

## Utrikesutskottet

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

#### INLEDNING

##### *Remiss*

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

##### *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-Tae, Crisis Management Initiative.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### *Allmän motivering*

Republikens presidents och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts gemensamma sammanträde den 1 juni 2018 beslutade att Finland ska delta i insatsen Operation Inherent Resolve (OIR) i Irak också under perioden 1.1—31.12.2019. Insatsen leds av den internationella koalitionen mot Isil. Beslutet innebär att den totala numerären minskar från cirka 100 till cirka 80 soldater när det nuvarande nationella mandatet löper ut den 31 december 2018. Siffran inbegriper personal som deltar i utbildnings- och rådgivningsuppdrag och i nödvändiga stabs-, förvaltnings- och stöduppgifter.

## Betänkande UtUB 8/2018 rd

Utrikesutskottet anser det vara motiverat och angeläget att Finland fortsatt deltar i den internationella insatsen mot Isil och medverkar i stabiliseringen av Irak på bred front.

Utskottet noterar i det sammanhanget att riksdagen för närvarande också behandlar en utredning (USP 18/2018 rd) om finländskt deltagande med högst fem soldater i Natos nya utbildningsinsats i Irak (NMI). Utskottet kommer att lämna ett separat utlåtande om utredningen. Av den utredningen framgår att Finlands totala styrka i de två utbildningsinsatserna kommer att uppgå till cirka 80 personer. I den nationella beredningen är alltså insatserna tydligt sammankopplade. Det finns också klara beröringspunkter mellan insatsernas verksamhet i området. Enligt uppgift kunde behandlingen av dem på grund av tidsskäl dock inte sammanslås i en och samma utredning. Planerna på att fortsätta OIR-insatsen lades fast i juni 2018, och beslutet om att inleda Natos utbildningsinsats fattades i juli samma år. Utskottet omfattar försvarsutskottets 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 kommer att föreslås för dem. Det skulle också gå i linje med målet att anlägga en övergripande syn på krishantering.

### *Läget i Irak och det finska bidragets övergripande karaktär*

Statsrådets redogörelse ger en allmän bedömning av det rådande läget i Irak. Enligt bedömningen har de irakiska styrkorna med stöd av koalitionen mot Isil återerövat så stora områden att organisationen i dag bara kontrollerar 2 procent av landets areal. Under sakkunnigutfrågningen blev det ändå mycket klart att Isil trots markförlusterna fortfarande utgör ett stort säkerhetshot såväl i Irak som på internationell nivå. Omstruktureringen av Isil från en centralt styrd terrororganisation till ett nätverk med celler i hela världen innebär att hoten tar sig nya former. Exempelvis blir det ännu svårare att spåra varifrån organisationen får sina pengar. Isil kontrollerar fortfarande små områden i norra Irak och har kapacitet att genomföra terrorattacker. Enligt redogörelsen fokuserar extremgrupperna i första hand på shiabefolkningen och säkerhetstrupperna, men också koalitionen trupper anses utgöra möjliga mål för terrorattacker. De omständigheter som ledde till att organisationen inledningsvis vann popularitet särskilt bland den sunnitiska befolkningen föreligger enligt uppgift fortfarande. Det gäller bland annat missnöjet med regeringen, korruptionen, arbetslösheten, det ekonomiska läget och den allmänna utsiktslösheten.

Säkerhetsläget i Irak har blivit bättre i och med att Isil försvagats, men sakkunniga lyfte likväl fram att läget är instabilt och direkt explosivt och varierar i olika delar av landet. Utskottet har informerats om parlamentsvalet i Irak den 12 maj 2018 och om de fortfarande pågående regeringsförhandlingarna.

Under sakkunnigutfrågningen lyftes i synnerhet läget i Basraregionen fram. Förorenat vatten, havsvatten som tränger allt djupare in i landet och den höga salthalten i dricks- och jordbruksvattnet utgör problem som befaras leda till att det ekologiska tillståndet i södra Irak och förutsättningarna för jordbruk försvagas. Det kan också bli vanligare med naturkatastrofer, och vissa områden kan bli obeboeliga. Andra utmaningar som lyftes fram särskilt i fråga om södra Irak är den bristande gränssäkerheten, den ökande brottsligheten och knarksmugglingen. Utskottet konstaterar att denna information understryker hur känslig situationen i Irak är och att det därför finns orsak att noga bevaka hur läget utvecklas.

## Betänkande UtUB 8/2018 rd

De sakkunniga lyfte fram att en hållbar och stabil utveckling förutsätter dialog mellan landets etniska, religiösa och politiska grupperingar samt en effektiv återuppbyggnad och trygga levnadsförhållanden för dem som återvänder till återerövrade områden. Framsteg har noterats i dialogen mellan de politiska grupperna, och det internationella samfundet måste nu kraftfullt stödja den utvecklingen. En positiv ekonomisk utveckling och stärkt sysselsättning är andra viktiga faktorer som kan bidra till att hämma extremiströrelsernas dragningskraft. Sakkunniga framhöll att en militär seger över Isil kommer att frigöra resurser för de nämnda frågorna.

Det internationella samfundet står enligt uppgift vid en brytpunkt när det gäller stabiliseringen av Irak. Utöver den militära krishanteringens finns det andra faktorer som stärker stabiliteten och livskraften i samhället. Utskottet menar därför att Finland måste vara aktivt och såväl i de bilaterala relationerna som inom EU, FN och andra forum arbeta för 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 Isil 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.

Utrikesutskottet har fått en utredning om planerna på att öppna en ambassad i Bagdad. Vid sakkunnigutfrågningen framgick det att avsikten är att ambassaden ska öppnas nästa år. Den nya ambassaden förväntas bland annat stärka ett brett samarbete med Irak och vitalisera relationerna inom handel och ekonomi. Återuppbyggnaden av landet väntas också öppna nya möjligheter för Finland. I redogörelsen sägs att Finland försöker få till stånd en mekanism som underlättar samarbetet kring återflyttning och återsändande av asylsökande som fått ett lagakraftvunnet avslag på sin ansökan. Tanken är att också ambassaden i Bagdad ska bidra till att det målet uppnås. Utrikesutskottet välkomnar att ambassaden öppnas på nytt. Det är ett nödvändigt steg för att stärka relationerna mellan Finland och Irak. Samtidigt blir det möjligt att göra framsteg i återflyttningsfrågan. Utskottet har regelbundet fäst uppmärksamheten vid behovet av att utveckla Finlands beskickningsnät. Det måste finnas rum för överraskande men motiverade förändringar i beskickningsnätet. Utrikesministeriet måste få tillräckliga omkostnadsanslag så att ministeriet kan få till stånd ett ännu smidigare nätverk av beskickningar.

Med hänvisning till utredningen om tillståndet i Irak understryker utrikesutskottet att Finlands aktiviteter för att stödja större stabilitet i Irak måste vara så övergripande som möjligt. Utskottet noterar att redogörelsen tydligt lyfter fram de olika sätt på vilka Finland stöder stabiliteten i Irak. I och med att det internationella samfundets stöd till Irak nått en brytpunkt accentueras vikten av exempelvis civil krishantering. Finland deltar i den av koalitionen mot Isil ledda polisutbildningen med fem polisutbildare och i EU:s civila krishanteringsinsats för en reformering av säkerhetssektorn i Irak med två experter. Koalitionen mot Isil och FN:s utvecklingsprogram UNDP har tillsammans inrättat en stabiliseringsfond för Irak (Fund For Stabilization, FSS). Fonden har en central roll för stödet till de områden som befriats från Isil och för den direkta återuppbyggnaden av områdena. Finland har beviljat fonden sammanlagt 4 miljoner euro. Andra viktiga element i Finlands biståndspalette är det humanitära biståndet och finansieringen av minröjning. Det krävs en samlad effekt av olika medel för att uppnå en hållbar stabilitet i Irak. Utskottet noterar i det här sammanhanget vikten av samarbete mellan de olika internationella insatserna i Irak och andra bi-

## Betänkande UtUB 8/2018 rd

ståndsinsatser. Det krävs samverkan på bred front för att uppnå de önskade resultaten. Det är angeläget att Finlands olika stödformer granskas i ett helhetsperspektiv och att stöden samordnas.

