

SRR 17/2022 rd

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN
OM FINLANDS DELTAGANDE I EUROPEISKA UNIONENS UPPDRAG FÖR MILITÄRT BISTÅND
TILL UKRAINA (EUMAM UKRAINE); DELTAGANDE I UTBILDNINGS- OCH
RÅDGIVNINGSUPPGIFTER I POLEN

Statsrådet förelägger riksdagen en i 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006) avsedd redogörelse om Finlands deltagande i Europeiska unionens uppdrag för militärt bistånd till Ukraina (EU Military Assistance Mission in support of Ukraine, EUMAM Ukraine) med högst 50 soldater till och med den 15 november 2024. Detta innefattar deltagande i utbildnings- och rådgivningsuppgifter i Polen samt deltagande i stabs-, förvaltnings- och stöduppgifter i anslutning till detta inom EU-medlemsländernas territorium.

Rysslands militära angrepp mot Ukraina

Den 24 februari 2022 inledde Ryssland ett fullskaligt angrepp mot Ukraina. Rysslands anfallskrig är ett grovt brott mot internationell rätt och har orsakat en omfattande humanitär kris. På grund av Rysslands anfallskrig har över 14 miljoner människor varit tvungna att lämna sina hem och omkring 18 miljoner människor behöver humanitärt bistånd.

Ukraina har lyckats hejda Rysslands angrepp och återerövra en del av sina landområden. Omfattande ukrainska landområden kontrolleras dock fortfarande av Ryssland. Ryssland fortsätter med kraftiga krigshandlingar i synnerhet i östra Ukraina. För de civila som hamnar mitt i striderna är situationen ytterst oroväckande. Striderna gör det svårare att evakuera civilbefolkningen. Sedan oktober 2022 har Ryssland riktat robot- och drönarattacker särskilt mot den kritiska infrastrukturen i Ukraina i syfte att bryta ned det ukrainska samhällets resiliens. Ryssland visar inga tecken på att sluta anfallskriget. Det är nödvändigt att fortsätta det militära, humanitära och övriga biståndet till Ukraina för att trygga landets suveränitet.

Rysslands anfallskrig har behandlats på ett omfattande sätt i FN:s olika organ under 2022. Den 2 mars 2022 antog FN:s generalförsamling med stöd av 141 länder en resolution som fördömer Rysslands aggression. Fem länder röstade mot och 35 länder avstod från att rösta.

Efter skenfolkomröstningar meddelade Ryssland den 30 september 2022 om en olaglig annektering av fyra ukrainska områden som Ryssland delvis ockuperar (Donetsk, Luhansk, Cherson och Zaporizjzja). Den 12 oktober 2022 antog FN:s generalförsamling tydligt med stöd av 143 länder en resolution som fördömer annekteringarna. Fem länder röstade mot och 35 länder avstod från att rösta.

FN:s internationella domstol (International Court of Justice, ICJ) behandlar det ärende som Ukraina har anhängiggjort mot Ryssland om tolkningen av folkmordskonventionen. Den 16 mars 2022 beordrade domstolen Ryssland att omedelbart avbryta sitt militära angrepp mot Ukraina. Finland och över 20 andra stater har lämnat en interventionsförklaring till ICJ.

Genomförande av Finlands övergripande förfarande för stödjande av Ukraina

Finland har stött Ukraina både nationellt och som en del av EU. Finland har beviljat Ukraina humanitärt bistånd, stöd för utvecklingssamarbete, materiellt stöd, försvarsmateriellt stöd och utbildningsstöd.

Finland deltar i utbildningen av Ukrainas väpnade styrkor i Storbritannien med en avdelning på cirka 20 personer som en del av den multinationella utbildningsinsatsen. Vid planeringen av EUMAM-uppdraget har EU beaktat utbildningen som ordnas i Storbritannien.

