

Utrikesutskottet

Statsrådets redogörelse till riksdagen om fortsatt finländskt deltagande i säkerhetssektorns utbildningssamarbete i Irak (Operation Inherent Resolve, OIR)

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse till riksdagen om fortsatt finländskt deltagande i säkerhetssektorns utbildningssamarbete i Irak (Operation Inherent Resolve, OIR) (SRR 9/2021 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för betänkande och till försvarsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- försvarsutskottet FsUU 10/2021 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Riikka Eela, utrikesministeriet
- enhetschef Minna Laajava, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Mikko Lehto, försvarsministeriet
- avdelningsstabsofficer Jarkko Pelkonen, Huvudstaben.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Statsrådet har lämnat en redogörelse (SRR 9/2021 rd) enligt lagen om militär krishantering (211/2006) om Finlands fortsatta deltagande i OIR-insatsen för utbildningssamarbete inom säkerhetssektorn i Irak (Operation Inherent Resolve) med cirka 75 militärer mellan den 1 januari och 31 december 2021. Deltagandet innefattar utbildnings- och rådgivningsverksamhet i Irak, inklusive operativ rådgivning, nödvändigt egenskydd och deltagande i behövliga stabs-, förvaltnings- och stöduppgifter.

I handlingen konstateras det att statsrådet ska höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse eftersom det inte finns något egentligt FN-mandat för utbildningsuppdraget och en helhetsbedömning av insatsens karaktär och förhållanden talar för att en redogörelse ska utarbetas. Be-

Betänkande UtUB 8/2021 rd

slutet om att delta i insatsen samt tidigare beslut om fortsatt finländskt deltagande har också behandlats i riksdagen genom redogörelseförfarande (2014, 2016, 2017, 2018, 2019 och 2020). Utrikesutskottet anser att redogörelseförfarandet alltfjämt är motiverat med tanke på att det gäller en högriskinsats utan ett klart mandat från FN.

Läget i Irak

Statsrådets redogörelse ger en allmän bedömning av läget i Irak. Det ekonomiska läget i landet beskrivs som mycket svagt och den oljebaserade ekonomiska strukturen är ensidig. När det gäller det politiska läget går redogörelsen igenom resultaten av det förtida parlamentsvalet i landet i oktober 2021 och bedömer att regeringsbildningen kommer att ta flera månader. Det låga valdeltagandet förebådar allmänt missnöje och en regering med svag legitimitet. När Islamiska staten (IS) förlorade sina landområden i Irak i december 2017 blev det möjligt för internflyktingar att återvända hem och återuppbygga sitt område. Uppskattningsvis har cirka 4,8 miljoner flyktingar återvänt, men det finns fortfarande cirka 1,2 miljoner interna flyktingar i landet. Stabilisering av de områden som befriats från IS är också framöver en förutsättning för att flyktingarna ska kunna återvända till och stanna i hembygden. I detta sammanhang vill utrikesutskottet betona vikten av att bekämpa strafflöshet som en förutsättning för att återvändandet ska lyckas och samhället stabiliseras. Utskottet fäster i detta sammanhang särskild uppmärksamhet vid yazidierna, som drabbats hårt av IS krigsförbrytelser.

Enligt uppgift är de internationella truppernas närvaro i Irak ett inrikespolitiskt svårt ämne. Iraks regering har dock upprepade gånger konstaterat att den behöver stöd av internationella trupper både för kampen mot IS och för utbildning, rådgivning och reformer av den egna säkerhetssektorn. Utskottet konstaterar att det är ytterst viktigt att noga följa bildandet av den nya regeringen och dess eventuella konsekvenser för de internationella truppernas närvaro i landet. Det bör också betonas att de internationella stödåtgärderna tydligt bör samordnas med de stödbehov som den irakiska regeringen lyfter fram. Det är särskilt viktigt med tanke på de inrikespolitiska konflikterna.

Säkerhetsläget i Irak är mycket bräckligt. Även om IS inte längre kontrollerar några landområden, har organisationen fortfarande anhängare och kan genomföra terrorattacker i Irak. IS har enligt redogörelsen på senare tid främst genomfört attacker norr om Bagdad som riktats å ena sidan mot Iraks centralförvaltning och å andra sidan mot myndigheterna, soldaterna och civilbefolkningen i den autonoma kurdiska regionen. Ur OIR-truppernas synvinkel är det största hotet enligt redogörelsen och de sakkunniga som hörts de attacker mot koalitionen och Iraks väpnade styrkors baser som utförs av Iranstödd illegal shiamilis. Koalitionens baser har månatligen utsatts för attacker. Det har också förekommit attacker mot koalitionen servicetransporter. Utöver dessa attacker finns det enligt redogörelsen risk för ett direkt väpnat angrepp. Dessutom måste risken för minor beaktas i Irak.

Utskottet behandlade ingående säkerhetsläget vid utfrågningarna, eftersom stabiliteten i Irak påverkar förutsättningarna för en övergripande stabilisering av landet, men också i vidare bemärkelse säkerheten i Persiska viken och Europa inklusive Finland. Det är livsviktigt också med tanke på den finländska truppens säkerhet.

Betänkande UtUB 8/2021 rd

Utsikter för den fortsatta OIR-insatsen och Finlands deltagande

OIR-insatsen leds av den internationella koalitionen mot IS. I insatsen deltar 36 länder. Insatsen genomförs på begäran av Iraks regering. Nu pågår insatsens fjärde och sista fas, vars främsta syfte är att stabilisera säkerhetsläget. Insatsens utbildningsverksamhet fokuserar på utbildning av personer på expert- och ledningsnivå. Dessutom fortsätter rådgivningsuppgifterna och utbildningen av staberna och trupperna. I redogörelsen sägs det angående framtidsutsikterna att den pågående fjärde fasen av insatsen tar 12—24 månader och att riktlinjerna för en nedtrappning av insatsen och eventuell fortsatt verksamhet antagligen kommer att dras upp under denna tid. I oktober 2021 framförde Förenta staterna en önskan om att de länder som deltar i insatsen ska fortsätta med sin nuvarande insats åtminstone i cirka 12 månader.

Målet med Finlands deltagande är att stärka Iraks, inklusive den autonoma kurdiska regionens, säkerhetsstyrkors egen förmåga att bekämpa IS, att återställa den lagliga statsmaktens kontroll och att stödja återställandet av säkerhet och stabilitet i regionen. De finländska militärerna är huvudsakligen verksamma i den kurdiska regionen i Erbil. Enligt redogörelsen ställs de halvmilitära PMF-trupperna som inte hör till den irakiska centraladministrationens säkerhetsstyrkor också i fortsättningen utanför Finlands utbildnings-, rådgivnings- och biståndsverksamhet. Utrikesutskottet anser att denna avgränsning är motiverad, eftersom PMF-styrkorna enligt uppgift kan inbegripa radikal så kallad shiamilis.

Av redogörelsen framgår det att finländarna har utbildat över 5 000 soldater i irakiska Kurdistans säkerhetsstyrkor (KSF) och i de irakiska säkerhetsstyrkorna (ISF). Under 2020 övergick man i stor utsträckning från utbildning till rådgivning. Finländarna har fått bra respons på sitt arbete.

Det ovan beskrivna dåliga säkerhetsläget i Irak utgör enligt utrikesutskottets bedömning ett betydande hot mot de finländska militärernas säkerhet. I likhet med försvarsutskottet (FsUU 10/2021 rd) betonar utskottet vikten av truppernas egenskydd och av att det införs handlingsmodeller som minimerar säkerhetsriskerna för de finländska trupperna. Irans missilattack mot internationella trupper i januari 2020 underströk detta ytterligare. Dessutom betonar utskottet vikten av säkerhetssamarbete mellan de internationella trupperna och Irak. Det bör kontinuerligt bedömas om säkerhetssamarbetet räcker till. Utskottet instämmer också i försvarsutskottets bedömning att försvarsmakten hittills över lag har lyckats bra med att garantera egenskyddet hos trupperna i Irak.

Fördelarna med deltagandet listas på följande sätt i redogörelsen: Genom att delta i OIR deltar Finland också i kampen mot den internationella terrorismen, däribland mot IS. Samtidigt främjas samarbetet med Förenta staterna. Koalitionens verksamhet stöder en övergripande stabilisering av Irak och påverkar samtidigt de bakomliggande orsakerna till migrationen. Deltagandet konstateras också utveckla försvarets kapaciteter. Försvarsutskottet konstaterar dock i sitt utlåtande (FsUU 10/2021 rd) att redogörelsen inte ger någon konkret beskrivning av hur Finlands OIR-deltagande gynnar utvecklingen av det nationella försvaret.

Utiifrån redogörelsen och sakkunnigutfrågningen bedömer utrikesutskottet att det är uppenbart att OIR-insatsen gradvis kommer att inskränkas. Avsikten är att minska insatsen så att Natos utbildningsinsats i Irak (NMI) utvidgas samtidigt. Av redogörelsen framgår att Irak 2020 har bett Nato satsa mer på utbildningsverksamheten. Bakgrunden till begäran är dels de utbildningsbehov som

Betänkande UtUB 8/2021 rd

identifierats inom Iraks försvarssektor, dels OIR-insatsens image i Irak: enligt redogörelsen anses NMI vara en mer acceptabel aktör än den amerikanska koalitionen OIR-insats. Nato fattade i februari 2021 beslut om att utvidga insatsen. Utskottet noterar att utvidgningen av NMI har varit långsammare än väntat på grund av valet och den långsamma regeringsbildningen i Irak. Utskottet betonar att utvidgningen av NMI bör ske i nära samarbete med OIR och de irakiska myndigheterna och så att överlappning mellan OIR:s och NMI:s funktioner undviks.

Förenta staterna har meddelat att man strävar efter att minska sin militära närvaro i Mellanöstern och Irak. Förenta staternas truppstyrka i Irak har skurits ner till 2 500 militärer och den fokuserar i stor utsträckning på utbildning av trupper. Enligt inkommen utredning svarar Förenta staterna för många kritiska kapaciteter i OIR-insatsen, men de nedskärningar i trupperna som genomförs hotar inte genomförandet av denna uppgift.

Enligt redogörelsen förbereder sig Finland på att flytta tyngdpunkten i deltagandet i militär krishantering i Irak från OIR-insatsen till NMI-insatsen. Nato har redan frågat de länder som för närvarande deltar i NMI-insatsen om intresset för att stärka deltagandet. Finland deltar för närvarande i insatsen med tre militärer. Utskottet bedömer att Finlands deltagande i militär krishantering för närvarande är mycket lågt i förhållande till riktlinjerna i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (SRR 4/2020 rd) och behoven av internationell krishantering. Utskottet konstaterar i likhet med försvarsutskottet (FsUU 10/2021 rd) att Finlands deltagande i Natoleda militära krishanteringsinsatser är litet efter RS-insatsen i Afghanistan: vid sidan av det ringa NMI-deltagandet deltar för närvarande cirka 20 militärer i KFOR-insatsen. Med beaktande av dessa synpunkter anser utskottet att skrivningen i redogörelsen om planerna för att stärka deltagandet i NMI är motiverad. Deltagandet är också ett väsentligt komplement till partnerskapssamarbetet med Nato. Utskottet tillägger att planerna för att stärka deltagandet redan från början ska inkludera en exitstrategi, det vill säga mål för när deltagandet ska kunna avslutas.

Finlands övergripande stöd till Irak

Utrikesutskottet konstaterar att sakkunnigutfrågningarna tydligt har visat att Irak behöver brett och långsiktigt stöd för samhället, normalisering av säkerhetsläget och återuppbyggnadsprojektet. Utskottet anser att det är en korrekt bedömning, men tillägger att även om behovet av internationellt stöd till Irak är uppenbart, bör det internationella samfundet också avkräva Irak eget ansvar. 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.

Redogörelsen tar upp de metoder genom vilka Finland deltar i detta omfattande arbete. Finlands ambassad i Bagdad öppnades hösten 2019 efter nästan 29 års paus. I redogörelsen bedöms den diplomatiska närvaron förbättra förutsättningarna för att stärka och utveckla relationerna mellan länderna på bred front. Utrikesutskottet välkomnar beslutet att öppna ambassaden. Det är ett motiverat steg för att stärka relationerna mellan Finland och Irak i stort. Utskottet påminner om sin tidigare ståndpunkt (UtUB 4/2019 rd och UtUB 6/2020 rd) att Finland bör utnyttja sin diplomatiska närvaro i Irak och målmedvetet gå in för att åstadkomma arrangemang med Irak som underlättar samarbetet kring återflyttning och återsändande av asylsökande som på sin ansökan har fått

Betänkande UtUB 8/2021 rd

avslag som vunnit laga kraft. Av redogörelsen framgår att det fortfarande inte har gjorts några framsteg på detta område.

Vid sidan av sin medverkan i OIR-insatsen deltar Finland i Natos utbildningsinsats (Nato Mission Iraq, NMI) och EU:s civila krishanteringsinsats (European Union Advisory Mission in Iraq, EUAM Irak). Finland stöder genom UNDP-fonden stabiliseringsåtgärderna i de områden som befriats från IS samt finansierar humanitär minröjning och FN:s befolkningsfonds arbete för att förbättra ställningen för unga med funktionsnedsättning. Finland deltar också bland annat i arbetet i koalitionen arbetsgrupp som gäller utländska stridande.

Utrikesutskottet anser det vara viktigt att Finland ger en övergripande insats för att stödja Irak. Utskottet fäster i det här sammanhanget vikt vid samordning och samarbete mellan de olika internationella insatserna i Irak och andra biståndsinsatser. 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. Utskottet anser det vara viktigt att också effekterna av Finlands medverkan bedöms noga i fortsättningen.

Avslutningsvis

Utrikesutskottet anser det motiverat att Finland förlänger deltagandet i OIR-insatsen. Förutsättningarna för deltagande bör dock kontinuerligt bedömas och man bör förbereda sig på snabba förändringar i omvärlden. Finland bör också bidra till att övergången från OIR-insatsen till NMI-insatsen genomförs smidigt.

Genom att delta i insatsen bidrar Finland till att bekämpa internationell terrorism inklusive IS. Deltagandet ingår som ett viktigt led i Finlands övergripande stöd till utvecklingen i Irak. Att Finland deltar i internationell krishantering är ett inslag i det internationella ansvaret och byggandet av en gemensam säkerhet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av redogörelse SRR 9/2021 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av redogörelsen.

Betänkande UtUB 8/2021 rd

Helsingfors 30.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mika Niikko saf
vice ordförande Erkki Tuomioja sd
medlem Eva Biaudet sv
medlem Inka Hopsu gröna
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Jussi Saramo vänst
medlem Ville Tavio saf
medlem Elina Valtonen saml
medlem Matti Vanhanen cent
medlem Anne-Mari Virolainen saml
ersättare Satu Hassi gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Jonna Laurmaa.