

SRR 2/2014 rd

**Statsrådets redogörelse om Finlands
deltagande i EU:s militära krishanteringsinsats i
Centralafrikanska republiken**

Statsrådet lämnar en redogörelse till riksdagen i enlighet med 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006). Redogörelsen behandlar Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsinsats i Centralafrikanska republiken.

1. Läget i Centralafrikanska republiken, inbegripet säkerhetsläget

Läget i Centralafrikanska republiken har varit instabilt ända sedan landet blev självständigt år 1960. I mars 2013 gjorde den beväpnade koalitionen Séléka, som till största delen består av muslimer, en statskupp i Centralafrikanska republiken, och fråntog president Bozizé makten. President Djotodia blev ledare för det nationella övergångsrådet. Läget blev dock allt mer kaotiskt och den nya regimen förmådde inte förhindra denna utveckling. Den 20 januari 2014 utsåg landets provisoriska parlament huvudstaden Banguis borgmästare Catherine Samba-Panza till interimspresident. För att nyval ska kunna förrättas krävs det att säkerhetsläget är stabilt.

Centralafrikanska republiken räknas som en kollapsad stat (failed state). Säkerhetsläget i landet är svårt, och våldsamheterna hotar att öka ytterligare. Landets egna säkerhetsmyndigheter är oförmögna att handla. De kristna har grundat lokala motståndsgupper (anti-balaka) för att avvärja Sélékas attacker. Ingendera av grupperna, varken Séléka eller anti-balaka, är centralt organiserade, utan makten ligger hos de lokala ledarna. Av befolkningen är ca 80 % kristna och ca 15 % muslimer. Landet präglas av en hämndspirals som riktas mot bägge parterna. Konflikten är dock inte entydigt en konflikt mellan olika religiösa grupper, utan bakomliggande orsaker är historiska faktorer och de olika gruppernas ekonomiska intressen. Internationella brottmålsdomstolen har inlett preliminära utredningar om eventuella krigsförbrytelser som begåtts i Centralafrikanska republiken.

De beväpnade styrkorna i Centralafrikanska republiken är i praktiken uppdelade i två grupper; landets tidigare armé och före detta Séléka-rebellerna (ex-Séléka). Ex-Sélékas grupper finns främst inom området kring Bangui, och de är välbeväpnade. Uppskattningarna av hur stort antalet ex-Sélékagrupper är varierar i hög grad (1 600–3 000). Största delen av dessa grupper utgörs av muslimer, och en del kommer från grannländerna, framför allt från Sudan och Tchad. En del av Sélékasoldaterna har skingrats över andra områden och lyder under lokala ledare. Uppskattningarna av hur stor den kvarvarande styrkan för landets armé är rör sig mellan 3 000–5 000 soldater. Den har grupperat sig i Banguiområdet och är till största delen obehärdad. Utanför Bangui finns även andra beväpnade grupper.

Enligt uppskattning är redan mer än 2 miljoner av landets befolkning på 4,6 miljoner invånare i behov av akut humanitär hjälp. Totalt har över 800 000 människor blivit tvungna att lämna sina hemtrakter. Tiotusentals människor har flytt till läger i Bossangoaområdet, en stor del av dem är barn. Hälften av alla internflyktingarna finns i Banguiområdet och ca 100 000 människor beräknas finnas i området kring Banguis flygplats. Över 200 000 människor har flytt till grannländerna. Uppskattningarna om antalet flyktingar varierar i hög grad.

Konsekvenserna av konflikten i Centralafrikanska republiken avspeglar sig överlag på läget i Centralafrika. Om man misslyckas med att lugna ner konflikten kan osäkerheten i de redan sedan tidigare sköra grannländerna förvärras. Detta skulle medföra en tilltagande illegal migration och skulle ge extremistrelserna nya möjligheter, som avspeglas på Europas säkerhet. Krisen har mångfasetterade risker – politiska, sociala och ekonomiska, humanitära och risker som påverkar både säkerheten och de mänskliga rättigheterna. Detta har bidragit till att läget i Centralafrikanska republiken blivit föremål för internationell uppmärksamhet.

2. Det internationella samfundets åtgärder för att stabilisera läget i Centralafrikanska republiken

Flera fredsbevarande insatser har ägt rum i Centralafrikanska republiken. Till de senaste hör Centralafrikanska staternas ekonomiska gemenskap ECCAS:s (Economic Community of Central African States) insats MICOPAX. Afrikanska unionen AU:s MISCA-insats (Mission internationale de soutien à la Centrafrique, på engelska AFISM-CAR) inrättades den 19 december 2013 i hög grad som en efterföljare till MICOPAX-insatsen.

MISCA-insatsens syfte är att skydda civilbefolkningen, återupprätta den allmänna ordningen och stabilisera säkerhetsläget, främja stärkandet av landets säkerhetssektor och bidra till att det humanitära biståndet når fram. Mandatet för MISCA täcker också ett deltagande i processerna i anslutning till nedrustningen som samordnas av FN:s kontor för fredsskapande arbete BINUCA (Le Bureau Intégré des Nations Unies en République Centrafricaine). Även om målstyrkan för MISCA-trupperna, dvs. 6 000 soldater, har nåtts kommer det att räcka flera månader och kräva internationellt stöd för trupperna att nå full operativ kapacitet.

FN:s kontor för fredsskapande arbete BINUCA har haft verksamhet i Centralafrikanska republiken sedan 2010. I BINUCA:s uppgifter ingår bl.a. att strategiskt stödja och samordna den politiska processen, stärka institutionerna, förbereda valet, säkerställa att det humanitära biståndet når fram, reformera säkerhetssektorn, återintegrera krigarna i samhället och att övervaka de mänskliga rättigheterna samt stödja FN:s sanktionskommitté. I samband med förlängningen av mandatet för 2013 utökades uppgifterna. BINUCA deltar också bl.a. i fredsmedlingen och stödjandet av försoningsprocessen och MISCA-insatsen. BINUCA:s personal uppgår till ca 400 personer, av vilka mer än hälften hör till skyddsenheten.

Den 6 december 2013 inledde Frankrike Sangaris-insatsen, som har som syfte att stabilisera säkerhetsläget i Centralafrikanska republiken, förbättra det humanitära läget och stödja MISCA-insatsen. Sangaris-insatsen har FN:s säkerhetsråds bemyndigande. Insatsens verksamhet fokuserar nu på Banguiområdet och på vissa centrala städer och trafikleder i landets västra delar. I december 2013 sände Frankrike ytterligare 1 200 soldater utöver de 400 soldater som redan fanns i landet. I februari meddelade Frankrike att den temporärt utökar sin styrka i insatsen till totalt 2 000.

EU har börjat förbereda en ny, kortvarig EU-insats som stöder MISCA- och Sangaris-insatserna. Också FN har önskat att EU deltar i den militära krishanteringen i Centralafrikanska republiken.

Diskussioner har förts i FN om möjligheterna att göra MISCA-insatsen till en fredsbevarande insats av FN, men något beslut om ärendet har ännu inte fattats. BINUCA skulle kunna bli den nya insatsens civila komponent. Enligt en preliminär uppskattning beräknar man att den eventuella FN-insatsen kan omfatta 12 000 personer. Ärendet bereds och en rapport och rekommendationer från FN:s generalsekreterare kommer att offentliggöras snart, varefter FN:s säkerhetsråd diskuterar inledandet av en eventuell FN-insats.

AU har framhållit att det internationella stödet bör inriktas på att stärka MISCA-insatsen, och betonat vikten av samarbete mellan BINUCA, Sangaris-insatsen och den planerade EU-insatsen. EU:s engagemang när det gäller att stödja MISCA-insatsen har noterats positivt i AU.

EU arbetar målmedvetet för att främja säkerheten bl.a. på Afrikas horn, i Sahelområdet och i Afrika söder om Sahara. EU:s samarbete med Centralafrikanska republiken är långvarigt, och EU är redan sedan tidigare landets viktigaste utvecklingssamarbetspartner och den största givaren av humanitärt bistånd. I december 2013 fastställdes att huvudområdena för EU:s verksamhet i Centralafrikanska republiken är humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete, åtgärder i anslutning till krisen genom stabilitetsinstrumentet och säkerhet. EHCO och EU:s medlemsstater beviljade Centralafrikanska republiken humanitärt bistånd till ett belopp av mer än 81 miljoner euro år 2013. I år har humanitärt bistånd beviljats till ett belopp av mer än 32 miljoner euro före den 28 februari 2014.

I augusti 2013 beslutade Europeiska kommissionen om ett stabilitetsprogram på 10 miljoner euro, som ska finansieras genom stabilitetsinstrumentet, som ett genmäle på krisen efter statskuppen. EU stöder MISCA-insatsen med 50 miljoner euro genom den fredsbevarande resursen för Afrika (African Peace Facility).

År 2013 beviljade Finland sammanlagt ca 1,3 miljoner euro i humanitärt bistånd till Centralafrikanska republiken. I början av år 2014 beviljade Finland 1,5 miljoner euro i humanitärt bistånd. Beslut om hur detta års stöd fördelas och om eventuellt tilläggsstöd fattas senare.

3. Det centrala innehållet och målen för EUFOR RCA-insatsen

EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som ett led i att bidra till att lösa krisen i Centralafrikanska republiken noterades också i slutsatserna för Europeiska rådets möte (19–20.12.2013) och den höga representanten ombads bereda ett förslag om ärendet för rådet för utrikesfrågor i januari. Rådet för utrikesfrågor fattade den 10 februari 2014 ett beslut om att inrätta EUFOR RCA-insatsen. Avsikten är att rådet ska fatta beslut om att inleda insatsen i mars.

Enligt det politiska samförståndet är EU:s deltagande i krishanteringen i Centralafrikanska republiken viktigt för att hindra att läget i landet försämrats och osäkerheten sprider sig till grannländerna. GSFP-insatsen behövs också för att säkerställa humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete. Tyngdpunkten för EU:s krishantering håller på att förskjutas till Afrika, och ett av EU:s mål är att stödja de regionala organisationerna i hanteringen av kriser.

EU-insatsens uppgift är att delta i

- att skydda den hotade befolkningen,
- att stabilisera förhållandena för att lugna befolkningen, stödja återhämtningen av den ekonomiska verksamheten och göra det möjligt för de människor som har varit tvungna att flytta inom landet att återvända frivilligt,
- att främja tryggare rörlighet för civila och humanitära aktörer,
- att MISCA nå full operativ kapacitet.

Finland har ansett det vara viktigt att förstärka EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som ett led i att utveckla bättre krishanteringsmekanismer. På grund av detta och med beaktande av det allvarliga läget i Centralafrikanska republiken har Finland stött inrättandet av EU:s militära krishanteringsinsats. Läget i Centralafrikanska republiken har försämrats ytterligare under de senaste veckorna och månaderna. Det finns hot om att landet kommer att drivas in i ett våld liknande ett folkmord.

För att man ska kunna fortsätta det humanitära biståndet eller utvecklingssamarbetet i landet krävs det att läget stabiliseras.

Finland har ansett att EU-insatsen är ett tecken på att EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik fungerar. Enligt Finlands uppfattning är GSFP-insatsen en av EU:s övergripande metoder för att lösa krisen.

I diskussionerna i det inledande skedet om olika alternativ var även frågan om en eventuell användning av EU-stridsgrupper aktuell. På grund av uppgifterna och kraven för insatsen kom man vid planeringen av insatsen dock fram till att trupperna bildas genom en truppbildningsprocess, under vilken EU:s medlemsländer erbjuder den kapacitet och de trupper som behövs. Finland lade in ett ord för disponibiliteten av stridsgrupperna.

Frankrike, som är ramnation för EU-insatsen, bidrar med en stab som leder insatsen inom området och deltar i insatsen med en betydande satsning. Den franske generalmajoren Philippe Pontiers har utnämnts till kommendör för insatsen och staben för insatsen har inrättats i Larissa i Grekland. Insatsen har planerats enligt bataljonsammansättning, de nödvändiga stöd-elementen medräknade.

Truppbildningen för insatsen pågår fortfarande. Enligt nuvarande uppgifter deltar åtminstone följande länder i insatsen: Estland, Lettland, Polen, Spanien, Rumänien, Luxemburg, Ungern och Bulgarien. Tyskland erbjuder lufttransportskapacitet. Finland och Sverige har diskuterat ett eventuellt samarbete i anknytning till ett deltagande i insatsen. Av tredjeländerna har Georgien meddelat att landet sänder ett kompani.

4. EUFOR RCA-insatsens karaktär och befogenheter att bruka maktmedel

Den 28 januari 2014 gav FN:s säkerhetsråd i sin resolution (2134/2014) i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan sitt mandat för EU-insatsen. Mandatet är tidsbundet till 6 månader från det att insatsen har full insatsberedskap.

Insatsen är en s.k. överbyggande insats, som har som syfte att skapa förutsättningar för att överföra ansvaret på Afrikanska unionens insats MISCA. Insatsen kommer att fokusera på att trygga Banguis flygplats. Dessutom kommer verksamhetsområdet att omfatta hela Banguiområdet och den viktiga servicerutten i landets västra del (Garoua-Boulay-Bouar-Bangui). Insatsstyrkan kommer att vara ca 1 000 soldater. EUFOR RCA samordnar sin verksamhet med FN, AU, Frankrike och övriga aktörer.

