

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2007 rd

Statsrådets redogörelse om Finlands deltagande i operation ISAF i Afghanistan, Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsoperation i Tchad och Centralafrikanska republiken (EUFOR-TCHAD/RCA) samt försättandet av en finländsk militär avdelning i hög beredskap som en del av den av Sverige, Finland, Estland, Irland och Norge uppställda EU-stridsgruppen för beredskapsperioden 1.1—30.6.2008

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 november 2007 statsrådets redogörelse om Finlands deltagande i operation ISAF i Afghanistan, Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsoperation i Tchad och Centralafrikanska republiken (EUFOR-TCHAD/RCA) samt försättandet av en finländsk militär avdelning i hög beredskap som en del av den av Sverige, Finland, Estland, Irland och Norge uppställda EU-stridsgruppen för beredskapsperioden 1.1—30.6.2008 (SRR 2/2007 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FsUU 5/2007 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Ilkka Kanerva

- försvarsminister Jyri Häkämies
- understatssekreterare Markus Lyra, avdelningschef Elina Kalkku, avdelningschef Pilvi-Sisko Vierros-Villeneuve, biträdande avdelningschef Anu Laamanen, enhetschef Timo Kantola och enhetschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- avdelningschef Pauli Järvenpää, lagstiftningsdirektör Seppo Kipinoinen och försvarsråd Mari Eteläpää, försvarsministeriet
- flottiljämiral Georgij Alafuzoff, överste Esa Pulkkinen, överste Hannu Ojala och major Esapekka Vehkaoja, Huvudstaben
- överste Mauri Koskela, Försvarsmaktens Internationella Center
- kommunikationsdirektör Hannu-Pekka Laiho, Röda Korset
- projektforskare Tanja Viikki, Freds- och konfliktforskningsinstitutet
- ombudsman Laura Lodenius, Finlands Fredsförbund — Föreningen för FN rf.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Statsrådet ger riksdagen en redogörelse i enlighet med 3 § 1 och 3 mom. i lagen om militär kris-
hantering (211/2006).

Redogörelsen behandlar Finlands deltagande i operation ISAF i Afghanistan. Ett nytt element är att man är med om att utbilda och utrusta den afghanska försvarsmakten. För Finland är det 2008 aktuellt att delta i de operativa utbildnings- och samverkansgrupperna (OMLT, Operational Mentoring and Liaison Teams) inom ISAF. Finland utreder också frågan om det ska förstärka sitt deltagande i PRT. Ett alternativ är att utvidga verksamheten när det gäller att alternera om ledningsansvaret för PRT. Finland har inlett diskussioner i frågan med sina samarbetsparter. Regeringen förbereder en övergripande utredning av Finlands bidrag till att stödja och återuppbygga Afghanistan.

Vidare tar redogörelsen upp Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsoperation i Tchad och Centralafrikanska republiken (EUFOR TCHAD/RCA). Syftet med operationen är att förbättra det humanitära läget och säkerhetsläget samt att skapa förutsättningar för flyktningarnas återkomst och för återuppbyggnad i Darfurs närområde. EU-operationen stöder

FN:s verksamhet inom området (MINURCAT) och genomförandet av den omfattande gemensamma operationen för FN och AU (UNAMID). Finland planerar att sända en skyddstrupp, behövligt stöd och underhåll samt 2—4 stabsofficerare till operation EUFOR TCHAD/RCA. Operationen ska inledas under november månad.

I redogörelsen behandlas dessutom frågan om att försätta en finländsk militär avdelning i hög beredskap för att ingå i den EU-stridsgrupp som Sverige, Finland, Estland, Irland och Norge har ställt upp för beredskapsperioden 1.1—30.6.2008.

Finland gör sig redo att delta i beredskapen för två av EU:s stridsgrupper 2011. För att förstärka sin kapacitet för snabb krishantering deltar Finland också i övningar för Natos snabbinsatsstyrkor (NRF, Nato Response Force) och har uttryckt sin vilja att se positivt på den möjlighet som Nato har erbjudit sina partnerländer att delta i verksamhet som kompletterar NRF. Avsikten är att fortsätta förberedelser och utredningar om Finlands eventuella deltagande med NRF-konceptet i åtanke och att besluta om den slutgiltiga policyn längre fram.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Krishantering

Den förändrade krishanteringen

Förenta nationerna betonar i sina resolutioner, precis som det internationella samfundet i sin verksamhet, starkare än någonsin hur viktigt det är att förebygga konflikter och att genast ingripa i konflikter och humanitära kriser när de uppstår, vid behov till och med med kraftåtgärder. Detta nya sätt att se och agera har drivits fram bl.a. av de krig som upplöste forna Jugoslavien på 1990-talet och folkmordet i Ruanda 1994, då

hundratusentals civila fick lida i konflikterna utan att de närvarande FN-trupperna hade mandat eller kapacitet att hindra det.

En aktivare intervention i kriser och konflikter kräver en mer övergripande krishantering; för att stabilisera konfliktsituationer måste den militära krishanteringen gå hand i hand med den civila. Genom militär krishantering bereder man väg för att återställa funktionerna i ett organiserat samhälle med hjälp av civila krishanteringsinstrument — bl.a. för rättsväsendet, polisen och den civila förvaltningen. Krishanteringen bör skyndsamt kompletteras med bistånd. Konfliktförebyggande är ett område för sig, dvs. att kunna upptäcka utvecklingstrender som leder till

kris och att ta tag i dem på ett tidigt stadium, t.ex. genom civil krishantering och bistånd. Fatigdom och brist är en gynnsam grogrund för konflikter och extremistiska rörelser.

Under de senaste decennierna har den militära krishanteringen förändrats i takt med statsinterna konflikter. Militära krishanteringsoperationer innebär i allt färre fall övervakning av mellanstatliga överenskommelser om vapenvila eller fred; militär krishantering innebär allt oftare aktiv intervention för att hindra t.ex. våld mot civila.

Förändringen har ökat behovet av militär krishantering och gjort den mer krävande. För tillfället tjänstgör över 100 000 personer i FN:s fredsbevarande operationer. Operationerna är långvariga och därmed är FN:s personalbehov på grund av rotation i verkligheten två eller tre gånger så stort, beroende på om man också räknar in nödvändiga viloperioder vid sidan av utbildning och insatser. Inte minst när det gäller stora operationer börjar FN:s kapacitet att leda och serva sina trupper vara ansträngd till det yttersta. Verksamheten antar allt större dimensioner och därmed har FN måst dra i gång operationer som kan sägas vara militärt ytterst krävande krishanteringsuppdrag, framför allt i Afrika.

Vid sidan av FN:s fredsbevarande verksamhet har vi nu en lång rad militära krishanteringsoperationer som genomförs i regionala organisationers regi (t.ex. Nato, Europeiska unionen eller Afrikanska unionen) med mandat från FN:s säkerhetsråd. De är ofta också militärt ytterst krävande. Som exempel kan nämnas Natos pågående ISAF-operation i Afghanistan och EU:s operation EUFOR DRC i Demokratiska Republiken Kongo. Den genomfördes 2006 under Finlands EU-ordförandeskap.

Ett viktigt led i EU:s och Natos arbete för att utveckla de militära resurserna är att förbättra kapaciteten för krävande krishanteringsuppdrag. Det är framför allt FN som har framställt önskemål om bättre snabbinsatskapacitet; för att effektivt begränsa en kris är det nämligen viktigt att det finns tillgång till trupper som snabbt kan ingripa och bereda marken för andra krishanterings- och biståndsåtgärder. Men att för-

bättra snabbinsatskapaciteten har också militära konsekvenser som går utöver krishanteringen. Natos NRF-trupper och EU:s stridsgrupper har uppnått en prestationskapacitet som gör att de också lämpar sig väl för nationellt försvar.

