Utlåtande FsUU 17/2018 rd─ RP 209/2018 rd

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och ikraftsättande av det avtal om Finlands deltagande i en utbildningsinsats i Irak under ledning av Nordatlantiska fördragsorganisationen som genom skriftväxling ska upprättas mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och ikraftsättande av det avtal om Finlands deltagande i en utbildningsinsats i Irak under ledning av Nordatlantiska fördragsorganisationen som genom skriftväxling ska upprättas mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen (RP 209/2018 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- enhetschef Sari Rautio, utrikesministeriet
- lagstiftningssekreterare Annika Naskila, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Matti Kemppilä, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Eriikka Viisteensaari, försvarsministeriet
- överstelöjtnant Harri Uusitalo, Huvudstaben.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Riksdagen behandlar (HE 209/2018 vp) om Finlands deltagande i en utbildningsinsats i Irak. I propositionen föreslås det att riksdagen godkänner ett avtal mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen i enlighet med en skriftväxling mellan parterna samt en så kallad blankettlag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen. Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande för bl.a. sådana fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Genom skriftväxlingen mellan Nato och Finland utvidgas bestämmelserna i avtalet mellan Nato och Irak till att gälla också Finland i egenskap av partnerland. Bestämmelser som hör till området

för lagstiftning ingår i såväl skriftväxlingen mellan Finland och Nato som i skriftväxlingen mellan Nato och Irak.

Riksdagen har redan tidigare tagit emot en utredning i samma ärende, och försvarsutskottet har tagit ställning till den i sitt utlåtande FsUU 10/2018 vp. I utredningen konstateras det att republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott den 10 augusti 2018 beslutade 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 ramen för personstyrkan på fem personer. Sammanlagt skulle Finlands insats i Irak därmed uppgå till cirka 80 soldater, inberäknat deltagandet i den koalitionsledda OIR-insatsen.

Utskottet påpekar att Finland har deltagit i OIR-insatsen i Irak sedan 2015. Verksamheten i området har försiggått planenligt, och de finländska trupperna har inte lidit några personella 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. Det finns skäl att vara beredd på i synnerhet indirekt eldgivning mot koalitionens och Natos trupper och på det hot som vägbomber utgör. Det här gäller både OIR-operationen och Nato-operationen. Enligt uppgift till utskottet har dessa överhängande risker noga beaktats i planeringen.

Utskottet finner det olämpligt att det inte har reserverats tillräckligt med tid för riksdagsbehandlingen av propositionen.

Syftet med den Nato-ledda utbildningsinsatsen

I propositionen sägs det att ett finländskt deltagande i Natos Irakinsats kan främja Finlands målsättningar om en stabilisering av Irak och är motiverat med beaktande av vårt aktiva deltagande i den militära krishanteringen och vår ställning som avancerad Natopartner. Deltagandet ingår i Finlands övergripande stöd till den irakiska säkerhetssektorn. Vidare visar det på Finlands stöd för Natos strävan att svara på säkerhetsutmaningarna från syd. Ett deltagande är i Finlands intresse också med tanke på främjandet av det eftersträvade bilaterala samarbetet med Irak. Utskottet påpekar dessutom att deltagandet i utbildningsinsatsen ger Finland en ny kanal för politisk dialog på hög nivå med militäralliansen.

Sammanlagt 19 Natoländer deltar i den nya operationen och av partnerskapsländerna avser Finland, Sverige och Nya Zeeland att delta. Operationen kommer enligt planerna att bestå av en styrka på cirka 580 soldater. Detta kan jämföras med att OIR-operationen består av cirka 9 000 soldater. De första trupperna har anlänt till Irak i september-oktober. Närvaron ska stärkas successivt och full aktionsberedskap ska nås våren 2019.

I propositionen framhålls det att 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 så att landet kan skapa hållbara strukturer för den nationella säkerheten och 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. Den Nato-ledda insatsens viktigaste funktion som ett element i stö-

det för den reformeringen av den irakiska säkerhetssektorn är rådgivning i Iraks försvarsministerium, försvarshögskola och andra militära läroinrättningar samt i arméns skolor för olika vapenslag.

Insatsen kompletterar verksamheten inom koalitionen mot IS samt andra internationella aktörers (EU:s EUAM Iraq-insats, FN:s United Nations Assistance Mission for Iraq-insats) verksamhet. Den koalitionsledda OIR-insatsen har begärt stöd av Nato för samtliga uppdrag som definieras i planeringen.

Avsikten är att insatsen koncentreras till områdena Bagdad, Taji och Besmaya. Av dem är Taji en central logistisk bas med avseende på hela Irak. Taji-basen är belägen 35 kilometer norr om Bagdad och Besmaya-basen cirka 15 kilometer öster om Bagdad. Enligt uppgift till utskottet ska en finländsk förbindelseofficer inleda arbetet vid Taji-basen årsskiftet 2018—2019. Under 2019 ska man utreda om utbildningsinsatsen erbjuder andra uppdrag som enskilda finländska officerare kan sändas att sköta.

Utgångspunkten för den Nato-ledda insatsen är att maktmedel endast ska användas i självförsvarssyfte i överensstämmelse med den rätt till individuellt självförsvar som erkänns inom folkrätten. Enligt sakkunniga som utskottet har hört är reglerna för användning av maktmedel typiska för utbildningsinsatser av det här slaget.

I propositionen sägs det att insatsens soldater inte kommer att vidta stridsåtgärder och inte heller agera samtidigt som de irakiska trupperna utför stridsoperationer. Insatsen kommer inte heller att ge utbildning eller råd till sådana militära trupper eller grupperingar som inte står under irakiska regeringens direkta kontroll. Utskottet anser att begränsningarna är synnerligen behövliga.

Sammanfattning

Enligt försvarsutskottet är Finlands deltagande i den Nato-ledda utbildningsinsatsen i Irak motiverat. Utskottet vill samtidigt inskärpa att allt stöd till Irak från det internationella samfundet bör vara inriktat på att ansvaret för att garantera Iraks säkerhet så snart som möjligt överförs till Iraks egna myndigheter.

Utskottet påpekar att det är mycket svårt att i det här skedet bedöma vilken betydelse den lilla Nato-ledda insatsen för utbildning av säkerhetsmyndigheterna i Irak kommer att få. Utskottet har fått veta att Nato-insatsen koncentrerar sig på att utbilda den högre ledningen och personalen vid militära läroinrättningar och skolor för olika vapenslag medan OIR-utbildarna i huvudsak riktar in sig på utbildning av enskilda soldater på en taktiskt-operativ nivå. Insatserna är således inte överlappande utan närmast kompletterande.

Utskottet konstaterar att Nato är en allians med etablerade förfaranden, ett fungerande maskineri för att kombinera politisk och militär verksamhet och lång erfarenhet även av synnerligen krävande krishanteringsinsatser. Koalitionsledda insatser kan vara problematiska till följd av divergerande synsätt på ledningens ansvar, bristande koordineringsförmåga och otydliga mål. Med detta sagt konstaterar utskottet att det anser det möjligt att ansvaret för utbildningsinsatserna i Irak i allt större utsträckning kan komma att föras över från OIR-insatsen till den Nato-ledda insatsen,

om den drar ut på tiden. Utskottet noterar att ISAF-operationen i Afghanistans inleddes som en koalitionsledd insats men rätt snabbt övergick till att bli en krishanteringsinsats under Natos ledning.

Riksdagen har hörts om OIR-insatsen i samband med fyra redogörelser, medan det bara har lämnats en utredning om deltagandet i Nato-insatsen. Enligt de sakkunniga som utskottet har hört kunde behandlingen av de två utbildningsinsatserna i Irak inte förenas i en och samma redogörelse. Grunderna för att särskilja behandlingen sammanhänger med tidsplanen för Natos beslutsfattande. Planerna på att inleda Natos utbildningsinsats lades fast i juli 2018, och beslutet om att inleda OIR-insatsen fattades i juni samma år. 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 och att deras funktioner kompletterar varandra. Vidare vilar exempelvis självskyddet och logistiken för trupperna i Natoinsatsen starkt på stöd från koalitionen. Utskottet konstaterar att eftersom mandat för verksamheten både i redogörelsen och utredningen sökts till slutet av 2019, bör riksdagsbehandlingen av insatserna vid ett eventuellt fortsatt mandat förenas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet anför

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 8.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Mika Kari sd
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Lea Mäkipää blå
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Jari Ronkainen saf
ersättare Eero Reijonen cent

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

Avvikande mening

Motivering

I statsrådets redogörelse (SRR 4/2018 rd) sägs att Finland ska minska sina trupper i säkerhetssektorns utbildningssamarbete i Irak från cirka 100 till cirka 80 soldater. Det är en positiv trend, eftersom Finland borde gå in för att styra bistånd också till andra sektorer, såsom återuppbyggnad, civil krishantering och humanitärt bistånd. Militära stödåtgärder är bara ett element för att stabilisera Irak. Nu när IS i hög grad är slaget i militärt hänseende, måste huvudvikten läggas vid icke-militär verksamhet. Ett litet land som Finland har begränsade resurser och de bör koncentreras på egna styrkor och på omsorgsfullt valda insatser.

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 synnerligen befogat att behandla Natos nya utbildningsinsats i samma redogörelse som OIR-insatsen i Irak. Men så har man inte förfarit, utan enligt de sakkunniga som utskottet har hört har orsakerna till att separera behandlingen av dessa två insatser legat i Natos tidsplan för beslutsfattande.

I propositionen med förslag till lag om militär krishantering (RP 5/2006 rd) sägs i detaljmotiven till 3 § att ”[o]m 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. Men varken utredningen eller propositionen tyder på att det skulle röra sig om sådana uppgifter. Om man nu sänder ut en soldat för att sköta stabsuppgifter medan de soldater som utkommenderas i ett senare skede tar hand om andra är stabs- och observatörsuppgifter, kan beslutsförfarandet ifrågasättas. Beslutet om Finlands deltagande har de facto redan fattats, enligt ett brev från Nato daterat den 22 oktober 2018. I brevet talas det om ett "resultat" av förhandlingarna mellan Nato och Finland.

Finlands deltagande motiveras med "Finlands ställning som avancerad Natopartner". Av motiveringen till propositionen är det svårt att se vilket mervärde deltagandet kommer att ge.

Avvikande mening

Jag föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 8.11.2018

Markus Mustajärvi vas