Valiokunnan lausunto UaVL 10/2018 vp– UTP 18/2018 vp

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Selvitys Suomen osallistumisesta Naton koulutusoperaatioon Irakissa

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Selvitys Suomen osallistumisesta Naton koulutusoperaatioon Irakissa (UTP 18/2018 vp): Asia on saapunut eduskuntaan.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:
- puolustusvaliokunta PuVL 10/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- yksikönpäällikkö Kirsikka Lehto-Asikainen, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Sari Rautio, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puolustusministeriö
- KRIHA-vastuualueen johtaja, everstiluutnantti Harri Uusitalo, Pääesikunta
- projektipäällikkö Hussein al-Taee, Crisis Management Initiative

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisperustelut

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa 10.8.2018 linjattiin, että Suomi osallistuisi Naton perusteilla olevaan koulutusoperaatioon Irakissa (NMI) enintään viidellä sotilaalla ja että ensi vaiheessa ja viimeistään 1.1.2019 Suomi lähettäisi operaatioon yhden esikuntaupseerin.

Valiokunta toteaa antaneensa juuri mietinnön, joka koskee Suomen osallistumisen jatkamista ISIL:n vastaisen kansainvälisen koalition johtamassa OIR-operaatiossa Irakissa (UaVM 8/2018 vp). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan osallistuminen OIR- ja NMI-operaatioihin nivou-

tuu selkeästi toisiinsa sekä kansallisessa valmistelussa että toiminnallisesti operaatioalueella. Valiokunta yhtyy siksi puolustusvaliokunnan näkemykseen (PuVL 10/2018 vp) ja toteaa, että mikäli näihin operaatioihin haetaan jatkomandaattia, olisi molempien operaatioiden yhtäaikainen käsittely eduskunnassa jatkossa perusteltua.

Irakin tilanne ja Suomen osallistumisen kokonaisvaltaisuus

Valtioneuvoston selvitykseen sisältyy yleisarvio Irakin tämänhetkisestä tilanteesta. Valiokunta on käsitellyt Irakin tilannetta laajasti OIR-operaatiota koskevan selontekokäsittelyn yhteydessä (UaVM 8/2018 vp). Valiokunta toistaa arvionsa Irakin turvallisuustilanteen hauraudesta ja siitä, että on tarpeellista seurata maan tilanteen kehittymistä tarkoin. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan kansainvälisen yhteisön rooli Irakin vakauttamisessa on nyt taitekohdassa. Sotilaallisen kriisinhallinnan ohella korostuvat muut yhteiskunnan vakautta ja elinkelpoisuutta lisäävät tekijät. Valiokunta korostaa siksi, että Suomen tulee olla aktiivinen niin kahdenvälisesti kuin monenkeskisestikin sen varmistamiseksi, että Irakin yhteiskunnan vakautumista tuetaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Samalla tulee aktiivisesti perätä Irakin omaa vastuuta käyttää esimerkiksi ISIL:n vastaisesta taistelusta vapautuvia resursseja yhteiskunnan toiminnan perussedellytysten luomiseen ja kehittämiseen. Kansainvälisen yhteisön mittavakin tuki Irakille jää tehottomaksi, ellei Irak itse ota suurinta roolia ja vastuuta maan kehittämisessä tavalla, jossa kaikki yhteiskuntaryhmät tasapuolisesti otetaan huomioon.

Saadussa selvityksessä kuvataan asiallisesti Suomen kokonaisvaltaista tukea Irakille. Valiokunta painottaa, että vain eri keinojen yhteisvaikutuksella voidaan edetä kohti Irakin pysyvämpää vakautta. Valiokunta kiinnittää myös huomioita yhteistyön tärkeyteen Irakissa toimivien eri 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.

NMI-operaation mandaatti, sisältö ja tavoitteet

Selvityksessä todetaan, että Nato laajentaa Irakin puolustus- ja turvallisuuskapasiteetin kehittämistoimintansa (Defence Capacity Building, DCB) koulutusoperaatioksi (NATO Mission Iraq, NMI). Päätös operaation perustamisesta tehtiin Naton huippukokouksessa Brysselissä heinäkuussa 2018.

Ulkoasiainvaliokunnan saamien tietojen mukaan NMI-operaation perustamisen taustalla on Irakin hallituksen pyyntö. Selvityksen mukaan Naton roolin vahvistaminen Irakissa on lisäksi reaktio liittokunnan eteläisten jäsenmaiden taholta jo pitkään tulleeseen paineeseen kiinnittää huomiota itäisen suunnan lisäksi etelästä kohdistuviin uhkiin.

