

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2014 rd

Regeringens årsberättelse 2013

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 maj 2014 regeringens årsberättelse 2013 (B 12/2014 rd) till re-

visionsutskottet för beredning och beredde samtidigt de övriga fackutskotten möjlighet att lämna utlåtande om ärendet till revisionsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Inledning

Det reviderade berättelseförfarandet syftar till att ge riksdagen beredskap att utifrån berättelsen bedöma regeringens verksamhet och därigenom fullgöra den grundlagsfästa parlamentariska kontrollen.

Den aktuella berättelsen i fyra delar innebär för utskottets del ingen större förändring jämfört med det tidigare berättelseförfarandet och motsvarar alltså inte till fullo målet för revisionen av förfarandet. Berättelseförfarandet bör vidareutvecklas i samråd med riksdagen.

Om berättelsens innehåll

Utskottet har inte möjlighet att gå igenom alla delar av berättelsen men vill genom några exempel fästa uppmärksamheten vid vissa saker som bör förbättras i fråga om berättelsens innehåll.

Innehållet är fortsatt i hög grad beskrivande ("Finland deltog ... Finland var aktivt..."). Eftersom berättelsens görs upp för riksdagen, måste den bättre än tidigare ta hänsyn till hur riksdag-

ens vilja och ställningstagande de facto har beaktats av regeringen.

Misslyckandet i fråga om ett av Finlands centrala utrikespolitiska mål, dvs. ett medlemskap i FN:s säkerhetsråd (hösten 2012) förbigås i berättelsen och i stället sägs bara att Finland har stött arbetet för att stärka FN och dess reformarbete. I det här sammanhanget hade det enligt utskottets mening varit skäl att redogöra för hur Finland utvecklat sin verksamhet i FN utifrån de bedömningar och rekommendationer, inklusive Internationella Fredsinstitutets rapport, som lagts fram efter den misslyckade kampanjen.

I avsnittet om Finlands medverkan i internationell krishantering saknas information om vad som gjorts för att stärka utvärderingen av genomslagskraften. Utrikesutskottet (och försvarsutskottet) har efterlyst förbättringar på detta område och även Statens revisionsverk fäste uppmärksamhet vid frågan i sin rapport för 2013.

I berättelsen beskrivs Finlands människorättspolitik som aktiv. Med avseende på effekterna av politiken hade det varit motiverat att också ta upp hur Finland i ett läge där omvärlden förändras — bland annat har utvecklingsländernas betydelse ökat samtidigt som de västerländska vär-

deringarna och målsättningarna för människorättspolitikerna ofta kritiserats — på bästa sätt kan arbeta för de mänskliga rättigheterna. Utskottet har också i tidigare ställningstaganden (bl.a. UtUU 7/2013 rd, UtUU 6/2013 rd, UtUB 3/2012 rd) betonat vikten av att effektivisera arbetet för mänskliga rättigheter och respekt för rättsstaten och av att utveckla partnerskapen.

Utvärderingsmetod

Utskottet ser det som särskilt viktigt att de delar av berättelsen som behandlar resultatet och effekterna av regeringens arbete (nuvarande del 1 och 2) till innehåll och form är så klara och tydliga att den parlamentariska kontrollen kan fungera utan omfattande tilläggsutredningar eller sakkunnigutfrågningar.

Regeringen bör i partierna om utrikes- och säkerhetspolitiken försöka infoga en bedömning av hur Finland till exempel genom medlemskap i någon kommitté eller organisations styrande organ eller genom medverkan i någon insats i praktiken har kunnat effektivisera genomförandet av de politiska mål som regeringen ställt upp för respektive sektor. Enbart det att Finland valts in i något organ eller deltagit i någon insats säger inte nödvändigtvis något om huruvida målen har nåtts.

Regeringen bör sträva efter större enhetlighet och oberoende i fråga om berättelsens metoder och utvärderingar. Det finns till exempel i avsnittet om försvarsministeriet en tabell över utfallet över operativa resultatmål, men någon motsvarande metod tillämpas inte i avsnittet om utrikesministeriet, trots att verksamheten till exempel för krishanteringens del är horisontell. Berättelsen kunde kanske innehålla avsnitt om regeringens horisontella verksamhet. Det kunde underlätta en utvärdering av de totala effekterna. En samlad utvärdering kunde inverka positivt på och sporra till stärkt samverkan mellan ministerierna.

