

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta ja vahvistamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta ja vahvistamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa (VNS 2/2016 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lähetystöneuvos Theresa Zitting, ulkoasiainministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri, everstiluutnantti Hannu Teittinen, puolustusministeriö
- suunnitteluosaston osastoesiupseeri, everstiluutnantti Harri Westerlund, Pääesikunta
- sotataidon laitoksen opettaja, everstiluutnantti Matti Sopanen, Maanpuolustuskorkeakoulu
- analyytikko Mikko Patokallio, Crisis Management Initiative

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisarvio selonteosta

Operaatio Inherent Resolve (OIR) perustettiin Yhdysvaltain johdolla vuonna 2014, ja se toimii laajan kansainvälisen koalition, johon kuuluu yli 60 maata tai kansainvälistä järjestöä, sotilaallisenä operaationa ISILiä (DAESH/ISIS) vastaan Irakissa ja Syyriassa.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous linjasi 26.2.2016, että Suomi jatkaa ja vahvistaa osallistumistaan OIR-operaation osana toteutettavaan turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Pohjois-Irakin Erbilissä. Nykyisen kansallisen mandaatin päättyessä 31.8.2016 osallistumisen kokonaisvahvuutta lisätään vuoden ajaksi noin 100 sotilaaseen. Tämä sisältää koulutustoiminnan jatkon nykyvahvuudella sekä osallistumisen neuvonantotoimintaan noin 50 sotilaalla.

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2016 vp

Selonteossa todetaan, että operaation vahvennusehdotuksella vastataan osana sekä Ranskan Pariisin terrori-iskujen jälkeen EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen nojalla esittämään tukipyyntöön että Yhdysvaltojen joulukuussa 2015 esittämään pyyntöön lisätuesta ISIL:n vastaisen yhteenliittymän toimintaan. Kansainvälinen ISIL:n vastainen yhteistyö tukeutuu YK:n turvallisuusneuvoston hyväksymään päätöslauselmaan 2170 (2014), jossa korostetaan kaikkien YK:n jäsenmaiden aktiivisen yhteistyön välttämättömyyttä järjestön aiheuttaman terroriuhan torjumiseksi.

Puolustusvaliokunta pitää Suomen osallistumisvahvuuden nostamista Irak-operaatiossa perusteltuna. Suomen on välttämätöntä osoittaa tukeaan Ranskalle tämän vedotessa EU:n avunantolausekkeeseen. Suomen on myös tärkeää olla omalta osaltaan mukana auttamassa kansainvälistä yhteisöä ISIL:n vastaisessa toiminnassa. ISIL on tällä hetkellä merkittävin islamistinen terroristijärjestö, joka on verrattain lyhyessä ajassa saanut haltuunsa merkittäviä alueita muun muassa Syyriassa, Irakissa ja Libyassa. Tämän järjestön toiminnan patoaminen on mitä suurimmassa määrin myös Suomen intressissä.

Valiokunta korostaa, että ISIL:n vastainen toiminta eri muodoissa jää tehottomaksi, elleivät alueen maat itse ota suurempaa roolia ja vastuuta niiden syiden kitkemiseen, jotka ovat osaltaan ISIL:n nousun takana. Ilman toimivaa demokratiaa ja taloutta, hyvää hallintoa ja ihmisoikeuksien kunnioitusta ei päästä kiinni niihin syihin, joista ISIL:n kannatus kumpuaa. Sotilaalliset toimet ovat vain yksi elementti kansainvälisessä ISIL:n vastaisessa toiminnassa. Yhtä lailla on tärkeää hyödyntää kehitysyhteistyön elementtejä ja humanitaarista apua sekä kehittää alueen maiden omia kapasiteetteja.

EU:n avunantolausekkeesta

Selonteossa todetaan, että Irak-operaation vahvistaminen tarjoaa tilaisuuden laajempaan keskusteluun EU:n avunantolausekkeen soveltamisesta. Puolustusvaliokunta käy tässä lausunnossaan lyhyesti läpi keskeisiä huomioita EU:n avunantolausekkeen merkityksestä Suomelle. Valiokunta toteaa, että luonteva paikka perusteelliseen EU:n avunantolausekkeen merkityksen läpikäymiseen eduskunnassa tapahtuu ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteydessä sekä kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvien hallitusten esitysten tullessa eduskunnan käsittelyyn.