I anslutning till genomförandet av insatsen bereds ett avtal mellan Europeiska unionen och Centralafrikanska republiken om överföring av personer till Centralafrikanska republiken som gripits inom ramen för EUFOR RCA-insatsen. Avtalet motsvarar i hög grad de överföringsavtal som tidigare har ingåtts av EU med tredjeländer. Avtalet är problemfritt för Finland.

Befogenheterna att bruka maktmedel fastställs i insatsens planeringsdokument.

5. Insatsens säkerhetsläge och nationell riskbedömning

Man bedömer att hotnivån i Centralafrikanska republiken är hög på andra håll än i landets östra delar, där den är av medelnivå. Situationen kan dock förändras snabbt. Landets socioekonomiska situation och den osäkra säkerhetsmiljön inverkar på hotnivån. För närvarande bedöms hotet mot krishanteringstrupperna vara måttligt. På landsbygden kan risknivån dock stiga till hög. Tropiska smittsamma sjukdomar utgör en stor risk för krishanteringspersonalen. Riskerna i anslutning till organiserad brottslighet och terrorism bedöms för närvarande vara mindre.

6. Finlands deltagande

Finland har för avsikt att delta i EUFOR RCA-insatsen med högst 30 soldater. På basis av de grunder och krav som man fått under truppbildningsprocessen, den information som man fått från andra länder och den befintliga nationella kapaciteten har Finland för avsikt att erbjuda insatsen stabsofficerare, en samordningsgrupp för civil-militärt samarbete och en grupp för röjning av sprängämnen.

När man bedömt möjligheterna till ett deltagande har man beaktat att truppen ska kunna gruppera sig i området inom ca 30 dygn från det att beslutet om deltagande har fattats och att truppen snabbt ska kunna integreras i insatsen. Finlands deltagande avses vara tidsbundet till 6 månader från det att EUFOR RCA-insatsen har full operativ kapacitet. Enligt aktuella planer kommer Finland att delta med ca 25 soldater.

I enlighet med sina tidigare riktlinjer har Finland sänt fyra stabsofficerare till staben för EUFOR RCA-insatsen i Larissa i Grekland för uppgifter i anslutning till beredningen av insatsen.

Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott har vid sitt gemensamma möte behandlat ärendet preliminärt och fastställt att försvarsministeriet utifrån behandlingen kan börja vidta sådana berednings- och beredskapsåtgärder som hänför sig till deltagandet.

Enligt lagen om militär krishantering är det republikens president som fattar beslut om Finlands deltagande utifrån statsrådets förslag till avgörande. Innan ett förslag till avgörande läggs fram ska statsrådet höra riksdagen på det sätt som anges i 3 § 1 mom. i nämnda lag.

7. Insatsens kostnader

De beräknade kostnaderna för Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsinsats i Centralafrikanska republiken uppgår sammanlagt till cirka 10 miljoner euro av vilka 2,4 miljoner euro från utrikesministeriets huvudtitel (moment 24.10.20) och 7,6 miljoner euro från försvarsministeriets huvudtitel (27.30.20). Kostnadskalkylerna preciseras när planeringsgrunderna blivit klara. Genom anslaget täcks kostnaderna för högst 30 soldater i insatsen under 6 månader från det insatsen nått sin fulla handlingsförmåga. Dessutom täcker kostnaderna inrättandet och avvecklandet av insatsen. Kostnaderna kan finansieras genom anslagen för den militära krishantering för år 2014.

8. Genomförandet av en övergripande strategi för krishantering

Finlands mål är att stärka EU:s roll i den internationella politiken, aktivt främja utvecklingen av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och delta i EU:s krishantering.

EU har utvecklat en övergripande strategi om externa kriser och konflikter. EU strävar efter att hindra och bidra till en lösning av konflikter med hjälp av ett flertal tillgängliga metoder konsekvent och så att dessa kompletterar varandra. Metoderna för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik utgör ett viktigt led i den övergripande strategin. Vid tillämpningen av EU:s övergripande strategi fäster man också vikt vid sambandet mellan säkerhet och utveckling.

EUFOR RCA-insatsen är ett led i den övergripande strategin och ett konkret genomförande av strategin. Den övergripande strategin har som syfte att utnyttja alla tillgängliga instrument fullt ut. Enligt den övergripande strategin kan EU eventuellt senare överväga fortsatta åtgärder, såsom att stödja en reform av säkerhetssektorn eller att inrätta en separat utbildningsinsats.