

VNS 7/2021 vp

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE
PUOLUSTUSVOIMIEN JOUKON LÄHETTÄMISESTÄ KABULIN LENTOKENTÄN
ALUEELLE**

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) 3 §:n mukaisen selonteon puolustusvoimien joukon lähettämisestä Kabulin lentokentän alueelle.

Yleistilanne

Taliban otti lähes koko Afganistanin haltuunsa viikonvaihteessa saarrettuaan Kabulin. Kabulin valtaus sujui pääosin ilman väkivaltaa, mutta tilanne kaupungissa – ja koko maassa – on kireä ja epävarma. Kabulissa Talibanin taistelijoita näkyy katukuvassa ja he kontrolloivat kaupungin tarkastuspisteitä, mukaan lukien kaikkia reittejä lentokentälle. Koko maan valtaaminen näin nopealla tahdilla on aiheuttanut laajaa hätäntyneisyyttä, Kabulissa tuhansia ihmisiä on pyrkinyt pois maasta lentokentän kautta. Kaupalliset lennot ovat kuitenkin olleet pääosin poikki sunnuntai-illasta alkaen, kun väkimäärä lentokentällä paisui hallitsemattomaksi. Tiistain aikana lentokentän tilanne saatiin rauhoitettua.

Afganistanin nopeasti heikentynyt turvallisuustilanne edellyttää Afganistanissa olevien, konsuliapua pyytäneiden Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien afganistanilaisten sekä valtioneuvoston yleisistunnon ulkomaalaislain (301/2004) 93 §:n nojalla 13.8.2021 ja 15.8.2021 tekemien päätösten mukaisten henkilöiden evakuointia Afganistanista. Valtioneuvoston yleisistunnon päätösten kattama evakuoitavien henkilöiden kokonaismäärä on noin 170 henkilöä. Konsuliapua tarvitsevien henkilöiden määrä kasvaa koko ajan ja 18.8.2021 heitä arvioitiin olevan noin 60. Evakuoinnit toteutetaan Kabulin kansainvälisen lentokentän kautta (Hamid Karzai International Airport, HKIA) kautta. Tilanne lentokentällä on 15.8.2021 alkaen ollut sekava ja lentotoiminta on välillä ollut keskeytyneenä kentällä kokoontuneiden Afganistanista pois yrittävien henkilöiden suuren määrän ja hallitsemattoman liikkumisen vuoksi. Lentotoiminta kentällä oli palautumassa 17.8.2021. Useat länsimaat ovat keskittäneet alueelle kansallisiin tarpeisiinsa mitoitettuja sotilaallisia suorituskykyjä. Evakuoinnin yleisenä haasteena on saada kerättyä evakuoitavat henkilöt oikea-aikaisesti lentokentälle saatettavaksi ja ohjattavaksi lennoille. Suurimpana ongelmana tällä hetkellä on kuitenkin pääsy itse kentän sisälle. Mikäli autettavat pääsevät kentälle, vaikeutena on varmistaa se, että tämä tapahtuu kontrolloidusti ja turvallisesti, mikä edellyttää suurella todennäköisyydellä sotilaallisia suorituskykyjä. Tällä hetkellä Taliban ei estä ihmisten pääsyä kentälle. On kuitenkin suuri riski siitä, ettei tämä tilanne tule jatkumaan. Ei ole myöskään saatu varmuutta siitä, kuinka kauan Yhdysvaltain Kabulin kentän turvaamisoperaatio jatkuu. Kyse saattaa olla alle viikosta. Näiden seikkojen vuoksi Suomen evakuointioperaatio tulisi pyrkiä suorittamaan loppuun mahdollisimman pikaisesti. Suomi on tähän mennessä pystynyt evakuoimaan noin 30 Suomen kansalaista tai Suomessa pysyvästi asuvaa ulkomaalaista Afganistanista.

Puolustusvoimien tuki Suomen evakuointioperaatiolle

Suomen evakuointioperaatiota suorittavien siviilihenkilöiden tueksi Kabulissa on harkittu käytettäväksi kansainvälisessä toimintaympäristössä Puolustusvoimien joukkoja, mikä vaatisi kansallisen päätöksen kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) mukaisesti.

Tehtävään voitaisiin käyttää joukkoja, joilla on koulutuksen ja kriisinhallintakokemuksen kautta paras kansallinen suorituskyky käsillä olevan tilanteen kaltaisessa toimintaympäristössä.

