Utlåtande UtUU 1/2020 rd– USP 21/2019 rd

Utrikesutskottet

Statsrådets utredning: Finlands deltagande i internationell krishantering

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets utredning: Finlands deltagande i internationell krishantering (USP 21/2019 rd): Ärendet har inkommit till riksdagen.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- avdelningschef Leena-Kaisa Mikkola, utrikesministeriet
- enhetschef Sari Rautio, utrikesministeriet
- ambassadråd Anu Konttinen, utrikesministeriet
- utrikessekreterare Inka Kari, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Matti Kemppilä, försvarsministeriet
- övl, chef för Försvarsmaktens internationella center Harri Uusitalo, Försvarsmakten
- major, avdelningsstabsofficer Aki Leino, Huvudstaben
- ledande expert Vesa Kotilainen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Kalle Kekomäki, inrikesministeriet
- direktör Kirsi Henriksson, Krishanteringscentret
- äldre forskare Charly Salonius-Pasternak, Utrikespolitiska institutet
- programdirektör Ville Brummer, Crisis Management Initiative
- äldre sakkunnig Paula Tarvainen, Kyrkans utlandshjälp
- verksamhetsledare Anne Palm, Laajan turvallisuuden verkosto ry
- verksamhetsledare Laura Lodenius, Finlands Fredsförbund
- verksamhetsledare Helena Laukko, Finlands FN-förbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utrikes- och försvarsministeriets översikt ger en heltäckande bild av Finlands nuvarande deltagande i internationell krishantering. Översikten innehåller också en beskrivning av den förändring i den internationella omvärlden och konflikterna som återspeglas i behovet av krishantering

och i verksamhetsformerna. Krishanteringens verksamhetsmiljö är krävande och parterna i konflikterna är vid sidan av statliga aktörer ofta icke-statliga, lokala, regionala eller internationella aktörer som kan vara länkade till varandra. De krishanteringsinsatser som Finland för närvarande deltar i avviker kraftigt från varandra i fråga om både art, svårighetsgrad och säkerhetssituation.

Också utmaningarna med det multilaterala avtalsbaserade systemet återspeglas i konflikter och i strävan att stabilisera dem. FN kan till exempel av politiska skäl inte alltid agera när besluten kräver enhällighet i säkerhetsrådet.

Utrikesutskottet har upprepade gånger uttryckt som sin åsikt att trots att den krishanteringsöversikt som lämnas till riksdagen halvårsvis har sina förtjänster, är dess styrande effekt kortvarig. Därför har utskottet länge ansett att det för utvecklingen av Finlands krishanteringspolitik bör upprättas en övergripande strategi med mål för krishanteringen. Detta är nödvändigt för att utveckla krishanteringsdeltagandet och för att effektivisera krishanteringen och förbättra planmässigheten i resursanvändningen liksom också för att säkerställa ett kvantitativt tillräckligt deltagande (UtUU 1/2018 rd, UtUU 8/2018 rd). Utskottet anser därför att det är utmärkt att statsrådet för att utveckla Finlands krishanteringspolitik har beslutat att tillsätta en parlamentarisk kommitté för 2020 med uppdraget att dra upp riktlinjerna för måluppställningen.

Finlands profil för deltagande i internationell krishantering

Finland deltar för närvarande i tio militära krishanteringsinsatser med sammanlagt cirka 400 soldater inom ramen för FN, EU och Nato samt den internationella koalitionen mot Isis. I civila krishanteringsuppdrag har Finland sammanlagt cirka 120 experter i insatser inom OSSE, EU och FN.

Utrikesutskottet anser att nivån på deltagandet i civil krishantering är skälig, men uppskattar samtidigt statsrådets strävan att höja nivån på deltagandet i civil krishantering till den nivå som förutsätts i Finlands strategi för civil krishantering, det vill säga 150 experter. Utskottet påpekar att för att detta mål ska kunna nås måste det uppenbarligen också satsas betydligt mer på anslagen för civil krishantering. Vid utfrågningen av sakkunniga framgick det att kostnaderna för deltagandet ökar i och med att verksamhetsmiljön för insatserna blir mer krävande. Detta ställer krav på utrustningen och utbildningen.

När det gäller militär krishantering upprepar utrikesutskottet sin oro över den totala nivån på Finlands deltagande i krishantering (UtUU 8/2018 rd) och bifaller regeringens linje att stärka deltagandet i krishantering. Utskottet uttrycker sitt gillande över att Finland deltar i flera militära krishanteringsinsatser. Enligt utredning till utskottet erbjuder FN-, EU- och Nato- och koalitionsledda insatser olika fördelar för Finland och detta har betydelse för trovärdigheten i Finlands försvarsförmåga och för bedömningen av Finland som en kompetent partner.

Deltagandet i FN:s UNIFIL-insats är Finlands största enskilda insats i militär krishantering. Finland deltar i insatsen med 200 soldater som en del av den franska reservbataljonen. Utrikesutskottet konstaterar att det med tanke på utvecklandet av Finlands försvarsförmåga är viktigt att delta i åtminstone en insats med ett större antal soldater, vilket gör det möjligt att träna större truppsammansättningar minst på kompaninivå. En central del av Finlands UNIFIL-deltagande utgörs av det civil-militära samarbetet (Civil-Military Cooperation, CIMIC), som genomförs i form av oli-

ka projekt bland lokalsamhällena. Enligt en utredning till utskottet värdesätts den mångsidiga expertisen hos reservisterna i den finländska truppen. Finland tillför insatsen kompetens och välutbildad personal inom många områden. I och med Finlands långvariga UNIFIL-satsning har Finland ingående kompetens i området och de lokala kontakterna med Libanon är omfattande. Utskottet ser det som viktigt att denna kompetens utnyttjas när de som har arbetat med krishanteringsuppdrag återvänder till hemlandet.

Utrikesutskottet konstaterar att tyngdpunkten i den internationella krishanteringen klart har förflyttats till Afrika och i synnerhet till krävande insatser och uppmuntrar statsrådet att verka för att detta också ska vara synligt i Finlands kommande deltagandeprofil för krishantering. I UNIFIL-insatsen kan tjänsten bidra till att utbilda soldater i de mest krävande krishanteringsuppgifterna.

Utrikesutskottet anser det vara viktigt att man när Finlands deltagande i krishantering stärks och nya prioriteringar övervägs för en så intensiv diskussion som möjligt med de viktigaste partnerländerna. Till exempel Sverige och Estland har erfarenhet av insatser som Finland för närvarande inte deltar i. Erfarenheterna från dessa och andra centrala länder bör utnyttjas när statsrådet bereder nya beslut om deltagande i krishantering.

Enligt utredning till utrikesutskottet är Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsinsatser fortfarande tämligen småskaligt. Våren 2020 deltog Finland med endast 20 soldater. Utrikesutskottet anser att det är motsägelsefullt att Finlands profil i utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik är hög, men att detta inte syns som en konkret satsning på EU:s militära krishantering. Utskottet anser att Finlands deltagande i EU:s militära krishantering bör ökas. Den strävan att stärka deltagandet i EU-insatser inom ramen för nationella beslut om deltagande som skrivits in i översikten är ett gott första steg i rätt riktning. Utskottet betonar att statsrådet aktivt bör sträva efter att identifiera de hinder som eventuellt är förenade med deltagandet i EU-insatser (hinder i anslutning till tillgången på personal, språkkunskaper och motsvarande).

Finlands profil i EU:s krishantering kompletteras när också deltagandet i EU:s civila krishanteringsinsatser granskas. I förhållande till folkmängden står Finland för det största bidraget till EU:s civila krishanteringsinsatser. Det finns cirka 50 finländska experter i EU-insatser och Finland deltar i nästan alla EU-insatser. Satsningen och förmågan att ställa upp lämpliga kandidater med gott renommé har också lett till att Finland har fått befälspositioner inom insatserna på sitt ansvar. Utrikesutskottet anser att detta är utomordentligt positiva uppgifter. Finlands höga profil inom civil krishantering leder till en betydande ökning av kunskapskapitalet. Utskottet påminner om vikten av att utnyttja detta kapital när experter återvänder till Finland från krishanteringsuppdrag. Sambandet mellan den internationella och den nationella säkerheten kommer tydligt fram i civila krishanteringsuppdrag. Till exempel i civila krishanteringsuppgifter som gäller migration, bekämpning av terrorism och internationell brottslighet ökar det egna kunnandet och experterna kan skapa internationella nätverk som de kan utnyttja i sina egna tjänsteuppdrag i Finland.

Utrikesutskottet konstaterar att krishanteringspolitiken får större genomslag om man utöver de praktiska krishanteringsuppgifterna aktivt söker sig till högkvarteren för de organisationer som genomför insatser (t.ex. FN:s och EU:s politikenheter). Utskottet betonar också att Finlands utbildning inom militär och civil krishantering bör ses som en del av Finlands krishanteringspolitik som helhet (FINCENT, CMC Finland). Utskottet uppmuntrar den parlamentariska kommitté som

drar upp mållinjen för en övergripande krishantering att ingående dryfta olika faktorer som utgör Finlands krishanteringspolitik i dess helhet. Att öppna ett eget utbildningssystem och att marknadsföra finländska utbildningstjänster till andra länder som sänder trupper kan vara ett sätt att utveckla profilen för Finlands krishanteringspolitik.

Helhetsbetoning

I utrikes- och försvarsministeriets översikt konstateras det att Finland genomför och främjar ett helhetsbetonat grepp på krishanteringen. Utrikesutskottet anser att detta är en viktig faktor för att få till stånd hållbara resultat när det gäller att stabilisera konflikter. Utskottet konstaterar att Finland just på grund av sitt övergripande förhållningssätt har en utmärkt möjlighet att strategiskt fördjupa sin egen lägesbild av kris- och konfliktområden. Enligt utredning till utskottet arbetar exempelvis finländska experter enbart på Afrikas horn i uppgifter som gäller såväl militär krishantering, civil krishantering, utvecklingssamarbete som fredsmedling.

De mångdimensionella konflikterna kräver omfattande beredning vid planeringen av såväl själva insatserna som deltagandet i dem. Vid beredningen ska man redan från början beakta den helhet som utgörs av militär och civil krishantering, utvecklingssamarbete, fredsmedling och människorättsperspektivet, och fokus ska ligga på att stärka den egna kompetensen och kapaciteten i de länder eller områden som lider av konflikten. Metoderna väljs utifrån de särskilda behoven i varje krisområde. I samband med väpnade konflikter är man ofta tvungen att fokusera på att stabilisera säkerhetsläget och lindra den omedelbara nöden. Vid förebyggandet av konflikter ska man till exempel stödja sig på fredsmedlingens resurser. Utrikesutskottet understryker att fredsmedling i bästa fall förebygger konflikter och att åtgärder i rätt tid avsevärt kan minska förstörelse, mänskligt lidande och till exempel kostnader förorsakade av konflikter.

Utrikesutskottets utfrågningar av sakkunniga lyfte fram statsrådets övergripande strategi för krishantering från 2009. Med anledning av den kraftiga och ständiga förändringen i verksamhetsfältet för krishantering föreslogs det för utskottet att denna strategi skulle uppdateras så att samstämmigheten, samarbetet och samordningen i fråga om militär och civil krishantering samt utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsmedling ska kunna granskas grundligare än tidigare. Experterna betonade också att det civila samhällets och medborgarorganisationernas roll bör beaktas i strategin. Utskottet ansåg att statsrådets ståndpunkt är befogad. Men utskottet anser att de framförda synpunkterna kan beaktas i det snart förestående arbetet i den parlamentariska kommittén för krishantering, som kommer att dra upp riktlinjerna för en övergripande krishantering. Det är viktigt att höra organisationsfältets synpunkter som en del av den parlamentariska kommitténs arbete.

Kvinnor, unga, fred och säkerhet

Finland främjar genomförandet av resolutionen on kvinnor, fred och säkerhet (1325) inom internationell krishantering i överensstämmelse med det nationella 1325-handlingsprogrammet. Det här är viktigt, menar utrikesutskottet. Till de huvudsakliga målen för resolutionen jämte kompletterande resolutioner hör att stärka kvinnornas roll i att förebygga och lösa konflikter och i fredsbyggande. En granskning av Finlands deltagande i krishantering visar att kvinnornas andel i fråga om de som valts till uppdrag inom civilkrishantering har förblivit hög, cirka 40 procent, också i

en internationell jämförelse. Enligt uppgift har minst hälften av de utbildade redan i flera års tid deltagit i grundkurserna för civil krishantering som ordnas av krishanteringscentret. Att grundkursen avläggs med godkänt resultat är en förutsättning för att man ska kunna söka sig till insatsen, vilket innebär att kvinnornas andel av grundkurserna är betydelsefull. Finland har också lyckats få kvinnor till ledande uppgifter inom civila krishanteringsinsatser. I fråga om den militära krishanteringen rekommenderar utskottet att försvarsförvaltningen aktivt finner metoder för att öka antalet kvinnor i krishanteringsuppdrag.

Utrikesutskottet poängterar vikten av att möta och skydda särskilt utsatta grupper, såsom barn, unga och personer med funktionsnedsättning, och att agera tillsammans med dem i krishanteringsuppdrag. Enligt utredning till utskottet vore det väsentligt att ställningen för sårbara grupper beaktas noggrannare och bättre än tidigare redan i det skede då mandatet för de nya krishanteringsinsatserna utarbetas eller befintliga uppdrag uppdateras. Utskottet anser det vara viktigt att Finland har en aktiv profil i sådana frågor. Krishanteringsperspektivet bör också beaktas när Finland utarbetar ett nytt nationellt handlingsprogram i anslutning till resolutionen om unga, fred och säkerhet (2250).

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Utrikesutskottet anför

att statsrådet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 12.3.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mika Niikko saf
vice ordförande Erkki Tuomioja sd
medlem Eva Biaudet sv
medlem Inka Hopsu gröna
medlem Heli Järvinen gröna
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Petteri Orpo saml
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Tom Packalén saf
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Mikko Savola cent
medlem Juha Sipilä cent
medlem Ville Tavio saf
medlem Anne-Mari Virolainen saml
ersättare Ilkka Kanerva saml.

Sekreterare var

utskottsråd Jonna Laurmaa.