Finland och den militära krishanteringen

Finland deltar aktivt i krishantering. I november 2007 deltar totalt 646 soldater i militära krishanteringsuppdrag. De största pågående operationerna är KFOR-operationen i Kosovo (395), ISAF-operationen i Afghanistan (101) och Altheaoperationen i Bosnien och Hercegovina (54). Förberedelserna för en finländsk militär avdelnings (221) medverkan i beredskapsperioden för EU:s stridsgrupper under Sveriges ledning har enligt vad utskottet erfarit löpt väl. Det betyder att stridsgruppen i sin helhet kan försättas i hög beredskap från den 1 januari 2008.

I statsrådets redogörelse beskrivs de förändringar som planeras i Finlands deltagande i militär krishantering 2008. Alla betydande förändringar har emellertid inte tagits med i redogörelsen, erfar utskottet. Finland har erbjudit sig att ta ledningsansvaret för stridsgruppen (Multinational Task Force Center) i Kosovo sommaren 2008 för ett år framåt. Stridsgruppen spelar en central roll i KFOR-operationen. Om Finland får axla rollen som ledarstat krävs det ett tillskott på omkring 50 personer i vår nuvarande styrka. Europeiska unionen förväntas 2008 fatta beslut om att eventuellt lägga ner operation Althea i Bosnien och Hercegovina i slutet av 2008. Därigenom blir det möjligt att dra bort de finländska trupper som tjänstgör i operationen, förutsatt att situationen i Kosovo inte får negativa återverkningar för situationen i Bosnien och Hercegovina. Om ändringarna går att genomföra, får de betydande ekonomiska konsekvenser.

Ett mycket viktigt projekt som inte tagits med i redogörelsen gäller långdistanstransporter för krishantering. Finland överväger att gå med i 15 Natoländers och Sveriges lufttransportprojekt SAC (Strategic Airlift Capability) för att utveckla en strategisk transportkapacitet bl.a. för den militära krishanterings behov. Projektet har ett direkt samband med behovet av transporter

inte bara inom EU:s militära avdelningar utan också med våra egna behov av att transportera krishanteringstrupper, t.ex. för vår möjlighet att ta ledningsansvaret för PRT i Afghanistan. Om projektet genomförs, får det betydande ekonomiska konsekvenser.

Utskottet anser att de planerade förändringarna i operationerna och SAC-projektet borde ha ingått i redogörelsen för att riksdagen ska kunna bilda sig en samlad uppfattning om den militära krishanteringen 2008.

Utrikesutskottet framhåller att de planerade omläggningarna i operationerna på Balkan och vårt eventuella deltagande i lufttransportprojektet SAC är viktiga för att vi ska kunna skapa oss en samlad bild av vårt deltagande i militär krishantering. Därför förutsätter utskottet att regeringen skyndsamt lämnar en utredning till utrikesutskottet om alla militära krishanteringsoperationer och den aktuella situationen för SAC-projektet.

Ett nytt element i vår militära krishantering är att utveckla en snabbinsatskapacitet och delta i att upprätta EU:s stridsgrupper. En finländsk militär avdelning stod i beredskap mellan den 1 januari och 30 juni 2007 som en del av EU:s stridsgrupp under Tysklands ledning, och under 2007 genomfördes rekryteringen och utbildningen av en militäravdelning för EU:s stridsgrupp under Sveriges ledning. Utifrån redogörelsen och annan information till utskottet är erfarenheterna av vår medverkan i EU:s stridsgrupper positiva. Enligt redogörelsen förbereder sig Finland för deltagande i två beredskapsperioder i EU:s stridsgrupper 2011.

Finland deltar också i övningar för Natos snabbinsatsstyrkor (NRF). Våren 2007 uppgav Finland och Sverige att de ser positivt på den möjlighet som erbjöds länderna inom ramen för Natos partnerskap för fred att delta i aktiviteter som kompletterar NRF. Nato planerar vissa förändringar i NRF, som börjar genomföras under 2008. Utskottet konstaterar att om republikens president och regeringen beslutar att finländska trupper kan anmälas till NRF, ska hela riksdagen få ta ställning till frågan. De resurser som partnerskapsländerna ställer till NRF:s förfogan-

de är kompletterande, dvs. också om de inte materialiseras, hindrar de inte NRF:s verksamhet.

Utrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande om regeringens åtgärdsberättelse (UtUB 1/2007 rd) att Finland har möjlighet att delta i NRF med den kapacitet och beredskap för snabba insatser som utvecklas för EU:s stridsgrupper under den tid Finland inte har jour i EU. Till denna del har vi alltså redan förutsättningar för att delta, och det finns olika alternativ för deltagande, bl.a. truppstorlekar. När vi överväger ett eventuellt deltagande är det skäl att beakta att NRF står för ett krävande deltagande i krishantering och därmed bidrar till att förbättra vår krishanteringskompetens. Utskottet ser det som helt naturligt att Finland söker en likadan krishanteringskompetens som Sverige, eftersom Finland har ett nära samarbete med Sverige i många krishanteringsoperationer och i EU:s stridsgrupper.

Utrikesutskottet uppmanar regeringen att så snart som möjligt komma med en utredning till utskottet om en översyn av NRF-konceptet, inbegripet en bedömning av vilka effekter det kan få för vår militära prestationskapacitet att vi deltar i NRF.

Slutsatser om den förändrade krishanteringen

Det är viktigt att Finland fortsatt aktivt deltar i krishantering, anser utrikesutskottet. Det är förenligt med vår säkerhetspolitiska strategi att vi bär ansvar också för den internationella säkerheten och stabiliteten (UtUB 1/2006 rd, UtUB 1/2007 rd). Vi bör fortsatt utveckla den civila krishanteringen vid sidan av den militära och ta ett starkare samlat grepp om krishanteringen genom att koppla ihop utvecklingssamarbete och krishantering.

Kriser och krishantering måste ses i ett sammanhang. I planeringen av operationer måste man med hänsyn till varje enskild situation i princip samordna den militära och den civila krishanteringen och räkna med att delta i eftervården genom biståndssamarbete. I planeringen av militär krishantering bör man ha en klar uppfattning om hur man lösgör sig ur en operation. Besluten om deltagande bör fattas för en bestämd tid alltid när den tilltänkta operationen be-

räknas vara kortvarig (omkring ett år). Tidsbestämda beslut om deltagande gör det lättare att planera för militär krishantering på sikt genom att de ger en bättre överblick över när resurser som bundits upp vid olika operationer kan lösgras för nya operationer.

Enligt utskottets mening är det uppenbart att krishanteringen i framtiden kräver mer resurser. Utskottet har systematiskt understrukt (UtUU 3/2004 rd, UtUU 10/2005 rd, UtUB 1/2007 rd, UtUU 3/2007 rd) att anslagen för civil krishantering inte står i rätt proportion till de verkliga behoven.

Utskottet ser positivt på att anslagen för civil krishantering har ökat på senare år, men påpekar att de fortfarande är små i jämförelse med anslagen för militär krishantering. Det som bör göra det lättare att höja anslagen för civil krishantering är att resurserna delvis kan statistikföras som biståndssamarbete och att meningen i vilket fall som helst är att öka anslagen för biståndssamarbete avsevärt. Utskottet betonar ändå att resurser för militär och civil krishantering inte får ställas mot varandra.

Finland har goda möjligheter att bygga ut utbildningen för civil krishantering till ett viktigt kompetensområde också internationellt sett. Krishanteringscentralen i Kuopio ger bra beredskap för att utbilda personal för civil krishantering. Det är viktigt att krishanteringscentralen utvecklas och förstärks, anser utskottet. Försvarsmakten står i begrepp att se över sina egna kurser och sin egen utbildning i krishantering. Genom samarbete mellan krishanteringscentralen i Kuopio och försvarsmaktens internationella centrum kan man göra mycket för att främja en övergripande syn på krishantering i Finland.

Utskottet påpekar om den militära krishanteringen att vårt deltagande till en del går ut på att utveckla en snabbinsatskapacitet och att delta i EU:s stridsgrupper, längre fram eventuellt också NRF. Kostnaderna för beredskapstruppernas utbildning och beredskap finansieras över budgeten för militär krishantering. Det betyder att beredskapstrupperna kan få betydande konsekvenser för annan medverkan på årsnivå. De totala kostnaderna t.ex. för den trupp som ska vara

försatt i beredskap i början av 2008 uppgår enligt redogörelsen till 15,1 miljoner euro, eller lika mycket som de beräknade utgifterna för ISAF-operationen 2008. Finland förbereder sig för två beredskapsperioder inom EU:s stridsgrupp under 2011, och det får betydande konsekvenser för hela verksamheten 2010 (utbildningsperiod) och 2011 (beredskapsperiod samt eventuell operation).

Utrikesutskottet noterar att försvarsmakten arbetar fram ny krishanteringskapacitet utifrån riktlinjerna i statsrådets tidigare säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser. Det ser ut att bli ett problem att samordna marinens och luftvapnets kapacitet för internationella aktiviteter och arméns stegvis breddade kompetensarsenal inom ramen för de årliga anslagen på cirka 100 miljoner euro för pågående operationer och beredskapstruppernas beredskap för militär krishantering.

Utrikesutskottet betonar att deltagandet i militär krishantering bidrar till bättre samarbetskapacitet inom försvaret och ökar det nationella försvarets trovärdighet. För militär krishantering utnyttjas huvudsakligen samma resurser som har reserverats för det nationella försvaret. Den militära krishanteringen och den nationella försvarskapaciteten är försvarsfunktioner som stöder varandra.

Det är viktigt att regeringen i den kommande säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen gör en samlad bedömning av hur resurserna för militär krishantering ska riktas och hur stora de behöver vara.

Allmän bedömning om redogörelsen

Statsrådets redogörelse till riksdagen tar upp tre separata teman kring militär krishantering. Skälen lär ha att göra dels med tidsschemat, dels med att regeringen velat ge riksdagen en möjlighet till en samlad behandling av frågor kring militär krishantering. Utrikesutskottet uppskattar regeringens ambition att ge riksdagen en samlad uppfattning om planerna för utveckling av den militära krishanteringen, men påpekar att det skulle ha krävt att alla planerade ändringar i ope-

rationer och faktorer kring utveckling av krishanteringskapaciteten tas med i redogörelsen.

Utrikesutskottet omfattar försvarsutskottets syn i utlåtande FsUU 5/2007 rd att det inte är meningsfullt att militära krishanteringsfrågor som inte har något samband med varandra behandlas i samma redogörelse. Utskottet menar att besluten om militär krishantering bör vara så klara som möjligt och påminner att riksdagen har det politiska ansvaret för konsekvenserna av besluten. Redogörelsen om hög beredskap för EU-stridsgruppen bör för klarhetens skull häfter behandlas som en separat redogörelse.

Redogörelsen är teknisk till sin natur. Det skulle ha bidragit till ett mer samlat grepp, om regeringens mål för utveckling av den militära krishanteringen och en politisk lägesbedömning av varje operation hade tagits med.

Det behövs långsiktig planering för att man ska klara av de ökade kostnaderna för militär krishantering och utveckla beredskapstrupper och andra försvarsgrenars krishanteringskapacitet. Framtida åtaganden som man redan nu har vetskap om, t.ex. utbildnings- och beredskapsperioder för EU-stridsgrupper, bör om möjligt beaktas i planeringen av den övriga verksamheten. Det är viktigt att utrikesutskottet får en redogörelse för de översikter över militära krishanteringsoperationer som årligen utarbetas för behandling av republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott för att utrikesutskottet ska vara på det klara med hur operationerna utvecklas och med tilltänkta omläggningar av verksamheten. Halvårsöversikterna bör innehålla en lägesbedömning med en gemensam tväradministrativ riskutvärdering av enskilda operationer.

Regeringen kommer med en bedömning av kostnaderna för Finland 2008 av deltagande i de operationer som nämns i redogörelsen. Det framhålls för varje enskild operation att de nuvarande anslagen räcker till för alla beräknade kostnader. På tal om de ekonomiska konsekvenserna påpekar utskottet att redogörelsen inte innehåller någon uppskattning av kostnaderna för de planerade omställningarna i vårt deltagande i operationerna KFOR och Althea, inte heller

för att eventuellt gå med i lufttransportprojektet SAC eller konsekvenserna för kostnaderna för militär krishantering över lag.

Utifrån vad utrikesutskottet har erfarit omfattar det försvarsutskottets bedömning att kostnaderna för medverkan i de operativa utbildnings- och samverkansgrupperna OMLT som ett led i ISAF-operationen sannolikt är helt realistiskt beräknade. Utskottet förmodar att kostnaderna för att delta i operation EUFOR TCHAD/RCA sannolikt ökar mer än beräknat i den takt planeringen av operationen fortskrider och anser att de uppskattade kostnaderna på 10 miljoner euro för den nordiska stridsgruppen inte är realistiska med hänsyn till den finländska militära avdelningens storlek (221 personer) och tunga materiel.

Det är mycket svårt att förutse kriser, och det internationella samfundet ställs gång efter annan i situationer där det måste överväga att starta nya krishanteringsoperationer. Att delta i nya operationer är alltid ett nationellt politiskt beslut. Utrikesutskottet noterar att Finland deltar i militär krishantering med i genomsnitt 100 miljoner euro per år. Finland bör räkna med att kostnaderna stiger, bl.a. för att uppdragen har blivit mer omfattande. Det är viktigt att behovet av extra finansiering görs klart för riksdagen på ett så tidigt stadium som möjligt.

Det nationella beslutsfattandet

Finlands deltagande i internationella militära krishanteringsoperationer regleras i lagen om militär krishantering (211/2006). Enligt 2 § 1 mom. fattas beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering i varje enskilt fall av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Republikens president beslutar utifrån statsrådets förslag också om försättande av en militär avdelning i hög beredskap (beredskapsenhet). Innan statsrådet lägger fram ett förslag till avgörande ska det enligt 3 § höra riksdagen.

Utrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande (UtUB 1/2006 rd) om förslaget till lag om militär krishantering att det var befogat att reger-

ingen, innan den presenterar ett förslag till avgörande för republikens president, hör hela riksdagen genom en redogörelse när vi fattar beslut om deltagande i militärt särskilt krävande operationer eller när vi deltar i en operation som inte bygger på ett bemyndigande från säkerhetsrådet. I övriga fall ska riksdagens utrikesutskott höras. Utskottet såg inget behov av en närmare definition av "särskilt krävande" uppgifter, eftersom riksdagen har politisk prövningsrätt i varje enskilt fall när redogörelseförfarande tillämpas.

