samråd med övriga ministerier och frivilligorganisationer. Utrikesutskottet anser att utrikesförvaltningens FN-strategi bör uppdateras regelbundet till exempel i början av varje valperiod.

Finland är medlem i FN och medverkar till besluten i första hand vid generalförsamlingen. Det växlande medlemskapet i säkerhetsrådet och medlemskapet i FN:s ekonomiska och sociala råd ECOSOC har varit viktiga påverkningskanaler, precis som olika slag av förtroendeuppdrag i FN:s organ och i förvaltningen av program, fonder och fackorganisationer. Att kandidera för en plats i säkerhetsrådet för perioden 2013—2014 är ett centralt projekt för Finland, som också nästa regering måste engagera sig i fullt ut.

EU är Finlands viktigaste referensgrupp och samarbetspartner i FN-politiken. Utskottet har tidigare (UtUB 5/2009 rd) konstaterat att det är bra att arbeta för ett medlemskap för EU i FN:s säkerhetsråd, men att det då krävs 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. Bättre samordning inom EU är det snabbaste sättet att stärka unionens medinflytande i FN. Med Lissabonfördragets ikraftträdande och inrättandet av den europeiska avdelningen för yttre åtgärder är det ännu viktigare att kunna påverka EU:s ståndpunkter i FN-frågor på ett tillräckligt tidigt stadium.

Norden har av hävd varit den naturliga referensgruppen för Finland i FN. Utskottet menar att en stark nordisk plattform kan komplettera medinflytandet genom EU. Det är viktigt med ett fortsatt aktivt nordiskt samarbete också i framtiden.

Riksdagen och frivilligorganisationerna har haft en stark roll i Finlands FN-politik som helhet. Utrikesutskottets årliga besök i FN-representationen och de politiska partiernas regelbundna medverkan i arbetet i FN har fördjupat de politiska beslutsfattarnas kännedom om Finlands mål och om hur FN-systemet fungerar. UM:s årliga samråd med frivilligorganisationerna om Finlands och EU:s prioriteringar inför generalförsamlingen är mycket givande, anser utskottet. Organisationerna är betydelsefulla samarbetspartners i alla FN-sektorer.

Finlands ambitioner i FN-politiken

Finlands långsiktiga huvudstrategi för arbetet i FN är att lyfta fram mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatsprincipen och en hållbar utveckling överallt i världen. Målet är att främja ett brett säkerhetsbegrepp där FN i sin egenskap av världsorganisation med ett heltäckande ansvarsområde intar en central plats. FN verkar samtidigt såväl inom det traditionella säkerhetsområdet som inom områdena utveckling och mänskliga rättigheter. Man kan säga att det breda säkerhetsbegreppet är kopplingen mellan huvudpelarna i FN:s verksamhet.

Målen för Finlands FN-politik stöder FN:s ambitioner. I linje med FN-strategin var Finlands prioriteringar vid den 63:e generalförsamlingen att stödja en hållbar utveckling, miljö- och klimatfrågor, främja kvinnors villkor vid konflikter, stödja arbetet för en god förvaltning och rättsstat, fredsbyggande insatser och stärka den fredsbevarande verksamheten.

Målen för Finlands FN-politik är rätt ställda, anser utrikesutskottet. Det är viktigt att regeringen hela tiden ser till att bedriva en samlad FN-politik, eftersom det är uppenbart att kopplingarna mellan grundpelarna i FN:s verksamhet kommer att spela en allt större roll. Exempelvis i ut-

vecklingspolitiken bör miljö- och klimatfrågor, förebyggande av kriser och stöd till fredsprocesser ges högre prioritet än tidigare. FN-reformen är viktig och prioriteringarna i Finlands FN-politik bör stödja den processen.

Konfliktförebyggande och krishantering

Konfliktförebyggande kräver adekvata satsningar på en bättre metodarsenal både nationellt och internationellt. Samtidigt bör kriser och eftervård ses i ett samlat perspektiv. Det behövs en naturlig kontinuitet i olika kriser - den stora frågan är bara hur den militära och den civila krishanteringen effektivt ska kunna samordnas med fredsbyggande och utvecklingssamarbete. Det samlade perspektivet gagnas på ett naturligt sätt också av frivilligorganisationernas starka insatser inom civil krishantering, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Utskottet poängterar att kriser inte särskilt ofta utvecklas lineärt och konstaterar att de nuvarande mekanismerna för att ändra operationsmandat och se över resurser inte är tillräckligt flexibla.

Utrikesutskottet har konsekvent pekat på sambandet mellan krishantering och utvecklingssamarbete. Det krävde bl.a. i sitt betänkande om regeringens åtgärdsberättelse 2006 (UtUB 1/2007 rd) att man i det utvecklingspolitiska program för 2007 som då bereddes skulle ta tillräckligt stor hänsyn till utvecklingsbiståndets roll i krishantering och konfliktförebyggande. Strategierna i det utvecklingspolitiska programmet är mycket anspråkslösa på den punkten. Men när det gäller praktiska operationer, inte minst samordning av krishantering och utvecklingssamarbete med humanitärt bistånd i syfte att stabilisera läget i Afghanistan, är man enligt utskottets mening på rätt väg.

