

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2001 rd

Statsrådets redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2001

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 september statsrådets redogörelse om Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2001 (SRR 2/2001 rd) till försvarsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att utrikesutskottet skall lämna utlåtande i saken till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Jan-Erik Enestam
- utrikesminister Erkki Tuomioja
- sekreteraren för säkerhets- och försvarskommittén Markku Arola, försvarsrådet Juha Harjula och konsultative tjänstemannen Jyrki Iivonen, försvarsministeriet
- statssekreterare Jukka Valtasaari, avdelningschef Markus Lyra, linjedirektör Sauli Feodorow, linjedirektör Aleksi Härkönen, utrikesrådet Kimmo Pulkkinen, utrikesrådet Laura Reinilä och enhetschef Elina Kalkku, utrikesministeriet
- ambassadör Leif Blomqvist, Finlands ständiga representation i Nordatlantiska förbundet
- ambassadör Marjatta Rasi, Finlands ständiga representation i FN
- ambassadör Markku Reimaa, Finlands ständiga representation i nedrustningskonferensen i Genève
- ambassadör Antti Sierla, Finlands ständiga representation i Europeiska unionen

- forskningsdirektör, professor Mikko Viitasalo och docent Pekka Sivonen, Försvarshögskolan
- räddningsöverdirektör Pentti Partanen, inrikesministeriet
- kommendör, överste Arto Rätty, Björneborgs brigad
- chefen för säkerhetsenheten Paavo Selin, skyddspolisen
- direktör Marjatta Rautio, Verifikationsinstitutet för konventionen mot kemiska vapen, VERIFIN
- general, ordföranden för EU:s militära kommitté Gustav Hägglund och överstelöjtnant Kim Jäämeri, EU:s militära kommitté
- ambassadör Alyson J. K. Bailes, Storbritanniens ambassad
- Malla Kantola, Förbundet de hundras kommitté i Finland rf
- informatör Laura Lodenius, Finlands Fredsförbud — Föreningen för FN
- ombudsman Teemu Matinpuro, Fredskämparna
- minister Jaakko Iloniemi
- minister Max Jakobson
- professor Jaakko Hämeen-Anttila
- professor Alpo Rusi
- direktör, Ph.D. Tapani Vaahtoranta, specialforskare, politics doktor Hanna Ojanen och gästforskare, politics doktor Pekka Visuri, Utrikespolitiska institutet
- projektchef Christer Pursiainen
- forskningschef Teija Tiilikainen.

I samband med beredningen av utlåtandet har en delegation från utskottet besökt Förenta staterna den 27 oktober — den 4 november 2001 för att sätta sig in i frågor som anknyter till redogörelsen och i det sammanhanget träffat representan-

ter för bland annat Förenta nationernas sekretariat, FN:s fackorganisationer, Förenta staternas federala kongress och förvaltning samt olika forskningsinstitut.

REDOGÖRELSEN

I sin redogörelse till riksdagen 1997, "Säkerhetsutvecklingen i Europa och Finlands försvar", beskrev regeringen säkerhetsutvecklingen i Europa och dess följdverkningar för Finland och angav riktlinjerna för utvecklingen av Finland försvar 1998—2008 utifrån en bedömning av den internationella omvärlden och vår säkerhetspolitik i ett samlat perspektiv.

Regeringen framhåller att den säkerhetspolitiska strategi och långsiktiga utveckling av försvaret som förordas i redogörelsen förutsätter att följande grundliga redogörelse tidigareläggs till 2004. I samband med redogörelsen kommer försvarssystemet att bedömas som helhet i ljuset av den säkerhetspolitiska omvärlden och allmänna samhälleliga utvecklingen.

I den internationella omvärlden fortgår enligt redogörelsen den demokratiska förnyelse- och stabiliseringsutveckling i Europa som följt efter det kalla kriget. I den spelar Europeiska unionen en central roll. EU anses få ökad tyngd inte bara som ekonomisk utan också som säkerhetspolitisk aktör genom att tillägna sig nya instrument för hantering av kriser. Unionen utvecklar samtidigt sin kapacitet för att förebygga säkerhetsproblem och förstärka säkerheten på bred front. Utvidgningen av unionen kommer enligt redogörelsen att förbättra utsikterna för välbstånd och säkerhet utanför det nuvarande unionsområdet i väsentlig grad och att erbjuda ett centralt instrument för stabilisering och harmonisering i Europa.

Det inbördes samarbetet mellan EU och Ryssland för utvecklingen i Europa spelar en allt större roll. Tack vare den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik får EU:s relationer till Förenta staterna ökad säkerhetspolitisk tyngd. Det regionala samarbetet och den genomgripande

omvandlingen i Europa förstärker säkerheten i Östersjöområdet. Utvidgningen av EU och Nato samt utvecklingen i relationerna mellan Ryssland och de baltiska länderna bidrar till att omforma den.

Den förändringsprocess som slutet på det kalla kriget satte i gång i den europeiska säkerhetspolitiken är enligt statsrådet djupgående och bestående till sin natur. Hotet om en storskalig militär konflikt i Europa är alltjämt litet. Nya regionala och lokala konflikter samt humanitära kriser kan uppstå såväl inom som utanför Europa. Det internationella beroendet och globaliseringen har enligt redogörelsen gjort samhällena allt mera sårbara för nya typer av gränsöverskridande kriser och hot.

Trots att utvecklingen generellt sett har varit positiv finns det enligt redogörelsen både inom och utanför Europa en rad osäkerhetsfaktorer som påverkar Finlands och dess medborgares säkerhet och som måste vägas in i den säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen. Finland måste säkerställa sin utrikes- och säkerhetspolitiska handlingsförmåga och upprätthålla en trovärdig försvarskapacitet för att trygga sin politiska självständighet och sin territoriella integritet.

Finland säkerhets- och försvarspolitiska handlingslinjer kan sammanfattas som följande grundläggande faktorer:

— Finland bör upprätthålla och utveckla en trovärdig försvarskapacitet.

— Finland bör under de rådande förhållandena hålla fast vid sin militära alliansfrihet.

— Finland bör delta i det internationella samarbetet i syfte att stärka säkerheten och stabiliteten.

Samarbetet och handlingskapaciteten på det säkerhetspolitiska området utvecklas enligt redogörelsen med tanke på internationell krishantering utifrån principerna i Förenta nationerna (FN) och organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) samt i partnerskapssamarbetet mellan EU och Nato och i samarbetet med de övriga nordiska länderna. Samtidigt förbättras den nationella beredskapen att hantera kriser eller hot som Finland utsätts för.

Försvarskapaciteten bör enligt statsrådets åsikt dimensioneras så att Finland kan trygga sin territoriella integritet och självständighet samt garantera medborgarnas livsbetingelser. När situationen förutsätter det verkställs försvaret inom hela rikets område. Beredskapen att ta emot hjälp i en krissituation skall vägas in i utvecklingen av försvaret.

Den internationella säkerheten och säkerheten i Europa anses förutsätta samarbete inte bara för att förhindra krig och väpnade konflikter utan också för att avvärja internationella politiska, ekonomiska och ekologiska hot samt hot mot informationssäkerheten. Finland förbättrar sin kapacitet att avvärja dessa säkerhetsrisker, särskilt riskerna med internationell brottslighet och risker som hänför sig till miljön och hälsan samt till storolyckor, däribland kärnkraftssäkerheten. Enligt redogörelsen effektiviserar Finland sin nationella handlingskapacitet när det gäller att hantera följderna av globaliseringen och även andra än militära säkerhetsrisker. Förmågan att inhämta information om globaliseringen och att analysera den förbättras. Verksamheten inom olika sektorer av förvaltningen och samordningen mellan dem utvecklas utifrån ett enhetligt och innovativt synsätt i syfte att klara av de nya säkerhetsutmaningarna. Samtidigt skall samarbetet med organisationer inom näringslivet, forskningen och utbildningen samt frivilligorganisationerna förstärkas.

Informationen anses ha fått ökad betydelse som produktionsfaktor och blivit en betydande samhällelig och ekonomisk faktor. De hot mot informationssäkerheten som sprids vida datanäten ökar globalt sett. Brottslig eller störande påverkan av datanäten förekommer också under

normala tider nästan dagligen. Det är inte fråga om ett hot som förverkligas bara i undantagsförhållanden. Myndigheternas samverkan för att avvärja dessa hot skall enligt redogörelsen effektiviseras genom att en särskild organisation inrättas vid Teleförvaltningscentralen.

Finland kommer enligt redogörelsen också i framtiden att satsa på verksamheten i Förenta nationerna och att bistå FN i att lösa internationella säkerhetsproblem.

Europeiska unionen har fått allt större betydelse för Finlands säkerhetspolitiska intressen och ambitioner. En stark union baserad på gemensamt ansvar förebygger uppkomsten av eventuella kriser och ger Finland bättre möjligheter att klara av dem. Den grundläggande linjen i Finlands europapolitik är fortfarande att stärka unionens handlingskapacitet. Som medlem av unionen främjar Finland en stabil utveckling och säkerheten i närområdena och i Europa. Finland är för en utvidgning av unionen, som enligt redogörelsen är av central betydelse för stabiliteten och säkerheten i Europa. EU:s gemensamma politik för den nordliga dimensionen erbjuder en handlingsmodell för att stärka en hållbar säkerhet på sikt.

OSSE:s fältarbete för att förebygga och hantera kriser anses förbättra förutsättningarna för säkerheten i Europa. Finland ställer resurser till förfogande för detta arbete. Europarådets arbete för att främja demokratin, rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna anses mycket viktigt. Finland deltar aktivt i samarbetet i Östersjöområdet, Barentsområdet och det Arktiska området och arbetar för att främja nationellt betydelsefulla projekt.

Finland har enligt redogörelsen åtagit sig att delta i utvecklingen av Europeiska unionens krishanteringskapacitet och ser ett nära samarbete mellan EU och Nato som en viktig grund för detta arbete. Partnerskapssamarbetet med Nato kommer att fortsätta och krishanteringskapaciteten att utvecklas inom ramen för planerings- och översynsprocessen (PARP).

Regeringen ser CFE-avtalet som en av hörnstenarna i den europeiska säkerhets- och stabilitetsstrukturen. Enligt nuvarande bedömningar

anses det varken nödvändigt eller möjligt för Finland att tillträda avtalet. Finland konstateras noga följa upp verkställigheten och effekterna av det anpassade CFE-avtalet. Enligt redogörelsen deltar Finland aktivt i internationella aktioner för att begränsa spridningen av massförstörelsevapen och för att minimera det hot som de utgör. Finland deltar också i arbetet med att begränsa spridningen av lätta vapen.

Regeringen noterar att Finland stöder ett effektivt och globalt förbud mot antipersonella minor och deltar i EU:s arbete för att främja målen för och verkställigheten av Ottawakonventionen i ett globalt perspektiv. Fortsatt utredning pågår om Finlands möjligheter att ansluta sig till konventionen 2006 och om förstöring av infanteriminorna före utgången av 2010 utan att pruta på en trovärdig försvarskapacitet. En mellanrapport skall lämnas före utgången av 2003. En analys av konsekvenserna av en anslutning till konventionen och det tilltänkta programmet för kompensering av infanteriminorna för hela vårt försvarssystem kommer att göras i redogörelsen 2004.

Försvaret har som mål att i alla situationer kunna garantera landets självständighet, trygga medborgarnas livsbetingelser, förhindra utnyttjande av territoriet och trygga statsledningens verksamhetsförutsättningar och handlingsfrihet. Enligt regeringen är den centrala principen i Finlands försvar fortfarande det territoriella försvaret och den allmänna värnplikten. Beredskap för militärt försvar upprätthålls inom hela rikets område.

För att ett trovärdigt försvar skall kunna upprätthållas och utvecklas krävs det enligt redogörelsen långsiktig finansiell planering. Försvarskapaciteten får inte fluktuera i betydande grad enligt de ekonomiska konjunkturerna, utan utvecklingen måste primärt bedömas utifrån utvecklingen i säkerhetsomvärlden på sikt och Finlands säkerhetspolitiska ambitioner. Enligt det utvecklingsprogram för försvaret som presenteras i redogörelsen måste finansieringen av försvarsförvaltningen vara 10,2 miljarder mark 2002, 10,4 miljarder mark 2003 och 10,6 miljarder mark 2004. Under 2003—2008 uppgår fi-

nansieringen i snitt till högst 10,8 miljarder mark om året. Enligt redogörelsen utgör materielupphandlingarna omkring en tredjedel av anslagen.

Resurserna för utveckling av försvaret inriktas i första hand på att uppnå kapacitet att förebygga och avvärja strategiska angrepp. Förmågan att förebygga och avvärja ett omfattande anfall upprätthålls i överensstämmelse med utvecklingen i säkerhetsomvärlden. I samband med beredningen av nästa redogörelse kommer försvarssystemet att bedömas som helhet mot utvecklingen i den säkerhetspolitiska omvärlden och den allmänna samhällsutvecklingen.

Det internationella samfundet har enligt redogörelsen vidtagit kraftfulla åtgärder för att utveckla både sin militära och sin civila krishantering utifrån erfarenheterna av 1990-talets kriser. Det måste satsas mycket mera på att förebygga uppkomsten av kriser. Finland deltar enligt redogörelsen aktivt i krishanteringssamarbetet och bidrar på så sätt till att stärka både den internationella och den nationella säkerheten. Finland utvecklar sin nationella beredskap utifrån erfarenheterna av den fredsbevarande verksamheten och krishantering inom internationella organisationer. Utvecklingsarbetet sker med hänsyn till Finland internationella förpliktelser inom EU, FN och OSSE och medverkan i Natos partnerskapssamarbete.

Uppsättningen tillgängliga instrument för krishantering täcker såväl militära som civila uppdrag. Enligt redogörelsen anlitar Finland huvudsakligen samma resurser vid internationell krishantering som för nationella uppdrag. Kapaciteten för snabb nationell beredning, beslutsfattande och verkställighet som krävs för krishantering utvecklas. Beredskapen för att fatta beslut utvecklas med särskild hänsyn till EU:s krishanteringskapacitet.

Finland kan enligt redogörelsen delta i militära krishanteringsoperationer som verkställs av FN, OSSE, EU eller Nato utgående från mandat från FN eller OSSE i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om fredsbevarande verksamhet. Det ses också i framtiden som mycket viktigt att Finland kan delta i FN:s fredsbevarande upp-

drag. Finland stöder strävandena att effektivisera FN:s krishanteringsaktiviteter.

Finland deltar i upprättandet av EU:s militära krishanteringsberedskap och ställer sina beredskapstrupper för internationell krishantering till unionens förfogande. Den erbjudna styrkan omfattar totalt 1 500 militärer. Finland har upprättat sin nationella beredskap med hänsyn till ambitionen att EU fram till 2003 skall ha uppnått den militära krishanteringskapacitet som beslutades vid Europeiska rådet i Helsingfors 1999. Enligt redogörelsen är Finland också med om att utveckla medlemslänternas gemensamma resurser. Beredskapen anses kräva ytterligare resurstilldelning.

För Finland är det viktigt att också i framtiden kunna delta i Natoleda krishanteringsoperationer och därför eftersträvar Finland ett intensivare samarbete med Nato och dess medlemsländer i planeringen av operationer inom organisationen och besluten om dem i det fall att Finland skickar trupper till en Natoled operation.

Enligt regeringen utvecklar Finland sin beredskap att hantera civila kriser utifrån nationella utgångspunkter och räknar med att bygga upp en sådan kapacitet som framför allt utvecklingen av EU:s civila krishantering förutsätter. Förberedelserna för internationell civil krishantering och för störningar i samhället och undantagsförhållanden i Finland stöder enligt redogörelsen varandra och för dem används huvudsakligen samma personal och materiel.

Finland konstateras delta aktivt i att utveckla Europeiska unionens civila krishanteringsförmåga. Finland utvecklar sin nationella beredskap i enlighet med EU:s ambitioner framför allt inom fyra prioriterade områden: polisväsendet, insatser för att förstärka rättsstaten, insatser för att förstärka den civila förvaltningen och räddningstjänsten.

Enligt redogörelsen har medlemskapet i Europeiska unionen och den ökade internationaliseringen gjort vårt samhälle kriställigare. På finländskt initiativ beslutade Europeiska rådet i Nice begära EU-kommissionen att i samråd med rådets sekretariat göra en grundlig utredning av försörjningstryggheten i unionen och att fastställa möjligheterna att utveckla ett samarbete i anknytning till detta.

För att Finland skall kunna bevara sin interna säkerhet måste bevakningen av de externa gränserna vara trovärdig och uppfylla EU:s krav.

Den internationella utvecklingen efter redogörelsen

Efter det att redogörelsen hade lämnats till riksdagen inträffade de mest omfattande terrordåden i historien i New York och Washington den 11 september 2001. Av fyra samtidigt kapade passagerarflygplan styrde terrorister två rakt mot World Trade Centers skyskrapor i New York och ett mot Förenta staternas försvarsministeriums byggnad Pentagon i Washington. Det fjärde kapade planet störtade och förstördes i delstaten Pennsylvania.

Förenta nationernas säkerhetsråd och generalförsamling fördömde attackerna i sina resolutioner 1368/2001 och 56/1 den 12 september 2001. Den 28 september antog säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga resolution 1373/2001 mot terrorism och om begränsning av terrorism.

Förenta staterna inledde tillsammans med Storbritannien med åberopande av artikel 51 om självförsvar i FN-stadgan den 8 oktober 2001 militära motåtgärder mot terroristorganisationen al Qaida och Talebanstyrelsen i Afghanistan som skyddar dem.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

1. Utskottets ståndpunkter till tidigare redogörelser

Efter det kalla kriget och upplösningen av skilje-linjerna i Europa har Finlands säkerhetspolitiska omvärld oupphörligt förändrats. Utrikesutskottet har tagit ställning till denna förändringsprocess i ett brett perspektiv framför allt i sina betänkanden om statsrådets redogörelser om säkerhets- och försvarspolitiken. Med anledning av statsrådets redogörelse 1995 om Finlands säkerhetspolitiska riktlinjer lämnade utskottet ett betänkande UtUB 12/1995 rd. Utifrån den föregående redogörelsen 1997 utarbetade utskottet ett betänkande, UtUB 6/1997 rd, till grund för riksdagens svar.

I sitt betänkande om statsrådets redogörelse 1995 konstaterade utrikesutskottet att redogörelsen oberoende av att den omfattar en bredare tolkning av begreppet säkerhet inte kommer med särskilt djuplodande bedömningar av säkerhetens ekonomiska, sociala och kulturella dimensioner, för att inte tala om att den skulle lägga fram några viktigare politiska riktlinjer för hur problemen i anknytning till dem kunde lösas till exempel vad gäller världshandeln, biståndssamarbetet, flykting- och invandrarfrågan eller miljöskyddet. Utskottet ansåg vidare att redogörelsen 1995 i stora stycken saknade en global infallsvinkel, eftersom den i fråga om sin regionala dimension var mycket Europacentrerad.

Om redogörelsen 1997 som föregår den föreliggande redogörelsen framhöll utrikesutskottet att den bedömde många säkerhetsrelaterade faktorer med hjälp av styrkepolitiska begrepp som var som en fläkt från det kalla krigets dagar, men att den allmänna utgångspunkten å andra sidan var ett brett säkerhetsbegrepp. Utskottet påpekade att redogörelsen i samband med utfrågningen av sakkunniga karakteriserades som en inventering av en mellanperiod där gammalt och nytt uppträdde sida vid sida i ologisk ordning och utan en konsekvent operativ strategi.

Utskottet noterar att de grundläggande riktlinjerna i vår säkerhetspolitik i den föreliggande redogörelsen avviker något från riktlinjerna i redogörelsen 1997. Den tidigare redogörelsen lyfte fram en trovärdig nationell försvarskapacitet och försvarets centrala ställning i vår säkerhetspolitik. Militär alliansfrihet, ett självständigt försvar och medlemskapet i Europeiska unionen hölls fram som grundbultarna i vår säkerhetspolitik.

I redogörelsen 2001 koncentreras de säkerhets- och försvarspolitiska handlingslinjerna till att upprätthålla och utveckla en trovärdig försvarskapacitet, hålla fast vid militär alliansfrihet under alla förhållanden och delta i det internationella samarbetet för att förstärka säkerheten och stabiliteten.

Utskottet har den uppfattningen att dessa principer i större utsträckning än i de tidigare redogörelserna beaktar olika delområden av säkerhets- och försvarspolitiken. Händelserna under hösten 2001 efter det att redogörelsen lämnades understryker fortfarande behovet av ett brett tillnärmningssätt och principen att försvarspolitiken alltid bör behandlas i sammanhang med andra utrikespolitiska element som ett led i en bred och samarbetsinriktad säkerhet.

2. Förberedelserna inför redogörelsen 2004

I och med den fortsatta förändringsprocessen i vår säkerhetsomvärld är det mycket viktigt att också riksdagen tillräckligt ofta kommer med en bedömning av våra säkerhets- och försvarspolitiska riktlinjer, menar utskottet. I redogörelsen framhålls att en långsiktig utveckling av vår säkerhetspolitiska strategi och vårt försvar kräver att nästa grundliga redogörelse läggs fram 2004, dvs. tidigareläggs med ett år. Utskottet ser det som motiverat att redogörelsen tidigareläggs så att den kan behandlas i riksdagen 2004.

Utskottet hänvisar till sin bedömning av Finlands säkerhetspolitiska omvärld och den internationella utvecklingen längre fram och konsta-

terar att redogörelsen 2004 har fått en ännu större betydelse.

Utskottet har i olika sammanhang noterat kritiken mot sättet att förbereda redogörelsen. Betydelsen av redogörelsen 2004 ställer enligt utskottets mening alldeles särskilda krav också på förberedelserna, som i högre grad än tidigare bör ge rum för en dialog.

De parlamentariska försvarskommittéerna som tidigare anlitas för att dra upp riktlinjerna för vår försvarspolitik lämpar sig enligt utskottets mening inte särskilt väl för att dra upp riktlinjerna för vår säkerhets- och försvarspolitik. Utskottet framhöll i sitt betänkande UtUB 6/1997 rd om redogörelsen 1997 att riksdagens ståndpunkt till de försvarspolitiska — precis som de säkerhetspolitiska — riktlinjerna kan inhämtas bara genom behandling i själva riksdagen och då är en redogörelse från statsrådet en lämplig metod för detta syfte.

Utskottet understryker att det är viktigt med parlamentarisk medverkan i förberedelserna för redogörelsen 2004 och att riksdagen på lämpligt sätt bör engageras i förberedelserna redan under beredningen i statsrådet. Också det civila samhället och forskningsinstitutionerna bör på lämpligt sätt få göra en insats i beredningen för att så många synpunkter som möjligt skall få komma till tals. En bred förberedelse är motiverad med hänsyn till det breda spektrum av faktorer som inverkar på vår säkerhetsomvärld.

3. Den internationella utvecklingen och Finlands säkerhetspolitiska omvärld

Det breda säkerhetsbegreppet och dess betydelse i en förändrad omvärld

Finlands säkerhets- och försvarspolitik utgår från ett brett säkerhetsbegrepp, som också har kallats en human säkerhet. I redogörelsen 1997 definierades det breda säkerhetsbegreppet så att de vid sidan av politiska och militära aspekter också omfattar respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen samt ekonomisk frihet, socialt ansvar och inbördes solidaritet till skydd för miljön. Definitionen tar fasta på stöd för säkerhetsfrämjande element i syfte att avvär-

ja instabilitet. I det breda säkerhetsbegreppet ingår också den möjligheten att vissa samhällsfunktioner kan lamslås utan större väpnad konflikt eller krigföring, vilket kan orsaka allvarliga störningar i samhällets säkerhetsstrukturer och säkerhetssituation och därmed öka enskilda människors och gemenskapens känsla av osäkerhet.

I redogörelsen framhålls att samhällena efterhand som det internationella beroendet och globaliseringen har ökat har blivit allt mera sårbara inför gränsöverskridande risker. Det breda säkerhetsbegreppet har fått allt större betydelse ju mer sannolikheten för nya säkerhetshot har ökat.

Höstens händelser har varit en påminnelse om att den internationella utvecklingen inte är ett kontinuum utan att oförutsedda händelser kan förändra våra hotbilder och ställa om kursen för den internationella utvecklingen. Utskottet konstaterade i sitt säkerhets- och försvarspolitiska betänkande 1997 (UtUB 6/1997 rd) att säkerheten i vid bemärkelse inte hade beaktats i tillräckligt hög grad i analysen av försvarssystemet. Enligt utskottet är det bra att den föreliggande redogörelsen mera systematiskt än de tidigare har försökt ta hänsyn till begreppet omfattande och odelbar säkerhet som ett grundläggande element i vår säkerhetspolitik genom att ge mera rum för bland annat civil krishantering och olika slag av nya hotbilder samt samhällets förberedelser också inför undantagsförhållanden som beror på icke militära kriser.

Utskottet påpekar i alla fall att det breda säkerhetsbegreppet bör få ett mera konkret genomslag i de säkerhets- och försvarspolitiska lösningarna. Detta förutsätter en mera övergripande planering av säkerhets- och försvarspolitiken och ett nära samarbete mellan olika förvaltningsområden. Det är viktigare än någonsin med förebyggande åtgärder och förberedelser inför eventuella hot eftersom föremålen primärt kan vara civila. De förändrade hotbilderna kräver omfattande studier och analys av förändringarna i den säkerhetspolitiska omvärlden och orsakerna till dem, inte bara i olika institutioner eller med tonvikten på Europa.

Såvitt utskottet kan se är det enda sättet att förbereda sig inför den fortsatta förändringsprocessen att bedriva en så konsekvent säkerhetspolitik som möjligt som inte bara tar hänsyn till den militära beredskapen utan som också i allt högre grad går in för en utrikespolitik där det breda säkerhetsbegreppet samt ekonomiska och sociala aspekter, mänskliga rättigheter och miljöaspekter vägs in såväl i närområdena, inom Europeiska unionen som i ett globalt perspektiv.

Effekter av globaliseringen

Utskottet framhöll redan i sitt betänkande UtUB 12/1995 rd om den säkerhetspolitiska redogörelsen 1995 att allt fler av de faktorer som påverkar säkerheten håller på att globaliseras. Alldeles speciellt gäller detta den ekonomiska och tekniska utvecklingen samt de demografiska och miljörelaterade frågorna vilket även påpekas i redogörelsen. Som motvikt till denna utveckling har det emellertid uppstått starka protektionistiska, nationalistiska och religiöst-fundamentalistiska tendenser, som tillspetsade kan ge upphov till säkerhetspolitiska spänningar.

Utskottet omfattar det som sägs i den föreliggande redogörelsen att globaliseringen tillhandahåller möjligheter att befästa den generella säkerheten, för när det inbördes beroendet mellan staterna, ekonomierna och samhällena ökar, förbättras samtidigt medlen att gemensamt ingripa i säkerhetsproblemens orsaker. Utskottet tar hänsyn till de hotbilder som är förknippade med globaliseringen och anser i likhet med regeringen att det är utomordentligt viktigt att Finland med hjälp av den till buds stående utrikes- och säkerhetspolitiska metodarsenalen arbetar för en bred utveckling av det internationella samarbetet.

Det finns gott om internationella organisationer och ordningar för samarbete. Organisationernas mål möjliggör i princip en heltäckande behandling av globala säkerhetsfrågor. Men på grund av deras strukturer, verksamhetsbetingelser och det bristande samarbetet har resultaten i praktiken låtit vänta på sig. Om enbart internationella institutioner ges ansvaret för att dra upp de säkerhetspolitiska riktlinjerna, vilket utskottet ser vissa tecken på också i denna redogörel-

se, blir uppfattningen om den internationella säkerhetsutvecklingen alltför optimistisk. Detta angreppssätt överskattar enligt utskottets mening möjligheterna att hantera den internationella säkerhetsutvecklingen institutionellt. Av detta följer vidare att säkerhetsutvecklingen inte har kunnat analyseras tillräckligt djuptgående och att Finlands egna politiska riktlinjer i många fall inte är klart angivna i redogörelsen.

Med hänsyn till alla de faktorer kring globaliseringen som inverkar på säkerhetspolitiken ser utskottet det som en brist i redogörelsen att den del som behandlar den internationella utvecklingen i första hand koncentreras på Europa. Finland måste ha allt större beredskap att ta ansvar för globala frågor som inverkar på säkerheten i vår världsdel.

Beredskap att möta nya hotbilder som terrorism

I avsnittet om den säkerhetspolitiska omvärlden behandlas nya hotbilder som dykt upp efterhand som det internationella beroendet och den globala ekonomin har utvecklats, som internationella politiska, ekonomiska, ekologiska och informationsrelaterade hotbilder, och dessutom beskrivs statsrådets förberedelser inför dem.

I redogörelsen framhålls att terrorismen utgör ett hot mot säkerheten, demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna. Terrorismen antar ständigt nya former och mål i och med att vissa extremistiska rörelser har lagt sig till med strategier som innebär att så stora förluster av människoliv som möjligt är ett värde i sig och själva målet för gärningarna, samtidigt som gärningsmännen själva förblir ansiktslösa. Vissa sakkunniga har bedömt att terrorister nu accepterar till och med massdöd genom bland annat biologiska eller kemiska vapen eller kärnvapen. I sitt handlande följer terroristerna inte s.k. rättsregler i krig, utan angreppen inriktas uttryckligen på civila för att sprida största möjliga skräck.

Internationell terrorism är ingen ny hotbild och enligt utredning till utskottet är risken för terrorism i Finland inte särskilt stor. Däremot är terrorismens olika uttrycksformer och gärning-

arnas omfattning och planmässighet faktorer som gör att hotet om terrorism bör utredas med hänsyn till vår säkerhetsomvärld och förberedelser vidtas för att möta detta hot. Terroristattacker mot Förenta staterna den 11 september 2001 visade att till och med världens starkaste militär-makt är sårbar inför terroristattacker.

Förenta staterna och Storbritannien har skridit till omfattande militära motåtgärder på grund av terroristattacker med beaktande av att det är fråga om en icke statlig motståndare. De enhälliga och snabba besluten i FN:s säkerhetsråd och generalförsamling samt Natos beredskap att åberopa artikel 5 i Washingtonöverenskommelsen om kollektivt försvar i kampen mot terrorismen visar i sin tur för första gången vilket allvarligt hot mot säkerheten terrorismen utgör. Vid sidan av militära sammandrabbningar ser s.k. asymmetriska attacker som förekommer inom terrorism och till exempel informations- och miljökrigsföring ut att bli ett seriöst hot mot den internationella säkerheten.

Terrorism och organiserad brottslighet samt penningtvätt som ofta följer dem åt bildar gränsöverskridande nätverk som kan bekämpas bara genom ett brett internationellt samarbete. Militära metoder är inte primära i den långsiktiga kampen mot terrorism. Till grund för det internationella samarbetet finns det redan nu ett internationellt nätverk av konventioner mot terrorism och penningtvätt. Möjligheterna att utnyttja detta nätverk bör enligt utskottets mening uppmärksammas alldeles särskilt. Speciellt viktigt vore det att sätta stopp för finansieringen av terrorism, vilket kräver översyn av lagstiftningen och ett öppnare internationellt samarbete mellan ekonomiska aktörer.

Utskottet understryker betydelsen av att de mänskliga rättigheterna respekteras i åtgärderna och kampen mot terrorismen samt behovet av en målmedveten satsning på utveckling av den internationella rätten. Det är viktigt att de skyldiga kan lagföras för sina gärningar. Ett viktigt led i de förebyggande åtgärderna mot internationell terrorism är att utveckla samarbetet mellan nationella säkerhets- och underrättelsetjänster och polissamarbetet. Tillgången till hälso- och sjuk-

vård och hälsovårdstjänster utgör ett annat led i beredskaps- och säkerhetsstrategin. Av denna orsak är det viktigt att upprätthålla dem och garantera tillgången till dem i hela Finland, menar utskottet.

Vidare är det viktigt att kärnsäkerheten uppmärksammas bättre. Utskottet anser att Finland bör stödja också det internationella samarbetet för att förhindra att uttjänt kärnbränsle hamnar i händerna på brottslingar eller terrorister.

Utskottet menar att orsakerna till terrorismen kräver närmare utredning för att fenomenet skall kunna bekämpas också på sikt. Enligt utredning till utskottet kan man redan nu bedöma att fattigdom, ekonomisk och social ojämlikhet, marginalisering, bristande respekt för de mänskliga rättigheterna, odemokratiska samhällen och i ytterlighetsfall statliga strukturers sammanfall (s.k. *failed state*) utgör en lämplig grogrund för terrorism och utbrott av våldsamma konflikter. För förebyggande av terrorism och våldsamma konflikter räcker det inte med militära medel, utan det är viktigare att eftersträva en övergripande politik där demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna liksom ekonomisk och social välfärd vägs in. I detta sammanhang vill utskottet särskilt understryka betydelsen av utbildning.

Med beaktande av principen om en global odelad säkerhet ser utskottet gärna att regeringen arbetar för att främja en rättvis världshandelsordning och höjer anslagen för biståndssamarbete i enlighet med internationellt överenskomna åtaganden så att vi så fort som möjligt uppnår den målsatta nivån på 0,7 procent av bruttonationalprodukten. Utskottet menar att Finland bör satsa mera på att förebygga konflikter och på civil krishantering.

Utskottet framhåller att bekämpningen av nya hotbilder typ terrorism ställer särskilda krav på samordningen av samarbetet mellan myndigheter, eftersom det kräver ett helgjutet nationellt samarbete mellan de myndigheter som medverkar i det totala försvaret och även i praktiken beredskap av alla dessa myndigheter för ett mera intensivt och konkret internationellt samarbete.

I likhet med regeringen tillstyrker utskottet EU:s insatser för effektivare bekämpning av ter-

rorismen. Det är viktigt att se till att de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen tillgodoses inte minst i samband med legislativa åtgärder.

Civil krishantering och förebyggande av konflikter och kriser

Enligt redogörelsen utvecklar Finland sin beredskap för civil krishantering från sina egna nationella utgångspunkter och utnyttjar erfarenheterna i förhållandena i eget land.

I utvecklingen av samarbetet inom internationell civil krishantering har Finland enligt redogörelsen satsat speciellt på att utveckla beredskapen i Europeiska unionen. Europeiska rådet i Feira fastställde att EU:s prioriteter i samarbetet inom den civila krishanteringens är de polisiära uppgifterna, förstärkandet av rättsstaten och den civila förvaltningen samt räddningstjänsten.

Utskottet ser det som en positiv sak att EU har antagit konkreta, tidsbestämda mål för beredskapen för civil krishantering på samma sätt som för EU:s militära krishantering. EU har formulerat sina prioriteringar för den civila krishanteringens inom ganska snäva ramar. Detta förhållningssätt har uppenbarligen valts för att samarbetet inom civil krishantering inom EU skall stå i full beredskap enligt samma tidsplan som den militära krishanteringens, dvs. fram till 2003. Utskottet understryker att prioriteringarna inom EU:s civila krishantering bör utvecklas på ett balanserat sätt så att också insatserna för att förstärka rättsstaten och den civila förvaltningen bättre skall kunna vägas in.

Det är viktigt att samarbetet kring EU:s civila krishantering utvecklas som ett led i EU:s relationer med tredjeländer som helhet. I den civila krishanteringens i vid bemärkelse ingår enligt utskottets mening som ett väsentligt element också konfliktförebyggande och därför vill utskottet lyfta fram den princip som fastställts av Europeiska rådet i Göteborg att EU bör höja sin beredskap för alla sådana uppdrag i anknytning till konfliktförebyggande och krishantering där både militära och civila medel utnyttjas.

Utskottet tillstyrker statsrådets ambitioner att förbättra samordningen mellan olika myndighe-

ter som samarbetar kring civil krishantering i Finland. Det anser att samarbetet inom civil krishantering bör få anslag i statsbudgeten på samma sätt som den militära krishanteringens. Utskottet ser det som en brist i redogörelsen att där inte läggs fram några konkreta bedömningar av kostnaderna för utveckling av den civila krishanteringens. I utbildningen av alla som deltar i krishantering bör respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprinciperna lyftas fram.

Finland bör i enlighet med riktlinjerna i redogörelsen särskilt prioritera konfliktförebyggande, som är en väsentligt mycket effektivare metod med hänsyn till både de mänskliga och de ekonomiska kostnaderna än att hantera en kris som redan brutit ut, vilket också påpekas i redogörelsen. Denna princip förutsätter enligt utskottets mening ett nära samarbete mellan FN och regionala organisationer som OSSE och Europarådet i det konfliktförebyggande arbetet. Det bör dessutom särskilt ses till att Europarådet och OSSE förfogar över adekvata ekonomiska resurser. Frivilligorganisationernas arbete för krisförebyggande bör absolut stödjas, också genom att ställa ekonomiska resurser till förfogande.

Utskottet noterar rent generellt att Finland genom en aktiv insats och effektiv nationell samordning kan bidra i betydande grad till att utveckla den civila krishanteringens och konfliktförebyggandet i olika internationella organisationer.

Vapenkontroll och nedrustning

I redogörelsen framhålls att den internationella uppmärksamheten under de senaste åren i allt högre grad riktat sig mot den konventionella beväpningen och de därtill hörande humanitära frågorna. Detta bör ses mot bakgrunden bland annat av en okontrollerad spridning av lätta vapen i samband med väpnade konflikter och en omfattande och summarisk användning av antipersonella minor t.o.m. mitt bland civil bosättning.

Det är mycket uppmuntrande att FN har startat en internationell process om kontroll av lätta vapen som resulterade i att FN vid en konferens om lätta vapen i juli 2001 antog ett handlingsprogram mot illegal handel med lätta vapen. Det

är viktigt att Finland med alla till buds stående medel arbetar för att genomföra programmet och för att vidareutveckla det internationella systemet för kontroll av lätta vapen.

Utskottet påpekar att också den lagliga internationella handeln med lätta vapen bör uppmärksammas i den internationella kontrollen av lätta vapen. I detta hänseende är det viktigt för Finland att den nuvarande politiska och offentliga kontrollen genom beslut av statsrådet bibehålls i vår vapenexport.

Ottawakonventionen om förbud mot tillverkning, innehav och användning av antipersonella minor har undertecknats av mer än 140 stater och de avtalsslutande parterna är för tillfället omkring 120. Konventionen trädde i kraft internationellt i början av mars 1999. Finland har än så länge inte undertecknat konventionen. Finland är part i protokollet rörande minor i avtalet om begränsning av konventionella vapen (CCW) som trädde i kraft 1998.

Det är viktigt att Finland stöder ett effektivt och världsomspännande förbud mot antipersonella minor utifrån både protokollet rörande minor och Ottawakonventionen och deltar i arbetet i EU för att främja målen med Ottawakonventionen och verkställa den globalt.

Enligt redogörelsen fortsätter regeringen att utreda Finlands möjligheter att tillträda Ottawakonventionen 2006 och förstöra sina antipersonella minor fram till 2010 utan att pruta på en trovärdig försvarskapacitet. Utskottet kräver att regeringen tar in en heltäckande utredning och statsrådets ståndpunkt till Ottawakonventionen i redogörelsen 2004. De politiska förberedelserna bör fortsätta i regeringen.

Enligt en aktuell bedömning anser Finland det inte vara nödvändigt eller ens möjligt att tillträda CFE-avtalet om begränsning av konventionella vapen, men Finland följer noga med verkställigheten och verkningarna av det anpassade CFE-avtalet, framhåller regeringen. Utskottet hänvisar till avtalets betydelse och menar att Finlands hållning till CFE-avtalet bör granskas i redogörelsen 2004 utifrån utvecklingen under de närmaste åren.

Vad gäller spridningen av massförstörelsevapen konstaterar utskottet att de senaste tidernas internationella utveckling innehåller både positiva och oroväckande element. Positivt är Rysslands och Förenta staternas ambitioner att minska sin strategiska kärnvapenarsenal i betydande grad.

I redogörelsen framhålls att hotet med biologiska vapen ökar. Dessutom är utsikterna för att biologiska vapen och kärnvapen hamnar i händerna på terrorister ett orosmoment.

Fallen av mjältbrand i Förenta staterna har konkretiserat hotbilden och lyft fram en del av de svårigheter som moderna öppna samhällen har med att avvärja också på mycket enkla sätt framställda biologiska vapen och skydda sig mot dem. Mot denna bakgrund är det enligt utskottets mening oroväckande att förhandlingarna om ett tillsynsprotokoll till avtalet om förbud mot biologiska vapen inte ledde till resultat i juli 2001. Utskottet ser det som ett centralt mål för nedrustningen att det upprättas ett bindande internationellt system för kontroll av biologiska vapen på samma sätt som det har gjorts för kemiska vapen.

Europeiska unionens roll i den europeiska säkerhetsutvecklingen

I redogörelsen sägs att det centrala målet för den politiska och ekonomiska integration som inlett i Västeuropa är att öka stabiliteten, säkerheten och välbefindet i Europa. Utskottet omfattar bedömningen att unionens utvidgningspolitik har ökat stabiliteten i världsdelen. EU bör under de närmaste åren ha som sin viktigaste uppgift att genomföra utvidgningen utifrån godkända principer och beslut.

Utskottet anser det vara en riktig uppfattning att Europeiska unionens betydelse när det gäller att förverkliga Finlands säkerhetspolitiska intressen och mål har ökat allt mer. Utskottet tillstyrker att Finland tar egna initiativ när det gäller att utveckla EU:s krishanteringskapacitet utifrån principen om en heltäckande metodarsenal, vilket betyder tillämpning av militära krishanteringsmetoder vid behov men primärt unionens civila krishanteringsmetoder, samt utnytt-

jande av EU:s andra tillgängliga politiska och ekonomiska möjligheter fullt ut. Också i detta hänseende är grundlinjen i vår europapolitik att förstärka unionens handlingskapacitet i högsta grad motiverad menar utskottet.

Utskottet konstaterar att utvecklingen vad gäller Europeiska unionens krishanteringskapacitet har varit mycket snabb. Strukturerna för både den militära och den civila krishanteringskapaciteten har skapats utifrån ett beslut i Europeiska rådet i Helsingfors efter Finlands ordförandeperiod. Efter redogörelsen har Finland beslutat öka sitt erbjudande om resurser för EU:s gemensamma truppkapacitet till 2 000 soldater. Med hänsyn till Finlands långvariga erfarenhet av FN:s fredsbevarande verksamhet är det bra att trupperbjudandet tar fasta på sådana element som är särskilt lämpade för Finland, t.ex. att erbjudandet omfattar s.k. CIMIC-element, som svarar för samarbetet mellan militärer och civila. För ett land som Finland, där armén bygger på värnplikt, är det särskilt lämpligt att delta i krishantering genom CIMIC-verksamhet och annan fredsbevarande verksamhet som i centrala delar går ut på att bygga upp förtroendet mellan parterna i en kris.

Utskottet menar att det är viktigt att utestående frågor om samarbetet mellan EU och Nato när det gäller krishantering, inte minst frågan om att låna resurser och militära strukturer från Nato för EU-ledda krishanteringsuppdrag, avgörs så fort som möjligt. Militärt icke allierade EU-länder bör i linje med besluten från Europeiska rådet i Nice absolut vara med i Nato i förberedelserna för unionens krishanteringsoperationer.

Natos roll i Europa

Efter slutet på det kalla kriget och framför allt efter toppmötet i Washington 1999 har Nato utvidgat sin strategi från gemensamt försvar i riktning mot krishantering och fredspartnerskap.

Regeringen framhåller i redogörelsen att Nato är den centrala militära säkerhetsorganisationen på det euroatlantiska området. Nato har utvecklats till en betydande krishanteringsorganisation och bedriver ett omfattande samarbete med part-

nerländer som inte hör till alliansen och därmed också Finland.

Med hänsyn till Natos utvidgade aktiviteter finner utskottet regeringens bedömning av Natos roll riktig. Utskottet anser i likhet med regeringen att Finland också i framtiden bör ha beredskap att utifrån beslutsprocesserna enligt lagen om fredsbevarande verksamhet och riksdagens och utrikesutskottets godkännande delta i sådana Natoledda krishanteringsoperationer som har mandat från FN eller OSSE.

Med stöd av erhållen utredning om Natos utvidgning bedömer utskottet att Natos toppmöte nästa år kommer att besluta att organisationen står öppen för nya medlemmar. Utskottet menar i likhet med regeringen att Finland noga bör beakta Natos utvidgningsprocess enligt principen att varje stat har rätt att själv välja sin säkerhetsordning.

Utskottet understryker att det efter redogörelsen har skett en positiv utveckling i relationerna mellan Ryssland och Nato och att Ryssland har lagt fram en ny syn på Natos utvidgning.

Utveckling av verksamheten i FN

I redogörelsen påpekas att Förenta nationerna är den enda internationella organisation vars säkerhetspolitiska befogenheter omspannar hela världen. Enligt regeringen kommer Finland också i framtiden att satsa på arbetet i FN och stöder FN eftersom organisationen är den enda universella aktören som kan bidra till att uppnå internationell fred och säkerhet.

Förändringarna i säkerhetsomvärlden, FN:s ökade auktoritet och dess förbättrade ekonomiska situation har gjort det möjligt att förstärka organisationens roll och verksamhet för att upprätthålla säkerhet och fred. FN är den enda internationella organisationen vars befogenheter omfattar samtliga element i ett brett säkerhetsbegrepp. Därför ser utskottet gärna att Finland stöder insatserna för att stärka FN:s beredskap och lyfter fram FN:s centrala roll i en övergripande krishantering. Trots att det är viktigt att det upprättas regionalt heltäckande system för krishantering, som i Europa inom ramen för EU, kan kriser inte hanteras och efterbehandlas om det

inte finns en global aktör och samordnare för krishantering, vilket bara FN kan gå i land med.

FN har fördomsfritt tagit sig an uppgiften att utvärdera sina insatser inom fredsbevarande och krishantering, menar utskottet. Det är viktigt att Finland ger sitt stöd åt detta arbete inte minst utifrån den s.k. Brahimirapporten.

Det är angeläget att Finland målmedvetet arbetar för att förbättra FN:s förutsättningar för fredsbevarande verksamhet och krishantering med allsidig hänsyn till de senaste tidernas erfarenheter av krävande fredsbevarande operationer inom ramen för FN, som i Östtimor och Kosovo. Utskottet understryker att Finland också i framtiden bör delta i FN:s fredsbevarande operationer.

Vidare understryker utskottet FN:s roll i att utveckla den internationella rätten, som fullföljs till exempel genom FN-tribunalerna. Finland bör absolut fortsatt stödja en utveckling av Internationella tribunalens verksamhetsbetingelser.

Med beaktande av utvecklingsproblematiken eftersom utvecklingen utgör ett väsentligt led i ett brett säkerhetsbegrepp är det enligt utskottets mening viktigt att Finland bidrar till att genomföra de globala utvecklingsmål som FN antagit vid sitt Millenniumtoppmöte 2000.

OSSE och Europarådet

Utskottet sätter stort värde på OSSE:s och Europarådets arbete och tillstyrker att Finland ger sitt fortsatta stöd åt organisationerna. Finland bör arbeta för att förbättra samordningen och arbetsfördelningen mellan organisationerna, dvs. att OSSE satsar särskilt på krisförebyggande, förtroendeskapande åtgärder och praktiskt fältarbete. Utskottet ser till exempel OSSE:s roll i att arrangera val och observera valprocesser samt minoritetsombudets arbete som goda exempel på detta.

För Europarådet lämpar sig framför allt det normativa arbetet för att främja demokrati, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna. På det området kan uppföljningen av kriterier och förpliktelser för medlemskap i Europarådet via till exempel Europeiska domstolen och kom-

missarien för de mänskliga rättigheterna lyftas fram särskilt.

Säkerhetsutvecklingen i Östersjöområdet

Under 1990-talet utvecklades samarbetet i Östersjöområdet kraftigt i positiv riktning sedan de militära motsättningarna från det kalla krigets dagar hade upplösts. Utskottet ser utvecklingen i området, som bygger på ett allt närmare samarbete inom alla områden av samhället, som ett betydelsefullt positivt exempel, också i ett internationellt perspektiv, på de gynnsamma effekterna av det inbördes beroendet mellan stater.

Den förestående EU-utvidgningen, som betyder att samtliga kuststater längs Östersjön med undantag av Ryssland är medlemmar av unionen, ger EU väsentligt större tyngd i området. Polens och de baltiska ländernas anslutning till EU är enligt utskottets mening en betydande stabilitetsökande faktor i området.

Efter den föregående redogörelsen har Östersjöstaten Polen gått med i Nato. Också Estland, Lettland och Litauen har ansökt om medlemskap i organisationen. Utskottet bedömer att den förra Natoutvidgningen har bidragit till att stabilisera säkerheten i Europa. En bidragande faktor är att Nato inte har för avsikt att stationera utländska trupper eller kärnvapen eller inrätta baser i sina nya medlemsländer.

Också de baltiska ländernas eventuella Natoanslutning bör enligt utskottets mening ske så att den inte får negativa konsekvenser för den säkerhetspolitiska situationen i Östersjöområdet. Det är viktigt att Nato håller fast vid sin uttalade linje och lägger särskild vikt vid att förbättra samarbetsrelationerna med Ryssland.

Utskottet lyfter fram det som sägs i redogörelsen om att Finland i sin utrikes- och säkerhetspolitik fortfarande prioriterar en stabil och demokratisk utveckling i Nordeuropa.

Det nordiska samarbetets roll

Utskottet anser att regeringen gör en helt riktig bedömning att det nordiska samarbetet i Östersjöområdet också i framtiden kommer att vara av central betydelse.

Det nordiska samarbetet kring militär kris-
hantering har oberoende av att de nordiska län-
derna har stannat för olika integrations- och sä-
kerhetspolitiska lösningar visat sig fungera väl,
vilket det framgångsrika NORDCAPS-samarbe-
tet är ett exempel på. Utskottet ser det också som
positivt att Finland, Sverige och Norge har fattat
beslut om gemensam upphandling av transport-
helikoptrar.

Det är viktigt att Finland för en fortsatt inten-
siv dialog med de övriga nordiska länderna, inte
minst Sverige, i säkerhetsfrågor. Utskottet påpe-
kar att de möjligheter till effektivare samarbete
som Nordiska rådet erbjuder också till exempel
som lämpligt forum för utveckling av den civila
krishanteringen i ett internationellt perspektiv
bör nyttiggöras fullt ut.

En bedömning av Rysslands roll

I redogörelsen beskrivs i stor detalj sådana
aspekter på utvecklingen i Ryssland under den
senaste tiden som inverkar på Finlands säkerhet.
Regeringen konstaterar att Ryssland fortsatt ut-
vecklas i riktning mot en demokratisk rättsstat
och fungerande marknadsekonomi, men samti-
digt påtalas vissa osäkerhetsfaktorer framför allt
kring landets ekonomiska problem. Utskottet
uppmärksammar också konflikten i Tjetjenien,
som snabbt bör få en politisk lösning.

Utskottet framhåller att den politiska situatio-
nen i Ryssland har stabiliserat sig efter duma-
och presidentvalen 1999 och 2000.

Utskottet stöder Finlands aktiva strävanden
att främja relationerna mellan EU och Ryssland
framför allt genom EU:s gemensamma Ryss-
landsstrategi samt handlingsprogrammet för
EU:s nordliga dimension och samarbetet inom
Barentsområdet och det arktiska området. Målet
bör enligt utskottets mening vara ett brett strate-
giskt partnerskap mellan Europeiska unionen
och Ryssland, inte minst i ekonomiska och soci-
ala frågor samt frågor som anknyter till en bär-
kraftig utveckling. Ryssland kan genom sin egen
erfarenhet komma med ett betydelsefullt bidrag
till den internationella militära krishanteringen.
Detta samarbete kan landet i framtiden bedriva
också med EU. Ur Finlands synvinkel är det ock-

så viktigt med fortsatta satsningar på närområ-
dessamarbetet mellan Finland och Ryssland i
syfte att befästa samarbetet ytterligare. Detta
samarbete kan ses som ett led i arbetet med att
förstärka en bred säkerhet i Finlands närområ-
den.

I redogörelsen ingår en bedömning av olika
typer av kriser som utvecklingen och politiken i
Ryssland i framtiden eventuellt kunde leda till i
Nordeuropa och Östersjöområdet. För att avvär-
ja dessa hotbilder är det viktigt att eftersträva ett
heltäckande partnerskap som tar hänsyn till båg-
ge parter intressen framför allt mellan Ryss-
land och en utvidgad europeisk union. Utskottet
understryker att detta partnerskap också bör ut-
sträckas till det civila samhället.

En bredare bedömning av den internationella situationen i redogörelserna

Utskottet hänvisar till sin uppfattning ovan om
en viss europacentrering i redogörelsen och
framhåller som exempel att den inte ger en sam-
lad bedömning av relationerna mellan Ryssland
och Förenta staterna eller betydelsen av sådana
relationer för säkerheten i Finland, våra närom-
råden och Europa och över huvud taget inte den
roll situationen i Kina eller Mellanöstern spelar
för utvecklingen av de internationella relationer-
na. Det är viktigt att fästa tillräcklig uppmärk-
samhet också vid dessa frågor i beredningen av
redogörelsen 2004.

Det har skett en positiv utveckling i relatio-
nerna mellan Förenta staterna och Ryssland spe-
ciellt efter redogörelsen. Tillnärmningen mellan
staterna och det ökade samarbetet är anmärk-
ningsvärda inte minst i kampen mot terroris-
men. De inbördes relationerna påverkas fortfa-
rande av frågan om hur missilavväjningsavtalet
från 1972 skall tolkas, eftersom Förenta staterna
har planer på att bygga upp ett helt nytt heltäck-
ande missilförsvarssystem.

Med tanke på insatserna för att förstärka det
internationella samfundet är det positivt om För-
enta staterna i högre grad förbinder sig att ut-
veckla både FN-systemet och det avtalsbaserade
samarbetet i övrigt.

4. En bedömning av Finland säkerhets- och försvarspolitiska verksamhetslinje

Som noterats ovan i detta utlåtande bedömer utskottet att de grundläggande elementen i Finlands säkerhets- och försvarspolitiska verksamhetslinje täcker olika delområden av säkerhets- och försvarspolitiken bättre än tidigare redogörelser. Utskottet menar att dessa grundläggande element, ett trovärdigt försvar, militär alliansfrihet och deltagande i internationellt samarbete för att förstärka säkerheten och stabiliteten, är helt riktiga med hänsyn till vår säkerhetsomvärld.

Utskottet framhåller att ändringarna i riktlinjerna i denna redogörelse jämfört med tidigare redogörelser inte beror på att värdegrunden för vår politik skulle ha förändrats. De bör ses som lämpliga reaktioner på förändringarna i Finlands säkerhetsomvärld som kräver fortsatt utvärdering, vilket också regeringen understryker i sin redogörelse.

Utskottet noterar att redogörelsen egentligen inte problematiserar betydelsen av alliansfrihet för Finland och gör inte heller någon bedömning av vilka förändringar i "de rådande förhållandena" som kunde rubba Finlands politik visavi militär alliansfrihet. Efterhand som Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och speciellt krishanteringskapacitet har utvecklats har Finland i säkerhetspolitiskt hänseende knutit sig allt starkare till Europeiska unionen. Utskottet omfattar bedömningen i redogörelsen att Finlands medverkan i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik kompletterar och utvecklar Finlands nationella säkerhetspolitik och att Finland genom aktiv medverkan i unionen främjar sina egna säkerhetsmål.

Utvecklingen i Europeiska unionens säkerhets- och försvarspolitik och unionsutvidgningen inverkar i likhet med den sannolika Natoutvidgningen efter toppmötet i Prag nästa år på Finlands säkerhetspolitiska omvärld, inte minst om de baltiska länderna går med i Nato, menar utskottet.

Konsekvenserna av förändringen i den internationella säkerhetsomvärlden, utvecklingen i

EU:s säkerhets- och försvarspolitik och utvidgningen av både EU och Nato bör bedömas grundligt i samband med redogörelsen 2004, då det råder större klarhet om förändringsprocessernas resultat. Utskottet menar att redogörelsen 2004 också bör innehålla en bred analys av den betydelse och roll som den militära alliansfriheten har i en föränderlig säkerhetsomvärld.

I sin utvärdering av vad Finlands militära alliansfrihet hittills har betytt konstaterar utskottet att Finland mycket väl har lyckats kombinera militär alliansfrihet med aktiv medverkan i utvecklingen av den internationella krishanteringskapaciteten både inom Europeiska unionen och inom ramen för Natos program för fredspartnerskap. Ypperliga exempel på detta är Finlands aktiva medverkan i utvecklingen av EU:s krishanteringskapacitet under vår ordförandeperiod, Finlands betydelsefulla insats i de Natoleda fredsbevarande operationerna inom förra Jugoslavien och finländska medlares insats för att lösa kriserna till exempel i Kosovo och Nordirland.

På grund av det korta tidsperspektivet medger tidpunkten för detta utlåtande enligt utskottet inte långtgående slutsatser om effekterna av terrordåden den 11 september och den internationella samverkan som de resulterat i för Finlands säkerhetspolitik. Det oaktat kan utskottet omfatta de bedömningar som förts fram i samband med utfrågningen av sakkunniga och från statsrådets sida efter den 11 september att attackerna inte har inverkat på de grundläggande elementen i Finlands säkerhets- och försvarspolitiska verksamhetslinje.

Men händelserna har under höstens lopp satt fart på vissa förändringsprocesser i utvecklingen av den internationella ordningen. FN:s betydelse som garant för den internationella freden och säkerheten kan anses ha ökat. FN står i beråd att anta en av de största utmaningarna i organisationens historia genom förberedelserna för en återuppbyggnad av samhället och förvaltningen i Afghanistan efter krisen där. Utskottet menar att det redan på detta stadium är möjligt att se att den internationella kontrollen av massförstörelsevapen, det internationella straffrätts-

liga systemet, inte minst den internationella tribunalen, kommer att få en accentuerad roll precis som det multilaterala internationella samarbetet i syfte att förstärka en övergripande säkerhet.

Kampen mot internationell terrorism och våldsamma konflikter understryker enligt utskottets mening ytterligare betydelsen av begreppet odelad säkerhet som grund för säkerhetspolitiken. I redogörelsen framhålls att störningar, däribland terrorism, utgör en del av de hotbilder som finns inbyggda i det breda säkerhetsbegreppet. I sina nuvarande former kan den internationella terrorismen i vissa fall ge upphov till situationer som motsvarar undantagsförhållanden, vilket bör vägas in i beredskapen att bekämpa sådana hot. I det avsnitt av redogörelsen som behandlar beredskapen för undantagsförhållanden påpekas att målet är att förbygga uppkomsten av situationer som kan försvaga samhällets funktionskapacitet och att bygga upp en kapacitet för att hantera dem och deras konsekvenser. I redogörelsen anges visserligen högst generellt hur vi kan förbereda oss för hotbilderna med hänsyn till deras omfattning och nya karaktär.

Utskottet understryker att Finland i kampen mot terrorismen särskilt bör uppmärksamma de i grundlagen tryggade mänskliga rättigheterna. Acceptansen för inskränkningar i dessa rättigheter bör bedömas både med tanke på de lagförbehåll som ingår i enskilda bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna och med hänsyn till de allmänna doktrinerna om grundläggande fri- och rättigheter, som bland annat inbegriper att en inskränkning inte får stå i strid med Finlands internationella förpliktelser visavi de mänskliga rättigheterna.

Utskottet noterar att redogörelsen kan ge det intrycket att frågan om hur de nya hoten skall avvägras först är under utredning inom många viktiga områden av samhället. Det är viktigt att förbygga dessa hotbilder och att ta beredskapen för dem på allvar. Behovet av resurser för en beredskap att genomföra det breda säkerhetsbegreppet och frågan om resurstilldelningen bör utredas så fort som möjligt. Utskottet tillstyrker

statsrådets initiativ att lägga upp en strategi för nationell beredskap. Beredningen av en strategi bör ske på bred basis för att problemen inom olika områden av samhället skall komma fram och sakkunskapen inom olika områden nyttiggöras fullt ut.

I redogörelsen nämns som exempel på kris- och hotmodeller som planeringen av Finlands försvar bygger på en regional kris, politisk, ekonomisk och militär påtryckning, strategiskt angrepp och storskaligt anfall. Resurser inriktas i första hand på kapacitet att förebygga och avvärja ett strategiskt anfall.

Redogörelsen kommer inte med någon lösning på vissa centrala frågor med tanke på utvecklingen av vår försvarsmakt, som valet av primära vapensystem för armén eller avskaffande av infanteriminor, utan behandlingen av dessa frågor har skjutits fram till redogörelsen 2004.

Utskottet omfattar regeringens bedömning att Finlands förberedelser och medverkan i internationella krishanteringsoperationer bidrar till en utveckling av vår egen försvarskapacitet. Genom Natos program för fredspartnerskap och EU:s framtida krishanteringskapacitet främjas möjligheterna till gemensamma internationella militära aktioner. Utskottet ser det som mycket positivt med tanke på vårt eget försvar att en sådan gemensam aktionsberedskap läggs upp och förutsätter att programmet för fredspartnerskap med Finland och målsättningen för det kan tas upp till behandling i riksdagen och dess utskott på det sätt grundlagen och framför allt dess 97 § förutsätter. Samarbetet med Nato måste genomföras inom ramen för Finlands militära alliansfrihet.

Utskottet noterar att de senaste tidernas händelser har lyft fram begreppen bred och odelad säkerhet. Utskottet understryker att Finland i sin säkerhetspolitik i linje med dessa principer bör väga in de två mest centrala utgångspunkterna i redogörelsen, beredskap framför allt för kriser i eget land men också medverkan i det internationella samarbetet i syfte att förhindra uppkomsten av konflikter och hantera kriser, eftersom

Finland på detta sätt samtidigt kan förstärka sin egen säkerhet.

Utlåtande

Utrikesutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att försvarsutskottet bör beakta det ovan sagda.

Helsingfors den 27 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Eva Biaudet /sv
medl. Ulla Anttila /gröna
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent
Antti Kalliomäki /sd
Bjarne Kallis /kd
Ilkka Kanerva /saml
Antero Kekkonen /sd

Kimmo Kiljunen /sd
Juha Korkeaoja /cent
Outi Ojala /vänt
Mirja Ryyänen /cent
Hannu Takkula /cent
Ben Zyskowitz /saml (delvis)
ers. Kari Myllyniemi /cent
Esko-Juhani Tennilä /vänt.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Raili Lahnalampi,
utskottsrådet Antti Peltari.