

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 9/2021 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- puolustusvaliokunta PuVL 10/2021 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Riikka Eela, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Minna Laajava, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Mikko Lehto, puolustusministeriö
- osastoesiupseeri, majuri Jarkko Pelkonen, Pääesikunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Aluksi

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaisen selonteon (VNS 9/2021 vp) Suomen osallistumisen jatkamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa Operation Inherent Resolve (OIR) -operaatiossa noin 75 sotilaalla 1.1. — 31.12.2022. Osallistuminen pitää sisällään koulutus- ja neuvonantotoiminnan Irakissa, mukaan lukien operatiivisen neuvonannon, tarvittavan omasuojan sekä osallistumisen tarpeellisiin esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin.

Asiakirjan mukaan eduskuntaa on kuultava selonteon muodossa, koska varsinaista YK:n valtuutusta koulutustehtävälle ei ole ja kokonaisarvio operaation luonteesta ja olosuhteista puoltaa se-

Valiokunnan mietintö UaVM 8/2021 vp

lonteon laatimista. Päätös operaatioon osallistumisesta sekä aiemmat päätökset Suomen osallistumisen jatkamisesta on myös käsitelty eduskunnassa selontekomenettelyllä (2014, 2016, 2017, 2018, 2019 ja 2020). Ulkoasiainvaliokunta pitää selontekomenettelyä edelleen perusteltuna ottaen huomioon, että kyseessä on korkean riskin operaatio ja ettei selkeää YK-mandaattia ole.

Irakin tilanteesta

Valtioneuvoston selontekoon sisältyy yleisarvio Irakin tilanteesta. Maan taloustilanne kuvataan erittäin heikoksi ja öljyyn perustuva talousrakenne yksipuoliseksi. Poliittisen tilanteen osalta selonteossa käydään läpi maassa lokakuussa 2021 pidettyjen ennenaikaisten parlamenttivaalien tulokset ja arvioidaan, että hallituksen muodostaminen tulee kestämään kuukausia. Alhaiseksi jääneen äänestysprosentin arvioidaan ennakoivan yleisen tyytymättömyyden jatkumista ja muodostettavan hallituksen heikkoa legitimitettä. Isisin menetettyä maa-alueensa Irakissa joulukuussa 2017 tuli maan sisäisten pakolaisten kotiinpaluun käynnistyminen ja jälleenrakentaminen mahdolliseksi. Arvioiden mukaan palanneita on noin 4,8 miljoonaa, mutta Irakissa on edelleen noin 1,2 miljoonaa sisäistä pakolaista. Isisiltä vapautettujen alueiden vakauttaminen on jatkossakin edellytys sille, että kotiseudulle palataan ja sinne jäädyään. Tähän liittyen ulkoasiainvaliokunta haluaa painottaa rankaisemattomuuden vastustamisen merkitystä kotiinpaluun onnistumisen ja yhteiskunnan vakauttamisen edellytyksenä. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomioita erityisesti jesidien asemaan, jotka kärsivät pahoin Isisin sotarikoksista.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan kansainvälisten joukkojen läsnäolo Irakissa on sisäpoliittisesti hankala aihe. Irakin hallitus on kuitenkin toistuvasti todennut tarvitsevansa kansainvälisten joukkojen tukea niin Isisin vastaiseen taisteluun kuin oman turvallisuussektorinsa kouluttamiseen, neuvonantoon ja uudistamiseen. Valiokunta toteaa pitävänsä erittäin tärkeänä sitä, että uuden hallituksen muodostamista ja sen mahdollisia vaikutuksia kansainvälisten joukkojen läsnäolon edellytyksiin maassa seurataan tarkoin. Valiokunta korostaa myös, että kansainväliset tukitoimet tulee sovittaa selkeästi yhteen Irakin hallituksen määrittelemien tukitarpeiden kanssa. Tämä on sisäpoliittiset ristiriidat huomioiden erityisen tärkeää.

