

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

## 1. Internationella koalitionen mot 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-Islāmiyah fi al-'Irāq wash-Shām) grundades för ett drygt år sedan och anses för närvarande vara den mest betydande radikalislamistiska terroristorganisationen. Tyngdpunkten i ISIL:s verksamhet ligger i Syrien och Irak, men det har rapporterats att dess stridande också har erövrat territorier i Libyen. Det bor miljontals människor inom de av ISIL erövrade områdena. Organisationen finansieras genom skatt, tull, handel med olja, lösensummor, rån och donationer av enstaka uppbackare.

FN:s säkerhetsråd antog i augusti 2014 resolution 2170 (2014) där rådet upprepade sin till medlemsländerna riktade begäran att vidta "alla tänkbara åtgärder som fordras, som är lämpliga och förenliga med folkrätten för att bekämpa ISIL:s verksamhet".

I september 2014 inleddes ett internationellt samarbete för samordnade och effektiva åtgärder mot ISIL. Utgångspunkten är att varje land själv bestämmer vilket stöd det vill bidra med. Enligt riktlinjerna från det gemensamma mötet mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott (TP-UTVA) den 19 september 2014 deltar Finland i detta internationella samarbete. Över 60 länder medverkar, bland dem alla EU-länder samt de nordiska länderna. Samarbetet samordnas av Förenta staterna.

Den internationella koalitionen verksamhet styrs av följande grundläggande målsättningar: att bidra med militärt stöd, hindra utländska stridande från att resa, dämna upp ISIL:s finansieringskanaler, lindra den humanitära krisen i regionen och att försvaga ISIL:s ideologi. Det är ett allmänt erkänt faktum att kampen mot ISIL kräver långsiktighet och en omfattande palett av åtgärder. Utöver de militära åtgärderna behövs det andra åtgärder, såsom utvecklingssamarbete, kapacitetsuppbyggnad hos länderna i regionen och humanitärt bistånd. På längre sikt bör man se till att den ekonomiska utvecklingen, god förvaltning, rättsstatsutvecklingen, de mänskliga rättigheterna och demokratifrågorna främjas. Länderna i regionen spelar en central roll i strävan att stabilisera Irak, i kampen mot ISIL och i förhindrandet av radikaliserings.

## 2. Irak och läget i regionen

I september 2014 utnämndes statsminister al-Abadis regering i Irak. Den nya regeringens åtgärder har bedömts i försiktigt positiva ordalag, trots det svåra läget. Al-Abadi har strävat efter att utveckla samarbetet mellan sunni- och shiamuslimer samt kurder och en del konkreta framsteg har uppnåtts, speciellt en dellösning i tvisten om oljetillgångarna mellan Iraks förvaltning och det kurdiska områdets förvaltning.

Det internationella samfundets stöd till Iraks regering är viktig för en stärkt förvaltning i landet och för en regional enhetlighet. Den irakiska regeringens åtgärder för ökad inklusivitet och en stärkt säkerhetssektor spelar en viktig roll. Regeringen har en egen säkerhetsstrategi mot ISIL. Till åtgärdssortimentet hör integrering av lokala samfund i det nationella systemet, en reform och förstärkning av militären, samarbete med kurdernas peshmergatrupper samt samarbete med den internationella koalitionen, däribland med Iraks allierade och med lokala aktörer.

Säkerhetsläget i Irak är fortsatt svårt. ISIL behärskar omfattande territorier i Irak. I början rönt ISIL popularitet i Irak, i hög grad på grund av den sunnimuslimska befolkningens missnöjdhet med den tidigare statsministerns åtgärder och med korruptionen. Ett flertal sunnimuslimska klaner understödde ISIL vid tiden för erövringen av Mosul i juni 2014. Merparten av den sunnimuslimska befolkningen understöder inte ISIL:s mål om ett kalifat, en alltför sträng tolkning av islam eller blint våld.