Valiokunta edellyttää, että ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon yhteydessä EU:n avunantolauseke arvioidaan perusteellisesti.

Pariisissa marraskuussa 2015 tehtyjen terrori-iskujen seurauksena Ranska vetosi EU:n avunantolausekkeeseen (42.7.). Valiokunta katsoo, että Ranskan EU:n jäsenvaltioille esittämä tukipyyntö laajentaa jäsenvaltioiden käsitystä keskinäisen avunannon lausekkeen soveltamisalasta. Aseellisella hyökkäyksellä on tähän saakka katsottu tarkoitettavan ennen kaikkea kolmannen maan EU:n jäsenvaltioon kohdistamaa aseellista hyökkäystä. Ranskan tukipyynnön seurauksena vahvistui, että lausekkeen soveltamisalan voidaan katsoa ulottuvan myös muihin, aseelliseen hyökkäykseen rinnastettaviin vakaviin turvallisuusuhkiin.

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2016 vp

Valiokunta korostaa, että avunantolausekkeeseen vetoaminen Ranskassa tapahtuneiden terroristiskujen johdosta ei välttämättä anna perusteita arvioida, miten jäsenvaltiot toimisivat perinteisemmässä kolmannen valtion johonkin jäsenvaltioon kohdistamassa aseellisessa hyökkäyksessä. Lisäksi on vielä vaikea arvioida, miten lausekkeen soveltaminen heijastuu yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja EU:n puolustusulottuvuuden kehittämiseen yleisemmin.

Valiokunta katsoo, että avunantolausekkeen soveltaminen ensimmäistä kertaa vahvistaa jäsenmaiden keskinäistä solidaarisuutta ja EU:ta turvallisuusyhteisönä. EU ei kuitenkaan ole sotilasliitto. Unionilla ei ole yhteisen puolustuksen vaatimaa suunnittelu- ja johtokykyä, eikä tällaisen kapasiteetin kehittämistä unionin piirissä edes suunnitella.

Avunantovelvoitteessa unionimaille annetaan sekä oikeus saada muiden apua että velvoite avustaa muita maita tarvittaessa. Valiokunta toteaa, että avunantovelvoite on suoraan jäsenvaltioita sitova eikä se suoranaisesti osoita unionille tehtävää avunantovelvoitteen toteuttamisessa, vaan kyseessä on nimenomaan jäsenvaltioiden velvoite auttaa toisiaan ja käänteisesti oikeus saada apua. Ranska korosti 17.11.2015 järjestetyssä puolustusministerikokouksessa, jossa avunantopyyntö esitettiin, pyytävänsä kahdenvälistä apua kunkin jäsenvaltion kykyjen mukaan.

Lissabonin sopimus jättää lausekkeen käyttöönoton ja sen toimeenpanoa koskevan päätöksenteon menettelytavat avoimiksi. Ranskalle myönnettävää tukea ei ole koordinoitu EU-tasolla, mikä on heijastunut tukilupausten valmisteluun. Valiokunta pitää tärkeänä keskustelua EU-tason koordinoinnista avunantolauseketta sovellettaessa — vaikka Lissabonin sopimus ei sitä edellytäkään — sillä esimerkiksi pienempi jäsenmaa saattaisi nojautua huomattavasti enemmän EU-toimieliimiin avun vastaanottamisessa kuin mitä Ranska on tehnyt.

Valiokunta toteaa, että käytännössä jäsenvaltioiden konkreettiset toimet Ranskan tukemiseksi ovat vaihdelleet. Osa jäsenvaltioista ilmoitti konkreettisesta tuestaan varsin nopeasti, ja osa taas ei näyttäisi osallistuvan uusilla toimilla Ranskan tukemiseen, vaan on viitannut jo olemassa olevaan panostukseensa ISIL:n vastaisiin toimiin ja kansainväliseen kriisinhallintaan. Joissakin jäsenvaltioissa päätöksenteko on vielä kesken. Valiokunta huomauttaa, että useimmissa jäsenvaltioissa Ranskalle annettavaa tukea on lähestytty pitkälti sotilaallisen kriisinhallinnan näkökulmasta ja tuki muodostuu nykyisestä ja mahdollisesti vahvennetusta panostuksesta EU:n ja YK:n kriisinhallintaoperaatioihin erityisesti Malissa ja Keski-Afrikan tasavallassa sekä ISIL:n vastaisesta toiminnasta Irakissa.

