Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta ja vahvistamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta ja vahvistamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa (VNS 2/2016 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Asiasta on annettu seuraava lausunto

- puolustusvaliokunta PuVL 1/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ulkoasiainministeri Timo Soini, ulkoasiainministeriö
- osastopäällikkö Jukka Salovaara, ulkoasiainministeriö
- apulaisosastopäällikkö Timo Kantola, ulkoasiainministeriö
- yksikönpäällikkö Kirsikka Lehto-Asikainen, ulkoasiainministeriö
- yksikönpäällikkö Claus Jerker Lindroos, ulkoasiainministeriö
- lähetystöneuvos Theresa Zitting, ulkoasiainministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri, everstiluutnantti Hannu Teittinen, puolustusministeriö
- operaatiopäällikkö, prikaatikenraali Petri Hulkko, Maavoimat
- suunnitteluosaston osastoesiupseeri, evl. Harri Westerlund, Pääesikunta
- projektipäällikkö Hussein al-Taee, Crisis Management Initiative

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisarvio selonteosta

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan yhteinen kokous linjasi 26.2.2016, että Suomi jatkaa ja vahvistaa osallistumistaan monikansallisen Operation Inherent Resolve -operaation osana toteutettavaan turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Pohjois-Irakin Erbilissä. Linjauksen mukaan nykyisen kansallisen mandaatin päättyessä

31.8.2016 osallistumisen kokonaisvahvuutta lisätään vuoden ajaksi noin sataan sotilaaseen. Tämä sisältää koulutustoiminnan jatkon nykyvahvuudella sekä osallistumisen neuvonantotoimintaan noin 50 sotilaalla.

Ulkoasiainvaliokunta pitää Suomen osallistumisen jatkamista ja laajentamista perusteltuna. Valiokunnan mielestä Suomen on välttämätöntä osoittaa tukea Ranskalle tämän vedottua EU:n keskinäiseen avunantovelvoitteeseen. Suomen on myös tärkeätä osallistua kansainväliseen ISILin (DAESH, ISIS) vastaiseen toimintaan, koska järjestön toiminta muodostaa uhan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle.

EU:n keskinäinen avunantovelvoite

Lissabonin sopimuksen keskinäisen avunannon lausekkeessa (SEU 42(7) artikla) määrätään, että EU:n jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa apua "kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti", jos jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.

Avunantolausekkeen toimeenpanoa koskevasta päätöksenteosta ei ole Lissabonin sopimuksessa määräyksiä. Lauseke on jäsenvaltioiden keskinäinen sitoumus eikä sellaisenaan luo EU:lle uutta toimivaltaa. Käytännössä kukin jäsenvaltio päättää itse omalta osaltaan avun antamisesta ja sen muodoista. Avun antaminen ei edellytä EU:n yhteistä päätöstä. Ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä (UaVM 6/2008 vp) kyseessä olevan nimenomaan jäsenvaltioiden velvoite auttaa toisiaan ja käänteisesti oikeus saada apua. Ulkoasiainvaliokunta totesi edelleen, että avunantovelvoitteen merkitys on viime kädessä takuuseen sitoumuksensa antaneiden valtioiden aikomuksille, kyvyille ja toiminnalle perustuva. Ranskan avunpyyntöön perustuvat jäsenmaiden toimenpiteet ovat osoittaneet tämän arvion pitäneen paikkansa.

Natoon kuuluvia EU-jäsenvaltioita koskee artiklan määräys, jonka mukaan "sitoumusten ja yhteistyön on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin". Artiklassa todetaan myös, että avunantolauseke "ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen". Ulkoasiainvaliokunta toistaa aikaisemman tulkintansa (UaVM 6/2008 vp), jonka mukaan viittaus tiettyjen valtioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen ei tarkoita sitä, että nämä maat, kuten Suomi, olisi rajattu turvatakuun ulkopuolelle, vaan niitä koskevat samat velvoitteet ja oikeudet kuin muitakin jäsenvaltioita.

