

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen osallistumisesta Pohjois-Atlantin liiton johtamaan koulutusoperaatioon Irakissa Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton välillä kirjeenvaihdolla tehtävän sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen osallistumisesta Pohjois-Atlantin liiton johtamaan koulutusoperaatioon Irakissa Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton välillä kirjeenvaihdolla tehtävän sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 209/2018 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Sari Rautio, ulkoministeriö
- lainsäädäntösihteeri Annika Naskila, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Eriikka Viisteensaari, puolustusministeriö
- KRIHA-vastuualueen johtaja, everstiluutnantti Harri Uusitalo, Pääesikunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys (HE 209/2018 vp) Suomen osallistumisesta Pohjois-Atlantin liiton johtamaan koulutusoperaatioon Irakissa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan hyväksyttäväksi Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton välisellä kirjeenvaihdolla tehty sopimus sekä ehdotus niin sanotuksi blankettilaiksi, jolla saatetaan voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Suomen ja Naton välisellä kirjeenvaihdolla ulotetaan Naton ja Irakin välillä kirjeenvaihdolla tehdyn sopimuksen määräykset koskemaan myös Suomea kumppanimaan. Eduskunnan suostumusta edellyttäviä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältyy sekä Suomen ja Naton väliseen että Naton ja Irakin väliseen kirjeenvaihtoon.

Valiokunnan lausunto PuVL 17/2018 vp

Eduskunnalle on annettu aiemmin samaa asiaa koskeva selvitys, johon puolustusvaliokunta otti kantaa lausunnossaan PuVL 10/2018 vp. Selvityksessä todettiin, että tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta linjasivat 10.8.2018, että Suomi osallistuu Naton Irakin koulutusoperaatioon enintään viidellä sotilalla ja viimeistään 1.1.2019 Suomi lähettää operaatioon yhden esikuntaupseerin. Myöhemmin voi osoittautua tarpeelliseksi lähettää operaatioon yksittäisiä kouluttajia, kuitenkin pysyen viiden hengen vahvuuden kokonaispuutteissa. Suomen kokonaisosallistuminen Irakissa, mukaan lukien osallistuminen koalitiojohtoiseen OIR-koulutusoperaatioon, olisi näin ollen yhteensä noin 80 sotilasta.

Valiokunta huomauttaa, että Suomi on osallistunut OIR-koulutusoperaatioon Irakissa vuodesta 2015 alkaen. Toiminta alueella on sujunut suunnitellusti, eivätkä suomalaisjoukot ole kärsineet henkilötappioita. Valiokunta pitää jatkossakin erittäin tärkeänä, että joukkojen toimintaa Irakissa suunnitellaan ja kehitetään näkökulmasta, joka minimoi jatkossakin riskit suomalaisjoukkojen osalta. Sekä OIR- että Nato-operaatioissa on varauduttava erityisesti epäsuoran tulen käyttöön koalition ja Naton joukkoja vastaan ja tienvarsipommien muodostamaan uhkaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nämä molemmat keskeiset uhkakuvat on otettu suunnittelussa tarkasti huomioon.

Valiokunta ei pidä asianmukaisena, että hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyyn ei ole varattu riittävästi aikaa.

Nato-johtoisen koulutusoperaation tavoitteet

Hallituksen esityksessä todetaan, että Suomen osallistuminen Naton Irak-koulutusoperaatioon edistäisi osaltaan Suomen tavoitteita Irakin vakauttamiseksi ja on perusteltua huomioiden aktiivinen osallistumisemme sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä Suomen asema Naton edistyneenä kumppanina. Osallistuminen olisi osa Suomen kokonaisvaltaista tukea Irakin turvallisuussektorin tukemiseksi. Se osoittaisi lisäksi Suomen tukea Naton pyrkimyksille vastata etelästä tuleviin turvallisuushaasteisiin. Osallistuminen on Suomen intresseissä myös Irakin kanssa tavoiteltavan kahdenvälisen yhteistyön edistämisen näkökulmasta. Edellä todetun lisäksi valiokunta huomauttaa, että Nato-johtoiseen koulutusoperaatioon osallistuminen tarjoaa Suomelle myös uuden väylän korkean tason poliittisen vuoropuhelun käymiseen sotilasliiton kanssa.

Nato-maista uuteen operaatioon on osallistumassa 19 maata, kumppanimaista mukaan ovat tulossa Suomi, Ruotsi ja Uusi-Seelanti. Nato-operaation suuruudeksi suunnitellaan noin 580 sotilaan vahvuutta (OIR-operaatioissa on noin 9 000 sotilasta). Ensimmäiset joukot ovat saapuneet Irakiin syys-lokakuussa. Läsnäolo vahvistuisi asteittain, ja täysi toimintavalmius on tarkoitus saavuttaa keväällä 2019.