Suomalaisjoukot Irakissa

Tasavallan presidentti päätti 20.3.2015, että Suomi osallistuu turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Irakissa enintään 12 kuukauden mittaisen jakson alkaen täyden operatiivisen valmiuden saavuttamisesta. Suomalaisjoukkojen täysi operatiivinen valmius saavutettiin 1.9.2015. Suomalaisjoukkojen nykyinen määrä operaatiossa on noin 50 sotilasta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suomalaisjoukot ovat toimineet Erbilistä käsin ja osallistuneet ns. BPC-toimintaan (Building Partner Capabilities). Suomalaisjoukot ovat kouluttaneet yhtä Peshmerga-komppaniaa sekä pataljoonan esikuntaa kerrallaan Menilan koulutustukikohdassa Kurdistanin eteläosassa, Kirkukin kaupungin itäpuolella. Koulutus Menilan monikansallises-

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2016 vp

sa koulutustukikohdassa on toteutettu yhteistoiminnassa Norjan, Hollannin ja Britannian joukkojen kanssa. Koulutus on pitänyt sisällään pääosin ryhmä-, joukkue- ja komppaniatason taisteluteknistä koulutusta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suomalainen koulutustapa on saanut hyvää palautetta peshmerga-taistelijoilta.

Suomalaisjoukon vahvistamisen toteutuessa operaatioon asetettaisiin noin 50 sotilaan vahvuinen osasto neuvonantotoimintaan (Advise & Assist). Toiminnassa keskityttäisiin prikaati- ja pataljoonatasoon koulutukseen. Koulutusta annetaan sekä esikunnille että esikuntien alaisille joukoille. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan toiminta olisi pitkälti samanlaista kuin Afganistanissa. BPC-operaatiolinjalla tapahtuvaan koulutustoimintaan ei tehdä muutoksia. Suomen koulutusresurssit ovat valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tasapainossa Erbilin koulutuskeskuksen tarpeiden kanssa.

Saadun selvityksen mukaan osallistuminen A & A -toimintaan lisää jonkin verran suomalaisiin sotilaisiin kohdistuvaa uhkaa. Suurelta osin samat uhkat kohdistuvat jo tällä hetkellä alueella olevaan koulutusosastoon. ISIL on alueen vaarallisin toimija. Kurdistanin turvallisuusjoukot ovat olleet ISILin iskujen pääasiallisena kohteena, eivät OIR-operaatioon osallistuvien koalitiomaiden sotilaat. Selonteossa tuodaan esiin, että rintamalinjan takana uhkan muodostavat lähinnä itsemurha- ja pommi-iskut.

Suomalaisjoukkoihin kohdistuvat uhat

Suomalaisjoukkoihin kohdistuvat uhkakuvat ovat valiokunnan arvion mukaan seuraavat: tienvarsipommit ja itsemurhaiskut, suoran ja epäsuoran tulen käyttö, kemiallisten aseiden mahdollinen käyttö ja liikenneonnettomuudet. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että suomalaisjoukkojen vahvistamiseen liittyvät uhka-arviot eivät merkittävästi eroa valiokunnan maaliskuussa 2015 tekemästä lausunnosta, jossa käytiin läpi suomalaissotilaihin kohdistuvia uhkakuvia (PuVL 16/2014 vp).

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tienvarsipommien uhka on olemassa, ISIL on joitakin kertoja käyttänyt tienvarsipommeja Kurdistanin turvallisuusjoukkoja vastaan. Valiokunta toteaa, että toimiminen lähellä rintamalinjaa — koulutettavia ei voi irrottaa rintamalinjan takana tapahtuvaan koulutukseen — ja uusien suomalaisjoukkojen suuremmat liikkuvuusvaatimukset johtavat tilanteeseen, jossa neuvonantotoimintaan osallistuvat suomalaissotilaat ovat jo lähtökohtaisesti alttiimpia esimerkiksi tienvarsipommien vaikutukselle kuin BPC-koulutusjoukko. Saadun selvityksen mukaan suomalaisjoukkojen jo tällä hetkellä käyttämässä varustuksessa, ajoneuvoissa ja toimintamenetelmissä on huomioitu tienvarsipommit.

Valiokunta huomauttaa, että puolustusvoimilla on etenkin ISAF-operaation kokemusten perusteella hyvä kyky varautua tienvarsipommien aiheuttamaan turvallisuushkaan. Valiokunta korostaa kuitenkin, että muuttuvassa tilanteessa puolustusvoimien on syytä tehdä huolellinen arvio siitä, miten tienvarsipommien uhka suomalaisjoukoille saadaan minimoitua.

Asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että rintamalinjan alueella ISIL ampuu satunnaisesti epäsuoraa tulta ja suora-ammuntaa konekivääreillä Kurdistanin turvallisuusjoukkojen asemien suun-

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2016 vp

taan. ISILin toimintatapoihin Irakissa kuuluvat muun muassa tuliylläkököt sekä panssarintorjunta-aseiden, improvisoitujen räjähteiden ja itsemurhapommittajien käyttö.

Valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä, että Irakin armeija ja kurdijoukot ovat jo pitkään suunnitelleet suurhyökkäystä Mosulin vapauttamiseksi. Erbilistä on Mosuliin vain noin 80 kilometriä, rintamalinja kulkee Erbilistä 30 kilometriä Mosulin suuntaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämä suurhyökkäys voi alkaa lähitulevaisuudessa, mahdollisesti piankin. Hyökkäyksellä on merkittävä vaikutus alueen kokonaisturvallisuustilanteeseen, rintamalinjat saattavat muuttua nopeastikin. Mahdollisesti muuttuvaan turvallisuustilanteeseen on puolustusvaliokunnan mielestä kiinnitettävä erityistä huomiota.

Valiokunta toteaa, että liikenneonnettomuudet ovat kaikissa sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa huomioitava tekijä. Valiokunta korostaa, että suomalaisjoukkojen turvallisuuden takaamisessa on otettava huomioon myös kemialliset aseet, joiden käytön uhka alueella on valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan todellinen. Saadun selvityksen mukaan kemiallisten aseiden vaikutuspiiriin joutuminen on jo nykyisellään huomioitu alueella olevien suomalaisten sotilaiden koulutuksessa ja varustuksessa. Valiokunta huomauttaa, että puolustusvoimilla on suojelun erikoisosasto, jolla on korkeatasoista analyysiosaamista kemiallisten aseiden tunnistamisessa. Mikäli kemiallisten aseiden muodostama uhka suomalaisjoukoille nähdään jatkossa entistä suurempana uhkatekijänä, voitaisiin myös tätä osaamista hyödyntää tarpeen mukaan.

Operaation voimankäytösäännöt

Valiokunta toteaa, että voimankäyttöä (Rules of Engagement, ROE) sääntelevät kansainvälisen oikeuden normit sekä periaatteet, kuten suhteellisuusperiaate, voimankäytön minimoinnin periaate ja välttämättömyysperiaate. Voimankäytösäännöillä ei rajoiteta itsepuolustusoikeutta, jota harjoitettaessa yksilöt ja yksiköt toimivat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Tilanteissa, joissa voimankäyttö ei ole oikeutettua itsepuolustustarkoituksessa, voimaa voidaan käyttää sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa vain voimankäytösääntöjen asettamissa puitteissa.

Valiokunta toteaa, että YK:n, EU:n ja Naton johtamissa operaatioissa voimankäytösäännöt ovat olleet sisällöllisesti pitkälti samanlaiset. Operaatioita valmisteltaessa operaatioiden toimeenpanijat pyrkivät antamaan operaatiota toteuttaville joukoille sellaiset valtuudet, jotka mahdollistavat itsepuolustuksen lisäksi voimankäytön viime kädessä myös joukolle annetun tehtävän toteuttamiseksi. Tätä on pidetty tärkeänä erityisesti joukon uskottavuuden ja toimintaedellytysten varmistamiseksi kriisialueella.

Sotilaallisia kriisinhallintatehtäviä on toisinaan toteutettu myös maaryhmän toimesta ilman, että jokin kansainvälinen järjestö johtaisi operaatioita. Valiokunta huomauttaa, että Afganistanissa toimiva ISAF-operaatio oli kahden ensimmäisen toimintavuoden ajan maaryhmän toteuttama operaatio, niin sanottu halukkaiden maiden ryhmä. Vuonna 2003 ISAF-operaation johtoon tuli Nato. Myös Irak-operaatio on koalitionjohtoinen operaatio. Valiokunta toteaa, etteivät koalitionjohtoiset operaatiot ole operaation voimankäyttövaltuuksien kannalta yhtä selkeitä kuin operaatiot, joissa vastuu on selkeästi yhdellä organisaatiolla. Laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) mahdollisuus koalitionjohtoihin operaatioihin on huomioitu (1 §:n 3 momentti).

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2016 vp

Selonteossa todetaan, että koulutuksessa ja neuvonantotoiminnassa voi mahdollisesti syntyä tilanteita, jotka vaativat voimankäyttöä itsepuolustukseksi. Suomalaisjoukkojen keskittyessä Irakissa koulutus- ja neuvonantotoimintaan se seikka, että operaatioon osallistuvilla mailla ei ole yhteisesti sovittuja voimankäyttövaltuuksia, ei valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan aiheuta käytännössä ongelmia. Valiokunta näkee tärkeänä, että suomalaissotilaiden voimankäyttövaltuudet ovat mahdollisimman yhtenevät niiden maiden kanssa, joiden kanssa suomalaisjoukot tekevät läheistä yhteistyötä.

Yhteenveto

Koulutus- ja neuvonantotoiminta on korostunut eri kriisinhallintaoperaatioissa viime vuosina. Valiokunnan arvion mukaan Suomella on nimenomaisesti tämänlaiseen toimintaan tarjottavaa. Suomalaisten asevelvollisten koulutusoppeja voidaan hyödyntää laajasti eri operaatioissa ja, kuten myös Irakin esimerkki osoittaa, saatu palaute suomalaisjoukkojen osaamisesta on kiitettävää. Toiminta vaativassa monikansallisessa ympäristössä hyödyttää myös kotimaan puolustusta. Selonteossa todetaan, että suomalaisjoukot saavat arvokkaita kokemuksia joukon johtamisesta, ylläpidosta ja arvioinnista vaativassa neuvonantotehtävässä. Valiokunta yhtyy tähän arvioon.

Suomen peshmerga-taistelijoille antama koulutus on osaltaan edesauttamassa sitä, että Irakin sisäinen tilanne saataisiin rauhoittumaan. Tämä hillitsisi osaltaan Eurooppaan suuntautuvia pakolaisvirtoja. Valiokunta pitää tärkeänä, että koalition koulutus- ja neuvonantotoiminnassa pyritään johdonmukaisesti päämäärään, jossa vastuuta joukkojen kouluttamisesta siirretään asteittain Irakin viranomaisille. Suomalaisjoukkojen antamaa koulutustoimintaa tulisi mahdollisuuksien mukaan kohdentaa yksittäisten sotilaiden kouluttamisesta toimintaan, jossa koulutus kohdistuisi pikemminkin paikallisten kouluttajien sotilaskoulutusvalmiuksien parantamiseen (train the trainers).

Irakissa ei ole voitu tehdä kaikki osallistujamaat kattavaa yhteistä, kriisinhallintaoperaatioissa tavanomaista joukkojen oikeudellista asemaa koskevaa sopimusta (Status of Forces Agreement, SOFA). Operaatioon osallistuvat maat sopivat joukkojensa asemasta kahdenvälisesti muulla tavalla. Käytännössä on valittu malli, jossa joukkojen oikeudellinen asema on järjestetty noottienvaihdolla. Myös vahvennusjoukkojen osalta käytetään samaa mallia. Valiokunta korostaa, että noottien vaihto tulee käynnistää viivästyksettä, jotta puolustusvoimilla jää käytännön järjestelyihin riittävästi aikaa.

Puolustusvaliokunta on johdonmukaisesti korostanut eri sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita koskevissa kannanotoissaan kriisinhallinnan veteraaniohjelman tärkeyttä. Ohjelman kautta pyritään tehostamaan kriisinhallintatehtävissä palvelevien ja palvelleiden tukitoimia sekä parantamaan vakuutusturvaa lainsäädäntöä kehittämällä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kriisinhallinnan veteraaniohjelma saatetaan määrätietoisesti valmiiksi vuoden 2016 loppuun mennessä.

Valiokunta pitää myös jatkossa välttämättömänä, että Irak-operaatioon osallistuvien sotilaiden henkilöturvallisuuteen ja operaation terveydenhuoltopalveluihin kiinnitetään erityistä huomiota. Operaatioon liittyviin sisäisen turvallisuuden riskeihin ja mahdolliseen uhkatason nousuun Suomessa on suhtauduttava vakavasti.

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2016 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29.3.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Lea Mäkipää ps
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola