

VNS 9/2021 vp

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE
SUOMEN OSALLISTUMISEN JATKAMISESTA
TURVALLISUUSSEKTORIN KOULUTUSYHTEISTYÖSSÄ IRAKISSA
(OPERATION INHERENT RESOLVE, OIR)**

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaisen selonteon Suomen osallistumisen jatkamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa *Operation Inherent Resolve* (OIR) –operaatiossa 1.1.2022 alkaen ja 31.12.2022 saakka noin 75 sotilaalla. Selonteko sisältää katsauksen Suomen osallistumiseen Naton *Nato Mission Iraq* (NMI) –koulutusoperaatioon Irakissa.

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. Isisin vastaisen koalition sotilaallinen toiminta toteutetaan *Operation Inherent Resolve* (OIR) –operaation puitteissa. Operaation toiminta on heikentänyt Isisin toimintakykyä. OIR-operaatio käynnistettiin vuonna 2014 ja Suomi on osallistunut operaatioon vuodesta 2015 alkaen.

Naton koulutusoperaatio Irakissa (*Nato Mission Iraq, NMI*) aloitti toimintansa syksyllä 2018. Operaation tavoitteena on tukea Irakin sotilaskoulutusjärjestelmän kehittämistä ja turvallisuussektorin uudistamista pääasiassa strategisen tason koulutuksen ja neuvonannon kautta. Suomi on osallistunut koulutusoperaatioon Naton kumppanimaana joulukuusta 2018 alkaen.

Maan ja alueen tilanne, ml. turvallisuustilanne

Irakissa järjestettiin 10.10.2021 ennenaikaiset parlamenttivaalit, jotka sujuivat pääosin rauhallisesti. Edellisten, toukokuun 2018 vaalien jälkeen uusi hallitus saatiin muodostettua vasta toukokuussa 2020. Parlamenttivaalit järjestettiin hallituksen toimesta vastauksena vuodesta 2019 jatkuneisiin mielenosoituksiin, joissa irakilaiset alkoivat vaatia hallitukselta toimia korruptiota vastaan sekä parempia peruspalveluita ja työpaikkoja.

Vaalien äänestysaktiivisuus jäi alhaiseksi, virallisten arvioiden mukaan noin 43 prosenttiin. Huomioitavaa on nuorten matala äänestysaktiivisuus. EU:n vaalitarkkailumissio (EOM) totesi, että vaalit hoidettiin teknisesti hyvin ja vaalit olivat pääosin avoimet, vapaat ja turvalliset. Kansainvälisiä vaalitarkkailijoita oli maassa ennätysmäärä.

Mikään parlamentaarinen ryhmittymä ei saanut alustavien tulosten perusteella enemmistöä. Parlamentissa tulleet vaikuttamaan suurimpina puolueina riippumattomuutta Iranista (ja muista kansainvälisistä toimijoista) korostavat shiialaiset nk. sadristit (Sadrist Movement), sunnien Taqaddum-koalitio, shiiojen Fatah-liittouma ja State of Law -koalitio, sekä kurdipuolueet Kurdistanin demokraattinen puolue (KDP) ja Kurdistanin isänmaallinen liitto PUK (Patriotic Union of Kurdistan).

Alhaiseksi jäänyt äänestysprosentti ennakoinee yleisen tyytymättömyyden jatkumista ja muodostettavan hallituksen heikohkoa legitimitettä. Hallituksen muodostaminen kestää kuukausia.

Irakin taloustilanne jatkuu erittäin heikkona. Maan öljyyn perustuva talousrakenne on hyvin yksipuolinen. Öljytulot kuluvat ylisuuren ja tehottoman julkisen sektorin hoitoon. Yksityinen sektori on käytännössä olematon. Keskeisenä haasteena on saada jälleenrakennussuunnitelman toimeenpano liikkeelle. Jälleenrakennussuunnitelma ohjaa öljytuloja yksityissektorin työpaikkojen, infrastruktuurin sekä kansalaisten peruspalvelujen luomiseen. Irak tarvitsee laaja-alaista ja

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

pitkäjänteistä tukea yhteiskunnan vakauttamiseksi ja jälleenrakennusprosessin toimeenpanemiseksi.

Maan sisäisen vakauden kannalta keskeistä on turvallisuussektorin uudistaminen. Turvallisuussektorin reformissa keskiössä on tuoda eri aseelliset ryhmittymät koordinoitusti Irakin keskushallinnon alaisiin turvallisuusjoukkoihin. Näihin ryhmittymiin kuuluu erityisesti keskushallintoon kuulumattomat puolisotilaalliset joukot, PMF (*Popular Mobilization Forces*) sekä Irakin hallituksen kontrollin ulkopuolella olevia yksittäisiä shiiamilitiaryhmiä (*Shia Militia Group, SMG*). Kansainvälistä tukea tarvitaan edelleen erityisesti Irakin turvallisuusjoukkojen tukemiseksi, maan turvallisuussektorin kehittämiseksi ja turvallisuustilanteen vakauttamiseksi.

Yhdysvaltojen ja Iran-mielisten shiiamilitioiden vuoden 2020 alussa tapahtuneiden yhteenottojen seurauksena Irakin parlamentti hyväksyi tammikuussa 2020 päätöslauselman, jossa vaadittiin kansainvälisten joukkojen poistamista maasta. Irakin hallitus ei kuitenkaan tehnyt parlamentin päätöslauselman mukaisia päätöksiä. Kansainvälisten joukkojen läsnäolo on edelleen Irakissa sisäpoliittisesti hankala aihe. Irakin hallitus on kuitenkin toistuvasti todennut tarvitsevansa kansainvälisten joukkojen ja asiantuntijoiden tukea niin Isisin vastaiseen taisteluun kuin oman turvallisuussektorinsa kouluttamiseen, neuvonantoon ja uudistamiseen. Irakin hallitus on myös vakuuttanut takaavansa kansainvälisten joukkojen turvallisuuden. Sisäpoliittisten ristiriitojen vuoksi on erityisen tärkeää, että kansainväliset tukitoimet sovitetaan selkeästi yhteen Irakin hallituksen määrittelemien uudistustarpeiden kanssa.

Yhdysvallat pyrkii vähentämään sotilaallista läsnäoloaan Lähi-idässä ja Irakissa. Yhdysvallat on vähentänyt joukkojensa määrää Irakissa vähitellen noin 2500 sotilaaseen ja ilmoittanut osana Irakin kanssa käymäänsä strategista vuoropuhelua, ettei se 31.12.2021 jälkeen enää osallistu taistelutoimiin Irakissa, vaan jatkaa Irakin tukemista Isisin vastaisessa toiminnassa koulutuksella, neuvonannolla ja tiedustelutiedon vaihdolla. Julkilausuttu tavoite kuvaa pitkälti jo vallitsevaa tilannetta, sillä Yhdysvallat on viime aikoina keskittynyt Irakin joukkojen kouluttamiseen.

Turvallisuustilanne

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 Isisin hallussa ei enää ole maa-alueita, on sillä edelleen Irakissa kannattajia ja nukkuvia soluja. Yhdysvaltojen helmikuussa 2021 tekemän arvion mukaan Isisin taistelijoita olisi Irakin ja Syyrian alueella noin 8 000–16 000. Taistelijoiden määrä on laskenut useilla tuhansilla tammikuuhun 2020 verrattuna. Irakin turvallisuustilanne on kaiken kaikkiaan parantunut mutta se on edelleen hauras, vaihtelee paljon alueittain ja on altis nopeille muutoksille.

On myös huomattava, että Isis kykenee edelleen toteuttamaan terrori-iskuja Irakissa. Sen viime aikoina tekemien iskujen 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 eräät shiialaiset osastot ja niistä irrottautuneet osat tekevät iskuja, jotka kohdistuvat koalitioon, sen logistisiin kuljetuksiin sekä diplomaatteihin. Ensisijaisina kohteina ovat Yhdysvallat ja Yhdysvaltain joukot.

Irakin autonomisella kurdialueella turvallisuustilanne on muuta maata parempi, joskin Turkki on jatkanut Kurdistanin työväenpuolue PKK:n vastaisia iskuja Pohjois-Irakissa. Irakin perustuslain mukaisesti Irakin Kurdistanin aluehallinnon (KRG) keskeisiin tehtäviin kuuluu turvallisuusjoukkojen hallinnointi autonomisella alueella, missä Irakin turvallisuusjoukoilla (ISF) ei ole valtuuksia operoida. Irakin autonomisen kurdialueen Peshmerga-turvallisuusjoukot vastaavat poliisivoimien kanssa alueen turvallisuudesta. 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 on korostanut kansainvälisen yhteisön tuen tarvetta kiistelyjen alueiden aseman ratkaisemiseksi.

Irakin keskushallinto ja KRG ovat sopineet Ninawan provinssissa sijaitsevan Sinjarin alueen hallinnasta. Tarkoituksena on luovuttaa alueen turvallisuushallinto Irakin liittovaltion poliisille mm. alueella olevilta Irakin turvallisuusjoukoilta ja keskushallintoon kuulumattomalta puolisosilaaliselta PMF:ltä. Päätöstä ovat kritisoineet erityisesti päätöksenteon ulkopuolelle jätetyt jesidit, jotka kärsivät pahoin Isisin sotarikoksista.

Suomen kokonaisvaltaisen lähestymistavan toimeenpano

Irak on Euroopan ja EU:n lähinaapurustoa. Irakin vakaudella on suoria vaikutuksia sekä Persianlahden alueen, että Euroopan ja Suomen turvallisuuteen. Suomi pitää tärkeänä kokonaisvaltaista osallistumista Irakin vakauttamista tukeviin toimiin. Suomi tukee Irakin vakauttamista mm. kehitysyhteistyöllä, rahoittamalla humanitaarista miinatoimintaa ja osallistumalla sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan.

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 kykenee 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 suhteet. Suomen ja Irakin välillä on voimassa useita valtiosopimuksia, mm. kulttuurin ja taloudellisen yhteistyön alalla.

Irak on ollut aiempina vuosikymmeninä merkittävä vientimaa Suomelle. Kauppasuhteiden elpyminen edellyttää kuitenkin maan merkittävää vakautumista ja Maailman valuuttarahaston jälleenrakennussuunnitelman toimeenpanon käynnistymistä. Jälleenrakennussuunnitelman mukaan Irakin öljytulot suunnattaisiin yhteiskunnan ja talouden perusinfrastruktuurin kehittämiseen, kuten sähköntuotantoon, televerkkoihin ja vesijärjestelmiin, terveydenhuoltoon ja koulutukseen sekä yksityissektorin osuuden kasvattamiseen maan taloudessa. Irakin vaalien jälkeen uuden hallituksen sitoutuminen ja toimintakyky jälleenrakennussuunnitelman toimeenpanossa on merkittävin kauppasuhteiden kehittämistä määräävä tekijä.

Suomi tukee Irakin turvallisuussektorin kehittämistä osallistumalla EU:n EUAM Iraq (*European Union Advisory Mission Iraq*) –siviilikriisinhallintaoperaatioon, joka käynnistettiin syksyllä 2017. Operaation yleisenä tehtävänä on tukea Irakin kansallisen turvallisuusstrategian ja turvallisuusalan uudistuksen toimeenpanoa. Tätä toteutetaan antamalla strategisen tason neuvonantoa turvallisuussektorin uudistuksen toimeenpanosta vastaaville Irakin sisäministeriölle ja kansallisen turvallisuusneuvonantajan toimistolle. Lisäksi EUAM Iraq tukee toimia terrorismin, väkivaltaisten ääriliikkeiden ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Viimeisen osalta keskitytään erityisesti rajaturvallisuuteen ja talousrikollisuuden torjumiseen, ml. korruptio ja rahanpesu. Suomi tuki vahvasti operaation perustamista ja se on tärkeä osa Suomen kokonaistukea Irakin vakauttamiselle.

Operaatiossa on tällä hetkellä viisi Suomen sekondeeraamaa asiantuntijaa ja operaation varapäällikkö on suomalainen. Operaation mandaatti on voimassa 30.4.2022 saakka.

Suomi tukee Isisiltä vapautettujen alueiden vakauttamistoimia YK:n kehitysohjelma UNDP:n vakauttamisrahaston (*Fund For Stabilization*, FFS) kautta. Näihin tarpeisiin kuuluu infrastruktuurin kunnostamisen ohella mm. paikallishallinnon vahvistamista ja taloudellisen toiminnan elvyttämistä. Toiminta luo mahdollisuuksia sille, että kotiseudultaan pois joutuneiden, joita on edelleen 1,2 miljoonaa, paluu kotiin voisi jatkua. Suomi rahoittaa myös humanitaarista miinatoimintaa ja YK:n väestörahaston työtä vammaisten nuorten aseman parantamiseksi. Vuodesta 2014 lähtien Suomen ODA-kelpoinen kehitys- ja humanitaarinen apu Irakille on ollut yhteensä n. 38 miljoonaa euroa. Tästä 11 miljoonaa euroa on kanavoitu vakauttamisrahaston kautta.

