

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa (Operation Inherent Resolve, OIR)

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa (Operation Inherent Resolve, OIR) (VNS 14/2022 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- puolustusvaliokunta PuVL 12/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Minna Laajava, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Riikka Eela, ulkoministeriö
- vastuuvirkamies Nelli Mikkola, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Mikko Lehto, puolustusministeriö
- osastoesiupseeri, majuri Janne Lehtonen, Pääesikunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaisen selonteon (VNS 14/2022 vp) Suomen osallistumisen jatkamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa. Suomi valmistautuu jatkamaan osallistumista Operation Inherent Resolve (OIR) -operaatiossa noin 75 sotilaalla 1.1.2023 alkaen 31.12.2024 asti. Osallistuminen pitää sisällään koulutus- ja neuvontatoiminnan Irakissa mukaan lukien operatiivisen neuvonannon, tarvittavan omasuojan sekä osallistumisen tarpeellisiin esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin.

Valiokunnan mietintö UaVM 13/2022 vp

(2) Suomi on osallistunut OIR-operaatioon vuodesta 2015 lähtien. Suomen osallistumista operaatioon ja tätä koskeneet jatkopäätökset on käsitelty eduskunnassa selontekomenettelyllä. Ulkoasiainvaliokunta pitää selontekomenettelyä edelleen perusteltuna ottaen huomioon, että kyseessä on korkean riskin operaatio ja ettei sillä ole selkeää YK-mandaattia.

(3) Valiokunta toteaa, että aiemmin jatkopäätökset OIR-operaatio-osallistumisen suhteen on tehty vuosi kerrallaan. Selonteon mukaan osallistumispäätöksen tekeminen kahdeksi vuodeksi helpottaisi merkittävästi operaation sotilaallista suunnittelua tilanteessa, jossa OIR-operaation joukkojenmuodostuskokouksissa on siirrytty kuuden kuukauden jaksosta 12 kuukauden jaksoon. Tätä taustaa vasten valiokunta pitää perusteltuna selonteon kahden vuoden aikajännettä.

Irakin tilanne ja Suomen avun kokonaisvaltaisuus

(4) Valtioneuvoston selonteko sisältää tiiviin kuvauksen Irakin tilanteesta. Irakin taloustilanne jatkuu hyvin heikkona, eikä syvälle meneviä talousreformia kyetä tekemään tilanteessa, jossa poliittinen järjestelmä on epävakaa ja jossa ulkoiset voimat kilpailevat vallasta Irakissa.

(5) Irakin turvallisuustilanne on edelleen hauras. Maan autonomisella kurdialueella tilanne on ollut muuta maata parempi. Maan sisäisen vakauden kannalta keskeistä on turvallisuussektorin uudistaminen.

(6) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansainvälisten joukkojen läsnäolo Irakissa on edelleen sisäpoliittisesti hankala aihe. Irakin hallitus on kuitenkin toistuvasti todennut tarvitsevänsä kansainvälisten joukkojen tukea niin Isisin vastaiseen taisteluun kuin oman turvallisuussektorinsa kouluttamiseen, neuvonantoon ja uudistamiseen. Valiokunta toteaa pitävänsä tärkeänä sitä, että kansainvälisten joukkojen läsnäolon edellytyksiä maassa seurataan tarkoin. Valiokunta korostaa myös, että kansainväliset tukitoimet tulee sovittaa selkeästi yhteen Irakin hallituksen määrittelemien tukitarpeiden kanssa.

(7) Isisin hallussa ei enää ole maa-alueita, mutta sillä on edelleen Irakissa kannattajia. YK:n pääsihteerin turvallisuusneuvostolle kesällä 2022 antaman, Isisin aiheuttamaa uhkaa koskevan raportin mukaan Isisin taistelijoita olisi kaiken kaikkiaan Irakin ja Syyrian alueella noin 6 000 — 10 000, joista suurin osa on joko irakilaisia tai syyrialaisia.

(8) Valiokunta painottaa Isisiltä vapautettujen maa-alueiden vakauttamisen ja rankaisemattomuuden vastustamisen merkitystä kotiinpaluun onnistumisen ja yhteiskunnan vakauttamisen edellytyksenä. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomioita erityisesti jesidien asemaan, jotka kärsivät pahoin Isisin sotarikoksista.

(9) Valtioneuvoston selonteko sisältää katsauksen Suomen kokonaisvaltaiseen tukeen Irakille. Suomi tukee Irakin vakauttamista mm. kehitysyhteistyöllä, rahoittamalla humanitaarista miina-toimintaa ja osallistumalla sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan. Saadun selvityksen perusteella kokonaisvaltainen tuki maan vakauttamisen tukemiseksi on perusteltua. Valiokunta muistuttaa kuitenkin aiemmasta kannastaan (UaVM 8/2021 vp), jossa painotettiin sitä, että kansainvälisen yhteisön mittavakin tuki Irakille jää tehottomaksi, ellei Irak itse ota omistajuutta ja vastuuta maan kehittämisessä tavalla, jossa kaikki yhteiskuntaryhmät otetaan tasapuolisesti huomioon. Valio-

Valiokunnan mietintö UaVM 13/2022 vp

kunta painottaa lisäksi, että Suomen kokonaisvaltaisesta tuesta tulisi tehdä vaikuttavuusarvio ja koko operaation kokonaisvaltaisuutta tulisi tarkastella viitaten myös kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksiin.