Utrikesutskottet betonade i sitt betänkande (UtUB 1/2006 rd) att regeringen i fråga om alla krishanteringsoperationer, när den så finner för gott, kan höra hela riksdagen om operationen. Det är helt klart att regeringen kommer att utnyttja denna möjlighet när det finns vägande skäl som talar för det. Även utrikesutskottet kan vid behov föreslå att hela riksdagen ska delta i behandlingen.

I den allmänna motiveringen till regeringens proposition (RP 5/2006 rd) med förslag till lag om militär krishantering konstateras att uppdelningen av operationer i militärt synnerligen krävande och icke-krävande uppdrag lämpligen bör avgöras utifrån prövning av det enskilda fallet. Då kan man beakta inte bara de politiska faktorerna och den nationella beredskapen utan också faktorer som påverkar operationens karaktär, som operationens mål och uppgifter och sättet att genomföra den samt förhållandena på krisområdet, inbegripet en riskbedömning av uppdraget.

Som utrikesutskottet ser det innehåller redogörelsen inte någon tillräckligt utförlig beskrivning av utrikesministeriets och försvarsministeriets prövning från fall till fall. Med hänsyn till att krishanteringen har blivit mer krävande och riskerna större, behöver de förvaltningsspecifika bedömningarna av kraven och riskerna i nya operationer samordnas.

Finlands deltagande i ISAF-operationen (International Security Assistance Force in Afghanistan) i Afghanistan

Situationen i Afghanistan

Utrikesutskottet framhöll i sitt betänkande om regeringens åtgärdsberättelse för 2006 att läget i Afghanistan kräver en helhetsanalys och bad regeringen lämna en utredning om det till utrikesutskottet eller en redogörelse till riksdagen (UtUB 1/2007 rd). Utskottet har hört att det kommer att få en helhetsanalys av frågan från statsrådet. Den del av redogörelsen som gäller Afghanistan omfattar Finlands deltagande i operation ISAF under Natos ledning.

Redogörelsen hävdar att den ekonomiska och politiska utvecklingen i Afghanistan bromsas upp av utbredd korruption, narkotikaekonomin och fortsatta väpnade insatser mot civilbefolkningen, myndigheterna och representanter för det internationella samfundet. President Hamid Karzai har alltså en relativt stabil ställning som statsöverhuvud och har ett förhållandevis brett förtroende över de etniska gränserna. Det har också skett en viss positiv utveckling i Afghanistan, ekonomin växer, uppskattningsvis 80 procent av befolkningen omfattas av den basala hälso- och sjukvården, barndödligheten har sjunkit och flyktingar har börjat flytta tillbaka.

Säkerhetssituationen i Afghanistan har försämrats under 2007. Trots att kriget i Afghanistan är riktat mot talibankrigarna, har det växande antalet civila offer ökat den lokala befolkningens motstånd mot operationerna ISAF och OEF. Därför bör de internationella truppernas metoder granskas kritiskt, även om utskottet mycket väl förstår att trupperna behöver skydda sig själva. Det anser att Finland vid ISAF-möten mellan de länder som ställer fram trupper bör uppmärksamma frågan att undvika civila offer. Talibanrörelsen är inte enhetlig och därför bör det internationella samfundet ge sitt starka stöd åt den afghanska regeringens planer på att inleda förhandlingar med moderata talibaner. Man beräknar att Talibanrörelsen fortsatt kommer att vara koncentrerad till de områden i landets södra och östra delar där rörelsen uppstått och

anamma allt fler drag av terroristisk och asymmetrisk krigföring. Samtidigt spelar krigare som kommer från områden utanför Afghanistan en allt större roll i olika räder.

Enligt redogörelsen är det största hotet för stabiliteten i Afghanistan under den närmaste framtiden den fortsatta väpnade aktiviteten. Motståndsgupper, klanhövdingar och kriminella element som stöds inte minst av narkotikaekonomin försvårar för centralmakten att få ordentligt fotfäste och att normalisera förhållandena i landet. Avsaknaden av strukturer för ett organiserat samhälle, eller det faktum att det inte fungerar, och det dagliga våldet undergräver medborgarnas tro på centralförvaltningen och fördröjer en normalisering av samhället. Utskottet uppmärksammar att den instabila situationen har spritt sig över gränsen till Pakistan, där det på grund av den interna instabiliteten snabbt har uppstått ett stödområde för terrorism.

Syftet med den militära närvaron är att stabilisera säkerhetssituationen i Afghanistan för att landet ska få utvecklas under fredliga former. För att säkerhetssituationen ska bli bättre måste det till en effektivare politisk process mellan motståndsgруппerna och centralförvaltningen. Det går inte att lösa krisen i Afghanistan med militära medel, men det behövs militär krishantering för att bereda mark för en hållbar lösning på krisen och det kan bl.a. ske genom civil krishantering och utvecklingssamarbete. Utskottet omfattar försvarsutskottets åsikt i utlåtande FsUU 5/2007 rd att det är ett långtidsprojekt att stödja Afghanistan och att det internationella samfundet bör engagera sig i det på så bred basis som möjligt. Samarbete mellan olika aktörer och en effektiv samordning och ett ömsesidigt utnyttjande av krishanteringsinstrument och utvecklingsbistånd är det enda sättet att hjälpa Afghanistan att utvecklas mot ett stabilare samhälle.

ISAF i Afghanistan

I ISAF deltar 40 länder med en samlad styrka på omkring 40 000 soldater. Den Natoleda operationen fungerar med mandat från FN:s säkerhetsråd. I oktober 2003 utvidgades det till att

omfatta hela landet. ISAF tog över ansvaret för hela det afghanska territoriet i oktober 2006, med uppgift att skapa stabilitet och säkerhet. Vid sidan av ISAF finns den amerikanskledda operationen OEF (Operation Enduring Freedom), som koncentrerar sig på antiterroristiska aktiviteter och utgör en del av en bredare antiterroristisk verksamhet under Förenta staternas ledning.

ISAF verkar med befogenheter enligt kapitel VII i FN-stadgan, m.a.o. har den rätt att tillgripa maktmedel i stor skala för att återställa fred, och den förutsätts utnyttja alla till buds stående medel för att fullgöra sitt uppdrag. Det handlar om ett grundläggande bemyndigande för militära krishanteringsoperationer på 2000-talet, sådant som alla operationer i regel grundar sig på. Operationens uppdrag går ut på att utveckla och stödja den afghanska centralförvaltningen och säkerhetssektorn och att skapa en säker omvärld för bistånd och återuppbyggnad. Operationens viktigaste verksamhetsform just nu är de regionala återuppbyggnadsgrupperna (PRT, Provincial Reconstruction Team, 25 st), men på senare tid har det gjorts betydande extra satsningar på att utveckla den nationella armén och polisen. De operativa utbildnings- och samverkansgrupperna knyter an till dem.

Finlands deltagande i ISAF

Finlands deltagande i operation ISAF har utvidgats och utvecklats stegvis efter nationella politiska riktlinjer. Beslutet om koncentrerings på den regionala återuppbyggnadsgruppen i Mazar-i-Sharif under Sveriges ledning fattades i februari 2007, då man också övervägde alternativet att Finland tar ledningsansvar för PRT. Koncentreringen bedömdes bidra till större effektivitet i Finlands åtgärder och underlätta truppservicen. Man antog att erfarenheterna av koncentrerings skulle möjliggöra för Finland att överväga ledningsansvaret för PRT i Afghanistan längre fram. I samband med beslutet om koncentrerings fattades också ett principbeslut om att utreda möjligheterna att delta i utbildningen av den nationella afghanska försvarsmakten.

PRT i Mazar-i-Sharif omfattar enligt utredning omkring 90 finländska soldater. De övriga

tio tjänstgör i stabsgruppen i Kabul. I PRT är verksamheten koncentrerad på s.k. MOT-grupper (Military Observer Team), som anlitas för att inhämta information, stödja de lokala myndigheterna, förmedla information om gruppernas eget arbete till lokalbefolkningen och för småskalig humanitär verksamhet. I PRT tjänstgör vid sidan av soldater en fyra personers civil expertgrupp som specialiserat sig på att utveckla säkerhetssektorn, två polissambandsmän, en rådgivare för utvecklingssamarbete och en politisk rådgivare. De civila experterna samarbetar med svenska experter.

Redogörelsen utgår från att Finland under de närmaste åren deltar med en lika stor styrka som i dag. Som ett nytt inslag föreslås deltagande i utbildning av den afghanska försvarsmakten genom operativa utbildnings- och samverkansgrupper (OMLT, Operational Mentoring and Liaison Team) och materielbistånd när det gäller icke-dödlig materiel. Enligt redogörelsen kan Finland bygga ut sin medverkan i betydande grad genom att ta ledningsansvaret för PRT. Målet är att lyfta fram en utveckling av säkerhetssektorn som ett led i Finlands deltagande i krishanteringen i Afghanistan.

Operativa utbildnings- och samverkansgrupper

Enligt utredning till utrikesutskottet anses stöd för den afghanska nationella arméns och polisens beredskap vara ett effektivt instrument för att förbättra centralförvaltningens kapacitet att småningom ta över mer ansvar för säkerheten i Afghanistan. För tillfället finns det ett stort behov av fler OMLT-grupper. Nato bedömer att det behövs omkring 50 grupper för att utbilda den nuvarande nationella armén ANA (Afghan National Army), som har en styrka på 30 000 man, men det finns bara 23 grupper. Behovet av OMLT-grupper kommer att öka snabbt inom den närmaste framtiden, för om den nationella armén ska uppnå sitt mål på 70 000 man senast fram till 2010, måste trupper utbildas i snabbare takt. Utskottet omfattar regeringens syn att OMLT-grupperna är ett effektivt sätt att delta i utbildningen av den afghanska försvarsmakten.

Enligt redogörelsen kommer en beredningsgrupp på 2—3 personer att sändas ut under 2007 för att klarlägga möjligheterna till samverkan i OMLT med Tyskland, Sverige och Norge. Avsikten är att bredda verksamheten med hjälp av ett tiotal personer under 2008. Enlig utredning till utrikesutskottet möjliggör OMLT-verksamheten för utbildarna att också delta i den afghanska arméns operativa verksamhet. I norra Afghanistan står OMLT under Tysklands ledning, men tyska soldater deltar inte i stridsaktiviteter. Sverige (4 personer) och Norge (9 personer) har begränsat sitt deltagande i OMLT på samma sätt.

Utrikesutskottet anser att Finlands deltagande i utbildning av den afghanska nationella försvarsmakten är ett motiverat komplement till deltagandet i ISAF. I redogörelsen nämns emellertid inte om regeringen överväger att lägga in en nationell reservation mot deltagande i OMLT, t.ex. att finländska utbildare inte deltar i patrullering inom den afghanska armén eller i operationer utanför utbildningsbaserna. Utskottet anser i likhet med försvarsutskottet (FsUU 5/2007 rd) att det är viktigt med en geografisk begränsning och med klara operativa villkor för Finlands deltagande i OMLT. Det menar att Finland kan sikta in sig på OMLT-uppdrag bara på brigad- eller armékårsnivå, men det får inte omfatta aktiviteter i fält tillsammans med afghanska trupper.

Utskottet kritiserar redogörelsen för bristfälligt förfarande i och med att den inte anger hurdana ändringar regeringen vill ha i Finlands deltagande i operation ISAF. Det hävdar att deltagandet i OMLT måste tolkas som ett slag av väsentlig förändring som planeras i de uppgifter som ålagts en finländsk krishanteringsstyrka som avses i 3 § i lagen om militär krishantering. Redogörelsen kan i den här meningen anses som liktydig med att riksdagen har blivit hörd enligt 3 § 2 mom. i lagen om militär krishantering.

Eventuellt ledningsansvar för en regional återuppbyggnadsgrupp

I redogörelsen konstateras att Finland också kommer att se på möjligheterna till ett starkare

deltagande i PRT. Ett alternativ är att utvidga verksamheten i riktning mot ledningsansvar för PRT. Finland förbereder tillsammans med Sverige och Norge konkreta förslag till krishanteringssamarbete i Afghanistan. Om vi tar över ledningsansvaret för PRT, kräver det betydande extra satsningar på militär och civil personal, en avsevärd ekonomisk extrasatsning på PRT och sannolikt en permanent representation i Kabul, precis som övriga stater med ledaransvar för PRT har. De svåra förhållandena i Afghanistan lyfter också fram betydelsen av en lufttransportkapacitet.

Enligt utrikesutskottets mening är ledaransvaret för PRT ett beaktansvärt alternativ för att utveckla verksamheten, och villkoren måste klarläggas noggrant. Ledaransvar för PRT förutsätter en övergripande utveckling av Finlands aktiviteter och inte minst ökad civil krishantering. Redogörelsen avser inte att söka ett mandat för att ta över ledningsansvaret för PRT eller ett bredare deltagande i PRT. Utrikesutskottet anser att redogörelsen inte innebär att riksdagen skulle ha blivit hörd så som avses i 3 § i lagen om militär krishantering och att regeringen utifrån detta skulle kunna lägga ett förslag till avgörande för republikens president om att Finland ska utvidga sitt deltagande i PRT i betydande grad.

Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsoperation i Tchad och Centralafrikanska republiken (EUFOR TCHAD/RCA)

Operationens syfte och mandat

Europeiska unionen antog den 15 oktober 2007 en gemensam åtgärd för att upprätta en militär EU-insats i Tchad och Centralafrikanska republiken. Genom insatsen vill EU bidra till att förbättra den humanitära situationen och säkerhetsläget i regionen kring Darfur och bereda väg för återuppbyggnad och för flyktingar att återvända. Syftet med EU:s operation EUFOR TCHAD/RCA (nedan insatsen i Tchad) är att stödja FN:s arbete i området och delvis också FN:s och AU:s (African Union) gemensamma

operation i Darfur (UNAMID, United Nations Mission in Darfur).

FN:s säkerhetsråd antog en resolution om insatsen i Tchad den 25 september 2007 (R 1778), dvs. insatsen har mandat från säkerhetsrådet. Genom resolutionen upprättas en multidimensionell internationell närvaro i Tchad och Centralafrikanska republiken i syfte att kontrollera de regionala effekterna av Darfurkonflikten. EU-insatsen genomförs inom ramen för FN och utgör ett led i det internationella samfundets bredare engagemang för att lösa Darfurkonflikten.

Utifrån resolution (1778) ska EU:s militära insats bidra till att skydda civila och framför allt flyktingar i fara, underlätta fri rörlighet för humanitärt bistånd och humanitär personal genom att förbättra säkerheten i insatsområdet och stödja säkerheten i FN-insatsen MINURCAT (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad).