Fredsbevarande

FN:s fredsbevarande verksamhet har på 2000-talet ökat avsevärt, med Afrika som viktigaste målområde. År 2009 tjänstgjorde omkring 115 000 personer i FN:s fredsbevarande operationer.

Trycket på mer resurser för FN:s fredsbevarande verksamhet har ökat och dessutom har kvalitativa aspekter av prestationskapaciteten setts över för att tillgodose behoven i allt mer krävande operationer. I Brahimirapporten från 2000, som är mycket viktig för reformen av FN:s fredsbevarande verksamhet, rekommenderades en rad reformer för att göra verksamheten mer effektiv. Kraven på den fredsbevarande verksamheten förändrades ytterligare och då lät FN-sekretariatet komplettera rapporten 2009 med det inofficiella konceptet New Horizon, som avser att fortsätta dialogen med medlemsstaterna om utvecklingsarbetet. Förhoppningen är att riktlinjerna i konceptet ska visa vägen för medlemsstaterna hur de kan ta fram resurser som lämpar sig för fredsbevarande verksamhet.

FN har på senare år intensifierat sitt samarbete med regionala organisationer som AU, EU och Nato. Med bättre samarbete förbättras också det internationella samfundets förmåga att tackla konflikter och kriser. FN och de regionala organisationerna har en klart ömsesidigt stödjande roll i den fredsbevarande verksamheten. För att utveckla samarbetet är det motiverat att FN framöver i sina truppberäkningar tar hänsyn till de resurser som medlemsstaterna ställt till förfogande till exempel för FN-ledda operationer med mandat från EU och Nato. Medlemsstaterna har inga särskilda resurser att avdela för operationer som leds av olika organisationer och därmed skulle det rationella med tanke på helheten vara att ta större hänsyn till pågående operationer och existerande planer på att delta.

Utskottet anser att Finland aktivt bör satsa på att stödja en kvalitativ utveckling av FN:s fredsbevarande verksamhet till exempel genom tydligare operationsmandat. Trots att tyngdpunkten i Finlands deltagande i krishantering på senare år har förskjutits mot operationer under EU:s eller Natos ledning bör Finland fortsatt delta i FN:s fredsbevarande verksamhet och arbeta för att förbättra verksamhetsvillkoren i linje med vår traditionella roll i FN.

Fredsmäklande

FN:s mäklande insatser kan grunda sig på säkerhetsrådets mandat eller generalsekreterarens initiativ enligt FN-stadgan för att tillhandahålla "goda tjänster". År 2009 pågick inemot trettio FN-stödda mäklingsuppdrag i Afrika, Asien, Europa och Latinamerika. Prioriteringarna varierar från traditionellt fredsmäklande, förebyggande insatser och statsinterna kriser till regionala frågor om naturresurser.

Utrikesutskottet anser att Finland i sina prioriteringar i FN-politiken bör beakta att det fredsmäklande uppdraget har blivit ett centralt element i FN:s konfliktförebyggande arbete. Finland har tack vare sin historia och sin erfarenhet av mäklande goda utsikter att bli en internationell aktör inom fredsmäklande. Finland kan ställa sin kompetens på det här området både till FN:s och till andra internationella organisationers förfogande. De finländska frivilligorganisationerna kan dessutom engageras till nytta för den fredsmäklande verksamheten. För Finland faller det sig naturligt att prioritera att finländska kvinnor ges en roll och deltar i fredsprocesser och fredsbevarande och fredsbyggande, anser utskottet.

Om vi vill höja vår profil i det fredsmäklande arbetet måste vi arbeta långsiktigt och avsätta tillräckliga resurser för att utveckla den nödvändiga beredskapen. Vi har också anledning att överväga att öka vårt ekonomiska stöd för fredsmäklande i FN:s regi.

Fredsbyggande

FN har antagit en övergripande strategi där konfliktförebyggande är nära kopplat till fredbyggande och utveckling. Kärnan i FN:s fredsbyggande arkitektur består av FN:s fredsbyggande kommission (Peacebuilding Commission, PBC), FN:s kontor för fredsskapande arbete (Peacebuilding Support Office, PBSO) och fonden för fredsbyggande (PBF) under generalsekreteraren, som alla inrättades enligt beslut av generalförsamlingen 2005 genom resolutioner i FN:s säkerhetsråd och generalförsamling. Verksamheten startade 2006 och 2010 står den första halvtidsrapporten på programmet.

Den fredsbyggande kommissionen är ett konsultativt organ som arbetar för att styra in länder som återhämtar sig från konflikter på en väg mot bestående fred och utveckling. Målländer för PBC just nu är Sierra Leone, Burundi, Guinea-Bissau och Centralafrikanska republiken.

