

VNS 5/2020 vp

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE
SUOMEN OSALLISTUMISEN JATKAMISESTA
TURVALLISUUSSEKTORIN KOULUTUSYHTEISTYÖSSÄ IRAKISSA**

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaisen selonteon Suomen osallistumisen jatkamisesta Irakissa *Operation Inherent Resolve* (OIR) -operaatiossa noin 80 sotilaalla 1.1.–31.12.2021. Tämä sisältää osallistumisen koulutus- ja neuvonantotehtäviin Irakissa, sekä tarpeellisiin esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin.

1. Maan ja alueen tilanne, ml. turvallisuustilanne

Vuonna 2014 Isis¹ julisti perustaneensa Syyrian ja Irakin alueille ulottuvan kalifaatin. Syyskuussa 2014 perustettiin Irakin tueksi taistelussa Isisiä vastaan Yhdysvaltojen johtama kansainvälinen Isisin vastainen koalitio (*Global Coalition against Daesh*). Suomi liittyi koalitioon samana vuonna.

Koalition sotilaallinen toiminta toteutetaan *Operation Inherent Resolve* (OIR) -operaation puitteissa ja toiminta on tuottanut tulosta Isisin vastaisessa taistelussa. Isis julistettiin voitetuksi sen menetettyä maa-alueensa Irakissa joulukuussa 2017. Syyriassa vapautettiin viimeiset Isisin hallinnassa olleet alueet maaliskuussa 2019. Irakissa kehitys on mahdollistanut miljoonien maan sisäisten pakolaisten kotiinpaluun. Isisiltä vapautettujen alueiden vakauttaminen on jatkossakin edellytys sille, että kotiseudulle palataan ja sinne jäädään. Vaikka arvioiden mukaan palanneita on n. 4,7 miljoonaa, on Irakissa edelleen n. 1,2 miljoonaa maan sisäistä pakolaista.

Vaikka Isisin hallussa ei enää ole maa-alueita, on sillä edelleen Irakissa kannattajia ja nukkuvia soluja. YK:n viimeisimpien arvioiden mukaan Isisillä on Irakin ja Syyrian alueella yhä noin 10 000 taistelijaa. Isis on hyödyntänyt koronaviruksen mukanaan tuomaa poikkeustilaa ja toteuttanut iskuja sekä erityisesti vahvistanut toimintaansa verkossa. Irakin turvallisuustilanne on kaiken kaikkiaan parantunut Isisin sotilaallisen lyömisen jälkeen, mutta se on edelleen hauras ja hyvin vaihteleva. Siksi koalition läsnäoloa tarvitaan edelleen erityisesti Irakin turvallisuusjoukkojen tukemiseksi, maan turvallisuussektorin kehittämiseksi ja turvallisuustilanteen vakauttamiseksi.

Irakin poliittinen tilanne muuttui epävakammaksi lokakuussa 2019 puhjenneiden laajojen mielenosoitusten myötä. Mielenosoittajat vaativat hallitukselta toimia korruptiota vastaan sekä parempia peruspalveluita ja työpaikkoja. Mielenosoitukset ovat alleviivanneet sekä kansainvälisen yhteisön että Irakin johdon hyvin tiedossa olevaa tarvetta saada jälleenrakennus uskottavasti käyntiin. Irak tarvitsee laaja-alaista ja pitkäjänteistä tukea yhteiskunnan vakauttamiseksi, turvallisuustilanteen normalisoimiseksi sekä jälleenrakennusprosessin tehostamiseksi. Isisin vastaiseen koalitioon osallistumalla Suomi tukee myös Irakin jälleenrakennusta. Irakin nuorelle väestölle pyritään luomaan toimeentulomahdollisuuksia ja parempia tulevaisuudennäkymiä. Samalla tuetaan radikalisoitumisen estämistä.

Irakiin saatiin uusi hallitus useampien yritysten jälkeen toukokuussa 2020. Vaikka uuden hallituksen nimittäminen ja sen toiminta on luonut varovaista toiveikkuutta, on puoluepoliittisesti sitoutumattomalla pääministeri Mustafa al-Kadhimilla edessään valtavia haasteita. Irakin julkisen talouden kantokyky on huomattavissa vaikeuksissa öljyn hinnan laskun myötä, koronapandemia on kuormittanut äärimmilleen jo entuudestaan heikon terveysjärjestelmän, eivätkä mielenosoittajien vaatimukset poliittisista ja sosiaalisista uudistuksista ole poistuneet. Sisäpoliittisesti olisi tärkeää, että uusi hallitus voisi keskittyä maan vaalilain uudistamiseen ja parlamenttivaalien järjestämiseen, korruption vastaisen taistelun tehostamiseen sekä Irakin keskushallinnon ja kurdien itsehallintoalueen (KRG) yhteistyön parantamiseen.

