

**FINLANDS DELTAGANDE I DEN MILITÄRA
KRISHANTERINGSDRIFOPERATIONEN
(ISAF, INTERNATIONAL SECURITY FORCE)
I AFGHANISTAN**

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN 4.1.2002

Enligt lagen om fredsbevarande verksamhet (514/1984) kan Finland delta i militär krishantering och fredsfrämjande som baserar sig på beslut av Förenta Nationerna (*FN*) och som syftar till att

upprätthålla internationell fred och säkerhet eller att skydda humanitär biståndsverksamhet samt civilbefolkningen. Enligt lagen beslutar republikens president om deltagande på framställning av statsrådet. Om den fredsbevarande styrkans befogenheter att bruka maktmedel skulle komma att bli mera omfattande än vad fredsbevarande i traditionell bemärkelse förutsätter, skall statsrådet innan framställning görs höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken, där omfattningen av de befogenheter att bruka maktmedel som gäller en operation specificeras.

Som en del av den fredsprocess som drivs under ledning av FN godkände säkerhetsrådet 20.12.2001 i sin resolution 1386(2001) bildandet av en säkerhetsstyrka (ISAF, International Security Assistance Force) som skall verka i Afghanistan. ISAF:s ledarnation Storbritannien har frågat om Finlands beredskap att delta i operationen.

Bakgrund

Terrordåden i Förenta staterna 11.9.2001 följdes av en omfattande internationell kampanj mot terrorism. Kampanjen har också omfattat militär aktion som befullmäktigats av FN mot organisationen Al-Qaeda som organiserat internationell terrorism under skydd av talibanregimen i Afghanistan.

Efter att talibanregimen trätt tillbaka kom representanter för de olika befolkningsgrupperna i Afghanistan under ledning av FN i Bonn överens om bildandet av en ny interimregim. Den inledde sin verksamhet i Kabul 22.12.2001. Bildandet av en interimregim i Afghanistan är ett viktigt steg i strävan att återställa lugnet i Afghanistan efter årtionden av krig och att skapa politisk stabilitet i landet. Att den nationella regimen i landet inleder sin verksamhet är en nödvändig förutsättning för att förhållandena skall normaliseras.

Om interimregimen lyckas i sitt uppdrag får Afghanistan en så gott som unik möjlighet att återgå till sådana ordnade förhållanden där medborgarnas välfärd kan tryggas. Initiativet ligger i första hand hos afghanerna. Det internationella samfundet kan dock på ett betydande sätt stödja den möjlighet som nu erbjuds Afghanistan bl.a. genom fredsbevarande verksamhet, humanitär hjälp och hjälp med återuppbyggnadsarbetet.

En normalisering av förhållandena i Afghanistan är nödvändig också för att man skall kunna garantera att en terroristorganisation som Al-Qaeda inte längre i framtiden skall kunna utnyttja Afghanistan för omfattande utbildning av terrorister och för förberedelser för internationell terrorism.

FN:s säkerhetsråd godkände 6.12.2001 resolution 1383(2001) som stöder Bonnavalet och verkställandet av det. I bilagan till Bonnavalet bad avtalsparterna också säkerhetsrådet befullmäktiga en internationell säkerhetsstyrka som skickas till Afghanistan omgående. Säkerhetsrådet godkände 20.12.2001 i sin resolution 1386(2001) bildandet av styrkan.

Den multinationella säkerhetsstyrkans mandat

FN:s säkerhetsråds resolution 1386(2001) innehåller ett beslut om den multinationella säkerhetsstyrkan ISAF:s mandat. I resolutionen fastställs att den multinationella säkerhetsstyrkans uppgift är att bistå interimregeringen i Afghanistan när det gäller att upprätthålla säkerheten i Kabul och dess närområden så att interimregimen och FN:s personal kan verka i en trygg miljö.

Säkerhetsrådet konstaterar i resolutionen att rådet fortfarande anser att situationen i Afghanistan är ett hot mot den internationella freden och säkerheten. Rådet bekräftar att det har för avsikt att säkerställa fullgörandet av ISAF-styrkans mandat och stödjer sig i resolutionen på kapitel VII i FN:s stadga. Säkerhetsrådet uppmanar FN:s medlemsländer att ställa personal, materiel och andra resurser till styrkans förfogande, och befullmäktigar säkerhetsstyrkan att vidta alla nödvändiga åtgärder för att fullgöra sitt mandat. ISAF-styrkan uppmanas dessutom verka i nära kontakt med interimssystemen i Afghanistan, liksom med FN:s generalsekreterares särskilda representant. Säkerhetsstyrkans mandat är på sex månader.

I resolutionen konstateras också att afghanerna ansvarar för säkerheten samt upprätthållandet av lag och ordning i hela landet. Dessutom stöds i resolutionen bl.a. internationella åtgärder för utrotande av terrorism och betonas att alla afghangrupper skall respektera överenskommelserna om de mänskliga rättigheterna, inklusive kvinnornas rättigheter, samt internationell humanitär rätt.

Operationens karaktär

ISAF leds av Storbritannien. Storbritannien bekräftade 19.12.2001 för FN:s generalsekreterare att landet accepterar uppdraget för tre månaders tid, högst fram till 30.4.2002.

ISAF-styrkorna fullgör det mandat som baserar sig på säkerhetsrådets beslut inom ramen för de bestämmelser om brukande av maktmedel som det redogörs för särskilt senare. Av praktiska skäl måste ISAF:s verksamhet koordineras på Afghanistans område med verksamheten inom ramen för den separata operation (Operation Enduring Freedom) som leds av Förenta staterna. Detta sker i samarbete med USCENTCOM-staben (US Central Command) inom Förenta staternas ledning på central nivå. På så sätt kan man garantera bl.a. nödvändiga lufttransporter och koordineringen av andra funktioner mellan styrkorna i operationsområdet. Samordningen ökar också ISAF-styrkornas säkerhet. Avsikten är att samtidigt inrätta ett koordinationsorgan där USCENTCOM, ISAF och Afghanistans interimssystem är representerade.

I det tekniska avtal som görs upp mellan ISAF, Afghanistans interimssystem och USCENTCOM godkänner interimssystemen ISAF:s säkerhetsuppdrag för att möjliggöra bildandet av en ny, bredbasig nationell regering som baserar sig på jämlikhet och multietnicitet efter den långa och bittra konflikten. Dessutom kommer man överens om att ISAF kan bestå av marktrupper, flygvapen och marina trupper som det internationella samfundet sänder till operationsområdet och att ISAF:s kommandör har befogenheter att vid behov använda tillräckliga maktmedel för att skydda ISAF. Enligt avtalet har ISAF till uppgift att a) stödja bildandet av en ny interimssystem, b) ge interimssystemen råd och stöd i säkerhetsfrågor samt c) bedöma de afghanska myndigheternas behov av hjälp när det gäller att bilda säkerhetsstyrkor och militära styrkor, behovet av infrastrukturprojekt och utvidgandet av säkerhetsoperationen till andra delar av Afghanistan. Dessutom har ISAF-styrkan till uppgift att i samverkan med interimssystemens styrkor skydda och patrullera centrala objekt. Styrkan verkar i Kabul och dess närmaste omgivning, och personalen kan vid behov vara tvungen att tillfälligt röra sig även annanstans i Afghanistan.

Förutom ledarnationen Storbritannien och Finland förbereder sig Belgien, Danmark, Frankrike, Grekland, Holland, Italien, Kanada, Norge, Nya Zeeland, Portugal, Rumänien, Spanien, Sverige, Turkiet och Tyskland på att delta i ISAF-styrkorna. Den totala styrkan är ca 3000 man.

Operationens förtrupper förflyttade sig till området 22.12.2001 då Afghanistans interimssystem inledde sin verksamhet. Meningen är att de övriga styrkorna skall vara framme i mitten av januari eller strax därefter.

När man förbereder sig för operationen bör man framför allt beakta de svåra förhållandena i Afghanistan. Det finns ingen fungerande infrastruktur i landet, så något s.k. värdlandsstöd finns inte att få. Därför betonas underhållet av de fredsbevarande styrkorna, och styrkorna måste själva ha med sig all materiel och alla förnödenheter de behöver, bl.a. för inkvartering. När det gäller säkerheten bör man beakta risken att råka mitt in i våldsamheter mellan olika grupperingar eller direkt hot mot styrkorna, samt minor och odetonerad ammunition. Också väderförhållandena kan vara svåra.

Efter ISAF skall en längre operation för fredsbevarande inledas (en s.k. Follow-on-operation). Planerandet av denna operation inleds först i januari 2002. Frågan om Finlands deltagande i en sådan fortsatt operation kan således ännu inte tas till behandling. Dessutom inleds i Afghanistan våren 2002 FN:s operation för civil krishantering UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan), som det är meningen att Finland skall delta i genom att sända personal.

ISAF:s befogenheter att använda maktmedel

De internationella bestämmelserna om berättigandet av användning av maktmedel baserar sig på föreskrifterna i FN:s stadga. I artikel 2 (4) i FN:s stadga ingår principen om förbud mot våld. Ett undantag från denna princip är rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar, vilken fastställs i artikel 51 i stadgan, samt den i stadgan avsedda verksamheten i enlighet med FN:s säkerhetsråds beslut för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.

Användning av maktmedel i operationer för fredsbevarande är berättigad endast i undantagsfall, i motiverade situationer och i enlighet med strikta bestämmelser som begränsar maktmedlen. Användningen av militär makt regleras genom både juridiska, politiska och militära begränsningar. Dessa begränsningar reglerar både själva användningen av maktmedel och hot om användning av maktmedel.

Enligt ISAF-styrkornas befogenheter att använda maktmedel (Rules of Engagement, ROE) kan maktmedel i första hand användas i självförsvar mot en attack eller mot en omedelbart hotande attack. Maktmedel kan också användas för fullgörande av en uppgift i enlighet med mandatet. Bestämmelserna om användning av maktmedel tillåter försvar av den egna personen, andra personer som hör till enheten och andra vänskapligt sinnade styrkor samt försvar av sådana personer som styrkan har i uppgift att skydda. Dessutom kan också försvar mot omedelbar risk för stöld eller förstörelse av t.ex. egendom och objekt som är viktiga eller som har en särskild ställning komma i fråga.

I befogenheterna betonas det nödvändiga i användningen av militära maktmedel, användningen av den lindrigaste effektiva makten samt att användningen av maktmedel alltid skall ställas i proportion till hotet i fråga.

Enligt planeringshandlingarna för operationen avviker ISAF-styrkornas befogenheter att använda maktmedel inte från de bestämmelser om maktmedel som tillämpades av KFOR-styrkorna i Kosovo.

Finlands deltagande

Finlands deltagande i krishanteringsoperationen i Afghanistan har beretts i samarbete mellan utrikes- och försvarsförvaltningarna, med beaktande av de erfarenheter Finland har fått hittills av krävande fredsbevarande uppdrag i Bosnien-Hercegovina och Kosovo. Regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott behandlade ärendet 21.12.2001 och ärendet föredrogs samma dag preliminärt för riksdagens utrikesutskott.

Planeringen av ISAF-operationen inleddes i början av december 2001 under ledning av Storbritannien. Finland har för operationen erbjudit en CIMIC- och förbindelseofficersavdelning (CIMIC, Civil-Military Cooperation) som är specialiserad på civilt-militärt samarbete. Avdelningens totala styrka är högst 50 personer. Den finländska avdelningen kan t.ex. delta i bedömningen av det humanitära läget i samarbete med biståndsorganisationerna, koordineringen med biståndsorganisationerna, övervakningen av verkställandet av det militärtekniska avtalet, kontakterna till interimregimen och de olika militära parterna samt kartläggningen av infrastrukturprojekt. Denna verksamhet är också central när det gäller att skapa goda relationer till den lokala befolkningen.

Med fredsbevarande verksamhet, som Finland enligt lagen om fredsbevarande verksamhet kan delta i, avses i motiveringen till lagen sådana åtgärder inom den fredsbevarande organisationen som motsvarar följande grundläggande förutsättningar:

- deltagandet baserar sig på FN:s eller OSSE:s beslut
- operationen baserar sig på ett avtal eller ett avtalsmässigt tillstånd mellan huvudparterna i konflikten och på ett så omfattande godkännande som möjligt, och består av verkställande och övervakning av avtalet
- maktmedel kan förutom i självförsvar vid behov användas reaktivt också för trygghet av uppdraget
- operationen kan innefatta tvingande av parterna att iaktta avtalet och maktmedel eller hot om maktmedel i samband med detta
- användningen av maktmedel regleras genom klara regler, där de grundläggande principerna är minimering av användningen av maktmedel och att användningen av maktmedel ställs i proportion till hotet och situationen i fråga.

ISAF-styrkans uppgifter kan anses motsvara dessa förutsättningar.

För Finlands del är det mest ändamålsenligt att bereda sig på att delta i ISAF-operationen under hela FN:s mandatperiod (sex månader), dock så, att deltagandet utvärderas tre månader efter att operationen inletts då Storbritanniens uppgift som ledarnation upphör.

Om Finlands deltagande beslutar republikens president på framställning av statsrådet.

Bedömning av kostnaderna av deltagandet

Enligt Finlands preliminära nationella kostnadsförslag uppgår kostnaderna för bildande och stationering av styrkan till 4,7 miljoner euro och underhållskostnaderna för tre månader till ca 1,3 miljoner euro. De totala kostnaderna för Finlands deltagande under tre månaders tid är således ca 6 miljoner euro. I kostnadsförslaget ingår den i avsiktsförklaringen (MOU) gällande projektet nämnda andelen av de gemensamma kostnaderna för operationen som eventuellt faller på Finland samt en dagpenning förhöjd med 25 euro som enligt planerna skall betalas till personalen. Enligt planen kommer de gemensamma kostnaderna att fördelas på de länder som deltar i operationen i proportion till den deltagande styrkan.