NMI-operaatiolla ei ole selkeää YK:n mandaattia. Selvityksen mukaan koulutusoperaation oikeudellinen perusta pohjautuu em. Irakin hallituksen 12.2.2018 kirjeitse Naton pääsihteerille lähettämän tukipyynnön ohella Naton ja Irakin hallituksen väliseen aiempaan, vuoden 2016 kirjeenvaihtoon, jolla perustettiin Naton puolustus- ja turvallisuuskapasiteetin kehittämistoimet (DCB). 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.

NMI-operaation 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. Selvityksessä todetaan, että tasa-arvonäkökulma ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 toimeenpano tullaan huomioimaan operaation toiminnassa. Asiantuntijakuulemisissa tähdennettin, että kaikki operaatiolle suunnitellut tehtävät ovat sellaisia, joissa ISIL:n vastainen koalitio on pyytänyt Naton tukea. Lisäksi asiantuntijoiden mukaan operaation tehtävät täydentävät muita operaatiota ja kansainvälistä toimintaa alueella. Arvio asiantuntijakuulemisissa oli, ettei riskiä päällekkäisestä toiminnasta alueella uuden operaation myötä synny. Ulkoasiainvaliokunta viittaa tässä yhteydessä puolustusvaliokunnan lausuntoon (PuVL 10/2018 vp), jossa todetaan, että OIR- ja NMI-operaation tehtävissä vaikuttaisi olevan tiettyä päällekkäisyyttä: esimerkiksi improvisoitujen räjähteiden torjuntaa tehdään myös OIR-operaatiossa. Puolustusvaliokunta totesi lausunnossaan lisäksi, että on vielä vaikea arvioida, mikä tulee olemaan tämän operaation lisäarvo irakilaisjoukkojen kouluttamisessa OIR-operaatioon nähden.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että NMI-operaation tavoitteet sinänsä vaikuttavat perustelluilta. Sotilaallisen kriisinhallinnan keinoin annettava kansainvälisen yhteisön tuki Irakille on asiantuntijakuulemisissa saatujen arvioiden mukaan taitekohdassa: taistelevien yksilöiden koulutuksesta ollaan siirtymässä kohti alueen turvallisuudesta vastaavien joukkojen koulutusta. Tarkoituksena on muuntaa taistelutehtävissä olleet joukot normaaliksi rauhanajan turvallisuuskoneistoksi, jolla on kansan luottamus ja joka tavanomaisin keinoin pitää yllä yhteiskunnan turvallisuutta. Tämä on tärkeä tehtävä Irakin vakauden edistämisessä, ja siihen kansainvälisen yhteisön on syytä antaa vankka tukensa. Valiokunta korostaa, että NMI-operaation antamassa koulutuksessa tulee kiinnittää huomioita niin humanitaarisen oikeuden kuin ihmisoikeuksienkin normien tuntemukseen. Valiokunta yhtyy myös puolustusvaliokunnan kantaan (PuVL 10/2018 vp) ja korostaa, että kaikessa kansainvälisen yhteisön tekemässä kokonaisvaltaisessa toiminnassa tulee tähdätä siihen, että vastuu Irakin turvallisuuden takaamisesta siirretään mahdollisimman nopeasti Irakin omille viranomaisille.

Joukkojen oikeudellinen asema

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Naton ja Irakin hallituksen välinen kirjeenvaihto vuonna 2016, jolla perustettiin Naton puolustus- ja ja turvallisuuskapasiteetin kehittämistoimet (DCB), tulee toimimaan joukkojen oikeudellista asemaa koskevaa sopimusta (Status of Forces Agreement, SOFA) vastaavana järjestelynä uudelle koulutusoperaatiolle. Kumppanimaiden osallistuminen operaatioon tapahtuu tämän kirjeenvaihdon pohjalta. Suomen osallistuminen operaatioon kumppanimaana perustuisi siten Naton ja Suomen väliseen kirjeenvaihtoon, jolla sovittaisiin

Suomen osallistumisesta ja rahoitusvastuista ja ulotettaisiin yllä mainitun Naton ja Irakin kirjeenvaihdon määräykset koskemaan myös Suomea kumppanimaana. Selvityksessä kerrotaan, että Naton ja Suomen välisen sopimuksen muodostava kirjeenvaihto on tarkoitus tuoda eduskunnan hyväksyttäväksi hallituksen esityksen muodossa syyskauden aikana.

Saadussa selvityksessä ei avata Naton ja Irakin välisen kirjeenvaihdon sisältöä. Avoimeksi jää esimerkiksi, onko Irakin ja Naton välillä solmittu järjestely sen kaltainen, jonka OIR-operaatioon osallistuvat maat ovat sotilaidensa oikeudellisesta asemasta sopineet kahdenvälisellä noottienvaihdolla Irakin kanssa. OIR-operaation osalta noottienvaihdossa todetaan, että kouluttajille annetaan diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen mukaiset, edustustojen hallinnolliselle ja tekniselle henkilöstölle myönnettäviin erioikeuksiin ja vapauksiin rinnastettavat oikeudet. OIR-operaatioon osallistumista koskevalla noottienvaihdolla selvennetään myös mm. sotilaiden mahdollisuus käyttää sotilaspukua ja kantaa aseita itsepuolustustarkoituksessa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen osallistumista koskeva Naton ja Suomen välinen kirjeenvaihto on tarkoitus tuoda eduskunnan hyväksyttäväksi syyskauden aikana. Valiokunta edellyttää, että hallituksen esitys Naton ja Suomen välisestä kirjeenvaihtosta tuo selvyyden edellä mainittuihin kysymyksiin. Valiokunta korostaa, että epäselvyyttä joukkojen oikeudelliseen asemaan liittyen ei voi operaatioalueella olla ja että kirjeenvaihdolla tulee saavuttaa ne tavoitteet, joita menestyksellinen operaatiossa toimiminen edellyttää.

Oma suoja, voimankäyttösäännöt, OIR-operaatioon tukeutuminen

Valtioneuvoston selvityksen mukaan NMI-operaatio kytkeytyy yleisellä tasolla ISIL:n vastaisen koalition laajempaan viitekehykseen, mutta toimii kuitenkin itsenäisenä operaationa omassa komentoketjussaan. Tukikohtien omasuojan ja logistiikan osalta selvityksessä todetaan, että operaation on tarkoitus tukeutua mahdollisuuksien mukaan ISIL:n vastaisen koalition OIR-joukkoihin. Selvityksestä käy ilmi, että tätä koskevia yhteistoimintajärjestelyjä suunnitellaan parhaillaan. Valiokunta pitää saamaansa selvitystä tältä osin puutteellisena. NMI-operaatio toimii ympäristössä, jossa tulee varautua kaikkiin uhkakuviin perusteellisesti. Esimerkiksi omasuojan riittävyyttä operaatioalueen olosuhteissa mahdollisesti nopeastikin tapahtuvien muutosten perusteella tulee arvioida jatkuvasti. Siinä vaiheessa, kun operaatioon lähdetään, ei epäselvyyttä yhteistoimintajärjestelyissä voi enää olla.

Selvityksen mukaan koulutuksessa ja neuvonantotoiminnassa voi mahdollisesti syntyä tilanteita, jotka vaativat voimankäyttöä itsepuolustukseksi. Operaatiossa lähtökohtana on ainoastaan itsepuolustustarkoituksessa tapahtuva voimankäyttö, joka perustuu kansainvälisen oikeuden tunnustamaan yksilön itsepuolustusoikeuteen. Suomen osalta voimakeinojen käytöstä säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 27 §:ssä. Selvityksessä todetaan, että muun mahdollisen voimankäytön perusteista on tarkoitus sopia Naton ja Irakin hallituksen kesken. Selvitys ei kerro täsmällisemmin, mitä Naton ja Irakin hallituksen kesken voimankäytön perusteista ollaan sopimassa. Samoin selvitys jättää avoimeksi kysymyksen, tuleeko operaatioon osallistuvilla joukoilla olemaan yhteisesti sovitut voimankäyttösäännöt. Valiokunta muistuttaa, että kriisinhallinnassa joudutaan usein arvaamattomiin ja haastaviin tilanteisiin. Joukon kyky yhdenmukaiseen toimintaan on edellytys joukon turvallisuuden varmistamiseksi. Kyky olosuhteisiin näh-

den riittävään ja yhdenmukaiseen voimankäyttöön muodostaa olennaisen pelotevaikutuksen, joka edistää joukon turvallisuutta ja tehtävien suorittamista.

Operaation riskiarvio, riskit suomalaisten tehtävissä

Selvityksessä todetaan Irakin turvallisuustilanteen vaihtelevan alueittain. ISIL pystyy edelleen toteuttamaan terrori-iskuja. Selvityksessä todetaan, että koalition joukot voivat olla iskujen kohteina. Keskeisimpinä uhkatekijöinä luetellaan suora-ammuntatuli ja epäsuora tuli sekä räjähde- ja itsemurhaiskut, joissa voidaan käyttää myös ajoneuvoja. Maastossa on lisäksi miinoja ja räjähtämättömiä ampumatarvikkeita. Myös kemiallisia aseita on alueella käytetty. Valiokunta pitää operaation riskiarviota ylimalkaisena huomioiden, että sitä ei ole tarkennettu koskemaan nimenomaista NMI-operaatiota ja sen operaatioaluetta.

Suomi osallistuisi operaatioon ensi vaiheessa yhdellä yhteysupseerilla. Selvityksessä todetaan lisäksi, että mikäli operaatiossa avautuu Suomen kannalta tarkoituksenmukaisia tehtäviä, voi osoittautua tarpeelliseksi lähettää operaatioon yksittäisiä kouluttajia. Valiokunta toteaa, että mahdollisten suomalaisten kouluttajien tehtävät eivät vielä ole selvillä. Tästä seuraa, että myös näihin koulutustehtäviin liittyvät riskit eivät ole kaikilta osin tiedossa. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että eduskuntaa informoidaan täsmällisemmin siinä vaiheessa, kun suomalaisille mahdollisesti suunnitellut koulutustehtävät ja niihin liittyvät riskit täsmentyvät. Valiokunta huomauttaa, että kaikkiin uhkakuviin on varauduttava perusteellisesti. Sotilaiden varustuksen ja kuljetuskaluston tulee vastata myös korkeampia turvallisuusuhkia.

Osallistumisen kustannukset

Selvityksessä kerrotaan, että koska NMI-operaatioon osallistumalla ei lisätä suomalaissotilaiden kokonaismäärää Irakissa, on lähtökohtana, että Suomen osallistuminen tähän operaatioon voidaan toteuttaa sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahakehysten puitteissa.

Alustava arvio yhden sotilaan 12 kuukauden mittaisen osallistumisen kustannuksista on UM:n momentin osalta 110 000 €. ja PLMn momentin osalta 150 000 €. Operaatioon osallistumisen kokonaiskustannukset selviävät vasta, kun selviää, osallistuuko Suomi operaatioon yhteysupseerin ohella myös yksittäisillä kouluttajilla.

Päätöksenteko

Selvityksessä todetaan, että koska kyse on Suomen osallistumisesta koulutusoperaatioon pienellä henkilömäärällä ja operaatio käynnistyy yhden esikuntaupseerin lähettämisellä ja myöhemminkin osallistuminen tapahtuu vain muutaman kouluttajan osallistumisella, voidaan sotilaallisen kriisinhallintalain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan kuuleminen hoitaa selvityksen kautta.

Valiokunnan johtopäätökset

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä Suomen kokonaisvaltaista tukea Irakille. Huomioiden OIR-operaation ja NMI-operaation liittymäpinnat, pitää ulkoasiainvaliokunta perusteltuna sitä, että

Suomi osallistuu myös NMI-koulutusoperaatioon ja ensi vaiheessa lähettäisi operaatioon yhden esikuntaupseerin.Valiokunta toteaa, että Suomi on ollut viime vuosina mukana useissa YK:n mandatoimissa Nato-kriisinhallintaoperaatioissa (IFOR, SFOR, KFOR, ISAF, RS). NMI-operaatioon osallistuminen on tälle looginen jatkumo.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että ennen kuin Suomi lähettää varsinaisia kouluttajia operaatioon, on ulkoasiainvaliokunnalle annettava selvitys joukkojen omasuojasta, voimankäyttövaltuuksista, oikeudellista asemasta ja kouluttajien tehtävistä. Ulkoasiainvaliokunta myös korostaa, että nämä kysymykset tulee saada ratkaistua myös puolustusvoimia tyydyttävällä tavalla ennen kuin operaatioon lähdetään.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 14.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Tiina Elovaara sin
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Ilkka Kanerva kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Laurmaa