Irakin turvallisuustilanne on hyvin hauras. Isisin hallussa ei enää ole maa-alueita, mutta sillä on tukijoita ja se kykenee edelleen toteuttamaan terrori-iskuja Irakissa. Selonteon mukaan Isisin viime aikoina tekemien iskujen painopiste on Bagdadin pohjoispuoliset alueet ja kohteena Irakin keskushallinnon ja toisaalta Irakin autonomisen kurdialueen viranomaiset, sotilaat sekä alueiden siviilit. OIR-joukkojen näkökulmasta merkittävin uhka on selonteon ja kuultujen asiantuntija-arvioiden mukaan Iranin tukemien laittomien shiiamilitioiden suorittamat iskut koalition ja Irakin asevoimien tukikohtia vastaan. Koalition tukikohtiin on toteutettu iskuja kuukausittain. Myös koalition huoltokuljetuksia vastaan on tehty iskuja. Selonteon mukaan näiden iskujen lisäksi suoran aseellisen hyökkäyksen uhka on olemassa. Toimintaympäristössä on lisäksi huomioitava Irakin alueen miinavaara.

Valiokunta käsitteli kuulemisissaan turvallisuustilannetta tarkoin, sillä Irakin vakaus vaikuttaa paitsi maan kokonaisvaltaisen vakauttamisen edellytyksiin myös laajemmin Persianlahden alueen sekä Euroopan, ml. Suomen, turvallisuuteen. Se on myös suomalaisen joukon turvallisten toimintaedellytysten kannalta elintärkeää.

Valiokunnan mietintö UaVM 8/2021 vp

OIR-operaation jatkonäkymä, Suomen osallistumisen jatkaminen

OIR-operaatio on Isisin vastaisen kansainvälisen koalition johtama operaatio. Operaatioon osallistuu 36 maata. Operaatio toteutetaan Irakin hallituksen pyynnöstä. Nyt on käynnissä operaation viimeinen eli neljäs vaihe, jonka päätavoitteena on turvallisuustilanteen vakauttaminen. Operaation koulutustoiminta painottuu asiantuntija- ja johtoporrastason koulutukseen. Lisäksi neuvonantotehtävät ja joukkojen esikuntien ja joukkojen koulutustehtävät jatkuvat. Operaation jatkonäkymistä selonteossa kirjataan, että nyt käynnissä oleva operaation neljäs vaihe kestää 12— 24 kuukautta ja että operaation supistamista ja mahdollista jatkotoimintaa koskevat linjaukset tehtäneiden myös tänä aikana. Yhdysvallat on lokakuussa 2021 esittänyt toiveen, että operaatioon osallistuvat maat jatkaisivat siinä nykyisellä panoksellaan ainakin noin 12 kuukauden ajan.

Suomen operaatio-osallistumisen tavoitteena on vahvistaa Irakin, ml. Irakin autonomisen kurdialueen turvallisuusjoukkojen omaa kykyä torjua Isis, palauttaa laillisen valtiovallan kontrolli sekä tukea alueellisen turvallisuuden ja vakauden palauttamista. Suomalaissotilaat toimivat pääosin kurdialueella Erbilissä. Selonteossa linjataan, että Irakin keskushallinnon alaisiin turvallisuusjoukkoihin kuulumattomat puolisolitaalliset PMF-joukot rajataan edelleen suomalaisten antaman koulutus-, neuvonanto- ja avustustoiminnan ulkopuolelle. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä rajausta perusteltuna, sillä PMF-joukot voivat saadun selvityksen mukaan pitää sisällään ns. radikaaleja shiamilitariaryhmiä.

Selonteosta käy ilmi, että suomalaisjoukot ovat kouluttaneet yli 5 000 Irakin Kurdistanin turvallisuusjoukkojen (KSF) ja Irakin turvallisuusjoukkojen (ISF) sotilasta. Koulutuksesta siirryttiin vuoden 2020 aikana pitkälti neuvonantotoimintaan. Suomalaiset ovat saaneet työstään hyvää palautetta.

Edellä selostettu Irakin heikko turvallisuustilanne muodostaa ulkoasiainvaliokunnan arvion mukaan merkittävän uhkan suomalaissotilaiden turvallisuudelle. Valiokunta korostaa puolustusvaliokunnan tavoin (PuVL 10/2021 vp) joukkojen omasuojan merkitystä sekä sellaisten toimintamallien omaksumista, jotka minimoivat turvallisuusriskit suomalaisjoukkoja kohtaan. Tammi-kuussa 2020 tapahtunut Iranin suorittama ohjusisku kansainvälisiä joukkoja vastaan korosti tätä asiaa entisestään. Lisäksi valiokunta korostaa kansainvälisten joukkojen ja Irakin välisen turvallisuusyhteistyön tärkeyttä, ja myös sen riittävyttä tulee jatkuvasti arvioida. Valiokunta yhtyy myös puolustusvaliokunnan arvioon, että kokonaisuutena Puolustusvoimat on onnistunut tähän mennessä Irakissa palvelevien joukkojen omasuojan takaamisessa hyvin.

