Utlåtande UtUU 10/2018 rd– USP 18/2018 rd

Utrikesutskottet

Statsrådets utredning: Finlands deltagande i Natos utbildningsinsats i Irak

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets utredning: Finlands deltagande i Natos utbildningsinsats i Irak (USP 18/2018 rd): Ärendet har inkommit till riksdagen.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av
- försvarsutskottet FsUU 10/2018 rd

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.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Vid ett gemensamt möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott den 10 augusti 2018 fastställdes det att Finland ska delta i Natos nya utbildningsinsats i Irak (NMI) med högst fem soldater och att Finland senast den 1 januari 2019 ska sända en stabsofficer till insatsen.

Utskottet har i dagarna givit ett betänkande om Finlands fortsatta deltagande i insatsen OIR som leds av den internationella koalitionen och är riktad mot IS (UtUB 8/2018 rd). Enligt utredning till utskottet finns det en klar koppling mellan deltagandet i insatserna OIR och NMI, både vad gäller nationell förberedelse och operativt agerande i insatsområdet. Utskottet omfattar därför försvars-

utskottets ståndpunkt (FsUU 10/2018 rd) och menar att det är motiverat att de två insatserna behandlas samtidigt i riksdagen, i det fall att fortsatt mandat söks för dem.

Läget i Irak och det finska deltagandets övergripande karaktär

Statsrådets utredning ger en allmän bedömning av det rådande läget i Irak. Utskottet behandlade läget i Irak i ett brett perspektiv i samband med behandlingen av redogörelsen om OIR-insatsen (UtUB 8/2018 rd). Utskottet upprepar sin bedömning av hur känslig situationen i Irak är och att det finns orsak att noga bevaka hur läget utvecklas. Det internationella samfundet står enligt uppgift vid en brytpunkt när det gäller stabiliseringen av Irak. Utöver den militära krishanteringen finns det andra faktorer som stärker stabiliteten och livskraften i samhället. Därför understryker utskottet att Finland bör ta en aktiv roll såväl bilateralt som multilateralt för att säkerställa att stabiliseringen av det irakiska samhället stöds på alla plan. Samtidigt måste vi aktivt kräva att Irak självt tar sitt ansvar och exempelvis lägger de resurser som frigörs från kampen mot IS på att bygga upp och utveckla de grundläggande förutsättningarna för samhällslivet. Om inte Irak självt tar på sig den största rollen och det största ansvaret för en utveckling där samtliga samhällsgrupper behandlas jämlikt, kommer inte ens ett omfattande stöd från det internationella samfundet att ge effekt.

Den erhållna utredningen ger en adekvat beskrivning av Finlands övergripande stöd till Irak. Utskottet vill betona att det krävs en samlad effekt av olika medel för att uppnå en hållbar stabilitet i Irak. Utskottet noterar också vikten av samarbete mellan de olika internationella insatserna i Irak och andra biståndsinsatser. Det krävs samverkan på bred front för att uppnå de önskade resultaten. Det är angeläget att Finlands olika stödformer måste granskas i ett helhetsperspektiv och att stöden samordnas.

NMI-insatsen: mandat, innehåll och 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 inrätta insatsen fattades vid Natos toppmöte i Bryssel i juni 2018.

Enligt uppgifter till utrikesutskottet bottnar inrättandet av insatsen NMI i en begäran från Iraks regering. I utredningen sägs att en stärkning av Natos roll i Irak dessutom är en reaktion på långvarigt tryck från de sydliga Natomedlemmarna att fästa uppmärksamhet vid hot söderifrån, utöver den östliga riktningen.

NMI-insatsen har inget tydligt FN-mandat. Enligt utredningen är utbildningsinsatsen juridiskt baserad dels på den ovan nämnda begäran om stöd av Iraks regering per brev av den 12 februari 2018 till Natos generalsekreterare, dels en tidigare korrespondens 2016 mellan Nato och Iraks regering som ledde till grundandet av Natos försvars- och säkerhetsuppbyggande verksamhet i Irak (Defence Capacity Building, DCB). 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.