FN-resolutionen bemyndigar EU att vidta alla nödvändiga åtgärder och att efter bästa förmåga utföra sina uppdrag i enlighet med överenskomelse med EU och FN och i samarbete med regeringarna i Tchad och Centralafrikanska republiken. Operationen verkar, precis som operation ISAF i Afghanistan, med mandat enligt kapitel VII i FN-stadgan.

Enligt redogörelsen ska EU-insatsen bestå av max. 4 000 fredsbevarare och pågå i högst 12 månader. Behovet av en eventuell fortsatt FN-ledd insats avgörs under EU-insatsens första halvår.

Utrikesutskottet betonar att konflikterna i området är sammanlänkade. Den militära EU-insatsen i Tchad och Centralafrikanska republiken signalerar EU:s starka engagemang för att lösa krisen i Darfur. Den inre situationen och den bräckliga politiska utvecklingen i Tchad understryker hur viktigt det är att EU-insatsen är opartisk. Syftet är inte att stödja regeringen i Tchad. Enligt utskottets mening bör EU-truppen vara så multinationell som möjligt för att den lokala befolkningen inte ska få uppfattningen att t.ex. de tidigare kolonialmakterna, inte minst Frankrike, använder EU-truppen för sina ambitioner visavi den politiska utvecklingen i området.

Finlands deltagande

Finland har enligt redogörelsen för avsikt att delta i EU-insatsen med en skyddspluton på 30—40 soldater och nödvändiga stöd- och underhållsresurser samt stabsofficerare som sänds till ledningsstaben och den operativa staben. Truppen ska i huvudsak rekryteras bland dem som tjänstgjort i den stridsgrupp som stod i beredskap under förra hälften av 2007. Den finländska militära avdelningen beräknas inte vara större än 60 man.

Finland förbereder ett samarbete med Sverige. Vid utfrågningen av sakkunniga kom det fram att den gemensamma finska och svenska avdelningen eventuellt inlemmas i den franska eller irländska bataljonen eller ställs till kommandörens förfogande i reserven för QRF (Quick Reaction Force). Utskottet anser att ett eventuellt uppdrag i QRF-reserven lämpar sig för en skyddspluton, men uppmärksammar samtidigt att risknivån är högre i reservuppdraget, eftersom QRF-reserven ofta också sätts in på sådana uppdrag i operationerna som kräver bruk av maktmedel. Sverige överväger ett sex månaders engagemang i insatsen i Tchad. Om Sverige fattar ett beslut om att delta i sex månader, kan det betyda problem för den finländska avdelningen, som delvis ska stödja sig på den svenska. EU utgår från att insatsen ska vara 12 månader och därför bör regeringen enligt utskottets mening givetvis fastställa en lika lång tid för Finlands deltagande.

Utrikesutskottet omfattar den tolkningen i redogörelsen att insatsen i Tchad är ett militärt krävande krishanteringsuppdrag. Det som gör insatsen krävande är utom de faktorer som lyfts fram i redogörelsen också att den finländska militära avdelningen kommer att placeras i skyddsuppdrag som kräver ständig rörlighet inom insatsområdet och aktivt bruk av militära maktmedel inom ramen för gällande regler för insatsen vid sidan av passivt bruk av maktmedel. Utskottet påpekar att uppfattningen om hur krävande insatsen är preciserades i väsentlig grad i samband med utfrågningen av sakkunniga och poängterar att man i de utredningar och redogö-

relser som avses i krishanteringslagen måste fästa större avseende vid en närmare beskrivning av de uppgifter som är tänkta för finländska trupper.

Det nationella beslutsfattandet

Insatsen i Tchad är ny för Finland. Utifrån 2 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006) fattas beslut om Finlands deltagande i militär krishantering av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Regeringen anser att insatsen i Tchad är ett särskilt krävande krishanteringsuppdrag, och det betyder att den nu måste höra riksdagen genom att lämna en redogörelse i saken innan förslaget till avgörande läggs fram.

Utrikesutskottet framhåller att det avgörande också för Finlands deltagande och beslutsfattande är att Europeiska unionens råd har fattat ett enhälligt beslut om EU-insatserna. När utskottet behandlade krishanteringslagen (UtUB 1/2006 rd) förutsatte det att riksdagen garanteras ett faktiskt inflytande över besluten om operationer i Europeiska unionen. Detta kräver att utrikesutskottet regelbundet får information. Det vill bli hört redan innan kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik fattar beslut om huruvida EU:s åtgärder är nödvändiga eller inte. Utskottet bör kunna formulera sin ståndpunkt innan ett s.k. krishanteringskoncept och en gemensam åtgärd antas i rådet, vilket inte skedde på ett fullt tillfredsställande sätt i detta fall.

Utskottet har erfarit att den långsamma processen med att sammanställa EU-trupper har bromsat upp planeringen av insatsen i Tchad. Därför har en detaljerad beskrivning av truppens uppdrag, storlek, sammansättning och utrustning inte kunnat tas in i redogörelsen. Det är fullt möjligt att bristen på kritiska resurser leder till att EU-insatsen inte kommer i gång förrän under 2008. Utskottet förmodar att när det finns tillgång till exakta uppgifter om Finlands deltagande, kommer det att få ytterligare information om detaljerna. Då bör det också finnas en noggrannare bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av ett deltagande.

Beslut att försätta en finländsk militär avdelning i hög beredskap i Sveriges, Finlands, Estlands, Irlands och Norges gemensamma EU-stridsgrupp för beredskapsperioden 1.1—30.6.2008

Europeiska unionen utvecklas mot en allt starkare säkerhetsgemenskap och det är viktigt att unionen kan agera självständigt i kriser som medlemsstaterna bedömer som viktiga. EU:s snabbinsatskapacitet har förbättrat unionens förmåga till snabb intervention i krissituationer, vilket kan bidra till att hindra att kriser eskalerar. EU:s koncept för en stridsgrupp stöder unionens säkerhetsstrategi. Den innebär att EU åtar sig att öka sitt stöd till FN vid kortvarig krishantering och understryker att FN:s säkerhetsråd har det huvudsakliga ansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Unionens krishanteringsuppdrag har inte ökat i och med att stridsgrupper har inrättats, utan det skapades bara möjligheter till snabbare insatser efter beslut i unionen. Stridsgrupperna ska kunna inleda sitt uppdrag i ett insatsområde inom tio dagar från rådets beslut. Gruppernas uppdrag grundar sig på de s.k. Petersberguppdragen; gemensamma insatser inom avrustning, humanitära uppdrag och räddningsuppdrag, rådgivning och stöd i militära frågor, konfliktförebyggande och fredsbevarande, uppgifter för militära styrkor i krishantering, inklusive fredsskapande insatser och stabilisering efter konflikter.

EU:s stridsgrupper har varit i full beredskap sedan den 1 januari 2007. Finland stod tillsammans med Nederländerna i beredskap mellan den 1 januari och 30 juni 2007 under Tysklands ledning. Statsrådet lämnade i november 2006 en redogörelse till riksdagen om försättande av gruppen Tyskland—Nederländerna—Finland i hög beredskap. Utrikesutskottet noterar att redogörelsen från november 2006 och den del av den nu aktuella redogörelsen som handlar om att försätta en nordisk stridsgrupp i hög beredskap är nästan identiska strukturellt och innehållsligt.

Bedömning av stridsgruppens användning

Redogörelsen utgår från att det i en bedömning av stridsgruppens eventuella användning är

lämpligare att se på EU-stridsgruppernas syfte, karaktär och eventuella uppgifter och vilka faktorer som begränsar verksamhetsmöjligheterna än att utgå från geografiska områden. Utrikesutskottet anser att detta tillnärmningssätt är riktigt och motiverat. Även om uppföljningen av kriser har blivit bättre är det inte möjligt att på förhand ange exakt vilket område eller land en stridsgrupp kommer att sättas in på.

