Försvarsutskottet

Statsrådets redogörelse till riksdagen om Finlands fortsatta deltagande i säkerhetssektorns utbildningssamarbete i Irak och om stärkande av samarbetet

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse till riksdagen om Finlands fortsatta deltagande i säkerhetssektorns utbildningssamarbete i Irak och om stärkande av samarbetet (SRR 2/2016 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- ambassadråd Theresa Zitting, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Hannu Teittinen, försvarsministeriet
- avdelningsstabsofficer vid planeringsavdelningen, övl Harri Westerlund, Huvudstaben
- lärare vid institutionen för krigskonst, överstelöjtnant Matti Sopanen, Försvarshögskolan
- analytiker Mikko Patokallio, Crisis Management Initiative.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän bedömning av redogörelsen

Insatsen Inherent Resolve (OIR) grundades under ledning av Förenta staterna 2014 och fungerar som militär insats för en bred internationell koalition omfattande över 60 länder eller internationella operationer mot IS (Daish/Isis) i Irak och Syrien.

Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott fastställde vid sitt möte den 26 februari 2016 att Finland ska fortsätta och stärka deltagandet i utbildningssamarbetet inom säkerhetssektorn i Erbil i norra Irak inom ramen för OIR-insatsen. Den totala numerären ökas för ett år framåt till cirka 100 soldater när det nuvarande nationella mandatet löper ut den 31 augusti 2016. Detta omfattar en fortsatt utbildningsverksamhet i nuvarande omfattning och ett deltagande i rådgivningsverksamheten med cirka 50 soldater.

I redogörelsen konstateras att förslaget till förstärkning av insatsen bidrar till att svara både på Frankrikes begäran om bistånd med stöd av EU:s klausul om ömsesidigt bistånd med anledning av terrordåden i Paris och på Förenta staternas begäran från december 2015 om ökat stöd till den verksamhet som koalitionen mot IS bedriver. Det internationella samarbetet mot IS baserar sig på resolution 2170 (2014) som FN:s säkerhetsråd antog och där man betonar nödvändigheten av att alla FN:s medlemsländer aktivt samarbetar för att bekämpa det terrorhot som IS utgör.

Försvarsutskottet anser det motiverat att öka Finlands styrka i Irakinsatsen. Finland måste absolut visa sitt stöd för Frankrike då landet åberopar EU:s biståndsklausul. Det är också viktigt att Finland medverkar i att bistå det internationella samfundet i att agera mot IS. IS är för närvarande den mest betydande islamistiska terroristorganisationen och har under en jämförelsevis kort tid fått betydande områden i sin besittning bland annat i Syrien, Irak och Libyen. Att sätta stopp för organisationens verksamhet ligger i allra högsta grad också i Finlands intresse.

Utskottet vill betona att åtgärder i olika former mot IS förblir verkningslösa om länderna i området inte själva tar ett större ansvar och en mer synlig roll i att utrota de orsaker som har bidragit till IS:s resning. Utan en fungerande demokrati och ekonomi, god förvaltning och respekt för de mänskliga rättigheterna kommer vi inte åt orsakerna till stödet för IS. Militära åtgärder är endast ett element i det internationella arbetet mot IS. Det är lika viktigt att utnyttja element i utvecklingssamarbetet och humanitärt bistånd samt utveckla ländernas egna kapaciteter.

Om EU:s klausul om stöd och bistånd

I redogörelsen konstateras att en stärkning av Irakinsatsen också erbjuder en möjlighet till en mer omfattande diskussion om tillämpningen av biståndsklausulen. I detta utlåtande går försvarsutskottet i korthet igenom vissa centrala iakttagelser angående vad EU:s biståndsklausul betyder för Finland. Utskottet konstaterar att det faller sig naturligt att betydelsen av EU:s biståndsklausul avhandlas i riksdagen i samband med behandlingen av den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen samt när propositioner om att ge och ta emot internationellt bistånd tas upp till behandling i riksdagen.

> *Utskottet förutsätter att EU:s biståndsklausul värderas grundligt i samband med den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen.*

Som en följd av terrorattackerna i Paris i november 2015 åberopade Frankrike EU:s klausul om ömsesidigt stöd och bistånd (42.7). Utskottet menar att Frankrikes begäran om hjälp från EU:s medlemsstater utvidgar medlemsstaternas uppfattning om tillämpningsområdet för klausulen i fråga. Ett väpnat angrepp har hittills ansetts betyda framför allt ett väpnat angrepp av ett tredjeland mot ett av EU:s medlemsländer. Frankrikes begäran om stöd och bistånd bekräftade att klausulens tillämpningsområde också kan anses gälla allvarliga säkerhetshot som kan jämställas med väpnat angrepp.

Utskottet vill betona att hänvisningen till biståndsklausulen med anledning av terrorattackerna i Frankrike inte med nödvändighet ger grunder för att bedöma hur medlemsstaterna skulle agera om en tredje stat skulle rikta ett mer traditionellt väpnat angrepp mot en medlemsstat. Dessutom är det fortfarande svårt att bedöma hur tillämpningen av klausulen kommer att återspeglas i den

gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken och utvecklingen av EU:s försvarsdimension i allmänhet.

Att klausulen om stöd och bistånd tillämpades för första gången har stärkt solidariteten mellan medlemsländerna men också EU i dess egenskap av säkerhetsgemenskap, anser utskottet. Men EU är ingen militärallians. Unionen har inte den planerings- och ledningskapacitet som krävs för ett gemensamt försvar och att utveckla en sådan kapacitet inom unionen ingår inte i ens i planerna.

Biståndsskyldigheten innebär både att medlemsstaterna har rätt att få bistånd och att de har skyldighet att bistå andra i förekommande fall. Utskottet konstaterar att skyldigheten är direkt bindande för medlemsstaterna och tilldelar inte unionen direkt någon uppgift när det gäller att fullgöra skyldigheten, utan det är uttryckligen fråga om en skyldighet för medlemsstaterna att hjälpa varandra och vice versa en rättighet att få hjälp. Vid det försvarsministermöte den 17 november 2015 där begäran om bistånd lades fram betonade Frankrike att landet begär bilateralt bistånd enligt varje medlemsstats förmåga.

Lissabonfördraget lämnar förfarandena kring beslutsfattandet om att ta klausulen i bruk och verkställa den öppna. Stödet till Frankrike är inte koordinerat på EU-nivå vilket har återspeglat sig på beredningen av löftena om stöd. Utskottet lägger vikt vid diskussionen om koordinering på EU-nivå vid tillämpningen av biståndsklausulen — trots att Lissabonfördraget inte kräver det — eftersom exempelvis ett mindre medlemsland kunde stödja sig betydligt mer på bistånd än vad Frankrike har gjort.

Utskottet konstaterar att i praktiken har medlemsstaternas konkreta åtgärder för att stödja Frankrike varierat. Vissa medlemsstater meddelade om konkret stöd relativt snabbt och andra verkar inte delta med nya åtgärder i att stödja Frankrike, utan de har hänvisat till sin redan existerande satsning på åtgärder mot IS och på internationell krishantering. I vissa medlemsstater är beslutsfattandet ännu inte avslutat. Utskottet påpekar att de flesta medlemsstaterna har närmat sig stödet till Frankrike främst ur den militära krishanteringens synvinkel och stödet bildas av den nuvarande och eventuellt stärkta satsningen på EU:s och FN:s krishanteringsinsatser särskilt i Mali och Centralafrikanska republiken och verksamheten mot IS i Irak.

De finländska styrkorna i Irak

Republikens president beslutade den 20 mars 2015 att Finland deltar i säkerhetssektorns utbildningssamarbete i Irak under en period på högst 12 månader räknat från uppnåendet av full operativ beredskap. De finländska trupperna nådde full operativ beredskap den 1 september 2015. De finländska truppernas nuvarande styrka i insatsen är ca 50 soldater.

Enligt uppgift har de finländska trupperna agerat från Erbil och deltagit i så kallad BPC-verksamhet (Building Partner Capabilities). De finländska trupperna har utbildat ett Peshmergakompani jämte bataljonsstab per gång vid utbildningsbasen i Menila i Kurdistans södra del, öster om staden Kirkuk. Utbildningen vid den multinationella utbildningsbasen i Menila har genomförts i samverkan med trupper från Norge, Holland och Storbritannien. Utbildningen har huvudsakligen

inkluderat stridsteknisk utbildning på grupp-, pluton- och kompaninivå. Enligt uppgift har det finländska sättet att utbilda fått ett gott betyg av peshmergakrigarna.

När stärkningen av den finländska truppen är genomförd ställs en avdelning på ca 50 soldater till förfogande för rådgivning (Advise & Assist). Verksamheten fokuserar på utbildning på brigad- och bataljonnivå. Utbildningen ges både till staber och trupper som lyder under staberna. Enligt utredning blir verksamheten snarlik den i Afghanistan. Den utbildning som sker på BPC-insatslinjen förändras inte. Finlands utbildningsresurser är enligt de sakkunniga som utskottet har hört i balans med behoven vid utbildningscentralen i Erbil.

Enligt erhållen utredning ökar deltagandet i A & A-verksamheten i någon mån hotet mot de finländska soldaterna. Till stora delar är utbildningsavdelningen i området redan nu utsatta för samma hot. IS är områdets farligaste aktör. Kurdistans säkerhetsstyrkor har varit det huvudsakliga målet för IS attacker, inte koalitionsländernas soldater som deltar i OIR-insatsen. I redogörelsen nämns att hotet bakom frontlinjen närmast består av självmords- och bombattacker.

Hot mot de finländska trupperna

Hotbilderna mot de finländska trupperna är enligt utskottets bedömning följande: vägbomber och självmordsattacker, direkt eller indirekt eldgivning, eventuell användning av kemiska vapen och trafikolyckor. Utskottet konstaterar i sammanhanget att hotbedömningarna i samband med att de finländska trupperna stärks inte nämnvärt avviker från utskottets utlåtande i mars 2015 som behandlade hotbilder mot finländska soldater (FvUU 16/2014 rd).

Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat utgör vägbomber ett reellt hot, IS har några gånger använt sådana mot Kurdistans säkerhetsstyrkor. Utskottet konstaterar att verksamhet nära frontlinjen – de som utbildas kan inte lösgöras för utbildning bakom frontlinjen – och de nya finländska truppernas krav på större rörlighet leder till en situation där de finländska soldater som deltar i rådgivningsverksamheten redan utgångsmässigt är mer utsatta för vägbomber än BPC-utbildningstruppen. Enligt erhållen utredning beaktas vägbomberna i de finländska truppernas nuvarande utrustning, fordon och handlingssätt.

Utskottet vill påpeka att försvarsmakten i synnerhet på grundval av erfarenheterna från ISAF-insatsen är väl rustade för att hantera säkerhetshotet från vägbomber. Men utskottet konstaterar ändå att när läget förändras bör försvarsmakten göra en grundlig bedömning av hur hotet från vägbomberna kan minimeras.

Det framgick vid utfrågningen av sakkunniga att inom området för frontlinjen ger IS slumpmässigt indirekt eld och skjuter direkt med kulsprutor mot de kurdistanska säkerhetsstyrkornas ställningar. Till IS tillvägagångssätt i Irak hör bland annat eldöverrumplingar och användning av pansarvärnsvapen, improviserade sprängämnen och självmordsbombare.

Utskottet påpekar i sammanhanget att Irakiska armén och kurdstyrkorna redan länge har planerat ett storangrepp för att befria Mosul. Avståndet från Erbil till Mosul är bara cirka 80 kilometer, och frontlinjen är 30 kilometer från Erbil mot Mosul. Enligt erhållen utredning kan detta storangrepp börja inom den närmaste framtiden, möjligen relativt snart. Angreppet har betydande konsekven-

ser för områdets säkerhetsläge som helhet. Frontlinjerna kan ändras på kort varsel. Försvarsutskottet anser att ett eventuellt omslag i säkerhetsläget måste ägnas särskild uppmärksamhet.

Utskottet konstaterar att trafikolyckor är en beaktansvärd faktor i alla militära krishanteringsinsatser. I arbetet för att garantera de finländska truppernas säkerhet måste också kemiska vapen vägas in, poängterar utskottet. De utgör ett reellt hot enligt utfrågade sakkunniga. Enligt utredning har risken att råka i beröring med kemiska vapen redan nu beaktats i utbildningen och utrustningen för de finländska soldaterna. Utskottet vill påpeka att försvarsmakten har en specialavdelning för skyddstjänst som är högt specialiserad i att identifiera kemiska vapen. Om kemiska vapen i fortsättningen ses som ett större hot mot de finländska trupperna kan också denna kompetens utnyttjas i förekommande fall.

Insatsregler

Utskottet konstaterar att bruk av vapenmakt (Rules OF Engagement, ROE) regleras av normerna och principerna för folkrätten och av principer såsom proportionalitetsprincipen, principen om att minimiera bruk av vapenmakt och nödvändighetsprincipen. Insatsreglerna begränsar inte rätten till självförsvar, som individer och enheter utövar enlig sin nationella lagstiftning. Där bruk av vapenmakt inte är berättigat i självförsvarssyfte kan vapenmakt vid militära krishanteringsinsatser endast användas inom ramarna för insatsreglerna.

Utskottet konstaterar att i insatser under ledning av FN, EU och Nato har insatsreglerna till innehållet varit snart sagt lika. När insatserna förbereds går initiativtagarna in för att ge de operativa styrkorna fullmakter som möjliggör dels självförsvar, dels bruk av vapenmakt i sista hand också för att genomföra styrkans uppdrag. Det har ansetts vara viktigt särskilt för att säkerställa styrkans trovärdighet och förutsättningar att agera i krisområdet.

Militära krishanteringsinsatser har i vissa fall också genomförts av en grupp länder utan att någon internationell organisation skulle leda insatsen. Utskottet påpekar att Isaf-insatsen i Afghanistan under sina två första år var en insats ledd av en grupp länder, en så kallad grupp av intresserade länder. År 2003 trädde Nato till i ledningen för Isaf. Också Irakinsatsen är en koalitionsledd insats. Utskottet konstaterar att koalitionsledda insatser inte med avseende på insatsregler är lika tydliga som insatser där ansvaret entydigt finns hos en organisation. I lagen om militär krishantering (211/2006) beaktas möjligheten till koalitionsledda insatser (1 § 3 mom.).

I redogörelsen konstateras att i utbildningen och rådgivningsverksamheten kan det eventuellt uppstå situationer som kräver användande av maktmedel i självförsvar. När de finländska trupperna i Irak fokuserar på utbildning och rådgivning innebär det faktum att de deltagande länderna inte har gemensamt överenskomna insatsregler inte problem i praktiken. Utskottet ser det som viktigt att insatsreglerna för de finländska soldaterna så väl som möjligt går i linje med reglerna för de länder som finländarna bedriver nära samarbete med.

Sammanfattning

Utbildning och rådgivning har under senare år betonats i olika krishanteringsinsatser. Enligt utskottets bedömning har Finland möjlighet att erbjuda uttryckligen denna typ av verksamhet. Lär-

domarna av utbildningen av finländska beväringar kan utnyttjas i stor skala i olika insatser och liksom exemplet med Iran visade har de finländska truppernas kompetens omnämnts i positiva ordalag. Verksamheten i en multinationell omvärld gagnar också försvaret av Finland. I redogörelsen konstateras att de finländska trupperna får värdefull erfarenhet om ledning och underhåll av en styrka och dess verksamhet i ett krävande rådgivningsuppdrag. Utskottet omfattar den bedömningen.

Den utbildning som Finland gav peshmergakrigarna bidrar till att lugna ner den interna situationen i Irak. Detta kan för sin del dämpa flyktingströmmarna till Europa. Det är angeläget, menar utskottet, att koalitionens utbildning och rådgivning konsekvent strävar mot ett mål där ansvaret för att utbilda trupper stegvis överförs till Irakiska myndigheter. De finländska truppernas utbildning bör om möjligt inriktas på att utbilda enskilda soldater för att utbildningen snarare ska inriktas på att förbättra de lokala utbildarnas färdigheter till militär utbildning (konceptet train the trainers).

I Irak har det inte gått att åstadkomma någon sedvanlig för alla deltagande stater gemensam överenskommelse om den rättsliga ställningen för trupperna i krishanteringsinsatser (Status of Forces Agreement, Sofa). De länder som deltar i insatsen avtalar på andra sätt bilateralt om sina truppers status. I praktiken har man valt en modell där truppernas rättsliga ställning har ordnats genom notväxling. Samma modell tillämpas också i fråga om förstärkningstrupperna. Utskottet konstaterar att notväxlingen bör inledas utan dröjsmål för att försvarsmakten ska få tillräckligt med tid för de praktiska arrangemangen.

I sina ställningstaganden i fråga om krishanteringsinsatser har försvarsutskottet konsekvent betonat vikten av programmet för krishanteringsveteraner. Syftet med programmet är att effektivisera stödåtgärder för de som tjänstgör eller har tjänstgjort i krishanteringsuppdrag samt förbättra försäkringsskyddet genom att utveckla lagstiftningen. Utskottet ser det som viktigt att programmet för krishanteringsveteraner målmedvetet färdigställs före utgången av 2016.

Det är också i fortsättningen nödvändigt, anser utskottet, att ägna särskild uppmärksamhet åt den personliga säkerheten för de soldater som deltar i insatsen i Irak och åt insatsens hälsovårdstjänster. Det är nödvändigt att förhålla sig allvarligt till riskerna för den inre säkerheten och en eventuell höjning av hotnivån i Finland, som sammanhänger med insatsen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar vad som sägs ovan.

Helsingfors 29.3.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Antti Kaikkonen cent
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Lea Mäkipää saf
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Mikko Savola cent
medlem Satu Taavitsainen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.