

Ulkoasiainvaliokunta

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

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 ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- puolustusvaliokunta PuVL 17/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- suurlähettiläs Päivi Laine, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö, lähetystöneuvos Kirsti Pohjankukka, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Sari Rautio, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Eriikka Viisteensaari, puolustusministeriö
- KRIHA-vastualueen johtaja, everstiluutnantti Harri Uusitalo, Pääesikunta

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen osallistumisesta Pohjois-Atlantin liiton johtamaan koulutusoperaatioon Irakissa (NATO Mission Iraq, NMI) Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton (Naton) välillä kirjeenvaihdolla Naton kirjeen mukaisesti tehtävän sopimuksen ja lain sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Naton kirje ja Suomen puoltava vastaus muodostaisivat sopimuksen Suomen osallistumisesta operaatioon.

Valiokunnan mietintö UaVM 11/2018 vp

Sopimuksen tarkoituksena on sopia Suomen ja Naton välillä Suomen osallistumisesta Naton Irak-operaatioon. Sopimus koskee osallistumisjärjestelyjä ja rahoitusvastuita ja sopimuksella ulotetaan Naton ja Irakin välillä kirjeenvaihdolla tehdyn sopimuksen määräykset koskemaan myös Suomea kumppanimaana. Naton ja Irakin välillä tehdyssä sopimuksessa on sovittu muun muassa joukkojen oikeudellisesta asemasta.

Suomi osallistuu Irakin vakauttamiseen ja turvallisuussektorin kapasiteetin vahvistamiseen sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keinoin. Suomi osallistuu Yhdysvaltain johtaman kansainvälisen ISILin vastaisen koalition (*Global Coalition against Daesh*) *Operation Inherent Resolve* (OIR) -operaatioon sekä EU:n EUAM Iraq -siviilikriisinhallintaoperaatioon. Naton Irak-operaatio täydentää ISILin vastaisen koalition ja muiden kansainvälisten toimijoiden toimintaa. Suomen osallistuminen Naton Irak-operaatioon edistäisi osaltaan Suomen tavoitteita Irakin vakauttamiseksi. Tasavallan presidentin on määrä päättää osallistumisesta Naton Irak-operaatioon loppuvuodesta 2018.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Kirjeenvaihdolla tehtävä sopimus tulee voimaan Suomen ja Naton välillä Suomen vastauskirjeen antamispäivänä. Tavoitteena on, että sopimus tulisi voimaan 30 päivänä marraskuuta 2018. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin sopimus tulee voimaan.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleiset perustelut

Käsiteltävänä on hallituksen esitys (HE 209/2018 vp) koskien sopimusta, jonka Suomi tekisi Pohjois-Atlantin liiton (Nato) kanssa koskien Suomen osallistumista Naton johtamaan koulutusoperaatioon Irakissa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen osallistumisesta Naton johtamaan koulutusoperaatioon Irakissa Suomen ja Naton välillä kirjeenvaihdolla tehtävän sopimuksen ja lain sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Suomen ja Naton kirjeenvaihdolla ulotetaan myös Naton ja Irakin välillä kirjeenvaihdolla operaatiosta tehdyn sopimuksen määräykset koskemaan myös Suomea kumppanimaana. Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.

Ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt Suomen osallistumista hallituksen esityksessä (HE 209/2018 vp) käsiteltävään Naton koulutusoperaatioon Irakissa aiemmin syksyllä valtioneuvoston selvityksen (UTP 18/2018 vp) pohjalta ja antanut asiasta lausunnon (UaVL 10/2018 vp). Valiokunta piti lausunnossaan perusteltuna sitä, että Suomi osallistuisi valtioneuvoston esityksen mukaisesti Naton koulutusoperaatioon.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa pitäneensä valtioneuvoston selvitystä Irakin koulutusoperaatioon osallistumisesta (UTP 18/2018 vp) tietyiltä osin puutteellisena (UaVL 10/2018 vp) ja edellytti

Valiokunnan mietintö UaVM 11/2018 vp

saavansa lisätietoja koskien joukkojen omasuojaa, voimankäyttövaltuuksia, oikeudellista asemaa ja kouluttajien tehtäviä ennen kuin operaatioon lähdetään. Valiokunta arvioi siksi hallituksen esitystä myös tätä taustaa vasten.

Suomi on osallistumassa Naton koulutusoperaatioon enintään viidellä sotilaalla ja ensivaiheessa yhdellä esikuntaupseerilla. Tarkoituksena on, että Suomen lähettämät henkilöt olisivat operaatiossa vähintään kuuden kuukauden pituisen ajan, jota voidaan pidentää. Joukkojen poisvetäminen vaatisi ilmoituksen Naton Irak-operaation komentajalle vähintään kolme kuukautta etukäteen, jollei muuta sovita. Hallituksen esityksestä käy ilmi kirjeenvaihdolla sovittavan, että Suomen operaatioon lähettämät henkilöt siirretään Naton Euroopan joukkojen komentajan alaisuuteen operatiiviseen komentosuhteeseen ja Naton hyväksytyjen voimankäyttösääntöjen alaisuuteen. Kirjeenvaihdolla vahvistetaan myös esimerkiksi kriisinhallintahenkilöstön rikosoikeudelliseen vastuuseen liittyvät menettelyt ja sovitaan turvallisuusluokiteltujen tietojen vaihtamiseen liittyvistä järjestelyistä. Kirjeenvaihdolla sovitaan myös Suomen rahoitusvastuista.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa käsitelleensä laajasti Irakin tilannetta ISIL:n vastaisen koalition toteuttamassa Operation Inherent Resolve (OIR) -operaatiossa osallistumisen jatkamista koskeneen selontekokäsittelyn (VNS 4/2018 vp) yhteydessä (UaVM 8/2018 vp). Irakin tilannetta ei siksi arvioida tämän hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä. Valiokunta toistaa kuitenkin näkemyksensä, jonka mukaan Suomen tulee olla aktiivinen toimiessaan kahdenvälisesti, mutta myös EU:ssa, YK:ssa ja muilla foorumeilla sen varmistamiseksi, että Irakin yhteiskunnan vakautumista tuetaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti.

Naton koulutusoperaation keskeinen sisältö, tavoitteet

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan tiedot Naton koulutusoperaation tehtävistä, toiminta-alueesta ja riskeistä ovat täsmentyneet. Operaation tavoitteena on tukea Irakin sotilaskoulutusjärjestelmän kehittämistä ja antaa strategisen tason tukea turvallisuussektorin uudistamiseen. Operaatio tulee keskittymään neuvonantotoimintaan Irakin puolustusministeriössä, maanpuolustuskorkeakoulussa ja muissa sotilasopetuslaitoksissa sekä Irakin armeijan eri aselajikouluissa, jotka sijaitsevat operaation toiminta-alueella. Operaatio on tarkoitus toteuttaa Bagdadin alueella ja Bagdadin lähellä Tajin ja Besmayan alueilla.

Operaation tavoite on kouluttajien ja relevanttien viranomaisten kouluttaminen sellaiselle tasolle, jossa nämä kykenevät täyttämään tehtäviensä vaatimukset sekä ylläpitämään ja johtamaan sotilaskoulutusinstituutioita itsenäisesti. Operaation sotilaat eivät suorita taistelutoimia eivätkä toimi samaan aikaan taisteluoperaatioita tekevien irakilaisjoukkojen kanssa. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan operaatio ei myöskään anna koulutusta tai neuvonantoa joukoille, jotka eivät ole Irakin hallituksen suorassa kontrollissa. Valiokunta pitää näitä rajoituksia puolustusvaliokunnan tapaan (PuVL 17/2018 vp) tarpeellisina.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan operaatio täydentää ISIL:n vastaisen koalition johtaman OIR-operaation ja muiden kansainvälisten toimijoiden toimintaa Irakissa. Operaation tehtävät ovat sellaisia, joihin OIR-operaatio on pyytänyt Naton tukea. Valiokunta pitää tärkeänä eri kansainvälisten operaatioiden toisiaan täydentävää luonnetta ja korostaa niiden välisen jatkuvan koordinaation merkitystä päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Valiokunnan mietintö UaVM 11/2018 vp

Asiantuntijakuulemisissa saadun tiedon mukaan suomalainen esikuntaupseeri toimisi yhteysupseerin tehtävässä. Valiokunta pitää tätä tehtävää keskeisenä juuri edellä mainitun koordinaation varmistamiseksi ja päällekkäisyyden välttämiseksi. Suomen osallistuminen niin OIR- kuin Naton koulutusoperaatioon korostaa tämän tehtävän merkitystä myös kansallisesta näkökulmasta.

Saadun selvityksen perusteella tasa-arvonäkökulma ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 toimeenpano tullaan huomioimaan operaation toimeenpanossa. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä erittäin tärkeänä. Lisäksi valiokunta painottaa, että koulutuksessa tulee kiinnittää huomiota niin humanitaarisen oikeuden kuin ihmisoikeuksien normien tuntemukseen.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen ohella Naton koulutusoperaatioon olisivat tässä vaiheessa kumppanimaista osallistumassa myös Ruotsi ja Australia.

Joukkojen oikeudellinen asema sekä mandaatti

Operaation oikeudellinen perusta pohjautuu Irakin hallituksen 12.2.2018 kirjeitse Natolle lähettämään tukipyyntöön sekä Naton ja Irakin hallituksen aiempaan vuoden 2016 kirjeenvaihtoon, jolla perustettiin Naton puolustus- ja kehittämistoimet Irakissa (Defence Capacity Building, DCB). Jälkimmäinen kirjeenvaihto toimii joukkojen oikeudellista asemaa koskevaa sopimusta (SOFA) vastaavana järjestelynä uudelle koulutusoperaatiolle. Myös kumppanimaiden osallistuminen tapahtuu tämän kirjeenvaihdon pohjalta. Kirjeenvaihtoa päivitetään tarvittaessa, jos se operaation toimeenpanon edetessä osoittautuu tarpeelliseksi.

Suomen osallistumisesta Naton Irakin koulutusoperaatioon on tarkoitus sopia Naton ja Suomen välisellä kirjeenvaihdolla. Kirjeenvaihto muodostaa sopimuksen Suomen osallistumisesta operaatioon. Sopimuksella ulotetaan em. Naton ja Irakin kirjeenvaihdolla tehdyn sopimuksen määräykset koskemaan myös Suomea kumppanimaana. Naton henkilöstöön kuuluville henkilöille on kirjeenvaihdolla sovittu Irakin myöntävän täysimittaisina diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 3 ja 4/1970) mukaiset vastaavat erioikeudet, vapaudet ja helpotukset kuin on myönnetty Irakiin sijoitetuille diplomaattisille edustajille. Irak on sitoutunut helpottamaan Naton henkilöstön viisumi- ja tullivaatimuksia. Kirjeenvaihdolla on sovittu, että Naton henkilöstöön kuuluvilla sotilashenkilöillä on oikeus käyttää kansallista sotilasunivormuaan sekä pitää hallussaan ja kantaa aseita, jos se on heitä koskevien kansallisten määräysten mukaan sallittua. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan joukkojen oikeudellista asemaa koskeva järjestely vertautuu tavanomaiseen, joukkojen oikeudellista asemaa koskevaan sopimukseen (Status of Forces Agreement, SOFA), joka toimii yleisesti kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen pohjana.

Voimankäytösäännöt, oma suoja

Hallituksen esityksessä kerrotaan, että operaatioissa lähtökohtana on voimankäyttö vain itsepuolustustarkoituksessa, jonka perustana on kansainvälisen oikeuden tunnustama yksilön itsepuolustus-oikeus. Kansallisesti yksilön itsepuolustus-oikeus perustuu rikoslaisissa (39/1889) säädettyyn hätävarjeluun. Operaation voimankäytön sääntöjen mukaan operaatio voi myös puolustaa omia tukikohtiaan ja suojata henkilöstöään sekä operaation kannalta kriittistä materiaalia. Irakin hallituksen ja Naton välillä on sovittu operaation voimankäytön periaatteista em. mukaisesti. Suomen

Valiokunnan mietintö UaVM 11/2018 vp

osalta voimankäytöstä säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 27 §:ssä. Saadun selvityksen mukaan operaation voimankäyttö säännöt ovat tämänkaltaiselle koulutusoperaatiolle tyypilliset.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Naton koulutusoperaatio kytkeytyy yleisellä tasolla ISIL:n vastaisen koalition laajempaan viitekehykseen, mutta toimii kuitenkin itsenäisenä operaationa omassa komentoketjussaan. Tukikohtien omasuojan ja logistiikan osalta hallituksen esityksessä todetaan, että operaatio mahdollisuuksien mukaan tukeutuisi OIR-Operaation joukkoihin ja että tätä koskevia yhteistoimintajärjestelyjä suunnitellaan parhaillaan. Valiokunta toteaa Naton koulutusoperaation toimivan ympäristössä, jossa kaikkiin uhkakuihin tulee varautua perusteellisesti. Omasuojan riittävyyttä operaatioalueen olosuhteissa mahdollisesti nopeastikin tapahtuvien muutosten perusteella tulee arvioida jatkuvasti.

Loppuhuomio

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saaneensa riittävästi selvyyttä niihin kysymyksiin, joihin se edellytti Naton koulutusoperaatiota koskevan valtioneuvoston selvityksen (UTP 18/2018 vp) käsittelyn yhteydessä lisätietoa (UaVL 10/2018 vp). Valiokunta toteaa lisäksi, että asiantuntijakuulemisissa saadun arvion mukaan nyt hyväksyttävänä oleva sopimusjärjestely täyttää asianmukaisella tavalla Suomen osallistumisen edellytykset.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy hallituksen esityksen HE 209/2018 vp mukaisesti Suomen osallistumisesta Pohjois-Atlantin liiton johtamaan koulutusoperaatioon Irakissa Suomen hallituksen ja Pohjois-Atlantin liiton välillä kirjeenvaihdolla Pohjois-Atlantin liiton 22 päivänä lokakuuta 2018 päivätyyn kirjeen mukaisesti tehtävän sopimuksen.

