

**SRR 5/2010 rd**

**Statrådets redogörelse om Finlands deltagande i EU:s  
militära krishanteringsinsats Eunavfor Atalanta**

Statsrådet förelägger riksdagen en redogörelse i enlighet med 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006). Redogörelsen gäller Finlands deltagande med ett fartyg i EU:s militära krishanteringsoperation Eunavfor Atalanta vid den somaliska kusten och närliggande havsområden.

## **Operation EUNAVFOR Atalanta**

Europeiska unionens första marina krishanteringsinsats Eunavfor Atalanta inrättades den 10 november 2008 med gemensam åtgärd 2008/851/Gusp, som senare ändrades med rådets beslut (2009/907/Gusp och 2010/437/Gusp). Atalantas behörighet utgår från FN:s säkerhetsråds resolutioner 1814, 1816, 1838, 1846 och 1851 från 2008 och 1897 från 2009, i vilka säkerhetsrådet ber stater och regionala organisationer om stöd för att transporter av humanitära hjälpsändningar till Somalia ska nå sitt mål samt om åtgärder bemyndigade av FN för att skydda fartygen.

Operation Atalantas uppgift är att skydda Världslivsmedelsprogrammet WFP:s fartyg när de för livsmedelsbistånd till Somalia, att skydda fartyg som rör sig i de somaliska kustvattnen och närliggande havsområden och att förebygga och avvärja sjöröveri och väpnade rån.

Vidare ska Operation Atalanta på FN:s generalsekreterares begäran vid behov skydda transporter som hör till Afrikanska unionens operation Amisom. Operationens strävan är att genom patrullering säkerställa trygga rutter för fartygstrafiken i Adenbukten och Indiska oceanen och att i mån av möjlighet eskortera fartyg. Närvaron av operation Atalanta har också en avskräckande effekt. Den genomförs med patrullerande ytfartyg som får flankstöd av övervakningsflygningar av sjösparningsflyg. Atalanta omfattar ca 6-10 fartyg åt gången.

Operationen utgör en del av omfattande åtgärder av det internationella samfundet med syfte att minska sjöröveriet och brottsligheten och att öka stabiliteten på ett av världens livligast trafikerade havsområden. En hållbar lösning förutsätter att stabiliteten och den rättsstatliga utvecklingen i Somalia framskrider.

Operation Atalanta har lyckats bra i sin huvuduppgift att skydda de humanitära transporter. Den har med hänsyn till det ytterst vida insatsområdet i mån av möjlighet också skyddat och eskorterat annan fartygstrafik. Det är inte insatsens huvuduppgift att gripa pirater och det är inte heller det enda sättet att mäta insatsens resultat.

Nederländerna, Grekland, Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Spanien, Italien, Belgien, Sverige och av länderna utanför EU Norge har deltagit i insatsen med fartyg. Dessutom har Spanien, Frankrike, Luxemburg, Portugal och Sverige överlåtit spaningsflyg till insatsen. I maj 2009 skickade Sverige två fartyg och en tanker till området för fyra månader. Sverige fungerade också som ledarstat för insatsen sommaren 2010, då Sverige hade ett ytfartyg och ett sjösparningsflyg på området. I dagsläget innehas ledarstatsrollen av Frankrike. Rådet för utrikes frågor beslutade den 14 juni 2010 om en förlängning av insatsens mandat till december 2012.

Operation Atalanta verkar i samarbete med olika aktörer som finns på området och särskilt med Nato. I augusti 2009 inledde Nato en ny insats mot sjöröveriet på området, Operation Ocean Shield. Operation Atalanta har även samarbetat med den av Förenta staterna ledda

multinationella marinavdelningen CTF-151 samt med enskilda länder som har sänt fartyg till området, vilka är bl.a. Ryssland, Kina, Indien, Japan och Malaysia. Ytterligare har EU bland annat med Saudiarabien, Indien och Egypten avtalat om samarbetsarrangemang av allmän natur för operation Atalanta.

