

## UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2009 rd

### Statsrådets redogörelse: Finlands deltagande i FN:s militära krishanteringsoperation i Tchad och Centralafrikanska republiken (United Na- tions Mission in the Central African Republic and Chad, MINURCAT)

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 3 mars 2009 statsrådets redogörelse: Finlands deltagande i FN:s militära krishanteringsoperation i Tchad och Centralafrikanska republiken (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad, MINURCAT) (SRR 2/2009 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att försvarsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet.

##### *Utlåtanden*

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FsUU 2/2009 rd) återges efter betänkandet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- understatssekreterare Markus Lyra och biträdande avdelningschef Anu Laamanen, utrikesministeriet
- ambassadör Anne Sipiläinen, EUE — Finlands ständiga representation i Europeiska unionen
- Finlands militära representant i EU och Nato, generalmajor Juha Kilpiä och överste Juha Pyykönen, huvudstaben.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### *Motivering*

##### **Allmän bedömning av redogörelsen**

Statsrådets redogörelse till riksdagen tar upp frågan om Finlands deltagande i FN:s operation MINURCAT i Tchad och Centralafrikanska republiken (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad, MINURCAT). Utskottet noterar att Finlands deltagande i opera-

tionen har funnits i planerna redan en längre tid. Med hänsyn till detta är den tid som reserverats för behandling av redogörelsen i riksdagen oskäligt kort.

Utrikesutskottet anser att det finns goda argument för Finlands deltagande i operation MINURCAT. Deltagandet i krishantering under FN:s ledning har sjunkit till en mycket låg nivå sedan Finland drog sig ur operation UNIFIL II. Erfarenheterna av samverkan mellan operation

MINURCAT och EU:s operation EUFOR Tchad/RCA har enligt uppgift till utskottet varit positiva. Genom bättre inbördes samarbete mellan internationella organisationer i operationer kan man över lag främja krishantering. I likhet med försvarsutskottet (FsUU 2/2009 rd) noterar utskottet att FN och EU redan tidigare har avtalat om ansvarsöverföring när den EU-ledda operationen Artemis togs över av FN 2003.

Utrikesutskottet har konsekvent lyft fram behovet av bättre beredning av militära krishanteringsoperationer (UtUB 11/2007 rd, UtUB 3/2009 rd) för att riksdagen ska få så exakt rätttidig information om planerna som möjligt. Det fäster sig vid att det av redogörelsen inte går att läsa sig till om regeringen tänker föreslå deltagande i operation MINURCAT för en viss tid. Den informationen borde ha funnits i redogörelsen, eftersom en del av de deltagande länderna har fattat eller har för avsikt att fatta beslut om tidsbestämt deltagande.

Finlands deltagande i militär krishantering bör enligt utrikesutskottets mening i den mån det är möjligt planeras samlat. Man kan överväga en sådan praxis att beslut om deltagande i regel fattas som tidsbestämda och att ett nytt beslut om fortsatt deltagande fattas på det sätt som föreskrivs i lagen om militär krishantering (211/2006).

Deltagandet i operation MINURCAT kan innebära ett engagemang på flera år. Utskottet omfattar försvarsutskottets enhälliga ståndpunkt (FsUU 2/2009 rd) att det på detta stadium är omöjligt att förutse hurdana de verkliga operativa villkoren för den finländska truppen på sikt kommer att vara. Utskottet kräver att grunderna för Finlands deltagande bedöms särskilt varje år och att de planer och beslut som Irland i sin egenskap av ledarnation lägger fram vägs in. Dessutom förväntas regeringen komma med en utredning i saken till utrikesutskottet.

### **Operationens politiska och operativa ram**

Enligt redogörelsen pågår det sedan 2003 en väpnad konflikt i Darfur som också påverkar Sudans grannländer. I december 2008 uppskatta-

des antalet flyktingar i de östra delarna av Tchad till mer än 300 000, till största delen från Darfur, och antalet internflyktingar till 180 000. Det finns misstankar om att Tchad backar upp rebellrörelser i Sudan och Sudan i sin tur rörelser som kämpar mot regeringen i Tchad. Striderna i Darfur har tilltagit under de senaste månaderna. Internationella brottmålsdomstolens (International Criminal Court, ICC) beslut den 4 mars 2009 att utfärda en arresteringsorder för Sudans president al-Bashir kan få negativa återverkningar för säkerhetssituationen i området.

Med FN:s mandat (pl 1778/15.9.2007) har den polisdominerade FN-operationen MINURCAT och EU:s militära krishanteringsoperation EUFOR Tchad/RCA funnits på plats i Tchad och Centralafrikanska republiken sedan 2007. FN:s säkerhetsråd beslutade i januari 2009 (pl 1861/14.01.2009) att operation MINURCAT från den 15 mars 2009 utökas med en stark militär komponent. En del av de EU-länder som deltagit i operation EUFOR Tchad/RCA fortsätter i operation MINURCAT i linje med sina respektive nationella beslut.