Utskottet påpekar att effekterna av till exempel utrikesministeriets utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete av ministeriet har bedömts på skalan "god - utmärkt". Samtidigt har utskot-

tet vid behandlingen av redogörelsen om utvecklingspolitiken nått ett helt annat resultat (UtUB 9/2014 rd) och därför krävt att i början av 2015 få en utredning som bygger på en oberoende utvärdering av effekterna och resultaten av utvecklingspolitiken.

För att stärka det operativa elementet i berättelsen kunde den kanske endast på ett allmänt plan behandla de ministerier för vilka någon separat utredning eller redogörelse inte lämnats till riksdagen. Till dessa delar kunde berättelsen hänvisa till respektive handlingar för närmare detaljer. I delarna 1 och 2 i berättelsen kunde det finnas en sammanfattning av hur riksdagens viktigaste uttalanden beaktats i utvecklingen av verksamheten. Nu behandlas uttalandena separat i del 4, vilket leder till att textavsnitten och utvärderingarna inte nödvändigtvis motsvarar varandra.

Uttalandena

Utrikesutskottet har konsekvent betonat behovet att utveckla förfarandet med uttalanden (senast i UtUU 9/2013 rd). Utskottet har påpekat att det nuvarande förfarandet inte är ett effektivt sätt att följa regeringens verksamhet. I värsta fall kan vissa uttalanden med berättelseanknytning ge helt fel uppfattning, eftersom statsrådet inte alltid följer en enhetlig och konsekvent linje i sina svar, påpekar utskottet. Utskottet har märkt att mervärdet av uttalandeförfarandet i dess nuvarande form är litet.

Grundlagen tillförsäkrar riksdagen en omfattande rätt till information och betydande förbättringar i detta hänseende har förvisso skett sedan förfarandet togs i bruk på 1970-talet. Av berättelsen framgår dock inte vilka åtgärder regeringen har vidtagit för att bättre tillgodose utrikesutskottets behov av information i rätt tid.

Utskottet har för sin del effektiviserat dialogen med statsrådet. Utskottet har också gjort de skriftliga USP-utredningarna till ett etablerat instrument för den parlamentariska kontrollen enligt 97 § i grundlagen. Dagens förfarande med uttalanden omfattar ingen som helst uppföljning

av uttalanden som gjorts med anledning av bland annat dessa utredningar.

Utskottet anser att revideringen av uttalandeförfarandet måste påskyndas både när det gäller teknik och innehåll. Det kan göras i samband med en revidering av berättelseförfarandet i stort. En förbättring kunde, som utskottet påpekar ovan, vara att de centrala åtgärder som regeringen vidtagit med anledning av uttalandena inkluderas i berättelsens del 1 eller 2 i stället för i en separat del om uttalanden (nuvarande del 4). Målet måste vara att ta fram ett så operativt verktyg som möjligt för samarbetet mellan riksdagen och regeringen.

Utskottet konstaterar följande i fråga om uttalandena i den föreliggande berättelsen:

Regeringen har delvis vidtagit åtgärder med anledning av följande uttalanden, men de är fortfarande aktuella.

Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009 (SRR 1/2009 rd — RSk 17/2009 rd) Riksdagen godkände följande ställningstaganden:

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

Utskottet konstaterade i ett betänkande (UtUB 5/2014 rd) att statsrådet vidtagit åtgärder med anledning av uttalandet. Uttalandet är alltså inte längre aktuellt till den del begäran om utredning besvaras enligt utskottets betänkande UtUB 1/2013 rd och det kan utgå, med undantag för punkt 5. I berättelsen för 2013 har uttalande 5 dock utelämnats, men utskottet menar att uttalandet fortfarande är aktuellt.

Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012 (SRR 6/2013 rd — RSk 6/2012 rd)

Riksdagen godkände 8.5.2013 följande ställningstaganden i enlighet med utrikesutskottets betänkande:

1. Riksdagen förutsätter att redogörelsen läggs upp som en övergripande säkerhetsstrategi, som på ett balanserat sätt styr utvecklingen av alla förvaltningsområden med anknytning till säkerhet; även förvaltningsområdenas resurser

måste utvecklas, och det gäller även cybersäkerheten, försörjningsberedskapen och energisäkerheten.

2. Riksdagen förutsätter att redogörelseförfarandet i samband med säkerhets- och försvarspolitik utvecklas så att verkställandet och styrverkningarna av riktlinjerna över regeringsperioderna stärks och att statsrådet i samråd med riksdagen vidtar åtgärder för att utveckla förfarandet.

3. Riksdagen förutsätter att en bred parlamentarisk uppföljningsgrupp med ett klart uppdrag tillsätts för att stödja redogörelsearbetet redan från starten.

4. Riksdagen förutsätter att statsrådet ser till att riksdagen får en utredning om hur säkerhets- och försvarssamarbetet mellan de nordiska länderna framskrider.

5. Riksdagen förutsätter att statsrådet ser till att riksdagen får en utredning om hur verkställandet av cyberstrategin framskrider i början av 2014.

6. Riksdagen förutsätter att regeringen i samband med utvecklingen av arrangemangen för den militära krishanteringen utarbetar ett nationellt program för krishanteringsveteraner.

7. Riksdagen förutsätter att statsrådet vidtar åtgärder för att riksdagen i början av nästa valperiod har tillgång till en utredning om de utmaningar försvaret ställs inför på lång sikt och hur vi kan svara på utmaningarna, för att ett fungerande försvarssystem ska kunna säkerställas under perioden efter 2015. Det förutsätter att försvarsmakten garanteras möjligheter att fullgöra sina lagfästa uppgifter även på 2020-talet, om vilket de slutliga besluten fattas av nästa regering och riksdag.

Infanteriminor (RP 15/2011 rd — RSv 47/2011 rd)

1. Riksdagen förutsatte den 25 november att statsrådet genomför programmen för att kompensera infanteriminornas prestanda trots trycket på att skära i försvarsutgifterna.

2. Riksdagen förutsatte att en årlig rapport om programmet för att kompensera infanteriminorna lämnas till utrikesutskottet och försvarsutskottet.

4. Riksdagen förutsatte att statsrådet bland annat via EU arbetar för att Ottawakonventionen ska få större räckvidd och bli effektivare.

Utredning av möjligheterna att inrätta en gemensam stabiliseringsfond för utrikes-, försvars- och inrikesministeriet (B 5/2010 rd — RSk 56/2010 rd)

Riksdagen förutsatte 10.3.2011 vid behandlingen av regeringens åtgärdsberättelse för 2009:

4. att regeringen i början av nästa valperiod utreder vilka möjligheter det finns för utrikes-, försvars- och inrikesministeriet att inrätta en gemensam stabiliseringsfond.

Läget i Afghanistan (Afghanistan, militär krishantering SRR 2/2011 rd — RSk 4/2012 rd)

Riksdagen förutsatte 30.3.2012 att statsrådet vidtar följande åtgärder:

1. Statsrådet bereder i fortsättningen sina utredningar och redogörelser om krishanteringssituationer till riksdagen på ett heltäckande sätt,

inklusive alla delområden där Finland deltar såsom diplomati, utveckling, fredsmäkling, civil krishantering och militär krishantering samt en analys av insatsernas genomslag.

2. Statsrådet lämnar regelbundet riksdagen en utredning om utvecklingen i Afghanistan och om genomförande och effekter av Finlands samlade insats, även hur krishanteringsoperationen utvecklats.

3. Statsrådet ser till att riksdagen i god tid får en allsidig utredning om planerna på Finlands eventuella deltagande i uppföljningsinsatsen till Isaf efter 2014.

Ställningstagande

Utrikesutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 26 september 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jörn Donner /sv
Timo Heinonen /saml
Ilkka Kantola /sd
Katri Komi /cent
Tom Packalén /saf (delvis)

Juha Sipilä /cent
Jutta Urpilainen /sd
Ben Zyskowitz /saml
ers. Jouni Backman /sd
Seppo Kääriäinen /cent
Jussi Niinistö /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.