

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 14/2006 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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 november 2006 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 (SRR 8/2006 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FsUU 9/2006 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Kimmo Lähdevirta, utrikesministeriet
- försvarsråd Olli-Pekka Jalonen, försvarsministeriet
- överstelöjtnant Mauri Koskela, Björneborgs brigad.

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 beredskapsenhet läggs fram, ska statsrådet enligt 3 § i lagen höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Finlands deltagande i internationella militära krishanteringsoperationer regleras i lagen om militär krishantering (211/2006). Den föreliggande redogörelsen är den första redogörelse som enligt lagen ska överlämnas till riksdagen innan en finländsk militär avdelning försätts i beredskap.

Utrikesutskottet betonar att det stämmer överens med vår säkerhetspolitiska linje att Finland bär sitt ansvar också för internationell säkerhet och stabilitet. Det är dock inte bara fråga om solidaritet. Om vi deltar i EU:s militära krishantering stärker vi samtidigt vårt eget militära försvar och vår säkerhet. Så som utskottet tidigare har konstaterat kan geografiskt avlägsna konflikter, politisk och ekonomisk instabilitet, terrorattacker och miljökatastrofer påverka situationen också i Finland. Därför måste vi långt utanför vårt lands gränser börja bekämpa hot som också kan gälla oss.

EU håller på att bli en allt starkare säkerhetsgemenskap och det är viktigt att unionen kan agera självständigt i kriser som medlemsländerna anser vara viktiga. Att använda en stridsgrupp utgör inget värde i sig, men alla länder som deltar i stridsgruppen — Tyskland, Nederländerna och Finland — bör ha både politisk och operativ beredskap för en stridsgrupp. Gruppen bör stå i genuin beredskap så att den på tillbörligt sätt kan uppfylla de förväntningar som ställs på den i krishantering. I Finland har stridsgruppens verksamhet politiskt stöd både av regeringen och riksdagen. Finland ska nu försätta sina nationella trupper i beredskap för beredskapsturen den 1 januari 2007 och eventuellt senare fatta beslut om enskilda operationer.

EU:s stridsgrupp och beredskapssystem

EU:s snabbinsatser är nödvändiga för att vi ska kunna ingripa i konflikter. Ett snabbt ingripande

kan förhindra att krisen tillspetsas och får allvarliga humanitära följder. EU har nu en operativ förmåga att ingripa i kriser och katastrofer vars utveckling inte är förutsebar. EU:s stridsgruppskoncept stödjer den europeiska säkerhetsstrategin. I strategin förbinder sig EU att utöka sitt stöd till FN i kortvariga krishanteringssituationer och betonar att FN:s säkerhetsråd har huvudansvaret för att upprätthålla den globala freden och säkerheten.

EU:s stridsgrupper är ett redskap för militär krishantering. Enligt redogörelsen kommer de att befinna sig i så kallad full insatsberedskap från och med den 1 januari 2007. Under det första halvåret 2007 (1 januari—30 juni) är stridsgrupperna bestående av Frankrike och Belgien samt Tyskland, Nederländerna och Finland försatta i beredskap. Under det senare halvåret är stridsgrupperna bestående av Italien, Ungern och Slovenien samt Grekland, Bulgarien, Cypern och Rumänien försatta i beredskap. Om medlemsländerna så beslutar bör EU kunna inleda och verkställa två separata militära krishanteringsoperationer med snabbinsatsstyrkor, vid behov samtidigt. Med hänvisning till försvarsutskottets utlåtande (FsUU 9/2006 rd) framhåller utrikesutskottet att samverkan och samordningen mellan stridsgrupperna bör utvecklas så att samarbetet löper friktionsfritt också i det fall att två operationer pågår samtidigt.

Med undantag för Malta samt Danmark — som på grund av sin reservation inte deltar i EU:s militära krishantering — vidtar alla medlemsländer åtgärder för att delta i upprättandet av stridsgrupper. Också de kommande medlemsländerna Rumänien och Bulgarien deltar, liksom icke-EU-länderna Norge och Turkiet. Det omfattande deltagandet vittnar om medlemslänternas vilja att utveckla samarbetet kring militär krishantering.

Lägesbedömning

Trots att man noga ger akt på hur kriser utvecklas runtom i världen är det mycket svårt — om

inte omöjligt — att förutspå vilka kriser som kommer att utvecklas på ett sådant sätt att unionens militära krishanteringsmekanismer behöver anlitas. Regeringen har därför inte velat komma med någon exakt bedömning av var stridsgruppen kunde sättas in.

Redogörelsen utgår från att ändamålet med stridsgrupperna och avgränsningen av ändamålet i nuläget — då EU inte förbereder något ingrepp i en viss kris — är det enda kriteriet som på något sätt kan göra det möjligt att bedöma var stridsgruppen kommer att sättas in. Utrikesutskottet anser att detta är en riktig och motiverad infallsvinkel. Det är inte rekommendabelt eller ens möjligt att i förväg avgöra var stridsgrupperna geografiskt kommer att sättas in eller i vilket land. Utgångspunkten bör vara att stridsgrupperna kan användas vid alla kriser där deras verksamhet är lämplig. Om det på förhand avgjordes var stridsgrupperna ska sättas in — i den ständigt föränderliga säkerhetssituationen — skulle hela konceptets grundval och därmed handlingsberedskap försämrats. I redogörelsen nämns bl.a. några pågående konflikter i Afrika, men de prioriteras inte i sig och några andra kriser är inte heller uteslutna som föremål för stridsgruppens verksamhet.

Stridsgruppens karaktär och ändamål

Regeringen tar närmast upp operativa synpunkter på EU-stridsgruppens ändamål, karaktär och möjliga uppgifter samt begränsande faktorer. Det är i varje fall klart att beslutet att starta en EU-operation alltid är politiskt. Man måste beakta många andra faktorer också utöver de operativa.

I redogörelsen preciseras att "stridsgrupp" inte syftar på uppgiften utan på styrkans storlek och uppbyggnad. En stridsgrupp omfattar ca 1 500 man, och som militär term avser den en med vissa stödtrupper förstärkt bataljon med förmåga till självständiga insatser. Stridsgrupper kan användas vid militära konflikter såväl som vid naturkatastrofer eller katastrofer som människan förorsakat.

Genom att bilda stridsgrupper utvidgar EU inte sina krishanteringsuppgifter, utan strävar efter att snabbare besluta om operationerna och sätta dem i verket. Stridsgruppen bör kunna påbörja uppgifterna i operationsområdet inom tio dagar efter EU-rådets beslut i saken. Uppgifterna bygger på s.k. preciserade Petersbergsuppgifter: gemensamma insatser inom avvärjning, humanitära uppgifter och räddningsuppgifter, rådgivning och stöd i militära frågor, konfliktförebyggande och fredsbevarande uppgifter, stridsuppgifter vid krishantering, återställande av freden samt stabilisering efter konflikter. EU:s stridsgrupp kan användas antingen som en separat krishanteringsstyrka eller — enligt utredning — sannolikt som en del av en större operation. Utgångspunkten är en tillräckligt exakt fastställd, avgränsad uppgift som är dimensionerad efter stridsgruppens storlek. Det är väsentligt att stridsgruppen kan agera snabbt.

Den begränsade storleken och operationernas maximala längd på fyra månader kringskar i hög grad möjligheterna att utnyttja stridsgrupperna. En bedömning av truppens egen säkerhet i förhållande till den planerade uppgiften är enligt redogörelsen av central betydelse då beslut fattas om en eventuell krishanteringsoperation. Då det gäller avståndet nämner stridsgruppskonceptet ett approximativt planeringsavstånd på 6 000 kilometer från Bryssel.

Utskottet omfattar regeringens åsikt att var och på vilket sätt en stridsgrupp utnyttjas alltid i sista hand är ett politiskt beslut. En viktig bedömningsgrund bör också vara samverkan med andra aktörer för att förebygga och begränsa kriser. EU har nu en snabbinsatsmekanism som lämpar sig för krishantering och som bör användas inom EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitiska verksamhet. I detta sammanhang understryker utskottet vikten av förebyggande verksamhet och civil krishantering. På grund av konflikternas karaktär har den internationella gemenskapen fått ett allt mer framträdande ansvar för att förebygga humanitära katastrofer och skydda civilbefolkningen och de mänskliga rättigheterna.

Den finländska styrkans uppgifter i stridsgruppen

Tyskland fungerar som ramnation för stridsgruppen och de nederländska trupperna svarar för stödfunktioner och utgör stommen i underhållsbataljonen. Den finländska styrkan — sammanlagt ca 160 man — består huvudsakligen av ett skyddskompani. Finländskt manskap har dessutom för stridsgruppen gemensamma rekognoscerings-, sjukvårds-, militärpolis- och stabsuppgifter. Skyddskompaniet har främst till uppgift att bevaka och skydda stridsgruppens ledande förbandsstab samt att skydda stridsgruppens underhållstransporter. Alla uppgifter ovan har finländskt manskap tidigare utfört vid krishanteringsoperationer.

Utrikesutskottet betonar att stridsgruppen bör klara sig också i riskabla situationer, så det är viktigt med specialutbildning och förberedelser. EU:s stridsgrupper följer Nato-standarder och -metoder. Inför deltagandet i stridsgrupperna tränar EU-länderna sina trupper i samband med nationella och internationella övningar, inklusive Natoövningar. Enligt utredning har de deltagande länderna påbörjat sina förberedelser och sin planering med sikte på att stridsgruppen snabbt ska kunna agera. I sitt utlåtande (FsUU 9/2006 rd) behandlar försvarsutskottet stridsgruppens utrustning och utbildning. Enligt försvarsutskottet är det en brist att de tre länderna inte har haft någon gemensam övning, men bedömer att samverkan ändå kommer att löpa utan problem i stridsgruppen. Försvarsutskottet har erfarenhet att den finländska styrkan har hög motivation och är mycket professionell. Utrustningen och den personliga skyddsutrustningen håller bästa möjliga nivå.

Beslut om stridsgruppens operationer

Beslutet att starta en operation fattas enhälligt i EU. Utskottet understryker dock att beslutet om att använda finländska styrkor i beredskap vid EU-ledda stridsgruppsoperationer alltid fattas nationellt. Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt att även om ett FN-mandat inte är en ovillkorlig förutsättning för att en operation ska kun-

na inledas, är utgångspunkten ändå att insatsen antingen bemyndigats av FN:s säkerhetsråd eller görs på begäran av FN eller en underorganisation inom FN. Utrikesutskottet har i omfattande utsträckning behandlat FN-mandatet i sitt betänkande (UtUB 1/2006 rd) om krishanteringslagen. Utskottet kom fram till att ett mandat inte längre är ett absolut villkor för deltagandet i en operation. Nackdelarna med ett FN-mandat som absolut villkor är bl.a. att säkerhetsrådet fattar sina beslut så långsamt och att rådet p.g.a. veto-rätten eventuellt inte klarar av sin huvuduppgift t.ex. för att förhindra en humanitär katastrof. Utskottet påpekade också att militära krishanteringsoperationer genomförs utan säkerhetsrådets mandat bara i undantagsfall och även då i enlighet med principerna och målen i FN:s stadga.

Ett enhälligt beslut av EU-rådet om att använda stridsgruppen vid en viss operation är avgörande också för Finlands deltagande och beslutsfattande. I sitt betänkande (UtUB 1/2006 rd) om krishanteringslagen förutsatte utrikesutskottet att riksdagen garanteras ett faktiskt inflytande i EU:s beslutprocess om operationer som utnyttjar EU:s snabbinsatsförmåga. Detta kräver att utrikesutskottet regelbundet får information under beredskapsperioden. Utskottet anser att regeringens ståndpunkt är motiverad när det gäller att höra utrikesutskottet i saken redan innan kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik fattar beslut om nödvändigheten av en EU-insats. Utskottet bör kunna forma sin ståndpunkt innan rådet antar det s.k. krishanteringskonceptet och en gemensam åtgärd.

Enligt lagen om militär krishantering ska utrikesutskottet alltid höras innan ett beslut om Finlands deltagande fattas. Utrikesutskottet har ansett att denna generella regel är tillräcklig och motiverad. Men så som regeringen konstaterar i sin redogörelse är det också möjligt att förelägga kompletterande redogörelser.

Ekonomiska konsekvenser

Utgifterna för stridsgruppens beredskapstur och övningar samt den eventuella operationen beak-

tas så långt det är möjligt i budgetpropositionen för 2007 — sammanlagt finns det beredskap för utgifter om 14 939 000 euro. För avlöning och träning av stridsgruppen föreslås enligt redogörelsen 7 294 000 euro, varav totalt 3 241 000 euro under försvarsministeriets moment och 4 053 000 euro under utrikesministeriets. För ett eventuellt deltagande i en operation har dessutom 7 645 000 euro reserverats (försvarsministeriet 3 845 000 euro, utrikesministeriet 3 800 000

euro). De slutliga kostnaderna beror på hurdan operationen är och var den genomförs.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda meddelar utrikesutskottet

att utskottet inte har något att anmärka med anledning av redogörelsen.

Helsingfors den 30 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Mari Kiviniemi /cent
medl. Ulla Anttila /gröna
Eva Biaudet /r (osittain)
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Katri Komi /cent
Johannes Koskinen /sd (osittain)
Eero Lankia /cent

Suvi Lindén /saml
Petri Neittaanmäki /cent
Kalevi Olin /sd
Maija Perho /kok (osittain)
Suvi-Anne Siimes /vänst
Jari Vilén /saml
Ben Zyskowitz /saml
ers. Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.

RESERVATION

Motivering

Om en användning av EU:s stridsgrupper kan anses vara godtagbar beror på om operationen har mandat av FN:s säkerhetsråd eller inte.

Förslag

Jag anför att riksdagen i utrikesutskottets betänkande godkänner två uttalanden:

Riksdagen förutsätter att Finland agerar i EU på så sätt att EU:s stridsgrupper endast används i operationer som

godkänts av FN och att Finland deltar i EU:s krishanteringsoperationer endast om de har mandat av FN:s säkerhetsråd.

Riksdagen godkänner inte att Finland deltar i EU:s stridsgrupper om dessa inte har FN-mandat.

Helsingfors den 30 november 2006

Esko-Juhani Tennilä /vänst