

SRR 7/2021 rd

**STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN
OM SÄNDANDE AV EN TRUPP INOM FÖRSVARSMAKTEN TILL FLYGPLATSEN I
KABUL**

Statsrådet lämnar i enlighet med 3 § i lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (418/2017) riksdagen en redogörelse om sändande av en trupp inom Försvarsmakten till flygplatsen i Kabul.

Det allmänna läget

Talibanrörelsen tog över nästan hela Afghanistan under veckoslutet, efter att ha belägrat Kabul. Rörelsen intog Kabul huvudsakligen utan våld, men läget i staden – och i hela landet – är spänt och osäkert. I Kabul syns talibankrigarna i gatubilden, och de kontrollerar kontrollstationerna i staden, inklusive alla vägar till flygplatsen. Det faktum att rörelsen har ockuperat hela landet så här snabbt har orsakat stor oro, och tusentals människor har försökt lämna landet via flygplatsen i Kabul. De kommersiella flygningarna har ändå huvudsakligen varit avbrutna sedan söndagskvällen, då folkmängden på flygplatsen växte till okontrollerbara proportioner. Under tisdagen lyckades man lugna ner läget på flygplatsen.

Det snabbt försämrade säkerhetsläget i Afghanistan kräver att de finska medborgare och de i Finland varaktigt bosatta afghaner som befinner sig i Afghanistan och som har begärt konsulärt bistånd samt de personer som avses i de beslut av den 13 augusti 2021 och den 15 augusti 2021 som statsrådets allmänna sammanträde fattat med stöd av 93 § i utlänningslagen (301/2004) evakueras från Afghanistan. Det totala antal som ska evakueras med stöd av statsrådets allmänna sammanträdes beslut är cirka 170 personer. Antalet personer som behöver konsulärt bistånd ökar hela tiden, och den 18 augusti 2021 uppskattades antalet vara cirka 60. Evakueringarna genomförs via den internationella flygplatsen i Kabul (Hamid Karzai International Airport, HKIA). Läget på flygplatsen har sedan den 15 augusti 2021 varit kaotiskt, och flygverksamheten har tidvis varit avbruten på grund av det stora antalet personer som försöker ta sig ut ur Afghanistan via flygplatsen och på grund av den okontrollerade rörligheten. Flygverksamheten började återupptas den 17 augusti 2021. Flera västländer har koncentrerat militära förmågor dimensionerade enligt sina nationella behov på området. En allmän utmaning när det gäller evakueringen är att samla de personer som ska evakueras i rätt tid för att eskortera dem till flygplatsen och leda dem till flygningarna. Det största problemet just nu är ändå att komma in på själva flygplatsen. Om de som ska hjälpas lyckas komma in på flygplatsen, är svårigheten att säkerställa att detta sker kontrollerat och säkert, vilket med stor sannolikhet kräver militära förmågor. För närvarande hindrar talibanrörelsen inte människor från att ta sig till flygplatsen. Det finns dock en stor risk för att läget kommer att förändras. Det är inte heller säkert hur länge Förenta staternas insats för att skydda flygplatsen i Kabul kommer att fortsätta. Det kan vara fråga om mindre än en vecka. På grund av dessa omständigheter bör man sträva efter att slutföra Finlands evakueringsinsats så snart som möjligt. Finland har hittills kunnat evakuera cirka 30 finska medborgare eller i Finland varaktigt bosatta utlänningar från Afghanistan.

Försvarsmaktens stöd till Finlands evakueringsinsats

Man har övervägt att stödja de civilpersoner i Kabul som utför evakueringarna till Finland genom att använda Försvarsmaktens trupper i en internationell verksamhetsmiljö, vilket förutsätter ett nationellt beslut i enlighet med lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (418/2017).

För uppdraget kan de trupper användas som genom utbildning och erfarenhet av krishantering har uppnått den bästa nationella förmågan i den aktuella typen av verksamhetsmiljöer.

Alla soldater som är tänkta att användas för insatsen är avlönad personal vid Försvarsmakten. En del av personalen har tjänstgjort i krishanteringsinsatsen i Afghanistan. Den trupp som sätts in för uppdraget förses med personliga vapen och behövlig skyddsutrustning.

Truppen ska vara verksam på flygplatsen i Kabul och i dess omedelbara närhet. Den uppskattade operationstiden är högst cirka en månad. Under hela insatsen leds truppen nationellt av Finland. I praktiken sker ledningen i samarbete med andra behöriga ministerier, särskilt utrikesministeriet.

I Afghanistan finns det för närvarande ingen fungerande förvaltning som skulle kunna ge tillstånd till användning av trupper i landet. För att föra vapen och ammunition till en insats stödjepunkt måste man få tillbörliga tillstånd av förvaltningen i landet i fråga.

Insatsens rättsliga grund, användning av maktmedel samt beslutsfattande

Lagen om försvarsmakten

Enligt 2 § 1 mom. 3 punkten i lagen om försvarsmakten (551/2007) omfattar försvarsmaktens uppgifter deltagande i internationellt bistånd och annan internationell verksamhet. I detaljmotiveringen i regeringspropositionen nämns som exempel på tillämpning av lagen bland annat evakuering av civila från ett krisområde genom användning av Försvarsmaktens förmågor. Närmare bestämmelser om lämnande av internationellt bistånd och annan internationell verksamhet finns i 12 §, enligt vilken deltagandet sker med beaktande av målsättningen för och principerna i FN-stadgan och av andra folkrättsliga regler. Enligt 12 § 2 mom. kan försvarsmakten delta i lämnandet av internationellt bistånd också för att stödja en annan finsk myndighet på begäran av ett behörigt ministerium.

Enligt 12 a § i lagen om försvarsmakten har den personal som deltar i lämnandet av internationellt bistånd vid utförande av uppdrag den behörighet som grundar sig på folkrätten och som bestäms av den som begär internationellt bistånd samt rätt att använda de maktmedel som är nödvändiga med tanke på uppdraget. Maktmedel får endast användas i den mån och så länge de är behövliga med tanke på uppdraget, godtagbara i förhållande till uppdragets mål och förenliga med de regler om användning av maktmedel som har fastställts för uppdraget. Den personal som deltar i lämnandet av bistånd har behörighet att utföra uppdrag och rätt att använda maktmedel i enlighet med den begäran som den andra finska myndigheten har framfört och den behörighet som den angivit. Enligt 12 b § används för uppdrag som gäller internationellt bistånd i första hand sådan personal vid försvarsmakten som har förbundit sig vid försvarsmaktens internationella verksamhet.

Lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd

I lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (418/2017, nedan lagen om internationellt bistånd) finns det bestämmelser om de högsta statsorganens beslutsfattande i olika betydande situationer som gäller internationellt bistånd. I motiveringen till lagen anges såsom ett uttryckligt exempel på en biståndssituation ställandet av militära prestationsförmågor för multinationella evakueringsinsatser, särskilt när det gäller evakuering av EU-medborgare och när det inte går att sköta uppdraget till exempel med hjälp av den internationella räddningstjänsten (RP 72/2016 rd, s. 6).

Enligt 1 § i lagen om internationellt bistånd kan internationellt bistånd lämnas till en annan stat, till Europeiska unionen eller till en internationell organisation. Lagens 1 § identifierar inte i sig möjligheten för en finsk myndighet att begära bistånd av en annan finsk myndighet i de fall som anges i 1 §. I det aktuella fallet är det också fråga om en begäran till Finland från Europeiska utrikes tjänsten och Nato om att Finland ska bistå de lokalt anställda vid beskickningarna i Kabul och vid ECHO, varvid det är fråga om en begäran enligt lagens ordalydelse från EU och en internationell organisation.

Enligt 1 § tillämpas lagen om internationellt bistånd på de högsta statsorganens beslutsfattande, om det är fråga om bistånd 1) som grundar sig på situationer som omfattas av EU:s solidaritetsklausul eller 2) klausulen om ömsesidigt bistånd, eller 3) bistånd som inbegriper betydande militära resurser eller 4) som kan inbegripa användning av militära maktmedel, eller 5) bistånd som är betydelsefullt ur utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende eller 6) som är vittsyftande och principiellt viktigt. Flera rättsliga grunder kan bli tillämpliga samtidigt. Lagen har tills vidare inte tillämpats en enda gång.

Det är möjligt att trupperna i den aktuella situationen kan bli tvungna att använda militära maktmedel. Den trupp som sätts in för uppdraget ska förses med behövlig personlig skyddsutrustning. Dessutom kan biståndet anses vara betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende med beaktande av att verksamheten sker utanför Finland och EU i Afghanistan, där säkerhetsläget har försämrats betydligt. Dessutom ska uppdraget utföras på militärflygplatsen i Kabul, för vars funktionsförmåga och säkerhet Förenta staterna för närvarande svarar i stor utsträckning. Eftersom evakueringen också gäller EU:s och Natos lokalt anställda, har biståndet betydelse också med tanke på Finlands internationella relationer och det internationella samarbetet. Med stöd av vad som anförts ovan föreslås det att republikens president med stöd av 2 § 1 mom. i lagen om internationellt bistånd fattar beslut om lämnande av internationellt bistånd i enlighet med 1 § 4 och 5 punkten i den lagen.

Internationellt bistånd som kan inbegripa användning av militära maktmedel förutsätter riksdagens deltagande i beslutsfattandet (3 §). Statsrådet ska således höra riksdagens utrikesutskott före beslutsfattandet, och om ett beslut om bistånd som inbegriper militära maktmedel gäller en särskilt krävande situation, ska statsrådet höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken innan beslut fattas.

I vilken ordning riksdagen ska höras avgörs på basis av biståndets faktiska karaktär. När frågan avgörs ska det göras en övergripande lägesbedömning och också målen, uppdragen och tillvägagångssättet för verksamheten ska beaktas. Enligt motiveringen till lagen kan en särskilt krävande situation exempelvis anses vara lämnande av bistånd i en situation som kan inbegripa användning av militära maktmedel när bedömningen är att det med beaktande av omständigheterna i aktionsområdet innebär betydande risker att genomföra biståndet. Redogörelseförfarandet är också alltid nödvändigt när det är fråga om att lämna eller begära militärt maktmedelsbistånd med stöd av EU:s klausul om ömsesidigt bistånd (GrUU 64/2016 rd, s. 5). Särskilt krävande situationer kan också anses vara sådana situationer där det bistånd som lämnas eller begärs kan inbegripa användning av vapenmakt med krigsmateriel som är slagkraftigare än användningen av soldaters personliga vapen (UtUB 1/2017 rd, s. 7). Begreppet ”särskilt krävande situation” ska i praktiken tolkas och tillämpas extensivt på det sätt som grundlagsutskottet kräver så att riksdagens möjligheter att påverka säkerställs (GrUU 64/2016 rd, s. 5, UtUB 1/2017 rd, s. 7).

Situationen är oförutsägbar och kan försvåras snabbt, vilket kan förutsätta användning av militära maktmedel. I evakueringsuppdraget stöder sig flera stater på användningen av väpnade styrkors prestationsförmåga. Syftet med insatserna är att undvika och avvärja en fara som allvarligt hotar liv. Genom att sända en styrka för att stödja Finlands evakuering stöds ett säkert och snabbt genomförande av Finlands insats. På basis av en helhetsbedömning som gjorts utifrån lägesbilden och truppens

uppdrag samt med beaktande av grundlagsutskottets ovan nämnda utlåtande, bedöms situationen vara en sådan särskilt krävande situation som avses i 3 § i lagen om internationellt bistånd, varmed statsrådet före beslutsfattandet ska höra riksdagen genom att lämna en redogörelse i saken.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt försvarsmaktens uppskattning föranleder användningen av truppen kostnader på högst 792 000 euro, vilka enligt förslaget ska täckas med medel under finansministeriets moment 28.99.96 Oförutsedda utgifter. Kostnaderna preciseras enligt grunderna för planeringen när truppens styrka och insatsens längd klarnar. I kostnadskalkylen har personalens lönekostnader och transportkostnaderna beaktats.