Maan sisäisen vakauden kannalta keskeistä on turvallisuussektorin uudistaminen. Tärkeintä tässä vaiheessa olisi eri aseellisten ryhmien, erityisesti eräiden PMF-joukkoihin (*Popular Mobilization Forces*, keskushallintoon kuulumattomat puolisotilaalliset joukot) lukeutuvien shiiamilitioiden, saaminen valtion kontrollin alaisuuteen. Tämän uudistuksen tarve on korostunut vuoden 2020

¹ Tässä muistiossa Syyriassa ja Irakissa alkunsa saaneesta ääri-islamistijärjestöstä käytetään lyhennettä *Isis*. Kansainvälisesti käytössä ovat myös *ISIS*, *Isil*/*ISIL*, *IS* ja *Daesh*.

aikana. Irak on joutunut entistä hankalampaan asemaan Yhdysvaltojen ja Iranin välienselvittelyssä ja tämä on heijastunut Iran-mielisten shiiamilitioiden tekemien iskujen merkittävänä lisääntymisenä. Kehityskulku sai alkunsa vuodenvaihteessa, jolloin voimankäyttö Yhdysvaltojen ja Iran-mielisten shiiamilitioiden välillä lisääntyi. Tätä seurasi Yhdysvaltojen tammikuussa Bagdadin lentokentän läheisyydessä tekemä ilmaisku, jossa surmansa saivat Iranin vallankumouskaartiin kuuluvien Quds-joukkojen komentaja Qassim Suleimani sekä PMF-joukkojen varapäälikkö Abu Mahdi al-Muhandis. Iran vastasi tähän ohjusiskuilla kansainvälisiä joukkoja käsittäviä sotilastukikohtia kohtaan. Reaktiona tammikuun tapahtumiin Irakin parlamentti hyväksyi päätöslauselman, jossa vaadittiin kansainvälisten joukkojen poistamista maasta. Irakin hallitus ei kuitenkaan tehnyt tai toimeenpannut parlamentin päätöslauselman mukaisia päätöksiä.

Iskut erityisesti Yhdysvaltojen ja sen johtamien koalitiojoukkojen tukikohtia, Yhdysvaltojen suurlähetystä sekä Bagdadin lentokenttää vastaan ovat kesän ja alkusyksyn aikana jatkuneet. Koalition maat, ml. Suomi, ovat vedonneet Irakin hallitukseen kansainvälisten joukkojen ja toimijoiden turvallisuuden varmistamiseksi. Yksittäiset shiiamilitiat vastustavat äänekkäästi erityisesti amerikkalaisten joukkojen läsnäoloa, mutta pidetään todennäköisenä, että iskujen tavoite on pikemminkin pääministerin aseman horjuttaminen. Irakin hallitus on toistuvasti todennut tarvitsevansa kansainvälisten joukkojen tukea Isisin vastaisessa taistelussa ja vakuuttanut ryhtyneensä toimiin turvallisuustilanteen parantamiseksi.

Yhdysvallat on ollut tyytymätön Irakin hallituksen toimiin turvallisuustilanteen parantamiseksi. Alkusyksystä Yhdysvallat ilmoitti aikeistaan vähentää Irakissa olevia joukkoja nykyisestä 5200 sotilaasta 3000 tai 2000 sotilaaseen, mutta toistaiseksi ei ole saatu tarkempia tietoja vähennysten toimeenpanosta ja vaikutuksista OIR-operaatioon.

Irakin parlamentin päätöslauselma, OIR-operaation saavuttamat tulokset terrorisminvastaisessa taistelussa ja Irakin hallituksen julkittuomat strategisen tason koulutustarpeet käynnistivät alkuvuonna 2020 keskustelun kansainvälisen kriisinhallinnan toimijoiden rooleista Irakissa. Yhtenä ratkaisumallina nousi esille Naton NMI-operaation (*Nato Mission in Iraq*) vahvistaminen siten, että operaatio ottaisi hoitaakseen joitain OIR:n koulutustehtäviä. Tämä mahdollistaisi OIR-operaation asteittaisen supistumisen samalla kun NMI kasvaisi. Sittenmin on tehtävien siirtämisen sijaan painotettu operaatioiden toisiaan täydentävää roolia.

Turvallisuustilanne on yleisesti ollut ja on edelleen parempi Irakin autonomisella kurdialueella, kuin muualla Irakissa muutamia OIR:in tukikohtiin tehtyjä iskuja lukuun ottamatta. Turkki jatkaa edelleen Kurdistanin työväpuolue PKK:n vastaisia iskuja Pohjois-Irakissa. Kurdien aluehallituksen KRG:n tavoitteena on saattaa Peshmerga-turvallisuusjoukkonsa osaksi Irakin puolustusrakenteita ja lisätä entisestään yhteistyötä Irakin turvallisuusjoukkojen kanssa erityisesti ns. kiistellyillä alueilla Erbilin, Ninawan, Kirkukin ja Diyalan provinssissa. KRG:n lopullisena tavoitteena on ratkaista kiisteltyjen alueiden asema Irakin perustuslain artiklan 140 mukaisesti (kansanäänestys). KRG on korostanut kansainvälisen yhteisön tukea kiisteltyjen alueiden aseman ratkaisemiseksi. Irakin keskushallinto ja KRG sopivat hiljattain Ninawan provinssissa sijaitsevan Sinjarin alueen hallinnasta. Tarkoituksena on luovuttaa alueen turvallisuushallinto Irakin liittovaltion poliisille mm. alueella olevilta Irakin turvallisuusjoukoilta ja keskushallintoon kuulumattomalta puolisolitaaliselta PMF:ltä. Päätöstä ovat kritisoineet erityisesti päätöksenteon ulkopuolelle jätetyt jesidit, jotka kärsivät pahoin Isisin sotarikoksista.

