

Utrikesutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och ikraftsättande av det avtal om Finlands deltagande i en utbildningsinsats i Irak under ledning av Nordatlantiska fördragsorganisationen som genom skriftväxling ska upprättas mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och ikraftsättande av det avtal om Finlands deltagande i en utbildningsinsats i Irak under ledning av Nordatlantiska fördragsorganisationen som genom skriftväxling ska upprättas mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen (RP 209/2018 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för betänkande och till försvarsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av
- försvarsutskottet FsUU 17/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ambassadör Päivi Laine, utrikesministeriet
- enhetschef, ambassadråd Kirsti Pohjankukka, utrikesministeriet
- enhetschef Sari Rautio, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Matti Kemppilä, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Eriikka Viisteensaari, försvarsministeriet
- överstelöjtnant Harri Uusitalo, Huvudstaben.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att riksdagen godkänner det avtal om Finlands deltagande i en utbildningsinsats i Irak under ledning av Nordatlantiska fördragsorganisationen (NATO Mission Iraq, NMI) som genom skriftväxling ska upprättas mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) i enlighet med Natos brev och lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen. Natos brev och Finlands bifallande svar ska utgöra ett avtal om Finlands deltagande i insatsen.

Betänkande UtUB 11/2018 rd

Syftet med avtalet är att komma överens om Finlands deltagande i Natos Irakinsats. Avtalet gäller deltagandearrangemangen och finansieringsansvaret och utvidgar bestämmelserna i det avtal som Nato och Irak har upprättat genom skriftväxling till att omfatta också Finland som ett partnerland. Avtalet mellan Nato och Irak innehåller bland annat bestämmelser om truppers rättsliga ställning.

Finland deltar i stabiliseringen av Irak och i stärkandet av säkerhetssektorns kapacitet med hjälp av militära och civila krishanteringsmetoder. Finland deltar i OIR-insatsen (Operation Inherent Resolve) som genomförs av den internationella koalitionen mot IS (*Global Coalition against Daesh*) och leds av Förenta staterna och i EU:s civila krishanteringsinsats EUAM Iraq. Den Nato-ledda insatsen i Irak kompletterar koalitionen och andra internationella aktörers mot IS riktade insatser. Finlands deltagande i Natos utbildningsinsats i Irak främjar för sin del Finlands mål om en stabilisering av Irak. Det är meningen att republikens president under slutet av 2018 ska besluta om deltagandet i Natos Irakinsats.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftning. Det avtal som ska upprättas genom skriftväxling träder i kraft mellan Finland och Nato dagen för Finlands svarsbrev. Avsikten är att avtalet ska träda i kraft den 30 november 2018. Lagen avses träda i kraft samtidigt som avtalet träder i kraft, vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Propositionen (RP 209/2018 rd) gäller ett avtal som Finland föreslås ingå med Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) om Finlands deltagande i en utbildningsinsats i Irak under ledning av Nato.

I propositionen föreslås det att riksdagen godkänner Finlands deltagande i en Nato-ledd utbildningsinsats i Irak enligt det avtal som genom skriftväxling upprättats mellan Finland och Nato samt lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen. Genom skriftväxlingen mellan Finland och Nato utvidgas bestämmelserna i skriftväxlingsavtalet mellan Nato och Irak till att gälla också Finland som ett partnerland. Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande för bl.a. sådana fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen.

Utrikesutskottet har tidigare denna höst på grundval av statsrådets utredning (USP 18/2018 rd) behandlat Finlands deltagande i den Nato-ledda utbildningsinsats som avses i propositionen (RP 209/2018 rd) och lämnat ett utlåtande om detta (UtUU 10/2018 rd). I utlåtandet ansåg utskottet det motiverat att Finland deltar i insatsen på det sätt som sägs i propositionen.

Utrikesutskottet konstaterar att det ansåg statsrådets utredning (USP 18/2018 rd) om deltagandet i utbildningsinsatsen bristfällig till vissa delar (UtUU 10/2018 rd) och förutsatte att utrikesutskottet ska ges en utredning om truppers egenskydd, insatsregler, juridiska status och utbildarnas

Betänkande UtUB 11/2018 rd

uppdrag innan Finland sänder egentliga utbildare till insatsen. Utskottet tar därför ställning till propositionen med bland annat detta i åtanke.

Finland står i beråd att delta i Natoinsatsen med högst fem soldater och inledningsvis en stabsofficer. De personer som Finland sänder ut avses delta i insatsen i minst sex månader och denna tid kan förlängas. Bortdragande av trupper måste anmälas till befälhavaren för Natos Irakinsats minst tre månader på förhand, om inte annat avtalas. Av propositionen framgår det att det genom skriftväxling avtalas att de personer Finland sänder till insatsen överförs att lyda under befälhavaren för Natos styrkor i Europa i en operativ befälsrelation och under de av Nato godkända reglerna om användning av maktmedel. Skriftväxlingen ska också bekräfta t.ex. förfarandena i anknytning till krishanteringspersonalens straffrättsliga ansvar och avtalas om arrangemang kring utbyte av säkerhetsklassificerad information. Skriftväxlingen syftar också till att avtala om Finlands ansvar för finansieringen.

Utrikesutskottet konstaterar att det har behandlat läget i Irak ingående (UtUB 8/2018 rd) i samband med redogörelsen (SRR 4/2018 rd) om Finlands fortsatta deltagande i OIR-insatsen i Irak (Operation Inherent Resolve). Läget i Irak behandlas därför inte i samband med den nu aktuella propositionen. Utskottet upprepar emellertid sin ståndpunkt 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.

Utbildningsinsatsens viktigaste mål och innehåll

Enligt uppgift till utrikesutskottet har informationen om uppgifterna, aktionsområdet och riskerna i insatsen preciserats. Insatsens syfte är att stödja utvecklingen av Iraks system för militär utbildning och att ge stöd på strategisk nivå för en reform av säkerhetssektorn. Insatsen koncentrerar sig på rådgivning i Iraks försvarsministerium, försvarshögskola och andra militära läroinrättningar samt i arméns skolor för olika vapenslag som är belägna inom insatsens aktionsområde. Insatsen kommer att koncentreras till områdena kring Bagdad, Taji och Besmaya.

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. Soldaterna kommer inte att vidta stridsåtgärder och inte heller att agera samtidigt som de irakiska trupperna utför stridsoperationer. Enligt utredning till utrikesutskottet kommer insatsen inte heller att ge utbildning eller råd till sådana militära trupper eller grupperingar som inte står under den irakiska regeringens direkta kontroll. Utskottet omfattar försvarsutskottets ståndpunkt (FsUU 17/2018 rd) och menar att denna avgränsning är motiverad.

Insatsen kompletterar den mot IS riktade koalitionen OIR-insats och andra internationella aktörers verksamhet i Irak. De uppgifter som ska skötas inom ramen för insatsen är sådana där OIR-insatsen har bett om stöd från Natos sida. Utskottet fäster avseende vid att de internationella insatserna kompletterar varandra och framhåller vikten av att de fortgående koordineras för att undvika överlappningar.

Vid utfrågningen av sakkunniga har det sagts att den finländska stabsofficeren ska arbeta som förbindelseofficer. Detta är en viktig uppgift, menar utskottet, i synnerhet när det gäller att säkerstäl-

Betänkande UtUB 11/2018 rd

la koordinering och undvika överlappningar. Finlands deltagande i såväl OIR-insatsen som i Natos utbildningsinsats markerar uppgiftens betydelse också från en nationell synpunkt.

Enligt utredning kommer jämställdhetsaspekten och verkställandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1325 att beaktas i operationen. Detta är mycket angeläget, menar utskottet. Det är enligt utskottet dessutom viktigt att fästa uppmärksamhet vid kännedom om både humanitär rätt och de mänskliga rättigheterna.

Enligt vad utrikesutskottet erfar kommer partnerländerna Sverige och Australien att delta i utbildningsinsatsen vid sidan av Finland.

Truppernas rättsliga ställning och mandat

Utbildningsinsatsens juridisk grund vilar på en begäran om stöd från Iraks regering per brev den 12 februari 2018 till Nato och på en tidigare korrespondens 2016 mellan Nato och Iraks regering som ledde till inrättandet av Natos försvars- och säkerhetsuppbyggande verksamhet i Irak (Defence Capacity Building, DCB). Den senare skriftväxlingen gäller samtidigt som ett arrangemang som ska motsvara ett avtal om truppernas rättsliga ställning (SOFA) inom ramen för den nya utbildningsinsatsen. Också partnerskapsländernas deltagande i insatsen sker utifrån denna skriftväxling. Skriftväxlingen kompletteras efter behov, om det under insatsens gång visar sig nödvändigt.

Finlands deltagande i Natos Irakinsats ska avtalas genom skriftväxling mellan Finland och Nato. Skriftväxlingen utgör ett avtal om Finlands deltagande i insatsen. Genom avtalet utvidgas bestämmelserna i skriftväxlingsavtalet mellan Nato och Irak till att gälla också Finland som ett partnerland. I skriftväxlingen har det avtalats att Irak fullt ut beviljar Natos personal privilegier, immunitet och lättnader i enlighet med Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (FördrS 3 och 4/1970) jämförbara med dem som ges diplomatiska företrädare stationerade i Irak. Irak har också förbundit sig att underlätta villkoren för visum och tull för Natos personal. I skriftväxlingen har det avtalats att militärer i Natopersonalen får bära sin nationella militäruniform och inneha och bära vapen, om deras nationella bestämmelser tillåter detta. Utrikesutskottet har informerats om att arrangemangen kring truppernas rättsliga ställning kan jämföras med sedvanliga avtal om detta (Status of Forces Agreement, SOFA), som i allmänhet läggs till grund för deltagande i internationella krisinsatser.

Regler för användning av maktmedel, egenskydd

Insatsen utgår från att maktmedel ska användas endast i ett sådant självförsvarssyfte som grundar sig på rätten till individuellt självförsvar enligt internationell rätt. Nationellt grundar sig rätten till individuellt självförsvar på nödvärn enligt strafflagen (39/1889). Enligt insatsreglerna för användning av maktmedel får insatsen också försvara sina baser och skydda sin personal och insatsskritisk materiel. Iraks regering och Nato har avtalat om insatsens principer för användning av maktmedel i enlighet med det som sägs ovan. För Finlands del finns det bestämmelser om användning av maktmedel i 27 § i lagen om militär krishantering. Utskottet har informerats om att insatsens regler för användning av maktmedel är typiska för utbildningsinsatser av det här slaget.

Betänkande UtUB 11/2018 rd

Enligt utredning är utbildningsinsatsen på allmän nivå kopplad till den bredare referensramen för koalitionen mot IS, men fungerar ändå som självständig insats i sin egen kommandokedja. När det gäller egenskydd för baserna samt logistik sägs det i propositionen att operationen om möjligt ska stödja sig på OIR-insatsens trupper och att arrangemang för denna samverkan planeras som bäst. Utskottet konstaterar att utbildningsinsatsen sker i en omvärld där det finns skäl att grundligt bereda sig på alla typer av hotbilder. Egenskyddets tillräcklighet måste fortgående bedömas, eftersom det kan ske snabba förändringar i insatsområdet.

Slutsats

Utskottet anser att det har fått tillfredsställande svar på de frågor som ställdes (UtUU 10/2018 rd) i samband med behandlingen av statsrådets utredning om deltagandet i den Nato-ledda utbildningsinsatsen (USP 18/2018 rd). Enligt den bedömning som framkommit när sakkunniga hörts uppfyller det avtalsarrangemang som nu ska godkännas de sakliga krav som kan ställas inför Finlands deltagande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner det i proposition RP 209/2018 rd avsedda avtal om Finlands deltagande i en utbildningsinsats i Irak under ledning av Nordatlantiska fördragsorganisationen som ska upprättas genom skriftväxling mellan Finlands regering och Nordatlantiska fördragsorganisationen i enlighet med Nordatlantiska fördragsorganisationens brev av den 22 oktober 2018.

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 209/2018 utan ändringar.

Betänkande UtUB 11/2018 rd

Helsingfors 9.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Seppo Kääriäinen cent
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
ersättare Eero Heinäluoma sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jonna Laurmaa.

Betänkande UtUB 11/2018 rd Reservation

RESERVATION

Det är viktigt att Finland bär sitt internationella ansvar och aktivt medverkar i fredsbevarande och krishantering. Finland deltar enligt det för närvarande gällande deltagandebeslutet med en numerär på cirka 100 soldater i det utbildningssamarbete inom säkerhetssektorn som den internationella koalitionen mot Isil (Global Coalition against Daesh) har i Irak under ledning av Förenta staterna i insatsen Operation Inherent Resolve (OIR). Statsrådet överlämnade i juni 2018 till riksdagen en redogörelse (SRR 4/2018 rd) om fortsatt deltagande med cirka 80 soldater.

Denna minskning av trupperna är en god riktning och Vänsterförbundet understödde denna framställning i statsrådets redogörelse. Det är dock viktigt att Finland nu går in för att rikta in bistånd också till andra sektorer, såsom återuppbyggnad, civil krishantering och humanitärt bistånd. Nu när IS är besekrat i militärt hänseende bör tyngdpunkten läggas på ickemilitär verksamhet. Militära stödåtgärder är bara ett element i fråga om att stabilisera Irak.

Däremot är det inte befogat att Finland deltar i Natos nya utbildningsinsats i Irak. Enligt Vänsterförbundet är det inte motiverat att splittra Finlands deltagande i många olika insatser i regionen. Finland är ett litet land med begränsade resurser och bör därför koncentrera sig på sina egna styrkeområden och på omsorgsfullt valda insatser.

Det är också värt att notera att ingen av utbildningsinsatserna i Irak har något egentligt FN-mandat. Därför har statsrådet i fråga om OIR-insatsen i Irak lämnat en redogörelse enligt lagen om militär krishantering (211/2006) till riksdagen. Också insatsens karaktär och förhållandena har talat för att det bör lämnas en redogörelse.

I fråga om Nato-insatsen lämnades dock endast en utredning till riksdagen. Natos nya utbildningsinsats borde ha behandlats tillsammans med OIR-insatsen i Irak i samma redogörelse; dessa insatser har betydande beröringspunkter i regionen, och dessutom stöder sig Nato-insatsens truppers egenskydd och logistik på koalitionen stöd. Så har dock inte skett.

I propositionen med förslag till lag om militär krishantering (RP 5/2006 rd) sägs i detaljmotiven till 3 § att ”om Finland deltar i militär krishantering med en mycket liten, högst tio personer omfattande styrka, skall statsrådet enligt förslaget ge riksdagens utrikesutskott utredning i saken innan förslaget till avgörande görs.” Så har man ändå inte förfarit, utan Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott fastställde den 10 augusti 2018 att Finland deltar i Natos utbildningsinsats i Irak med högst fem soldater, trots att det ännu inte hade lämnats någon utredning till riksdagen.

I krishanteringslagen konstateras det att tillämpningen av det lindrigare förfarandet kan komma i fråga endast när det är fråga om t.ex. småskaliga stabs- eller observatörsuppgifter. Enligt utredningen eller regeringens proposition verkar det inte vara fråga om sådana uppgifter. Om en soldat nu sänds till stabsuppgifter och de soldater som sänds senare arbetar med andra uppgifter än stabs- och observationsuppgifter, är beslutsförfarandet tvivelaktigt. Man har ju redan i praktiken kom-

Betänkande UtUB 11/2018 rd
Reservation

mit överens om Finlands deltagande i enlighet med Natos brev daterat av den 22 oktober 2018. I det har man beaktat ”resultatet” av förhandlingarna mellan Nato och Finland. Det finns skäl att hålla fast vid den beslutsordning som framgår av detaljmotiveringen till lagen.

Dessutom instämmer vi i försvarsutskottets uppfattning (FsUU 17/2018 rd) att det är mycket svårt att i det här skedet bedöma vilken betydelse den lilla Nato-ledda insatsen för utbildning av säkerhetsmyndigheterna i Irak kommer att få.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen förkastar det i proposition rp 209/2018 rd avsedda avtal om Finlands deltagande i en utbildningsinsats i Irak under ledning av Nordatlantiska fördragsorganisationen som ska upprättas genom skriftväxling mellan Finlands regering och Nordatlantiska fördragsorganisationen i enlighet med Nordatlantiska fördragsorganisationens brev av den 22 oktober 2018, och

att riksdagen förkastar lagförslaget i proposition RP 209/2018 rd.

Helsingfors 9.11.2018

Paavo Arhinmäki/vänst.