Esityksessä tuodaan esiin, että koulutusoperaation tavoitteena on tukea Irakin sotilaskoulutusjärjestelmän kehittämistä ja antaa strategisen tason tukea turvallisuussektorin uudistamiseen ja näin tukea Irakia, jotta se kykenisi luomaan kestävätkä kansallisen turvallisuuden rakenteet maan vakauden ylläpitämiseksi. Tavoitteena on kouluttajien sekä keskeisten viranomaistoimijoiden kouluttaminen sellaiselle tasolle, jossa nämä kykenevät täyttämään tehtäviensä vaatimukset sekä ylläpitämään ja johtamaan sotilaskoulutusinstituutioita itsenäisesti. Nato-johtoisen koulutusoperaation keskeisin tehtävä osana Irakin turvallisuussektorin reformin tukemista on neuvonantotoiminta

Valiokunnan lausunto PuVL 17/2018 vp

Irakin puolustusministeriössä, maanpuolustuskorkeakoulussa ja muissa sotilasopetuslaitoksissa sekä Irakin armeijan eri aselajikouluissa.

Saadun selvityksen mukaan operaatio täydentää ISIL:n vastaisen koalition ja muiden kansainvälisten toimijoiden (EU:n EUAM Iraq -operaatio, YK:n United Nations Assistance Mission for Iraq -operaatio) toimintaa. Kaikki suunnittelussa määritellyt tehtävät ovat sellaisia, joihin OIR-koulutusoperaatio on pyytänyt Naton tukea.

Operaatio on tarkoitus toteuttaa Bagdadin, Tajin ja Besmayan alueilla. Näistä Taji on keskeinen logistinen tukikohta koko Irakin kannalta. Tajin tukikohta sijaitsee noin 35 kilometriä Bagdadista pohjoiseen ja Besmayan tukikohta noin 15 kilometriä Bagdadista itään. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suomalainen yhdysupseeri aloittaisi työskentelyn Tajin tukikohdassa vuodenvaihteessa 2018—2019. Vuoden 2019 aikana tarkastellaan, löytyykö koulutusoperaatiosta muita tehtäviä, joihin yksittäisiä suomalaisupseereita voisi lähettää.

Nato-operaatiossa lähtökohtana on voimankäyttö vain itsepuolustustarkoituksessa, jonka perustana on kansainvälisen oikeuden tunnustama yksilön itsepuolustus oikeus. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan operaation voimankäytösäännöt ovat tämänkaltaiselle koulutusoperaatiolle tyypilliset.

Esityksessä todetaan, että Nato-operaation sotilaat eivät tule suorittamaan taistelutoimia eivätkä toimimaan samaan aikaan taisteluoperaatioita tekevien irakilaisjoukkojen kanssa. Operaatio ei myöskään tule antamaan koulutusta tai neuvonantoa sellaisille sotilasjoukoille tai ryhmittymille, jotka eivät ole Irakin hallituksen suorassa kontrollissa. Valiokunta pitää näitä rajauksia erittäin tarpeellisina.

Yhteenveto

Puolustusvaliokunnan näkemyksen mukaan Suomen osallistuminen Nato-johtoiseen koulutusoperaatioon Irakissa on perusteltua. Samalla valiokunta kuitenkin korostaa, että kaikessa kansainvälisen yhteisön antamassa Irak-tuessa tulee tähdätä siihen, että vastuu Irakin turvallisuuden takaamisesta siirretään mahdollisimman nopeasti Irakin omille viranomaisille.

Valiokunta huomauttaa, että Nato-johtoisen operaation, jonka vahvuus on lopulta varsin pieni, lisäämistä Irakin turvallisuusviranomaisten kouluttamisessa on vielä varsin vaikeaa arvioida. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Naton koulutusoperaatio keskittyy ylempien johtoportaiden, sotilasopetuslaitosten ja aselajikoulujen henkilöstön kouluttamiseen OIR-operaation kouluttajien keskittyessä pitkälti yksittäisten sotilaiden taktis-operatiivisen tason koulutukseen. Näin ollen operaatiot eivät lähtökohtaisesti ole toiminnaltaan päällekkäisiä, vaan täydentävät toisiaan.

Yleisenä huomiona valiokunta toteaa, että Nato on liittouma, jolla on vakiintuneet toimintatavat, toimiva poliittis-sotilaallinen yhteensovittamiskoneisto ja pitkäaikainen osaaminen erittäin vaativistakin kriisinhallintaoperaatioista. Koalitiojohtoisten operaatioiden ongelmana voivat taas olla näkemuserot johtovastuusta, puutteellinen toiminnan koordinaatio ja epäselvä tavoitteenasettelu. Edellä todettuun viitaten valiokunta toteaa pitävänsä mahdollisena, että Irakin koulutusoperaation pitkittyessä koulutusvastuuta siirretään yhä enenevässä OIR-operaatiolta Naton

Valiokunnan lausunto PuVL 17/2018 vp

piteissa tapahtuvaksi toiminnaksi. Valiokunta huomauttaa, että myös Afganistanin ISAF-ope-
raatio alkoi koalitiojohtoisena, mutta muuttui varsin nopeasti Naton johtamaksi kriisinhallin-
taoperaatioksi.

Eduskuntaa on Irakin OIR-operaatiosta kuultu neljän selonteon kautta, ja Nato-operaatioon osal-
listumisesta on puolestaan annettu selvitys. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan
kahden Irak-koulutusoperaation käsittelyä ei voinut yhdistää yhteen selontekoon. Perusteet asioi-
den käsittelyn eriyttämiseen tulivat Naton päätöksentekoaikataulusta. Naton koulutusoperaation
käynnistämispäätös tehtiin heinäkuussa 2018 ja OIR-operaation jatkamista koskevat linjaukset
tehtiin kesäkuussa 2018. Valiokunta toteaa, että eduskuntakäsittelyn kannalta nyt valittu malli on
ongelmallinen: selonteko käsitellään täysistunnossa, selvitys taas ulkoasiainvaliokunnassa. Va-
liokunta huomauttaa, että operaatioilla on merkittäviä liittymäpintoja ja toiminnallisesti ne täy-
dentävät toisiaan. Lisäksi Nato-operaation joukkojen omasuojassa ja logistiikassa tukeudutaan
pitkälti koalition tukeen. Valiokunta toteaa, että koska sekä selonteossa että selvityksessä man-
daattia toiminnalle haettiin vuoden 2019 loppuun saakka, mahdollista jatkomandaattia haettaessa
operaatioiden eduskuntakäsittely tulee yhdistää.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Jari Ronkainen ps
varajäsen Eero Reijonen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola

Valiokunnan lausunto PuVL 17/2018 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Valtioneuvoston selonteon (VNS 4/2018 vp) mukaan Suomi vähentää joukkojaan turvallisuussektorin koulutusyhteistyöstä Irakista noin 100 sotilaasta noin 80 sotilaaseen. Suunta on oikea, sillä jatkossa Suomen tulisi ryhtyä kohdentamaan apuaan myös muille sektoreille, kuten jälleenrakennukseen, siviilikriisinhallintaan ja humanitaariseen apuun. Sotilaalliset tukitoimet ovat vain yksi elementti Irakin vakauttamisessa. Nyt kun ISIL on sotilaallisesti lyöty, on pääpaino laitettava ei-sotilaalliselle toiminnalle. Suomen resurssit pienenä maana ovat rajalliset, joten voimavarat tulisi keskittää omiin vahvuuksiin ja huolellisesti valittuihin operaatioihin.

Kummallakaan koulutusoperaatiolla ei ole varsinaista YK:n valtuutusta. Tämän vuoksi valtioneuvosto antoi Irakin OIR-operaatiosta eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaisen selonteon. Myös operaation luonne ja olosuhteet puolsivat selonteon laatimista. Olisi ollut erittäin perusteltua käsitellä Naton uusi koulutusoperaatio samassa selonteossa Irakin OIR-operaation kanssa. Näin ei kuitenkaan toimittu, sillä näiden kahden operaation käsittelyn eriyttämisen syyt olivat Naton päätöksentekoaikataulussa.

Sotilaallista kriisinhallintaa koskevan hallituksen esityksen (HE 5/2006 vp) 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että "jos Suomi osallistuisi sotilaalliseen kriisinhallintaan hyvin pienellä, enintään kymmenen henkilöä käsittävällä joukolla, valtioneuvoston olisi annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkosiainvaliokunnalle ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä". Näin ei nyt ole kuitenkaan tehty, vaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 10.8.2018, että Suomi osallistuu Naton Irakin koulutusoperaatioon enintään viidellä sotilaalla, vaikka asiasta ei ollut vielä annettu selvitystä eduskunnalle.

Kriisinhallintalaissa todetaan, että "kevennetyn menettelyn käyttö voisi tulla kysymykseen vain esimerkiksi pienimuotoisen esikunta- tai tarkkailutehtävien osalta." Sellaisista tehtävistä ei näytetäisi selvityksen tai hallituksen esityksen mukaan olevan nyt ole kysymys. Jos nyt lähetetään yksi sotilas esikuntatehtäviin ja myöhemmin lähetettävät sotilaat toimivat muissa kuin esikunta- ja tarkkailutehtävissä, on päätöksentekomenettely kyseenalainen. Suomen osallistumisestahan on jo sovittu tosiasiallisesti 22.10.2018 päivätyn Naton kirjeen mukaisesti. Siinä on huomioitu Naton ja Suomen neuvottelujen "tulos".

Suomen osallistumista Naton koulutusoperaatioon perustellaan "Suomen asemalla Naton edistyneenä kumppanina". Hallituksen esityksen perusteluista on vaikea löytää, mitä lisäarvoa operaatioon osallistuminen tuo.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä esitetyn huomioon.

Valiokunnan lausunto PuVL 17/2018 vp

Helsingissä 8.11.2018

Markus Mustajärvi vas