Osallistumisen hyötyjä listataan selonteossa seuraavasti: OIR-osallistumisella Suomi tukee osaltaan kansainvälisen terrorismin, ml. Isisin, vastaista toimintaa. Samalla edistetään yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa. Koalition toiminnalla tuetaan Irakin kokonaisvaltaista vakauttamista ja samalla vaikutetaan muuttoliikkeen taustalla oleviin syihin. Osallistumisen todetaan kehittävän myös puolustuksen suorituskykyjä. Puolustusvaliokunnan lausunnossa (PuVL 10/2021 vp) todetaan, ettei selonteossa konkreettisesti kuitenkaan kuvata sitä, millaista hyötyä OIR-osallistumisella on Suomen puolustuksen kehittämiseksi.

Selonteon kirjausten ja asiantuntijakuulemisen perusteella ulkoasiainvaliokunta arvioi olevan ilmeistä, että OIR-operaatiota aletaan asteittain supistamaan. Operaation supistaminen on tarkoi-

Valiokunnan mietintö UaVM 8/2021 vp

tus tehdä niin, että samaan aikaan toteutetaan Naton Irakissa toimivan koulutusoperaation (NMI) laajentaminen. Selonteosta käy ilmi, että Irak on vuonna 2020 pyytänyt Natolta vahvempaa panosta koulutustoimintaan. Pyynnön taustalla ovat Irakin puolustussektorilla identifioidut koulutustarpeet ja toisaalta OIR-operaation julkikuva Irakissa: selonteon mukaan NMI nähdään Yhdysvaltain johtaman koalition OIR-operaatiota hyväksyttävämpänä toimijana. Nato teki päätökset operaation laajentamisesta helmikuussa 2021. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, NMI:n laajentaminen on ollut ennakoitua hitaampaa Irakin vaaleista sekä hallituksen muodostamisen hitauteista johtuen. Valiokunta korostaa, että NMI:n laajentaminen tulee tehdä läheisessä yhteistyössä OIR:n ja irakilaisviranomaisten kanssa ja OIR:n ja NMI:n toimintojen päällekkäisyyttä välttämällä.

Yhdysvallat on ilmoittanut tavoittelevansa sotilaallisen läsnäolonsa vähentämistä Lähi-idässä ja Irakissa. Yhdysvaltain joukkovahvuutta Irakissa on leikattu 2 500 sotilaaseen, ja se keskittyy pitkälti joukkojen kouluttamiseen. Saadun selvityksen mukaan Yhdysvallat vastaa monesta OIR-operaation kriittisestä suorituskyvystä, eivätkä toteutettavat joukkojen leikkaukset uhkaa tämän tehtävän toteuttamista.

Selonteon mukaan Suomi valmistautuu siirtämään sotilaallisen kriisinhallinnan osallistumisen painopistettä Irakissa OIR-operaatiosta NMI-operaatioon. Nato on jo tiedustellut NMI-operaatioon tällä hetkellä osallistuvilta mailta kiinnostusta vahvistaa osallistumistaan. Suomi osallistuu tällä hetkellä operaatioon kolmella sotilaalla. Ulkoasiainvaliokunta arvioi, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 4/2020 vp) kirjauksiin ja kansainvälisen kriisinhallinnan tarpeisiin nähden Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on tällä hetkellä hyvin alhaisella tasolla. Valiokunta toteaa myös puolustusvaliokunnan tavoin (PuVL 10/2021 vp), että Afganistanin RS-operaation päättymisen jälkeen Suomen sotilaallinen kriisinhallinta-osallistuminen Nato-johtoisiin operaatioihin on vähäistä: tällä hetkellä pienen NMI-osallistumisen ohella KFOR-operaatioissa on noin 20 sotilasta. Nämä näkökulmat huomioiden valiokunta pitää selonteon kirjausta NMI-osallistumisen vahvistamiseen liittyvistä suunnitelmista perusteltuna. Osallistuminen olisi myös olennainen lisä Naton kanssa tehtävään kumppanuusyhteistyöhön. Valiokunta lisää, että osallistumisen vahvistamisen suunnitelmiin tulee alusta lähtien sisällyttää exit-strategia eli se, mitkä ovat osallistumisen tavoitteet, joiden täyttämisen seurauksena osallistuminen voidaan päättää.

Suomen kokonaisvaltainen tuki Irakille

Ulkoasiainvaliokunta toteaa asiantuntijakuulemisissa selkeästi käyneen ilmi, että Irak tarvitsee laaja-alaista ja pitkäjänteistä tukea yhteiskunnan tukemiseksi, turvallisuustilanteen normalisointiseksi sekä jälleenrakennusprojektia varten. Valiokunta pitää arviota oikeana mutta lisää, että vaikka kansainvälisen tuen tarve Irakille on ilmeinen, tulee kansainvälisen yhteisön perätä myös Irakin omaa vastuuta. Kansainvälisen yhteisön mittavakin tuki Irakille jää tehottomaksi, ellei Irak itse ota suurinta roolia ja vastuuta maan kehittämisessä tavalla, jossa kaikki yhteiskuntaryhmät tasapuolisesti otetaan huomioon.

Selonteossa käydään läpi niitä keinoja, joilla Suomi tähän laaja-alaiseen työhön osallistuu. Suomen Bagdadin-suurlähetystö avattiin syksyllä 2019 lähes 29 vuoden tauon jälkeen. Selonteossa arvioidaan diplomaattisen läsnäolon parantavan edellytyksiä vahvistaa ja kehittää maiden välisiä

Valiokunnan mietintö UaVM 8/2021 vp

suhteita laaja-alaisesti. Ulkoasiainvaliokunta pitää päätöstä Suomen Bagdadin-suurlähetystön avaamisesta perusteltuna askeleena edistää Suomen ja Irakin välisiä suhteita kokonaisvaltaisesti. Valiokunta muistuttaa aiemmasta kannastaan (UaVM 4/2019 vp, UaVM 6/2020 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 edelleenkään edistytty.

OIR-operaatioon osallistumisen ohella Suomi osallistuu edellä kuvattuun Naton koulutusoperaatioon (Nato Mission Iraq, NMI) ja EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioon (European Union Advisory Mission in Iraq, EUAM). Suomi tukee Isisiltä vapautettujen alueiden vakauttamistoimia UNDP:n rahaston kautta sekä rahoittaa humanitaarista miinanraivausta ja YK:n väestörahaston työtä vammaisten nuorten aseman parantamiseksi. Suomi osallistuu myös esimerkiksi koalition vierastaistelijatyöryhmän työhön.

Ulkoasiainvaliokunta pitää Suomen kokonaisvaltaista osallistumista Irakin tukemiseen tärkeänä. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota koordinaatioon ja yhteistyöhön kansainvälisten operaatioiden ja muun avustustoiminnan välillä kokonaisvaltaisen toiminnan edistämiseksi ja johdonmukaisten vaikutusten aikaansaamiseksi. Myös Suomen eri tukimuotoja tulee tarkastella kokonaisuutena, ja koordinaatio eri tukimuotojen kesken tulee varmistaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös Suomen osallistumisen vaikuttavuutta arvioidaan tarkoin jatkossa.

Lopuksi

Ulkoasiainvaliokunta pitää Suomen osallistumisen jatkamista OIR-operaatiossa perusteltuna. Osallistumisen edellytyksiä tulee kuitenkin jatkuvasti arvioida ja nopeisiin muutoksiin toimintaympäristössä on syytä varautua. Suomen tulee myös osaltaan varmistaa, että siirtymä OIR-operaatiosta NMI-operaatioon toteutetaan saumattomasti.

Osallistumalla operaatioon Suomi osaltaan tukee kansainvälisen terrorismin, mukaan lukien Isisin, vastaista toimintaa. Osallistuminen on tärkeä osa Suomen kokonaisvaltaista tukea Irakin kehitykselle. Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on osa kansainvälistä vastuunkantoa ja yhteisen turvallisuuden rakentamista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon VNS 9/2021 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta.

Valiokunnan mietintö UaVM 8/2021 vp

Helsingissä 30.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mika Niikko ps
varapuheenjohtaja Erkki Tuomioja sd
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Jussi Saramo vas
jäsen Ville Tavio ps
jäsen Elina Valtonen kok
jäsen Matti Vanhanen kesk
jäsen Anne-Mari Virolainen kok
varajäsen Satu Hassi vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Laurmaa