(10) Suomen Bagdadin-suurlähetystö avattiin syksyllä 2019 lähes 29 vuoden tauon jälkeen. Selonteossa arvioidaan diplomaattisen läsnäolon parantavan edellytyksiä vahvistaa ja kehittää maiden välisiä suhteita. Tässä yhteydessä valiokunta muistuttaa aiemmasta kannastaan (UaVM 6/2020 vp, UaVM 8/2021 vp), että Suomen tulee hyödyntää diplomaattista läsnäoloaan Irakissa ja määrätietoisesti pyrkiä aikaansaamaan Irakin kanssa paluu- ja palautusyhteistyötä helpottavat järjestelyt kielteisen lainvoimaisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta. Selonteosta ilmenee, ettei tässä asiassa ole edistytty.

OIR-operaatio, NMI-operaatio, Suomen osallistuminen

(11) Isisin vastaisen koalition toiminta tukeutuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2170 (2014), jossa korostetaan YK:n jäsenmaiden aktiivisen yhteistyön välttämättömyyttä Isisin torjumiseksi. Koalition sotilaallinen toiminta Isisiä vastaan Irakissa ja Syyriassa tapahtuu Operation Inherent Resolve -operaation (OIR) puitteissa. Operaation koulutus- ja neuvonantotoiminnalla kehitetään Irakin, ml. Irakin autonomisen kurdialueen, turvallisuusjoukkojen kykyä torjua Isis sekä tuetaan turvallisuuden ja vakauden palauttamista. OIR-operaatioon osallistuu 36 maata.

(12) Suomi on osallistunut OIR-operaatioon vuodesta 2015 lähtien. Suomalaiset ovat kouluttaneet yli 5 000 Irakin Kurdistanin turvallisuusjoukkojen (KSF) ja Irakin turvallisuusjoukkojen (ISF) sotilasta. Viime vuosina suomalaisten joukkojen tehtävät ovat painottuneet koulutusta enemmän neuvonantoon ja toiminnan suojaamiseen. Neuvonantotoiminnalla tuetaan etenkin KSF-joukkojen koordinaatiota sekä KSF- ja ISF-joukkojen yhteistoimintaa ja koordinaatiota. Selonteosta ilmenee, että suomalaisten toiminnasta on saatu hyvää palautetta operaation korkeinta johtoa myöten.

(13) Tarkoituksena on, että Suomi jatkaisi nyt tehtävällä päätöksellä osallistumista OIR-operaatioon noin 75 sotilaalla 1.1.2023 alkaen 31.12.2024 asti. Osallistuminen pitäisi jatkossakin sisältää koulutus- ja neuvonantotoiminnan Irakissa, mukaan lukien operatiivisen neuvonannon, sekä tarvittavan omasuojan ja osallistumisen tarpeellisiin esikuntatehtäviin. Puolisotilaalliset PMF-joukot, jotka eivät kuulu Irakin keskushallinnon alaisiin turvallisuusjoukkoihin, rajataan edelleen suomalaisten antaman koulutus-, neuvonanto- ja avustustoiminnan ulkopuolelle, sillä PMF-joukot voivat pitää sisällään ns. radikaaleja shiimilitiaryhmiä. Valiokunta pitää tätä rajausta tärkeänä.

(14) Selonteossa todetaan, että OIR-osallistumisella tuetaan Irakin vakauttamista sekä kansainvälisen terrorismin, ml. Isisin, vastaista toimintaa. Samalla edistetään yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa. Toisaalta osallistuminen kehittää myös kansallisen puolustuksen suorituskykyä.

(15) Naton koulutusoperaatio Irakissa (NATO Mission Iraq, NMI) aloitti toimintansa Irakissa syksyllä 2018. Sen laajentaminen ja vastaavasti OIR:n asteittainen supistaminen eivät ole edenneet suunnitellusti, eikä lähiaikoina tässä ole odotettavissa muutoksia, vaan NMI säilyy pienenä, Bagdadiin keskittyvänä operaationa. Voimassa olevan osallistumispäätöksen mukaisesti Suomi

Valiokunnan mietintö UaVM 13/2022 vp

osallistuu NMI-operaatioon enintään viidellä sotilalla. Lisäksi Suomi lähetti NMI-operaatioon yhden siviiliasiantuntijan tänä vuonna.

(16) Niin OIR- kuin NMI-operaationkin turvallisuustilanne ja riskiarvio jatkuu jännitteisenä. Saadun selvityksen mukaan Isis pyrkii todennäköisesti toteuttamaan korkean profiilin terrori-iskuja Bagdadissa. Toisen keskeisen uhkan muodostavat mahdollisena pidetyt shia-militioiden lennokki- tai raketti-iskut tukikohtiin. Asiantuntija-arvioiden mukaan myös esimerkiksi räjähdys-iskut ajoneuvoja vastaan ovat mahdollisia liikuttaessa Isisin tukeutumisalueiden läheisyydessä.

(17) Operaatioon osallistuvilla joukoilla ei ole yhteisesti sovittuja voimankäyttösääntöjä, vaan osallistujamaat antavat joukoilleen omat voimankäyttösäännöt. Suomen joukkojen osalta mahdollinen voimankäyttö perustuu kansainvälisen oikeuden tunnustamaan yksilön itsepuolustusoi-keuteen. Selonteossa todetaan, että koulutuksessa sekä neuvonantotoiminnassa voi mahdollisesti syntyä tilanteita, jotka vaativat voimankäyttöä itsepuolustukseksi. Kansallisesti voimakeinojen käytöstä säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 27 §:ssä. Suomi on antanut kansalliset voimankäyttöohjeet operaatioissa palveleville sotilaille.

(18) Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan lausuntoon (PuVL 12/2022 vp), että suomalaisjoukkojen kohtaamat riskit Irakin koulutusoperaatioissa tulee minimoida. Puolustusvaliokunta toteaa, että riskejä pystytään minimoimaan sekä koulutusoperaatioissa omaksutulla toimintamallilla — koulutusta annetaan keskitetysti tukikohdissa — että varmistamalla suomalaisjoukoille paras saatavissa oleva henkilökohtainen suojavarustus. Henkilökohtaisen suojavarustuksen lisäksi joukkojen käytettävissä olevan kaluston tulee olla sellaista, että toiminta haastavassa toimintaympäristössä on mahdollista (tievarsipommien uhka jne.). Myös tukikohtien suojaaminen esimerkiksi ballististen ohjusten ja lennokki-iskujen uhalta on tärkeää. Valiokunta pitää hyvänä saamia tietoja siitä, että tukikohdassa joukoilla on oma ilmapuolustus. Puolustusvoimat on suorittanut OIR-operaatioissa joukkojen omasuojan takaamisesta hyvin. Kansainväliseen operaatioon osallistuminen auttaa Puolustusvoimia kehittämään suorituskykyjään eli vahvistamaan kansallista puolustusjärjestelmäämme.

Suomen osallistumisen kustannukset

(19) Vuoden 2023 osalta kustannukset osallistumisesta OIR-operaatioon olisivat ulkoministeriön pääluokassa noin 8,4 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokassa noin 7,3 miljoonaa euroa. Osallistumisen jatkaminen voidaan toteuttaa valtioneuvoston vuosien 2023 — 2026 julkisen talouden suunnitelmassa sotilaalliseen kriisinhallintaan osoitettujen määrärahojen puitteissa. Vuoden 2023 osalta kustannukset on sisällytetty vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja sen täydennykseen.

Valiokunnan johtopäätökset

1. Valiokunta pitää osallistumisen jatkamista OIR-operaatioissa perusteltuna. Irakin turvallisuustilanne on edelleen hauras ja tarve kansainväliselle tuelle on ilmeinen. Suomen on tärkeää olla mukana yhdessä keskeisten kumppanien, kuten muiden Pohjoismaiden, kanssa tukemassa Irakin vakauttamista.

Valiokunnan mietintö UaVM 13/2022 vp

2. Irakin turvallisuustilanne ja epävakaa poliittinen tilanne huomioiden valiokunta pitää operaation toimintaympäristön tilannekehitystä vaikeasti ennakoitavana ja mahdollisesti nopeasti muuttavana. Valiokunta korostaa operaation toimintaedellytysten jatkuvan seurannan merkitystä.
3. Saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää perusteltuna jatkopäätöksen tekemistä kahdeksi vuodeksi.
4. Valiokunta huomauttaa, että selonteko annettiin eduskunnalle liian kireällä aikataululla, vaikka operaatiossa jatkaminen on ollut pitkään valmistelussa. Myös puolustusvaliokunta kiinnitti tähän lausunnossaan huomiota (PuVL 12/2022 vp). Valiokunta pitää ehdottomana, että jatkossa kriisinhallintaa koskevien selontekojen käsittelyyn eduskunnassa varataan riittävästi aikaa.
5. Valiokunta esittää, että Suomen kokonaisvaltaisesta tuesta Irakille (ml. OIR-operaatio) sekä kansainvälisen yhteisön toiminnasta Irakissa tehdään vaikuttavuusarvio.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton valtioneuvoston selonteon VNS 14/2022 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa valtioneuvoston selonteon johdosta.

Valiokunnan mietintö UaVM 13/2022 vp

Helsingissä 9.12.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

tilapäinen puheenjohtaja Anu Vehviläinen kesk

jäsen Eva Biaudet r

jäsen Inka Hopsu vihr

jäsen Saara Hyrkkö vihr

jäsen Kimmo Kiljunen sd

jäsen Jouni Ovaska kesk

jäsen Jaana Pelkonen kok

jäsen Jussi Saramo vas

jäsen Mikko Savola kesk

jäsen Ville Tavio ps

jäsen Elina Valtonen kok

jäsen Anne-Mari Virolainen kok

varajäsen Toimi Kankaanniemi ps

varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Laurmaa