Bakomliggande orsaker till sjöröveri är fattigdom och bristen på en fungerande centralförvaltning. Med lösesummorna har sjörövarna lyckats skaffa sig allt bättre utrustning och utvidgat sina attacker allt längre ut på Indiska oceanen. Antalet kapningsförsök uppgår årligen till ca 100 och i dagsläget lyckas enligt uppskattning var tredje försök. I slutet av sommaren 2010 hade sjörövarna 16 kapade fartyg och över 300 pantfångar.

### **Läget i Somalia**

Somalias statliga sönderfall började 1991 och det har inte funnits någon fungerande centralförvaltning i inbördeskrigets Somalia på närmare tjugo år. Krisen har de senaste åren antagit en allt mera global karaktär på grund av förbindelserna med al-Qaida och sjöröveriet.

Södra Somalia behärskas av den al-Qaida-stödda al-Shabab-rörelsen som driver på sträng islamisk tolkning av lagen. Läget i Puntland i mellersta Somalia och i Somaliland i norr är lugnare än i de södra delarna. Interimsregeringen som utsågs 2005 och som stöds av det internationella samfundet behärskar endast en liten del av Mogadishu. Al-Shabab-rörelsen behärskar merparten av södra och mellersta Somalia. Interimsregeringens förutsättningar att fungera och dess resurser är små och den stöder sig på det internationella samfundet och Afrikanska unionens fredsbevarande operation Amisom som inrättades 2007. Sedan 2008 har man försökt få ett bredare understöd för interimsregeringen och för fredssträvandena genom fredsprocessen i Djibouti, som har lett till att de etiopiska trupperna drog sig tillbaka från landet i januari 2009. Målet med processen har varit att få till stånd en enhetsregering. Sommaren 2009 valdes företrädaren för den moderata islamistflygeln Sheikh Sharif Ahmed till ny president. Det har varken lyckats interimsregeringen att förena landet politiskt eller geografiskt och dess mandatperiod går ut redan i augusti 2011 utan att några framsteg i fredsprocessen står i sikte.

Det humanitära läget i Somalia är uselt. Enligt uppskattning har ca en miljon människor fått sätta livet till i inbördeskriget. Enligt FN:s beräkningar är ca tre miljoner människor i Somalia i behov av humanitär hjälp. Våren 2010 blev Världslivsmedelsprogrammet WFP tvunget att helt dra sig tillbaka från södra Somalia. Antalet interna flyktingar i landet är ca 1,2 miljoner.

Mandatet för Afrikanska unionens fredsbevarande operation Amisom sträcker sig till utgången av 2011. Amisom har länge varit underdimensionerad. De afrikanska statsöverhuvudena beslutade i juli att öka antalet fredsbevarare i operationen med 2000. Genom ökningen närmar man sig det uppställda målet på 8000 soldater. FN:s generalsekreterare har också rekognoserat kring möjligheten att inleda en FN-ledd fredsbevarande operation i Somalia, men inrättandet av en FN-operation är på grund av det dåliga säkerhetsläget i landet för närvarande inte sannolikt. Enligt de senaste uppgifterna är det en positiv utveckling att FN har för avsikt att åter öppna sitt kontor i Mogadishu.

### **Det internationella samfundets åtgärder för att stabilisera läget i Somalia**

I stabiliseringen av Somalia tillämpar EU ett övergripande angreppssätt där politiska medel förenas med krishantering, omfattande utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. EU

betonar att man i utvecklandet av de somaliska säkerhetsstrukturerna från början bör ta hänsyn till den somaliska interimregeringens ägarskap och den breda politiska processen, särskilt verkställandet av fredsavtalet från Djibouti.

I krishanteringens stöder EU Afrikanska unionens Amisom-operation via Afrikanska fredsfonden. I utvecklingssamarbetet har Europeiska kommissionen och medlemsstaterna åtagit sig att bidra med 215 miljoner euro till stöd för Somalia åren 2008–2013. Tyngdpunkterna i utvecklingssamarbetet är god förvaltning, utbildning och landsbygdsutveckling. EU betonar stödet för regionala ansträngningar i bekämpandet av sjöröveriet och i utvecklandet av rättssystemen. EU stöder reformerna på den somaliska säkerhetssektorn genom rättsstatsprojektet inom FN:s utvecklingsprogram UNDP, där bland annat polisutbildning i Puntland ingår. EU stöder också rättsväsendet på området via FN-kontoret mot narkotika och brottslighet UNODC, särskilt i Kenya och på Seychellerna. EU har dessutom berett sig på att stöda utvecklandet av regional sjöspaning. Ungefär 45 miljoner euro i humanitärt EU-bistånd styrdes till Somalia år 2009.

För att stöda rättsväsendet i området inrättade även den internationella kontaktgruppen mot sjöröveri som lyder under FN i början av 2010 en internationell fond, som bland annat understöder utvecklandet av rättsväsendet i Somalia och Seychellerna.

I Amisom-mandatet ingår dessutom utvecklandet av den somaliska säkerhetssektorn, men på grund av resursbristen har den inte lyckats i sin målsättning. Våren 2009 började Frankrike stöda de somaliska säkerhetsstyrkorna i Djibouti genom att utbilda sammanlagt 1000 personer. Den 25 januari 2010 beslutade EU att utöver operation Atalanta inrätta en militär EUTM Somaliainsats (European Union Training Mission) för att i Uganda utbilda somaliska säkerhetsstyrkor. Målet är att utbilda 2000 somaliska soldater inom ungefär ett år. Utbildningen inleddes i maj 2010. EUTM Somalia stöder också den utbildning som Afrikanska unionen och Uganda redan har inlett i Uganda. Insatsen samarbetar också med FN och Förenta staterna. Finland deltar i utbildningsinsatsen EUTM Somalia med fyra utbildare som arbetar på ett utbildningsläger i Bihanga. Till de mest centrala frågorna hör hur de utbildade styrkorna följs upp och styrs efter att de återvänt till Somalia och hållbara arrangemang för deras avlöning.

## **Finlands stödåtgärder**

Deltagandet i operation Atalanta är i linje med Finlands övergripande sätt att förhålla sig till stabiliseringen av Somalia. Ett gemensamt mål för Finlands utvecklingspolitiska program och Afrikastrategin är att öka det finländska bidraget i frågor som handlar om fred och utveckling i Somalia. Pekka Haavistos verksamhet som utrikesminister Alexander Stubbs specialrepresentant i frågor som gäller Afrikas horn sedan 2009 ligger här i fokus. Finlands ambition är att stöda fredsprocessen i Somalia genom förmedlingsverksamhet och det senaste var att i augusti 2010 finansiera FN:s utvecklingsprogramms UNDP:s Somaliaverkstad, där olika parter i krisen diskuterade landets framtid. Finland deltar dessutom aktivt i den internationella kontaktgruppen för Somalia som nästa gång sammanträder under FN:s ledning i slutet av september.

Det finländska stödet till Somalia har i huvudsak varit humanitärt bistånd och bidrag som har kanaliserats till frivilligorganisationerna. År 2009 kanaliserades humanitärt bistånd till programmen i Afrikas horn och direkt till Somalia för inalles 6,2 miljoner euro och frivilligorganisationernas arbete understöddes med sammanlagt 2,5 miljoner euro. Finland deltar i stabiliseringen och återuppbyggnaden av Somalia också via utvecklingssamarbetet. Finland stöder via Unicef ett vattenförsörjnings- och sanitetsprojekt i Somaliland med sammanlagt 2 miljoner euro 2010–2012. Finland har också bidragit till att stärka

krishanteringskapaciteten hos den regionala organisationen IGAD i Afrikas horn och till ett pilotprojekt som genomförts tillsammans med Internationella migrationsorganisationen IOM, där professionella inom hälsovården i Finlands somaliska diaspora har utvecklat kompetensen hos hälsovårdspersonalen i Somaliland och Puntland.

## Rättsliga frågor

Riksdagen förelades den 3 september 2010 en regeringsproposition med förslag till lag om handläggningen av brottmål som gäller personer som i samband med Europeiska unionens militära krishanteringsinsats Eunavfor Atalanta misstänks för sjöröveri eller väpnat rån (RP 117/2010 rd), den s.k. lagen om överföringsförfarande. Lagen föreskriver om det nationella förfarandet i situationer där ett finskt fartyg som deltar i operation Atalanta har gripit personer som misstänks för sjöröveri eller väpnat rån till havs, eller där Finland annars ställs inför beslutet om utövande av jurisdiktion.

I operation Atalanta ligger gripande, anhållande, överföring för lagföring eller frigivning av sjörövare på operationschefens ansvar. Detta kan härledas ur mandatet som utgår från FN:s säkerhetsråds resolutioner och ur artikel 2 led e i rådets gemensamma åtgärd. När operationen har gripit misstänkta för sjöröveri, är en överföring för lagföring till flaggstaten för fartyget som utfört gripandet möjlig enligt artikel 12 i den gemensamma åtgärden. Önskar eller kan inte flaggstaten ta de anhållna för lagföring, är följande alternativ en överföring till någon annan medlemsstat i EU, eller till en tredjestat som deltar i operationen eller som har ingått ett avtal med EU om villkoren för överföring.

EU:s utgångspunkt är att gripna sjörövare ska överföras för lagföring till de länder i området, med vilka EU har ingått ett avtal om överföring. Hittills har EU ingått avtal om överföring av sjörövare för lagföring med Kenya och Seychellerna, av vilka avtalet med Kenya har haft större betydelse. Den 7 april 2010 sade Kenya upp avtalet att upphöra efter sex månader. Kenya har emellertid sedermera meddelat att landet efter prövning från fall till fall fortsätter att ta emot personer som misstänkts för sjöröveri i enlighet med villkoren i avtalet.

I samband med beslutet om att underteckna avtalet mellan EU och Kenya 2009 lämnade Finland en förklaring till rådets protokoll, enligt vilken Finland med stöd av skriftväxlingen mellan EU och Kenya inte kan överföra personer till Kenya, om landet inte ger internationellt tillfredsställande garantier för att överförda personer inte utdöms dödsstraff. Finland blev tvungen att lämna denna ensidiga förklaring, eftersom det enligt kenyansk lagstiftning går att döma till döden och avtalet mellan EU och Kenya om villkoren för överföring endast innehåller ett förbud mot verkställande av dödsstraff. Man har här beaktat 9 § 4 mom. i grundlagen, där det förbjuds att utvisa, utlämna eller återsända utlänningar, om de till följd av det riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Under brottsbeteckningen sjöröveri kan enligt kenyansk lagstiftning dock inte dömas till döden. Kenya har inte heller verkställt några dödsstraff sedan 1987.

EU strävar efter att inleda förhandlingar om nya överföringsavtal bland annat med Sydafrika, Mauritius, Moçambique och Tanzania. Det har också på EU-nivå, inom FN och i andra internationella sammanhang diskuterats om möjligheten att inrätta en avdelning för sjöröveribrott i anslutning till en domstolsinrättning i någon stat i området. På begäran av FN:s säkerhetsråd beredde FN:s generalsekreterare i juli 2010 en rapport (S/2010/394), där alternativ för åtal och häktning av sjörövare presenteras.

I dagsläget har det inom ramen för Atalanta gripits ca 100 sjörövare, av vilka 75 har överförts till Kenya, 11 till Seychellerna och 2 till Spanien, medan de övriga har frigivits.

Två som anhöllits för sjöröveri överfördes av medlemsstaterna till Spanien, för att attacken varit riktad mot ett spanskt civilfartyg. Till EU:s medlemsstater har det inte överförts någon sjörövare inom ramen för Atalanta enbart på den grunden att en medlemsstats fartyg har varit med om att gripa sjörövare. I alla fall har de som misstänks för sjöröveri inte överförts för lagföring, utan i vissa fall har man varit tvungen att avvärja de misstänkta som gripits, återbörda dem till den somaliska kusten och släppa dem fria till exempel på grund av brist på bevis.

I lagförslaget föreslås som förfarande att om ett finskt fartyg som deltar i operation Atalanta griper en person som misstänks för sjöröveri, ska anhållan om överföring riktas till centralkriminalpolisen som lämnar materialet för bedömning till riksåklagarämbetet. Efter att ha inhämtat riksåklagarens ståndpunkt meddelar centralkriminalpolisen beslutet om huruvida Finland ska utöva jurisdiktion. Är beslutet att en förundersökning ska inledas, gäller avseende handläggningen av brottmålet vad som bestäms i förundersökningslagen (449/1987) eller någon annanstans i lag. En förutsättning för att förundersökning ska inledas är att brottet har anknytning till Finland, såsom att brottet var riktad mot ett finskt fartyg eller en finsk medborgare. Det är inte ändamålsenligt att Finland tar sig an sådana brott för handläggning som inte har någon anknytningspunkt till Finland.

Beslutar Finland att delta i operation Atalanta med ett eget fartyg, meddelar Finland EU i samband med sitt beslut om deltagande att misstänkta personer som är tillfångatagna ombord på ett fartyg under finsk flagg inte får överföras till en stat vars lagstiftning tillåter dödsstraff, såvida man inte i enskilda fall får tillfredsställande garantier om att de som ska överföras inte kommer att dömas till döden.

### **Riskbedömning och regler för bruk av maktmedel**

Den generella risken avseende operation Atalanta klassificeras som genomsnittlig. Det interna läget i Somalia och läget internationellt, terrorismen och den organiserade brottsligheten utgör en ringa risk för själva operationen. I uppskattningen av sjörövarnas aktiviteter ligger risknivån för operationen på medelnivå och på hög nivå mot handelsfartyg. I hamnarna i området varierar risknivån mellan hög i vissa somaliska hamnar (Mogadishu, Kismayo, Marka) till låg. Det finns inga tecken på försök till attacker mot patrullerande fartyg.

Enligt operationens regler för bruk av maktmedel får aktioner utföras på det fria havet och på Somalias, Kenyas och Seychellernas vatten. Eunavfor har rätt att bruka maktmedel för att hindra provokationer mot aktionerna, för att skydda sin egendom och för att hindra gripna från att fly. Ett misstänkt piratfartyg får också prejas med maktmedel som skadar fartyget. Detta förutsätter dock tillstånd från befälhavaren för trupperna. I extremfall kan även dödande kraft tillgripas för att hindra en sjörövarattack. Avseende maktmedel tillämpas dock i alla aktioner nödvändighetsprincipen, principen om minimering av maktmedel och proportionalitetsprincipen. Vidare kan maktmedel alltid tillgripas i nödvärn.

Genom FN:s säkerhetsråds bindande resolutioner och den gemensamma åtgärden så som den lyder senare ändrad genom rådets beslut har operation Atalanta fått rätt att gripa personer som misstänks för sjöröveri och väpnat rån och att beslagta materiel som använts i sjöröveriet.

Utifrån reglerna för bruk av maktmedel har det i operation Atalanta utfärdats detaljerade anvisningar om förfarandet vid gripande av misstänkta och om de gripna personernas rättigheter under gripandet. Det har även getts detaljerade instruktioner om förfarandet vid överföring av misstänkta.



Rådet har bemyndigat kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik att fatta de relevanta besluten i enlighet med artikel 38 i grundfördraget, däribland ändringar i insatsreglerna.

### **Finlands deltagande**

Den 5 december 2009 beslutade Finland i enlighet med 2 § 1 mom. i lagen om militär krishantering att delta i operation Atalanta med högst tio personer. I dagsläget är en officer verksam i operationshögkvarteret i Northwood. Tidigare deltog också en expert på rättsliga frågor i operationen i operationshögkvarteret och en officer ombord på ledarfartyget i området.

Finlands mål är att stärka EU:s globala roll i den internationella politiken och EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik genom att också delta i den gemensamma krishanteringsverksamheten. Finland understöder aktiva åtgärder av EU avseende läget i Somalia. Finland har aktivt bidragit till utvecklingen av EU:s marina kompetens. Atalanta är EU:s första marina krishanteringsinsats och den kan också ge Finland erfarenhet av detta slags krishantering. Insatsen stärker den internationella samverkan, eftersom EU, Nato och många enskilda länder är verksamma i området. Finland har resurser med hög multinationell förmåga till samverkan som lämpar sig för denna insats. Sjöroveriet har i allt högre grad antagit former av organiserad brottslighet och piraterna har utsträckt sina attacker allt längre ut i Indiska oceanen. Detta inverkar på den internationella handeln och får också andra negativa säkerhetspolitiska effekter.

Avsikten är att Finland ska delta i insatsen med minfartyget Pohjanmaa och en avdelning för fartygskontroll. Den totala styrkan är enligt förslaget 120 soldater, medräknat dem som redan tjänstgör i insatsen. Deltagandet kan tidsmässigt omfatta mellan fyra och fem månader, av vilka i princip ca tre månader i insatsområdet under tiden 1.2 - 30.4.2011. Fartyget kan agera inom hela insatsområdet. Senare bör även möjligheterna att delta i andra rotationsturer utvärderas.

Enligt lagen om militär krishantering fattas beslutet om Finlands deltagande av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Enligt 3 § 1 mom. ska statsrådet höra riksdagen innan ett förslag till avgörande läggs fram.

### **Kostnader**

De planerade kostnaderna för att sända en av marinens fartygsenheter till operation Atalanta 2011 är 6 125 000 euro i utrikesministeriets huvudklass och 4 450 000 euro i försvarsministeriets huvudklass. Anslaget täcker ca 120 soldaters deltagande i insatsen.

Utöver deltagandet med en fartygsenhet uppgår uppehållskostnaderna för styrkan på fem personer i stabsuppgifter enligt det tidigare beslutet om deltagande i operation Atalanta år 2011 till 633 000 i utrikesministeriets huvudklass och 150 000 euro i försvarsministeriets huvudklass.

Utöver detta är kostnaderna för rotationsutbildningen av dem som sänds till operation Atalanta för 2011 uppskattningsvis 250 000 euro i utrikesministeriets huvudklass (moment 24.10.20 Utgifter för underhåll av Finlands krishanteringsstyrkor under Gemensamma utgifter i punkt 05 i dispositionsplanen).

Sammanlagt uppgår de beräknade kostnaderna för operation Atalanta för 2011 till 11 608 miljoner euro (kostnaderna för rotationsutbildningen medräknade).

Utöver det anförda har kostnadsberäkningen för 2010 preciserats. I statens IV tilläggsbudget för 2010 kommer det att föreslås 600 000 euro till moment 24.10.20 Utgifter för underhåll av Finlands krishanteringsstyrkor under Gemensamma utgifter i punkt 05. i dispositionsplanen för de rekryterings- och utbildningskostnader som deltagandet medför. Kostnaderna täcks från momentets punkt 09. i dispositionsplanen Reserv för merutgifter för pågående operationer eller för förlängning av dem, för eventuella nya krishanteringsoperationer samt för andra utgifter för krishantering. Om fartyget avgår till operationen i januari 2011, sker rekryteringen och utbildningen av fartygets personal i slutet av 2010.