Fonden för fredsbyggande tjänar som kanal för finansiering av FN:s fredsbyggande arkitektur och stöder det fredsbyggande arbetet på ländernivå. PBF står under generalsekreteraren men är formellt fristående från den fredsbyggande kommissionen. Kommissionens målländer har möjlighet att få finansiering, men på förslag av generalsekreteraren kan fonden också stödja andra länder som återhämtar sig från konflikter. Finland bidrog 2009 med 2 miljoner euro till PBF och ligger för tillfället på tolfte plats när det gäller bidrag till fonden.

Det är angeläget att Finland fortsätter med sitt arbete och stärker sin insats för fredsbyggande. Genom att stärka den fredsbyggande kapaciteten kan de fredsbevarande operationernas längd kortas ner avsevärt, eftersom frågan har blivit allt mer brännande för de länder som bidrar med trupper. Vi har anledning att överväga om vi kan axla en större strategisk roll till exempel på ländernivå eller i någon viktig tematisk fråga. En sådan prioritering kan bli ett stort plus för Finlands ambitioner på medlemskap i säkerhetsrådet. Finland bör aktivt vara med i halvtidsutvärderingen 2010 för att befästa FN:s fredsbyggande. Vi bör också titta fördomsfritt på möjligheterna att upprätthålla fonden och eventuellt förkovra den. Fonden för fredsbyggande genererar ett mervärde genom att stödja länder som annars hamnar i finansiell skugga.

Rättsstatsprincipen

På ett internationellt plan betyder rättsstatsprincipen (Rule of Law, RoL) framför allt respekt och insatser för att förstärka folkrätten. De viktigaste prioriteringarna har att göra med motarbetande av strafflöshet, med internationell straffrätt och rätt i transitionsfasen. De mest aktuella frågorna på FN-nivå gäller rättsskydd vid sanktionsregimer, en översyn av stadgan för FN:s administrativa domstol och säkerställande

av FN-personalens straffrättsliga ansvar. Det har ett nära samband med nationernas interna ambitioner på att stärka demokratin och rättsstatsprincipen.

Inom FN har man allt sedan millennietoppmötet 2000 koncentrerat sig på att stärka rättsstatsprincipen och folkrätten i all verksamhet. Finland har profilerat sig i FN som en av de starkaste förespråkarna för rättsstatsprincipen. Med Finlands medverkan inrättades det 2007 en rättsstatsenhet och samordningsgrupp vid FN-sekretariatet som aktivt arbetat för bättre och mer sammanhållna insatser för rättsstatsprincipen. FN har nu fått ett gemensamt program för rättsstatsarbetet och organisationstäckande instruktioner.

Finland tillstyrker också ett starkt mandat för Internationella brottmålsdomstolen och sådana rättsliga strukturer i enskilda transitionsländer (sannings- och förlikningskommissioner, tillbakadragande av personer som gjort sig skyldiga till krigsbrott och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna inte minst från nyckelpositioner inom säkerhets- och rättssektorn, kompensationer till offer för brott och kränkningar) som garanterar att kvinnor och utsatta befolkningsgrupper inte diskrimineras och som har integrerat rätten i transitionsfasen i freds- och återuppbyggnadsprocessen.

För att rättsstatstemat ska kunna främjas i FN:s verksamhet krävs det ett politiskt engagemang för principen. Det är angeläget att Finland fortsättningsvis agerar aktivt i rättsstatsfrågor i FN, anser utskottet.

Kvinnors villkor

Att främja kvinnors villkor och jämställdhet mellan könen har varit en av de stora frågorna både inom FN-systemet och i organisationens operativa verksamhet. Man tog ett stort steg framåt för att förbättra kvinnors villkor 2000 när säkerhetsrådet antog resolution 1325 "Kvinnor, fred och säkerhet", som förpliktar FN:s medlemsstater att ta hänsyn till kvinnors medverkan i att lösa konflikter och kvinnor som föremål i konflikter. Därefter har en lång rad resolutioner antagits (1820, 1988 och 1889) som komplette-

rar principerna i resolution 1325 och numera omfattar också sexuellt våld som vapen i en konflikt.

FN har sett över sina jämställdhetsstrukturer som ett led i FN-reformen. Ambitionen har varit att upprätta en stark jämställdhetsenhet för att kunna rationalisera och förbättra verksamheten. År 2009 fattades beslut om en ny jämställdhetsenhet under ledning av en tjänsteman på biträdande generalsekreterarnivå som ska inrättas så snart som möjligt. Enheten ska i stor utsträckning finansieras av medlemsstaterna på frivillig väg.

Ett av de främsta målen för Finlands FN-politik är att förbättra kvinnors villkor och jämställdheten. Finland har varit initiativtagare och agerat synligt i FN-fora för att stärka kvinnors rättigheter bl.a. genom Unifem (United Nations Development Fund for Women). Den prioriteringen är enligt utskottets mening riktig. Det krävs fortsatta och effektivare insatser inom Finlands FN-politik för att förbättra kvinnors villkor och främja kvinnors och flickors rättigheter. Finland bör arbeta vidare för att verkställa FN:s säkerhetsråds resolution 1325 och för att integrera resolutionen i säkerhetsrådets arbete.

Utskottet noterar att det fortfarande finns relativt få kvinnor på höga FN-poster. Finland bör ta upp frågan och arbeta för att få in finländska kvinnliga kandidater på viktiga poster i FN. Vi bör över lag försöka se till att ha en adekvat representation i FN. De bästa chanserna har vi inom områden där vi redan agerar aktivt och har kvalificerade människor på plats.

I relation till sin totala insats är Finland klart underrepresenterat i FN och dess fackorganisationer. Det är av största vikt att statsledningen även i framtiden ger sitt aktiva stöd åt att finländska kandidater placerar sig på nyckelposter i sektorer som är viktiga för oss. Vi måste också avsätta tillräckligt med resurser för att backa upp kandidater.

Skyddsansvar

Begreppet skyddsansvar (Responsibility to Protect) går tillbaka till debatten kring kriserna i Ruanda, Bosnien och Kosovo på 1990-talet då

det internationella samfundet kritiserades starkt för sin oförmåga att reagera på de grövsta kränkningarna av människovärdet. Man avser två saker med skyddsansvar. Varje stat har det primära ansvaret för att skydda sin egen befolkning, men det kan i vissa situationer flyttas över på det internationella samfundet, inte minst om staten själv är med om att förintä sin egen befolkning eller är fullständigt oförmögen att hindra det. Begreppet skyddsansvar täcker således in både staternas primära och det internationella samfundets sekundära ansvar som i sin ultimata uttrycksform kan anses innebära en skyldighet att intervensera.

FN:s generalförsamling antog i sludokumentet från generalförsamlingen 2005 skyddsansvar som allmänt begrepp och avgränsade det till att hindra och avvärja massförstörelse, brott mot mänskligheten, etnisk rensning och (allvarliga) krigsbrott och betonade FN:s säkerhetsråds befogenheter att ingripa i sådana situationer, i förekommande fall med maktmedel.

Skyddsansvaret är ett av de viktigaste normativa begreppen som FN främjar. Finland bör verka för att FN:s mekanismer och instrument utnyttjas för att omsätta skyddsansvaret i operativ verksamhet och peka på betydelsen av förebyggande arbete och stödja nationella insatser för de mänskliga rättigheterna. Det är viktigt att FN regelbundet ser på vad som gjorts för att omsätta skyddsansvaret i operativ verksamhet för att temat ska hållas kvar i den internationella blickpunkten.

Hållbar utveckling och globala utvecklingsfrågor

Finlands utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete bygger på det utvecklingspolitiska program som statsrådet antog 2007, där det främsta målet för Finlands FN-politik anges vara att främja en ekonomiskt, samhälleligt och ekologiskt hållbar utveckling. Det utgör också ett centralt element i begreppet säkerhet i bred bemärkelse, där det ingår att avskaffa fattigdom och garantera utveckling som respekterar de mänskliga rättigheterna.

Finland driver på en integrering av de teman som genomsyrar det utvecklingspolitiska programmet i FN:s normativa och operativa arbete. De är 1) att förbättra kvinnors och flickors rättigheter och villkor, stärka jämställdheten mellan könen och den sociala jämlikheten, 2) förbättra lätt marginaliserade gruppers, inte minst barns, funktionshindrades, urfolks och etniska minoriteters rättigheter och medbestämmande på lika villkor och 3) bekämpa Aids, HIV och hantera HIV/Aids som en hälsorelaterad och samhällelig utvecklingsfråga.

Regeringens utvecklingspolitik har ställt som mål att nå FN:s millenniemål (MDG). För att målen ska nås fram till 2015 krävs det ett kraftfullt åtagande av de utvecklade länderna att hålla fast vid tidsplanen, trots den ekonomiska recessionen. I det utvecklingspolitiska arbetet spelar FN med sina fack- och underorganisationer och sina handlingsprogram en nyckelroll. Samarbetet utgår från att FN-organisationernas arbete och Finlands bilaterala samarbete kompletterar varandra. Finland vill att FN spelar en stark roll både på ländernivå och i utvecklingsarbetet i FN-strukturerna. Ett av de viktigaste sätten för Finland att påverka är att delta i den politiska styrningen och finansieringen av utvecklingsprogram. Med tanke på större medinflytande och planmässighet har Finland satsat på fleråriga åtaganden inom FN.

Lejonparten av Finlands kärnbidrag till FN-organisationerna avdelas numera som generell stöd till fyra centrala aktörer: FN:s utvecklingsprogram (UNDP), barnfonden (UNICEF), befolkningsfonden (UNFPA) och livsmedelsprogrammet (WFP). Genom FN-organisationerna avdelas tematisk finansiering i allt större utsträckning för hållbar utveckling, miljö-, klimat- och skogsteman, u-ländernas ekonomiska kapacitet, rättsstatsutveckling, handelspolitisk kompetensutveckling och förebyggande av globala hälsorisker.

