

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2010 rd

Statsrådets redogörelse: Försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av EU-stridsgruppen som ställs upp av Sverige, Finland, Estland, Irland och Norge för beredskapsturen 1.1—30.6.2011 samt försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av EU-stridsgruppen som ställs upp av Nederländerna, Finland, Tyskland, Österrike och Litauen för beredskapsturen 1.1—30.6.2011.

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 november 2010 Statsrådets redogörelse till riksdagen: Försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av EU-stridsgruppen som ställs upp av Sverige, Finland, Estland, Irland och Norge för beredskapsturen 1.1—30.6.2011 samt försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av EU-stridsgruppen som ställs upp av Nederländerna, Finland, Tyskland, Österrike och Litauen för beredskapsturen 1.1—30.6.2011 (SRR 8/2010 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FsUU 11/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Jyri Häkämies
- understatssekreterare Jaakko Laajava och biträdande avdelningschef Anu Laamanen, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Janne Kuusela, äldre avdelningsstabsofficer Hannu Ojala och expert Mari Eteläpää, försvarsministeriet.

Samband med andra handlingar

Utskottet har samtidigt behandlat USP 40/2005 rd — kompletterande skrivelse 9. UM 05.10.2010 om Finlands deltagande i internationell krishantering.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Krishantering som en del av Finlands säkerhetspolitik

Det ingår som en väsentlig del av Finlands säkerhetspolitik att vi axlar vårt ansvar för internationell säkerhet och stabilitet. FN och det internationella samfundet prioriterar förebyggande av konflikter och humanitära kriser och snabba insatser för att förbättra säkerheten. Elementen i det övergripande arbetet för att förebygga och hantera kriser är politik för mänskliga rättigheter och utveckling, tidig varning och konfliktförebyggande, militär och civil krishantering och fredsbyggande. Målet att motverka konflikter stöds också genom fredsmäkling, vapenkontroll och utvecklingssamarbete.

Utskottet ser det som viktigt att Finland fortsättningsvis aktivt deltar i internationell krishantering. Det är nödvändigt att Finland vid sidan av militär krishantering befäster utvecklingen av den civila krishanteringens och kopplar greppet om krishanteringens bl.a. genom att förbättra samordningen av de olika verksamhetsformerna. Riktlinjerna för krishanteringens bör utarbetas i intensivt samarbete mellan utrikesministeriet, försvarsministeriet och inrikesministeriet. Ett mer övergripande perspektiv och i synnerhet en bredare uppsättning verktyg för civil krishantering kräver enligt utskottet också att man tar reda på vilka resurser och möjligheter det finns för andra förvaltningsområden och frivilligorganisationer att medverka, så att det går att ingripa mot orsakerna till konflikterna på bredare front.

För att kunna analysera den samlade krishanteringens har utskottet behandlat statsrådets utredning om Finlands deltagande i internationell krishantering (USP 40/2005 rd — kompletterande skrivelse 9. UM 5.10.2010). En utredning lämnas två gånger om året. Det är en koncis översikt över Finlands medverkan i militära såväl som civila krishanteringsuppdrag. I sitt betänkande om Finlands deltagande i EU-operationen Atalanta (UtUB 8/2010 rd) ansåg utskottet

att det med tanke på Finlands internationella status är oroväckande att vårt deltagande i militära krishanteringsinsatser krymper till ca 300 soldater vid utgången av 2010. Under 2011 kommer deltagandet att variera exceptionellt mycket. Prioriteten för militär medverkan är ISAF-operationen i Afghanistan. Under det första halvåret kommer Finland att delta i EU-operationen Atalanta och i beredskapen för de stridsgrupper som behandlas här. Dessutom undersöker statsrådet möjligheterna att under det andra halvåret utvidga vår medverkan med styrkor i FN-ledda fredsbevarande insatser i enlighet med Finlands traditionella roll i FN.

Det är typiskt för krishantering att nya behov plötsligt visar sig, men å andra sidan är pågående operationer ofta långvariga (KFOR) och kan fortsätta längre än väntat, eller så medverkar man regelbundet (EU:s stridsgrupper). En långsiktigare kartering av förutsedd medverkan skulle enligt utskottet ge bättre möjligheter att ur politisk synvinkel analysera Finlands profil och medverkan i krishantering och att bedöma om resurserna kommer att räcka till för nya operationer. Det är positivt att regeringen har vidtagit åtgärder för en bättre övergripande samordning av krishanteringens bl.a. genom att upprätta en krishanteringsstrategi (2009) och grunda en strategisk ledningsgrupp för krishantering. Utskottet anser att det också behövs effektivare politisk styrning för att befästa en konsekvent verksamhet.

Det samlade greppet bör stärkas genom att riksdagen i början av nästa regeringsperiod föreläggs heltäckande linjer för krishanteringsmålen utifrån regeringsprogrammet, anser utskottet. En analys av Finlands deltagande och genomslagskraften bör inte vara begränsad till militära och civila insatser, utan som sagt täcker ett heltäckande linjeval in också t.ex. insatser för mänskliga rättigheter och fredsmäkling. Utskottet har redan tidigare pekat på betydelsen av ett regionalt perspektiv. En övergripande krishantering kan befästas genom att de disponibla resurserna för olika delområden vägs in redan i planeringen.

För Finlands politiska profil är det viktigt att vår medverkan är en heltäckande och konsekvent helhet.

Kostnaderna för krishantering

Utgifterna för militär krishantering har de senaste åren legat på något över 110 miljoner euro i statsbudgeten. I propositionen om statsbudgeten för 2011 är det sammanlagda anslaget för militär krishantering 111,9 miljoner euro. Utskottet påpekar att de allt mer krävande krishanteringsinsatserna har lett till höjda kostnader både för soldater och civila experter. Målområdena är allt mer avlägsna och krävande. Finland förväntas också bidra med allt mer specialiserade styrkor och kapacitet för militär krishantering. Det återspeglar sig i kostnaderna för materiel och underhåll. Enligt den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2009 varierade kostnaderna per fredsbevarare i militärpersonalen beroende på område och uppdrag: från 89 000 euro per år (Bosnien och Hercegovina) till 221 000 euro per år (Tchad).

EU:s beredskapstrupper är en del av Finlands medverkan i militär krishantering och utgifterna för dem täcks med anslagen för utrikesministeriets och försvarsministeriets krishantering. Utgifterna för den nu aktuella beredskapen 2011 kommer enligt uppgift att bli 11,9 miljoner euro, medan de sammanlagda kostnaderna från inrättandet till slutet av beredskapsturen (2009—2011) är 27,8 miljoner euro. Eventuella utgifter för insatser ingår inte. Kostnaderna för beredskapsturen är ungefär 10 procent av utgifterna för militär krishantering 2011. Utskottet påpekar att de höga totala kostnaderna delvis beror på att två beredskapsturer infaller samtidigt.

Enligt den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen (SRR 1/2009 rd) är målet med tanke på ett utvidgat deltagande att göra det möjligt att öka antalet finländska experter som sänds ut på civila krishanteringsuppdrag till en miniminivå på 150 experter. För att höja deltagandet i civil krishantering måste vi sätta in tillräckligt med resurser på att förbättra kapaciteten här hemma. Enligt redogörelsen kräver de ökade kraven på

militär krishantering och upprätthållandet av nuvarande effektivitetsnivå att anslagen för militär krishantering stegvis höjs till 150 miljoner euro på årsnivå. I sitt betänkande (UtUB 5/2009 rd) menade utskottet att redogörelsen inte inbegrep den konkreta operativa strategi som krävs för att de här utvecklingsmålen ska kunna genomföras. Riktlinjerna i den övergripande krishanteringsstrategin som blev klar i slutet av 2009 är också allmänt hållna när det gäller resurserna.

EU:s stridsgrupper

Utskottet ser det som angeläget att EU befäster sin roll som säkerhetsaktör och lägger upp en global strategi bl.a. för sin krishantering. För att målet ska nås måste EU agera självständigt i kriser som medlemsländerna ser som viktiga. Genom att inrätta stridsgrupper gjorde EU det möjligt att snabbt starta insatser efter att besluten har fattats. Stridsgruppen bör enligt konceptet kunna påbörja uppgifterna i operationsområdet inom tio dagar efter EU-rådets beslut i saken. Till uppgifterna hör gemensamma insatser inom avvärjning, humanitära uppgifter och räddningsuppgifter, rådgivning och stöd i militära frågor, konfliktförebyggande och fredsbevarande uppgifter, stridsuppgifter vid krishantering, återställande av freden och stabilisering efter konflikter. Termen stridsgrupp syftar sålunda inte på uppgiften utan på enhetens storlek och struktur.

Enligt redogörelsen har EU-länderna utlovat stridsgrupper för beredskap fram till 2015. Alla medlemsländer är med och utformar stridsgrupperna förutom Malta och Danmark, som på grund av sin reservation inte medverkar i EU:s militära krishantering. Av länderna utanför EU deltar Norge, Turkiet, före detta jugoslaviska republiken Makedonien (FYROM), Kroatien och eventuellt också Ukraina i samarbetet. Också andra organisationer, särskilt Nato, arbetar på sin snabbinsatskapacitet.

Genom att delta i EU:s stridsgrupper får de medverkande länderna möjlighet att höja sin kapacitet för krishantering men också för nationellt försvar. Finland har också i större utsträckning kunnat nyttiggöra sina erfarenheter av sam-

arbetet för utvecklingen av armén. EU:s stridsgrupper följer Natos standarder och metoder. EU ordnar inte övningar för krishanteringsstyrkorna i egen regi, utan medlemsländerna tränar själva sina stridsgruppsstyrkor i samband med nationella och internationella övningar, däribland Natoövningar.

Stridsgruppernas insatser

EU:s stridsgrupper har varit i full beredskap sedan den 1 januari 2007. Finland har hittills deltagit i två beredskapsperioder, 2007 och 2008, inom stridsgrupper under tysk och svensk ledning. Erfarenheterna av samarbetet har huvudsakligen varit positiva. Utskottet understryker betydelsen av långsiktigt samarbete för EU:s krishanteringskapacitet men också för försvarets förmåga att samarbeta och utvecklingen av den nationella försvarskapaciteten. Stridsgruppernas personal har kunnat sättas in i andra krishanteringsoperationer åren efter beredskapsperioden. Familjeskäl och civila yrken gör ändå att arrangemanget inte är helt fritt från problem, för det kan dra ut över sammanlagt 2–2,5 år.

EU har hittills inte använt sin snabbinsatskapacitet (stridsgrupper och civila snabbinsatsgrupper, CRT). Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt, att det ser en risk för att unionsländernas intresse och kapacitet för att ställa fram trupper för stridsgrupperna småningom avtar, om de inte utnyttjas. Utskottet menar att risken är särskilt stor för Finland, som rekryterar en stor del av den personal som deltar i stridsgrupperna bland reservister (UtUB 5/2009 rd).

I EU har medlemsländerna diskuterat ökad användbarhet och flexibilitet för stridsgrupperna. Principerna i frågan godkändes under det svenska ordförandeskapet 2009. Finland har siktat på ett flexiblere förhållningssätt, så att de resurser som används bättre kommer till nytta. Men de 27 medlemsländerna har inte någon politisk samsyn på hur stridsgrupperna ska användas eller på huruvida konceptet ska öppnas.

Utskottet anser att tröskeln för att sätta in stridsgrupper inte får bli för hög och att de i princip bör kunna sändas ut till alla typer av kriser

som de har realistiska möjligheter att hantera med tanke på kapaciteten och den längsta möjliga operationstiden enligt konceptet (4 månader). Det är viktigt att Finland aktivt arbetar i EU för ett flexiblere stridsgruppskoncept, så som försvarsutskottet anser. Utrikesutskottet instämmer med försvarsutskottet i att EU-länderna måste vara beredda att se över baskonceptet som godkändes 2004. Nato har redan utifrån erfarenheter omarbetat sitt koncept för snabbinsatsstyrkor (NRF) som också godkändes i början av 2000-talet (FsUU 11/2010 rd). Här är det kanske också möjligt att analysera och utveckla samordningen av EU:s och Natos snabbinsatsstyrkor. Utskottet förutsätter att riksdagen hålls informerad om hur diskussionen om användbarhet går vidare i EU.

Finlands deltagande

Finland deltar i den svenskledda (1 600) nordiska stridsgruppen med en avdelning på 200 soldater, där stommen utgörs av ett jägarkompani upprättat av marinen. Där medverkar dessutom Norge (150), Estland (50) och Irland (50). I stridsgruppen under holländsk ledning (1 300) bidrar Finland med 100 man i form av en avdelning för specialinsatser. Där medverkar dessutom den förra ledarstaten Tyskland (400) och de nya deltagarländerna Österrike (170) och Litauen (50). Enligt utredning kommer stridsgrupperna att kunna sättas in på alla typer av uppdrag som konceptet tillåter. Utbildningen och övningarna för de finländska trupperna har genomförts som planerat.

Det är exceptionellt att ett land deltar i två beredskapsturer samtidigt. Utskottet ser det som påkallat att Finland försöker upphöra med överlappande beredskap, om vi i framtiden vill vara med i två stridsgrupper.

Beslut om att sätta in stridsgrupperna

EU-beslut om att inleda en stridsgruppsoperation ska godkännas enhälligt av alla medlemsländer. Den stora skillnaden jämfört med andra militära krishanteringsoperationer som EU genomför är att besluten bör fattas snabbare än

vanligt. På unionsplanet inleds ett operationsbeslut när kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (COPS) beslutar att EU-åtgärder behövs och att unionen ska förbereda sig för en stridsgruppsinsats. Principen är att insatsen ska ha FN-mandat. På det nationella planet ska först EU-ministerutskottet och det gemensamma mötet mellan presidenten och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet förberedelsevis behandla ärendet och riksdagens utrikesutskott ska yttra sig.

Följande viktiga fas är när EU:s råd godkänner krishanteringskonceptet och den gemensamma åtgärden för operationen. Enligt stridsgruppskonceptet bör EU besluta om operationsstart inom fem dygn från det att rådet har godkänt krishanteringskonceptet. Styrkorna bör kunna inleda operationen på operationsområdet inom tio dagar efter detta beslut. På det nationella planet ska EU-ministerutskottet och det gemensamma mötet mellan presidenten och det utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet på nytt behandla ärendet innan krishanteringskonceptet behandlas i EU. Då ska också riksdagens utrikesutskott höras på nytt. Under beredskapsperioden ska riksdagen hållas informerad

om alla händelser som kan medföra att stridsgruppen sätts in.

Beslutet om att sätta in beredskapstrupper på EU:s stridsgruppsoperationer är nationellt och regleras i lagen om militär krishantering (211/2006). Utskottet förutsätter att riksdagen tillförsäkras påverkansmöjligheter när EU beslutar om operationer och ser det som motiverat att utrikesutskottet hörs i frågan redan innan EU-kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik fattar beslut om nödvändigheten av en EU-insats. Utskottet bör kunna utforma sin ståndpunkt innan rådet antar det s.k. krishanteringskonceptet och en gemensam åtgärd.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

Riksdagen

har inte något att anmärka på redogörelsen men förutsätter att statsrådet i början av nästa regeringsperiod lämnar riksdagen en övergripande strategi med mål för krishanteringen utifrån regeringsprogrammet.

Helsingfors den 7 december 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
vordf. Markku Laukkanen /cent
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Pekka Haavisto /gröna
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /saml
Tanja Karpela /cent
Katri Komi /cent

Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Elisabeth Naucclér /sv
Aila Paloniemi /cent
Pekka Ravi /saml
Jutta Urpilainen /sd
Ben Zyskiewicz /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.

RESERVATION

Motivering

Det pågår en lång rad konflikter, humanitära kriser och naturkatastrofer där det finns stort behov av hjälp från det internationella samfundet. Många olika aktörer har goda möjligheter att effektivt förebygga kriser. Det rör sig bl.a. om EU:s uppsättning metoder för civil krishantering, FN och dess underorganisationer, olika aktörer inom utvecklingssamarbete och frivilligorganisationer. Problemet är ofta att resurserna inte räcker till.

EU:s stridsgrupper har varit i beredskap sedan 2007 och har slukat hundratals miljoner euro. De har inte satts in på någon operation en enda gång.

Nu föreslås det att Finland ska satsa 11,9 miljoner euro på den här verksamheten nästa år, alltså mer än 10 procent av alla sina utgifter för militär krishantering. Kostnaderna 2009—2011 är 27,8 miljoner euro. Satsningarna på de här stridsgrupperna som ingenting har att göra minskar resurserna för annan, effektivare verksamhet. Detta kan inte vara möjligast effektiva sätt att spendera pengar.

EU:s stridsgrupper är avsedda att vara flexibla men har visat sig vara ett stelt och dyrt koncept som inte fungerar. De har inte kunnat hjälpa behövande. Därför måste det ifrågasättas om det är meningsfullt att överhuvudtaget fortsätta med projektet. Det är inte motiverat att medverka i stridsgrupper bara för att kunna utveckla den nationella försvarskapaciteten. Syftet med krishantering är inte att fungera som en nationell krigsövning.

Finland åtar sig att under sin beredskapsperiod sända ut styrkor till konfliktområden med 10 dagars varsel. Uppdragen går inte bara ut på vanligt fredsbevarande, utan kan också innefatta militär krishantering och återställande av fred. På

senare år har vi sett att sådana uppdrag är förknippade med en risk att bli inblandad i krig någonstans långt borta. Minimivillkoret för finländsk medverkan i alla typer av militära insatser bör också därför vara att dessa har mandat av FN:s säkerhetsråd.

Militär krishantering påverkar i hög grad livet för de människor som lider av konflikter, Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska strategi och genomslagskraft såväl som effektiviteten i fråga om de resurser som går åt. För närvarande intar riksdagen sin ståndpunkt när det är dags att besluta om att försätta styrkor i beredskap. Det är motiverat att riksdagen också är med och beslutar om när styrkor ska sändas ut på uppdrag.

Förslag

Vi föreslår att riksdagen godkänner följande tre uttalanden i utrikesutskottets betänkande:

riksdagen anser att EU:s stridsgrupper inte effektivt har lyckats stödja en fredlig utveckling i konfliktområdena i världen och att det inte i någon betydande grad bidrar till Finlands utrikespolitiska mål att delta i dem. Finland bör här efter arbeta för att EU ska ersätta den här verksamheten med effektivare metoder för civil krishantering och utvecklingssamarbete,

riksdagen förutsätter att Finland så länge som EU:s stridsgrupper finns agerar i EU på så sätt att stridsgrupperna endast används i operationer som har mandat av FN:s säkerhetsråd, och

riksdagen förutsätter att den får inta ståndpunkt också när det är dags att sända ut styrkor på konkreta uppdrag.

Helsingfors den 7 december 2010

Annika Lapintie /vänst
Esko-Juhani Tennilä /vänst