

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa (VNS 1/2019 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- puolustusvaliokunta PuVL 2/2019 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Riikka Eela, ulkoministeriö
- lähetystöneuvos Anu Konttinen, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puolustusministeriö
- everstiluutnantti Pasi Autio, Pääesikunta
- everstiluutnantti Kai Kaltiainen, Pääesikunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisperustelut

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaisen selonteon (VNS 1/2019 vp) Suomen osallistumisen jatkamisesta Irakin OIR-operaatiossa (Operation Inherent Resolve) noin 80 sotilaalla 1.1. — 31.12.2020. Tämä sisältää osallistumisen koulutus- ja neuvonantotehtäviin Irakissa sekä osallistumisen tarpeellisiin esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin.

Asiakirjan mukaan eduskuntaa on kuultava selonteon muodossa, koska varsinaista YK:n valtuutusta koulutustehtävälle ei ole ja kokonaisarvio operaation luonteesta ja olosuhteista puoltaa se-

Valiokunnan mietintö UaVM 4/2019 vp

lonteon laatimista. Päätös operaatioon osallistumisesta sekä aiemmat päätökset Suomen osallistumisen jatkamisesta on myös käsitelty eduskunnassa selontekomenettelyllä (2014, 2016, 2017 ja 2018). Ulkoasiainvaliokunta pitää selontekomenettelyä edelleen perusteltuna ottaen huomioon, että kyseessä on korkean riskin operaatio ja ettei selkeää YK-mandaattia ole.

Irakin tilanne ja Suomen osallistumisen kokonaisvaltaisuus

Valtioneuvoston selontekoon sisältyy yleisarvio Irakin tämän hetkisestä tilanteesta. Maan turvallisuustilanteen arvioidaan kohentuneen, ja tämä on mahdollistanut sen, että sisäisten pakolaisten kotiinpaluu on voinut edetä. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Irakin turvallisuustilanne on kuitenkin hauras ja nopeille muutoksille altis. Turkin hyökkäys Syyriaan ja Yhdysvaltojen ja Iranin kiristyneet suhteet vaikuttavat koko alueen vakauteen.

Myös Isisin uhka on edelleen todellinen, vaikka sen hallussa ei enää ole maa-alueita. Järjestö kykenee toteuttamaan terrori-iskuja, ja sillä arvioidaan olevan Irakissa tuhansia kannattajia. Ulkoasiainvaliokunta pitää oikeana asiantuntijakuulemisissa esitettyjä arvioita siitä, että yhteiskunnallinen kehitys, peruspalveluiden tuottaminen, alueellisen epätasa-arvon vähentäminen ja tulevaisuuden näkymien parantuminen ovat avainasemassa työssä, jossa pyritään estämään Isisin toiminnan juurtumismahdollisuudet Irakiin uudelleen ja vakauttamaan maata pitkäjänteisesti. Isisiltä vapautettujen alueiden vakauttaminen ja turvallisuuden takaaminen ovat tärkeitä niin järjestön toiminnan patoamiseksi kuin pakolaisten paluumuutonkin kannalta.

Ulkoasiainvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa korostettiin sitä, että vaikka Irakin tilanne onkin muuttunut huomattavasti siitä, kun kansainvälisen koalition toiminta Irakin hallituksen ja turvallisuusjoukkojen tukena käynnistyi, tarvitsee maa kuitenkin yhä tukea niin turvallisuusjoukkojensa kehittämiseksi kuin kokonaisvaltaisesti yhteiskunnan vakauttamiseksi ja jälleenrakentamiseksi. Selonteossa käydään läpi niitä keinoja, joilla Suomi tähän työhön osallistuu. OIR-operaatioon osallistumisen ohella Suomi osallistuu Naton koulutusoperaatioon (Nato Mission Iraq, NMI), EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioon (European Union Advisory Mission in Iraq, EUAM) sekä Isisin vastaisen koalition poliisikoulutukseen. Suomi tukee Isisiltä vapautettujen alueiden vakauttamistoimia UNDP:n rahaston kautta, antaa humanitaarista apua ja rahoittaa humanitaarista miinanraivaustoimintaa. Suomi on lisäksi aloittamassa kahdenvälisesti Irakin ammatillisen koulutuksen kehittämishanketta viranomaistyönä. Ulkoasiainvaliokunta pitää Suomen kokonaisvaltaista osallistumista Irakin tukemiseen tärkeänä. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota koordinaatioon ja yhteistyöhön 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.