Koronaviruksen leviäminen ja shiiamilitioiden lisääntyneet iskut kansainvälisiä joukkoja vastaan vaikuttivat OIR-operaation toimintaedellytyksiin keväällä 2020. Operaation koulutustoiminta keskeytettiin alkuvuodesta 2020 Iranin kohdistettua ohjuskuja Irakin sotilastukikohtiin sekä Yhdysvaltain surmattua Iranin vallankumouskaartin johtajan. Koulutustoiminta käynnistettiin uudelleen helmikuun loppupuolella asteittain. Tilanne kärjistyi uudelleen maaliskuussa Iranin tukemien shiiamilitioiden toteutettua useita raketti-iskuja tukikohtiin, joissa toimii myös kansainvälisiä joukkoja. Maaliskuussa Irak keskeytti turvallisuusjoukkojen koulutustoiminnan koronavirustilanteen vuoksi, ja operaation komentaja kehotti operaatioon osallistuvia maita supistamaan väliaikaisesti joukkovahvuuttaan niin, että vain operaation toiminnan kannalta

kriittinen henkilöstö jäisi toimialueelle. Myös Suomi supisti tuolloin joukkoaan tilapäisesti. Loppukesästä operaation vahvuutta on palautettu ja koulutustoimintaa on voitu jatkaa, myös Suomen joukkojen osalta.

2. OIR-operaation keskeinen sisältö ja tavoitteet

Isisin vastainen koalitio tukeutuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2170 (2014), jossa korostetaan YK:n jäsenmaiden aktiivisen yhteistyön välttämättömyyttä Isisin torjumiseksi. Irakin ulkoministeri pyysi YK:n pääsihteerille 25.6.2014 lähettämässään kirjeessä koulutus- ja materiaalitukea maansa avuksi Isisin vastaisessa toiminnassa. Turvallisuusneuvoston puheenjohtaja antoi 19.9.2014 turvallisuusneuvoston konsensukseen perustuvan puheenjohtajan lausunnon, jossa vedotaan kansainväliseen yhteisöön, jotta se vahvistaisi ja laajentaisi apua Irakin hallitukselle taistelussa Isisiä ja muita aseellisia ryhmittymiä vastaan. Kansainvälisessä Isisin vastaisessa koaliitiossa on 82 jäsentä, ml. kaikki Pohjoismaat ja Euroopan unioni sekä EU-maat, pl. Malta, sekä järjestöistä Arabiliitto, Nato, Interpol ja Sahelin ja Saharan alueiden valtioiden yhteisö CEN-SAD.

Koalition sotilaallinen toiminta Isisiä vastaan Irakissa ja Syyriassa tapahtuu *Operation Inherent Resolve –operaation* (OIR) puitteissa. OIR-operaatioon osallistuu 36 maata. Lähtökohtana on, että kukin koalition jäsen päättää, millaista tukea se antaa. Tuen tulee kuitenkin perustua operaation määrittämiin toimintalinjoihin ja operaation pyytämiin suorituskykyihin.

Koulutus (*Building Partnership Capacity, BPC*) ja neuvonanto (*Advise and Assist, A&A*) ovat osa OIR-operaation toimintaa. Koulutuksen sekä neuvonantotoiminnan tehtävinä on kehittää Irakin, ml. Irakin autonomisen kurdialueen, turvallisuusjoukkojen kykyä torjua Isis sekä tukea alueellisen turvallisuuden ja vakauden palauttamisessa. Lisäksi tehdään neuvonantotoimintaa esikunnille ja joukoille niiden operaatioalueilla. Koulutusta sekä neuvonantotoimintaa johdetaan operaation johtoesikunnasta Bagdadista. Operaation selustaesikunta toimii Kuwaitissa.

3. OIR-operaation luonne ja voimankäyttö

Operaatio on jaettu neljään eri vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa tavoitteina olivat Isisin etenemisen pysäyttäminen ja järjestön heikentäminen. Toisen vaiheen tavoitteena oli järjestön hajottaminen ja Irakin turvallisuusjoukkojen suorituskykyjen kehittäminen, tavoitteena Irakin turvallisuusjoukkojen ja hallinnon kapasiteetin sekä suorituskykyjen vahvistaminen. Kolmannen vaiheen tavoitteena oli Isisin tuhoaminen sekä Irakin ja Syyrian turvallisuustilanteen vakauttaminen. Käynnissä olevassa neljännessä vaiheessa tavoitteena on turvallisuustilanteen normalisointi. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan merkitystä Isisin vastaisissa toimitissa on korostettu.

OIR-operaatio toteutetaan Irakin hallituksen pyynnöstä ja yhteisymmärryksessä tämän kanssa. Irakin kanssa ei ole kaikkia osallistujamaita kattavaa yhteistä, kriisinhallintaoperaatioissa tavanomaista joukkojen oikeudellista asemaa koskevaa sopimusta (*Status of Forces Agreement, SOFA*), vaan osallistujamaat ovat sopineet joukkojensa asemasta kahdenvälisesti Irakin hallituksen kanssa.

Suomalaisten sotilaiden osallistumista koskeva Suomen ja Irakin hallitusten välinen noottienvaihto käytiin keväällä 2015. Nootteihin on kirjattu, että virkapassia kantavalle suomalaiselle sotilashenkilöstölle myönnetään diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen mukainen, edustustojen hallinnolliseen ja teknilliseen henkilökuntaan rinnastuva asema. Noottienvaihtoon perustuen nämä henkilöt voivat käyttää sotilaspukua sekä kantaa aseita itsepuolustustarkoituksessa. Tämä vastaa nootteja, joita myös muut operaatioon osallistuvat maat ovat vaihtaneet Irakin hallituksen kanssa.

Operaatioon osallistuvilla joukoilla ei ole yhteisesti sovittuja voimankäyttösääntöjä, vaan osallistujamaat antavat joukoilleen omat voimankäyttösäännöt. Suomen joukkojen osalta mahdollinen voimankäyttö perustuu kansainvälisen oikeuden tunnustamaan yksilön itsepuolustus-oikeuteen. Kansallisesti yksilön itsepuolustus-oikeus perustuu rikoslain (39/1889) säädettyyn hätävarjeluun. Koulutuksessa sekä neuvonantotoiminnassa voi mahdollisesti syntyä tilanteita, jotka vaativat voimankäyttöä itsepuolustukseksi. Maiden erilaisilla voimankäytön ohjeilla ei ole nähty olevan vaikutusta tehtävien käytännön toteuttamiselle. Kansallisesti voimakeinojen käytöstä säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 27 §:ssä. Suomi on antanut kansalliset voimankäyttöohjeet operaatioissa palveleville sotilaille.

4. OIR-operaation turvallisuustilanne ja riskiarvio

Irakin yleistilanne jatkuu epävakana. Turvallisuustilanne vaihtelee paljon alueittain ja on altis nopeille muutoksille. Isis kykenee edelleen toteuttamaan terrori-iskuja Irakissa. Niiden painopiste on pääkaupunki Bagdadin pohjoispuolella alueilla, joille Isis aiemminkin levittäytyi. Iskujen kohteena ovat pääasiassa Irakin keskushallinnon ja Irakin autonomisen kurdialueen viranomaiset ja sotilaat sekä alueiden siviilit. Lisäksi PMF-militioiden (*Popular Mobilization Forces*) eräät shiialaiset osastot ja niistä irronneet osat tekevät iskuja, jotka kohdistuvat koalitioon, sen logistiisiin kuljetuksiin sekä diplomaatteihin. Erityiskohteena on Yhdysvallat.

Isis pyrkinee jatkamaan iskuja Irakin turvallisuusjoukkojen ja kurdien peshmerga-joukkojen ryhmyksiä vastaan. Shiiamilitioiden raketti-iskut tukikohtiin Irakissa todennäköisesti jatkuvat lähitulevaisuudessa. Yleisesti keskeisimmät uhkatekijät operaatiolle ovat suora-ammuntatuli ja epäsuora tuli sekä räjähd- ja itsemurhaiskut, joissa käytetään myös ajoneuvoja. Maastossa on lisäksi miinoja ja räjähtämättömiä ampumatarvikkeita. Kemiallisten aseiden käyttö on mahdollista, mutta alkeellisesta levitystavasta johtuen niiden vaikutus jäisi todennäköisesti varsin heikoksi ja paikalliseksi. Irakin autonomisen kurdialueen aluehallinnon toimeenpanema valvonta on ollut tehokasta ja autonomisella alueella turvallisuustilanne ja uhkataso ovat olleet vakaat ilman merkittäviä turvallisuustapahtumia. Alueellinen sekä kansainvälinen kokonaistilanne vaikuttavat osaltaan turvallisuustilanteeseen Irakissa. OIR-operaatiota tai suomalaisia joukkoja kohtaan ei arvioida olevan suoraa uhkaa. Koronaepidemian muodostama terveysturvallisuusuhka jatkuu, vaikka OIR-operaatio on pystynyt jatkamaan uudelleen toimintaansa.

5. Suomen osallistuminen OIR-operaatioon, ml. osallistumismuoto, tavoitteet ja vaikutus puolustuskyvyn kehittämiseen

Tasavallan presidentti teki 20.3.2015 Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen Suomen osallistumisesta koulutusyhteistyöhön Irakissa enintään 50 sotilaalla yhden vuoden ajan. Seuraavana vuonna tehdyn päätöksen myötä osallistuminen kaksinkertaistui noin sataan sotilaaseen, kattaen sekä koulutus- että neuvonantotoiminnan 31.8.2017 asti. Osallistujamäärän lisääminen oli osaltaan myös vastaus Ranskan 17.11.2015 EU:n jäsenvaltioille esittämään avunpyyntöön Lissabonin sopimuksen artiklan 42(7) eli keskinäisen avunannon lausekkeen mukaisesti. Avunpyyntö liittyi Pariisissa marraskuussa 2015 tehtyihin terrori-iskuihin, ja kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun keskinäisen avunannon lausekkeeseen vedottiin.

Osallistumista jatkettiin edelleen tasavallan presidentin päätöksellä 28.6.2017 yhteensä noin 100 sotilaalla 1.9.2017 alkaen 31.12.2018 asti, 21.9.2018 tehdyllä päätöksellä n. 80 sotilaalla vuoden 2019 loppuun asti sekä 29.11.2019 tehdyllä päätöksellä n. 80 sotilaalla vuoden 2020 loppuun saakka. Suomen osallistuminen kattaa koulutus- ja neuvonantotehtäviä sekä osallistumisen tarpeellisiin esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin. Suomen antama koulutus ja neuvonanto

laajennettiin vuonna 2017 koskemaan peshmerga-joukkojen lisäksi myös Irakin keskushallinnon alaisia turvallisuusjoukkoja. Suomalaisotilaat toimivat pääosin kurdialueella Erbilissä

Koulutuksen sisällössä on siirrytty taistelevien yksiköiden koulutuksesta kohti alueen turvallisuudesta vastaavien joukkojen koulutusta. Suomalaisen antama koulutus ja neuvonantotoiminta Irakissa on parantanut koulutettavien joukkojen kykyä toimia kokonaisena yksikkönä ja kehittänyt kykyä selviytyä taistelutilanteissa sekä luonut perusteita hallita turvallisuustilanteita. Lääkintäkoulutus on pienentänyt haavoittuneiden kuolleisuutta ja etenkin improvisoituihin räjähteisiin (IED) liittyvä koulutus on vähentänyt tappioita. Lokakuun 2020 alkuun mennessä suomalaiset ovat kouluttaneet yli 5000 peshmerga- ja Irakin turvallisuusjoukkojen sotilasta. Suomalainen kouluttajaosasto ja suomalainen koulutustapa ovat saaneet hyvää palautetta. Ensiavun kouluttamiseen on panostettu ja se on tuottanut konkreettisia tuloksia haavoittuneiden hoidossa mm. kenttäsairaaloissa. Vuoden 2020 aikana koulutuksen painopiste on siirtynyt neuvonantotoimintaan (*advising*). Neuvonantotoiminnan keskiössä on ollut Irakin autonomiselle kurdialueelle muodostettavan koordinaatiokeskuksen henkilöstön neuvonanto ja koulutus aselaji- ja toimialatehtäviin. Suomalaisen joukon suojausosasto on keskittynyt Erbilin tukikohdan suojaamiseen

Suomen koulutus- ja neuvonantotoimintaa Irakissa on perusteltua jatkaa ottaen huomioon Irakin yleistilanne sekä OIR -operaation toiminnan muutokset ja vaatimukset. Tarkoituksena on, että Suomi jatkaisi osallistumista operaatioon 1.1.2021 alkaen noin 80 sotilaalla vuoden 2021 loppuun asti. Osallistuminen pitäisi sisältää koulutus- ja neuvonantotoiminnan Irakissa, mukaan lukien operatiivisen neuvonannon, sekä tarvittavan omasuojan sekä osallistumisen tarpeellisiin esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin. Tavoitteena on kehittää Irakin, ml. Irakin autonomisen kurdialueen turvallisuusjoukkojen omaa kykyä torjua Isis, palauttaa laillisen valtiovallan kontrolli sekä tukea alueellisen turvallisuuden ja vakauden palauttamista. Tukeutumista Erbilin tukikohtaan jatketaan toistaiseksi.

Koalition ja OIR-operaation johdon kanssa käytyjen keskustelujen perusteella koulutustoiminta painottunee jatkossa nykyistä enemmän erilaisten asiantuntijoiden ja johtoportaiden kouluttamiseen, mutta myös neuvonantoa ja joukkojen esikuntien ja joukkojen koulutusta jatkettaneen. Samalla kun OIR-operaation toiminnan painopistettä tarkistetaan, on Nato valmistellut NMI -koulutusoperaationsa vahvistamista. Valmistelua tehdään tiiviissä yhteistyössä OIR:n ja irakilaisviranomaisten kanssa. Keskusteluissa, joissa Suomikin on NMI-operaatioon osallistuvana maana ollut mukana, on painottunut operaatioiden toisiaan täydentävä rooli. Päätökset NMI-operaation laajentamisesta tehtäneen kevään 2021 puolustusministerikokouksessa ja laajentaminen toteutettaisiin vuoden 2021 aikana.

Koalition toimintamuutosten myötä muutokset Suomen osallistumisessa ovat jatkossakin mahdollisia mm. käytettävien tukikohtien ja tukeutumisympäristöjen osalta.

Irakin keskushallinnon alaisiin turvallisuusjoukkoihin kuulumattomat puolisoitilaalliset PMF-joukot rajataan edelleen suomalaisten antaman koulutus-, neuvonanto- ja avustustoiminnan ulkopuolelle, koska pidetään mahdollisena, että PMF-joukot voivat pitää sisällään ns. shiamilitiaryhmiä (*SMG, Shia Militia Group*).

Sotilaiden asema ja aseiden kantaminen perustuisivat jatkossakin voimassa olevaan Suomen ja Irakin hallituksen väliseen noottienvaihtoon.

OIR-osallistumisella Suomi tukee osaltaan kansainvälisen terrorismin, ml. Isisin, vastaista toimintaa. Samalla edistetään yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa. Koalition toiminnalla tuetaan Irakin kokonaisvaltaista vakauttamista. Samalla vaikutetaan myös muuttoliikkeen taustalla oleviin syihin. Osallistuminen kehittää kansallisen puolustuksen suorituskykyä. Arvokkaita kokemuksia saadaan joukon johtamisesta, ylläpidosta ja operoinnista vaativissa neuvonantotehtävissä koalitiio-operaatioissa. Vaativien neuvonantajatehtävien lisääntyminen on laajemminkin kehityssuuntaus kansainvälisessä sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

6. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan toimeenpano

Diplomaattisuhteet Suomen ja Irakin välillä solmittiin jo vuonna 1959. Suomen Bagdadin suurlähetystö avattiin uudestaan syksyllä 2019 lähes 29 vuoden tauon jälkeen. Diplomaattinen läsnäolo Irakissa parantaa suuresti edellytyksiä vahvistaa ja kehittää maiden välisiä suhteita laaja-alaisesti. Suomi pystyy käymään suoria keskusteluja Irakin viranomaisten ja poliittisten päättäjien kanssa, luomaan suhdeverkostoja sekä seuraamaan tiiviimmin Irakin ja alueen kehityskulkuja. Suomella ja Irakilla on pitkät ja aikaisemmin hyvin tiiviit suhteen. Maidemme välillä on voimassa useita valtiosopimuksia, mm. kulttuurin ja taloudellisen yhteistyön alalla. Suomen vienti Irakiin vuonna 2008 oli lähes 185 miljoonaa euroa, jolloin se oli Suomen kolmanneksi tärkein vientimaa Lähi-idässä. Vuonna 2018 vienti Irakiin oli noin 10 miljoonaa euroa. Irakista on mahdollista tulla Suomelle uudelleen merkittävä kauppakumppani Lähi-idässä, mutta tällä hetkellä Irakin-kauppaan liittyvät riskit ovat erittäin korkeat.

Naton Irakin koulutusoperaatio (*NATO Mission Iraq*, NMI) aloitti toimintansa Irakissa syksyllä 2018. Operaation tavoitteena on tukea Irakin sotilaskoulutusjärjestelmän kehittämistä ja turvallisuussektorin uudistamista, jotta Irak kykenisi luomaan kestävätkä kansallisen turvallisuuden rakenteet maan vakauden ylläpitämiseksi. Operaation kolme keskeistä tehtävää ovat sotilaskouluttajien kouluttaminen, Irakin turvallisuussektorin reformin tukeminen ja tuki improvisoitujen räjähteiden torjunnalle. Operaation sotilaat eivät suorita taistelutoimia eivätkä toimi taisteluoperaatioita tekevien irakilaisjoukkojen mukana. Operaatio ei myöskään anna koulutusta tai neuvonantoa sellaisille sotilasjoukoille tai ryhmittymille, jotka eivät ole Irakin hallituksen suorassa kontrollissa. NMI:n vahvuus on operaation perustamis päätöksen ja voimassa olevan operaatiosuunnitelman mukaisesti 580 sotilasta.

Tasavallan presidentti päätti 5.12.2018 valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, että Suomi osallistuu Naton johtamaan koulutusoperaatioon Irakissa enintään viidellä sotilaalla siten, että ensi vaiheessa ja viimeistään 1.1.2019 Suomi lähettää operaatioon yhden esikuntaupseerin. Suomi osallistuu operaatioon tällä hetkellä yhdellä sotilaalla. Naton kumppanimaista operaatioon osallistuvat myös Ruotsi ja Australia. Tanska ottaa operaation johtovastuun marraskuusta 2021 lähtien.

Naton puolustusministerikokous teki 13.2.2020 periaatepäätöksen Naton roolin vahvistamiseksi Irakissa. Taustalla oli OIR -operaation muutoksessa oleva rooli operaation saavutettua terrorismin vastaista taistelua koskevat tavoitteensa Irakissa sekä Irakin esiintuomat strategisen tason koulutustarpeet. Laajennetun NMI:n suunnitteluprosessi käynnistyi Natossa kesällä 2020. Naton lokakuun puolustusministerikokous hyväksyi laajentamista koskevan poliittisen ohjeistuksen ja antoi Naton sotilasviranomaisille toimeksiannon suunnittelun jatkamiseksi. Tavoitteena on, että päätös operaation laajentamisesta tehdään Naton helmikuun 2021 puolustusministerikokouksessa.

Valmistelua NMI:n laajentamiseksi on Natossa tehty läheisessä yhteistyössä OIR:n ja irakilaisviranomaisten kanssa. Suunnittelun keskeisenä lähtökohtana on ollut Irakin koulutustarpeiden identifiointi ja päällekkäisyyksien välttäminen NMI:n ja OIR:n toiminnoissa. Laajennetun NMI:n tavoitteena säilyy Irakin turvallisuusinstituutioiden ja -viranomaisten kouluttaminen tasolle, jolla Irak kykenee itsenäisesti toimimaan terrorismin ehkäisemiseksi ja maan vakauttamiseksi. Toiminta painottuu strategisen tason neuvonantoon ja koulutukseen. NMI on toistaiseksi toiminnassaan tukeutunut koalition tukikohtiin, huoltojärjestelmään sekä omasuojajärjestelyihin. Laajennetun NMI:n osalta Nato varautuu siihen, että operaatio olisi tukitoimintojensa suhteen aiempaa itsenäisempi ja omavaraisempi. Operaatiokumppaneina toimivat maat, ml. Suomi, ovat päässeet osallistumaan asian käsittelyyn. Laajennetun NMI:n suunnittelu on vielä siinä määrin tarkennuksia edellyttävää, että mahdolliset vaikutukset Suomen operaatio-osallistumiseen tuodaan käsittelyyn myöhemmin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti.

Sotilaallisten toimien lisäksi Suomi tukee Irakissa turvallisuussektorin kehittämistä mm. osallistumalla EU:n EUAM Iraq (*European Union Advisory Mission Iraq*) -siviilikriisinhallintaoperaatioon, joka käynnistettiin syksyllä 2017. Suomi tuki vahvasti operaation perustamista ja se on meille tärkeä osa kokonaistukeamme Irakin vakauttamiselle. Operaatio keskittyy strategisen tason tukeen Irakin sisäministeriölle ja kansallisen turvallisuusneuvonantajan toimistolle. Operaatioissa on tällä hetkellä kahdeksan Suomen sekondeeraamaa asiantuntijaa ja operaation varapäälliköksi on juuri valittu suomalainen. Suomi on suhtautunut myönteisesti ajatukseen tarkastella nykyisen mandaatin aikana kenttätoimiston perustamisen mahdollisuutta Erbiliin. Operaatiolle on hyväksytty tänä vuonna jatkomandaatti vuoteen 2022 asti.

Suomi osallistui Isisin vastaisen koalition italialaisvetoiseen poliisikoulutukseen vuosina 2018 ja 2019, Suomi on valmistellut mahdollisuutta poliisisektorin kontribuutioon UNDP:n kautta toteutettavassa siviilipoliisikoulutuksessa pohjoismaisen yhteistyön puitteissa. Kyseinen UNDP:n koulutus on kuitenkin jouduttu keskeyttämään koronapandemian vuoksi. Suomi tukee lisäksi Isisiltä vapautettujen alueiden vakauttamistoimia YK:n kehitysohjelma UNDP:n vakauttamisrahaston (*Fund For Stabilization, FFS*) kautta ja rahoittaa humanitaarista miinanraivausta sekä kehitysyhteistyötä. Koalition yhteistyössä UNDP:n kanssa perustamasta vakauttamisrahastosta tuetaan vapautettujen alueiden välittömiä jälleenrakennustarpeita, kuten infrastruktuurin kunnostamista, paikallishallinnon vahvistamista sekä taloudellisen toiminnan elvyttämistä. Toiminta luo mahdollisuuksia sille, että kotiseudultaan pois joutuneet voivat palata koteihinsa. Vuodesta 2014 lähtien Suomen ODA-kelpoinen kehitys- ja humanitaarinen apu Irakille on ollut yhteensä n. 35 miljoonaa euroa, josta 11 miljoonaa euroa on kanavoitu vakauttamisrahaston kautta. Vuonna 2020 Suomi on tukenut rahaston kautta erikseen kahdella miljoonalla eurolla Irakin kansallisia korona-epidemian vastaisia toimia. Suomi valmisteleekin myös hanketta Irakin ammatillisen koulutuksen kehittämiseksi. Näillä toimilla tuetaan Irakin mahdollisuuksia luoda kansalaisilleen koulutus- ja toimeentulomahdollisuuksia.

Irakin moninaiset ongelmat ovat heijastuneet Eurooppaan hakeutuvien turvapaikanhakijoiden määrässä. Suomessa irakilaiset ovat suurin turvapaikanhakijaryhmä, joskin turvapaikanhakijoiden määrä on laskenut merkittävästi poikkeuksellisen vuoden 2015 jälkeen. Tällä hetkellä Suomen vastaanottojärjestelmässä on 2604 irakilaista (tilanne 1.10.2020), joista 1393 odottaa turvapaikkapäätöstä, 988 valituksen käsittelyä ja 223 maasta poistamista, vapaaehtoista paluuta tai kuntaan siirtymistä. Vuonna 2019 Maahanmuuttovirasto teki 2830 päätöstä irakilaisen henkilön turvapaikkahakemukseen myöntäen 831 irakilaiselle hakijalle kansainvälistä suojelua ja 159 hakijalle muun oleskeluluvan. Loput päätöksistä (1840) olivat joko kielteisiä tai hakemuksen käsittely raukesi.

Palautuksia koskeva yhteistyö on osa Suomen ja Irakin kahdenvälistä yhteistyötä. Keskustelua palautuskysymyksistä käydään sekä kahdenvälisesti että EU:n ja Irakin välisessä muuttoliikediialogissa. Suomen tavoitteena on paluu- ja palautusyhteistyötä helpottavat järjestelyt kielteisen lainvoimaisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta. Suomen viranomaiset kannustavat nimenomaan vapaaehtoiseen paluuseen, jolloin palaajan onnistunut paluuta tuetaan monin tavoin. Mitä laaja-alaisemmin Suomi on mukana tukemassa Irakin kehitystä, sitä paremmat mahdollisuudet ovat edistää myös palautuksiin liittyviä kysymyksiä.

Isisin vastaisen koalition yksi keskeinen tavoite on ollut estää vierastaistelijoiden pääsy Syyriaan ja Irakiin. Keskeisiä keinoja ovat olleet rajaviranomais- ja poliisiyhteistyö sekä lainsäädännön muutokset. Irakiin ja Syyriaan tulevien vierastaistelijoiden määrä on käytännössä ehtynyt. Suomi osallistuu koalition vierastaistelijatyöryhmän työhön (*Foreign Terrorist Fighters, FTF*), jossa Suomi on tuonut esiin kansallisia käytäntöjä, mm. väkivaltaisen ekstremismin torjuntatoimista, ja korostanut erityisesti ennaltaehkäisevää työtä. Suomi on kriminalisoinut matkustamisen terrorismirikoksen tekemistä varten ja tällaisen matkustamisen rahoittamisen joulukuussa 2016 voimaantulleella lainmuutoksella. Taustalla muutokselle oli YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2178 (2014) terrorismiin syyllistyvistä vierastaistelijoista. EU:n säännösten mukaisesti Suomi on vuonna 2018 edelleen tiukentanut rikoslain säännöksiä siten, että myös mm.

matkustamisen edistäminen sekä palaaminen ja muu matkustaminen Suomeen terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa on kriminalisoitu.

Yhdysvallat on vedonnut koalitiokumppaneihin alueella vangittuna olevien vierastaistelijoiden ja leireillä olevien perheenjäsenten palauttamiseksi lähtömaihinsa. Arviot Syyriassa ja Irakissa vangittuna olevien Isis-taistelijoiden määrästä vaihtelevat muutamasta tuhannesta useisiin tuhansiin. Lisäksi alueella on leireihin sijoitettuna taistelijoiden perheenjäseniä, mukaan lukien alaikäisiä lapsia. Vangittuja taistelijoita koskeva kysymys tulisi pystyä ratkaisemaan kiireellisesti; Syyrian koillisosan autonomiseksi julistautuneen hallinnon ja sitä tukevan SDF:n (Syrian Democratic Forces) resurssit vankiloiden ylläpitoon, mukaan lukien vankiloiden turvallisuus, on rajallinen Yhdysvaltain joukkojen vetäytyessä maasta. Myös vangittuina tai leireillä olevien rikoksista epäiltyjen henkilöiden asianmukainen oikeudenkäynti tulisi pystyä varmistamaan. Eri mahdollisista vaihtoehdoista käydään edelleen keskustelua kansainvälisissä yhteyksissä. Esillä on ollut rikosepäilyjen käsittely ja mahdollinen tuomitseminen Irakin kansallisissa tuomioistuimissa, Koillis-Syyrian autonomiseksi julistautuneen hallinnon (AANES) hallinnoiman alueen tuomioistuimissa tai alueelle lähteneiden lähtömaissa. Esillä on myös ollut kansainvälisen tuomioistuimen perustaminen. Kaikkiin vaihtoehtoihin liittyy useita ratkaistavia monitahoisiakin kysymyksiä.

Isisin propagandan tunnistaminen ja estäminen ovat tärkeä osa koalition toimintaa. Koalitio pyrkii torjumaan Isisin propagandaa, radikalisoivaa vihapuhetta ja muita haitallisia viestejä mm. rajoittamalla materiaalin lataamista, jakamista ja kuluttamista internetissä yhteistyössä alan toimijoiden kanssa. Suomi osallistuu koalition viestintäryhmän toimintaan sekä tukee väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisemistä ja nuorten ottamista mukaan rauhankehitykseen myös viestinnän keinoin.

7. Osallistumisen kustannukset

Vuoden 2021 osalta kustannukset osallistumisesta OIR-operaatioon olisivat UM:n pääluokassa (mom. 24.10.20) noin 7,6 miljoonaa euroa (ei sisällä rotaatiokoulutuksen kustannuksia noin 1 miljoonaa euroa, jotka katetaan momentin 24.10.20 käyttösuunnitelman kohdasta ”yhteiset menot”) ja PLM:n pääluokassa (mom. 27.30.20) noin 9,6 miljoonaa euroa. Osallistumisen jatkaminen voidaan toteuttaa valtioneuvoston julkisen talouden vuosien 2021-2024 suunnitelman mukaisesti. Vuoden 2021 osalta kustannukset on sisällytetty vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja sen täydennykseen.

8. Aikaisemmat käsittelyt

Tasavallan presidentti teki Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen 20.3.2015, että Suomi osallistuu turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Irakissa enintään 50 sotilalla enintään 12 kuukauden ajan alkaen täyden operatiivisen valmiuden saavuttamisesta. Tätä edelsi valtioneuvoston eduskunnalle antama selonteko (VNS 10/2014) ja selonteon eduskuntakäsittely. Osallistumisen jatkamisesta päätettiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti tasavallan presidentin päätöksellä vuosina 2016, 2017, 2018 ja 2019. Osallistumisen kokonaisvahvuus oli 1.9.2016-31.12.2018 noin sata sotilasta ja vuoden 2019 alusta noin 80 sotilasta. Päätöksiä edelsi valtioneuvoston eduskunnalle antama selonteko ja selonteon eduskuntakäsittely (VNS 2/2016 vp, VNS 5/2017 vp, VNS 4/2018 vp ja VNS 1/2019 vp).

TP-UTVA linjasi 17.4.2020, että Suomi valmistautuu jatkamaan osallistumista Isisin vastaisen koalition OIR-operaatioissa 1.1.-31.12.2021 ja että Suomi valmistautuu jatkamaan osallistumistaan Naton NMI-koulutusoperaatioon Irakissa. Samalla todettiin, että Suomen osallistumista OIR-operaatioon ja NMI-operaatioon on syytä arvioida kokonaisvaltaisesti. Tämän selonteon laatimishetkellä NMI-operaation vahvistamisen suunnittelu on kuitenkin vielä kesken. NMI:n laajentamisen vaikutukset Suomen osallistumisen kannalta arvioidaan ja tuodaan erikseen

käsittelyyn sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti, kun operaation laajentamisen suunnittelu tarkentuu.

Ottaen huomioon, että varsinaista YK:n valtuutusta koulutustehtävälle ei ole, sekä kokonaisarvio operaation luonteesta ja olosuhteista, on perusteltua, että eduskuntaa kuullaan antamalla asiasta selonteko.

Päätöksen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti.