

Selvitys Suomen osallistumisesta Naton koulutusoperaatioon Irakissa

Irakin tilanne

Irakin poliittinen tilanne jatkuu epävakaana ja turvallisuustilanne vaihtelee paljon alueittain. ISIL on kärsinyt merkittäviä tappioita sekä Irakissa että Syyriassa ja menettänyt laajoja maa-alueita. ISILin väkivaltainen ideologia ei sotilaallisten tappioiden myötä katoa. Vaikka kalifaatti on luhistunut, taistelu ISILin solujen tuhoamiseksi jatkuu. Järjestön hallussa on yhä pieniä alueita Irakin pohjoisosassa, ja se kykenee toteuttamaan terrori-iskuja, mukaan luettuna pääkaupungissa Bagdadissa.

Irakin tueksi taistelussa ISILiä vastaan perustettiin Yhdysvaltain johtama kansainvälinen ISILin vastainen koalitio (*Global Coalition against Daesh*). Koalitiolla on laaja keinovalikoima ja se toimii viidellä eri sektorilla. Koalitio taistelee ISILiä vastaan sotilaallisesti sekä Irakissa että Syyriassa, se pyrkii vakauttamaan vapautetut alueet ja avustamaan humanitaarisessa tilanteessa, pyrkii estämään vierastaistelijoiden liikkumisen rajojen yli, kamppailee ISILin propagandaa vastaan ja pyrkii rapauttamaan ISILin taloudellisen infrastruktuurin.

Irakin parlamenttivaalit pidettiin 12.5.2018. Vaalien yllätysvoittajaksi nousi hengellisen shiiajohtaja Al-Sadrin liitto, toiseksi Iranin tukeman shiiamilitian johtaja Al-Amirin liitto ja kolmanneksi ennakkosuosikin, nykyisen pääministeri Al-Abadin ryhmä. Vaalivilppiepäilyksien vuoksi ääniä jouduttiin laskemaan osin uudelleen, mikä on viivästyttänyt uuden hallituksen muodostamista. Uudelleenlaskenta saatiin päätökseen 6.8. Heinäkuun alussa eteläisessä Irakissa puhkesi väkivaltaisiksi muuttuneita mielenosoituksia, jotka levisivät myös muualle. Niiden syynä on pääasiassa kansan tyytymättömyys heikkoihin peruspalveluihin, työttömyyteen ja korruptioon.

Suomen osallistuminen Irakin turvallisuussektorin tukeen kriisinhallinnan keinoin

Suomi vahvistaa kahdenvälisiä suhteitaan Irakin kanssa laaja-alaisesti, ja osallistuu maan vakauttamiseen ja turvallisuussektorin kapasiteetin vahvistamiseen sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keinoin ISIL-koalition OIR-operaation sekä EU:n EUAM Iraq –siviilikriisinhallintaoperaation puitteissa.

Suomi osallistuu ISIL-koalition turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön tällä hetkellä voimassa olevan osallistumispäätöksen mukaisesti noin 100 sotilaalla OIR-operaatioissa. Valtioneuvosto on antanut kesäkuussa 2018 eduskunnalle selonteon osallistumisen jatkamisesta noin 80 sotilaalla 1.1.2019 alkaen ja vuoden 2019 loppuun asti. Lisäksi Suomi osallistuu siviilikriisinhallinnan asiantuntijoilla koalition poliisikoulutukseen, jonka johtovaltiona toimii Italia. Suomi on asettanut viisi poliisikouluttajaa Bagdadissa sijaitsevaan koulutuskeskukseen vuoden 2018 alusta.

Koalition kokonaisvaltaisella toiminnalla pyritään vaikuttamaan myös muuttoliikkeen perussyihin. Rajaviranomais- ja poliisiyhteistyöllä vierastaistelijoiden virtaa alueelle on pystytty merkittävästi vähentämään. Suomelle Irakin vakauttaminen on erityisen tärkeää, koska merkittävä osa Suomeen tulleista pakolaisista on Irakista.

EU päätti lokakuussa 2017 käynnistää Irakin turvallisuussektorin uudistamista tukevan siviilikriisinhallintaoperaation EUAM Iraq (*European Union Advisory Mission Iraq*). Operaation vahvuus on aluksi noin 35 asiantuntijaa, mutta sitä on operaation välitarkastelussa päätetty kasvattaa syksyllä

2019 tarkemmin sovittavalla määrällä. Suomi tuki voimakkaasti operaation perustamista sekä sen vahvuuden kasvattamista. Operaatio on keskittynyt alkuvaiheessa strategisen tason tukeen Irakin sisäministeriölle ja kansallisen turvallisuusneuvonantajan toimistolle Bagdadissa, mutta muitakin tukikohteita sekä mahdollisuutta toteuttaa tukitoimia Bagdadin ulkopuolella tullaan harkitsemaan. Suomi on sekondeerannut operaatioon kaksi asiantuntijaa.

Suomi tukee Irakissa siviiliturvallisuussektorin kehittämistä ja ISILiltä vapautettujen alueiden vakauttamistoimia myös UNDP:n rahaston kautta sekä antaa humanitaarista apua ja rahoittaa miinanraivausta. Suomi valmistelee myös tukea Irakin ammatillisen koulutuksen kehittämiseksi. Palautuksia koskeva yhteistyö on tärkeä osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Operaation sisältö, tavoitteet, mandaatti ja voimankäyttövaltuudet

Nato laajentaa Irakin puolustus- ja turvallisuuskapasiteetin kehittämistoimintansa (*Defence Capacity Building*, DCB) koulutusoperaatioksi (*NATO Mission Iraq*, NMI). Operaation suunnittelu päätettiin käynnistää Naton helmikuun puolustusministerikokouksessa ja sen operaatiokonseptista sovittiin huhtikuun ulkoministerikokouksessa. Päätös operaation perustamisesta tehtiin Naton 11.–12.7.2018 huippukokouksessa Brysselissä.

Naton roolin vahvistaminen Irakissa on osaltaan vastaus liittokunnan eteläisten jäsenmaiden taholta jo pitkään tulleeteseen paineeseen kiinnittää huomiota itäisen suunnan lisäksi etelästä kohdistuviin uhkiin.

Koulutusoperaation tavoitteena on tukea Irakin sotilaskoulutusjärjestelmän kehittämistä ja antaa strategisen tason tukea turvallisuussektorin uudistamiseen ja näin tukea Irakia, jotta se kykenisi luomaan kestävät kansallisen turvallisuuden rakenteet maan vakauden ylläpitämiseksi. Tavoitteena on kouluttajien sekä relevanttien viranomaisten kouluttaminen sellaiselle tasolle, jossa nämä kykenevät täyttämään tehtäviensä vaatimukset sekä ylläpitämään ja johtamaan sotilaskoulutusinstituutioita itsenäisesti. Operaatio tulee keskittymään sotilaskouluttajien koulutukseen, Irakin turvallisuussektorin reformin tukemiseen ja improvisoitujen räjähteiden torjuntaan. Tasa-arvonäkökulma ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 toimeenpano tullaan huomioimaan operaation toiminnassa.

Operaatio täydentää ISILin vastaisen koalition ja muiden kansainvälisten toimijoiden (EU:n EUAM Iraq -operaatio, YK:n United Nations Assistance Mission for Iraq -operaatio) toimintaa. Kaikki suunnittelussa määritellyt tehtävät ovat sellaisia, joissa koalitio on pyytänyt Naton tukea.

Operaatio on tarkoitus toteuttaa erityisesti Bagdadin, Tajin ja Besmayan alueilla. Näistä Taji on keskeinen logistinen tukikohta koko Irakin kannalta. Tajin tukikohta sijaitsee noin 35 kilometriä Bagdadista pohjoiseen ja Besmayan tukikohta noin 15 kilometriä Bagdadista itään.

Operaation sotilaat eivät tule suorittamaan taistelutoimia eivätkä toimimaan samaan aikaan taisteluoperaatioita tekevien irakilaisjoukkojen kanssa. Operaatio ei myöskään tule antamaan koulutusta tai neuvonantoa sellaisille sotilasjoukoille tai ryhmittymille, jotka eivät ole Irakin hallituksen suorassa kontrollissa.

Operaation suuruudeksi suunnitellaan noin 580 sotilaan vahvuutta. Tavoitteena on, että ensimmäiset joukot saapuisivat Irakiin syyskuussa. Läsnäolo vahvistuisi asteittain ja täysi toimintavalmius on tarkoitus saavuttaa keväällä 2019.

Operaatio kytkeytyy yleisellä tasolla ISIL-koalition laajempaan viitekehykseen, mutta toimii kuitenkin itsenäisenä operaationa omassa komentoketjussaan. Tukikohtien omasuojan ja logistiikan osalta operaation on tarkoitus tukeutua mahdollisuuksien mukaan ISIL-koalition *Operation Inherent Resolve* (OIR) -joukkoihin. Tätä koskevia yhteistoimintajärjestelyjä suunnitellaan parhaillaan.

Naton koulutusoperaation oikeudellinen perusta pohjautuu Irakin hallituksen 12.2.2018 kirjeitse Naton pääsihteerille lähettämään tukipyyntöön sekä Naton ja Irakin hallituksen aiempaan, vuoden 2016 väliseen kirjeenvaihtoon, jolla perustettiin Naton puolustus- ja turvallisuuskapasiteetin kehittämistoimet (*Defence Capacity Building, DCB*) Irakissa. Jälkimmäinen kirjeenvaihto toimii samalla myös joukkojen oikeudellista asemaa koskevaa sopimusta (*Status of Forces Agreement, SOFA*) vastaavana järjestelynä uudelle koulutusoperaatiolle. Kirjeenvaihtoa täydennetään tarpeen mukaan, mikäli se operaation toimeenpanon edetessä osoittautuu tarpeelliseksi. Myös kumppanimaiden osallistuminen operaatioon tapahtuu tämän kirjeenvaihdon pohjalta. Irakin hallituksen tulee lisäksi hyväksyä kumppanimaan osallistuminen operaatioon. Suomen osallistuminen operaatioon kumppanimaana perustuisi Naton ja Suomen väliseen kirjeenvaihtoon, jolla sovittaisiin Suomen osallistumisesta ja rahoitusvastuista ja ulotettaisiin yllä mainitun Naton ja Irakin hallituksen välisen kirjeenvaihdon määräykset koskemaan myös Suomea kumppanimaana. Naton ja Suomen välisen sopimuksen muodostava kirjeenvaihto on tarkoitus tuoda eduskunnan hyväksyttäväksi.

Irakin turvallisuussektorin tukitoimiin liittyen on myös huomioitava, että YK:n turvallisuusneuvoston puheenjohtaja antoi 19.9.2014 turvallisuusneuvoston konsensukseen perustuvan puheenjohtajan lausunnon, jossa vedotaan kansainväliseen yhteisöön, jotta se vahvistaisi ja laajentaisi apua Irakin hallitukselle taistelussa ISILiä ja muita aseellisia ryhmittymiä vastaan. ISILin vastainen koalitio tukeutuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2170 (2014), jossa korostetaan YK:n jäsenmaiden aktiivisen yhteistyön välttämättömyyttä ISILin torjumiseksi.

Koulutuksessa ja neuvonantotoiminnassa voi mahdollisesti syntyä tilanteita, jotka vaativat voimankäyttöä itsepuolustukseksi. Operaatioissa lähtökohtana on ainoastaan itsepuolustustarkoituksessa tapahtuva voimankäyttö, joka perustuu kansainvälisen oikeuden tunnustamaan yksilön itsepuolustusoikeuteen. Kansallisesti yksilön itsepuolustusoikeus perustuu rikoslaissa (39/1889) säädettyyn hätävarjeluun. Operaation muun mahdollisen voimankäytön perusteista on tarkoitus sopia Naton ja Irakin hallituksen kesken. Suomen osalta voimakeinojen käytöstä säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 27 §:ssä.

Operaation turvallisuustilanne ja riskiarvio

Irakin turvallisuustilanne vaihtelee paljon alueittain. ISIL on kärsinyt merkittäviä tappioita, mutta sen hallussa on yhä pieniä alueita Irakin pohjoisosassa, ja se kykenee toteuttamaan terrori-iskuja, mukaan luettuna pääkaupungissa Bagdadissa.

ISIL pyrkinee jatkamaan iskuja Irakin turvallisuusjoukkojen ja kurdien peshmerga-joukkojen ryhmityksiä vastaan, mutta myös koalition joukot voivat olla iskujen kohteena. Keskeisimmät uhkatekijät ovat suora-ammuntatuli ja epäsuora tuli sekä räjähd- ja itsemurhaiskut, joissa voidaan käyttää myös ajoneuvoja. Maastossa on lisäksi miinoja ja räjähtämättömiä ampumatarvikkeita. Myös kemiallisia aseita on alueella käytetty.

Kurdistanin aluehallinnon toimeenpanema valvonta on ollut tehokasta ja autonomisella alueella turvallisuustilanne ja uhkataso ovat olleet vakaat ilman merkittäviä turvallisuustapahtumia.

Suomen osallistuminen ja tehtävät Naton Irakin koulutusoperaatiossa

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasivat 10.8.2018, että Suomi osallistuisi Naton Irakin koulutusoperaatioon enintään viidellä sotilaalla ja että ensi vaiheessa ja viimeistään 1.1.2019 Suomi lähettäisi operaatioon yhden esikuntaupseerin. Suomen osallistuminen Naton Irak-koulutusoperaatioon edistäisi osaltaan Suomen tavoitteita Irakin vakauttamiseksi ja on perusteltua huomioiden aktiivinen osallistumisemme sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä Suomen asema Naton edistyneenä kumppanina. Osallistuminen olisi osa Suomen kokonaisvaltaista tukea Irakin turvallisuussektorin tukemiseksi. Se osoittaisi lisäksi Suomen tukea Naton pyrkimyksille vastata etelästä tuleviin turvallisuushaasteisiin. Osallistuminen on

Suomen intresseissä myös Irakin kanssa tavoiteltavan kahdenvälisen yhteistyön edistämisen näkökulmasta.

Nato hyväksyi Suomen potentiaalisesti operaatiokumppaniksi 9.7.2018, mikä todettiin myös Naton Brysselin huippukokouksen 11.-12.7.2018 julkilausumassa. Tämän aseman myötä Suomi voi pyrkiä varmistamaan operaation valmisteluun liittyvän, myös kansallisen päätöksenteon kannalta tärkeän tiedonsaannin. Suomen hyväksyminen Naton operaatiokumppaniksi tapahtuu Naton neuvoston päätöksellä.

Naton ja Suomen välinen Suomen osallistumista ja rahoitusvastuita koskeva, kirjeenvaihdolla tehtävä sopimus on tarkoitus tuoda eduskunnan hyväksyttäväksi loppuvuodesta 2018.

Suomi osallistuisi koulutusoperaatioon ensivaiheessa yhdellä yhteysupseerilla. Valmistelun edessä ja mikäli operaatiossa avautuu Suomen kannalta tarkoituksenmukaisia tehtäviä, voi kuitenkin osoittautua tarpeelliseksi lähettää operaatioon yksittäisiä kouluttajia. Tämän johdosta osallistumispäätös tehtäisiin niin, että se mahdollistaa osallistumisen operaatioon enintään viidellä sotilaalla.

Osallistumisen kustannukset

Tarkoituksena on, että suunniteltu osallistuminen Naton koulutusoperaatioon ei lisää suomalaissotilaiden kokonaismäärää Irakissa. Suomen kokonaisosallistuminen, mukaan lukien osallistuminen OIR-operaatioon, olisi näin ollen yhteensä noin 80 sotilasta. Tämän valossa lähtökohtana on, että Suomen osallistuminen Irakin koulutusoperaatioon voidaan toteuttaa sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahakehysten puitteissa.

Alustava arvio yhden sotilaan 12 kuukauden mittaisen osallistumisen kustannuksista on UM:n momentin (24.10.20) osalta noin 110 000 euroa ja PLM:n momentin (27.30.20) osalta noin 150 000 euroa. Summat tarkentuvat suunnitteluperusteiden tarkentuessa.

Päätöksenteko

Kyseessä on Suomen osallistuminen koulutusoperaatioon pienellä henkilömäärällä, jonka vuoksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen mukaisesti eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annetaan asiasta selvitys. Tämä menettely on perusteltu, sillä kyseessä on pienimuotoinen osallistuminen, joka suuntautuu ensivaiheessa esikuntatehtävään ja mahdollisesti myöhemmin yksittäisiin kouluttajatehtäviin. Päätöksen Suomen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n mukaisesti.

Käsittelijät:

UM: lähetystöneuvos Anu Apo, puh. 0295 350 103

PLM:, vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puh. 0295 140 317