Tröskeln för att engagera stridsgrupper får inte bli för hög och de bör i princip kunna engageras i alla kriser som gruppens prestationskapacitet och insatsens maximala längd (4 månader) enligt konceptet ger realistiska möjligheter till.

Sammanställning av en nordisk stridsgrupp

Den nordiska stridsgruppen under Sveriges ledning omfattar fem länder (Sverige, Finland, Estland, Irland och Norge). Om service- och stödfunktioner räknas med, omfattar gruppen totalt 2 700 soldater. Enligt vad utskottet har erfarit har den nationella rekryteringen och utbildningen av stridsgruppen löpt enligt planerna. Gruppens internationella specialutbildningsavsnitt och gemensamma utbildningsavsnitt har löpt exemplariskt under Sveriges ledning, och gruppen kommer att uppnå full handlingskapacitet före den 1 januari 2008. De finländska avdelningarna fortsätter med utbildningen under beredskapsperioden och deltar också i övningar i Sverige.

Genom medverkan i EU:s stridsgrupper kan de deltagande länderna förbättra sin försvarsmakts kapacitet för krishantering, men också för nationellt försvar. Stridsgrupperna följer i långa stycken standarder och förfaranden som utarbetats inom Nato. EU ordnar inga egna krishanteringsövningar, utan medlemsstaterna tränar upp sina trupper som ska ingå i stridsgrupperna vid nationella och internationella övningar, inbegripet övningar med Nato.

Erfarenheterna både av stridsgruppens beredskapsperiod under Tysklands ledning och av sammanställningen av stridsgruppen under Sveriges ledning har varit positiva för Finland. Utskottet konstaterar att regeringen meddelar att Finland förbereder sig för två beredskapsperio-

der för EU:s stridsgrupper 2011. Medverkan i stridsgrupperna kräver ett långsiktigt samarbete med de övriga länderna i gruppen och att försvarsmakten avsätter adekvata resurser för deltagande i dem.

Det nationella beslutsfattandet

I 2 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006) föreskrivs att republikens president ska besluta om försättande av en militär avdelning i hög beredskap (beredskapsenhet) utifrån statsrådets förslag till avgörande. I 3 § 3 mom. i samma lag föreskrivs att innan ett förslag till avgörande om upprättande av en beredskapsenhet läggs fram, ska statsrådet höra riksdagens utrikesutskott. Utrikesutskottet understryker att regeringen efter eget överbäggande har möjlighet att höra hela riksdagen om alla krishanteringsoperationer.

Den del av den föreliggande redogörelsen som handlar om en EU-stridsgrupp under Sveriges ledning är det slag av redogörelse om upprättande av en beredskapsenhet som avses i 3 § 3 mom. i lagen om militär krishantering, konstaterar utrikesutskottet. Det är viktigt att riksdagen får information också under stridsgruppens beredskapsperiod. Deltagandet i krishantering med en beredskapsenhet enligt 3 § 3 mom. i la-

gen om militär krishantering har ännu inte testats efter det att lagen trädde i kraft. Utrikesutskottet kräver garantier för riksdagens medinflytande när beslut om en insats fattas i Europeiska unionen. Det är motiverat att höra utrikesutskottet i saken redan innan EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik fattar beslut om nödvändiga EU-åtgärder. Utskottet bör ha möjlighet att formulera sin ståndpunkt innan ett krishanteringskoncept och en gemensam åtgärd antas i rådet.

Förslag till beslut

Utrikesutskottet föreslår att riksdagen godkänner

att kommentarerna om redogörelsen framgår av betänkandets motivering. Dessutom förutsätter riksdagen att regeringen kommer med:

- 1. en utredning om Finlands deltagande i militär och civil krishantering 2008,*
- 2. en redogörelse för nuläget för lufttransportprojektet (SAC — Strategic Airlift Capability) och*
- 3. en redogörelse för en översyn av Natos NRF-koncept (Nato Response Force).*

Helsingfors den 30 november 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
vordf. Markku Laukkanen /cent
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Pekka Haavisto /gröna
Eero Heinäluoma /sd
Liisa Jaakonsaari /sd
Antti Kaikkonen /cent (delvis)
Antti Kalliomäki /sd

Katri Komi /cent
Annika Lapintie /vänst
Elisabeth Naucclér /sv
Heikki A. Ollila /saml (delvis)
Aila Paloniemi /cent
Pekka Ravi /saml
Ben Zyskowitz /saml
ers. Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen,
utskottsråd Jukka Salovaara.

RESERVATION

*Motivering***Utvecklingen i Afghanistan**

Vänsterförbundets riksdagsgrupp har redan en längre tid med oro noterat att utvecklingen i Afghanistan inte alls har gått i positiv riktning, dvs. att förhållandena i landet skulle stabiliseras, demokratiska institutioner inrättas, ekonomin repa sig och folkets välbefinnande öka.

Efter det att det totalitära talibanstyret störtades har det visserligen skett en viss positiv utveckling bl.a. i kvinnors villkor, utbildningen och förvaltningen. Talibanstyrets förföljelse av de shiitiska hazererna (omkring 20 procent av befolkningen), som närmast kan ses som ett folkmord, har också upphört.

Men under de två senaste åren har säkerhetsituationen ändå försämrats och de förväntningar som ställts på ISAF förefaller allt svårare att uppfylla. Enligt vissa bedömningar kontrollerar det störtade talibanstyret för tillfället tidvis rentav mer än hälften av landet. Den afghanska regeringens grepp är däremot så svagt att också där talibanerna inte har någon särskilt stark ställning, utmanar andra beväpnade grupper eller brottslingar centralförvaltningen. Det finns inga sådana faktorer inom synhåll som skulle kunna förbättra situationen.

Av de här orsakerna har vänsterförbundets riksdagsgrupp upprepade gånger krävt att regeringen kommer med en redogörelse. Vårt argument är, utom att situationen har försämrats, att operation ISAF har utvidgats från Kabulområdet och nu täcker in hela landet, medan riksdagen gav sitt samtycke till en fredsbevarande operation som bara gällde säkerheten i Kabul och dess närmaste omgivning. I redogörelsen framhålls att "det finländska deltagandet i ISAF-operationen gradvis har utvidgats och utvecklats i enlighet med de nationella politiska linjedragningarna". Men riksdagen, eller rättare sagt riks-

dagens plenum, har inte behandlat de här nationella riktlinjerna.

Redogörelsen ger en kortfattad beskrivning av Afghanistans inre problem. Men det som där helt saknas är en bedömning av varför situationen under de två senaste åren har gått mot det sämre.

Dessutom saknas där helt en analys av situationen i Afghanistans närområden och hur den inverkar på möjligheterna till en positiv utveckling i Afghanistan.

Vi anser att det finns åtminstone följande skäl till den försämrade utvecklingen i Afghanistan:

— I oktober 2001 drog Förenta Staterna igång en operation för att stöta talibanstyret, vilket FN-stadgan gav dem rätt till. Men utan att förbereda sig för situationen efteråt. Jämfört med de fredsbevarande insatserna på Balkan har Förenta staternas OEF-operation (och längre fram ISAF) genomförts med en ganska liten styrka. Återuppbyggnads- och stabiliseringsinsatserna har från första början saknat en tillräckligt hållbar grund.

— Förenta staterna och dess allierade angrep Irak utan mandat från FN:s säkerhetsråd och ockuperade landet. Ockupationen av Irak har bundit upp ockupanternas, framför allt Förenta Staternas men också Storbritanniens, resurser i betydande grad, vilket gjorde ett stort hål i resurserna för att utveckla Afghanistan. Dessutom har ockupationen av Irak inspirerat både till nationalistiskt motstånd i Irak och i ett bredare perspektiv jihadistiska (islamistiska) rörelser i många länder. För islamisterna är talibanernas kamp i Afghanistan, motståndet i Irak och ockupationen av Palestina ett led i samma och gemensamma kamp mellan två världsordningar.

— Konflikten har blivit i allt högre grad gränsöverskridande. Talibanernas baser i Pakistan är skyddade. Vapenförsörjningen och annan försörjning från Pakistan är betydande. Dessutom tjänar Pakistan som rekryteringsbas. Så länge vissa områden i Pakistan erbjuder taliba-

nerna och al-Qaida en fristad lyckas det inte att stabilisera Afghanistan. Den interna instabiliteten i Pakistan försämrar dessutom framtidsutsikterna.

— Man har inte lyckats avväpna krigsherrarnas och stamhövdingarnas väpnade trupper och kriminaliteten är utbredd.

— Framgångarna i Afghanistan låter vänta på sig för att ISAF inte förmår garantera säkerheten i hela landet. I många områden klarar polisen eller försvarsmakten inte av att skydda ens sig själva, för att inte tala om den övriga befolkningen, för lokala krigsherrar, brottslingar eller talibaner. Som en sista utväg har man tagit till flygangrepp med onödigt många civila offer som följd. Osäkerheten hindrar i sin tur återuppbyggnadsarbetet och ökar arbetslösheten och möjligheten att rekrytera grupper som konkurrerar med regeringen.

— Den förlängda konflikten och de dåliga framtidsutsikterna minskar toleransen för ISAF och den afghanska regeringen.

— Inom pathanernas område (ca 40 procent av befolkningen) upplevs ISAF lätt som ockupanter och den afghanska regeringen som icke-representativ, om pathanernas medverkan i beslutsfattandet inte är garanterat och om de ekonomiska framstegen låter vänta på sig. Observera att en betydande befolkning inom samma språk- och kulturkrets är bosatt på den pakistanska sidan. En mera utbredd negativ inställning bland pathanerna på den pakistanska sidan kan dels öka instabiliteten i Pakistan, dels försämr situationen ytterligare i Afghanistan.

— Bland grupper med en traditionell stamkultur kan ISAF:s och biståndsorganisationernas moderniseringar, som förbättringar av kvinnors villkor eller utbildning för barn och inte minst flickor, lätt upplevas som ett hot och väcka motstånd.

En starkare roll för Finland i Afghanistan

Regeringen har inte kunnat visa att vare sig den eller ISAF överlag skulle ha någon uppfattning om vad som kan göras för att nå de ursprungliga målen. Under sådana förhållanden betyder en

ökad militär insats från vår sida närmast att vi deltar i ett företag som på förhand är dömt att misslyckas, om vi inte kan vända trenden.

Därför är det enligt vår mening inte rätt att Finland deltar i några operativa utbildnings- eller samverkansgrupper (OMLT), inte minst om det betyder att finländare deltar i strider på kompani- eller bataljonsnivå. Det är inte heller motiverat att sätta in fler soldater och att ta ledningsansvaret i något område, när vissa viktiga länder som Förenta staterna samtidigt föredrar att rikta in sina resurser på att ockupera Irak framför att främja en stabilisering och återuppbyggnad av Afghanistan. De här länderna har också annars genom sina åtgärder bidragit till ett ökat islamistiskt motstånd.

Däremot är det motiverat att satsa mera på återuppbyggnad, särskilt då på att utveckla den lokala förvaltningen och rättsväsendet.

Hittills har regeringen inte, när den begärt riksdagens samtycke, föreslagit att insatsen ska ha en tidsfrist och att den därefter ska kunna förlängas med nytt samtycke av riksdagen. Riksdagen har inte heller på eget initiativ hittills bestämt någon frist. Men vi anser att riksdagen senast om fyra år måste kunna bedöma om det är meningsfullt för Finland att delta i ISAF.

I det här sammanhanget vill vi påpeka att om Förenta staterna drar ut i krig mot Iran, ser vi inga förutsättningar för att Finland ska kunna fortsätta i ISAF. Nu behövs det åtgärder för att främja stabiliteten i hela Mellanöstern, inte att man undergräver det arbete som vi försöker göra i Afghanistan. Ockupationen av Irak och instabiliteten i Pakistan och Libanon och misären i Palestina underblåser ju redan problemen i området.

Krishanteringsinsatsen i Tchad och Centralafrikanska republiken

Vi tillstyrker krishanteringsinsatsen i Tchad och Centralafrikanska republiken. Det kan också bidra till en lösning av Darfurkonflikten. Men med hänsyn till hur svåra förhållandena i området är, bör riksdagen ha en möjlighet att bedöma framstegen t.ex. om fyra eller fem år. Den lämpliga

formen för detta är en redogörelse från statsrådet. Regeringen kan givetvis visa initiativ redan tidigare, om situationen förändras i betydande grad eller om Finland vill ändra på sin insats och sina åtgärder.

Finlands medverkan i Natos snabbinsatsstyrka

Vi ser det inte som lämpligt att Finland deltar i EU:s stridsgrupp och dessutom i verksamhet som kompletterar Natos snabbinsatsstyrka. Vänsterförbundet ser redan det som ett problem att vi deltar i verksamhet som kompletterar NRF.

Formellt har Finland en möjlighet att låta bli att medverka i insatser som inte kan anses berättigade och acceptabla. Men i praktiken uppkommer det ett moraliskt åtagande som det är svårt att lösgöra sig från. Nu när Finland är med i EU:s stridsgrupp, finns det ingen anledning att bredda deltagandet i Natos snabbinsatsstyrka. Vi hänvisar också till de argument som vi fört fram i ett annat sammanhang (reservation, UtUB 1/2007 rd).

Förslag

Vi föreslår

följande uttalanden i betänkandet (Uttalande 1—4):

Reservationens förslag till uttalanden:

1. Riksdagen förutsätter att Finland inte ökar sin militära närvaro i Afghanistanis-

tan, inte tar ledningsansvar och inte heller deltar i OMLT på kompani- eller bataljonsnivå eller på något annat sätt som förutsätter strid, men att det är redo att delta i återuppbyggnad av landet på annat sätt.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen lämnar en ny redogörelse till riksdagen senast om fyra år, om Finland har för avsikt att delta i militär krishantering i Afghanistan efter 2011. Om situationen försämras i väsentlig grad, ska regeringen omedelbart föra upp saken till behandling i riksdagen i form av en redogörelse.
3. Samtidigt som riksdagen godkänner Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsinsats i Tchad och Centralafrikanska republiken, konstaterar den att förhållandena kan förändras till den grad längre fram att riksdagen måste garanteras rätt att bedöma saken på nytt, och därför förutsätter riksdagen att regeringen lämnar en ny redogörelse om deltagandet, om Finland har för avsikt att fortsatt delta i insatsen efter 2012.
4. Riksdagen förutsätter att regeringen avstår från planerna på stöd för Natos snabbinsatsstyrka (NRF).

Helsingfors den 30 november 2007

Annika Lapintie /vänst
Esko-Juhani Tennilä /vänst