Det humanitära läget i Irak har fortsatt försvagats och man har inte överallt i landet kunnat säkerställa att biståndet kommer fram. Inom de territorier som behärskas av ISIL bor det 3,6 miljoner människor, av vilka 2,2 miljoner är i behov av humanitär hjälp. Antalet interna flyktingar i Irak är enligt FN:s uppskattning ca 2,19 miljoner människor. FN har förklarat Irak som en humanitär kris på högsta nivå (Level 3), alltså på samma nivå som Syrien, Sydsudan och Centralafrikanska republiken.

I Iraks grundlag anges som en av de viktigaste uppgifterna för irakiska autonoma regionen Kurdistan att organisera alla administrativa behov i regionen och också de regionala säkerhetsstyrkorna (polis och militär). För säkerheten i regionen svarar Kurdistans militär (peshmergan) och polismakten. Ärenden som rör peshmerga hör till ett separat ministerium (Ministry of Peshmerga Affairs). Den kurdiska förvaltningen har en egen utrikesförvaltning och inofficiella representationer i olika länder. Irakiska autonoma regionen Kurdistan styrs av president Massoud Barzani. Den autonoma regionens huvudstad är Erbil. Kurderna utgör ca 15–20 % av Iraks befolkning och allt som allt bor det ca sex miljoner kurder i Irak.

### **3. Insatsens innehåll och centrala mål**

Som ett element i den internationella koalitionen började man på Förenta staternas initiativ under senare hälften av 2014 sammanställa en grupp av länder för att delta i utbildningen av Iraks armé och säkerhetsstyrkor (Building Partner Capacity). Målet är att stärka Iraks förmåga att motverka ISIL och att återställa den lagliga statsmaktens kontroll samt ge stöd i återställandet av den regionala säkerheten och stabiliteten. Det är meningen att också irakiska Kurdistans säkerhetsstyrkor, peshmergastyrkorna, ska få utbildningsstöd.

För utbildningen inrättas det fyra utbildningscenter i Irak. Varje center ska ha en styrka på några hundra soldater, av vilka ca 100 i uppgifter som utbildare. Också specialtrupper

ska utbildas. Utöver den egentliga utbildningsverksamheten behövs det personal bl.a. för stabs- och underhållsuppgifter samt uppgifter i anknytning till egenskydd och reaktionsåtgärder i samband med sprängämnen.

Tyskland bereder sig på att i inledningsskedet fungera som ramnation för utbildningscentret i Erbil. Den 30 januari 2014 fattade Tyskland beslut om att sända en kontingent på 100 soldater. Förutom Tyskland har åtminstone Förenta staterna, Norge och en del EU-länder för avsikt att delta i utbildningscentrets verksamhet i Erbil. Sverige överväger ett deltagande. Det Finland har tänkt delta i är uttryckligen utbildningen i Erbil.

#### **4.        Insatsens karaktär, svårighetsgrad, mandat och insatsregler**

Insatsens utbildningsdel har tre faser: a) Val av enheter: Iraks försvarsministerium beslutar vilka enheter som ska väljas ut till utbildningen, inom autonoma regionen Kurdistan är det ministeriet som ansvarar för peshmergärenden som fattar beslutet. Till utbildningen utses enheter planerade för stridsuppgifter. b) Bedömning av utbildningsbehovet: Utbildningsbehoven hos dem som valts ut till utbildningen bedöms med avseende på utbildningsnivå, utrustning och den avsedda uppgiften. Utifrån bedömningen utarbetas en utbildningsplan. c) Utbildning som fokuserar på att förbättra den taktiska och stridstekniska kompetensnivån.

Utbildningen sker inom fyra delområden: ledarutbildning, enhetsutbildning, specialutbildning och utbildning för tunga vapen samt underhållsutbildning.

Den totala styrkan i utbildningscentret i Erbil kommer att uppgå till ca 400 soldater och verksamheten att fördelas på en utbildarorganisation och en stödorganisation. Utbildarna rör sig i Kurdistan inom peshmergans egna övningsområden och utbildningscentraller.

