

## UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2010 rd

### Statrådets redogörelse om Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsinsats Eunavfor Atalanta

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 29 september 2010 statrådets redogörelse om Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsinsats Eunavfor Atalanta (SRR 5/2010 rd) till utrikesutskottet för beredning.

##### *Utlåtanden*

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FsUU 10/2010 rd) återges efter betänkandet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- försvarsminister Jyri Häkämies
- enhetschef Helena Partanen och försvarsråd Mari Eteläpää, försvarsministeriet
- kommandör Veli-Pekka Heinonen, Marinstaben
- enhetschef Outi Holopainen och ambassadråd Anne Huhtamäki, utrikesministeriet.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### *Motivering*

##### **Allmänt om redogörelsen**

Redogörelsen handlar om Finlands deltagande med ett fartyg i EU:s militära krishanteringsinsats EUNAVFOR Atalanta vid den somaliska kusten och närliggande havsområden. Denna EU:s första marina krishanteringsinsats inrättades den 10 november 2008 med gemensam åtgärd 2008/851/GUSP, som senare ändrades med rådets beslut (2009/907/GUSP och 2010/437/GUSP). Mandatet bygger på bindande resolutioner som FN:s säkerhetsråd antog 2008 (1814, 1816, 1838, 1846 och 1851) och 2009 (1897). Rådet för utrikes frågor beslutade den 14

juni 2010 att förlänga mandatet till december 2012.

Utrikesutskottet har konsekvent lyft fram behovet av bättre beredning av militära krishanteringsinsatser (UtUB 11/2007 rd, UtUB 3/2009 rd, UtUB 4/2009 rd) för att riksdagen ska få så exakt rättidig information om planerna som möjligt. Utskottet håller med försvarsutskottet (FsUU 10/2010 rd) om att det är bra att redogörelsen innehåller en separat riskanalys med större bredd och djup än de tidigare redogörelserna om militär krishantering. Utskottet har i tidigare sammanhang (UtUB 3/2009 rd, UtUB 11/2007 rd) poängterat hur viktigt det är med en riskanalys med tanke på riksdagsbehandlingen då insatserna klassificeras som militärt synnerligen krä-

vande respektive icke-krävande uppdrag. Regeringen tar i redogörelsen inte ställning till hur krävande insatsen är, men utskottet vidhåller sin tidigare ståndpunkt (UtUB 1/2006 rd) att regeringen i fråga om alla krishanteringsoperationer, när den så finner för gott, kan höra hela riksdagen.

Med tanke på Finlands internationella status är det oroväckande att vår deltagande i militära krishanteringsinsatser krymper till ca 300 soldater vid utgången av 2010 i och med att KFOR-styrkan i Kosovo minskas. Förutom medverkan i EUNAVFOR Atalanta förbereder sig Finland att under första hälften av 2011 sätta in ca 300 soldater i EU:s snabbinsatstyrkors beredskapsjour. Statsrådet utreder möjligheterna att delta med styrkor i FN-ledd militär krishantering från och med senare hälften av 2011. Utskottet understryker nu som tidigare (UtUB 5/2009 rd) att Finland bör göra en adekvat insats i FN-ledda fredsbevarande operationer i enlighet med vår traditionella roll i FN.

Finlands deltagande i militär krishantering måste i den mån det är möjligt planeras med lång framförhållning och utifrån en sammantagen politisk bedömning. Utskottet går närmare in på frågan i sitt betänkande om försättande av en finländsk militär avdelning i hög beredskap. Efter deltagandet i den aktuella insatsen bör man enligt redogörelsen utvärdera möjligheten att medverka i andra rotationer. Redogörelsen är inte i alla delar tydligt skriven, menar utskottet. Utifrån redogörelsen kan beslut fattas bara om ett engångsdeltagande med fartyg i EUNAVFOR Atalanta. Det är viktigt att det görs en noggrann utvärdering av de vunna erfarenheterna, inklusive hur effektiv insatsen varit, och att riksdagen informeras om resultatet, understryker utskottet.

### **Insatsens politiska och operativa ram**

Säkerheten och det humanitära läget i Somalia har försämrats stadigt. Inbördeskrig ledde till att landet började falla sönder 1991 och det har inte funnits någon fungerande centralförvaltning där på närmare tjugo år. Det har skapat en ypperlig grogrund för sjöröveri. Till följd av sjöröveriet

och terrorismkopplingarna har den somaliska krisen utvecklats till en global angelägenhet under de senaste åren. Sjøröveriet har allt mer börjat anta formen av organiserad brottslighet, och piraterna har börjat operera allt längre ut på Indiska oceanen. Detta har påverkat den internationella handeln och säkerhetsläget över lag.

Den interimregering som tillsattes 2005 backas upp av det internationella samfundet och Afrikanska unionens fredsbevarande operation Amisom (African Union Mission in Somalia) som inrättades 2007. Interimsregeringen behåller endast en liten del av huvudstaden Mogadishu men också det bara tack vare Amisom-truppers närvaro. Södra Somalia kontrolleras av den islamistiska organisationen Al-Shabab som stöds av al-Qaida. I Puntland i mellersta Somalia och i Somaliland i norr, som utropat sig självständigt men inte erkänts av det internationella samfundet, är läget lugnare än i söder. Än så länge har de här områdena inte fått något stöd från vare sig interimregeringen eller det internationella samfundet.

Interimsregeringens mandat upphör 2011. Den har inte lyckats främja fredsprocessen enligt avtalet i Djibouti särskilt mycket, trots att den kommit överens om maktfördelning med andra rörelser så som Ahlu Sunna, en motståndsgrupp till Al-shabab. Det som nu är avgörande med tanke på den snara framtiden är om man tillsammans med en moderat opposition lyckas starta upp den fredsprocess som stöds av UNPOS (United Nations Political Office in Somalia). Finland har försökt hjälpa UNPOS att knyta kontakter med grupper utanför fredsavtalet. I det syftet arrangerades i Helsingfors i augusti i år en konferens med somalisk diaspora, där också FN och EU deltog. Det vore också viktigt att en fungerande kontakt kunde etableras mellan interimregeringen och Somaliland och Puntland.

Det humanitära läget i Somalia är uselt. Biståndsorganisationer som WFP (World Food Programme) har tvingat inskränka sin verksamhet i år på grund av försämrad säkerhet. Våren 2010 tvingades WFP retirera från södra Somalia. Organisationen uppger att 2009 omfattades omkring 3,3 miljoner somalier av dess livs-

medelsbistånd. Antalet tros minska till ca 2,5 miljoner 2010. Enligt redogörelsen räknar FN med att i runt tal tre miljoner människor i Somalia är i behov av humanitär hjälp.

Det dåliga säkerhetsläget i Somalia beror delvis på att Afrikanska unionens insats Amisom är underdimensionerad och att målsättningen om en insatsstyrka på 8 000 soldater inte uppnåtts trots de förstärkningar som Afrikanska unionens statsöverhuvuden beslutade om i juni 2010. I Amisoms mandat ingår förutom att försöka stabilisera säkerhetsläget också bl.a. att utveckla den somaliska säkerhetssektorn, men resursbristen har hindrat måluppfyllelsen även på denna punkt.

EU har valt en samordnad strategi för att stabilisera Somalia, där politiska metoder kombineras med krishantering, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Unionen har stött Amisom via Afrikanska fredsfonden. Den beslutade den 25 januari 2010 lansera en militär insats, EUTM (European Union Training Mission), som ska träna upp somaliska säkerhetsstyrkor i Uganda. Finland medverkar med ett team bestående av tre utbildare samt en rådgivare i människorätts- och jämställdhetsfrågor (USP 7/2009 rd, UtUX 1/2010 rd). Dessutom stöder EU reformerna inom den somaliska säkerhetssektorn genom UNDP:s rättsstatsprojekt som bl.a. innefattar polisutbildning i Puntland.

I utvecklingssamarbetet har Europeiska kommissionen och medlemsstaterna åtagit sig att bidra med 215 miljoner euro till stöd för Somalia 2008—2013 med prioriteten lagd på förvaltning, utbildning och landsbygdsutveckling. EU gav ca 45 miljoner euro i humanitärt bistånd till Somalia 2009. Dessutom har EU stött diverse regionala utvecklingsprojekt bl.a. inom rättsväsendet, drog- och brottsbekämpningen och sjöspaningen. Det är angeläget med mer internationell hjälp också för att förbättra gränsbevakningen och öka rättssektorns kapacitet bl.a. genom att utbilda domare och åklagare och genom att förbättra fängelseförhållandena för att de som gör sig skyldiga till sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust ska kunna lagföras och dömas på ett korrekt sätt.

Finland har företrädesvis stött Somalia med humanitär hjälp och bidrag som kanaliserats till icke-statliga organisationer. År 2009 kanaliseras hjälp av detta slag till program på Afrikas horn och direkt till Somalia för mer än 10 miljoner euro. Dessutom har Finland som ovan konstaterats aktivt drivit på den somaliska fredsprocessen.

För att krisen ska kunna lösas på ett hållbart sätt måste det internationella samfundet ha tålamod och utnyttja hela skalan av krishantering, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Det är helt klart att man inte kan undanröja orsaken till sjöröveri med militära medel utan för det krävs insatser för att minska fattigdomen, öka den politiska stabiliteten och skapa en god förvaltning. Observeras bör att det skett vissa förändringar i bedömningen av läget i Somalia. Det har lett till att exempelvis Förenade kungariket och Danmark beslutat öka sitt direkta stöd till Puntland och Somaliland för att effektivare kunna påverka orsaken till sjöröveriet.

### Insatsens mål och uppgifter

Insats EUNAVFOR Atalantas uppgift är att skydda Världslivsmedelsprogrammets (World Food Programme, WFP) livsmedelstransporter till Somalia, att skydda fartyg som rör sig i de somaliska kustvattnen och närliggande havsområden och att förebygga och avvärja sjöröveri och väpnade rån. Dessutom ska Atalanta på begäran från FN:s generalsekreterare från fall till fall ge skydd åt sjötransporter för Amisom.

EU-stater har ställt till insatsens förfogande örlogsfartyg och sjöspaningsflyg som patrullerar på Adenviken och Indiska oceanen. Det är tänkt att Atalanta ska omfatta 6—10 fartyg och 1—3 spaningsflyg åt gången. I uppgiften att bekämpa sjöröveriet har Atalanta sällskap av Nato-insatsen Ocean Shield, den USA-ledda multinationella insatsstyrkan CTF-51 (Combined Maritime Force, CMS) och fartyg från olika länder (bl.a. Ryssland, Kina, Japan och Malaysia). Det internationella aktörssamarbetet har löpt bra.

Atalanta har lyckats i sin primära uppgift, att ge skydd åt humanitära transporter. Insatsen har

i görlig utsträckning också skyddat och eskorterat andra fartyg. Att gripa pirater har inte varit insatsen främsta uppgift. Enligt information till utskottet har man inom ramen för Atalanta gripit 135 personer, av vilka 43 dömts och 79 överförts till Kenya, 11 till Seychellerna och 2 till Spanien för rättegång. I några fall har personer som gripits misstänkta för sjöröveri avväpnats och återbördats till den somaliska kusten.

### Läget i krisområdet och användning av våld

När det gäller aktioner på öppet hav bedömer redogörelsen att Atalanta är förenad med en risk på medelnivå. Det uppges inte finnas något som tyder på attacker mot patrullerande fartyg. Men i hamnarna i området varierar risknivån och kan t.o.m. vara hög.

Enligt 27 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006) har en militärperson som tjänstgör i militär krishantering vid utförandet av tjänstgöringsuppdrag rätt att använda sådana maktmedel som är nödvändiga med tanke på uppdraget. Maktmedel får enligt 2 mom. i samma paragraf användas endast i den omfattning och så länge de är nödvändiga med tanke på uppdraget, står i ett godtagbart förhållande till målsättningen för operationen och stämmer överens med de regler för användning av maktmedel som fastställts för operationen. Dessutom tillåts excess i samband med användningen av maktmedel i vissa fall.

Europeiska unionens råd har antagit regler för våldsanvändning i insats Atalanta. Enligt reglerna kan våld normalt användas vid handhavandet av uppgifter, för att skydda egendom och för att hindra gripna att fly men också med operationschefens tillstånd för att preja ett piratfartyg. I extrema fall får våld tillgripas i dödande syfte för att förhindra en piratattack. Men i alla aktioner måste hänsyn tas till nödvändighetsprincipen, principen om minimalt våld och proportionalitetsprincipen. Alla som deltar i militära krishanteringsuppdrag måste få adekvat utbildning i reglerna för våldsanvändning, understryker utskottet.

### Rättslig ram för insatsen

I sitt yttrande den 20 maj 2009 förutsatte utrikesutskottet att när Finlands medverkan i insatsen med ett eget fartyg prövas ska förfarandena kring utlämnande av gripna pirater för lagföring säkerställas så att de är förenliga med de internationella avtalen om mänskliga rättigheter och 9 § 4 mom. i Finlands grundlag.

Propositionen med förslag till lag om handläggningen av brottmål som gäller personer som i samband med Europeiska unionens militära krishanteringsinsats EUNAVFOR Atalanta misstänks för sjöröveri eller väpnat rån (RP 117/2010 rd) avser att säkerställa att de nationella förfarandena är korrekta på det sätt utrikesutskottet avsett. I den föreslagna lagen föreskrivs det om villkoren för att inleda förundersökning enligt finsk lag och anknytande beslutsförande när Finland överväger om det önskar utöva straffrättslig jurisdiktion. Dessutom finns det i lagen bestämmelser om när en person som gripits på ett finskt fartyg får överföras från insats Atalanta till en stat utanför Europeiska unionen.

Riksdagen remitterade den 8 september 2010 lagförslaget till lagutskottet för beredning. I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet (GrUU 33/2010 rd). Lagutskottet blev klart med sitt betänkande (LaUB 22/2010 rd) den 11 november 2010. Därmed har en ingående bedömning gjorts av de rättsliga frågorna kring ett breddat finländskt deltagande.

EU-staterna, Finland inkluderat, utgår från att det ska vara exceptionellt att åtala personer misstänkta för sjöröveri någon annanstans än i ett land nära insatslandet. För att möjliggöra detta har EU till dags dato ingått avtal om villkoren för överföring av personer misstänkta för sjöröveri eller väpnat rån med Seychellerna och Kenya. Kenya har sagt upp avtalet men har meddelat att landet efter fallspecifik bedömning fortsätter ta emot personer som misstänks för piratdåd. EU har fortsatt sonderingarna rörande avtalsförhandlingar även med Tanzania, Mauritius, Uganda, Sydafrika och Moçambique. EU:s ordförandeland och rådets sekretariat tog hösten 2008 fram ett modellavtal till underlag för för-

handlingarna. I de redan framförhandlade avtalen ingår principen om rättvis rättegång och respekten för de mänskliga rättigheterna. Ur finsk synvinkel utgör avtalen enligt utskottets åsikt en ram som borgar för en rättvis rättegång.

### **Den finländska truppens tilltänkta uppgifter och hur de ska genomföras**

Republikens president fattade den 5 augusti 2008 beslutet att Finland ska delta i insats Atalanta med högst tio personer. För närvarande finns en finsk officer stationerad på det operativa huvudkvarteret i Northwood.

Enligt redogörelsen kommer det att föreslås att Finland utökar sitt deltagande i insatsen med minfartyget Pohjanmaa, en avdelning för fartygskontroll och en nationell stödenhet förlagd till Djibouti. Den finländska krishanteringsstyrkan skulle då uppgå till ca 120 soldater och bestå av såväl stampersonal som reservister (omkring 40 uppgifter). Deltagandet skulle vara tidsbundet och pågå fyra till fem månader och styrkan skulle befinna sig i insatsområdet ungefär tre månader under tiden 1 februari—30 april 2011. Marinen har satt i gång med att göra i ordning och utrusta minfartyget och arrangerat utbildnings- och antagningstillfällen för att rekrytera personal.

Utrikesutskottet tycker det är bra att Finland går starkare in för att stävja konflikterna på den afrikanska kontinenten. Finlands utvecklingspolitiska program och Afrikastrategi har båda som mål att öka Finlands bidrag till somaliska freds- och utvecklingsfrågor. Utskottet poängterar att deltagandet i insats Atalanta bör ses som ett led i denna samlade politik. Med hänsyn till det svåra humanitära läget i Somalia och för att trygga livsmedelstransporterna är det motiverat att vi deltar i insatsen med ett örlogsfartyg, menar utskottet. Marinen har utifrån riktlinjerna i tidigare säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser konsekvent utvecklat sin kapacitet att delta i internationell krishantering. Nato bedömde redan 2006 att minfartyget Pohjanmaa duger att medverka i krishanteringsinsatser. Nu kommer mari-

nen för första gången att delta i ett krishanteringsuppdrag med ett av sina fartyg.

### **Kostnader**

Kostnaderna för Finlands medverkan 2011 uppgår enligt redogörelsen till 6 125 000 euro i utrikesutskottets huvudtitel och 4 450 000 euro i försvarsministeriets huvudtitel. Sammantaget beräknas kostnaderna för operationen bli 11 608 000 euro 2011, rotationsutbildningen inräknad.

Utskottet anser i likhet med försvarsutskottet att insatsen ställer sig ganska dyr i förhållande till sin längd (FsUU 10/2010 rd). Experter hävdar att tillgången på avlösande personal och fartygets sjöduglighet i tropiska förhållanden är faktorer som kan sätta käppar i hjulet för en längre insats. När frågan om deltagande i andra rotationer senare blir aktuell, bör man titta på hur kostnaderna förhåller sig till andra fredsbevarande insatser, menar utskottet.

### **Nationellt beslutsfattande**

Enligt 2 § 1 mom. i lagen om militär krishantering fattas beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering i varje enskilt fall av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande.

När beslut 2008 fattades om Finlands deltagande i insats Atalanta med högst tio personer fick utrikesutskottet en utredning från statsrådet i enlighet med 97 § 1 mom. i grundlagen (USP 26/2008 rd). Utrikesutskottet ansåg i sitt utlåtande det vara motiverat med hänsyn till insatsens syften och utvecklingen av EU:s krishanteringskapacitet att Finland deltar i insatsen.

Enligt 3 § 2 mom. i lagen om militär ska statsrådet höra riksdagen eller riksdagens utrikesutskott i enlighet med 3 § 1 mom., i det fall att väsentliga förändringar i de uppgifter som ålagts en finländsk krishanteringsstyrka planeras under operationens förlopp. Utskottet konstaterar att det sker en väsentlig förändring i den finländska krishanteringsstyrkans uppgifter när Finlands deltagande stärks med en fartygsenhet från

**UtUB 8/2010 rd — SRR 5/2010 rd**

marinen, en fartygskontrollenhet och en nationell stödavdelning.

***Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande***

Riksdagen

*godkänner att finländska styrkor deltar i insatsen.*

Helsingfors den 18 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml  
vordf. Markku Laukkanen /cent  
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml  
Antti Kalliomäki /sd  
Ilkka Kanerva /saml  
Timo Kaunisto /cent  
Kimmo Kiljunen /sd  
Katri Komi /cent  
Johannes Koskinen /sd

Annika Lapintie /vänst  
Elisabeth Naucélér /sv  
Aila Paloniemi /cent  
Pekka Ravi /saml  
Jutta Urpilainen /sd  
Ben Zyskowicz /saml  
ers. Erkki Tuomioja /sd  
Krista Kiuru /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.