Humanitärt bistånd

FN spelar en ledande roll i att samordna det humanitära biståndet och Finland kanaliserar en stor del av sitt bistånd koncentrerat via FN. I lin-

je med principerna för gott humanitärt bistånd lyfter Finland fram det multilaterala samarbetet och FN:s centrala roll som humanitär aktör. Finland driver aktivt på en reform för att göra FN:s humanitära bistånd effektivare. FN:s toppmöte 2005 inrättade en ny centraliserad nödhjälpsfond (CERF), som Finland stöder och bidrar till.

Finlands humanitära bistånd är dels inriktat på mänskliga rättigheter, dels behovsprövat. Biståndet bygger på behovsbedömningar som gjorts av FN och andra organisationer, främst bland dem FN:s upprop om nödhjälp (CAP). Humanitärt bistånd möjliggör en återgång till utveckling och eliminering av extrem fattigdom. Humanitär verksamhet främjar fredssträvanden i konfliktområden.

Miljön och klimatförändringen

Finland lyfter tydligare än förut fram klimat- och miljöfrågor i sin utvecklingspolitik. Utskottet upprepar sin ståndpunkt i utlåtande (UtUU 8/2009 rd) om budgetpropositionen för 2010 att det behövs nya anslag för att bekämpa klimatförändringen. En betryggande klimatfinansiering kräver källor av många slag, inbegripet innovativa finansieringsmekanismer och finansieringsmodeller. Finland bör aktivt delta i det internationella samarbetet för att ta fram nya mekanismer och modeller som komplement till den finansiering av utvecklingssamarbetet som går via statsbudgeten.

Finland vill framför allt stödja energiförsörjningen i de fattigaste och mest utsatta länderna och hjälpa dem att anpassa sig till konsekvenserna av klimatförändringen. Utrikesutskottet ser gärna att Finland aktivt driver på insatser mot klimatförändringen också i debatterna i internationella institut för biståndsfinansiering. Målet att främja kvinnors villkor i den internationella klimatpolitiken är enligt utskottets mening en riktig prioritering, liksom satsningar på bättre miljökompetens och kapacitet i u-länderna i internationella klimatförhandlingsprocesser och i att verkställa centrala miljöavtal.

FN:s miljöförvaltning bör utvecklas och stärkas som ett led i FN-reformen. Det är viktigt att Finland arbetar för en inbördes samordning av

olika FN-organisationer och FN-program och för bättre systematik i frågor som gäller hållbar utveckling och i miljö- och klimatfrågor. Behandlingen av klimatförändringsfrågor i FN förutsätter att miljöprogrammet UNEPS (United Nations Environment Programme) resurser utnyttjas effektivare. Finland tillstyrker att UNEP ges en starkare position inom miljödiplomati och arbetet efter konflikter och att organisationens expertis på miljösäkerhet utnyttjas bättre inom FN.

Att stödja FN:s skogspolitiska process är en riktig prioritering, anser utrikesutskottet. Finland bör också framöver delta i FN:s skogsforum och arbeta för juridiskt bindande normer för skogsfrågor. I det sammanhanget spelar arbetet inom UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) för att klarlägga skogarnas roll för klimatförändringen en viktig roll.

Handel och utveckling

Temat handel och politik är en av de viktigaste prioriteringarna i Finlands utvecklingspolitik. Utrikesutskottet konstaterar att det inte minst för de fattigaste utvecklingsländerna är angeläget att man också i praktiken ser till att förbättra marknadstillträdet för deras varor och att regler och utlovat tekniskt bistånd för att förstärka handelskapaciteten är balanserade och tar hänsyn till de fattigaste ländernas särbehov. För att utrikeshandeln ska bidra till att minska fattigdomen i de fattigaste länderna är det utomordentligt viktigt att utvecklingssamarbetet stöder en starkare produktionskapacitet också i ett bredare perspektiv. Här spelar de FN-organisationer som koncentrerar sig på jordbruk, landsbygdsutveckling och servicenäringar en särskilt betydelsefull roll.

Utvecklingsländerna kan integreras i det internationella handelssystemet bara om processen stöder deras egna utvecklingsmål. En kontrollerad integrering i den internationella ekonomin, som utrikeshandeln är en viktig del av, främjar en ekonomisk och social utveckling i u-länderna. En universell, regelbaserad, öppen och för alla parter rättvis multilateral handelsord-

ning skapar strukturer och villkor för en successiv liberalisering av handeln och dess positiva effekter för ekonomisk tillväxt, sysselsättning och utveckling i alla länder. Ett avgörande villkor för en sådan kontrollerad integrationsprocess är att genomföra utvecklingsländernas nationella utvecklingsprogram och program för att minska fattigdomen. Att stärka utvecklingsländernas produktionsstrukturer och minska fattigdom måste integreras också i den internationella utvecklings- och handelspolitiken.

Utrikesutskottet poängterar att FN-organisationerna spelar en synnerligen viktig roll i att stärka utvecklingsländernas handelskapacitet, produktionskapacitet och handelspolitiska kompetens. FN:s handels- och utvecklingskonferens UNCTADs och organisation för industriell utveckling UNIDO:s rådgivande verksamhet är mycket betydelsefull för utvecklingsländerna. För utveckling av handelskapaciteten bör Finland fortsatt stödja ett närmare samarbete med FN-organisationerna i Världshandelsorganisationen, Världsbanken och regionala finansiella institut.

Slutsatser om Finlands FN-politik

Det är utrikesutskottets uppfattning att målen för Finlands FN-politik är de rätta. Det vill göra statsrådet uppmärksam på att vår samlade FN-politik hela tiden måste utvecklas. Utrikesförvaltningens FN-strategi behöver uppdateras varje valperiod.

Utrikesutskottet pekar på sambandet mellan konfliktförebyggande, krishantering, fredsbyggande och utvecklingssamarbete. Finland bör aktivt arbeta för att stärka sin insats i FN:s fredsbyggande och fredsmäklade verksamhet. På kort sikt tjänar en extra satsning på fredsbyggande och fredsmäklade Finlands kampanj för en plats i säkerhetsrådet, som i sin tur är nära förknippad med vårt deltagande i FN:s fredsbevarande verksamhet. Finland bör även i fortsättningen delta i FN-ledda fredsbevarande operationer och arbeta för att förbättra villkoren för dem i enlighet med vår traditionella roll i FN.

Finland bör vara aktivt pådrivande i rättsstatsfrågor i FN och göra en fortsatt insats för att förbättra kvinnors och flickors villkor och för jämställdhet mellan könen inom samtliga prioriterade områden i FN. Utskottet lyfter fram principen om skyddsansvar och poängterar att Finland bör kräva att FN:s mekanismer och instrument utnyttjas för att omsätta skyddsansvaret i praktiken.

Finland kommer i sin utvecklingspolitik att göra en kraftfullare satsning på klimat- och miljöfrågor. Det behövs mer anslag för att bekämpa klimatförändringen. Därför måste vi ta fram nya finansiella mekanismer, inbegripet innovativa mekanismer och modeller. FN:s miljöförvaltning bör utvecklas och stärkas som ett led i FN-reformen. Det är viktigt att Finland arbetar för en inbördes samordning av olika FN-organisationer och FN-program och för bättre systematik i frågor som gäller hållbar utveckling och i miljö- och klimatfrågor.

Utrikesutskottet understryker relationen mellan handel och utveckling. Utvecklingsländerna kan integreras i det internationella handelssystemet bara om processen stöder deras egna utvecklingsmål. Ett avgörande villkor för en kontrollerad integrationsprocess är att de stora frågorna kring hur utvecklingsländernas handel ska stärkas integreras i ländernas nationella utvecklingsprogram eller program för att minska fattigdomen. Målen i dem måste beaktas också i den internationella utvecklings- och handelspolitiken.

Utvecklingspolitik

Vad gäller anslagen för utvecklingssamarbete hänvisar utrikesutskottet till sitt utlåtande (UtUU 8/2009 rd) om budgetpropositionen för 2010. Det påpekar att Finland i Europeiska unionen har åtagit sig att höja utvecklingssamarbetets bnp-andel till 0,7 procent fram till 2015.

I budgeten för 2010 har omkring 966 miljoner euro anvisats för internationellt utvecklingssamarbete, vilket höjer anslagens bni-andel till 0,55 procent. Med tillägget når Finland bnp-andelen 0,51 procent 2010, såsom överenskommit

med EU. Tillägget på ca 50 miljoner euro till anslagen för utvecklingssamarbete syns givetvis som ett klart större tillskott till bni-andelen än vad som kunde ha åstadkommit med samma summa pengar åren före den globala recessionen. Utskottet inskräper att målet 0,7 procent är desto mer ambitiöst, om de tillväxtmål som ställts upp för samhällsekonomin för de närmaste åren uppnås.

Utrikesutskottet poängterar i linje med sina tidigare överväganden att det behövs långsiktighet och planmässighet för att Finland ska lyckas höja anslagen enligt sina åtaganden. Det är lättare att nå målet 0,7 procent kring 2015 om man går metodiskt till väga med en betydande årlig insats såväl i pengar som i procentuella andelar. Det är viktigt att närma sig målet för 2015 också för att regeringsprogrammet ska realiseras; där sägs nämligen att det viktigaste målet för utvecklingspolitiken är att nå FN:s millenniemål.

Utom att anslagen för utvecklingssamarbete behöver höjas kraftfullt måste utvecklingspolitiken vara systematisk, kompletterande och verkningsfull. En systematisk utvecklingspolitik innebär att de utvecklingspolitiska målen och insatserna för att minska fattigdom inte urholkas på grund av övriga policyer som påverkar utvecklingsländerna och att de övriga policyerna bidrar till utvecklingsmålen. Kompletterande insatser beskrivs som bästa möjliga arbetsfördelning mellan olika aktörer för att ekonomiska och personella resurser ska kunna utnyttjas optimalt. Biståndet ska alltså riktas till områden som ger största möjliga mervärde för att minska fattigdomen med hänsyn till övriga aktörers insatser. Med verkningsfulla insatser avses att det utöver mer anslag för att nå de utvecklingspolitiska målen behövs större effektivitet i åtgärderna och att resultatet kan mätas med indikatorer som tagits fram enkom för ändamålet.