FN:s säkerhetsråd anser att det internationella samfundets stöd till Irak är viktigt. FN:s säkerhetsråd har skarpt fördömt ISIL:s verksamhet till exempel i resolution 2170 (2014) där rådet också upprepade sin till medlemsländerna riktade begäran att vidta "alla tänkbara åtgärder som fordras, som är lämpliga och förenliga med folkrätten för att bekämpa ISIL:s verksamhet (även andra terroristgrupperingar nämndes)". Säkerhetsrådets ordförande gav den 19 september 2014 ett utlåtande om läget i Irak utifrån konsensus inom säkerhetsrådet. Utlåtandet "vädjar till det internationella samfundet, för att det ska stärka och utvidga biståndet till den irakiska regeringen i kampen mot ISIL och andra beväpnade grupperingar".

Iraks utrikesminister bad redan den 25 juni 2014 med ett brev till FN:s generalsekretäre (S/2014/440) om stöd för att bekämpa ISIL, bl.a. genom utbildningsstöd och materiellt stöd för säkerhetssektorn. Iraks utrikesminister hälsade all behövlig militär hjälp välkommen i ett brev av den 22 september 2014 till säkerhetsrådets ordförande

(S/2014/691). I brevet poängteras folkrättens betydelse samt betydelsen av bi- och multilaterala avtal och av Iraks suveränitet och det konstateras att Irak uttryckligen har bett Förenta staterna att leda det internationella samfundets åtgärder mot ISIL.

Det har inte gått att åstadkomma någon sedvanlig för alla deltagande stater gemensam överenskommelse om den rättsliga ställningen för trupperna i krishanteringsinsatser (Status of Forces Agreement, SOFA). De deltagande länderna avtalar om sina truppers rättsliga ställning på annat sätt bilateralt med Irak.

Vissa länder har redan ingått avtal med Irak. En del länder har avtalat om ett arrangemang med tjänstepass för soldaterna. Ett bilateralt arrangemang förutsätter att varje deltagande stat genom notväxling med Irak fastställer att utbildarnas rättigheter ska jämföras med privilegier och immunitet som beviljas representationernas administrativa och tekniska personal enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser samt dessutom att utbildarna får använda militäruniform och bära vapen för självförsvar ("for personal protection"). Enligt Wienkonventionen är administrativ och teknisk personal bl.a. befriade från mottagarstatens domsrätt i brottmål, samt i tvistemål och administrativa mål med avseende på sina gärningar i tjänsten.

Det är här frågan om ett uppdrag som genomförs av en grupp av länder utan gemensamt avtalade insatsregler. För den finländska utbildningsavdelningen utarbetas insatsregler som är så lika de andra ländernas som medverkar i utbildningscentret i Erbil som möjligt.

Nationellt finns det bestämmelser om användande av maktmedel i 27 § i lagen om militär krishantering. Enligt den har en militärperson som tjänstgör i militär krishantering vid utförandet av tjänstgöringsuppdrag rätt att använda sådana maktmedel som är nödvändiga med tanke på uppdraget. Maktmedel får användas endast i den omfattning och så länge de är nödvändiga med tanke på uppdraget, står i ett godtagbart förhållande till målsättningen för operationen och stämmer överens med de regler för användning av maktmedel som fastställts för operationen. Dessutom har soldater, liksom andra individer, rätt till nödvärn och nödtillståndshandlingar om vilket i Finland bestäms i strafflagen.

## **5. Insatsens säkerhetsläge och riskbedömning**

Med avseende på säkerheten har det allmänna läget i irakiska Kurdistan länge varit lugnt och relativt stabilt. Den kurdiska regionen är relativt homogen och utomstående grupperingar har svårt att fungera i området. Bedömningen är att ISIL inte har egentliga ideologiska allierade inom det irakiska kurdområdet. I norra Irak har det funnits en liten islamistisk terroristgrupp som enligt uppgift nyligen har förenat sig med ISIL. Under förra året förekom det i kurdområdet enstaka attacker mot kurder och shiamuslimer. Krigshandlingar förekommer i närheten av det autonoma området.

I Erbil har säkerhetsläget varit jämförelsevis gott. Erbil ligger 80 kilometer väst om Mosul, som är ISIL:s viktigaste stad inom Iraks territorium. Från Erbil-området i riktning Mosul föregår det strider på ca 30 kilometers håll. I november förra året genomförde ISIL en självmordsattack i staden där fem dödades och flera personer skadades. Det är sannolikt att enstaka våldshandlingar äger rum inom det autonoma området även framdeles.

ISIL har strävat efter att rikta in sin propaganda på kurderna och har flera synliga personer med kurdisk bakgrund i sina led. Eventuella aktörer i norra Irak som är positivt inställda till ISIL kan aktivera sig när utländska styrkor intar arenan. ISIL har uppmanat sina anhängare att attackera medborgare som hör till de länder som deltar i koalitionen.

Med beaktande av ISIL:s tillvägagångssätt i Irak bland annat med avseende på genomförande av eldöverrumplingar samt i användningen av pansarvärnsvapen och improviserade sprängmedel (IED) bör man bereda sig på hot mot trupper i utbildningsuppdraget. ISIL:s utlösningmekanismer för vägbomber är sannolikt motsvarande som tidigare i Irak och hos talibanerna i Afghanistan. Likaså är det allmänt med flerformsattacker. Eventuell användning av maktmedel för personalen i utbildningsuppdrag beräknas i praktiken bli aktuellt endast i självförsvarssituationer.

Från Finland har det rest över 50 identifierade personer till Syrien eller Irak. Merparten av dem understöder ISIL eller strider i ISIL:s led. I Finland finns det utländska stridande som har återvänt från Syrien eller Irak samt personer som starkt identifierar sig med ISIL och dess proklamerade kalifat, och detta bedöms vara förenat med säkerhetshot. Deltagande i samarbetet mot ISIL genom utbildningsverksamhet inom säkerhetssektorn kan delvis ha inverkan på dessa säkerhetshot.

## **6. Finlands deltagande, deltagarformer och mål samt effekterna på hur vår försvarsförmåga utvecklas**

Finlands deltagande handlar om en kontribution på maximalt 50 soldater och den finländska truppen är tänkt att omfatta en utbildaravdelning för grundutbildning till peshmergan i norra Irak, personal för stödfunktioner och stöduppgifter som utbildningsverksamheten kräver, stabsofficerare och ett nationellt stödelement (däribland egenskydd).

Norge och Danmark har beslutat delta i utbildningsuppdraget. Dessutom överväger Sverige att sända utbildare. Utbildningssamarbetet erbjuder alltså en möjlighet att försöka främja också det nordiska samarbetet i krishantering.

Finlands avdelning kan förflytta sig till regionen tidigast i slutet av april 2015. Nationellt kan full operativ beredskap uppnås under juni 2015.

Rådgivning och bistånd med utbildning för säkerhetsmyndigheterna i krisområden är

nuförtiden en betydande form av internationellt militärt bistånd. Finland bidrar med rådgivnings- och utbildningsstöd i militära krishanteringsoperationer i Afghanistan, Bosnien och Hercegovina, Mali och Somalia. Ett deltagande i utbildningsinsatsen i Irak skulle förbättra försvarsmaktens förmåga till krävande militär rådgivnings- och utbildningsverksamhet. Riskerna i truppens uppdrag och verksamhet i Irakinsatsen är jämförbara med de pågående utbildningsoperationerna i Mali och Somalia.

## **7. Genomförande av en övergripande krishanteringsstrategi**

ISIL är ett allvarligt hot, förutom i den aktuella regionen, även på bredare front för hela det internationella samfundet. För att avvärja hotet på ett hållbart sätt krävs det olika slags åtgärder och ett långsiktigt åtagande. Finland deltar i det internationella samarbetet mot ISIL genom att med hjälp av utvecklingssamarbete stödja Syrien och dess grannstater (Libanon, Jordanien och Irak) samt genom humanitärt bistånd till offren för ISIL.