### *OIR och Finlands bidrag*

Insatsen OIR inleddes 2014 och leds av den internationella koalitionen mot Isil. Målet med insatsen är att stoppa, försvaga och till sist förjanta Isil i Irak och att utveckla de irakiska säkerhetsstyrkornas kapaciteter och stabilisera säkerhetsläget. I OIR-insatsen deltar 26 länder med sammanlagt över 9 000 soldater. Utbildning och rådgivning utgör centrala element i OIR.

Insatsen OIR saknar ett ordinarie FN-mandat, men stöder sig på FN:s säkerhetsråds resolution 2170 (2015) och på en begäran från den irakiska regeringen. Finland har sedan 2015 deltagit i OIR:s utbildnings- och rådgivningssamarbete inom säkerhetssektorn. År 2016 höjdes deltagandet från femtio till cirka hundra soldater. Från och med den 1 januari 2019 kommer styrkan att uppgå till cirka åttio soldater. Finland har bistått de kurdiska peshmergatrupperna och den irakiska centralförvaltningens säkerhetstrupper i norra Irak och andra delar av landet med utbildning och rådgivning. Utbildningen har enligt redogörelsen förbättrat de deltagande truppers förmåga att fungera som enhet och att klara sig i stridssituationer samt lagt en grund för hanteringen av risksituationer och kontrollen över säkerhetsområden. Sjukvårdsutbildningen har minskat dödligheten hos sårade och framför allt har utbildningen om improviserade sprängladdningar (IED) minskat förlusterna bland utbildningsdeltagarna.

Enligt statsrådets redogörelse är det meningen att tyngdpunkten i det finländska deltagandet under 2018 ska flyttas över till basen i Qayyarah i ett område kontrollerat av Iraks centraladministration. Tills vidare kommer basen att ligga kvar i Erbil. Enligt uppgift befinner sig OIR i ett tillstånd av omvandling, vilket direkt påverkar också finländarnas framtida uppgifter i insatsen. Efter att tidigare ha utbildat stridsmän kommer fokus nu att läggas på utbildning av de trupper som ansvarar för säkerheten i området. 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. Utskottet instämmer 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. Den övergångsfas OIR nu är inne i utgör ett steg i den riktningen.

Utskottet har fått en utredning om hur antagningen till OIR-insatsens utbildning sker. Antagningsprocessen är viktig med hänsyn till kravet på att de antagna är pålitliga och lojala. En lyckad antagning ger på lång sikt positiva effekter för slagkraften hos de trupper som svarar för säkerheten i Irak. Vid utbildningen av trupperna är det enligt utskottet dessutom viktigt att fästa uppmärksamhet både vid humanitär rätt och vid kännedom om de mänskliga rättigheterna.

De semimilitära PMF-trupperna som inte hör till den irakiska centraladministrationens säkerhetsstyrkor faller enligt uppgift alltså utanför Finlands utbildnings-, rådgivnings- och biståndsverksamhet, eftersom det anses möjligt att de kan härbärgera så kallad shiamilis. Utskottet omfattar försvarsutskottets ståndpunkt (FsUU 10/2018 vp) och menar att denna avgränsning är motiverad.

## Betänkande UtUB 8/2018 rd

### *Riskbedömning, rätt att använda maktmedel, truppernas ställning*

Utrikesutskottet upprepar här sin tidigare bedömning (UtUB 5/2017 rd) att det är fråga om en insats där hotnivån på grund av omständigheterna är hög. Isil har fortfarande kapacitet att genomföra terrorattacker i landet, och enligt redogörelsen utgör OIR-styrkorna ett potentiellt mål.

Enligt uppgift till utskottet har finländarnas bidrag till insatsen förlöpt planenligt och de finländska trupperna har inte lidit några förluster. Det är trots det ytterst viktigt, framhåller utskottet, att de finländska truppernas verksamhet i Irak också i fortsättningen planeras och utvecklas med fokus på att minimera riskerna. Utskottet understryker att alla hotbilder måste analyseras grundligt när fokus och operationsområde för det finländska deltagandet läggs om. Försvarsmakten måste exempelvis fortgående bedöma behovet av egenskydd, eftersom det kan ske snabba förändringar i säkerhetsförhållandena i operationsområdet. Utskottet konstaterar vidare att snabba förändringar i det politiska läget och försvagad kohesion i Irak kan leda till att deltagandet i insatsen bör omprövas.

Enligt uppgifter till utskottet bygger de finländska truppernas rättsliga status fortfarande på notväxlingen med den irakiska regeringen.

De styrkor som deltar i insatsen kommer inte heller i fortsättningen att ha gemensamt överenskomna insatsregler, utan i stället fastställer de enskilda länderna egna regler för sina styrkor. 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. Såväl utrikesutskottet som försvarsutskottet har i sina utlåtanden konsekvent betonat att de finländska soldaternas regler om användning av maktmedel i allt väsentligt bör ligga i linje med de regler som tillämpas av de länder med vilka det praktiska samarbetet bedrivs. Utrikesutskottet framhåller att om en omläggning av fokus för Finlands bidrag leder till att vi ingår i en ny grupp av samarbetande länder, bör Finland redan på förhand kräva en strikt samordning av reglerna i samråd med de andra länderna. Det är angeläget för att minimera riskerna. Förmågan att utifrån omständigheterna tillämpa ett tillräckligt och konsekvent bruk av vapenmakt utgör en viktig avskräckande effekt som gynnar truppens säkerhet och genomförandet av uppdragen.

Redan tidigare har utskottet påpekat att OIR-truppernas status och insatsregler avviker från det normala (UtUB 25/2014 rd, UtUB 2/2016 rd). Reglerna har inte varit tillfredsställande, men likväl acceptabla i den rådande exceptionella situationen.

### *Kostnaderna för 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 cirka 1,6 miljoner euro.

## Betänkande UtUB 8/2018 rd

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 cirka 17 miljoner euro. Det fortsatta deltagandet kan under utrikesministeriets huvudtitel genomföras i enlighet med statsrådets plan för de offentliga finanserna för 2019—2022. Under försvarsministeriets huvudtitel uppgår behovet av tilläggsanslag för 2019 till 4,535 miljoner euro, vilket beaktats i ministeriets budgetförslag.

Deltagandet ökar enligt redogörelsen också det nationella försvarets kapaciteter. Värdefull erfarenhet kan erhållas om truppleddning, underhåll, upprätthållande av en ständigt föränderlig lägesbild och om den operativa verksamheten i krävande rådgivningsuppdrag i en multinationell omgivning.

### *Beslutsprocess och hörande av riksdagen*

Redogörelsen konstaterar att det utifrån en helhetsbedömning av insatsens karaktär och förhållanden och med hänsyn till att det inte finns något egentligt FN-mandat för utbildningsuppdraget är motiverat att höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i ärendet.

Statsrådets tidigare redogörelser om Finlands deltagande i OIR-insatsen i Irak är från 2014, 2016 och 2017. Utrikesutskottet menar att redogörelseförfarandet fortsättningsvis är motiverat med tanke på att det gäller en högriskinsats utan ett klart mandat från FN.

## **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Utrikesutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av redogörelse SRR 4/2018 rd.*

### *Utskottets förslag till ställningstagande*

*Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av redogörelsen.*

## Betänkande UtUB 8/2018 rd

Helsingfors 11.9.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent  
vice ordförande Pertti Salolainen saml  
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent  
medlem Simon Elo blå (delvis)  
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 Zyskowiec saml  
ersättare Ilkka Kanerva saml.

Sekreterare var

utskottsråd Jonna Laurmaa.