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 209/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 9.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Aila Paloniemi kesk

Valiokunnan mietintö UaVM 11/2018 vp

jäsen Antti Rinne sd
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r
varajäsen Eero Heinäluoma sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Laurmaa

Valiokunnan mietintö UaVM 11/2018 vp

VASTALAUSE

On tärkeää, että Suomi kantaa kansainvälistä vastuuta ja osallistuu aktiivisesti rauhanturvaamiseen sekä kriisinhallintaan. Suomi osallistuu Irakissa Yhdysvaltain johtaman kansainvälisen ISILin vastaisen koalition (Global Coalition against Daesh) turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön tällä hetkellä voimassa olevan osallistumispäätöksen mukaisesti noin 100 sotilaalla Operation Inherent Resolve (OIR) -operaatioissa. Valtioneuvosto antoi kesäkuussa 2018 eduskunnalle selonteon (VNS 4/2018 vp) osallistumisen jatkamisesta noin 80 sotilaalla.

Tämä joukkojen vähentäminen on hyvä suunta, ja Vasemmistoliitto tuki tätä valtioneuvoston selonteon esitystä. On kuitenkin tärkeää, että Suomi ryhtyy nyt kohdentamaan apuaan myös muille sektoreille, kuten jälleenrakennukseen, siviilikriisinhallintaan ja humanitaariseen apuun. Nyt kun ISIL on sotilaallisesti lyöty, pääpaino tulisi laittaa ei-sotilaalliselle toiminnalle. Sotilaalliset tukitoimet ovat vain yksi elementti Irakin vakauttamisessa.

Sen sijaan ei ole perusteltua, että Suomi osallistuu Naton uuteen koulutusoperaatioon Irakissa. Vasemmistoliiton mielestä ei ole perusteltua hajottaa Suomen osallistumista moneen eri operaatioon alueella. Suomen resurssit pienenä maana ovat rajalliset, joten voimavarat tulisi keskittää omiin vahvuuksiin ja huolellisesti valittuihin operaatioihin.

Huomionarvoista on myös se, että kummallakaan koulutusoperaatiolla Irakissa ei ole varsinaista YK:n valtuutusta. Tämän vuoksi valtioneuvosto on antanut Irakin OIR-operaation kohdalla eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaisen selonteon. Myös operaation luonne ja olosuhteet ovat puoltaneet selonteon laatimista.

Nato-operaation kohdalla eduskunnalle annettiin kuitenkin vain selvitys. Naton uusi koulutusoperaatio olisi pitänyt käsitellä yhdessä Irakin OIR-operaatio kanssa samassa selonteossa: näillä operaatioilla on merkittäviä liittymäpintoja alueella ja lisäksi Nato-operaation joukkojen omasuojassa ja logistiikassa tukeudutaan koalition tukeen. Näin ei kuitenkaan ole toimittu.

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 ulkoasiainvaliokunnalle 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 näyttäisi selvityksen tai hallituksen esityksen mukaan olevan nyt kysymys. Jos nyt lähetetään yksi sotilas esikuntatehtäviin ja myöhemmin lähetettävät sotilaat toimivat muissa kuin esikunta- ja tarkkailutehtävissä, on päätöksentekomenettely kyseenalainen. Suomen osallistumisestahan on jo so-

Valiokunnan mietintö UaVM 11/2018 vp
Vastalause

vittu tosiasiallisesti 22.10.2018 päivätyn Naton kirjeen mukaisesti. Siinä on huomioitu Naton ja Suomen neuvottelujen "tulos". Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa ilmenevästä päätöksentekojärjestyksestä olisi syytä pitää paremmin kiinni.

Lisäksi yhdyimme puolustusvaliokunnan näkemykseen (PuVL 17/2018 vp) siitä, että "Nato-joh-toisen operaation, jonka vahvuus on lopulta varsin pieni, lisäarvoa Irakin turvallisuusviranomais-ten kouluttamisessa on vielä varsin vaikea arvioida”.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että eduskunta hylkää hallituksen esityksen HE 209/2018 vp mukaisesti Suomen osallistu-misesta Pohjois-Atlantin liiton johtamaan koulutusoperaatioon Irakissa Suomen hallituk-sen ja Pohjois-Atlantin liiton välillä kirjeenvaihdolla Pohjois-Atlantin liiton 22 päivänä lokakuuta 2018 päivätyn kirjeen mukaisesti tehtävän sopimuksen.

Eduskunta hylkää hallituksen esitykseen HE 209/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 9.11.2018

Paavo Arhinmäki / vas