Finlands humanitära bistånd till krisen i Syrien steg 2014 till över 14 miljoner euro. Finlands utvecklingssamarbete som hänför sig till konflikten i Syrien var ca 10 miljoner euro 2014. Till Irak beviljade Finland 2014 humanitärt bistånd för 1,5 miljoner euro. Finland stödjer Irak också i utvecklingssamarbetsprojekt.

Finland betonar EU:s aktiva roll i strävandena att stabilisera Irak. Den regionala strategi som EU har utarbetat för Syrien och Irak samt ISIL är en bra utgångspunkt för EU:s roll och identifieringen av konkreta åtgärder. Strategin har som mål att svara på det hot som ISIL och andra terroristorganisationer utgör och skapa ramar för en politisk transition i Syrien och en stabilisering av Irak.

Ett led och ett verktyg i EU:s övergripande regionala strategi är den strategi som rådet för utrikes frågor antog i oktober för åtgärder mot terrorismen som svar på hotet från utländska stridande. Finland ser över myndigheternas möjligheter att förhindra resande till Syrien och till andra konfliktområden som företas i syfte att delta i terroristverksamhet särskilt i ljuset av FN:s resolution 2178 antagen av säkerhetsrådet. I kampen mot terrorism är det viktigt att beakta säkerhetsfrågorna samt de omständigheter som skapar en grogrund för radikaliserings. I kampen mot terrorism betonar Finland det multilaterala samarbetet och poängterar att folkrätten och de rättsstatliga principerna ska följas, däribland de mänskliga rättigheterna, humanitär rätt och flyktingrätt.

År 2005 antog EU en strategi för att bekämpa radikaliserings och rekrytering till terrorism. Den reviderade strategin antogs av rådet (rättsliga och inrikes frågor) i juni 2014. Strategin drar upp riktlinjer för hur EU och dess medlemsstater bättre ska kunna bekämpa radikaliserings och rekrytering till terrorism med hänsyn till de snabba förändringarna i omvärlden samt det ökade hot dessa fenomen utgör inom EU-området. Riktlinjer för genomförande av strategin antogs i rådet (rättsliga och inrikes frågor) i decem-

ber. Dessutom har Europeiska unionen inlett åtgärder för att revidera strategin för den inre säkerheten för åren 2015–2020.

Eventuella fortsatta åtgärder mot ISIL granskas mot EU:s övergripande strategi både på medellång och längre sikt. EU ska åta sig ett långsiktigt stöd och främja åtgärder som strävar efter att ingripa i de bakomliggande strukturella problemen till situationen i Irak. Åtgärderna som stödjer en rättsstatlig utveckling ska inta en central roll.

I Finland har regeringen i mars 2014 utfärdat ett principbeslut om en nationell strategi för bekämpning av terrorism. Avsikten med strategin för bekämpning av terrorism är att förhindra både den terroristverksamhet som bedrivs i Finland och den som riktar sig till utlandet från Finland samt att skapa beredskap för hot mot finländare utomlands. I Finland ligger fokus i bekämpningen av terrorism på det förebyggande arbetet. Förebyggande av utslagning och diskriminering är viktigt för förebyggande av våldsamt radikalisering och därav eventuellt följande verksamhet. Enligt strategin ska Finland delta aktivt i det internationella samarbetet i kampen mot terrorism. Den centrala utgångspunkten för strategin är att Finland i all bekämpning av terrorism iakttar de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna samt rättsstatsprincipen. I strategin definieras 22 åtgärder som anknyter till de strategiska riktlinjerna.

## **8. Kostnaderna för Finlands deltagande och för eventuellt annat bistånd**

De uppskattade kostnaderna för Finlands deltagande i utbildningsoperationen i Irak ingår i finansministeriets proposition om komplettering av budgetpropositionen för 2015 (i reservanslagen i momentens dispositionsplan). Tilläggsanslaget i utrikesministeriets moment 24.10.20 är 5,8 miljoner euro. Enligt förslaget lämnas det kvar 0,4 miljoner euro i reservanslag för eventuella behov i slutet av 2015.

Andelen av kostnaderna för Finlands deltagande i försvarsministeriets huvudtitel är ca 9,2 miljoner euro.