Irakin moninaiset ongelmat ovat heijastuneet Eurooppaan hakeutuvien turvapaikanhakijoiden määrään. Suomessa irakilaiset ovat suurin turvapaikanhakijaryhmä, joskin turvapaikanhakijoiden määrä on laskenut merkittävästi poikkeuksellisen vuoden 2015 jälkeen. Tällä hetkellä Suomen vastaanottojärjestelmässä on 1751 irakilaista (tilanne 27.9.2021), joista 831 odottaa turvapaikkapuhuttelua tai turvapaikkapäätöstä, 110 päätöksen tiedoksiannon jälkeisiä toimia, 709 valituksen käsittelyä ja 101 maasta poistamista, vapaaehtoista paluuta tai kuntaan siirtymistä. Vuonna 2020 Maahanmuuttovirasto teki 1820 päätöstä irakilaisen henkilön turvapaikkahakemukseen myöntäen 683 irakilaiselle hakijalle kansainvälistä suojelua ja 98 hakijalle muun oleskeluluvan. Loput päätöksistä (1039) olivat joko kielteisiä tai hakemuksen käsittely raukesi.

Muuttoliikettä 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 vapaaehtoiseen paluuseen, jolloin palaajan onnistunutta paluuta tuetaan monin tavoin. Mitä laaja-alaisemmin Suomi on mukana tukemassa Irakin kehitystä, sitä paremmat ovat mahdollisuudet 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 vierastaistelijoiden osalta. 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 perheenjäsenien palauttamiseksi lähtömaihinsa. Irakissa ja Syyriassa on arviolta 10 000 pidätettyä taistelijaa. Heistä irakilaisia on noin 2 000–3 000, syyrialaisia noin 4 000–5 000 ja muunmaalaisia hieman alle 2 000. 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 ja niiden turvallisuuden ylläpitoon ovat rajalliset Yhdysvaltain joukkojen vetäytyessä maasta. Myös vangittuina tai leireillä olevien rikoksista epäiltyjen henkilöiden asianmukainen oikeudenkäynti tulisi pystyä varmistamaan. Eri vaihtoehtoista saattaa rikoksia tehneet vastuuseen teoistaan ja toteuttaa oikeudenkäynnit ei ole viime aikoina laajemmin keskusteltu kansainvälisissä yhteyksissä. Keskusteluissa on kuitenkin edelleen ollut esillä rikosepäilyjen käsittely ja mahdollinen tuomitseminen Irakin kansallisissa tuomioistuimissa, Koillis-Syyrian autonomiseksi julistautuneen hallinnon (The Autonomous Administration of North and East Syria, AANES) hallinnoiman alueen tuomioistuimissa tai alueelle lähteneiden lähtömaissa. Esillä on myös ollut kansainvälisen tuomioistuimen perustaminen.

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.

Suomen osallistuminen Irakin turvallisuussektorin tukeen sotilaallisen kriisinhallinnan keinoin; OIR-operaatio

OIR-operaation toimeenpano ja tavoitteet

Isisin vastaisen koalition toiminta 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. Varsinaista YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta OIR-operaatiolle ei kuitenkaan ole.

Kansainvälisessä Isisin vastaisessa koalitiossa on 83 jäsentä, ml. kaikki Pohjoismaat, kaikki EU-maat Maltaa lukuun ottamatta, Euroopan unioni ja järjestöistä Arabiliitto, Nato, Interpol ja Sahelin sekä Saharan alueiden valtioiden yhteisö CEN-SAD.

Koalition toiminta Isisiä vastaan Irakissa ja Syyriassa tapahtuu *Operation Inherent Resolve – operaation* (OIR) puitteissa. OIR-operaatioon osallistuu 36 maata. Operaation koulutus- ja neuvonantotoiminnalla kehitetään Irakin, ml. Irakin autonomisen kurdialueen, turvallisuusjoukkojen kykyä torjua Isis sekä tukea turvallisuuden ja vakauden palauttamista. Lisäksi operaation puitteissa toteutetaan neuvonantotoimintaa esikunnille ja joukoille niiden vastuualueilla. Operaation johtoesikunta on Bagdadissa ja selustaesikunta Kuwaitissa.