Selonteossa kerrotaan myös Suomen avaavan uudelleen suurlähetystönsä Irakissa marraskuussa 2019. Suurlähetystön avaamisella pyritään tiivistämään laaja-alaisesti yhteistyötä Irakin kanssa mukaan lukien taloussuhteiden ja kaupan elvyttäminen. Asiantuntijakuulemisissa esitettyjen arvioiden mukaan suurlähetystön avaaminen voi osaltaan auttaa paluu- ja palautusyhteistyötä helppottavien järjestelyjen aikaansaamista Irakin kanssa.

Valiokunnan mietintö UaVM 4/2019 vp

Ulkoasiainvaliokunta pitää päätöstä Suomen Bagdadin suurlähetystön avaamisesta hyvänä ja tarpeellisenä askeleena edistää Suomen ja Irakin välisiä suhteita kokonaisvaltaisesti. Valiokunta näkee, että Suomen tulee määrätietoisesti pyrkiä aikaansaamaan Irakin kanssa paluu- ja palautusyhteistyötä helpottavat järjestelyt kielteisen lainvoimaisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta.

Valiokunta toteaa lisäksi, että vaikka kansainvälisen tuen tarve Irakille on ilmeinen, tulee kuitenkin myös perätä Irakin omaa vastuuta käyttä esimerkiksi terrorismin vastaisesta taistelusta vapautuneita resursseja yhteiskunnan toiminnan perusedellytysten 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.

OIR-operaation painopisteet ja Suomen osallistumisen jatkaminen operaatiossa

OIR-operaatio on Isisin vastaisen kansainvälisen koalition johtama operaatio. Operaatioon osallistuu 31 maata yhteensä yli 6 500 sotilaalla. Suomen lisäksi muista Pohjoismaista koalition ovat mukana myös Ruotsi, Norja ja Tanska. Selonteon mukaan lähtökohtana on, että kukin yhteenliittymän maa päättää, millaista tukea se Irakille antaa. Tuen tulee kuitenkin perustua operaation määrittämiin toimintalinjoihin ja operaation pyytämiin suorituskykyihin. Koulutustoiminta (Building Partnership Capacity, BPC) sekä neuvonantotoiminta (Advise and Assist, A&A) ovat keskeinen osa OIR-operaation toimintaa.

Selonteon mukaan koulutuksen sisällössä on siirrytty taistelevien yksiköiden koulutuksesta kohti alueen turvallisuudesta vastaavien joukkojen koulutusta. Suomen antama koulutus ja neuvonanto laajennettiin vuonna 2017 koskemaan peshmerga-joukkojen lisäksi myös Irakin keskushallinnon alaisia joukkoja. Suomalaisten antama koulutus- ja neuvonantotoiminta Irakissa on selonteon mukaan parantanut koulutettavien joukkojen kykyä toimia kokonaisuutena yksikkönä ja kehittänyt kykyä selviytyä taistelutilanteissa sekä luonut perusteita hallita turvallisuustilanteita ja -alueita. Suomalainen kouluttajaosasto ja koulutustapa ovat saaneet hyvää palautetta. Ulkoasiainvaliokunta pitää puolustusvaliokunnan tavoin (PuVL 2/2019 vp) tärkeänä sitä, että OIR-operaatiossa koulutetaan joukkoja, jotka vahvistavat Irakin sisäistä koheesiota. Selonteon linjaus siitä, että Irakin keskushallinnon alaisiin turvallisuusjoukkoihin kuulumattomat PMF-joukot rajataan myös jatkossa Suomen antaman koulutuksen ulkopuolelle, on valiokunnan näkemyksen mukaan tärkeä.

Selonteossa tuodaan esiin, ettei operaatioon osallistuvilla joukoilla ole yhteisesti sovittuja voimankäyttösääntöjä, vaan osallistujamaat antavat joukoilleen omat voimankäyttösäännöt. Ulkoasiainvaliokunta viittaa puolustusvaliokunnan lausuntoon (PuVL 2/2019 vp) ja toistaa aiemman kantansa (UaVM 8/2018 vp), että suomalaissotilaiden voimankäyttövaltuuksien tulee olla mahdollisimman yhtenevät niiden maiden kanssa, joiden kanssa käytännön yhteistyötä tehdään. Kyky olosuhteisiin nähden riittävään ja yhdenmukaiseen voimankäyttöön muodostaa keskeisen pelotevaikutuksen, joka edistää joukon turvallisuutta ja tehtävien suorittamista. Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää myös puolustusvaliokunnan tavoin (PuVL 2/2019 vp) huomiota siihen, että OIR-operaatiossa palvelevien suomalaissotilaiden turvallisuuteen kohdistuviin mahdollisiin uhkiin kotimaassa tulee suhtautua vakavasti.

Valiokunnan mietintö UaVM 4/2019 vp

Ulkoasiainvaliokunta viittaa puolustusvaliokunnan arvioon (PuVL 2/2019 vp), että puolustusvoimat on kokonaisuutena suoriutunut OIR-operaatioissa joukkojen omasuojan takaamisesta kiitettävällä tavalla, suomalaisjoukoilla ei ole ollut tappioita. Valiokunta toistaa tässä yhteydessä aiemman näkemyksensä (UaVM 8/2018 vp), että puolustusvoimien tulee päivittää jatkuvasti arviotaan esimerkiksi omasuojan riittävydestä operaatioalueen olosuhteissa mahdollisesti nopeastikin tapahtuvien muutosten perusteella. Valiokunta toteaa lisäksi, että poliittisen tilanteen äkillinen muutos ja Irakin koheesion mahdollinen heikkeneminen saattaisivat toteutuessaan johtaa tilanteeseen, jossa osallistumista operaatioon tulisi harkita uudelleen.

Selonteon mukaan OIR-osallistuminen kehittää kansallisen puolustuksen suorituskykyä. Arvokkaita kokemuksia saadaan joukon johtamisesta, ylläpidosta ja operoinnista vaativissa neuvonantotehtävissä monikansallisessa ympäristössä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteossa esitettyyn arvioon siitä, että vaativien neuvonantotehtävien lisääntyminen on nähtävissä oleva kehityssuuntaus sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

Loppuhuomio

Ulkoasiainvaliokunta pitää Suomen osallistumisen jatkamista OIR-operaatioissa perusteltuna edellä selostetuin perustein. Osallistumalla operaatioon Suomi osaltaan tukee kansainvälisen terrorismin, mukaan lukien Isisin vastaista toimintaa. Koalition kokonaisvaltaisella toiminnalla pyritään tukemaan Irakin turvallisuustilanteen parantumista. Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on osa kansainvälistä vastuunkantoa ja yhteisen turvallisuuden rakentamista. Osallistuminen on osoitus Suomen halusta osallistua rakentavasti ja aktiivisesti kansainvälisten ongelmien ratkaisuun. Tässä yhteydessä valiokunta toteaa pitävänsä hyvänä hallituksen suunnitelmaa asettaa parlamentaarinen komitea kriisinhallintapolitiikan kehittämiseksi, joka laatii kokonaisvaltaisen yli hallituskausien ulottuvan kriisinhallinnan tavoitelinjauksen toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi samoin kuin määrällisesti riittävän osallistumisen varmistamiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon VNS 1/2019 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta.

Valiokunnan mietintö UaVM 4/2019 vp

Helsingissä 16.10.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mika Niikko ps
varapuheenjohtaja Erkki Tuomioja sd
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Juha Sipilä kesk
jäsen Ville Tavio ps
jäsen Anne-Mari Virolainen kok
varajäsen Satu Hassi vihr
varajäsen Sakari Puisto ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Laurmaa