

## UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2014 rd

### Statsrådets utredning om Finlands deltagande i internationell krishantering

*Till statsrådet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Utrikesutskottet fick den 17 december 2014 med stöd av 97 § 1 mom. i grundlagen en utredning av statsrådet om Finlands deltagande i internationell krishantering (USP 40/2005 rd, kompletterande skrivelse 17, UM 17.12.2014).

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- försvarsminister Carl Haglund, enhetschef Helena Partanen, äldre avdelningsstabsofficer Hannu Teittinen, specialsakkunnig Mika

- Varvikko och kommodor, ministerns militär- rådgivare Rami Peltonen, försvarsministeriet
- biträdande avdelningschef Timo Kantola och rättschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- generalmajor (i a.) Juha Kilpiä
- brigadgeneral (i a.) Mauri Koskela
- verksamhetsledare Ulla Anttila, Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö KIOS.

##### **Utlåtande**

Försvarsutskottet har på utrikesutskottets begäran lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FsUU 14/2014 rd) återges efter detta utlåtande.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Motivering**

##### **Innehållet i krishanteringsöversikterna och tidpunkten för dem**

Utrikesutskottet följer regelmässigt krishanteringspolitiken genom krishanteringsöversikterna. Utskottet har förutsatt att översikterna är heltäckande och analytiska. Översikterna är trots det fortfarande tämligen beskrivande och fokuserar på antalet insatser och på numeriskt innehåll.

I samband med en ändring av krishanteringslagen (UtUB 21/2014 rd) fäste utskottet uppmärksamhet vid innehållet i översikterna. Ut-

skottet lyfter i detta utlåtande fram några exempel på hur innehållet kan utvecklas.

Översikterna bör radikalt fördjupa utvärderingen av insatsernas resultat. Utskottet hänvisar också till Statens revisionsverks effektivitetsrevision (9/2013), i vilken revisionsverket ville påskynda lämnandet av utvärderingar och resultatrapporter till riksdagen. För att motiveringen till det som sägs om resultaten ska vara trovärdig får den inte vara alltför allmänt hållen.<sup>1</sup> Utskottet har tidigare föreslagit att det vid utvärderingen av krishanteringens resultat är motiverat att utnyttja den erfarenhet som inhämtats genom utvärderingsmetoderna för utvecklingssamarbetet, särskilt när syftet är att stärka

det övergripande förhållningssättet i vårt deltagande; utvecklingssamarbetet och krishantering- en är nämligen två element samma komplex.

När det gäller uppföljningen av de pågående insatserna vore det viktigt att i översikterna inkludera en analytisk utvärdering av genomförandet av insatserna. När förhållandena förändras måste insatsernas mandat och resurser följas aktivt, och översikterna måste ta upp dessa förändringar. Utskottet påpekar att den nu aktuella översikten inte har tagit upp de utmaningar eller brister som är förknippade med genomförandet av insatserna. Till exempel i fråga om insatserna i Mali (MINUSMA, EUCAP Sahel, EUTM Mali) nämns inte samarbetsproblemen och det utreds inte hur man tänkt sig utveckla samarbetet mellan insatserna för att stärka genomslaget. Det hade varit angeläget att reda ut utmaningarna i fråga om mandatet, verkställandet och administrationen av den civila krishanteringsinsatsen i Ukraina (SMMU) med tanke på att utskottet fäst uppmärksamhet vid att insatsens verksamhetsförutsättningar stärks.

I fråga om krishanteringsövningar ser utskottet det som viktigt att översikterna klart lyfter fram kvalitativa och kvantitativa förändringar i övningsverksamheten och behandlar politiskt viktiga övningar.

Med stöd av 97 § i grundlagen får utskottet krishanteringsöversikterna två gånger per år — i slutet av juni respektive december, dvs. precis innan riksmötets sessioner avslutas. Utskottet är inte tillfreds med den tidpunkt vid vilken översikterna ges i dag, eftersom det inte ger tid för en ändamålsenlig riksdagsbehandling, inklusive hörande av ministrar och beredning av utskottets ställningstaganden.

### **Finlands deltagande i krishantering och anslagen för krishantering**

Finland deltar för närvarande i insatser som leds av FN, EU, OSSE eller Nato. Tolv av dem är militära krishanterings- eller observatörsinsatser (530 soldater), medan fjorton är civila krishanteringsinsatser (sammanlagt 127 personer, varav cirka 40 procent kvinnor). Finland har fortsatt en hög andel kvinnlig krishanteringspersonal. Översikten tar inte upp kvinnornas andel i den militära krishantering. Det är angeläget att öka kvinnornas andel i krishantering, och också i ledande uppgifter.

De geografiska tyngdpunktsområdena för Finlands militära krishantering är Mellanöstern, Afghanistan, västra Balkan och Afrika. Ukraina blir ett allt viktigare tyngdpunktsområde för den civila krishantering. Utrikesutskottet påpekar att den ändring av den militära krishanteringslagen som utskottet godkänt (UtUB 21/2014 rd) tillåter att soldater sänds ut på militära uppdrag också i annan krishantering, inklusive civil krishantering. Det breddar Finlands möjligheter att delta i krishantering och förutsätter också i praktiken ett mer samlat grepp om verksamheten.

Utskottet har i åtskilliga ställningstaganden uttryckt sin oro över att anslagen för den militära och den civila krishantering har sjunkit avsevärt och kommer att sjunka ytterligare under de närmaste åren. Samtidigt försvagas också Finlands erfarenhet av krishantering. De budgeterade anslagen för militär krishantering har halverats mellan 2014 och 2016, dvs. från 116 miljoner euro till 59 miljoner euro. Den civila krishanteringens budgetanslag krymper från 17,4 miljoner 2014 till 15,4 miljoner euro 2015. Samtidigt ökar efterfrågan på finländsk deltagande i insatser. Budgetramen tar enligt gällande praxis upp endast pågående insatser och insatser om vilka det har fattats beslut. Eftersom beredskapsanslagen krymper måste finansieringen av nya insatser ordnas via en tilläggsbudget. Utskottet har fäst uppmärksamhet vid följder av att anslagen för beredskapen reduceras (UtUU 6/2014 rd). Utskottet upprepar sin ståndpunkt att det med hänsyn till kravet på god förvaltning samt till planeringen och förberedelser-

<sup>1</sup> I översikten konstateras bland annat att deltagandet i samuppdraget OPCW-FN stärkte försvarsmaktens förmågor inom identifiering av CBRN, dvs. kemiska, biologiska och radiologiska ämnen, i fartygsmiljö samt marinens kompetens inom multinationellt skydd av fartygstransporter.

na inför insatserna inte är motiverat att det i praktiken inte finns några som helst s.k. beredskapsanslag, utan att krishanteringens de facto är underbudgeterad.

### **Regeringens bedömning av konsekvenserna av en spridning respektive en koncentrerad deltagande**

Utskottet har förutsatt (UtUU 6/2014 rd) att regeringen i samband med sin halvårsöversikt till utskottet utvärderar effekterna av krishanteringens också med avseende på ett koncentrerat deltagande (i endast vissa insatser) kontra ett spritt deltagande (i flera insatser). Utskottets utlåtande fokuserar på behandlingen av bedömningen och tar upp deltagandets politiska betydelse, konsekvenserna för försvarsförmågan, det övergripande förhållningssättet och hur erfarenheterna från krishanteringens kan utnyttjas på nationell nivå.

För att påskynda en utvärdering av deltagandeformerna välkomnar utskottet att riksdagen fick den första utvärderingen snabbt — och före valperiodens slut. I fortsättningen måste dock utvärderingarnas analyser fördjupas och perspektivet vidgas så att slutsatserna om en eventuell omvärdering av deltagandet kan fattas utifrån ett gedignare underlag. När utvärderingarna görs upp bör man på bred front utnyttja den sakkunskap som finns på ministerierna och även bland annat krishanteringsveteranernas erfarenhet samt kompetensen hos forskningsinstituterna och frivilligorganisationerna.

Enligt översikten har deltagandet i militär krishantering utvärderats per insats. Enligt utredning har man vid utvärdering av insatserna bland annat tagit ställning till följande omständigheter: Finlands egen säkerhet, säkerställandet av den internationella ställningen och försvarsförmågan, Finlands deltagande i relation till hela insatsens omfattning, uppgifter som anvisats Finland, inkl. utfallet av dem, övriga bidrag i området, dvs. helhetsperspektivet, eventuella samarbetsparter, insatsens längd och längden på Finlands deltagande.

Av översikten framgår inte vilka indikatorer som tillämpats vid utvärderingen av dessa faktorer eller hur de har viktats mot varandra. Det är därför svårt för utskottet att bedöma hur ingående utvärderarna har kunnat analysera fördelar och nackdelar med spritt respektive koncentrerat deltagande eller sluta sig till hur effektiv deltagandeformen har varit. Det är skäl att i fortsättningen avsevärt fördjupa effektivitetsanalysen bland annat ur det här perspektivet. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att vissa perspektiv eller "indikatorer" inte alls tas upp i översikten. Det gäller bland annat måluppfyllelsen för insatserna, utvecklingen av krishanteringens och det nationella utnyttjandet av den kompetens som inhämtats genom krishanteringens.

Slutsatsen av utvärderingen är att fördelningen på fler insatser huvudsakligen är motiverad. Översikten fokuserar i hög grad på att motivera denna slutsats. Utskottet lägger nedan fram några synpunkter som inte lyfts fram tillräckligt i översikten.

### *Deltagandets politiska betydelse*

Den politiska betydelsen av deltagandet i krishanteringens är svår att avgöra — särskilt på förhand. Krishanteringens är en viktig del av utrikes- och säkerhetspolitiken, så strävan måste vara att i beslutsfattandet tydliggöra deltagandets kopplingar till verkställandet av de säkerhetspolitiska linjerna. Vid bedömningen av huruvida Finland ska delta i en insats är det skäl att tydligt lyfta fram deltagandets möjliga konsekvenser för trovärdigheten och konsekvensen i vår utrikespolitik. Vid helhetsbedömningen måste den politiska betydelsen givetvis vägas mot deltagandets effekter för såväl insatsen som Finlands försvarsförmåga.

Utskottet omfattar översiktens ståndpunkt att FN-deltagandet har varit politiskt viktigt. Deltagandet i EU-insatserna har å sin sida visat att Finland stöder EU:s gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Det bör noteras att "bred synlighet" i olika organisationers insatser inte nödvändigtvis är kopplat till huruvida deltagandet är spritt eller koncentrerat. Det är i första

hand frågan om att vara konsekvent och tydliggöra målsättningarna när man fastställer vad man vill prioritera och med vilka förmågor man vill delta i en insats. För exempelvis stabsofficerare är den politiska betydelsen (synligheten) sannolikt viktigare än den försvarsrelaterade. Enligt en bedömning är rollen som ledande nation viktig med tanke på såväl den politiska synligheten som försvarsaspekten.

Besluten om deltagande har fattas särskilt i varje enskilt fall och att Finland deltar i så många insatser är ett resultat av en längre tids utveckling. Enligt översikten är det inte helt problemfritt att ställa sig utanför nya insatser, särskilt om andra länder i Finlands referensgrupp deltar och vi har sådan kompetens som behövs i insatserna.

Utskottet omfattar översiktens bedömning att beslut om deltagande i regel bör fattas för en bestämd tid och bindas till ett enskilt uppdrag, men detta räcker inte för att stärka konsekvensen i Finlands deltagandepolicy. För att stärka den politiska prövningen och göra den mer övergripande har utskottet föreslagit att det vore ändamålsenligt att i början av valperioden dra upp strategiska riktlinjer för de centrala kriterierna för deltagande och för insatserna, avvägda mot de budgeterade anslagen.

Utskottet stöder ett stärkt samarbete med de nordiska och baltiska länderna, vilket också enligt översikten ger större verkningar än omfattningen av vårt deltagande förutsätter. Samarbetet är också politiskt viktigt.

#### *Deltagandets betydelse för vår nationella försvarsförmåga*

Ett brett deltagande i krishanteringsinsatser utvecklar enligt översikten Finlands kompetens på många sätt. Under sakkunnigutfrågningen lyftes det fram att de olika organisationerna (FN, OSSE, EU, Nato) har olika slag av kompetens och att det är viktigt att hänga med och få del av den. För att kunna utveckla de nationella förmågorna måste vi enligt översikten fortsätta delta i Nato-ledda insatser.

Enligt utredning till utskottet ger deltagandet i krishantering möjlighet att testa försvarsförmå-

gor och visa upp vad vi kan. Under fredstid är krishanteringserfarenheterna viktiga som övning för soldaterna, och mervärdet växer ju mer krävande insatserna är. Enligt en bedömning är stabsuppgifter på lägre nivå eller militärobservatörsuppgifter normalt inte lika nyttiga för utvecklingen av försvarsförmågan som andra uppgifter.

De europeiska ländernas styrka inom krishantering finns inom utbildning samt strategiska förmågor och specialförmågor. I översikten betonas helt riktigt att vi i stigande grad kan nå stort genomslag just genom dessa förmågor, även om vi deltar med små styrkor. Enligt försvarsutskottet (FsUU 14/2014 rd) bör krishanteringen inte utvärderas utifrån hur stora militära styrkor Finland bidrar med, utan vi måste ta fasta på vilken specialkompetens som krävs och Finlands förmåga att erbjuda den kompetensen. Försvarsutskottet understryker att antalet militärpersoner är mindre viktigt än att fatta tidsmässigt avgränsade beslut om deltagande och att ställa upp tydliga mål för deltagandet.

Översikten tar inte upp resultaten av deltagande i smärre operationer där Finland inte bidrar med specialkompetens. I fråga om till exempel UNMIL (Liberia) motiveras fortsatt deltagande närmast utifrån en (utvecklings)politisk aspekt, dvs. Ebolakrisen. Det fortsatta deltagandet i UNMOGIP (Pakistan) motiverades inte ens under hörandet. Utskottet vill påskynda ett stärkt samarbete särskilt mellan insatser som agerar i ett och samma land. Därigenom kan också deltagandet utvärderas som en helhet.

Utskottet har gett sitt stöd (UtUB 1/2013 rd) åt att Finland strävar efter att få ledande uppgifter eller utbildningsuppgifter i insatserna. Genom dessa uppdrag kan vi nå större genomslag i fråga om insatsens praxis och verksamhetskultur och även stärka kvinnornas ställning, barnskyddet och samarbetet mellan den civila och den militära sidan. Utbildningen kan stödja de lokala parterna i fråga om konfliktlösning och förebyggande åtgärder. Ledningsuppdragen är viktiga också med tanke på den nationella försvarsförmågan.

Översikten anger inte varför det skulle vara motiverat att delta i en "basenhet" (grupp, kompani, bataljon) i fortsättningen (antingen UNIFIL eller någon annan). I översikten konstateras att man i samband med insatserna vill nå maximal utveckling av det nationella försvaret. Å andra sidan understryks vikten av stärkt specialkompetens. Det hade varit bra med en närmare jämförelse av det relativa mervärdet av dessa två aspekter. Sakkunniga har lyft fram att en styrka med att delta med en basenhet är att deltagandet blir varaktigt och kompetensen stärks på alla nivåer. För specialförmågor talar å andra sidan försvarsmässiga aspekter och det att de är efterfrågade. Deltagandet bör genom valet av personal och specialförmågor enligt utskottet kopplas till reservutbildningen och utbildningen av stampersonal och till stärkandet av det nationella försvaret.

#### *Ett övergripande grepp om krishanteringen*

Enligt översikten stärks det övergripande förhållningssättet genom att uppmärksamhet fästs vid den nationella samordningen och vid samordning av funktionerna på EU-nivå och i samråd med andra internationella aktörer. Det framgår inte av översikten hur samordningen mellan den militära och den civila krishanteringen samt utvecklingssamarbetet i praktiken ska förbättras.

Enligt utredning till utskottet är konflikterna mångdimensionella och förutsätter att beredningen stärks och breddas. Under beredningen, innan saken behandlas av utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och presidenten, borde representanterna för de olika förvaltningsområdena (och eventuella frivilligorganisationer) bedöma vilka faktorer som är ägnade att stärka insatsens övergripande genomslag och säkerställa att den civila och militära krishanteringen, utvecklingssamarbetet, människorättsperspektivet och kvinnans ställning, inklusive verkställandet av resolution 1325, beaktas redan i planeringen. Om man redan under beredningen fastställer gemensamma kriterier och målnivån för insatsen blir det vid behov också enklare att lös-

göra sig från insatsen. Enligt inkommen utredning har beredningen varit bristfällig bland annat i fråga om kunskaperna om det aktuella landets samhällsstrukturer och beaktandet av de lokala förhållandena. Detta kunde förbättras genom en bred beredningsprocess.

En av de grundläggande förutsättningarna för att en insats ska nå framgång är att mandatet, tekniken och samarbetsförmågan motsvarar det givna uppdraget. De civila uppgifterna bör beaktas redan när man beslutar om truppsammansättningen. Helhetsgreppet på insatsnivå bör stärkas genom att man redan från början utnämner personal till de civila nyckelposterna. Så gjordes bland annat i Afghanistan. Samordningen på fältet av FN:s, EU:s, Natos och andras aktioner bör stärkas genom klara direktiv redan när insatsen startas. Den civila och den militära verksamheten måste dock vara åtskilda från varandra. Soldaterna ska utföra uppgifter som de är utbildade för, och de humanitära insatsernas förutsättningar får inte försvagas eller äventyras genom att fördunkla gränsdragningen mellan civilt och militärt.

Utskottet ser det som välkommet att översikten tar upp en ökad sam användning av anslagen, vilket är till fördel när konflikterna ändrar karaktär. En ökad sam användning får dock inte begränsas enbart till det som nämns i översikten, dvs. tanken att anslag för utvecklingssamarbetet (ODA) kan utsträckas till säkerhetssektorns materiella stöd. Utskottet har föreslagit (UtUB 21/2014 rd, UtUB 1/2013 rd, UtUB 13/2010 rd) att man utifrån de erfarenheter som bland annat Kanada, Storbritannien och Holland har gjort kunde överväga att inrätta en stabiliseringsfond. Tanken med en sådan sam användning (pooling) av anslagen är att bygga upp ett närmare samarbete mellan olika ministerier (UM, FSM, IM) och tillåta en smidigare finansiering under olika faser av konflikten. Utskottet upprepar sin ståndpunkt (UtUB 21/2014 rd) att det är nödvändigt att ta fram en mer enhetlig finansiering av krishanteringen för att effektivisera samarbetet och anslagsanvändningen.

*Utnyttjandet av erfarenheterna från krishantering och utveckling av kompetensen*

Översikten tar inte upp det nationella utnyttjandet av den erfarenhet som krishantering ger och det framgår inte heller hur kompetensen utnyttjas i den nuvarande decentraliserade modellen. Utskottet har efterlyst en utveckling av krishanteringskompetensen ("lessons learned") och ser det som viktigt att målen för kompetensutvecklingen förtydligas.

Att samla in och reagera på respons är av avgörande vikt i kompetensutvecklingen. Det är nödvändigt att systematiskt utnyttja responsen för att få ut så mycket som möjligt av deltagandet och utveckla verksamheten. Enligt utredning till utskottet har utnyttjandet av responsen i det nationella försvaret eller i planeringen av krishantering i praktiken inte gått enligt planerna.

CMC Finland, som svarar för utbildningen av den civila krishanteringspersonalen, ordnar responsmöten för alla när de återkommer efter tjänstgöringen. Mötena hålls två gånger per år och omfattar i huvudsak gruppdiskussioner om och utbyte av erfarenheter från insatsen. Lärdomarna från krishantering överförs enligt utredning till utskottet likväl inte systematiskt till planeringen och beslutsfattandet. Det är en särskilt kritisk svaghet i krishantering och bidrar till att effektiviteten och resultaten blir lidande. Utskottet har inga uppgifter om i vilken utsträckning de civila arbetsgivarna utnyttjar den kompetens deras anställda inhämtat i civila krishanteringssuppdrag. Utskottet ser det som viktigt att det nationella utnyttjandet av kompetensen klarläggs.

Enligt utredning till utskottet vore det med tanke på utvecklingen av krishanteringskompetensen till fördel att koncentrera verksamheten till några få insatser. Om verksamheten koncentreras blir det enligt bedömningen enklare att utnyttja responsen och att därmed systematiskt utveckla verksamheten.

*I fortsättningen måste större vikt läggas vid metoderna för utveckling av krishanteringskompetensen, inklusive stärkandet*

*av samarbetet mellan den civila och den militära krishantering.*

*Administrationn av insatserna*

Eftersom det är administrativt sett tungt att delta i många olika militära och civila insatser vore det välkommet med en rejäl översyn över administrationen. Översikten tar inte upp utvecklingen av förvaltningen eller samarbetet. I kommande översikter måste dessa frågor behandlas närmare.

Försvarsutskottet (FsUU 14/2014 rd) har med fog fäst uppmärksamhet vid att säkerställandet av soldaternas egenskydd kan vara mycket krävande i mindre insatser.

*Den civila krishantering*

Översikten tar inte upp fördelarna och nackdelarna med en spridd respektive koncentrerad civil krishantering. Antalet operationer behandlas i korthet och det konstateras att ökningen i fråga om den civila krishantering i Ukraina betyder att deltagandet i andra insatser måste reduceras, eftersom anslagen för den civila krishantering dras ned.

**Slutsatser**

*Utrikesutskottet förutsätter att statsrådet utvecklar beredningen av deltagande i krishantering, utnyttjandet av erfarenheter och kompetens och utvärderingen av krishanteringens resultat genom att beakta de synpunkter som utskottet ger i detta utlåtande.*

*Utrikesutskottet anser att Finlands deltagande i krishantering ska följas och utvärderas genom krishanteringsöversikter som regelbundet ges riksdagen. Det är skäl att närmare analysera fördelarna och nackdelarna med spridd respektive koncentrerat deltagande, eftersom det kan bidra till den fortsatta utvecklingen av resultaten och effektiviteten.*

*Utrikesutskottet förutsätter att innehållet i krishanteringsöversikterna utvecklas*

*och att utskottet i fortsättningen får årets första översikt före utgången av maj och den andra översikten före utgången av november.*

***Ställningstagande***

Utrikesutskottet föreslår

*att statsrådet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors den 4 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf  
vordf. Pertti Salolainen /saml  
medl. Jörn Donner /sv  
Pekka Haavisto /gröna  
Timo Heinonen /saml  
Saara Karhu /sd

Katri Komi /cent  
Annika Lapintie /vänst  
Maria Lohela /saf  
Tom Packalén /saf  
Ben Zyskowitz /saml  
ers. Seppo Kääriäinen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.