Under 2022 gav Finland försvarsmateriellt stöd till Ukraina genom elva försändelser av försvarsmateriel. Det sammanlagda värdet av alla försvarsmaterielpaket som Finland levererat till Ukraina är 186,8 miljoner euro. Av operativa skäl och för att garantera att hjälpen säkert når fram går man inte i offentligheten ut med närmare uppgifter om hjälpens innehåll, leveranssätten eller tidsplanen.

Finlands stöd till Ukraina är omfattande och långvarigt. Ukraina har varit ett partnerland i Finlands utvecklingssamarbete sedan 2014. Målen för Finlands utvecklingssamarbete i Ukraina

är att förbättra undervisningens kvalitet, att öka energisäkerheten och klimatreiliensen samt att stärka rättsstatsutvecklingen. Efter Rysslands angrepp har Finland både ökat och anpassat stödet så att det svarar på akuta behov och stärker samhället under kriget. År 2022 anvisade Finland 103 miljoner euro i humanitärt bistånd och stöd för utvecklingssamarbete till Ukraina. Av stödet står 7 miljoner euro för Finlands långvariga utvecklingssamarbete, och 96 miljoner euro har anvisats som tilläggsstöd. För 2023 planerar man att öka budgetramen för Finlands långvariga utvecklingssamarbete med Ukraina med 30 miljoner euro, varvid beloppet av det långvariga stödet stiger till sammanlagt 37 miljoner euro. Via EU:s civilskyddsmekanism har Finland levererat materiell hjälp till Ukraina till ett värde av cirka 5 miljoner euro på basis av Ukrainas begäranden.

Finland har understött Ukrainas långsiktiga utveckling också genom civil krishantering. Finland deltar i den civila krishanteringsinsatsen EU Advisory Mission Ukraine (EUAM Ukraine), genom vilken man stöder rättsstatsutvecklingen i Ukraina. Dessutom har Finland deltagit i OSSE:s observationsinsats, som var verksam i landet före Rysslands angrepp (OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, SMM Ukraine).

Det övergripande tillvägagångssättet och uppföljningen av uppdragets mål beaktas vid genomförandet av EUMAM-uppdraget.

På EU-nivå görs sex månader efter att uppdraget inleddes en strategisk utvärdering för att följa upp hur målen för EUMAM-uppdraget uppnås. Innan uppdragets nuvarande mandat löper ut den 15 november 2024 gör man inom EU en strategisk omvärdering av uppdraget.

Den internationella humanitära rätten samt människorätts- och jämställdhetsperspektiv integreras i EUMAM-uppdragets operativa planering, utbildning och rapportering.

EU:s stöd till Ukraina

Europeiska unionen har fördömt Rysslands angrepp och reagerat exceptionellt snabbt, samstämmigt och effektivt. EU har infört kraftiga sanktioner mot Ryssland som samordnats med partnerländerna samt ökat sitt stöd till Ukraina. Utöver det politiska och ekonomiska stödet omfattar EU:s åtgärder som stöder Ukraina också leverans av dödligt och icke-dödligt försvarsmateriel.

I sina slutsatser av den 24 juni 2022 konstaterade Europeiska rådet att unionen bestämt står fast vid sitt åtagande att tillhandahålla militärt stöd för att hjälpa Ukraina att utöva sin naturliga rätt till självförsvar mot den ryska aggressionen och försvara sin territoriella integritet och suveränitet. Därför uppmanade Europeiska rådet Europeiska unionens råd att i detta syfte snabbt arbeta för en ytterligare ökning av det militära stödet.

I sina slutsatser av den 15 december 2022 bekräftade Europeiska rådet unionens helhjärtade stöd för Ukrainas oberoende, suveränitet och territoriella integritet inom dess internationellt erkända gränser, samt för Ukrainas naturliga rätt till självförsvar mot Rysslands angrepp. Europeiska rådet konstaterade att Europeiska unionen står fast vid sitt åtagande att ge politiskt och militärt stöd till Ukraina, särskilt genom den europeiska fredsfaciliteten (European Peace Facility, EPF) och Europeiska unionens uppdrag för militärt bistånd till Ukraina (EUMAM) samt genom att öka det bilaterala tillhandahållandet av stöd.

EU har kanaliserat försvarsmateriellt stöd till Ukraina via den europeiska fredsfaciliteten. För närvarande uppgår det totala beloppet av det EU-stöd som levereras via faciliteten till över 3,1 miljarder euro.

År 2022 anvisade Europeiska unionen Ukraina 12,4 miljarder euro bland annat genom makroekonomiskt stöd, finansiering av de yttre förbindelserna och humanitärt bistånd. Därtill

godkände Europeiska unionens råd i december 2022 ett makroekonomiskt stöd på 18 miljarder euro till Ukraina för 2023. Av detta är 15 miljarder euro nytt stöd och 3 miljarder överförs från 2022.

I juni 2022 beviljades Ukraina status som EU:s kandidatland. I och med detta har Ukraina förbundit sig till omfattande reformer. Relationerna mellan EU och Ukraina styrs av ett omfattande associeringsavtal. Ukraina är också ett partnerland inom EU:s östliga partnerskap.

Det centrala innehållet i och målen för det militära biståndsuppdraget EUMAM

Ukraina har begärt EU om stöd för att utbilda sina väpnade styrkor på kort, medellång och lång sikt. Med ett brev daterat den 30 september 2022 begärde Ukrainas utrikesminister och försvarsminister tillsammans Europeiska unionen om militärt stöd till Ukraina. I Ukrainas begäran konstaterades det att Ukrainas väpnade styrkors behov för närvarande omfattar militär grund- och trupp utbildning samt militär specialutbildning inom sjukvård, logistik, skydd mot kemiska, biologiska och radioaktiva vapen, pionjärverksamhet och cybersäkerhet samt utbildning för utbildare i fråga om interoperabiliteten mellan olika vapenslag.

Europeiska unionens uppdrag för militärt bistånd till Ukraina (European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine, EUMAM Ukraine) inrättades av Europeiska unionens utrikesråd den 17 oktober 2022 (rådets beslut (Gusp) 2022/1968). Det har fastställts att uppdraget ska pågå i två år från det att det inleddes. Uppdraget inleddes genom EU:s utrikesråds beslut av den 15 november 2022 (rådets beslut (Gusp) 2022/2243). Uppdragets mandat gäller till och med den 15 november 2024.

Det strategiska målet för EUMAM-uppdraget är att genom utbildning främja en ökning av Ukrainas väpnade styrkors militära kapacitet och på så sätt stödja Ukrainas förmåga att försvara sin suveränitet och territoriella integritet samt att skydda civilbefolkningen.

Utbildningsåtgärderna inom EUMAM-uppdraget inleddes i november 2022. Utbildningen svarar på ovan nämnda aktuella behov av avgörande betydelse hos Ukrainas väpnade styrkor. Syftet med uppdraget är att erbjuda utbildning för 15 000 ukrainska soldater. I uppdraget deltar 24 EU-länder.

Utbildningen inom ramen för uppdraget ordnas inom EU:s medlemsländers territorium tills rådet beslutar något annat. De ukrainska soldaterna återvänder till Ukraina efter att ha slutfört utbildningen. För ledningen och samordningen av uppdragets strategiska nivå ansvarar den militära planerings- och ledningskapaciteten vid Europeiska unionens militära stab (Military Planning and Conduct Capability, MPCC) i Bryssel. Uppdragets truppstaber finns i Polen och Tyskland. Utbildning kan också ordnas på andra ställen inom Europeiska unionen i perioder av varierande längd så att förändringarna i Ukrainas väpnade styrkors behov beaktas och behoven uppfylls. Medlemsländernas deltagande kan ske som en del av en utbildning som ordnas av ett annat medlemsland eller genom att ordna utbildning inom medlemslandets eget territorium.

EUMAM-uppdraget samarbetar med EU-delegationen i Kiev och den civila krishanteringsinsatsen EU Advisory Mission Ukraine (EUAM Ukraine).

Uppdraget samordnar sin verksamhet med andra internationella partner som ger militärt stöd och utbildningsstöd till Ukraina och dess väpnade styrkor. Tredjeländer har möjlighet att delta i uppdraget på inbjudan.

I samband med den omvärdering av uppdraget som görs innan uppdragets nuvarande mandat löper ut analyseras det fortsatta behovet av uppdraget. I samband med planeringen av EUMAM-uppdraget har man bedömt att utbildningsbehoven hos Ukrainas väpnade styrkor kommer att fortsätta att vara betydande också efter uppdragets nuvarande mandatperiod.

Säkerhetsläge och riskbedömning i fråga om uppdraget

EU stöder medlemsländerna med en allmän hotbedömning av EUMAM-biståndsuppdraget. Världsländet ansvarar för hot- och riskbedömningarna samt lägesuppfattningen i fråga om medlemsländernas utbildningsområden. EUMAM-uppdraget genomförs i EU:s medlemsländer och således är det fysiska hotet mot uppdragets personal sannolikt litet. Underrättelseverksamhet som riktas mot utbildningsverksamheten inom uppdraget är en central risk.

Finlands deltagande, inkl. deltagarformen och målen för deltagandet

Deltagandet i EUMAM Ukraine-uppdraget är en konsekvent fortsättning på Finlands omfattande stöd till Ukraina. Deltagandet stöder de allmänna målen för Finlands krishanteringsverksamhet, vilka är att främja stabilitet, fred, demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen och jämställdhet samt att stärka den nationella försvarsförmågan och den inre säkerheten. Finlands deltagande i uppdraget är en del av Finlands aktiva EU-politik och stärker EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Samtidigt är deltagandet ett viktigt tecken på unionens stöd till Ukraina och dess väpnade styrkor.

Finland deltar i EUMAM-uppdraget genom att erbjuda ukrainska soldater utbildningsmoduler som ordnas i Polen under 2023 och 2024. Verksamheten genomförs som uppdrag inom den militära krishanteringen.

Avsikten är att Finlands utbildnings- och rådgivningsverksamhet i Polen ska inledas våren 2023 med en utbildningsmodul som ges till Ukrainas väpnade styrkor och där Finland utbildar en trupp bestående av cirka 30 separat utvalda ukrainska soldater.

Finland har därtill för avsikt att ge Ukrainas väpnade styrkor sjukvårds- och vapensystemutbildning i Polen. Sjukvårdsutbildningen ska enligt planerna genomföras sommaren 2023 och vapensystemutbildningen åren 2023 och 2024.

Som en del av de ovan beskrivna utbildningarna förbereder sig Finland på att överlämna individuellt och trupp-specifikt materiel samt vapenmateriel till dem som utbildas. I fråga om överlämnandet av materiel fattas separata beslut på samma sätt som i samband med tidigare stödpaket till Ukraina.

Försvarsmakten tillsätter vid behov också enskilda stabs- och förbindelseofficerare vid EUMAM-uppdragets ledningsstab och insatstaber inom EU:s territorium för att stödja planeringsverksamheten i anslutning till uppdragets utbildnings- och rådgivningsuppgifter.

Det totala antal finska soldater som deltar i utbildnings- och rådgivningsuppgifter i Polen och därtill hörande stabs-, förvaltnings- och stöduppgifter är högst 50. Antalet deltagande soldater kan variera beroende på behoven i fråga om de vid respektive tidpunkt pågående utbildningsmodulerna, dock så att antalet är högst 50 soldater.

Finland har också beredskap att överväga ordnande av annan utbildnings- och rådgivningsverksamhet eller deltagande i sådan inom ramen för EUMAM-uppdraget med beaktande av Ukrainas föränderliga behov även på längre sikt.

Kostnaderna för Finlands deltagande

I fråga om den ovan beskrivna utbildnings- och rådgivningsverksamheten i Polen och deltagandet i stabs-, förvaltnings- och stöduppgifter i anslutning till den uppgår kostnaderna för militär krishantering i Finlands nationella deltagande i EUMAM-uppdraget enligt en preliminär uppskattning till cirka 12,4 miljoner euro år 2023 och cirka 10,4 miljoner euro år 2024. Kostnadskalkylen preciseras i takt med att planeringen framskrider.

Löne-, utbildnings- och rotationskostnader täcks med anslag under utrikesministeriets moment 24.10.20 Utgifter för underhåll av Finlands krishanteringsstyrkor och de uppgår till sammanlagt 4,42 miljoner euro år 2023 och till sammanlagt 4,42 miljoner euro år 2024.

Inrättandet, upprätthållandet och avvecklandet av den finska utbildningsavdelningen betalas från försvarsministeriets moment 27.30.20 Materiel- och förvaltningsutgifter för militär krishantering och kostnaderna uppgår till 7,98 miljoner euro år 2023 och 5,98 miljoner euro år 2024.

Det föreslås att de kostnader för 2023 som ska täckas med anslag under utrikesministeriets moment och som uppgår till 4,42 miljoner euro tas in i den första tilläggsbudgeten för 2023. Utrikesministeriets kostnader för 2024 täcks inom de nuvarande anslagsramarna. De kostnader för 2023 och 2024 som täcks med anslag under försvarsministeriets moment täcks inom ramen för de nuvarande anslagsramarna.

Förfarande

Enligt 1 § i lagen om militär krishantering innehåller lagen bestämmelser om Finlands deltagande i internationell militär krishantering, om sändande av militärpersoner på militära uppdrag i annan internationell krishantering, om utbildnings- och övningsverksamhet som hänför sig till krishanteringen samt om krishanteringspersonalens ställning. Finland kan delta i militär krishantering som har bemyndigats av Förenta Nationernas (FN) 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 lagen 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. Lagen om militär krishantering tillämpas inte på Finlands deltagande i sådana militära åtgärder som vidtas med stöd av artikel 51 i Förenta Nationernas stadga.

Enligt 2 § i lagen fattas beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur sådan krishantering som avses i 1 § i varje enskilt fall av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Efter att ärendet förberedelsevis har behandlats av republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott vid ett gemensamt sammanträde före det beslut som avses i 2 § 1 mom. i lagen kan försvarsministeriet utifrån behandlingen börja vidta sådana berednings- och beredskapsåtgärder som hänför sig till deltagandet. Om förslaget till avgörande gäller ett militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag eller ett uppdrag som inte baserar sig på bemyndigande av FN:s säkerhetsråd, ska statsrådet enligt 3 § i lagen innan förslaget till avgörande läggs fram höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken.

Med stöd av vad som anförts ovan fattar republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande ett beslut enligt 2 § 1 mom. i lagen om militär krishantering om Finlands deltagande med högst 50 soldater i Europeiska unionens uppdrag för militärt bistånd till Ukraina (EUMAM Ukraine). Beslutet gäller till och med den 15 november 2024. Beslutet gäller deltagande i utbildnings- och rådgivningsuppgifter i Polen samt deltagande i stabs-, förvaltnings- och stöduppgifter i anslutning till detta inom EU-medlemsländernas territorium. Eftersom uppgiften i fråga inte baserar sig på ett bemyndigande av FN:s säkerhetsråd, hörs riksdagen genom att den föreläggs en redogörelse i saken i enlighet med 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering innan statsrådets förslag till avgörande läggs fram.

Beslut om Finlands eventuella övriga deltagande i EUMAM Ukraine-uppdraget fattas separat. Den rättsliga grunden för besluten bedöms separat i varje enskilt fall.