Utrikesutskottet

Statsrådets utredning: Fastställande av Finlands deltagande i EU:s utbildningsinsats för militär krishantering i Mali

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets utredning: Fastställande av Finlands deltagande i EU:s utbildningsinsats för militär krishantering i Mali (USP 26/2021 rd): Ärendet har inkommit till riksdagen.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- chef för enheten för säkerhetspolitik och krishantering Minna Laajava, utrikesministeriet
- teamledare Lauri Hirvonen, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Mikko Lehto, försvarsministeriet
- avdelningsstabsofficer Jarkko Pelkonen, Huvudstaben.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utvidgning av insatsen EUTM Mali och bekräftande av Finlands deltagande

Den militära utbildningsinsatsen EUTM Mali inrättades i januari 2013 för att stödja fredsprocessen i Mali. Det primära uppdraget har varit att ge Malis väpnade styrkor utbildning och rådgivning. Det övergripande politiska målet är att förbättra de maliska myndigheternas förmåga att främja politisk stabilitet, säkerhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, förvaltning och social sammanhållning i Mali och Sahelområdet. Samtidigt är målet att medverka till att skapa förutsättningar som möjliggör hållbar territoriell och nationell utveckling.

Av utredningen framgår det att det nya mandatet för utbildningsuppdraget sträcker sig fram till 2024 och innefattar nya uppgifter och ett insatsområde som utvidgas till G5-länderna (Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger och Tchad) i Sahelområdet. I de här länderna är rådgivning på ministerie- och huvudstabsnivå initialt det huvudsakliga uppdraget. Insatsen har redan utvidgats till Burkina Faso och håller på att utvidgas till Niger.

För att mandatet ska kunna genomföras måste insatsstyrkan utökas. För närvarande omfattar styrkan omkring 900 soldater. I insatsen deltar 22 EU-medlemsstater samt Georgien, Moldavien och Montenegro som är länder utanför EU. Serbien och Schweiz har godkänts för insatsen, men de sänder för närvarande inte ut trupper.

Finland har deltagit i EU:s militära krishanteringsinsats EUTM Mali sedan insatsen startade 2013. Insatsen grundar sig på resolutioner från FN:s säkerhetsråd. I enlighet med det gällande beslutet om Finlands deltagande medverkar Finland för närvarande i insatsen med högst 12 soldater. Enligt utredningen kommer Finland utöka sitt deltagande till cirka 20 soldater 2021 och ytterligare till cirka 55 soldater 2022. Förstärkningen kommer särskilt att sättas in i det nya insatsområdet Niger, där det 2022 kommer att finnas omkring 40 finländska soldater.

Läget i Mali och Sahel och riskbedömning av insatsen

Mali är ett av världens fattigaste och minst utvecklade länder och säkerhetsläget i landet är svagt. Läget för de mänskliga rättigheterna är också mycket dåligt och den humanitära situationen är svår. Enligt utredningen kontrolleras betydande områden i norra och mellersta Mali av terroristgrupper och väpnade grupper och de väpnade attackerna mot civilbefolkningen, säkerhetsstyrkorna och de internationella trupperna bara fortsätter.

Situationen i G5-länderna i Sahelområdet beskrivs överlag som svår. Terroristgrupperna har spridit sig från Mali till andra länder, särskilt till Niger och Burkina Faso, och de fortsätter att vinna mark. Staterna i regionen har dålig kapacitet för att möta säkerhetsutmaningar. Fenomenet med utländska stridande samt utländskt stöd till terrorister, bland annat avancerad beväpning samt tekniskt och taktiskt kunnande, är tydliga trender. I fortsättningen riktar IS i synnerhet in sig på att stärka sina positioner i Sahelområdet.

Enligt uppgifter till utskottet är Niger, som Finland fokuserar sitt stärkta deltagande på, ett av Västafrikas viktigaste centra för smuggling av narkotika, vapen och annat, människohandel och migration. När de militära operationerna i Mali har blivit effektivare, har de stridande mer bestående flyttat till Niger. I gränsområdet mellan Mali, Burkina Faso och Niger finns det praktiskt taget ingen gränskontroll alls och rebellerna har stor rörelsefrihet.

Kaotisk trafik och hälsohot är de största riskerna för de internationella trupperna i Mali. Blandade attacker mot baserna, indirekt eld och indirekt risk för väpnade anfall i huvudstaden Bamako hör till de farligaste hoten. Självmordsattacker är fortfarande mycket sällsynta i Mali, men de har förekommit. Konflikten har spridit sig från Mali till Niger och Burkina Faso, som sannolikt har blivit ett nytt centrum för krisen i Sahel, sägs det i utredningen. Säkerhetssituationen beräknas åtminstone tillfälligt försämras i de västra delarna av Niger, i norra delen av Burkina Faso och i provinsen Gao i Mali.

Vad gäller reglerna för användning av maktmedel för insatsen framgår det av utredningen att utgångspunkten är att maktmedel bara får användas i självförsvarssyfte, vilket ingår i utbildningsuppdragens natur. För insatsen EUTM Mali fastställs reglerna för användning av maktmedel i insatsplanen (Mission Plan) och de avviker inte från övriga EU-insatser.

Utskottets riktlinjer

Utrikesutskottet anser det vara motiverat att stärka Finlands deltagande i insatsen EUTM Mali för att stabilisera och utveckla Sahelområdet och understryker samtidigt vikten av att utveckla den internationella krishanteringsförmågan. Vidare delar utskottet statsrådets bedömning att instabiliteten i Afrika och Sahel påverkar säkerheten i Europa och Finland. Som det sägs i statsrådets strategi för Afrika förbättrar Finland också sin egen säkerhet genom att vara med och stödja säkerheten i Afrika. Strategin anger Afrikas horn, Sahel och Libyen som viktiga områden med avseende på säkerheten och pekar dessutom på områden dit instabiliteten håller på att spridas. Utrikesutskottet tillägger att det redan i tidigare sammanhang (UtUU 1/2020 rd) konstaterat att fokus i den internationella krishanteringen klart har förskjutits till Afrika och uppmuntrat statsrådet att låta detta komma fram i Finlands kommande profil för deltagande i krishantering.

I utredningen sägs det att den totala nivån för Finlands deltagande i EU-insatser bör höjas så att den bättre motsvarar Finlands aktiva roll i utvecklingen av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Redan tidigare har utskottet påpekat (UtUU 4/2021 rd) att Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsinsatser har varit relativt småskaligt i förhållande till att Finland håller hög och konsekvent profil i utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik. Utskottet har också konstaterat att det är motiverat att stärka deltagandet i EU:s insatser inom militär krishantering (UtUU 4/2021 rd). Samtidigt har utskottet ansett det nödvändigt att aktivt identifiera eventuella hinder för deltagande i EU-insatser. Följaktligen anser utskottet att ett beslut om att utöka Finlands deltagande i EUTM Mali också är EU-politiskt motiverat.

I utredningen granskas på behörigt sätt Finlands övergripande stöd till Sahelområdet beträffande krishanteringsuppdrag, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Detta är en viktig faktor för att generera hållbara resultat för att stabilisera konflikter, anser utskottet. Konflikten i Sahel är komplex och kräver omfattande förberedelser innan uppdragen i konfliktområdet kan starta. Utskottet konstaterar att utvärderingen av händelserna i Afghanistan de senaste månaderna fortfarande bara är under planering. I vilket fall som helst understryker händelserna att de som arbetar i konfliktområden behöver omfattande utbildning och att utbildningen också måste omfatta moment som syftar till större förståelse för områdets historia, seder, kultur och religion. Utskottet understryker också vikten av att personalen har språkkunskaper för att den ska få kontakt med lokalbefolkningen. Utredningen lämnar det öppet vilka finländarnas starka sidor är i uppdraget i området och nämner inte heller med vilka mått vi kommer att bedöma vår framgång i insatsen och stödet till regionen överlag.

Även om utrikesutskottet i grunden är positivt inställt till Finlands deltagande i insatsen EUTM Mali, vill utskottet lyfta vissa brister i statsrådets utredning. För det första behandlas situationen i Niger i mycket begränsad omfattning i utredningen. Avsikten är dock att de finländska trupperna i första hand ska förläggas till Niger. Också säkerhets- och riskanalysen i utredningen är mycket knapphändig. Det handlar visserligen om en utbildningsinsats, men trots det måste utskottet ha en hotbedömning för regionen för att kunna ta ställning. Utskottet anser att beredskapen för självskydd och hälso- och sjukvård inklusive evakueringsberedskap absolut måste vara tillräckligt god innan personalen skickas ut till utbildningsorterna.

En brist är att utredningen inte redogör för EU:s totala stöd till Sahelområdet tillräckligt tydligt. Att döma av information till utskottet är det oklart exempelvis vad som eftersträvas med de olika insatserna i området (t.ex. insatserna ledda av Frankrike) och hur insatserna samordnar sina aktiviteter. Utskottet uppmuntrar statsrådet att i EU efterlysa en debatt om det samlade stödet från EU till Sahelområdet. EU bör inta en tydlig ledarroll, ha en helhetsbild av sina mål i Sahelområdet och bilda sig en uppfattning om hur olika stödformer medverkar till måluppfyllelsen. Utskottet ber att regelbundet få information från statsrådet om EU:s samlade stöd till Sahelområdet. Enligt utskottet är det problematiskt att EU-stödet nu behandlas som separata och enskilda frågor, som i detta fall EUTM Mali, utan att det övergripande målet inklusive exitstrategin framgår.

Dessutom bör det noteras att det inte är problemfritt att en så betydande förstärkning av Finlands deltagande i insatsen görs genom ett utredningsförfarande. Också försvarsutskottet fäste sig vid samma sak i sitt uttalande (FvUDO 28/2021 rd). På begäran av utrikesutskottet har statsrådet lämnat en kompletterande utredning om grunderna för beslutet att gå in för utredningsförfarande. I den kompletterande utredningen står det bland annat att det är fråga om att stärka Finlands fortsatta deltagande i EU:s militära utbildningsinsats EUTM Mali, som grundar sig på resolutioner från FN:s säkerhetsråd och där Finland har deltagit sedan 2013. Av dessa orsaker har statsrådet beslutat att höra utrikesutskottet i ärendet innan det lägger fram ett förslag i enlighet med 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering. Precis som försvarsutskottet framhåller utrikesutskottet att deltagandet i EUTM Mali inleddes via ett utredningsförfarande 2013 utan att hela riksdagen hade kunnat ta ställning till grunderna för deltagandet. En betydande förstärkning och geografisk utvidgning av insatsen jämfört med redogörelseförfarandet hade enligt utskottet, i synnerhet efter insatsen i Afghanistan, också förordats av det faktum att målen och syftena med Finlands militära deltagande i krishantering ska vara helt klara, oberoende av om det nuvarande deltagandet utvidgas avsevärt eller om vi deltar i helt nya insatser. I och med det utökade deltagandet blir EUTM Mali Finlands tredje största krishanteringsinsats efter UNIFIL i Libanon och OIR i Irak.

Avslutningsvis konstaterar utrikesutskottet att det är nödvändigt att statsrådet heltäckande och i tid informerar riksdagen om hur insatsen EUTM Mali utvecklas framöver. Också försvarsutskottet delar denna uppfattning (FvUDO 28/2021 rd). Om Finlands deltagande i insatsen ytterligare utvidgas eller fortsätter, är det enligt utskottet på grundval av lagen om militär krishantering nödvändigt att statsrådet lämnar en redogörelse till riksdagen.

Slutsats

Utrikesutskottet tillstyrker stärkt finländskt deltagande i insatsen EUTM Mali med hänvisning till det som sägs ovan.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Utrikesutskottet föreslår

att statsrådet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande UtUU 7/2021 rd

Helsingfors 14.10.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mika Niikko saf
vice ordförande Erkki Tuomioja sd
medlem Eva Biaudet sv
medlem Inka Hopsu gröna
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Tom Packalén saf
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Jussi Saramo vänst
medlem Ville Tavio saf
medlem Elina Valtonen saml
medlem Matti Vanhanen cent
medlem Anne-Mari Virolainen saml
ersättare Jouni Ovaska cent.

Sekreterare var

utskottsråd Jonna Laurmaa.