Målstyrkan för operation MINURCAT i östliga Tchad och nordöstra delen av Centralafrikanska republiken är 5 200 soldater, 25 förbindelseofficerare, 300 poliser och nödvändigt antal civila experter. Utskottet har erfärut att omkring 3 000 soldater hittills har anmälts för operationen. Det finns fortfarande brister i manskap och operationens lednings- och transportkapacitet.

Av de länder som deltagit i operation EUFOR är enligt redogörelsen Irland, Polen, Frankrike och Österrike samt Ryssland, Kroatien och Albanien beredda att delta i operation MINURCAT. Polen meddelar att landet helt och hållet drar sig ur operationen och Frankrike huvudsakligen efter en övergångsperiod som sträcker sig till slutet av 2009. Sverige drog sig huvudsakligen ur Tchad i oktober 2008 och fortsätter antagligen i MINURCAT bara med stabspersonal. Nya länder som förbereder sig för att gå med är Togo, Ghana, Nepal och Uruguay. Norge meddelar att landet ställer ett fältsjukhus till förfogande i Abéché för ett år.

Irlands deltagande har en avgörande inverkan på Finlands möjligheter att delta. Utrikesutskottet har erfarit att Irland förhandlar med FN om treårig medverkan i operationen, men om fortsatt deltagande fattas varje år ett särskilt nationellt beslut.

Det är motiverat att Finland ökar sitt deltagande i krishantering under FN:s ledning. Finland har för tillfället bara några enstaka militära observatörer i FN-operationer.

### **Operationens mål och uppgifter**

Den utvidgade operationen MINURCAT är inriktad på att förbättra säkerhetssituationen och främja flyktingars möjlighet att återvända samt humanitär verksamhet och återuppbyggnad. I de huvudsakliga uppgifterna ingår att utbilda polisen i Tchad för att förbättra säkerheten för civila och i flyktinglägren, bevaka de mänskliga rättigheterna, utbilda myndigheterna i Tchad och stödja den regionala säkerheten. Operationens regler för användning av maktmedel grundar sig på kapitel VII i FN-stadgan. Mandatet varar 12 månader och enligt praxis i FN är det möjligt att förlänga det med ett år i sänder.

Det krävs en stark civil krishanteringsinsats för att operationens mål ska nås. Den civila krishanteringsberedskapen i MINURCAT kommer inte att förstärkas på detta stadium, noterar utskottet. Europeiska unionen bör göra en fortsatt insats i arbetet med att stabilisera området. Det är viktigt att Finland aktivt är med om att förbättra unionens civila krishanteringsinsats i området. Vid sidan av civil krishantering behövs det en kraftfull satsning på utvecklingssamarbete för att effektivt komma åt orsakerna till konflikten.

### **Förhållandena i krisområdet**

Riskerna med operationen behandlas mycket knapphändigt i redogörelsen. Utskottet omfattar försvarsutskottets syn (FsUU 2/2009 rd) att säkerhetssituationen bör bedömas utgående från att Tchad, Sudan och Centralafrikanska republiken utgör en samlad helhet och att förändringar där får återverkningar för utvecklingen i hela

området. Goz Beida, som finländarna kommer att stationeras i, har utnyttjats som genomgångsområde av tchadiska rebeller i attacker mot Tchads huvudstad N'Djamena.

I MINURCAT:s insatsområde fungerar flera beväpnade grupper som utgör ett hot både mot civila och internationella aktörer. Utskottet instämmer i försvarsutskottets bedömning (FsUU 2/2009 rd) och konstaterar att de direkta beväpnade hoten mot operation MINURCAT inte är sannolika på detta stadium, men ändå möjliga. För risknivåhanteringen är det viktigt att lokala aktörer uppfattar MINURCAT som neutralt.

Enligt utredning till utskottet är operationen på grund av klimatet och den utvecklade infrastrukturen logistiskt mycket krävande. Under regnperioden försvåras de operativa insatserna, och trupprörelser och truppbyten över längre sträckor kan bara göras luftvägen. Den långa regnperioden i det sydliga området innebär en klar risk för truppunderhållet, när man beaktar de usla flygplatserna och vägarna i området och de långa avstånden i Tchad. Den sydliga bataljonen måste kunna räkna med långa avbrott i underhållet under regnperioden. På det hela taget är riskerna med underhållet av hela operationen avsevärda, och under regnperioden (omkring 6 månader) är underhållet av den sydliga bataljonen i högsta grad beroende av tillförlitliga lufttransporter.

Förhållandena i Tchad och Centralafrikanska republiken innebär en hälsorisk för operationens personal. Enligt utredning till utrikesutskottet svarar Norge för operationens sjukvårdstjänst genom ett fältsjukhus som det ställt till förfogande i Abéché för ett år. Irland svarar för akutvården med läkarinsats i den sydliga bataljonens område. En eventuell evakuering från Goz Beida till Abéché sker luftvägen. Finland räknar med att patienter som behöver mer kvalificerad vård transporteras med ambulansflyg från Abéché till Finland. Enligt utredning har Irland ställt som villkor för sitt deltagande att bataljonen får direkt tillgång till helikopterstöd.

Utrikesutskottet ser det som oerhört viktigt att operationen har adekvat kapacitet för helikopter-evakuering och att det finns ett högkvalitativt

fältsjukhus i insatsområdet. Det understryker att tillgången till en sådan kapacitet måste lyftas fram i övervägandena av Finlands deltagande i operationen på längre sikt.

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

Enligt redogörelsen går den finländska truppens uppgifter ut på att patrullera, skydda civila, förebygga kriminalitet, hålla kontakt med biståndsorganisationerna och att skapa en trygg verksamhetsmiljö. I praktiken utförs uppdraget under torrperioden med bilburna patruller. Under regnperioden måste verksamheten inskränkas till den närmaste omgivningen kring baserna, eftersom vägnätet inte medger trafik med fordon.

### **Den nationella beredskapen**

Finland deltar i EU:s operation EUFOR Tchad /RCA med en styrka på omkring 60 soldater. Vi är beredda att fortsätta FN-operationen med ett kompani på omkring 80 soldater. Huvudparten av dem utgör ett jägarkompani som ska ingå i den sydliga bataljonen (Multinational Battalion — South, MNB-S) under Irlands ledning. Utom att Finland ställer upp med ett jägarkompani ska en liten nationell del stationeras i N'Djamena med stöd- och underrättelsefunktion och stabspersonal på olika stabsnivåer.

Utrikesutskottet noterar försvarsutskottets utlåtande (FsUU 2/2009 rd), där det sägs att det har varit svårt att hitta stabspersonal för den EU-ledda operationen i Tchad. Försvarsmakten erbjuder nu dem som åker till Tchad 20 procent högre dagpenning än vad som betalas till exempel till personalen i KFOR-operationen. Utrikesutskottet anser i likhet med försvarsutskottet att det är absolut nödvändigt att engagera kompetent personal för de viktigaste uppgifterna. Det är nödvändigt med tanke på den operativa effektiviteten och den finländska truppens säkerhet.

### **Kostnadsförslaget**

Kostnaderna för deltagandet under 12 månader beräknas uppgå till ca 16,7 miljoner euro och 8,1

miljoner av beloppet ska tas från utrikesministeriets huvudtitel (moment 24.10.20) och 8,6 miljoner euro från försvarsministeriets huvudtitel (moment 27.30.20). Kostnaderna 2009 ska täckas med det nuvarande anslaget under punkt 09. och 20. (I reserv för merutgifter för pågående operationer eller för förlängning av dem, för eventuella nya fredsbevarande operationer samt för andra utgifter för den fredsbevarande verksamheten).

### **Det nationella beslutet**

Frågan om förlängt deltagande för Finland i krishantering behandlades inledningsvis på ett möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott den 25 februari 2009. Försvarsministeriet har inlett förberedelser för fortsatt deltagande utifrån 2 § 2 mom. i lagen om militär krishantering.

Enligt lagen om militär krishantering (211/2006) fattas beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering i varje enskilt fall av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Innan statsrådet lägger sitt förslag till avgörande ska det enligt lagens 3 § 1 mom. höra riksdagen eller riksdagens utrikesutskott. Utifrån det som utskottet har erfarit bedömer det att redogörelseförfarandet är motiverat, med hänsyn till uppdraget, riskerna och insatstruppen.

### **Förslag till beslut**

Utrikesutskottet föreslår att riksdagen godkänner följande ställningstagande

*1. Riksdagen godkänner den finländska truppens deltagande i operationen.*

*2. Riksdagen förutsätter att grunderna för Finlands deltagande bedöms varje år med hänsyn till de planer och beslut som Irland i sin egenskap av bataljonens ledarnation lägger fram och att statsrådet lämnar en utredning i saken till utrikesutskottet.*

Helsingfors den 5 mars 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml  
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml  
Pekka Haavisto /gröna  
Eero Heinäluoma /sd  
Antti Kalliomäki /sd  
Ilkka Kanerva /saml

Tanja Karpela /cent  
Kimmo Kiljunen /sd  
Katri Komi /cent  
Annika Lapintie /vänst  
Aila Paloniemi /cent  
Ben Zyskowicz /saml.

Sekreterare var

utskottsråd O-P Jalonen.