

FÖRSVARsutskottets utlåtande 9/2006 rd

Statsrådets redogörelse: Försättande av en finländsk militär avdelning i hög beredskap med anledning av beredskapsturen 1.1—30.6.2007 för EU:s stridsgrupp bestående av Tyskland, Nederländerna och Finland

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 november 2006 statsrådets redogörelse om Försättande av en finländsk militär avdelning i hög beredskap med anledning av beredskapsturen 1.1—30.6.2007 för EU:s stridsgrupp bestående av Tyskland, Nederländerna och Finland (SRR 8/2006 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att försvarsutskottet ska lämna utåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Seppo Kääriäinen
- försvarsråd Olli-Pekka Jalonen och äldre regeringssekreterare Sami Paatero, försvarsmi-
nisteriet
- enhetsdirektör Kimmo Lähdevirta, utrikes-
ministeriet
- EU-specialsakkunnig Jonna Laurmaa, stats-
rådets kansli
- kommodor Georgij Alafuzoff och kommen-
dör Mikko Santavuori, Huvudstaben
- överste Markku Nikkilä, Björneborgs Brigad
- överstelöjtnant Petri Mattila, chef för den fin-
ländska stridsgruppen.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Enligt 2 § i lagen om militär krishantering (211/2006) beslutar republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande i varje enskilt fall om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering. Republikens president beslutar utifrån statsrådets förslag till avgöran-

de även om försättande av en militär avdelning i hög beredskap (beredskapsenhet). Innan ett förslag till avgörande om upprättande av en beredskapsenhet läggs fram ska statsrådet enligt 3 § i lagen höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Försvarsutskottet konstaterar att statsrådets redogörelse till riksdagen den 23 november 2006 om att en finländsk militär avdelning ska försättas i hög beredskap med anledning av beredskapsturen 1.1—30.6.2007 för EU:s stridsgrupp bestående av Tyskland, Nederländerna och Finland är den första av de redogörelser som förutsätts i den nya lagen om militär krishantering (211/2006). Den kommer i långa stycken att avgöra hurdan innehåll i framtida redogörelser förväntas ha. Nästa gång en redogörelse om stridsgrupper blir aktuell är i november—december 2007, då en finländsk styrka ska försättas i hög beredskap för en nordisk stridsgrupp.

Försvarsutskottet anser att man i den aktuella redogörelsen på det sätt som förutsätts i detaljmotiven till 3 § i förslaget till lag om militär krishantering (RP 5/2006 rd) "med den exakthet som de tillgängliga uppgifterna medger ... bör kunna beskriva ... de förhållanden och operationer som deltagandet under beredskapsperioden sannolikt kommer att gälla". Det egentliga avgörandet om Finlands deltagande i en militär krishanteringsoperation inom EU:s stridsgrupp ska i enlighet med lagen om militär krishantering fattas i riksdagen genom att höra riksdagens utrikesutskott.

Detaljmotivering

Redogörelsens infallsvinkel

Försvarsutskottet konstaterar att regeringen i sin redogörelse beskriver vad EU:s stridsgruppskoncept går ut på, stridsgruppens karaktär och eventuella uppdrag, de finländska styrkornas sammansättning och de eventuella ekonomiska konsekvenserna av att sända ut dem. Däremot har regeringen inte velat komma med någon exakt bedömning av var stridsgruppen geografiskt sett kunde sättas in.

Regeringen framhåller att också om man noga ger akt på hur kriser utvecklas runtom i världen är det mycket svårt att förutspå vilka kriser som utvecklas på ett sådant sätt att unionens militära

krishanteringsmekanismer behöver anlitas. Den påpekar dessutom att stridsgrupper kan sättas in t.ex. vid operationer på grund av akuta naturkatastrofer och det gör att det är praktiskt taget omöjligt att förutse exakt var grupperna sätts in geografiskt.

Utifrån utfrågningar av sakkunniga konstaterar försvarsutskottet att regeringens infallsvinkel är motiverad. Sakkunniga har påpekat att en spekulativ lista på geografiska objekt kan slå fel och att en sådan lista kan få negativa konsekvenser för de områden som det spekuleras om. För regeringens syn talar dessutom det att man i behandlingen av redogörelsen också måste ta hänsyn till debatten i de två andra länderna som ingår i gruppen, Tyskland och Nederländerna.

