

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2004 rd

Statsrådets redogörelse om Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsoperation i Bosnien-Hercegovina (Althea)

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 september 2004 Statsrådets redogörelse om Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsoperation i Bosnien-Hercegovina (SRR 5/2004 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet lämnat utlåtande (FsUU 3/2004 rd) om

ärendet. Utlåtandet ingår som bilaga till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja
- försvarsminister Seppo Kääriäinen
- avdelningschef Pauli Järvenpää, försvarsmi-
nisteriet
- ambassadråd Hannele Voionmaa, utrikesmi-
nisteriet
- major Kjell Törner, Huvudstaben.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Redogörelsen har lämnats till riksdagen med stöd av 2 § 2 mom. i lagen om fredsbevarande verksamhet och gäller Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsoperation i Bosnien och Hercegovina. I december 2003 bekräftade Europeiska rådet att en krishanteringsoperation kan starta i Bosnien och Hercegovina. I juni 2004 tog Nato beslutet att avsluta den nuvarande SFOR-operationen i Bosnien och Hercegovina. Den 9 juli 2004 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1551(2004) och välkomnade EU:s kommande krishanteringsoperation i Bosnien och Hercegovina.

Operationen Althea startar i december 2004. Till en början kommer den att omfatta en total styrka på cirka 7 000 soldater. Enligt de gällan-

de planerna kommer den totala styrkan enligt redogörelsen att snabbt reduceras till ungefär hälften av den ursprungliga styrkan. Enligt redogörelsen kommer reglerna för användning av maktmedel att läggas upp utifrån EU:s koncept för maktmedel från 2002 och anpassas enligt operationen och omvärlden. Tanken är att EU:s råd ska anta reglerna den 11 oktober 2004.

Finland har för avsikt att delta i operationen med en avdelning på cirka 200 personer avsedd för operativa uppdrag och en genomförandeavdelning bestående av uppskattningsvis 32 personer. Genomförandeavdelningen har ett uppdrag på ungefär ett halvår och ska ha hand om mottagnings- och upprustningsarbete på basen.

Enligt redogörelsen uppgår merkostnaderna för ett finländskt deltagande i operationen Althea till cirka 17,5 miljoner euro netto åren

2004—2005. Kostnaderna har inte budgeterats tidigare.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utrikesutskottet anser det viktigt att Finland deltar i den EU-ledda militära krishanteringsoperationen Althea i Bosnien och Hercegovina.

Allmänt

Finlands deltagande i internationella fredsbevarande operationer regleras i lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1984). 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. Genom FN:s resolution 1551(2004) har mandatet för den pågående SFOR-operationen (Stabilization Force) i Bosnien och Hercegovina förlängts till årets slut och den krishanteringsoperation som startar i december fått ett mandat som preciseras senare i år.

Enligt lagen om fredsbevarande verksamhet är det republikens president som på framställning av statsrådet beslutar om Finlands deltagande. Innan en framställning om uppsättande av en fredsbevarande styrka görs ska statsrådet enligt 2 § 1 mom. höra riksdagens utrikesutskott. Om den fredsbevarande styrkans befogenheter att använda maktmedel skulle komma att bli mer omfattande än vad fredsbevarande i traditionell bemärkelse förutsätter ska statsrådet enligt 2 § 2 mom. innan en framställning görs höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse. I redogörelsen ska statsrådet specificera omfattningen av de befogenheter att bruka maktmedel som gäller operationen.

Bakgrund och karaktär

Enligt redogörelsen har säkerhetsläget i Bosnien och Hercegovina förbättrats, men landet är fortfarande instabilt och det internationella samfundets närvaro är nödvändigt. Operationen Althea som startar i december 2004 i Bosnien och Hercegovina är Europeiska unionens hittills största militära krishanteringsoperation. Tillsammans med den redan pågående polisutbildningsmissionen (EUPM) och observationsmissionen (EUMM) bildar Althea den första övergripande krishanteringsoperationen där både civil krishantering och militära maktmedel ingår. Enligt utskottet är en övergripande civil krishantering mycket motiverad med hänsyn till att läget i Bosnien och Hercegovina fortfarande är instabilt och landet har omfattande samhällsliga problem, till exempel organiserad brottslighet.

Till en början ska cirka 7 000 personer delta i operation Althea, men enligt planerna ska personalstyrkan reduceras till cirka hälften relativt snabbt. Läget på Västra Balkan är fortfarande instabilt och situationen kan försämrats. Det är enligt utskottet ändå befogat att EU-operationen kan ändras kvantitativt och få en annan karaktär i takt med hur läget utvecklas och att den internationella militära närvaron i Bosnien och Hercegovina i mån av möjlighet reduceras som planerat.

EU:s och Natos permanenta samarbetsmekanismer (de s.k. Berlin plus-arrangemangen) tillämpas på Althea. Mekanismerna kommer överlag att vara relativt komplicerade, bl.a. för att det i förhandlingarna till slut inte gick att komma överens om ett gemensamt kommandosystem. Som försvarsutskottet säger i sitt utlåtande (FsUU 3/2004 rd) kan det först i takt med operationen bedömas hur samarbetsmekanismerna

och de militära och politiska elementen i EU:s egen beslutsprocess fungerar.

Trots att Natos SFOR-operation avslutas och ansvaret förs över på EU kommer Natos att ha kvar en stab på cirka 150 personer och ett mindre antal amerikanska soldater. Utrikesutskottet hänvisar till utlåtandet från försvarsutskottet och anser det viktigt att EU och Nato eftersträvar dels att förhandla i förväg, dels att i den praktiska verksamheten försäkra sig om att organisationernas roller och ansvar på operationsområdena läggs fast så tydligt som möjligt.

Regler för användning av maktmedel

Insatsreglerna, alltså reglerna för användning av maktmedel, för operation Althea bygger på EU:s insatskoncept från 2002. Enligt redogörelsen och uppgifter till utskottet kommer reglerna att i allt väsentligt likna reglerna för den pågående SFOR-operationen där också Finland är med. Insatsreglerna stämmer också, enligt vad utskottet har erfarit, överens med reglerna för operationerna Concordia i Makedonien och KFOR i Kosovo. Med hänvisning till inkommen utredning och försvarsutskottets utlåtande framhåller utrikesutskottet att insatsreglerna materiellt sett inte är något problem för Finland. Utskottet påpekar också att en viktig punkt i insatsreglerna är att operationerna ska följa folkrätten.

Detaljerna i insatsreglerna kommer enligt redogörelsen att antas av rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser först den 11 oktober 2004. Utrikesutskottet omfattar försvarsutskottets ståndpunkt i frågan och anser att det i viss mån är problematiskt att riksdagen inte har tillgång till de slutliga insatsreglerna när frågan om Finlands deltagande behandlas.

Framöver bör Finland eftersträva att försäkra sig om att insatsreglerna för planerade operationer är antagna när ett finländskt deltagande be-

handlas i riksdagen. Detta blir enligt utskottet allt viktigare, om EU:s krishanteringsoperationer som planerat sätts in med allt kortare förvarning.

Finlands deltagande

Finland ska enligt avsikt vara en ramnation för den norra multinationella styrkan (Multinational Task Force North) fram till sommaren 2005. Avdelningen har en total styrka på 1 200 personer och enligt uppgifter till utskottet deltar också trupper från tio EU- eller Nato-länder (Irland, Österrike, Polen, Portugal, Sverige, Slovenien, Tjeckien, Turkiet, Grekland och Estland). Utskottet påpekar att ramnationen spelar en viktig roll och har en politisk dignitet samtidigt som uppdraget är ett bevis på förtroende för Finlands engagemang i krishanteringsverksamhet.

Enligt uppgifter till utskottet kommer kostnaderna för operationen 2005 att bakas in i budgeten för nästa år med hjälp av ett kompletteringsförfarande. Med hänvisning till inkommen utredning framhåller utskottet samtidigt att de slutliga kostnaderna för Finland på grund av rollen som ramnation står klara först när kostnaderna har fördelats mellan Finland och de övriga staterna i den norra multinationella truppen. Rent allmänt vill utrikesutskottet också påpeka vikten av större systematik i finansieringen av krishantering och tryggade resurser för att Finland ska kunna delta i oförutsedda operationer.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet

att riksdagen godkänner redogörelsen och att betänkandet sänds till statsrådet för kännedom.

UtUB 10/2004 rd — SRR 5/2004 rd

Helsingfors den 21 september 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
medl. Ulla Anttila /gröna
Jouni Backman /sd
Antero Kekkonen /sd
Katri Komi /cent
Eero Lankia /cent
Suvi Lindén /saml

Kalevi Olin /sd
Aila Paloniemi /cent
Maija Perho /saml
Suvi-Anne Siimes /vänst
Ben Zyskowicz /saml
ers. Mari Kiviniemi /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.