OIR-operaation luonne ja voimankäyttö

OIR-operaatio toteutetaan Irakin hallituksen pyynnöstä. Operaatio on jaettu neljään eri vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa tavoitteina olivat Isisin etenemisen pysäyttäminen ja järjestön heikentäminen. Toisen vaiheen tavoitteina olivat järjestön hajottaminen ja Irakin turvallisuusjoukkojen suorituskykyjen kehittäminen, sekä Irakin turvallisuusjoukkojen ja hallinnon kapasiteetin sekä suorituskykyjen vahvistaminen. Kolmannen vaiheen tavoitteina olivat Isisin tuhoaminen sekä Irakin ja Syyrian turvallisuustilanteen vakauttaminen. Käynnissä olevassa neljännessä vaiheessa tavoitteena on turvallisuustilanteen vakauttaminen. Koalition ja OIR-operaation koulutustoiminta painottuu jatkossa nykyistä enemmän erilaisten asiantuntijoiden ja johtoportaiden kouluttamiseen, mutta myös neuvonantoa ja joukkojen esikuntien ja joukkojen

koulutusta jatkettaneen toistaiseksi. Kesällä 2021 saatujen arvioiden mukaan OIR-operaation neljännen vaiheen arvioidaan kestävän 12-24 kuukautta. Operaation supistamista ja mahdollista jatkotoimintaa koskevat linjaukset tehtäneen myös tänä aikana. Yhdysvallat on lokakuussa 2021 toivonut, että operaatioon osallistuvat maat jatkaisivat siinä nykyisellä panoksellaan ainakin noin 12 kuukauden ajan.

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. Kansallisesti voimakeinojen käytöstä säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 27 §:ssä. Suomi on antanut kansalliset voimankäyttöohjeet operaatioissa palveleville sotilaille. Suomen joukkojen osalta mahdollinen voimankäyttö perustuu kansainvälisen oikeuden tunnustamaan yksilön itsepuolustus-oikeuteen. Kansallisesti yksilön itsepuolustus-oikeus perustuu rikoslaissa (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.

Suomen osallistuminen OIR-operaatioon

Syyskuussa 2014 käynnistettiin kansainvälinen yhteistyö Isisin vastaisen toiminnan koordinoimiseksi ja tehostamiseksi. Kansainvälisen yhteenliittymän osana ryhdyttiin Yhdysvaltain aloitteesta vuoden 2014 jälkipuoliskolla kokoamaan maaryhmää, joka osallistuisi Irakin armeijan ja turvallisuusjoukkojen koulutukseen tavoitteenaan vahvistaa Irakin kykyä toimia Isisiä vastaan ja palauttaa laillisen valtiovallan kontrolli sekä tukea alueellisen turvallisuuden ja vakauden palauttamisessa. Koulutustukea suunnattiin myös Irakin autonomisen kurdialueen turvallisuusjoukoille, peshmerga-joukoille. Eduskunnalle vuonna 2014 annetussa valtioneuvoston selonteossa (VNS 10/201vp) todetaan, että ISIL on vakava uhka paitsi alueella, myös laajemmin koko kansainväliselle yhteisölle, ja että Suomesta on lähtenyt henkilöitä Syyriaan tai Irakiin, jotka kannattavat Isisiä tai taistelevat Isisin riveissä ja että tähän arvioidaan liittyvän turvallisuusuhkia. Osallistumalla Isisin vastaiseen yhteistyöhön turvallisuussektorin koulutustoiminnalla Suomi voi osaltaan vähentää näitä turvallisuusuhkia.

Suomi on osallistunut OIR-operaatioon vuodesta 2015 lähtien. Tasavallan presidentti päätti 20.3.2015 valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, että Suomi osallistuu Irakin turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön enintään 50 sotilaalla enintään 12 kuukauden määräajaksi. 29.4.2016 tehdyn päätöksen myötä osallistuminen kaksinkertaistui noin sataan sotilaaseen, kattaen sekä koulutus- että neuvonantotoiminnan 31.8.2017 asti. Osallistumisen 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 vuoden 2018 loppuun asti. Tämän jälkeen 21.9.2018 tehdyllä päätöksellä osallistumista jatkettiin noin 80 sotilaalla vuoden 2019 loppuun asti, 29.11.2019 tehdyllä päätöksellä noin 80 sotilaalla vuoden 2020 loppuun saakka sekä 17.12.2020 tehdyllä päätöksellä vuoden 2021 loppuun saakka. Suomen osallistuminen on kattanut 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.

Suomalaiset ovat kouluttaneet vuoden 2020 loppuun mennessä yli 5000 Irakin Kurdistanin turvallisuusjoukkojen (KSF) ja Irakin turvallisuusjoukkojen (ISF) sotilasta. Koulutuksen painopisteinä olivat joukkojen toiminta yksiköinä ja lääkintätaidot. Koulutuksesta siirryttiin vuoden 2020 aikana neuvonantotoimintaan. Muutosta hidasti voimakkaasti covid-19-pandemia. Neuvonantotoimintaa on haasteellisista olosuhteista huolimatta kuitenkin kyetty toteuttamaan täysipainoisesti loppukesästä 2021 alkaen.