Operaatioon käytettäväksi suunnitellut sotilaat olisivat kaikki Puolustusvoimien palkattua henkilökuntaa. Osa henkilöstöstä on palvellut Afganistanin kriisinhallintaoperaatiossa. Tehtävään asetettava joukko varustettaisiin henkilökohtaisella aseistuksella sekä tarvittavalla suojavarustuksella.

Joukko toimisi Kabulin lentokentän alueella ja sen välittömässä läheisyydessä. Operaation arvioitu kesto on enintään noin yksi kuukausi. Joukko olisi koko operaation ajan Suomen kansallisessa johdossa. Käytännössä johtaminen toteutettaisiin yhteistoiminnassa muiden toimivaltaisten ministeriöiden, erityisesti ulkoministeriön kanssa.

Afganistanissa ei ole tällä hetkellä toimivaa hallintoa, jolta joukkojen käytölle maassa voitaisiin saada lupa. Aseiden ja ampumatarvikkeiden viemiseen operaation mahdolliselle tukeutumisalueelle tulee saada asianmukaiset luvat kyseisen maan hallinnolta.

Operaation oikeusperusta, voimankäyttö ja päätöksenteko

Puolustusvoimista annettu laki

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 3 kohdan mukaan puolustusvoimien tehtäviin kuuluu myös osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan esimerkkinä lain soveltamisesta on mainittu muun muassa siviilien evakuointi kriisialueelta puolustusvoimien suorituskykyä käyttämällä. Tarkemmin osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan säädetään lain 12 §:ssä, jonka mukaan osallistumisesta otetaan huomioon YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan Puolustusvoimat voi osallistua kansainvälisen avun antamiseen myös toista Suomen viranomaista tukeakseen toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä.

Puolustusvoimista annetun lain 12 a §:n mukaan avun antamiseen osallistuvalla henkilöstöllä on tehtävää suorittaessaan kansainväliseen oikeuteen perustuva ja kansainvälisen avun pyytäjän määrittämä toimivalta sekä oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja. Voimakeinoja voidaan käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka, kun ne ovat tehtävän kannalta tarpeen, hyväksyttävässä suhteessa tehtävän tavoitteeseen nähden ja tehtävälle vahvistettujen voimankäyttösääntöjen mukaisia. Avun antamiseen osallistuvalla henkilöstöllä on toimivalta suorittaa tehtäviä ja oikeus käyttää voimakeinoja toisen Suomen viranomaisen esittämän pyynnön ja osoittaman toimivallan mukaisesti. Puolustusvoimista annetun lain 12 b §:n mukaan kansainvälisen avun tehtäviin käytetään ensisijaisesti sellaista puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan.

Laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa (418/2017, jäljempänä kv. apulaki) on säädetty ylimpien valtioiden päätöksenteosta erilaisissa merkittävässä kansainvälisen avun tilanteissa. Lain perusteluissa yhtenä avunannon tilanteena on nimenomaisena esimerkkinä mainittu sotilaallisten suorituskykyjen asettaminen monikansallisiin evakuointioperaatioihin, erityisesti kun on kyse EU-kansalaisten evakuoinnista ja tehtävän toteuttaminen esimerkiksi kansainvälistä pelastustoimintaa hyödyntäen ei ole mahdollista (HE 72/2016 vp, s. 6).

Kv. apulain 1 §:n perusteella kansainvälistä apua voidaan antaa toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle. Lain 1 § ei sinänsä tunnista mahdollisuutta Suomen viranomaisen avun pyyntöön lain 1 §:ssä säädetyissä tapauksissa toiselta Suomen viranomaiselta. Kyseessä olevassa tapauksessa kyse on myös Euroopan unionin ulkosuhdehallinnon ja Naton pyynnöistä Suomelle avustaa Kabulin edustustojensa ja ECHO:n paikalta palkattuja, jolloin kyseessä on lain sanamuodon mukainen pyyntö EU:lta ja kansainväliseltä järjestöltä.

Kv. apulakia sovelletaan sen 1 §:n mukaan ylimpien valtioiden päätöksentekoon, jos kyse on avusta, 1) joka perustuu EU:n yhteisvastuulausekkeen tai 2) keskinäisen avunannon lausekkeen tilanteisiin, tai 3) avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai 4) johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, tai avusta 5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka 6) laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää. Useampi oikeusperusta voi tulla sovellettavaksi samanaikaisesti. Lakia ei ole toistaiseksi kertaakaan sovellettu.

On mahdollista, että käsillä olevassa tilanteessa joukot voisivat joutua käyttämään sotilaallisia voimakeinoja. Tehtävään asetettava joukko varustettaisiin henkilökohtaisella tarvittavalla suojavarustuksella. Lisäksi avun voidaan katsoa olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää ottaen

huomioon, että toiminta tapahtuu Suomen ja EU:n ulkopuolella Afganistanissa, jonka turvallisuustilanne on merkittävästi heikentynyt. Lisäksi tehtävä toteutettaisiin Kabulin sotilaslentokentällä, jonka toimintakyvystä ja turvallisuudesta vastaa tällä hetkellä pitkälti Yhdysvallat. Evakuoinnin kohdistuessa myös EU:n ja Naton paikalta palkattuihin henkilöihin, avunannolla olisi merkitystä myös Suomen kansainvälisten suhteiden ja kansainvälisen yhteistyön kannalta. Edellä olevan perusteella esitettäisiin, että tasavallan presidentti tekisi päätöksen kv. apulain 1 §:n 4 ja 5 kohdan mukaisesta kv. avun antamisesta mainitun lain 2 §:n 1 momentin nojalla.

Kansainvälinen apu, joka voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, edellyttää eduskunnan osallistumista päätöksentekoon (3 §). Valtioneuvoston on siten kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ennen päätöksentekoa, ja mikäli sotilaallisia voimakeinoja sisältävä päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, valtioneuvoston on ennen päätöksentekoa kuultava eduskuntaa antamalla sille selonteko.

Eduskunnan kuulemisjärjestys määräytyy avun tosiasiallisen luonteen perusteella. Asiaa ratkaistaessa on arvioitava tilannetta kokonaisvaltaisesti ja otettava huomioon toiminnan tavoitteet, tehtävät ja toteuttamistapa. Lain perustelujen mukaan erityisen vaativana tilanteena voidaan pitää esimerkiksi avun antamista tilanteessa, jossa apu voisi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä silloin, kun avun toteuttamisen arvioitaisiin toimialueen olosuhteet huomioon ottaen sisältävän merkittäviä riskejä. Selontekomenettely olisi myös aina tarpeen, jos kyse olisi sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta tai pyytämisestä EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen perusteella (PeVL 64/2016 vp, s. 5). Erityisen vaativina tilanteina voidaan pitää myös tilanteita, joissa annettavaan tai pyydettyyn apuun sisältyisi sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaamman, sotavarusteiden tapahtuvan asevoiman käytön mahdollisuus (UaVM 1/2017 vp, s. 7). Määrettä ”erityisen vaativa tilanne” on tulkittava ja sovellettava käytännössä laajentavasti perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla siten, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan (PeVL 64/2016 vp, s. 5, UaVM 1/2017 vp, s. 7).

Tilannekehitys on ennakoimaton ja voi vaikeutua nopeasti, mikä voi edellyttää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Useat valtiot tukeutuvat evakuoititehtävissä asevoimien suorituskyvyn käyttämiseen. Operaatioilla pyritään välttämään ja torjumaan henkeä vakavasti uhkaava vaara. Lähettämällä joukko tukemaan Suomen evakuoitinta tuetaan Suomen operaation turvallista ja nopeaa toimeenpanoa. Tilannekuvan ja joukon tehtävän perusteella tehdyn kokonaisarvion pohjalta ja ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan edellä mainittu lausunto, tilanne arvioidaan kv. apulain 3 §:ssä tarkoitetuksi erityisen vaativaksi tilanteeksi, jolloin valtioneuvoston olisi ennen päätöksentekoa kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.

Taloudelliset vaikutukset

Puolustusvoimien arvion mukaan joukon käytöstä aiheutuu enintään 792.000 euron kustannukset, joka esitetään katettavaksi valtiovarainministeriön momentilta 28.99.96 Ennakoimattomat menot. Kustannukset tarkentuvat suunnitteluperusteiden mukaan lukien joukon vahvuuden ja operaation keston tarkennuttua. Kustannusarviossa on huomioitu henkilöstön palkkauskustannukset sekä kuljetuskustannukset.