Utlåtande FsUU 10/2018 rd– SRR 4/2018 rd

Försvarsutskottet

Statsrådets redogörelse till riksdagen om Finlands fortsatta deltagande i säkerhetssektorns utbildningssamarbete i Irak

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse till riksdagen om Finlands fortsatta deltagande i säkerhetssektorns utbildningssamarbete i Irak (SRR 4/2018 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- enhetschef Kirsikka Lehto-Asikainen, utrikesministeriet
- enhetschef Sari Rautio, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Matti Kemppilä, försvarsministeriet
- chef för ansvarsområdet för krishantering, överstelöjtnant Harri Uusitalo, Huvudstaben
- projektchef Hussein al-Taee, Crisis Management Initiative.

Samband med andra handlingar

Samtidigt med redogörelsen har utskottet också behandlat ärende USP 18/2018 rd.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Statsrådet har lämnat en redogörelse (SRR 4/2018 rd) enligt lagen om militär krishantering (211/2006) om Finlands fortsatta deltagande i Irakinsatsen (Operation Inherent Resolve). Vid sitt gemensamma sammanträde den 1 juni 2018 behandlade republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott Finlands deltagande i OIR-insatsen i Irak och fastställde som riktlinje att truppstyrkan höjs till 80 soldater för tiden 1 januari till 31 december 2019. Detta antal på 80 soldater inbegriper deltagande i utbildnings- och rådgivningsuppdrag i Irak och deltagande i nödvändiga stabs-, förvaltnings- och stöduppgifter.

Riksdagen har också under behandling en utredning (USP 18/2018 rd) om Finlands deltagande i Natos utbildningsinsats i Irak. Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott lade den 10 augusti 2018 fast att Finland deltar i Natos utbildningsinsats i Irak med högst fem soldater och att Finland senast den 1 januari 2019 sänder en stabsofficer till insatsen. Senare kan det visa sig behövligt att sända enskilda utbildare till insatsen, dock inom den ramen för personstyrkan på fem personer. I utredningen sägs att Finlands totala styrka i de två utbildningsinsatserna uppgår till cirka 80 personer.

Utskottet konstaterar att dessa två utbildningsoperationer har betydande kontaktytor vilket också framgår tydligt av handlingarna. Försvarsutskottet ger i detta utlåtande en samlad bedömning av båda framställningarna.

Grunderna för utarbetandet av redogörelsen och utredningen

I statsrådets Irakredogörelse konstateras att statsrådet ska höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse eftersom det inte finns något egentligt FN-mandat för utbildningsuppdraget och en helhetsbedömning av insatsens karaktär och förhållanden talar för att redogörelsen utarbetas: ”Med beaktande av att det inte finns något egentligt FN-mandat för utbildningsuppdraget och av en helhetsbedömning av insatsens karaktär och förhållanden, bör det anses motiverat att höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse.”

Försvarsutskottet konstaterar att detta är den fjärde redogörelsen som föreläggs riksdagen efter att beslutet om deltagande i utbildningsinsatsen i Irak fattades i början av 2015. Utskottet har behandlat de tidigare redogörelserna i sina utlåtanden (FsUU 16/2014 rd, FsUU 1/2016 rd, FsUU 5/2017 rd).

I utredningen sägs i sin tur att eftersom det handlar om att Finland ska delta i utbildningsinsatsen med en liten personalmängd (under 10 personer) och insatsen inleds med att en stabsofficer sänds iväg, och deltagandet också senare sker endast med några utbildare, kan hörandet av riksdagen enligt 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006)[1] skötas genom en utredning. Utskottet konstaterar att det i propositionen med förslag till lag om militär krishantering (RP 5/2006 rd) i detaljmotiven till 3 § sägs att tillämpningen av det lindrigare förfarandet kan komma i fråga endast när det är fråga om t.ex. småskaliga stabs- eller observatörsuppgifter. I motiven sägs att om operationens natur, t.ex. den mån i vilken den är krävande eller andra synpunkter förutsätter det, iakttas vid behov det förfarande som är tyngre än utredningsförfarandet i syfte att säkerställa politisk acceptans.

Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat kunde behandlingen av de två Irak-utbildningsinsatserna inte förenas i en redogörelse. Grunderna för att särskilja behandlingen härleds från tidsplanen för Natos beslutsfattande. Beslutet om att inleda Natos utbildningsinsats fattades i juli

1 Innan ett i 2 § 1 mom. avsett förslag till avgörande om Finlands deltagande läggs fram ska statsrådet höra riksdagens utrikesutskott. Om förslaget till avgörande gäller ett militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag eller ett uppdrag som inte baserar sig på bemyndigande av FN:s säkerhetsråd, ska statsrådet höra riksdagen innan förslaget till avgörande läggs fram. Om förslaget till avgörande gäller Finlands deltagande med högst tio personer i ett militärt krishanteringsuppdrag, ska statsrådet innan förslaget till avgörande läggs fram ge riksdagens utrikesutskott en utredning i saken. (8.5.2015/576).

2018, och planerna på att fortsätta OIR-insatsen lades fast i juni 2018. Utskottet konstaterar att modellen är problematisk med tanke på behandlingen i riksdagen: redogörelsen behandlas i plenum, utredningen åter i utrikesutskottet. Utskottet påpekar att insatserna har betydande kontaktytor, eftersom exempelvis självskyddet och logistiken för trupperna i Natoinsatser starkt vilar på stöd från koalitionen. Utskottet konstaterar att eftersom mandat för verksamheten både i redogörelsen och utredningen söks till slutet av 2019, bör riksdagsbehandlingen av insatserna vid sökande av fortsatt mandat förenas.

OIR-insatsens uppdrag, riskbedömning och insatsregler

I den koalitionsledda OIR-insatsen, som inleddes 2014, deltar 26 länder med sammanlagt över 9 000 soldater. Utgångspunkten är enligt redogörelsen att varje land som ingår i koalitionen bestämmer hurdant stöd det bidrar med för Irak. Stödet ska dock utgå från de handlingslinjer som har fastställts för insatsen och den kapacitet som insatsen har begärt. Utbildningsverksamheten (Building Partnership Capacity, BPC) och rådgivningsverksamheten (Advise and Assist, A&A) utgör en central del av verksamheten inom OIR-insatsen.

Enligt erhållen utredning är målet med utbildningen och rådgivningen att förkovra förmågan hos de irakiska säkerhetsstyrkorna, medräknat styrkorna i irakiska Kurdistan, att bekämpa ISIL samt att stödja återställandet av den regionala säkerheten och stabiliteten i Irak. OIR-insatsen har fem BPC-utbildningscenter i Irak. Dessutom bedrivs rådgivningsverksamhet för staber och trupper i deras operationsområden. Från de nordiska länderna deltar utöver Finland Sverige, Norge och Danmark.

Redogörelsen tar upp att de trupper som deltar i insatsen inte har gemensamt överenskomna regler om användning av maktmedel, utan insatsländerna fastställer egna regler för sina trupper. När det gäller Finlands trupper grundar sig en eventuell användning av maktmedel på den rätt till individuellt självförsvar som erkänns inom folkrätten. Nationellt grundar sig rätten till individuellt självförsvar på nödvärn enligt strafflagen (39/1889). I utbildningen och rådgivningsverksamheten kan det enligt redogörelsen uppstå situationer som kräver användning av maktmedel i självförsvar. Nationellt finns det bestämmelser om användande av maktmedel i 27 § i lagen om militär krishantering. Finland har utfärdat nationella regler för användning av maktmedel för de soldater som deltar i insatsen. Försvarsutskottet har i sina utlåtanden konsekvent betonat att de finländska soldaternas regler om användning av maktmedel i allt väsentligt bör vara i linje med de andra länder med vilka det praktiska samarbetet bedrivs.

Redogörelsen lägger fast att under slutet av 2018 och under 2019 ska tyngdpunkten i det finländska deltagandet flyttas över till basen i Qayyarah i ett område kontrollerat av Iraks centraladministration. Tills vidare kommer basen att ligga kvar i Erbil. Innehållet i utbildningen har förskjutits från utbildning av stridande enheter mot utbildning av styrkor som ansvarar för säkerheten i området. De semimilitära PMF-trupperna som inte hör till den irakiska centraladministrationens säkerhetsstyrkor lämnas alltjämt utanför Finlands utbildnings-, rådgivnings- och biståndsverksamhet, eftersom det anses möjligt att de kan härbärgera så kallad shiamilis. Utskottet anser att de här avgränsningarna är motiverade.

Den utbildning finländarna har tillhandahållit i Irak har enligt redogörelsen förbättrat de deltagande truppernas förmåga att fungera som enhet och att klara sig i stridssituationer samt byggt grunden för att hantera säkerhetssituationer och kontrollera säkerhetsområden. Sjukvårdsutbildningen har minskat dödligheten hos sårade och framför allt har utbildningen om improviserade sprängladdningar (IED) minskat förlusterna bland utbildningsdeltagarna. Till ingången av maj 2018 har finländarna utbildat över 3 000 peshmergasoldater och soldater i Iraks säkerhetsstyrkor. Den finländska utbildaravdelningen och det finländska sättet att utbilda har enligt erhållen utredning fått god respons.

Kostnaderna för OIR-insatsen och nyttan för det nationella försvaret

Kostnaderna för OIR-insatsen i 2018 års budget uppgår under utrikesministeriets huvudtitel till cirka 11 miljoner euro och under försvarsministeriets huvudtitel till 15,4 miljoner euro. Tilläggskostnaderna för 2018 är under försvarsministeriets huvudtitel ca 1,6 miljoner euro. Behovet av tilläggsanslag härrör från förflyttningen av såväl trupper som material till det nya insatsområdet, dyrare transportkostnader och kostnaderna för en ny bas. Uppskattningen för 2019 är att kostnaderna under utrikesministeriets huvudtitel uppgår till 7,6 miljoner euro och under försvarsministeriets huvudtitel till ca 17 miljoner euro.

Deltagande ökar enligt redogörelsen det nationella försvarets kapaciteter. Värdefull erfarenhet kan erhållas om ledning och underhåll av en styrka och dess rörelser i krävande rådgivningsuppdrag i en multinationell omgivning.

Natoinsatsens mål

I utredningen sägs att Nato utvidgar sin försvars- och säkerhetsuppbyggande verksamhet i Irak (Defence Capacity Building, DCB) till en utbildningsinsats (NATO Mission Iraq, NMI). Beslutet om att inleda planeringen av insatsen fattades vid Natos försvarsministermöte i februari 2018 och insatskonceptet lades fast vid utrikesministermötet i april. Beslutet om att inrätta insatsen fattades vid Natos toppmöte i Bryssel i juli 2018.

I utredningen sägs att en stärkning av Natos roll i Irak delvis är ett svar på långvarigt tryck från de sydliga Natomedlemmarna att fästa uppmärksamhet vid hot söderifrån, utöver den östliga riktningen. Utbildningsinsatsens syfte är att stödja utvecklingen av Iraks system för militär utbildning och att ge stöd på strategisk nivå för en reform av säkerhetssektorn och att på så sätt stödja Irak för att landet ska kunna skapa hållbara strukturer för den nationella säkerheten för att kunna upprätthålla stabilitet i landet. Målet är att utbilda utbildare och relevanta myndigheter till en nivå där de förmår uppfylla vad deras uppgifter kräver och upprätthålla och leda en militär utbildningsinstitution självständigt.

Insatsen kommer att fokusera på utbildning av militära utbildare, stödja en reform av Iraks säkerhetssektor och bekämpa improviserade sprängämnen. Jämställdhetsaspekten och verkställandet av FN:s s säkerhetsråds resolution 1325 kommer att beaktas i verksamheten. Insatsen kompletterar verksamheten inom koalitionen mot IS och andra internationella aktörer (EU:s EUAM Irak-insats, FN:s United Nations Assistance Mission for Iraq-insats). Koalitionen har begärt stöd av Nato för samtliga uppdrag som definieras i planeringen.

Insatsstyrkan ska enligt planerna vara cirka 580 soldater. Målet är att de första trupperna ska komma till Irak i september. Närvaron ska stärkas successivt och full aktionsberedskap ska nås våren 2019.

Enligt utredningen är insatsen på allmän nivå kopplad till den bredare referensramen för IS-koalitionen, men fungerar ändå som självständig insats i sin egen kommandokedja. I fråga om basernas självskydd och logistik ska insatsen i mån av möjlighet ta stöd av IS-koalitionens Operation Inherent Resolve (OIR)-trupper. Samarbetsförfarande för detta är under planering.

I utbildningen och rådgivningsverksamheten kan det enligt utredningen uppstå situationer som kräver användning av maktmedel i självförsvar. Utgångspunkten för insatsen är att maktmedel endast ska brukas i självförsvar i överensstämmelse med den rätt till individuellt självförsvar som erkänns inom folkrätten. För Finlands vidkommande finns det bestämmelser om användningen av maktmedel i 27 § i lagen om militär krishantering (211/2006).

Sammanfattning av redogörelsen och utredningen

Utskottet konstaterar att Finland har deltagit i den koalitionsledda OIR-utbildningsinsatsen i mer en tre år. Verksamheten i området har försiggått planenligt, och de finländska trupperna har inte lidit några förluster. Det är också i fortsättningen ytterst viktigt, menar utskottet, att truppernas verksamhet i Irak planeras och utvecklas med fokus på att minimera riskerna för de finländska trupperna.

Militära stödåtgärder är bara ett element i fråga om att stabilisera Irak. Nu när IS i hög grad är slagen i militärt hänseende, måste huvudvikten läggas vid ickemilitär verksamhet. Utskottet lägger vikt vid en övergripande handlingsmodell och vid att utveckla relationerna till Irak på bred front.

Utskottet välkomnar handlingsmodellen där de finländska truppernas verksamhet i Irak regelbundet granskas också av riksdagen. Nu söks verksamhetsmandat för 2019. Utskottet vill inskärpa att i all övergripande verksamhet som utförs av det internationella samfundet bör man sikta på att ansvaret för att garantera Iraks säkerhet så snart som möjligt ska överföras till Iraks egna myndigheter. I utvecklingen av denna nationella kapacitet har det internationella samfundet sin egen viktiga roll. Därför är det viktigt också för Finland att vara med om att stödja Iraks säkerhetsmyndigheter.

Utskottet konstaterar att i fråga om Natos nya utbildningsinsats är det tills vidare svårt att bedöma insatsens mervärde vid utbildningen av de irakiska trupperna. Utskottet påpekar att den koalitionsledda insatsen omfattar 9 000 soldater, medan Natoinsatsens fastställda styrka blir bara 580 personer. Utredningen ger en snäv beskrivning av målen för Natos verksamhet och samarbetet med koalitionen, och det verkar också finnas en viss överlappning i uppgifterna: exempelvis bekämpning av improviserade sprängämnen utförs också i OIR-insatsen. I utredningen konstateras ytterligare att Natoinsatsen på allmän nivå är kopplad till den bredare referensramen för IS-koalitionen, men fungerar ändå som självständig insats i sin egen kommandokedja.

Enligt utredningen ska den första finländska deltagaren i Natoinsatsen vara en förbindelseofficer som ska inleda sin verksamhet genast i januari 2019. Däremot beskriver utredningen inte närma-

re de uppdrag där de finländska utbildarna kan medverka i ett senare skede. Utskottet ser det som viktigt att riksdagen tillställs en mer detaljerad utredning i frågan när utbildaruppdragen för den finländska trupperna preciseras.

Utskottet vill betona att det omfattande stödet till Irak från det internationella samfundet förblir ineffektivt om Irak inte själv tar en större roll och ett större ansvar för att eliminera de grundläggande orsaker som fördröjer uppkomsten av en välfungerande samhällsordning. Framsteg är svåra att nå om inte alla samhällsgrupper beaktas rättvist, förvaltningen rensas på korruption och de mänskliga rättigheterna respekteras. Utskottet påpekar att i ett välfungerande samhälle är det polisen och inte soldaterna som är den centrala myndighetsaktören i fråga om inre säkerhet. Mot den bakgrunden fyller det ett behov att Finland har sänt 5 polisutbildare till en utbildningscentral för poliser i Bagdad.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 7.9.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Lea Mäkipää blå
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Mika Raatikainen saf
ersättare Eero Reijonen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Det är viktigt att Finland bär sitt internationella ansvar och aktivt medverkar i fredsbevarande och krishantering. I statsrådets redogörelse (SRR 4/2018 rd) sägs att Finland är på väg att minska sina soldater i säkerhetssektorns utbildningssamarbete i Irak från cirka 100 till cirka 80 soldater. Det är en positiv trend, eftersom Finland borde gå in för att rikta in bistånd också till andra sektorer, såsom återuppbyggnad, civil krishantering och humanitärt bistånd. Också försvarsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att ”Militära stödåtgärder är bara ett element i fråga om att stabilisera Irak. Nu när IS i hög grad är slagen i militärt hänseende, måste huvudvikten läggas vid ickemilitär verksamhet.”

Däremot är det inte befogat att Finland deltar i Natos nya utbildningsinsats i Irak. Som ett litet land har Finland begränsade resurser och de bör koncentreras på egna styrkor och på omsorgsfullt valda insatser. I utredningen till riksdagen ingår dessutom följande uppenbara brister och problem som också försvarsutskottets utlåtande lyfter fram:

Ingendera utbildningsinsatsen har egentligt FN-mandat. Därför har statsrådet i fråga om OIR-insatsen i Irak lämnat en redogörelse enligt lagen om militär krishantering (211/2006) till riksdagen. Också insatsens karaktär och förhållandena har talat för att lämna en redogörelse. Det hade varit ytterst befogat att behandla Natos nya utbildningsinsats i samma redogörelse med OIR-insatsen i Irak. Men så har man inte förfarit, utan enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat har orsakerna till att separera behandlingen av dessa två insatser legat i Natos tidsplan för beslutsfattande.

I fråga om Natoinsatsen har man inte handlat enligt krishanteringslagen. I propositionen med förslag till lag om militär krishantering (RP 5/2006 rd) sägs i detaljmotiven till 3 § att ”Om Finland deltar i militär krishantering med en mycket liten, högst tio personer omfattande styrka, skall statsrådet enligt förslaget ge riksdagens utrikesutskott en utredning i saken innan förslaget till avgörande görs.” Så har man ändå inte förfarit, utan Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott fastställde den 10 augusti 2018 att Finland deltar i Natos utbildningsinsats i Irak med högst fem soldater, trots att det ännu inte hade lämnats någon utredning till riksdagen. Som det sägs i krishanteringslagen kan tillämpningen av det lindrigare förfarandet komma i fråga endast när det är fråga om t.ex. småskaliga stabs- eller observatörsuppgifter. Nu handlar det ändå inte om sådana uppgifter.

Vidare förblir Natoinsatsens uppgifter och syfte oklara. I utskottets utlåtande sägs mycket riktigt att ”utredningen ger en snäv beskrivning av målen för Natos verksamhet och samarbetet med koalitionen, och det verkar också finnas en viss överlappning i uppgifterna.” Utredningen tar överhuvudtaget inte fram några tydliga grunder för vad som skulle vara mervärdet med utbildningen av de irakiska trupperna. Utredningen beskriver inte heller närmare de uppdrag där de finländska utbildarna eventuellt medverkar i ett senare skede.

Avvikande mening

Jag föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 7.9.2018

Markus Mustajärvi vänst.