

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 5/2017 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för betänkande och till försvarsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av
- försvarsutskottet FsUU 5/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Timo Kantola, utrikesministeriet
- ambassadråd Theresa Zitting, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Matti Kemppilä, försvarsministeriet
- biträdande avdelningschef för operativa avdelningen, övl Kari Kaakinen, Huvudstaben
- projektchef Hussein al-Tae, Crisis Management Initiative.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän bedömning av redogörelsen

Vid ett möte den 5 maj 2017 lade republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott fast att Finland fortsatt ska delta i den multinationella insatsen ”Operation Inherent Resolve” (OIR) med en numerär på cirka 100 soldater som kommer att arbeta med utbildning inom säkerhetssektorn i Irak från och med den 1 september 2017 till och med den 31 december 2018.

Utrikesutskottet anser det motiverat att Finland fortsatt deltar i utbildningssamarbetet inom säkerhetssektorn i Irak på det sätt som regeringen föreslår i redogörelsen, vilket innefattar ett större in-

Betänkande UtUB 5/2017 rd

satsområde. Det är viktigt att Finland deltar i de internationella åtgärderna mot terrorgruppen Isil (IS, Daish, Isis), eftersom organisationen utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Läget i Irak och integrerade insatser från Finland sida

Utrikesutskottet behandlade senast Finlands deltagande i insatsen OIR i sitt betänkande UtUB 2/2016 rd. Den största förändringen i läget i Irak är att Isil är svagare än tidigare. Enligt uppgifter till utskottet är nu bara omkring 7 procent av landets yta i händerna på Isil. Den insats för att återerövra Mosul som utskottet förutsade i betänkandet startade i oktober 2016, men Isil kontrollerar fortfarande vissa av de gamla delarna av staden, där uppskattningsvis hundratusentals civila fortfarande är instängda. Civilbefolkningens nödläge i Mosul är en del av den humanitära kris som har drabbat civilbefolkningen i Irak. Enligt vad utskottet erfar är ungefär 11 miljoner irakier i behov av humanitär hjälp.

Det är enligt utskottet sannolikt att Isil kommer att försvagas ytterligare och att gruppen allt tydligare riktar in sig på att föröva terrordåd i så stor skala som möjligt, inbegripet Europa. Utskottets bedömning är att ett förbättrat säkerhetsläge fortfarande är en förutsättning för större stabilitet i Irak på kort sikt. Samtidigt understryker utskottet att det på längre sikt krävs fokus på en nationell försoningsprocess och återuppbyggnad om läget i landet ska kunna stabiliseras. Som försvarsutskottet framhåller i sitt utlåtande (FsUU 5/2017 rd) kommer vi inte åt orsakerna till stödet för Isil utan fungerande demokrati och ekonomi, god förvaltning och respekt för de mänskliga rättigheterna.

Med hänvisning till detta understryker utrikesutskottet att Finlands aktiviteter för att stödja större stabilitet i Irak måste vara så genomgripande som möjligt. Det totala stödet från Finland till Irak uppgår till cirka 17 miljoner euro fram till slutet av året, enligt uppgifter till utskottet. Stödet är fördelat på humanitär hjälp, bidrag till FN:s stabilitetsfond för Irak och humanitär minröjning i Irak och Syrien. Det är viktigt att Finland deltar i koalitionen arbetsgrupp för utländska stridande och sambandsgrupp eftersom de bland annat ska hindra utländska stridande från att komma in i Irak och Syrien och göra det svårare för Isil att sprida propaganda på nätet. Inbegripet de totala utgifterna för militär krishantering kommer Finlands sammanlagda stöd till Irak att vara omkring 48 miljoner euro i år.

Målet med insatsen

Insatsen OIR saknar ett ordinarie FN-mandat, men den stöder sig på resolution 2170 (2014) från FN:s säkerhetsråd och samtycke från den irakiska regeringen. I Irak är målet med OIR att stärka säkerhetsstyrkornas kapacitet att stoppa Isil och att hjälpa regeringen att återinföra säkerhet och stabilitet i området. Den internationella koalitionen består för närvarande av 68 medlemmar, bland annat alla nordiska länder och alla EU-stater.

Stödet för att utveckla säkerhetsstyrkornas kapacitet har gått via utbildningsinsatser (Building Partnership Capacity, BCP) och rådgivning (Advise and Assist, A&A). Utbildningen har två större och tre mindre utbildningscenter till sitt förfogande. Ett av centren finns i Erbil och det är där den finländska personalen haft sin bas. Enligt uppgifter till utskottet kommer utbildningskonceptet i fortsättningen att mer fokusera på mobila utbildningsgrupper. Det fastslagna utbildningsbe-

Betänkande UtUB 5/2017 rd

hovet sträcker sig från soldaters grundläggande färdigheter till planering av militära insatser och ledning på stabsnivå. Utöver insatser för att förbättra säkerhetsstyrkornas kapacitet ger koalitionen de irakiska styrkorna direkt militärt stöd i kampen mot Isil. Inom ramen för OIR-insatsen har koalitionen bland annat gjort omkring 19 000 luftangrepp på Isil-mål i Irak och Syrien. Finland deltar inte i de militära aktiviteterna. Utskottet framhåller här att luftangreppen har civila offer och påpekar att Isil i strid med folkrätten försöker ta skydd bland civilbefolkningen i exempelvis Mosul.

Riskbedömning

Utrikesutskottet upprepar här sin tidigare bedömning (UtUB 25/2014 rd och UtUB 2/2016 rd) att det är en insats där hotnivån är hög på grund av omständigheterna. Isil kontrollerar fortfarande en del områden i norra Irak och är kapabel att utföra terrorattacker utanför sina egna områden. I de områden som kontrolleras av den regionala förvaltningen i Kurdistan är hotnivån fortsatt låg enligt uppgifter till utskottet, men i övriga delar av norra Irak är hotnivån förhöjd, i Mosul är den hög.

Enligt vad utskottet erfar kommer fokus i utbildningsinsatsen att ligga på mobila utbildningsgrupper. Mobila grupper kan ha ökad risk att utsättas för självmordsattacker, vägbomber, minor och direkt och indirekt eldgivning. Utskottet understryker att försvarsmakten fortlöpande måste ta ställning till om självskyddet är tillräckligt väl ordnat exempelvis vad beträffar fordonen, med tanke på att det under de rådande omständigheterna kan ske snabba förändringar. Precis som försvarsutskottet (FsUU 5/2017 rd) bedömer utrikesutskottet att risknivån för de finländska styrkorna kan stiga i och med att insatsområdet blir större. Utskottet förutsätter att det får en rapport om hur deltagandet fortskrider, särskilt nu när den finländska insatsen blir mer mobil.

Styrkornas status och insatsregler

Redan tidigare har utskottet påpekat att OIR-truppers status och insatsregler avviker från det normala (UtUB 25/2014 rd och UtUB 2/2016 rd). Enligt utskottet har detta inte varit tillfredsställande över hela linjen, men i detta exceptionella fall kan tillvägagångssättet accepteras eftersom Irak av politiska skäl har vägrat upprätta ett samordnat antal (Status of Forces, SOFA) om truppers status.

Enligt uppgifter till utskottet bygger de finländska truppers rättsliga status fortfarande på notväxlingen med den irakiska regeringen våren 2015. Utifrån det har den militära personalen från Finland på grundval av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser medgetts en status som är jämförbar med administrativ och teknisk personal på beskickningarna. Dessa personer har utifrån notväxlingen kunnat använda uniform och bära vapen i självförsvarssyfte. Det motsvarar de noter som de övriga länder som deltar i insatsen har fått.

Enligt redogörelsen kommer de styrkor som deltar i insatsen inte heller i fortsättningen att ha gemensamt överenskomna insatsregler, utan i stället fastställer de enskilda länderna egna regler för sina styrkor. Nationellt finns det bestämmelser om användning av maktmedel i 27 § i lagen om militär krishantering (211/2006). Finland har utfärdat nationella regler för användning av maktmedel (insatsregler) för de soldater som deltar i insatsen. Ett eventuellt användande av militära

Betänkande UtUB 5/2017 rd

maktmedel grundar sig på nödvärn, dvs. den rätt till självförsvar som erkänns inom folkrätten. I överensstämmelse med sin tidigare ståndpunkt framhåller utskottet att de insatsregler som medger nödvärn är tillräckliga för uppdraget och truppernas självskydd (UtUB 2/2016 rd). Utskottet ser det som viktigt att insatsreglerna för de finländska trupperna i så hög grad som möjligt ligger i linje med reglerna för de länder som de finländska soldaterna bedriver ett nära samarbete med.

Finlands deltagande

Republikens president beslutade den 20 mars 2015 att Finland deltar med högst 50 soldater i det utbildningssamarbete inom säkerhetssektorn som skulle starta i Irak och att Finland deltar under en period på högst tolv månader räknat från den tidpunkt när operativ beredskap uppnås. Genom ett beslut av republikens president höjdes insatsstyrkan till cirka 100 soldater för tiden mellan den 1 september 2016 och den 31 augusti 2017.

Vid ett möte den 5 maj 2017 lade republikens president och det utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet fast att Finland fortsatt kommer att delta i OIR-insatsen i Irak med cirka 100 soldater från och med den 1 september 2017 till och med den 31 december 2018. Handlingsmodellen kommer att sätta fokus på utbildningsinsatser i kombination med vissa rådgivningsinsatser. Ungefär hälften av den finländska styrkan ska arbeta med självskydd, stöd och underhåll och stabsuppgifter. Stabspersonalen kommer att stationeras på stabsfunktionerna i Irak, Kuwait, Jordanien och Qatar.

En finländsk krishanteringsstyrka har utbildat peshmergatrupper från irakiska Kurdistan i samråd med trupperna från Norge, Nederländerna och Storbritannien. Utbildningen har gett gott resultat, och de finländska utbildningsmetoderna har varit uppskattade.

I fortsättningen kan också andra än peshmergatrupper utbildas, sägs det i redogörelsen. Det är en viktig avgränsning att utbildning inte ska ges paramilitära grupper, och till dem räknas de grupper som brukar kallas shia militia. För större säkerhet och stabilitet är det av största vikt att de irakiska säkerhetsstyrkorna utvecklas i överensstämmelse med rättsstatsprincipen för att medborgarna så småningom får starkare förtroende för att säkerhetsmyndigheterna är oberoende. Sett i det perspektivet anser utskottet det viktigt att Finland har planer på att delta i polisutbildning i Irak under en koalition ledd av Italien.

Utrikesutskottet håller med försvarsutskottet (FsUU 5/2017 rd) om att insatser i en multinationell och krävande omgivning också gagnar försvaret av Finland, eftersom trupperna får tillfälle att testa materiel och arbetsrutiner på ett sätt som inte är möjligt hemma i Finland. Den utbildningskompetens som normalt sätts in bland finländska beväringar kan nyttiggöras exceptionellt effektivt i utbildningsinsatsen.

Kostnader

De totala kostnaderna för Finlands deltagande i år är 31,1 miljon euro, enligt uppgifter till utskottet. Det budgeterade beloppet är 19 miljoner euro. Om deltagandet ska kunna fortsätta som planerat från och med den 1 september till och med årets slut behövs det alltså ytterligare 12,1 mil-

Betänkande UtUB 5/2017 rd

jon euro. Tilläggsanslaget går till kostnader för återresor och underhåll för rådgivningsavdelningen och till kostnader för att inrätta, centralisera, underhålla och utbilda en ny trupp.

De totala kostnaderna för 2018 är uppskattningsvis 28,5 miljoner euro (cirka 13 miljoner euro under utrikesministeriets huvudtitel och cirka 15,5 miljoner euro under försvarsministeriets huvudtitel). Anslagsbehovet preciseras i takt med att planeringen fortskrider, och kostnaderna tas in i budgetpropositionen för 2018.

Beslutsfattande och hörande av riksdagen

Enligt 2 § i lagen om militär krishantering (211/2006) ska beslut om Finlands deltagande i militär krishantering fattas av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Innan statsrådet lägger fram sitt förslag ska det höra riksdagen enligt det förfarande som anges i 3 §.

Insatsen OIR saknar ett ordinarie FN-mandat, men den stöder sig på resolution 2170 (2014) från FN:s säkerhetsråd och samtycke från den irakiska regeringen. Enligt 1 § 2 mom. i lagen om militär krishantering kan Finland delta i militär krishantering som har bemyndigats av FN:s säkerhetsråd eller undantagsvis i annan internationell militär krishantering som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet eller till att stödja humanitär hjälpverksamhet eller skydda civilbefolkningen med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga (FördrS 1/1956) samt övriga regler i den internationella rätten. Enligt 3 mom. i samma paragraf kan föranstaltare av krishantering vara FN, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Europeiska unionen (EU) eller någon annan internationell organisation eller grupp av länder.

Statsrådets tidigare redogörelser om Finlands deltagande i säkerhetssektorns utbildningssamarbete i Irak är från 2014 och 2016. Precis som tidigare anser utrikesutskottet redogörelseförfarandet befogat eftersom det handlar om en högriskinsats i militärt hänseende (UtUB 25/2014 rd och UtUB 2/2016 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av redogörelse SRR 5/2017 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av redogörelsen.

Betänkande UtUB 5/2017 rd

Helsingfors 8.6.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Tiina Elovaara saf
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Tom Packalén saf
medlem Antti Rinne sd
medlem Veera Ruoho saf
medlem Lenita Toivakka saml
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Jutta Urpilainen sd
medlem Stefan Wallin sv.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.