Utrikesutskottet anser att om man vill främja de utvecklingspolitiska principerna, krävs det ett klart uttalat politiskt åtagande på nationell och internationell nivå. Statsförvaltningen bör skapa inofficiella och officiella nätverk på olika nivåer för att säkra informationsgången och beslutsberedningen. Dessutom behövs det mekanismer

för att följa upp vilka effekter olika politikområden får för utvecklingsländerna och för att minska fattigdomen. Principerna för genomförandet måste uppmärksammas bättre i kommande berättelser om utvecklingssamarbete.

Uttalanden

Den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen. Riksdagen kom med ett uttalande om det regionala samarbetet i Nordeuropa och utvecklingen av den nordliga dimensionen i samband med den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2004 (SRR 6/2004 rd). Utskottet noterar att temat är fortsatt aktuellt och menar att regeringen också framöver bör redovisa sina åtgärder med anledning av uttalandet.

Vid behandlingen av den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2004 kom riksdagen också med ett uttalande om beredningen av redogörelsen 2008. Statsrådets kansli tillsatte den 20 september 2007 en säkerhetspolitisk uppföljningsgrupp. Den lämnade en redogörelse (SRR 1/2009 rd) till riksdagen den 6 februari 2009. Utskottet anser att de åtgärder som vidtagits med anledning av uttalandet och redogjorts för i berättelsen är tillräckliga och att uttalandet därmed inte längre är aktuellt.

Systemet med ersättningar inom utrikesrepresentationen. I sitt uttalande om proposition RP 50/2005 rd förutsatte riksdagen att regeringen noga ger akt på och bedömer hur ersättningarna inom utrikesrepresentationen fungerar och utifrån sina iakttagelser och bedömningar vidtar nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder, och detta omgående om så behövs. En preliminär utredning om behoven av att förbättra ersättningssystemet blev klar under året och 2009 överlämnade regeringen en proposition om eventuella ändringsbehov i lagstiftningen. Utskottet anser att de åtgärder som beskrivs i berättelsen och som vidtagits med anledning av uttalandet är tillräckliga. Regeringen bör också framöver redovisa sina åtgärder med anledning av uttalandet.

Effekterna och genomförandet av Europeiska unionens solidaritetsklausul och säkerhetsgaranti; Information om Europeiska rådets möten. I uttalandet om propositionen om godkännande av det konstitutionella fördraget (RP 67/2006 rd) förutsatte riksdagen att regeringen i början av valperioden lämnar en redogörelse till riksdagen om effekterna av Europeiska unionens solidaritetsklausul och säkerhetsgaranti och om vilka åtgärder som krävs för att genomföra dem. Utskottet noterar att frågan klarläggs i detalj i propositionen med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (RP 23/2008 rd) och i utrikesministeriets utredning som skrivits av statssekreterare Teija Tiilikainen och överlämnats till utrikesutskottet i april 2008 (USP 7/2008 rd). Utskottet anser att de åtgärder som beskrivs i berättelsen och som vidtagits med anledning av uttalandet är tillräckliga. Regeringen bör också framöver redovisa vilka åtgärder solidaritetsklausulen och säkerhetsgarantin kan komma att kräva.

Rysslandspolitiken. När utskottet behandlade åtgärdsberättelsen för 2005 ansåg det utvecklingen i Ryssland vara en av de centrala frågorna med tanke på stabilitet och säkerhet i Finland och i Europa. Utskottet framhöll att Finland bör öka samarbetet för att främja den demokratiska utvecklingen och stärka rättsstatsprincipen i Ryssland och verka för att de möjligheter som den ekonomiska utvecklingen i Ryssland erbjuder utnyttjas. I sitt uttalande betonade utskottet att Rysslandskunskaperna bör stärkas i Finland och samarbetet mellan förvaltningsområdena, näringslivet och det civila samhället utvecklas. Frågan om utveckling av Rysslandsrelationerna är en permanent utmaning och därmed anser utskottet att regeringen också framöver bör redovisa sina åtgärder med anledning av uttalandet.

Förebyggande av terrorismen. I ett uttalande om proposition 81/2007 rd förutsatte riksdagen

att regeringen klarlägger om de gällande straffbestämmelserna om gärningar av typen förberedelse är konsekventa och om de på tillbörligt sätt uppfyller kraven på bekämpning av allvarliga brott. Justitieministeriet lämnade den 17 mars 2008 ett utlåtande till lagutskottet om en lagmotion med förslag till kriminalisering av förberedelse för rån (LM 124/2007 rd). Justitieministeriet har velat invänta rapporten om totalreformen av polis-, tvångsmedels- och förundersökningslagstiftningen i slutet av mars 2009, innan beredningen med anledning av uttalandet fortsätter. Utskottet påpekar att regeringen också framöver bör redovisa sina åtgärder med anledning av uttalandet.

Regeringens Östersjöpolitik. Riksdagen godkände den 24 oktober 2007 en ståndpunkt enligt utrikesutskottets betänkande (UtUB 7/2007 rd) om att riksdagen förutsätter att statsrådet 2008 kommer med en redogörelse om Östersjöpolitiken. Statsrådet lämnade sin redogörelse till riksdagen den 10 juni 2009. Utskottet anser att de åtgärder som beskrivs i berättelsen och som vidtagits med anledning av uttalandet är tillräckliga. Regeringen har anledning att också framöver redovisa sina åtgärder i anknytning till uttalandet.

Tryggandet av de humanitära organisationernas verksamhetsbetingelser. När utskottet behandlade åtgärdsberättelsen för 2006 ansåg det att frågan om de humanitära organisationernas verksamhetsbetingelser är angelägen och begärde därför en utredning av statsrådet. Utskottet anser att utrikesministeriets utredning (USP 21/2008 rd) med anledning av uttalandet är tillräcklig och att uttalandet därmed inte längre är aktuellt.

Läget i Afghanistan. När utskottet behandlade åtgärdsberättelsen för 2006 ansåg det att läget i Afghanistan kräver en helhetsanalys och bad regeringen lämna en utredning om det till utrikesutskottet eller, om regeringen ansåg det lämpligt, en redogörelse till riksdagen. En utredning om Finlands stöd för en stabilisering av läget i Afghanistan lämnades till riksdagen den 20 december 2007. Utrikesutskottet krävde i sitt utta-

lande att statsrådet lägger upp en samlad kris-
hanteringsstrategi och ett handlingsprogram för
Afghanistan (UtUU 1/2008 rd); de började bere-
das under verksamhetsåret. Utskottet anser att de
åtgärder som beskrivs i berättelsen och vidtagits
med anledning av uttalandet är tillräckliga. Re-
geringen bör också framöver redovisa sina åtgär-
der med anledning av uttalandet.

*Finlands deltagande i militär och civil krishan-
tering 2008, nuläget för lufttransportprojektet
SAC och översynen av Natos NRF-koncept.*
Med anledning av statsrådets redogörelse SRR
2/2007 rd krävde utskottet en utredning om Fin-
lands deltagande i militär och civil krishan-
tering 2008, en utredning om nuläget för lufttran-
sportprojektet (SAC — Strategic Airlift Capabi-
lity) och en utredning om en översyn av Natos
NRF-koncept (Nato Response Force). Utskottet
anser att de åtgärder som beskrivs i berättelsen
och vidtagits med anledning av uttalandet är till-
räckliga. Berättelsen bör dock också i fortsätt-
ningen ta upp Finlands medverkan i militär och
civil krishantering och utvecklingen av Natos
NRF-koncept. SAC omsattes 2008 i ett aktivt
program och därmed är uttalandet till den delen
inte längre aktuellt.

*Utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete:
utarbetande av en berättelse om utvecklingssam-
arbetet.* Riksdagen godkände den 27 november
2008 ett ställningstagande enligt utrikesutskot-
tets betänkande om att den förutsätter att statsrå-
det årligen kommer med en rapport om hur stra-
tégierna för utvecklingspolitiken utfallit, inbe-

gripet hur livsmedelsförsörjningen stärkts.
Statsrådet beslutade den 18 december 2008 skri-
da till åtgärder med anledning av uttalandet och
ta in aktuella teman i form av en beskrivning
t.ex. av matkrisen i berättelsen om utvecklings-
politiken och utvecklingssamarbetet. Utskottet
anser att de åtgärder som vidtagits med anled-
ning av uttalandet är tillräckliga och att uttalan-
det i övrigt inte längre är aktuellt.

*Krishantering och utvecklingssamarbete: an-
slag för utvecklingssamarbete.* När utskottet be-
handlade åtgärdsberättelsen för 2007 förutsatte
det att regeringen inte bara höjer biståndsansla-
gen i euro utan också entydigt åtar sig att nå ni-
våmålet 0,51 % senast 2010, i förekommande
fall genom att öka biståndsanslagen. Regering-
en bekräftar att Finland har åtagit sig att uppnå
EU:s gemensamma mål att höja den offentliga
biståndsfinansieringen till 0,51 procent av bni
fram till 2010. Utskottet anser att regeringen
också framöver bör redovisa sina åtgärder med
anledning av uttalandet.

Utskottets förslag till beslut

Utrikesutskottet föreslår att riksdagen med an-
ledning av redogörelsen godkänner ställningsta-
gandet:

*att riksdagen inte har några invänd-
ningar mot berättelsen men förutsätter
att statsrådet aktivt stöder ambitionen
att placera finländska kandidater på
nyckelposter i FN och andra internatio-
nella organisationer.*

UtUB 2/2010 rd — B 1/2009 rd

Helsingfors den 10 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Antti Kaikkonen /cent
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /saml
Timo Kaunisto /cent
Kimmo Kiljunen /sd

Katri Komi /cent
Annika Lapintie /vänst
Elisabeth Naucclér /sv
Aila Paloniemi /cent
Ben Zyskowitz /saml
ers. Timo Kalli /cent (delvis)
Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.