

SRR 5/2017 rd

**Statsrådets redogörelse till riksdagen om Finlands
fortsatta deltagande i
säkerhetssektorns utbildningssamarbete i Irak**

Republikens president och det utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet fastslog vid sitt möte den 5 maj 2017 att Finland ska fortsätta delta i den multinationella insatsen "Operation Inherent Resolve" (OIR) med en numerär på cirka 100 soldater från den 1 september 2017 till utgången av 2018. Detta inbegriper deltagande i utbildnings- och rådgivningsuppgifter i Irak samt deltagande i nödvändiga stabs-, förvaltnings- och stöduppgifter. Eftersom det handlar om en militärt särskilt krävande insats föreläggs riksdagen i detta sammanhang en redogörelse i enlighet med lagen om militär krishantering.

1. Situationen i landet och regionen, inklusive säkerhetsläget

I Irak fortgår kriget mot ISIL och samtidigt förbereder man sig för tiden efter ISIL. ISIL (Islamic State of Iraq and the Levant, känd även under namnet ISIS, *Islamic State in Iraq and al-Shaam* samt under den arabiska förkortningen Da'ish eller DAESH, ad-Dawlah al-Islāmīyah fi al-'Irāq wash-Shām) utropade 2014 ett kalifat som sträcker sig över Syriens och Iraks territorium.

Till stöd för Irak i kampen mot ISIL har det upprättats en internationell koalition ledd av Förenta staterna (*Global Coalition against Daesh*). Koalitionen har en bred metodarsenal och är verksam inom fem olika sektorer. Den kämpar mot ISIL militärt både i Irak och i Syrien, den strävar efter att stabilisera de befriade områdena och lämna bistånd i det humanitära läget, hindra utländska stridande från att röra sig över gränserna, motarbeta ISIL-producerad propaganda och smula sönder ISIL:s ekonomiska infrastruktur.

Iraks väpnade styrkor har med koalitionen stöd återerövrat områden så att numera endast 7 % av Iraks areal är i händerna på ISIL, medan siffran 2014 uppgick till 40 %. Detta har gjort det möjligt för över en miljon människor att återvända hem till områden som befriats från ISIL.

För närvarande pågår en militär insats som inleddes i oktober 2016 för att återerövra landets näst största stad Mosul. Mosul är ISIL:s viktigaste bas i Irak och har kontrollerats av organisationen sedan juni 2014. I insatsen i Mosul deltar förutom Iraks armé och dess specialtrupper också polisstyrkor, kurdernas peshmergastridande samt semimilitära styrkor (*Popular Mobilization Force, PMF*), där de sistnämnda också kan inkludera så kallad shiamilis. Regeringen i Irak har strävat efter att skydda civila under insatsen. Detta har dock blivit allt svårare under det att striderna avancerar i riktning mot den tätt bebodda västra delen av staden, där ISIL agerar mitt bland de civila och använder dem som mänskliga sköldar. Enligt uppskattning finns det 400 000 civila och 400 ISIL-stridande i den gamla staden. Till följd av insatsen i Mosul har runt en halv miljon människor tvingats lämna sina hem. Internationella och lokala aktörer försöker reagera på de humanitära behoven hos flyktingarna och dem som stannat kvar i staden. I Irak är över 11 miljoner människor i behov av humanitärt bistånd. Det finns över 3 miljoner flyktingar eller människor som har varit tvungna att förflytta sig internt i landet.

Säkerhetsläget i Irak är fortfarande instabilt. Många experter bedömer att tvisterna mellan de olika grupperingarna i Irak kan blossa upp till en intern uppgörelse när den gemensamma fienden ISIL har besegrats. Dialogen och arbetet för försoning mellan olika etniska, religiösa och politiska grupper är viktiga för att rycka upp ISIL med rötterna. Iraks premiärminister al-Abadi har uppträtt konstruktivt och arbetat för förlikning. Den finländska konfliktlösningsorganisationen *Crisis Management Initiative (CMI)* är med finansiering från EU rådgivare för den nationella förlikningskommissionen under premiärministern.

Det blir en stor utmaning att med snabb tidtabell stabilisera och återuppbygga de av ISIL återerövrade territorierna. I arbetet ingår förutom infrastrukturprojekt också att på det lokala

planet förankra principer om god förvaltning och mänskliga rättigheter. Om så inte sker, finns det en fara för att ISIL eller någon annan motsvarande gruppering fyller det vakuum som uppstår. Det är viktigt att internflyktingarna i landet tryggt ska kunna återvända hem också med tanke på att det ska hållas parlamentsval i Irak våren 2018. Det är meningen att det ska hållas regionalval redan i höst, men det är möjligt att det skjuts fram och hålls i samband med parlamentsvalet.

Det ekonomiska läget i Irak är svagt på grund av att priset på olja har rasat och utgifterna för kampen mot ISIL. Merparten av den irakiska statsbudgeten går till krigshandlingar och löneutgifter för säkerhetsstyrkorna. Tvister om hur oljeintäkterna ska fördelas och självständighetssträvanden i Kurdistan skapar friktion i relationerna mellan Bagdad och autonoma Kurdistan i norra Irak.

2. Det centrala innehållet och målen för insatsen

Koalitionen stöder sig på FN:s säkerhetsråds resolution 2170 (2014) där det betonas att det är nödvändigt att alla FN:s medlemsländer aktivt samarbetar för att bekämpa det terrorhot som ISIL står för. I ett brev till FN:s generalsekreterare den 25 juni 2014 bad Iraks utrikesminister om bistånd för utbildning och materiel till stöd i landets kamp mot ISIL. Säkerhetsrådets ordförande gav den 19 september 2014 ett utlåtande om läget i Irak utifrån konsensus inom säkerhetsrådet, där man väddar till det internationella samfundet för att det ska stärka och utvidga biståndet till den irakiska regeringen i kampen mot ISIL och andra beväpnade grupperingar. Den internationella koalitionen mot ISIL har för närvarande 68 medlemmar, däribland alla nordiska länder och EU-länder samt bland organisationerna Arabförbundet, Europeiska unionen och Interpol.

Koalitionens militära insatser mot ISIL i Irak och Syrien leds av *Operation Inherent Resolve* (OIR) som inrättades 2014 under ledning av Förenta staterna. I OIR-insatsen deltar 27 av koalitionen medlemsstater med sammanlagt över 9000 soldater. Utgångspunkten är att varje land som ingår i koalitionen bestämmer hur stort stöd det bidrar med. Stödet ska dock utgå från de handlingslinjer som har fastställts för insatsen och den prestationsförmåga som insatsen har begärt.

Utbildningsverksamheten (*Building Partnership Capacity*, BPC) och rådgivningsverksamheten (*Advise and Assist*, A&A) är en del av verksamheten inom OIR-insatsen. Målet med utbildningen och rådgivningsverksamheten är att utveckla förmågan för Iraks, irakiska Kurdistan medräknat, säkerhetsstyrkor att bekämpa ISIL och att återställa den lagliga statsmaktens kontroll samt stödja återställandet av säkerheten och stabiliteten i regionen. OIR-insatsen har fyra regionala BPC-utbildningscenter i Irak (Erbil, Taji, Al-Asad Airbase och Besmaya). Dessutom bedrivs rådgivningsverksamhet (A&A) för staber och trupper i deras operationsområden. Från de andra nordiska länderna deltar utöver Finland Sverige, Norge och Danmark.

Utbildningen och rådgivningsverksamheten leds från staben för insatsens markkomponent i Bagdad. Hela insatsens ledningsstab är placerad i Kuwait.

3. Insatsens karaktär och insatsregler

Inom ramen för OIR-insatsen har koalitionen utfört cirka 19 000 flygräder mot mål som är kritiska för ISIL:s verksamhet i Irak och Syrien. Just nu befinner sig insatsen i sin andra fas. Syftet med den första fasen var att stoppa ISIL:s framryckningar och att splittra organisationen. I den andra fasen började man utveckla de irakiska säkerhetsstyrkornas prestationsförmåga med målet att ytterligare öka säkerhetsstyrkornas och regeringens kapacitet och fortsätta militära aktioner mot ISIL. Den tredje fasen syftar till att stabilisera säkerhetsläget i Irak och Syrien. Denna tredje fas kommer att starta inom kort. Man har betonat betydelsen av en övergripande strategi för åtgärderna mot ISIL.

OIR-insatsen genomförs på begäran av Iraks regering och i samförstånd med den. Med Irak finns det ingen sedvanlig för alla deltagande stater gemensam överenskommelse om den rättsliga ställningen för trupperna i krishanteringsinsatser (*Status of Forces Agreement, SOFA*), utan de deltagande länderna har bilateralt avtalat om sina truppers rättsliga ställning.

Notväxlingen mellan Finland och Irak om de finländska soldaternas deltagande skedde våren 2015. I noterna har antecknats att finländsk militärpersonal med tjänstepass beviljas en status jämförbar med den som enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser beviljas den administrativa och tekniska personalen på beskickningar. På basis av notväxlingen kan dessa personer använda uniform och bära vapen i självförsvarssyfte. Detta motsvarar de noter som också de övriga insatsländerna har växlat.

De trupper som deltar i insatsen har inte gemensamt överenskomna regler för användande av maktmedel, utan de enskilda länderna fastställer egna regler för maktmedelsanvändning för sina trupper. Ett eventuellt användande av maktmedel grundar sig på nödvärn, dvs. den rätt till självförsvar som erkänns inom folkrätten. I utbildningen och rådgivningsverksamheten kan det eventuellt uppstå situationer som kräver användande av maktmedel i självförsvar. Nationellt finns det bestämmelser om användande av maktmedel i 27 § i lagen om militär krishantering (211/2006). Finland har utfärdat nationella regler för användande av maktmedel för de soldater som deltar i insatsen.

4. Insatsens säkerhetsläge och riskbedömning

Läget i Irak är fortsatt mycket instabilt. ISIL har lidit betydande förluster både i Irak och i Syrien och har förlorat vidsträckta markområden. Organisationen kontrollerar alltjämt områden i de norra delarna av Irak och är i stånd att utföra terrorattacker också utanför sitt eget område, huvudstaden Bagdad medräknad.

Efter att ISIL beseegrats militärt kommer läget i Irak att förändras och betydelsen av den asymmetriska krigföringen ytterligare att accentueras. Asymmetrisk krigföring följer inga frontlinjer. Risken för sprängattacker och räder av olika slag ökar också i irakiska Kurdistan. Extremistgruppernas aktioner riktar sig i första hand mot shiabefolkningen och de irakiska säkerhetsstyrkorna, men också koalitionsstyrkorna kan utsättas för attacker.

ISIL kommer sannolikt att fortsätta attackerna mot de irakiska säkerhetsstyrkorna och de kurdiska peshmergatruppernas grupperingar. De största riskfaktorerna är direkt och indirekt beskjutning samt spräng- och självmordsattacker där också fordon används. Det finns också minor och odetonerad ammunition i terrängen. Kemiska vapen kan möjligen användas, men på grund av det elementära spridningssättet blir effekten sannolikt rätt svag och lokalt begränsad.

I Kurdistan har regionförvaltningens övervakning varit effektiv och bakom fronten har säkerhetsläget och risknivån varit stabila utan dess större säkerhetsincidenter. På en del områden har risknivån stigit och inom Mosulområdet är det högt. Risknivån i Mosulområdet är betydande, på annat håll inom det område som kontrolleras av Kurdistans regionala förvaltning låg och på annat håll i norra Irak förhöjd.

5. Finlands deltagande, deltagarformer och mål samt effekterna på vår försvarsförmåga

Den 20 mars 2015 beslutade Finland delta i utbildningssamarbetet i Irak med högst 50 soldater i ett års tid. Året därpå fördubblades deltagandet till cirka etthundra soldater omfattande både

utbildnings- och rådgivningsverksamhet till den 31 augusti 2017. Detta kan också ses som ett svar på Frankrikes begäran om bistånd riktad till EU:s medlemsländer den 17 november 2015 med stöd av klausulen om ömsesidigt bistånd i artikel 42.7 i Lissabonfördraget. Biståndsbegäran hade samband med terrorattackerna i Paris i november 2015 och det var första gången klausulen om ömsesidigt bistånd återupptogs.

Den finländska krishanteringsstyrkan i Irak (SKJI) har vid basen i Menila utbildat peshmergastridande i soldatens basfärdigheter ända till plutonnivå. Vidare har finländarna stött den sjukvårdsutbildning som Tyskland har tillhandahållit. De som utbildas är i åldern 25–55 år och har hög inlärningsmotivation. Många av dem som utbildas har stridserfarenhet redan från de tidigare Irakkrigen, men är mycket motiverade för utbildningen.

Den finländska utbildningsavdelningen och det finländska utbildningssättet har fått mycket positiv respons av peshmergadeltagarna. Det har särskilt satsats på utbildning i livräddande första hjälpen. Fältsjukhusen har gett positiv respons på detta i och med att de utbildade bland annat har kunnat stämma blödningar hos de sårade.

Det är motiverat att fortsätta Finlands utbildande och rådgivande verksamhet i Irak. Det är meningen att Finland ska fortsätta delta i insatsen med cirka 100 soldater från den 1 september 2017 till utgången av 2018. Deltagandet avser inkludera utbildnings- och rådgivningsverksamhet, nödvändigt egenskydd samt nationella stöd- och underhållselement.

Det är tänkt att utbildningen och rådgivningen ska breddas till att förutom peshmergatrupperna också omfatta andra irakiska säkerhetsstyrkor. Med ett nytt nationellt mandat kan Finland ge utbildning och rådgivning förutom i norra Irak också på annat håll inom irakiskt territorium. Finlands aktionsområden ska avtalas i samråd med de andra koalitionsländerna. Tanken är att Finland ska upprätthålla förutsättningarna för logistiskt stöd inom Erbilområdet, däribland arrangemang för basen. Vidare ska Finland sätta in stabs- och förbindelseofficerare i de ledande och stödjande staberna i Irak, Kuwait, Jordanien och Qatar.

De semimilitära PMF-trupperna lämnas utanför finländarnas utbildnings-, rådgivnings- och biståndsverksamhet, eftersom det anses möjligt att de kan härbärgera så kallad shiamilis (SMG, *Shia Militia Group*).

Inga ändringar föreslås i befogenheterna att bruka maktmedel och soldaternas status och rätt att bära vapen ska också framöver grunda sig på notväxlingen mellan Finland och Irak.

Deltagande ökar det nationella försvarets kapaciteter. Värdefull erfarenhet kan erhållas om ledning och underhåll av en styrka och dess rörelser i krävande rådgivningsuppdrag inom koalitionsinsatsen.

6. Genomförande av en övergripande strategi

Genom att delta i OIR deltar Finland också i kampen mot ISIL och den internationella terrorismen. Det är också ett sätt att samtidigt stärka samarbetet med Förenta staterna som har gett koalitionen aktioner mot ISIL högsta prioritet.

I och med att ISIL förlorar kontrollen över sina markområden i Irak ändrar organisationen sitt sätt att agera. Trots förlusten av fysiska områden kommer inte ISIL:s ideologi att försvinna ens med de militära förlusterna. På något plan kommer våldet i Irak att fortsätta också efter att ISIL har lämnat scenen. Det antas att ISIL-krigarna går under jorden när kalifatet faller sönder. En del av dem torde stanna i Mellanöstern, en del ta sig till Nordafrika, en del tillbaka till sina ursprungsländer och en

del ta riktning på Europa. Det här accentuerar behovet av antiterroristisk verksamhet för att säkerställa säkerheten i Europa. I sin propaganda har ISIL manat sina anhängare att hellre attackera västländerna där de är bosatta än att resa till Levanten.

Utöver de militära åtgärderna stöder Finland med utvecklings-samarbetsmedel stabiliseringsåtgärder i Irak, ger humanitärt bistånd och finansierar minröjning. År 2016 grundades en så kallad Task Force inom den nationella koalitionen mot ISIL där man uppdaterar lägesbilden mellan flera olika förvaltningsområden och utbyter information om kampen mot ISIL.

Koalitionen har i samarbete med UNDP upprättat en stabiliseringsfond för Irak (*Fund For Stabilization*, FFS) för att stabilisera de områden som återerövrats av ISIL. Stabiliseringsåtgärderna syftar till att skapa betingelser som gör det möjligt för de runt 3–4 miljoner interna flyktingarna i landet att återvända till sina hem, först genom att stärka de fundamentala levnadsförhållandena och allmännyttiga tjänsterna och på längre sikt genom att stödja utvecklingen av den irakiska ekonomin, god förvaltning, en rättsstatlig utveckling, de mänskliga rättigheterna och demokratin. Hela koalitionens stöd för stabiliserings- och minröjningsåtgärder och för humanitärt och ekonomiskt bistånd har sedan ingången av 2014 uppgått till ca 22,2 miljarder dollar.

Finlands bistånd till Irak har varit omfattande. Finland gav ett löfte om 10 miljoner euro i bistånd vid koalitionens ministermöte i Washington i juli 2016. År 2016 uppgick Finlands åtaganden således till sammanlagt ca 14,8 miljoner euro. Stödet fördelas mellan humanitärt bistånd (5,3 miljoner euro), finansiering av stabiliseringsfonden (4 miljoner euro 2016) och humanitär minröjning i Irak och Syrien (5,5 miljoner euro åren 2016–2020). Det totala stödet som Finland har betalat till Irak uppgår till utgången av 2017 åtminstone till 17 miljoner euro.

Som ett element i stabiliseringsåtgärderna planerar Finland att delta i koalitionens utbildning av poliser i Irak, där Italien är ledande nation. Det har förts preliminära förhandlingar med Italien om deltagandet och på basis av dem är strävan att förbereda för ett deltagande av ca fem poliser i utbildningsuppgifter i Bagdad från ingången av 2018.

Koalitionen syftar till att förhindra tillträdet till Syrien och Irak för utländska stridande bland annat genom att ändra resandelagstiftningen. Genom samarbete mellan gränsmyndigheterna och polisen har strömmen av utländska stridande radikalt kunnat dämpas. Strömmen av utländska stridande till Irak och Syrien har minskat med 90 %, delvis på grund av åtgärder från Turkiets sida, med vilka de har lyckats hindra ISIL från att nå den turkisk-syriska gränsen. Finland deltar i koalitionens arbetsgrupp om utländska stridande (*Foreign Terrorist Fighters*, FTF) där Finland har fört fram sin nationella praxis, såsom åtgärder för att bekämpa våldsam extremism med särskild betoning på det förebyggande arbetet. Finland har nyligen nationellt kriminaliserat resande i terroristiskt syfte.

I koalitionens kamp mot ISIL:s propagandamaskineri och virtuella nätverk vill man säkerställa att den radikala form av islam som ISIL upprätthåller inte får blomma på datanäten. Genom koalitionens åtgärder vill man förhindra radikaliserings- och rekryteringsarbete för bland annat terrorattacker. Finland deltar i kommunikationsarbetsgruppens arbete.

ISIL:s finansiella bas har försvagats bland annat genom lufträder mot organisationens oljeproduktion – oljefält, oljeraffinering och transportinfrastruktur. Man försöker identifiera finansörerna och frysa deras egendom. Unesco försöker förhindra att ISIL drar nytta av smuggling av antikföremål. Koalitionens medlemmar beslutade 2015 att de inte betalar lösen för personer som ISIL kidnappar.

De mångahanda problemen i Irak återspeglas i antalet asylsökande i Europa. Koalitionens övergripande verksamhet strävar efter att påverka de grundläggande orsakerna till migrationen. Irakierna utgör den största gruppen av asylsökande i Finland.

Ytterligare har Finland aktivt drivit på ett stärkt EU-stöd för att förnya den irakiska säkerhetssektorn med den civila krishanteringens metoder. Diskussionen om EU:s fortsatta åtgärder är på gång som bäst.

Nato utvecklar sina kapacitetsbyggande åtgärder inom försvars- och säkerhetssektorn (*Defence and Related Security Capacity Building, DCB*) också i Irak. DCB-verksamheten har blivit en del av Natos verksamhet mot terrorismen. Finland förhåller sig positivt till Natos utvecklingsarbete inom försvarskapaciteten i Irak. Från den finländska krishanteringsstyrkan i Irak kan stöd också allokeras till DCB-samarbete, om det finns förutsättningar för ett utbildningssamarbete med de nordiska och de baltiska länderna. DCB-samarbetet kan, om det förverkligas, omfatta till exempel utbildning i sprängämnesmedvetenhet och militär sjukvård.

7. Kostnaderna för insatsen

Tilläggskostnaderna 2017 för deltagandet efter den 1 september 2017 innebär ca 4,4 miljoner euro under UM:s huvudtitel och ca 7,7 miljoner euro under FSM:s huvudtitel. Det har redan föreslagits att dessa UM- och FSM-andelar ska täckas via den första tilläggsbudgeten för pågående år. Kostnaderna preciseras när planeringen framskrider t.ex. på grund av eventuella ändringar som hänför sig till truppersnas utrustning eller fordon.

Uppskattningen för 2018 är att kostnaderna under UM:s huvudtitel uppgår till ca 13 miljoner euro och under FSM:s huvudtitel till ca 15,5 miljoner euro. Behovet av tilläggsanslag 2018 preciseras när planerna framskrider. Dessa kostnader ingår inte i ramarna, utan avsikten är att både UM:s och FSM:s andelar ska läggas till budgetförslaget för 2018.

8. Tidigare behandling

Republikens president beslutade den 20 mars 2015 att Finland deltar i säkerhetssektorns utbildningssamarbete i Irak med högst 50 soldater under en period på högst 12 månader räknat från uppnåendet av full operativ beredskap. Detta föregicks av statsrådets redogörelse till riksdagen (SRR 10/2014 rd) och av riksdagsbehandlingen av redogörelsen.

Efter att republikens president och det utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet hade behandlat ärendet gav statsrådet riksdagen en redogörelse (SRR 2/2016 rd). Den 14 april 2016 godkände riksdagen ställningstagandet (RSk 8/2016 rd) i utrikesutskottets betänkande (UtUB 2/2016 rd). Republikens president beslutade den 29 april 2016 att Finland fortsätter och stärker sitt deltagande i utbildningssamarbetet inom säkerhetssektorn i Irak under ett års tid räknat från den 1 september 2016 med en total numerär på cirka 100 soldater innefattande 50 soldater i fortsatta utbildningsutgifter och ca 50 soldater i rådgivande verksamhet.

Republikens president och det utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet fastslog vid sitt möte den 15 mars 2017 att man ska förbereda för Finlands fortsatta deltagande i OIR-insatsen i Irak med åtminstone 100 soldater från och med den 1 september 2017 till utgången av 2018. Det fastslogs att ärendet, däribland finansieringen, ska tas upp på presidentens och ministerutskottets möte under våren när det förberedande arbetet har framskridit.

Presidenten och utskottet behandlade Finlands deltagande i OIR på nytt på sitt möte den 5 maj 2017 och fastslog att Finland fortsätter delta i OIR-insatsen med cirka 100 soldater från och med den 1 september 2017 till utgången av 2018. Detta inbegriper deltagande i utbildnings- och rådgivningsuppgifter i Irak samt deltagande i nödvändiga stabs-, förvaltnings- och stöduppgifter.

Med beaktande av att det inte finns något egentligt FN-mandat för utbildningsuppdraget och av en helhetsbedömning av insatsens karaktär och förhållanden, bör det anses motiverat att höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken.

Beslutet fattas av republikens president i enlighet med 2 § i lagen om militär krishantering.

BILAGA: Karta över ISIL-områden i Irak och Syrien.