Neuvonantotoiminnassa on painopisteenä ollut Irakin autonomisella kurdialueella toimivien Kurdistanin turvallisuusjoukkojen esikuntien henkilöstön neuvonanto ja koulutus aselaji- ja toimialatehtäviin. Neuvonantotoiminnalla tuetaan etenkin KSF-joukkojen koordinaatiota sekä KSF- ja ISF-joukkojen yhteistoimintaa ja koordinaatiota. Näiden joukkojen yhteistoiminta ja koordinaatio ovat keskeinen tekijä Isisin vastaisessa sotilaallisessa toiminnassa ja koko alueen vakauden kehittämisessä. Suomalainen suojausjoukkue on keskittynyt neuvonantajien toiminnan suojaamiseen. Suojausjoukon toiminta on mahdollistanut onnistuneen neuvonantotoiminnan nopeastikin muuttuvissa tilanteissa ja joukon toiminnasta on saatu hyvää palautetta operaation korkeinta johtoa myöten. Neuvonantajien suojaustehtävän lisäksi joukkue osallistuu Erbilin tukikohdan suojaamiseen.

Tarkoituksena on, että Suomi jatkaisi osallistumista OIR-operaatioon noin 75 sotilaalla 1.1.2022 alkaen 31.12.2022 asti. Osallistuminen pitäisi sisällään koulutus- ja neuvonantotoiminnan Irakissa, mukaan lukien operatiivisen neuvonannon, sekä tarvittavan omasuojan ja osallistumisen tarpeellisiin esikuntatehtäviin. Tavoitteena on vahvistaa Irakin, ml. Irakin autonomisen kurdialueen turvallisuusjoukkojen omaa kykyä torjua Isis, palauttaa laillisen valtiovallan kontrolli sekä tukea alueellisen turvallisuuden ja vakauden palauttamista. Suomalaisjoukko tukeutuu toistaiseksi Erbilin tukikohtaan. Operaation vahvuuteen sisältyy hallinto- ja tukitehtäviä hoitava kansallinen tukielementti, jonka koko on noin 20 henkeä. Sama kansallinen tukielementti palvelee myös Naton NMI-operaatioissa toimivia suomalaisia.

Irakin keskushallinnon alaisiin turvallisuusjoukkoihin kuulumattomat puolisotilaalliset PMF-joukot rajataan edelleen suomalaisten antaman koulutus-, neuvonanto- ja avustustoiminnan ulkopuolelle, koska pidetään mahdollisena, että PMF-joukot voivat pitää sisällään ns. radikaaleja shiiamilitariyhtymiä. 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.

Suomen osallistuminen Irakin turvallisuussektorin tukeen sotilaallisen kriisinhallinnan keinoin; NMI-operaatio

Naton koulutusoperaatio Irakissa (*NATO Mission Iraq, NMI*) aloitti toimintansa Irakissa syksyllä 2018. Operaation tavoitteena on ollut tukea Irakin sotilaskoulutusjärjestelmän kehittämistä ja turvallisuussektorin uudistamista, jotta Irak kykenisi luomaan kestävät kansallisen turvallisuuden rakenteet maan vakauden ylläpitämiseksi. Operaation kolme keskeistä tehtävää ovat olleet sotilaskouluttajien kouluttaminen, Irakin turvallisuussektorin reformin tukeminen ja tuki improvisoitujen räjähteiden torjunnalle. NMI:n perustamisen yhteydessä operaation kooksi määriteltiin enintään 580 sotilasta. Ensimmäisinä toimintavuosinaan operaation koko on jäänyt tätä pienemmäksi.

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 on vuoden 2018 joulukuusta alkaen osallistunut NMI-operaatioon yhdellä sotilaalla ja pyrkinyt syksyn 2021 aikana nostamaan osallistumistasonsa osallistumispäätöksen mahdollistamaan viiteen sotilaaseen. Suomelle on annettu operaatiosta vahvuuteen viiteen sotilaaseen laajentavat lisäpaikat, mutta operaatio ei ole vielä aktivoinut kaikkia Suomelle annettuja tehtäviä. Naton kumppanimaista operaatioon osallistuvat myös Ruotsi ja Australia.

NMI-operaation laajentaminen

Keskustelu NMI –operaation laajentamisesta alkoi Natossa vuonna 2020 Irakin pyydettyä Natolta vahvempaa panosta koulutustoimintaan. Irakin pyynnön taustalla vaikuttivat yhtäältä Irakin puolustussektorilla identifioidut koulutustarpeet, joihin vastattaisiin parhaiten NMI:n tarjoaman koulutustoiminnan kautta, ja toisaalta OIR-operaation julkikuva Irakissa: Naton johtama NMI näyttäytyy Irakissa Yhdysvaltain johtamaa OIR-operaatiota hyväksyttävämpänä toimijana. Etenkin Irakin shiia-kapinalliset ovat vaatineet nimenomaan Yhdysvaltain joukkojen lähtemistä Irakista.

Periaatepäätös Naton roolin vahvistamiseksi Irakissa tehtiin Naton puolustusministerikokouksessa maaliskuussa 2020. Lopullinen päätös NMI-operaation laajentamisesta tehtiin Naton helmikuun 2021 puolustusministerikokouksessa. Nato on valmistellut NMI:n laajentamista läheisessä yhteistyössä OIR:n ja irakilaisviranomaisten kanssa. Suunnittelun lähtökohtana on ollut Irakin koulutustarpeiden identifiointi ja päällekkäisyyksien välttäminen NMI:n ja OIR:n toiminnoissa. Aikataulullisesti tavoitteena on ollut, että NMI:n laajentaminen alkaisi asteittain samanaikaisesti, kun OIR –operaatio supistuu ja karsii tehtäviään. Irakin lokakuun 2021 parlamenttivaalien edellä siirtymävaihe on edennyt hitaasti.

Laajennetun NMI:n tavoitteena säilyy Irakin turvallisuusinstituutioiden ja –viranomaisten kouluttaminen ja tukeminen tasolle, jolla Irak kykenee itsenäisesti toimimaan terrorismin ehkäisemiseksi ja maan vakauttamiseksi. NMI:n toiminta painottuu puolustus- ja turvallisuussektorille annettavaan strategisen tason neuvonantoon, koulutukseen ja kapasiteetin vahvistamiseen. Neuvonanto- ja koulutustoimintaa jatketaan myös Irakin sotilaskoulujen ja turvallisuusjoukkojen osalta, ja sitä voidaan Irakin tarpeiden mukaisesti laajentaa myös Irakin muihin valtionhallinnon turvallisuudesta vastaaviin ministeriöihin ja viranomaisiin, kuten sisäministeriöön. NMI on toistaiseksi toiminut suur-Bagdadin alueella, mutta laajennetun NMI:n päivitetty operaatiosuunnitelma mahdollistaa operaation toiminnan tarvittaessa koko Irakin alueella.

Päivitetty operaatiosuunnitelma mahdollistaa operaation asteittaisen laajentamisen enimmillään 4350 sotilaaseen. Laajennettu NMI tulee olemaan aikaisempaa itsenäisempi ja omavaraisempi tukitoimintojen suhteen, mikä osaltaan kasvattaa operaation kokoa.

Operaation tehtävät täydentävät muiden kansainvälisten toimijoiden tukitoimia Irakissa. NMI:n laajennetun operaatiosuunnitelman viittaukset yhteistyöhön sisäministeriön kanssa edellyttävät tiivistä koordinaatiota erityisesti EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio EUAM Iraqin kanssa.

Laajennetun NMI:n piirissä tulee olemaan myös siviilitehtäviä, jotka täydentävät NMI:n koulutustarjontaa. Lisäksi NMI:n piirissä hyödynnetään Naton ja Irakin välillä jo olemassa olevaa puolustussektorin kehittämiseen tähtäävää *Defence and Related Capacity Building* (DCB) – hankeyhteistyötä ja sen rakenteita.

NMI:n laajentumisen aikataulu ja Suomen osallistuminen

NMI:n laajentuminen on ollut tarkoitus toteuttaa rinnakkaisena prosessina OIR-operaation asteittaisen supistamisen kanssa. Käytännön tasolla Nato on valmistautunut NMI-operaation laajentamiseen jo talvesta 2020-2021 alkaen tiedustellen operaatioon osallistuvilta mailta kiinnostusta vahvistaa osallistumistaan. Joukkojenmuodostusta on pyritty tekemään joustavasti ja etupainoisesti, jotta NMI-operaation laajentumisvalmistelut olisivat valmiina, kun OIR-operaation supistaminen alkaa.

Myös Suomi valmistautuu siirtämään sotilaallisen kriisinhallinnan osallistumisensa painopistettä OIR-operaatiosta NMI-operaatioon.

Operaatioiden turvallisuustilanne ja riskiarvio

Irakin yleistilanne jatkuu epävakana ja mahdollisesti heikkenee. Irakin autonomisen kurdialueen turvallisuustilanne on muuta maata parempi. Isis muodostaa uhkan koko Irakin alueella, mukaan lukien Irakin autonominen kurdialue. Isisin uhka on korkeimmillaan Kirkukin, Diyalan, Salah-Al Dinin ja Bagdadin sekä KCL- linjan alueilla.

Merkittävin ja ensisijainen uhka koalitiolle on muodostunut Iranin tukemien laittomien shia-militoiden suorittamista iskuista koalition ja Irakin asevoimien tukikohtia vastaan. Koalition tukikohtiin on toteutettu iskuja kuukausittain. Shia-militiat pyrkivät iskemään joko raketein, lennokein tai näiden yhdistelmällä koalition käyttämiin tukikohtiin Irakin alueella. Onnistuneen iskun saaman näkyvyyden johdosta lennokka-iskujen on arvioitu olevan eräs todennäköisimmistä vaikuttamiskeinoista koalitiota vastaan tulevaisuudessa. Toteutettujen iskujen ohella koalition joukot ja Irakin turvallisuusviranomaiset ovat estäneet useita iskuja. Koalition huoltokuljetuksia vastaan on tehty iskuja improvisoiduilla räjähteillä (*Improvised Explosive Devise*, IED). IED- iskut ovat keskittyneet Bagdadin etelä- ja länsipuoleiselle kansainväliselle tiestölle. Iskujen lisäksi suoran aseellisen hyökkäyksen uhka on olemassa.

Bagdadin alueella turvallisuustilanne tulee todennäköisesti jatkumaan jännitteisenä. Mahdolliset haasteet hallituksen muodostamisessa voivat kiristää ilmapiiriä. Mikäli tilanne kärjistyy, on todennäköistä, että mielenosoitukset eskaloituvat jälleen väkivaltaisiksi ja pääministerin hallinnon ulottumattomissa olevat militiat jatkavat väkivaltaa mielenosoittajia kohtaan. Isis pyrkii todennäköisesti toteuttamaan korkean profiilin terrori-iskuja Bagdadissa. Todennäköisin uhka on shia-militioiden lennokka- tai raketti-isku tukikohtiin.

Toimintaympäristössä on otettava huomioon Irakin alueen miinavaara. Irak on useiden sotien ja konfliktien seurauksena edelleen yksi maailman miinoitetuimmista alueista. Miinauhka korostuu erityisesti liikuttaessa Iranin ja Kurdistanin raja-alueella sekä Isisin hallussa olleiden suurempien kaupunkien reuna-alueilla.

Koronaepidemian muodostama terveysturvallisuushka jatkuu. Irakin covid-19 -tilanne on pysynyt huonona koko maassa, eikä tilanteelle ole nähtävissä nopeaa ratkaisua. Korkeista tartuntaluvuista huolimatta toiminta kaikissa tukikohdissa on jatkunut ja tartuntaryppäät on pystytty hallitsemaan.

Osallistumisen kustannukset

Vuoden 2022 osalta kustannukset osallistumisesta OIR-operaatioon olisivat UM:n pääluokassa (mom. 24.10.20) noin 8,4 miljoonaa euroa sisältäen rotaatiokoulutuksen kustannukset, jotka katetaan momentin 24.10.20 käyttösuunnitelman kohdasta ”yhteiset menot” ja PLM:n pääluokassa (mom. 27.30.20) noin 7,3 miljoonaa euroa. Osallistumisen jatkaminen voidaan toteuttaa valtioneuvoston julkisen talouden vuosien 2022-2025 suunnitelman mukaisesti. Vuoden 2022 osalta kustannukset on sisällytetty vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja sen täydennykseen.

Suomen osallistumisen jatkaminen OIR-operaatiossa

Tarkoituksena on, että Suomi jatkaisi osallistumista OIR- operaatioon 1.1.2022 alkaen noin 75 sotilaalla 31.12.2022 saakka. Osallistuminen pitäisi sisällään koulutus- ja neuvontatoiminnan Irakissa, mukaan lukien operatiivisen neuvonannon, tarvittavan omasuojan sekä osallistumisen tarpeellisiin esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin. On mahdollista, että Suomen osallistuminen OIR-operaatioon jatkuisi täysimääräisenä vuoden 2022 loppuun asti. Tämän jälkeen OIR-operaation asteittaisen supistamisen odotetaan alkavan, millä olisi vaikutusta myös Suomen osallistumiseen.

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

Päätöksen Suomen osallistumisen jatkamisesta OIR-operaatiossa tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti.