

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2013 rd

Statsrådets utredning (USP): Finlands deltagande i Eunavfor Atalanta-operationen (AVDP-skyddsstyrka)

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Utrikesutskottet fick den 6 februari 2013 med stöd av 97 § 1 mom. i grundlagen en utredning av statsrådet om Finlands deltagande i Eunavfor Atalanta-operationen (AVDP-skyddsstyrka) (USP 1/2013 rd). Den begärda kompletterande utredningen lämnades till utskottet den 6 februari 2013 (USP 1/2013 rd, kompletterande skrivelse 1. UM 06.02.2013).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Anu Laamanen och utrikessekreterare Minna Laajava, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer, kommendör Juhani Karjomaa, försvarsministeriet.

Samband med andra handlingar

På utrikesutskottets begäran har försvarsutskottet lämnat ett utlåtande i ärendet (FsUU 1/2013 rd). Utlåtandet fogas som bilaga till detta utlåtande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Läget i Somalia

Utrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande om Sahel (UtUB 13/2012 rd) att hotbilderna är många och staterna inbördes beroende, vilket innebär att situationen i Nordafrika allt mer direkt får återverkningar på säkerheten och utvecklingen i Europa. Om säkerhetsläget ska stärkas krävs det att också bl.a. demokratin, kvinnornas ställning och en hållbar utveckling stärks, och detta inbegriper skapandet av flera miljoner nya arbetstillfällen och begränsning av

befolkningsökningen, ansåg utskottet. Utskottet efterlyste en förstärkning av civil krishantering, särskilt rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och politisk dialog med beaktande av faktorerna bakom kriserna i Afrika.

Den politiska situationen i Somalia har under det senaste året utvecklats i en positiv riktning. Men situationen är fortsatt bräcklig och det kommer att ta flera år att skapa stabilitet i landet som har genomlevt mer än 20 år av inbördeskrig. Den internationella närvaron måste till för att stabiliteten ska gå att upprätthålla. Säkerhetsläget är fortfarande instabilt. Trots att trupperna inom Afrikanska unionens operation (Amisom, Afri-

can Union Mission in Somalia) och Somalias väpnade styrkor har erövrat områden från extremistgrupperna och striderna i huvudstaden Mogadishu har upphört, är terrorisshotet enligt uppgift fortfarande stort i huvudstaden.

Sjöröveriet är ett verkligt hot mot såväl leveranser av livsmedelsbistånd som handelssjöfarten. Sjörovarnas verksamhet når längre ut från kusten än förr och är baserad på systematisk verksamhet till sjöss. Enligt utredning är sjöröveriets centrala orsak organiserad brottslighet och ekonomiska fördelar. År 2011 statistikfördes 176 angreppsförsök, av vilka 25 lyckades. Lösensummorna beräknas uppgå till ca 160 miljoner euro. År 2012 minskade antalet kapningsförsök till 75. Sedan hungersnöden i Somalia har minskat transporteras det inte längre lika många biståndsförsändelser sjövägen. Utskottet uttryckte i sitt ovan nämnda betänkande sin oro över att EU inte lyckats komma överens om gemensamma riktlinjer för hur man ska förhålla sig till kidnappningar och särskilt till kraven på lösen. Det är angeläget att Finland arbetar för gemensamma riktlinjer i detta avseende.

Utskottet betonar att för att den positiva utvecklingen i Somalia ska kunna förstärkas 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 orsakerna till sjöröveri enbart med krishanteringens medel, utan för det krävs insatser bl.a. för att minska fattigdomen och öka den politiska stabiliteten.

Finland har under de två senaste åren bidragit till utvecklingsinsatserna i området med ca åtta miljoner euro årligen. Merparten av stödet har varit humanitärt bistånd. Utvecklingssamarbetet i området har huvudsakligen kanaliserats via icke-statliga organisationer. De sammanlagt 30 projekt som genomförts har också utnyttjat sakkunskapen inom den somaliska diasporan. Finland har gett Somalia sitt stöd också genom regionala projekt (IOM och Unicef). Utskottet vill framhäva betydelsen av att Finland har gynnat en ökad dialog mellan Somalias traditionella ledare. Utskottet anser det välgrundat att också den militära krishanteringens

medel vid behov används för att stödja utvecklingen i området.

Europeiska unionens strategi för Afrikas horn har satts in för att förstärka de demokratiska strukturerna, främja säkerheten och minska fattigdomen. EU:s första marina krishanteringsinsats, operation Atalanta, som är verksam sedan 2008, är ett led i det internationella samfundets verksamhet för att förbättra säkerhetsläget i Somalia. I Somalias territoriella havsområde och på Indiska oceanen opererar utöver Atalanta bl.a. Nato, Kina, Ryssland och Indien samt Förenta staterna. Rederierna har också utvecklat verksamhetsmodeller mot sjöröveriet.

Finlands deltagande i Eunavfor Atalanta (AVPD-skyddsstyrka)

Utrikesutskottet har konsekvent betonat att det överensstämmer med Finlands säkerhetspolitiska linje att ta ansvar för den internationella säkerheten och stabiliteten. Ändå konstaterar utskottet att Finlands deltagande har minskat betydligt under de senaste tio åren (genomsnittet var 1 629 år 2000 och 349 år 2011). Krishanteringen ska förstärka säkerheten, men också utveckla den nationella kapaciteten. Utrikesutskottet tillstyrkte enhälligt (UtUB 8/2010 rd) att Finland deltar i operation Atalanta med minfartyget Pohjanmaa (1.2—30.4.2011). Utrikesutskottet förutsatte i sitt betänkande att det görs en noggrann utvärdering av de vunna erfarenheterna, inklusive hur effektiv insatsen varit, och att riksdagen informeras om resultatet. Men i den aktuella utredningen konstateras ytterst kortfattat att det var första gången som marinen deltog med ett fartyg i internationell militär krishantering och att erfarenheterna var positiva. Utskottet förutsätter att riksdagen informeras om erfarenheterna av deltagandet med minfartyget Pohjanmaa och om insatsens verkningar i överensstämmelse med det ovan nämnda betänkandet.

Enligt de riktlinjer som fastställdes vid det gemensamma mötet mellan republikens president och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet (TP-UTVA) 2012 ska Finland delta i Eunavfor Atalanta med en självständig skydd-

styrka (AVPD) på högst 25 soldater. Skyddsstyrkan har i uppdrag att skydda Världslivsmedelsprogrammets (World Food Programme, WFP) livsmedelstransporter från avseglingshamnen till destinationshamnen. Deltagandet räcker högst sex månader och förläggs till tiden mellan mars och juli 2013. Vidare ska Finland fortsättningsvis delta i operationen med stabspersonal (högst 10 soldater).

Fartyg har skyddats med hjälp av självständiga skyddsstyrkor inom operation Atalanta sedan slutet av 2011. Enligt försvarsutskottets utlåtande (FsUU 1/2013 rd) har skyddsstyrkorna visat sig vara ett effektivt medel för att avvärja kapningar av enskilda fartyg. Styrkorna består av 12–25 soldater som är med ombord på det fartyg som ska skyddas från avseglingshamnen till destinationshamnen. Huvudsyftet med Atalanta är att trygga att WFP:s fartyg kan leverera livsmedelsbistånd till Somalia. AVPD-styrkorna har inte i uppdrag att utföra fartygsinspektioner eller att spåra och gripa sjörövare. Fartyget *Caroline Scan*, som seglar under Antigua och Barbudas flagg, har haft skyddsstyrkor ombord i omkring ett år. Fartyget har inte råkat ut för situationer som inbegriper gripanden eller våld. Försvarsutskottet anser att Finlands deltagande behövs och fyller sitt syfte med beaktande av vårt långvariga engagemang i Europeiska unionens integrerade verksamhet för stabilisering av Somalia.

Preliminärt beräknas det kosta Finland 4,8 miljoner euro att medverka i insatsen med en självständig skyddsstyrka på högst 25 soldater under sex månader. Utrikesministeriets andel för personal- och utbildningsutgifter är 1,5 miljoner euro och försvarsministeriets andel för materiel- och förvaltningsutgifter 3,3 miljoner euro. Kostnaderna ingår i 2013 års budget.

Finlands utvecklingspolitiska program och Afrikastrategi har båda som mål att öka Finlands stöd för att främja freden och utvecklingen i Somalia. Utrikesutskottet fäster vikt vid att Finland fortsatt ger sitt stöd för att förebygga och stabilisera konflikterna i Afrika och betonar att deltagandet i Atalanta-AVPD ska ses som ett led i denna integrerade strategi.

Riskbedömning och befogenheter att bruka maktmedel

Utrikesutskottet ansåg att regeringens utredning inte var tillräcklig i fråga om riskanalys och befogenheter att bruka maktmedel och fick på begäran en kompletterande utredning (6.2.2013). Enligt utredningen hänger hoten mot den finländska skyddsstyrkan ihop med hälsorisker och säkerhet i situationer där väpnade åtgärder riktar mot det fartyg som ska skyddas. Risknivån uppges vara relativt låg och en utfrågning av sakkunniga ger vid handen att den inte är hög i fartygets avseglings- och destinationshamnar. Skyddsstyrkans varningseldkapacitet kan förebygga eventuella angrepp på fartyget.

AVPD är ett led i operation Atalanta, vars insatsregler har antagits av Europeiska unionens råd. Enligt utredning tillåter insatsreglerna AVPD-styrkorna att bruka maktmedel i tillräcklig utsträckning för att kunna trygga såväl sig själva som det aktuella fartyget. Utskottet noterar att Finland avser att göra ett likadant förbehåll som i samband med minfartyget *Pohjanmaas* deltagande om att personer som grips inte kan föras till länder där dödsstraff kan utdömas.

Enligt 27 § 1 mom. i lagen om militär krishantering 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.

Ett villkor enligt insatsreglerna för Atalanta är att maktmedel endast brukas i rätt proportion till hotet och endast när det är nödvändigt för att operationen ska kunna genomföras. Som en yttersta utväg får våld tillgripas i dödande syfte för att förhindra en sjörövarattack. Men i alla aktioner måste hänsyn tas till nödvändighetsprincipen, principen om minimalt våld och proportionalitetsprincipen enligt humanitär rätt. Alla som deltar i militära krishanteringssupdrag måste få

lämplig utbildning i reglerna för användning av maktmedel, understryker utskottet.

Nationellt beslutsfattande vid krishanteringsinsatser och hörande av riksdagen

Utrikesutskottet har konsekvent betonat behovet av bättre beredning av militära krishanteringsinsatser (UtUB 11/2007 rd, UtUB 3/2009 rd, UtUB 4/2009 rd, UtUU 10/2010 rd och UtUU 2/2011 rd) för att riksdagen ska få så aktuell och exakt information som möjligt om insatserna och tillhörande planer.

Lagen om militär krishantering (211/2006) föreskriver att beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering ska fattas av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Innan ett förslag läggs fram ska statsrådet höra riksdagen antingen genom ett utredningsförfarande eller genom ett redogörelseförfarande beroende på operationens mandat, omfattning och kravnivå. Utrikesutskottet får enligt krishanteringslagen och grundlagen (97 §) ta upp en utredning till debatt i plenum, om utredningen ingår i utskottets behörighet.

Utrikesutskottet vill betona att enligt 3 § 2 mom. i lagen om militär krishantering (nedan kallad krishanteringslagen) 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 berörde frågan bl.a. i samband med indragningen av observatörsoperationen i Syrien (UaVX 11/2012 rd — USP 7/2012 rd), som riksdagen borde ha fått information om vid rätt tidpunkt.

Finlands deltagande i Atalanta-AVPD behandlades preliminärt vid ett gemensamt möte för republikens president och det utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet den 14 juni 2012 och på nytt den 30 november 2012. Utrikesutskottet underrättades om ärendet i samband med krishanteringsöversikten den 5 december 2012. Utredningen enligt krishanteringslagen kom in till utrikesutskottet så sent som den 24 januari 2013.

Att säkerställa ett brett politiskt stöd för Finlands medverkan i krishanteringsinsatser har högsta prioritet för att vår säkerhets- och försvarspolitiska konsensus ska bestå, också med beaktande av hur krävande krishanteringsuppgifterna är. Utrikesutskottet anser det oroväckande att hörandet av riksdagen enligt krishanteringslagen har skötts bristfälligt trots riksdagens upprepade ställningstaganden. Utskottet förutsätter att riksdagen i fortsättningen i tillräckligt god tid underrättas om redogörelser eller utredningar som behövs för insatserna och som föreskrivs i lagen. Liksom i fråga om andra USP-ärenden som kommer in till utskottet kan redogörelserna och utredningarna kompletteras efter behov (med kompletterande skrivelser) bl.a. i fråga om formella framställningar och andra detaljer. Formella faktorer kan inte vara ett hinder för att riksdagen hörs i enlighet med krishanteringslagen. Utskottet påpekar att den ordinarie krishanteringsöversikt som lämnas till utrikesutskottet inte ersätter förfarandet med utredningar om enskilda insatser enligt krishanteringslagen. I likhet med försvarsutskottet betonar utrikesutskottet att avsaknaden av detaljerad information om deltagandet inte får leda till att riksdagen tvingas ta ställning till det politiska beslutet om att delta i sista minuten på grund av faktorer som riksdagen inte kan påverka eller till att riksdagen ställs inför fullbordat faktum.

Utskottet observerar också att innehållet i den aktuella utredningen var bristfälligt i fråga om riskanalys och insatsregler. Utskottet har betonat att utredningar och redogörelser konsekvent ska föras med en separat riskanalys. Det är viktigt för det politiska beslutet om insatsen, inklusive de utsända soldaternas säkerhet och frågor som gäller insatsens måluppfyllelse och verkningar.

Utrikesutskottet har (UtUB 3/2009 rd och UtUB 11/2007 rd) poängterat hur viktig en riskanalys är för riksdagsbehandlingen också när insatserna bedöms som militärt synnerligen krävande respektive icke-krävande uppdrag. Utskottet välkomnar att en sådan bedömning lämnades till riksdagen t.ex. när beslut fattades om minfartyget Pohjanmaas deltagande i Atalanta.

Försvarsutskottet ansåg i sitt utlåtande (FsUU 1/2013) att statsrådet måste se till att riksdagen blir informerad om faktorer som påverkar de militära krishanteringsinsatsernas karaktär, bland annat insatsens mål, uppdrag och genomförandemetod och förhållandena i krisområdet, inbegripet en riskbedömning av uppdraget. I likhet med försvarsutskottet påpekar utrikesutskottet att inte ens den aktuella kompletterade utredningen ger underlag för en entydig definition av skyddsstyrkans uppdrag som militärt icke-krävande. Riksdagen borde ha beretts tillräckligt med tid för en grundlig utredning av bakgrunden till insatsen, särskilt som statsrådet inom ramen för sitt eget beslutsschema i detta avseende kunde ha lämnat ärendet till riksdagen i god tid.

Utrikesutskottet förutsätter att statsrådet vidtar åtgärder för att riksdagen i fortsättningen på tillbörligt sätt kommer att höras i enlighet med krishanteringslagen

så att den för sitt ställningstagande får så detaljerad och aktuell information som möjligt om insatserna och om Finlands deltagande.

Slutsats

Med hänvisning till kommentarerna ovan anser utrikesutskottet att det är viktigt att Finland deltar i Eunavfor Atalantas skyddsstyrkeoperation (AVPD) och tillstyrker deltagandet.

Ställningstagande

Utrikesutskottet anför

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan och

att statsrådet vidtar åtgärder för att riksdagen på tillbörligt sätt höras i enlighet med krishanteringslagen.

Helsingfors den 12 februari 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jouni Backman /sd (delvis)
Christina Gestrin /sv
Ilkka Kanerva /saml
Saara Karhu /sd
Mari Kiviniemi /cent
Katri Komi /cent
Johannes Koskinen /sd

Annika Lapintie /vänst
Maria Lohela /saf
Petteri Orpo /saml
Tom Packalén /saf
Aila Paloniemi /cent
Ben Zyskowitz /saml
ers. Timo Heinonen /saml (delvis)
Miapetra Kumpula-Natri /sd (delvis)
Seppo Kääriäinen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Finska marinen bereder sig för att delta i Eunavfor Atalanta, vars huvuduppdrag är att skydda livsmedelsleveranser till Somalia inom ramen för FN:s världslivsmedelsprogram (WFP). Samtidigt ska den skydda annan fartygstrafik och förebygga sjöröveri i Somalias kustvatten. För Finland innebär deltagandet att en separat skyddsstyrka skickas till Somalias kust. Soldaterna ska vara ombord på fartyget och försvara det mot sjörövarangrepp. Det är första gången Finland sänder ut en självständig skyddsstyrka för krishanteringsuppdrag.

Vi ser ingen motiverad orsak till att Finland ska delta i insatsen. Sjørövare kapar inte livsmedelsfartyg till havs utan låter dem komma i hamn. Där kan rövorna överta lasten och sälja den vidare för att finansiera krigsföringen. Finlands medverkan i operation Atalanta har därför ingen konkret inverkan på inbördeskriget i Somalia. Dessutom har sjöröveriet på senare tid minskat i området, och det beror inte på Atalanta utan främst på att rederierna har utvecklat åtgärder för att skydda sig själva och på att länder som Ryssland och Kina har vidtagit direkta åtgärder mot sjörövarna.

Den riktiga lösningen på problemet med utdelning av livsmedel till nödställda skulle ha varit en omfattande civil operation (till lands och till havs) under ledning av Förenta nationerna, inte en militär krishanteringsoperation under ledning av Europeiska unionen.

Vi anser att finska försvarsmaktens främsta uppdrag är att skydda sitt eget land. Nu kastar man utan betänkligheter bort nästan fem miljoner euro på Atalanta trots att pengarna sannerligen skulle behövas hemmavid. Det krävs t.ex. omedelbara tilläggssatsningar på utbildningen av reservister. Finlands försvar baserar sig på att den allmänna värnplikten ger upphov till en reserv, och vi garanterar att denna reserv har tillräcklig kompetens och utbildningsnivå genom att hålla en hög kvalitet på bevärningsutbildningen och genom att ordna repetitionsövningar regelbundet. Med den mängd reservister vi nu utbildar kan vi knappt ens upprätthålla planerna för kristider i staberna, för att inte tala om att träna upp trupper.

Dessutom bör man komma ihåg att militära operationer alltid innebär risker, och Finland ska inte i onödan utsätta sina soldater för livsfara.

Vidare är vi förvånade över hur regeringen har agerat i fråga om förslagets schemaläggning. Det hade utmärkt väl kunnat bli lämnat till riksdagen redan 2012 utan överflödigt brådska. Nu avkrävs utskottet en än mer brådslande behandling än väntat. Det försvårar en tillräckligt ingående granskning av ärendet och är inte förenligt med ett gott parlamentariskt arbetssätt.

Förslag

Vi föreslår

att utskottet inte tillstyrker att Finland deltar i Eunavfor Atalanta-insatsen.

Helsingfors den 12 februari 2013

Maria Lohela /saf
Timo Soini /saf.