Planeringskalkylen utgår från en truppstyrka på 50 soldater och ett deltagande på ca 12 månader. De uppskattade kostnaderna för Finlands deltagande är sammanlagt ca 15 miljoner euro.

## **9. Den fortsatta beredningen och hörande av riksdagen**

Riksdagen har tidigare informerats genom USP 26/2014 den 3 december 2014.

Enligt riktlinjerna från TP-UTVA den 26 januari 2015 kan försvarsministeriet vidta behövliga förberedande åtgärder och beredskapsåtgärder för Finlands deltagande i uppdraget för utbildning av säkerhetsmyndigheterna i Irak. TP-UTVA behandlade frågan om



Finlands deltagande i utbildningsuppdraget på nytt den 6 februari 2015 och utarbetade riktlinjer för deltagandet. Beslut om Finlands deltagande fattas i enlighet med lagen om militär krishantering.

Enligt lagen om militär krishantering kan Finland delta i militär krishantering som har bemyndigats av FN 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 samt övriga regler i den internationella rätten. Föranstaltare av krishantering som avses i lagen kan vara FN, OSSE, EU eller någon annan internationell organisation eller grupp av länder. Enligt regeringens proposition med förslag till lag om militär krishantering (RP 5/2006 rd) varierar formuleringen i resolutioner om operationer i den praxis som FN:s säkerhetsråd tillämpar. Vid beredning av beslut om finskt deltagande har såsom FN:s bemyndigande tolkats alla sådana resolutioner av säkerhetsrådet där säkerhetsrådet berättigat, godkänt eller på annat sätt klart uttryckt sitt stöd för operationen. Enligt propositionen är det även möjligt att det genom uttalanden av FN:s säkerhetsråds ordförande tas ställning till operationerna i syfte att godkänna dem. Det fastställs i propositionen att Finland dock undantagsvis kan delta också i operationer där det är fråga om traditionell fredsbevarande verksamhet som inte innehåller militärt tvång och som genomförs med samtycke eller på begäran av den stat som är föremål för operationen. I propositionsmotiveringarna konstateras att det för en sådan operation enligt folkrätten inte är nödvändigt med ett mandat av FN:s säkerhetsråd, och inte heller är det ändamålsenligt att i Finlands lagstiftning begränsa Finlands deltagande i sådan verksamhet.

Även om det för ISIL:s del föreligger en stark FN-resolution och ett uttalande av säkerhetsrådets ordförande om bistånd till Iraks regering, anses det inte finnas något egentligt FN-mandat för verksamheten i Irak. Irak har i sina brev till FN bett FN:s medlemsstater att bistå landet bl.a. genom militär utbildning. Utbildningsuppdraget bör anses ske på begäran av Irak och med dess samtycke. Utbildningsuppdraget är förenligt med folkrätten utan att det har fastställts något egentligt mandat av FN:s säkerhetsråd. I enlighet med 1 § i lagen om militär krishantering ska deltagande beakta målsättningen för och principerna i Förenta Nationernas stadga samt övriga regler i den internationella rätten.

Enligt 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering ska, om förslaget till avgörande gäller ett militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag eller ett uppdrag som inte baserar sig på bemyndigande av FN:s säkerhetsråd, statsrådet innan förslaget till avgörande läggs fram höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken.

Enligt regeringens proposition bestäms behandlingsordningen av operationens faktiska karaktär. Som ett militärt krävande krishanteringsuppdrag betraktas en operation vars genomförande med beaktande av förhållandena på aktionsområdet bedöms medföra betydande risker. Det är alltid i sista hand ändamålsenligt att avgörandet fattas utifrån prövning av det enskilda fallet, varvid man vid prövningen utöver de politiska faktorerna och den nationella beredskapen kan beakta också sådana centrala faktorer som påverkar

operationens karaktär såsom operationens målsättning och uppgifter och sätten för dess genomförande samt förhållandena på krisområdet inklusive en riskbedömning av uppdraget.

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.