NMI-insatsens 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. I utredningen konstateras att jämställdhetsaspekten och verkställandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1325 kommer att beaktas i verksamheten. Vid utfrågningen av sakkunniga inskärptes att alla uppgifter som planerats för insatsen är uppgifter som koalitionen mot IS har begärt stöd av Nato för. Dessutom kompletterar uppdragen inom insatsen enligt sakkunniga andra insatser och internationell verksamhet i området. Bedömningen vid sakkunnigutfrågningen var att den nya insatsen inte medför risk för överlappande verksamhet i området. Utrikesutskottet hänvisar här till försvarsutskottets utlåtande (FsUU 10/2018 rd) där det sägs att det också verkar finnas en viss överlappning i uppgifterna inom insatserna OIR och NMI: exempelvis bekämpning av improviserade sprängämnen utförs också i OIR-insatsen. Försvarsutskottet konstaterar dessutom i sitt utlåtande att det tills vidare är svårt att bedöma insatsens mervärde vid utbildningen av de irakiska trupperna i relation till OIR-insatsen.

Utrikesutskottet konstaterar att målen för NMI-insatsen i sig verkar välgrundade. Stödet till Irak i form av militär krishantering befinner sig enligt bedömningar vid sakkunnigutfrågningarna i ett brytningsskede: från utbildningen av stridande enheter övergår man till utbildning av trupper som ansvarar för områdets säkerhet. Avsikten är att de stridande trupperna nu ska bli en normal del av det fredstida säkerhetssystemet; ett element som har folkets förtroende och som upprätthåller säkerheten med normala medel. Det är en viktig uppgift vid främjandet av stabiliteten i Irak och det bör det internationella samfundet ge sitt fulla stöd. Utskottet vill betona att utbildningen inom NMI-insatsen bör fokusera på både humanitär rätt och kännedom om de mänskliga rättigheterna. Utskottet instämmer också i det som försvarsutskottet framhöll i sitt utlåtande (FSUU 10/2018 rd), det vill säga att man i all övergripande verksamhet som utförs av det internationella samfundet bör sikta på att ansvaret för att garantera Iraks säkerhet så snart som möjligt överförs till Iraks egna myndigheter.

Truppernas rättsliga ställning

I statsrådets utredning sägs att korrespondensen 2016 mellan Nato och Iraks regering, som ledde till grundandet av Natos försvars- och säkerhetsuppbyggande verksamhet i Irak (DCB), kommer att fungera som ett arrangemang motsvarande avtalet om styrkornas rättsliga status (Status of Forces Agreement, Sofa) för den nya utbildningsinsatsen. Partnerländerna deltar i insatsen på grundval av denna korrespondens. Finlands deltagande i insatsen som partnerland ska således vara baserad på korrespondens mellan Nato och Finland genom vilken det avtalas om Finlands deltagande och finansieringsansvar och bestämmelserna i den ovan nämnda korrespondensen mellan Nato och Irak utvidgas till att gälla också Finland som partnerland. I utredningen sägs att korrespondensen som bildar avtalet mellan Nato och Finland ska lämnas till riksdagen för godkännande i form av en proposition under höstsessionen.

Utredningen öppnar inte upp innehållet i korrespondensen mellan Nato och Irak. Det lämnas till exempel öppet om arrangemanget mellan Irak och Nato är av den art som de länder som deltar i OIR-insatsen har avtalat om i fråga om sina soldaters juridiska status genom bilateral notväxling med Irak. I fråga om OIR-insatsen konstateras i notväxlingen att utbildarna ges rättigheter som ska jämföras med privilegier och immunitet som beviljas representationernas administrativa och tekniska personal enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser. Genom notväxling i fråga om deltagandet i OIR-insatsen klargörs också bland annat soldaternas möjlighet att bära uniform och bära vapen i självförsvarssyfte.

Enligt utredning till utskottet ska korrespondensen om Finlands deltagande mellan Nato och Finland lämnas till riksdagen för godkännande under höstsessionen. Utskottet förutsätter att propositionen som gäller korrespondens mellan Nato och Finland skapar klarhet i de ovan nämnda frågorna. Utskottet vill betona att det inte kan råda ovisshet om truppernas juridiska status inom insatsområdet och att korrespondensen bör nå de mål som en framgångsrik medverkan i insatsen förutsätter.

Egenskydd, insatsregler, stöd av OIR-insatsen

Enligt statsrådets utredning är NMI-insatsen på allmän nivå kopplad till den bredare referensramen för koalitionen mot IS, men fungerar ändå som självständig insats i sin egen kommandokedja. I fråga om basernas självskydd och logistik ska insatsen enligt utredningen i mån av möjlighet ta stöd av OIR-trupperna inom koalitionen mot IS. Det framgår av utredningen att samarbetsarrangemangen för detta är under planering. Utredningen är bristfällig till denna del, anser utskottet. NMI-insatsen fungerar i en omvärld där alla hotbilder måste analyseras grundligt. Exempelvis egenskyddets tillräcklighet måste fortgående bedömas, eftersom det kan ske snabba förändringar i insatsområdet. När det är dags att gå med i insatsen får det inte råda någon oklarhet om samarbetsarrangemangen.

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). I utredningen sägs att grunderna för eventuell övrig användning av maktmedel ska avtalas mellan Nato och Iraks regering. Utredningen går inte närmare in på vad som ska avtalas om grunderna för användning av maktmedel mellan Nato och Iraks regering. Utredningen lämnar också frågan öppen om de trupper som deltar i insatsen kommer att ha gemensamt överenskomna insatsregler. Utskottet vill påminna om att i en krissituation råkar man ofta ut för oväntade och krävande situationer. Att truppen kan agera enhetligt är en förutsättning för dess säkerhet. Förmågan att utifrån omständigheterna tillämpa ett tillräckligt och konsekvent bruk av vapenmakt utgör en väsentlig avskräckande effekt som gynnar truppens säkerhet och genomförandet av uppdragen.

Riskbedömning för insatsen, risker i finländarnas uppdrag

I utredningen sägs att säkerhetssituationen i Irak varierar regionvis. IS kan fortfarande genomföra terrorattacker. I utredningen sägs att koalitionens trupper kan bli föremål för attacker. Som de

centralaste hoten nämns direktskjutning och indirekt eld samt sprängämnes- och självmordsattacker där också fordon kan användas. I terrängen finns dessutom minor och blindgångare. Också kemiska vapen har använts i området. Utskottet finner riskbedömningen för insatsen inexakt med beaktande av att den inte har preciserats för att gälla den aktuella NMI-insatsen eller dess insatsområde.

Finland ska i det första skedet delta med en förbindelseofficer. I utredningen konstateras vidare att om det inom insatsen aktualiseras uppdrag som är ändamålsenliga för Finland, kan det visa sig behövligt att sända enskilda utbildare till insatsen. Utskottet konstaterar att uppdragen för eventuella finländska utbildare ännu inte är kända. Av det följer att inte heller de risker som hör ihop med dessa utbildningsuppdrag i alla avseenden är kända. Därför anser utskottet det viktigt att riksdagen informeras mer detaljerat i det skede då de utbildningsuppdrag jämte risker som eventuellt planeras för finländare konkretiseras. Utskottet påpekar att det bör vidtas grundliga förberedelser för alla hotbilder. Soldaternas utrustning och transportmateriel bör motsvara också högre säkerhetshot.

Kostnader

Utredningen redogör för att eftersom deltagandet i NMI-insatsen inte ökar det totala antalet finländska soldater i Irak, är utgångspunkten att Finlands deltagande i insatsen kan genomföras inom ramen för anslaget för militär krishantering.

En preliminär bedömning av kostnaderna per soldat under 12 månader är 110 000 euro under utrikesministeriets moment och 150 000 euro under försvarsministeriets moment. De totala kostnaderna för deltagandet klarnar först när det blir känt om Finland utöver med en förbindelseofficer också deltar med enskilda utbildare.

Beslutsfattande

I utredningen sägs att eftersom det handlar om att Finland ska delta i utbildningsinsatsen med en liten personalmängd och insatsen inleds med att en stabsofficer sänds iväg, och deltagandet också senare sker med endast några utbildare, kan hörandet av riksdagen enligt 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006) skötas genom en utredning.

Utskottets slutsatser

Utrikesutskottet anser att Finlands övergripande stöd till Irak är viktigt. Med beaktande av kontaktytorna mellan insatserna OIR och NMI anser utrikesutskottet att det är befogat att Finland också deltar i NMI-utbildningsinsatsen och i den inledande fasen sänder en stabsofficer till insatsen.Utskottet konstaterar att Finland under de senaste åren har deltagit i flera av Natos krishanteringsinsatser med FN:s mandat (IFOR, SFOR, KFOR, ISAF, RS). Att delta i NMI-insatsen är en logisk fortsättning.

Utrikesutskottet förutsätter att innan Finland sänder egentliga utbildare till insatsen, ska utrikesutskottet ges en utredning om truppernas egenskydd, insatsregler, juridiska status och utbildarnas

uppdrag. Utrikesutskottet betonar också att dessa frågor bör lösas på ett sätt som också tillfredsställer försvarsmakten före avresan till insatsen.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Utrikesutskottet föreslår

att statsrådet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 14.9.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Tiina Elovaara blå
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Tom Packalén saf
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rinne sd
medlem Mikko Savola cent
medlem Lenita Toivakka saml
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Jutta Urpilainen sd
medlem Stefan Wallin sv
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Ilkka Kanerva saml.

Sekreterare var

utskottsråd Jonna Laurmaa.