

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 19/2001 rd

Statsrådets redogörelse om Finlands deltagande i den militära krishanteringsoperationen (ISAF, International Security Assistance Force) i Afghanistan

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 januari 2002 statsrådets redogörelse om Finlands deltagande i den militära krishanteringsoperationen (ISAF, International Security Assistance Force) i Afghanistan (SRR 5/2001 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja
- försvarsminister Jan-Erik Enestam
- avdelningschef Markus Lyra, utrikesministeriet
- försvarsrådet Juha Harjula, försvarsministeriet
- brigadgeneral Olli-Matti Multamäki
- överstelöjtnant Mauri Koskela
- specialistsjukskötare Leena Kallio.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Som ett led i fredsprocessen i Afghanistan under ledning av FN godkände säkerhetsrådet den 20 december 2001 i sin resolution 1386(2001) att det bildas en säkerhetsstyrka (ISAF, *International Security Assistance Force*) för Afghanistan. Resolutionen kompletterar säkerhetsrådets Bonnnavtal från den 6 december 2001 som FN förhandlade fram med företrädare för folkgrupperna i Afghanistan samt den anknyttande resolutionen 1383(2001) för genomförandet. I en bilaga till Bonnnavtalet anmodade de avtalsslutande parterna säkerhetsrådet att bemyndiga en internationell säkerhetsstyrka för att omgående skickas till Afghanistan.

I resolution 1386(2001) anges vilket uppdrag den multinationella säkerhetsstyrkan kommer att

ha. Den skall bistå interimregeringen i Afghanistan när det gäller att upprätthålla säkerheten i Kabul och dess närområden för att interimregeringen och FN-personalen skall kunna arbeta i en trygg miljö.

I resolutionen framhåller säkerhetsrådet att situationen i Afghanistan fortfarande kan anses vara ett hot mot den internationella freden och säkerheten. Rådet bekräftar att intentionen är att säkerställa att ISAF-styrkan skall kunna fullfölja sitt mandat. Resolutionen grundar sig på kapitel VII i FN:s stadga. Säkerhetsstyrkan har ett mandat på sex månader. Vidare framhåller säkerhetsrådet i resolutionen att det är afghanerna som ansvarar för säkerheten och för lag och ordning i hela landet. Vidare ger säkerhetsrådet

bland annat sitt stöd till internationella åtgärder för att utrota terrorism och betonar att alla grupper i Afghanistan skall respektera konventionerna om de mänskliga rättigheterna, inbegripet kvinnors rättigheter och internationell humanitär rätt.

ISAF leds av Storbritannien. Den 19 december 2001 bekräftade Storbritannien för FN:s generalsekreterare att landet accepterar uppdraget för en period på tre månader, högst till den 30 april 2002. Storbritannien har hört sig för om Finland är intresserat av att delta i operationen. ISAF-styrkorna fullgör sitt mandat med stöd av beslutet från säkerhetsrådet och inom ramen för reglerna för användning av maktmedel. Av praktiska skäl måste ISAF:s verksamhet enligt redogörelsen samordnas i Afghanistan med den USA-ledda, separata operationen (*Operation Enduring Freedom*). Detta görs i samarbete med USCENTCOM-staben (*US Central Command*).

Avsikten är att inrätta ett samordningsorgan där USCENTCOM, ISAF och den afghanistanska interimregeringen är representerade, sägs det i redogörelsen. Parterna ingår dessutom ett tekniskt avtal där interimregeringen godkänner ISAF:s säkerhetsuppdrag för att en ny nationell regering på bred bas och med jämlikhet och multietnicitet som bärande principer skall bildas efter den långa och bittra konflikten. Dessutom skall parterna komma överens dels om att ISAF får bestå av marktrupper, flygvapen och marina trupper som sänds ut till operationsområdet av det internationella samfundet, dels om att kommandören för ISAF har befogenhet att i förekommande fall använda tillräckliga maktmedel för att skydda ISAF.

Förutom Finland förbereder sig 12 andra EU-länder (Storbritannien, som leder operationen, Belgien, Danmark, Frankrike, Grekland, Holland, Italien, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike) samt Norge, Nya Zeeland, Rumänien och Turkiet, för att delta i ISAF-styrkorna. Den totala styrkan består av cirka 3 000 man. Förtrupperna förflyttade sig till området den 22 december 2001 då den afghanistanska interimregeringen inledde sin verksamhet. Avsik-

ten är att de övriga styrkorna skall vara framme i mitten av januari eller kort därefter.

Statsrådet understryker att operationen måste förberedas med hänsyn till att förhållandena i Afghanistan är mycket svåra. Det finns ingen fungerande infrastruktur i landet, så något så kallat värdlandsstöd finns inte att få. När det gäller säkerheten bör man beakta risken att utsättas för våldsamheter som pågår mellan olika grupper eller direkta hot mot styrkorna. Dessutom finns det minor och odetonerad ammunition. Också väderförhållandena kan ställa till problem.

Efter ISAF skall en längre fredsbevarande operation inledas (en så kallad Follow-on-operation). Den börjar planeras i januari 2002. Dessutom inleder FN en operation för civil krishantering, UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) i Afghanistan våren 2002. Statsrådet uppger att Finland har för avsikt att delta i operationen genom att sända ut personal.

ISAF-styrkornas befogenheter att använda maktmedel (*Rules of Engagement, ROE*) innebär, enligt redogörelsen, att maktmedel i första hand får användas i självförsvar mot ett anfall eller ett omedelbart förestående anfall. Styrkorna får också använda maktmedel för att fullgöra ett uppdrag som ingår i mandatet. Enligt dokumenten för planeringen av operationen avviker inte befogenheterna för ISAF-styrkorna att använda maktmedel från de bestämmelser som tillämpades på KFOR-styrkorna i Kosovo.

Utrikesförvaltningen och försvarsförvaltningen har samarbetat om förberedelserna inför Finlands deltagande i krishanteringsoperationen i Afghanistan med beaktande av Finlands erfarenheter av krävande fredsbevarande uppdrag i Bosnien-Hercegovina och Kosovo. För operationen har Finland erbjudit en på civilt-militärt samarbete specialiserad CIMIC- och förbindelseofficersavdelning (*CIMIC, Civil-Military Co-operation*) med en total styrka på högst 50 personer. Enligt redogörelsen kan den finländska avdelningen till exempel medverka vid bedömningen av det humanitära läget i samråd med biståndsorganisationerna, samordningen med biståndsorganisationerna, övervakningen av ge-

nomförandet av det militärtekniska avtalet, kontakterna med den interimistiska förvaltningen och de militära parterna samt vid kartläggningen av infrastrukturprojekt. Verksamheten är också av stor betydelse när det gäller att skapa goda relationer till den lokala befolkningen.

Enligt redogörelsen kan ISAF-operationen anses uppfylla de grundläggande krav som lagen om fredsbevarande verksamhet ställer på Finlands deltagande i fredsbevarande operationer. Kraven är följande:

1. Deltagandet skall basera sig på ett beslut av FN eller OSSE.

2. Operationen skall basera sig på ett avtal eller ett avtalsmässigt tillstånd mellan huvudparterna i konflikten och på ett så omfattande godkännande som möjligt. Dessutom skall operationen bestå av verkställighet och övervakning av avtalet.

3. Maktmedel får användas dels vid självförsvar, om detta är nödvändigt, dels för att säkerställa uppdraget.

4. Operationen får innefatta åtgärder för att tvinga parterna att iakttä avtalet och maktmedel eller hot om maktmedel i samband med detta.

5. Användningen av maktmedel skall anges med tydliga regler. Den grundläggande principen är att användningen av maktmedel skall minimeras och stå i proportion till hotet och situationen.

Finland bör enligt statsrådet ställa in sig på att delta i ISAF-operationen under FN:s hela mandatperiod (sex månader). Men deltagandet kommer att utvärderas tre månader efter att operationen har inletts när Storbritanniens uppdrag att leda operationen upphör.

Enligt Finlands preliminära nationella kostnadsförslag uppgår kostnaderna för att bilda och stationera en styrka till 4,7 miljoner euro och underhållskostnaderna för tre månader till cirka 1,3 miljoner euro. I kostnadsförslaget ingår Finlands andel av de gemensamma kostnaderna för operationen och en dagpenning förhöjd med 25 euro som enligt planerna skall betalas till personalen. Enligt planerna skall de gemensamma kostnaderna fördelas mellan de deltagande länderna i proportion till deras styrkor.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1984) reglerar Finlands deltagande i internationella fredsbevarande operationer. Enligt lagen kan Finland delta i militär krishantering och fredsfrämjande som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna (FN) eller Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och som syftar till att upprätthålla internationell fred och säkerhet eller att skydda humanitär biståndsverksamhet samt civilbefolkningen.

Enligt lagen fattar republikens president på framställning av statsrådet beslut om Finlands deltagande. Innan en framställning om uppsättande av fredsbevarande styrka görs skall stats-

rådet enligt 2 § 1 mom. lagen om fredsbevarande verksamhet höra riksdagens utrikesutskott. Om den fredsbevarande styrkans befogenheter att bruka maktmedel skulle komma att bli mera omfattande än vad fredsbevarande i traditionell bemärkelse förutsätter, skall statsrådet enligt 2 § 2 mom. lagen om fredsbevarande verksamhet innan framställning görs höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken, där omfattningen av de befogenheter att bruka maktmedel som gäller en operation specificeras.

ISAF-operationens bakgrund

Terrordåden i Förenta staterna den 11 september 2001 följdes av en omfattande internationell kampanj mot organisationen al-Qaida som organiserat internationell terrorism under skydd av

talibanregimen i Afghanistan. Efter att talibanregimen besegrats kom representanter för de olika befolkningsgrupperna i Afghanistan under ledning av FN i Bonn i december 2001 överens om att bilda en ny interimregim. Denna inledde sin verksamhet i Kabul den 22 december 2001.

Utrikesutskottet omfattar redogörelsens ståndpunkt enligt vilken bildandet av en interimregim i Afghanistan är ett viktigt steg i strävan att efter årtionden av krig återställa lugnet i landet och skapa politisk stabilitet. En nödvändig förutsättning för att förhållandena i Afghanistan normaliseras är att den nationella regimen kan inleda sin verksamhet. För att trygga den interimistiska regeringens arbete finns för närvarande på Afghanistans territorium ISAF-styrkor under Storbritanniens ledning och en separat, av Förenta staterna ledd operation (*Operation Enduring Freedom*). ISAF-styrkornas mandat i Kabul och dess omgivning baserar sig på FN:s säkerhetsråds beslut och styrkorna fullgör de uppdrag som säkerhetsrådet har fastställt. Av praktiska skäl måste ISAF:s verksamhet inom Afghanistans territorium enligt redogörelsen koordineras med den verksamhet som sker inom ramen för den USA-ledda operationen. Utskottet anser att denna koordinering är nödvändig.

FN:s säkerhetsråd har genom resolution 1386 (2001), som baserar sig på artikel VII i FN:s stadga, godkänt att ISAF-styrkan bildas samt beslutat om styrkans uppdrag. Utrikesutskottet konstaterar att operationen därmed uppfyller förutsättningarna i 1 § lagen om fredsbevarande verksamhet till den del det gäller det s.k. mandatet.

Befogenheterna att använda maktmedel

Enligt redogörelsen och den tilläggsutredning som förelagts utskottet avviker principerna för ISAF-styrkans rätt att använda maktmedel inte från de befogenheter som gällde under IFOR/SFOR-operationen i Bosnien eller KFOR-operationen i Kosovo.

ISAF-styrkornas befogenheter att använda maktmedel (Rules of Engagement, ROE) får maktmedel i första hand användas för självför-

svar mot ett anfall eller ett omedelbart förestående anfall. Maktmedel får också användas för att fullgöra ett uppdrag som ingår i mandatet. Befogenheterna att använda maktmedel tillåter omedelbart självförsvar, försvar av personer ur andra enheter och av vänskapligt sinnade trupper samt försvar av sådana personer vilkas säkerhet ISAF-styrkorna uttryckligen har fått i uppdrag att garantera. Dessutom kan också försvar mot omedelbar risk för stöld och förstörelse av t.ex. egendom och objekt som är viktiga eller som har en särskild ställning komma i fråga.

Möjligheterna att använda militära maktmedel begränsas av juridiska, politiska och militära aspekter. Det är alltid skäl att undvika militära maktmedel. I ISAF-operationens maktmedelsbefogenheter konstateras att vid tillgripande av det lindrigaste effektiva maktmedlet skall principen om militär nödvändighet alltid följas och maktmedlen skall stå i proportion till det aktuella hotet.

Utskottet anser att befogenheterna att använda maktmedel är motiverade med beaktande av operationens karaktär och förhållandena i Afghanistan. Utskottet understryker den princip enligt vilken finländska fredsbevarande styrkors deltagande i enskilda konfliktsituationer alltid skall föregås av en noggrann bedömning där personalens säkerhet ingår som ett viktigt element.

Finlands deltagande i ISAF-operationen

Som en följd av att våldsamheter, inbördeskrig och konflikter har pågått i Afghanistan i decennier har landets konstitutionella struktur och förvaltningsstruktur, ekonomi samt övriga samhällsstruktur, såsom hälsovården och undervisningsväsendet, i praktiken fallit samman. Utan betydande internationellt stöd har regimen ytterst begränsade möjligheter att verka. Enligt utskottet illustrerar fallet Afghanistan i praktiken hur en stat, som till följd av raserade strukturer i verkligheten försatts i en s.k. failed state-situation, kan utvecklas till en gynnsam grogrund för terrorism och våldsamma konflikter.

I resolution 1386(2001) konstaterar FN:s säkerhetsråd att situationen i Afghanistan fortfa-

rande kan anses vara ett hot mot den internationella freden och säkerheten. Avtalet mellan FN och Afghanistans interimistiska regim ger det internationella samfundet en möjlighet att göra det lättare för Afghanistan att skapa större stabilitet. Det internationella samfundets koordinerade stöd för fredsprocessen kan enligt utskottet förbättra människors säkerhet och välfärd samt stöda Afghanistans strävanden att utveckla landet till en demokrati som respekterar de mänskliga rättigheterna. Utskottet understryker FN:s viktiga roll i kampen mot terrorism och återuppbyggandet av Afghanistan.

Enligt utskottets uppfattning är Finlands deltagande i fredsprocessen i Afghanistan i linje med en säkerhetspolitik som baserar sig på en odelad och bred säkerhet (jfr utskottets utlåtande UtUU 6/2001 rd om statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse). Utskottet menar dessutom att det är viktigt att FN får i gång sin civilkrishanteringsoperation UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) och påpekar att operationen kan lyckas endast om särskilt avseende fästs vid respekt för kvinnors och barns rättigheter och förbättrande av deras situation. Utskottet understryker att återuppbyggandet av Afghanistan kräver att det internationella samfundet förbinder sig att under en lång tid stödja landet. Utskottet menar att då stödet planeras och genomförs måste avseende fästas vid respekt för de mänskliga rättigheterna och vid att få till stånd en lösning av narkotikaproblemet.

Efter en förfrågan från Storbritannien, som leder ISAF-operationen, har Finland erbjudit en på civilt-militärt samarbete specialiserad CIMIC- och förbindelseofficersavdelning, med en totalstyrka på högst 50 personer. I sitt utlåtande om 2001 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse UtUU 6/2001 rd framhöll utskottet att 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 utgår därför från att CIMIC-verksamheten under Afghanistan-opera-

tionen kommer att spela en viktig roll då det gäller att bygga upp goda och förtroendefulla relationer till lokalbefolkningen, biståndsorganisationerna och andra civila aktörer. Enligt utskottet lämpar sig CIMIC-verksamheten väl för Finland också under eventuella framtida operationer.

Redogörelsen tar inte ställning till den finländska fredsbevararstyrkans rekryteringsbas. Med beaktande av att operationen är krävande och de lokala förhållandena svåra finner utskottet det viktigt att man vid rekryteringen fäster särskilt avseende vid att de som ingår i styrkan har tidigare erfarenhet av fredsbevararuppdrag, och särskilt vid att de är förtrogna med islamsk kultur samt att rekryteringen grundar sig på frivillighet. Utskottet betonar att fredsbevararna under sin utbildning särskilt skall uppmärksammas på kvinnors och barns ställning i Afghanistan.

Enligt redogörelsen uppgår det preliminära kostnadsförslaget för att bilda och stationera en styrka till 4,7 miljoner euro och underhållskostnaderna för tre månader till sammanlagt cirka 1,3 miljoner euro. I kostnadsförslaget ingår Finlands andel av de gemensamma kostnaderna för operationen och en dagpenning förhöjd med 25 euro som enligt planerna skall betalas till personalen. Enligt resolution 1386(2001) svarar de länder som deltar i operationen själva för sina kostnader, varför ovan nämnda belopp skall betalas av Finland. Fredsoperationens kostnader upptas i statsbudgeten under utrikesministeriets huvudtitel.

Då utskottet under riksmötet 2000 behandlade en ändring av lagen om fredsbevarande verksamhet förenade det sig i betänkandet UtUB 4/2000 rd om regeringens inställning till vilka förutsättningar som skall uppfyllas för att Finland skall kunna delta i en fredsbevarande operation. Utskottet konstaterar att dessa förutsättningar har individualiserats i statsrådets redogörelse. Utskottet omfattar redogörelsens konsterande enligt vilket ISAF-styrkans uppgifter kan anses motsvara ovan nämnda förutsättningar. Utskottet anser att Finlands deltagande i fredsbevarande operationer i Afghanistan också i

fortsättningen skall basera sig på den gällande lagen om fredsbevarande verksamhet.

Enligt utrikesutskottets uppfattning är Finlands deltagande i ISAF-operationen förenligt med lagen om fredsbevarande verksamhet och främjar Finlands viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska strävanden. Med hänvisning till redogörelsen konstaterar utskottet att förutsättningarna för Finland att eventuellt deltar i en fortsatt ISAF-operation och därefter i en lång-

siktigare operation behandlas särskilt på det sätt som lagen om fredsbevarande verksamhet förutsätter.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår utrikesutskottet vördsamt

att riksdagen sänder detta betänkande till statsrådet för kännedom.

Helsingfors den 10 januari 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
medl. Ulla Anttila /gröna
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent
Antti Kalliomäki /sd
Bjarne Kallis /kd
Ilkka Kanerva /saml
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Juha Korkea-öja /cent

Outi Ojala /vänst
Kalevi Olin /sd
Hannu Takkula /cent
Martti Tiuri /saml (delvis)
Ben Zyskowitz /saml (delvis)
ers. Kaarina Dromberg /saml
Paula Kokkonen /saml
Kari Myllyniemi /cent
Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Raili Lahnalampi
utskottsrådet Antti Pelttari.