Försvarsutskottet ser helst att de nationella parlamenten och den stora allmänheten i de tre länderna får en så samstämmig uppfattning som möjligt om stridsgruppen Tyskland—Nederländerna—Finlands beredskapsperiod trots att varken Tyskland eller Nederländerna har motsvarande redogörelseinstrument. Utskottet noterar dessutom att det är helt nytt för den finländska militära krishanterings- och beslutsmekanismen att ståndpunkterna måste vara så nära samordnade med de andras innan vi går med i en eventuell operation.

Samarbetet mellan EU och FN, stridsgruppernas aktionsradie och eventuella operationsområden

I redogörelsen listas de områden där EU har genomfört krishanteringsoperationer och där också FN ingått som aktiv part. Enligt försvarsutskottet är det motiverat och rationellt att sambandet mellan EU och FN lyfts fram starkt i redogörelsen, eftersom FN har gett sitt stöd åt unionens stridsgrupper och efterlyst snabbare reaktioner från unionen i krishantering. Således måste de områden där FN är aktiv beaktas mycket noggrant i en bedömning av eventuella operationsområden.

Unionens stridsgruppskoncept har lagts upp utifrån presumptionen att grupperna sätts in inom

en 6 000 kilometers operationsradie från Bryssel. Vid utfrågningen av sakkunniga har det framgått att 6 000 kilometer inte är något absolut tak för stridsgrupperna, men att unionens begränsade strategiska lufttransportkapacitet försvårar operationer utanför radien i betydande grad.

Regeringen lyfter fram vissa områden inom konceptets aktionsradie på 6 000 kilometer som EU:s stridsgrupper sannolikt inte blir sända till. Bland dem kan nämnas konfliktområdena i Sydkaukasien ("frozen conflicts") och västra Balkan. Om västra Balkan konstateras det att den Natoleda KFOR-operationen i Kosovo och den EU-leda operationen Althea i Bosnien och Hercegovina har avtalat om korsvis utnyttjande av reserver. Det betyder att unionens stridsgrupper inte behövs för reservuppdrag.

Redogörelsen tar inte ställning till om unionens stridsgrupper kan sättas in i Mellanöstern. Där nämns visserligen att unionsländerna spelar en betydande roll i den FN-leda UNIFIL-operationen i Libanon. Vid utfrågningen av sakkunniga har det framhållits att det inte anses sannolikt att det blir någon stridsgrupp i Mellanöstern.

Vad gäller Asien konstateras det i redogörelsen att utvecklingen där inte förefaller att gå i en sådan riktning att EU:s militära krishanteringsmekanismer skulle vara möjliga eller nödvändiga. Sakkunniga påpekar att naturkatastrofer i området kan kräva att också militära resurser — inte minst lufttransportkapacitet — utnyttjas vid sidan av rent civila. I detta sammanhang vill försvarsutskottet framhålla att de första operationerna för Natos snabbinsatsstyrkor (Nato Response Force) gick ut på biståndsinsatser efter jordbävningarna i Pakistan och efter orkanen Katrina i New Orleans. Mot denna bakgrund måste också Asien ses som ett möjligt operationsområde för unionens stridsgrupper, även om det skulle bli nödvändigt att sätta in dem utanför aktionsradien 6 000 kilometer.

Enligt sakkunniga är Afrika i alla fall det mest sannolika området för unionens stridsgrupper. Orsakerna är många och en del av dem tas upp i redogörelsen. FN är en viktig krishanteringsaktör speciellt i Afrika. Dessutom har två av unio-

nens fyra krishanteringsoperationer hittills genomförts i Afrika, båda i Demokratiska republiken Kongo. Unionens erfarenheter av operationerna Artemis och EUSEC är enligt uppgift till utskottet uppmuntrande. Unionens lilla militära avdelning har tack vare effektiv samverkan med FN i det stora hela lyckats lugna ner läget.

Eventuella uppdrag för en stridsgrupp

I redogörelsen konstateras att unionens stridsgrupper kan sättas in på alla militära krishanteringsuppdrag som unionen angett för sig själv. Enligt unionens stridsgruppskoncept kommer gruppernas fulla potential bäst till sin rätt i krishanteringsuppdrag, men det får inte glömmas att stridsgrupperna är begränsade till storleken. Den centrala utgångspunkten i en stridsgruppsoperation är att uppdraget är tillräckligt noggrant angivet, avgränsat och anpassat till gruppens storlek. Det väsentliga är att kunna reagera snabbt för att kunna ingripa i kriser i rätt tid.

Sakkunniga som utskottet hört hävdar att det precis är en stridsgrupps relativa litenhet och begränsade insatstid (30—120 dygn) som i betydande grad begränsar typen av uppdrag som den kan sättas in på. EU:s stridsgrupper kan användas vid krishantering antingen som separata styrkor eller som en del av en mera omfattande, etappvis fortskridande operation. I förberedelserna har man hela tiden efterlyst realism; en stridsgrupps armékomponent omfattar bara omkring 1 500 soldater. Regeringen anser att EU-operationer som genomförs av en stridsgrupp i praktiken kunde gå ut på att säkra en hamn eller ett flygfält inför en större fredsbevarande trupps ankomst, stödja en FN-operation temporärt, säkra humanitära transporter och genomföra evakueringar.

Enligt sakkunniga har man på unionsnivå egentligen inte funderat över arbetsfördelningen eller samverkan mellan de två stridsgrupperna som står i beredskap, lika lite som t.ex. gemensamma övningar för grupperna. Försvarsutskottet ser det som en stor brist som bör tas upp till diskussion också på unionsnivå och inte bara i bilaterala diskussioner mellan Tyskland och

Frankrike, som är ramnationer för de stridsgrupper som står i beredskap.

Enligt erhållen utredning bör båda stridsgrupperna ha kapacitet för unionens alla militära krishanteringsuppdrag. Därför finns det ingen specialisering på vissa typer av operationer eller geografiska områden.

Sakkunniga har påpekat att det varken är sannolikt eller förenligt med EU:s stridsgruppskoncept att två av unionens stridsgrupper samtidigt sätts in i samma område. Man kan göra ett undantag från principen om en utsänd grupp behöver en annan grupp som strategisk reserv. Förvarsutskottet noterar att unionens stridsgrupper i princip inte är avsedda som reservstyrkor och att det alternativet därför inte är särskilt sannolikt.

De finländska styrkornas sammansättning, utrustning och förberedelser för operationer

Enligt utredning har förberedelserna i den finländska styrkan på ca 160 man, bland dem fem kvinnor, för stridsgruppssamarbete med Tyskland och Nederländerna framskridit enligt planerna. Den finländska styrkan består huvudsakligen av ett skyddskompani som ska bevaka och skydda stridsgruppens ledande förbandsstab (Force Headquarters, FHQ) och gruppens underhållstransporter. Dessutom tjänstgör finländare i stridsgruppens gemensamma rekognoscerings-, sjukvårds-, militärpolis- och stabsuppgifter. I båda de stridsgrupper som Finland deltar i 2007 och 2008 utgör stabspersonalen en anmärkningsvärt stor andel: jämfört med en traditionell krishanteringsoperation med en stabspersonal på 10—20 procent utgör den 40 procent.

Vid utfrågningen av sakkunniga har det framgått att de finländska styrkornas utrustning och personliga skyddsutrustning håller bästa möjliga nivå och tål att jämföras med de tyska och nederländska. Enligt utredning lämpar sig de finländska styrkorna och deras utrustning dessutom för alla typer av operationer och förhållanden. Alla fordon är t.ex. luftkonditionerade med tanke på varma eller tropiska förhållanden. Förvarsutskottet noterar med tillfredsställelse att man har fäst speciellt avseende vid de fin-

ländska styrkornas personliga skyddsutrustning på grund av stridsgruppens krävande uppdrag och att den tillgängliga utrustningen är i toppklass.

Björneborgs Brigad har inrättat den finländska stridsgruppen hösten 2006. Brigaden svarar för den multinationella gemensamma utbildningen (4 månader) inför beredskapsperioden. Specialutbildningen genomförs i samverkan med Björneborgs Brigad och de truppförband som ger specialutbildning. Björneborgs Brigad överlåter styrkan till Försvarmaktens Internationella Centrum när beslutet om att sända ut stridsgruppen har fattats och beredskapsinspektion utförts. För den finländska insatsstyrkan gäller kravet att den ska vara beredd att bli utskickad inom fem dygn från kallelsen och därför har det inrättats ett särskilt alarmsystem för att säkerställa att manskapet är nåbart.

Den finländska insatsstyrkan har fått god utbildning både i Finland och utomlands; den har t.ex. 2006 deltagit i sex internationella övningar. Sakkunniga har påpekat att den tysk-nederländsk-finländska stridsgruppen inte i sin helhet har varit med om en övning och det ser förvarsutskottet som en brist.

Förvarsutskottet har erfarit att den finländska styrkan har hög motivation och är mycket professionell. Styrkans handlingskapacitet upprätthålls under den halvåriga beredskapsperioden genom regelbundna övningar i Finland och i förekommande fall också utomlands. Att upprätthålla beredskapen betyder rent praktiskt att t.ex. den centrala delen av den finländska styrkan, dvs. skyddskompaniet, övar tillsammans varje månad minst en vecka. Sakkunniga framhåller att också om stridsgruppen under beredskapen inte sätts in på någon operation, bereds det välutbildade och för internationella krishanteringsuppdrag motiverade finländska manskapet i vilket fall som helst möjlighet att tillgodogöra sig sin kompetens i pågående missioner typ KFOR, ISAF eller Althea. Det är en mycket viktig möjlighet för att upprätthålla tjänstgöringsmotivationen, anser förvarsutskottet.

Förvarsutskottet konstaterar att en multinationell stridsgrupp kan medföra språkproblem.

Enligt utredning har de finländska styrkorna inte problem med språkkunskaperna. Hela manskapet behärskar styrkans kommandospråk engelska. Inte heller de tyska eller nederländska styrkorna har enligt sakkunniga sådana problem som skulle hindra samverkan inom stridsgruppen. Eventuella missförstånd förebyggs dessutom genom att styrkorna inom gruppen inte blandas upp utan att t.ex. ett finländskt skyddskompani består uteslutande av finländare.

Sammanfattning

Försvarsutskottet anser att statsrådets redogörelse om försättande av en finländsk militär avdelning i hög beredskap på det hela taget och i enlighet med lagen om militär krishantering uppfyller de förväntningar som man realistiskt sett kan ställa på den. Om en stridsgrupp under be-

redskapsperioden sätts in på en operation kan regeringen komma med en ny eller kompletterande utredning till hela riksdagen om läget kräver det. Detta framhölls både i försvarsutskottets utlåtande (FsUU 1/2006 rd) och utrikesutskottets betänkande (UtUB 1/2006 rd) om lagen om militär krishantering. Försvarsutskottet anser också att det behöver informeras regelbundet under den halvåriga beredskapsperioden inte minst om stridsgruppens militära handlingskapacitet och beredskap.

Utlåtande

Försvarsutskottet anför

att utrikesutskottet bör beakta vad som sägs ovan.

Helsingfors den 28 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kauko Juhantalo /cent
vordf. Jaakko Laakso /vänst
medl. Saara Karhu /sd
Antero Kekkonen /sd
Risto Kuisma /sd
Seppo Lahtela /saml
Reijo Laitinen /sd

Kalevi Lamminen /saml
Eero Lankia /cent
Olli Nepponen /saml
Lauri Oinonen /cent
Antti Rantakangas /cent
ers. Eero Akaan-Penttilä /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Europeiska unionen säger att den i sin säkerhets- och försvarspolitik förbinder sig till de principer som framgår av FN grundstadga. Den viktigaste av dessa principer är att militär maktutövning tillåts endast i självförsvar eller med stöd av fullmakt från FN:s säkerhetsråd.

När det gäller EU:s stridsgrupper är den centrala frågan om EU:s militära krishanteringsoperationer på sikt kommer att förstärka eller försvaga FN:s auktoritet och verksamhetsförutsättningar.

Om EU baserar sin krishanteringsverksamhet på befullmäktiganden från FN ökar detta FN:s trovärdighet och möjligheter att skydda människoliv. Men utan befullmäktigande smular krishanteringsoperationerna sönder den internationella rättsordningen och försvårar för EU att främja denna rättsordning. Ett sådant agerande

försvagar också andra aktörers tilltro till att EU inte kommer att utnyttja sin militära makt för att driva sina ensidiga intressen utan endast i fredsbevarande syfte.

Ståndpunkt

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag att riksdagen godkänner två uttalanden i försvarsutskottets utlåtande:

Riksdagen förutsätter att Finland agerar i EU för att EU:s stridsgrupper endast används för operationer som FN godkänner och att Finland endast deltar i sådana krishanteringsoperationer som FN:s säkerhetsråd stöder, och att

riksdagen inte godkänner att Finland deltar i EU:s stridsgrupper om dessa opererar utan FN-fullmakt.

Helsingfors den 28 november 2006

Jaakko Laakso /vänst