Ranskan EU:n jäsenvaltioille 17.11.2015 esittämä avunpyyntö oli ensimmäinen kerta, kun Lissabonin sopimuksen keskinäisen avunannon lausekkeeseen on vedottu. Ranska sai heti jäsenvaltioiden yksiselitteisen poliittisen tuen ja vakuutuksen solidaarisuudesta. Käytännössä Ranska on pyytänyt kahdenvälistä apua ja useimmissa jäsenvaltioissa toimenpiteet ovat konkretisoituneet vahvennettuna osallistumisena EU:n ja YK:n kriisinhallintaoperaatioihin sekä ISILin vastaiseen operaatioon Irakissa ja Syyriassa. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että keskinäisen avunannon lausekkeeseen vetoaminen ei toistaiseksi ole herättänyt laajempaa institutionaalista keskustelua jäsenvaltioissa. Ranska on neuvotellut tukitoimista lähtökohtaisesti kahdenvälisesti, ja sen kulle-

kin jäsenvaltiolle esittämät pyynnöt ovat olleet tapauskohtaisesti räätälöityjä ja lähinnä kriisinhallintaan liittyviä.

Ulkoasianvaliokunta arvioi, että keskinäisen avunannon lausekkeen soveltaminen voi vahvistaa EU:n jäsenmaiden keskinäistä solidaarisuutta ja EU:ta turvallisuusyhteisönä. Avunantolausekkeella on tosiasiallista merkitystä Suomelle. EU:n yhteisellä turvallisuus- ja puolustuspolitiikalla (YTPP) ja puolustusyhteistyöllä on myönteinen vaikutus Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja myös puolustuksen suorituskyvyille. Suomen näkökulmasta YTPP:n kehittäminen on tärkeää unionin ulkoisen toimintakyvyn vahvistamiseksi tilanteessa, jossa EU:n lähiympäristön epävakaus on lisääntynyt merkittävästi. Ulkoasiainvaliokunta tarkastelee unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen liittyviä kysymyksiä yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon sekä kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvien hallitusten esitysten käsittelyn yhteydessä.

Irakin tilanne ja Suomen toiminnan kokonaisvaltaisuus

Irak ei ole onnistunut pääsemään jaloilleen vuonna 2003 alkaneen sodan ja sitä seuranneiden sisäisten väkivaltaisuuksien ja kiistojen jälkeen. Valiokunnan saaman tiedon mukaan pääministeri Al-Abadin hallituksen päätavoitteena on ISILin muodostaman uhan torjuminen. ISILin hallussa olevaa aluetta on pystytty supistamaan vuoden 2014 lopulta lähtien, ja mm. Tikritin, Sinjarin ja Ramadin takaisinvaltaamiset ovat olleet merkittäviä onnistumisia ISILin vastaisessa taistelussa. Irakin turvallisuusjoukkojen suorituskyvyssä on kuitenkin edelleen puutteita. Esimerkiksi Mosulin takaisinvaltaamiseen tähtäävän operaation arvioitiin valiokunnan asiantuntijakuulemisissa edellyttävän sunnijoukkoja, joiden kouluttaminen on kuitenkin edennyt hitaasti. Turvallisuusjoukkojen suorituskykypuutteet korostavat niiden riippuvuutta ISILin vastaisen koalition sotilaallisesta tuesta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa saaman tiedon mukaan shiiojen, sunnien ja kurdien väliset jännitteet sekä vallan epätasainen jakautuminen pitävät yllä epävakautta Irakissa ja ruokkivat ääriryhmien kannatusta. Pääministeri Al-Abadia pidetään uudistusmielisenä, mutta eri poliittiset ryhmittymät ovat onnistuneet jarruttamaan uudistusten toimeenpanoa. Hallituksen taloudellinen liikkumavara on hyvin kapea, sillä ISILin vastainen taistelu ja laajaksi paisuneen julkisen sektorin ylläpitäminen kuluttavat suurimman osan käytettävissä olevista tuloista. Öljyn laskeva hintakehitys, työttömyys varsinkin nuorison keskuudessa, korruptio ja ulkomaisten investointien vähäinen määrä täydentävät talouden synkkää kuvaa.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan Irakin humanitaarinen tilanne on hyvin vaikea. Noin kolmasosa maan väestöstä eli noin 10 miljoonaa irakilaista on humanitaarisen avun tarpeessa. Maansisäisesti siirtymään joutuneita irakilaisia on tällä hetkellä runsaasti yli 3 miljoonaa ja maasta paenneita lähes 400 000. Lukujen voidaan odottaa kasvavan taistelujen kiihtymisen myötä. Haastavin tilanne on ISILin hallussa olevilla alueilla, jonne apua on vaikea toimittaa perille. Irakissa on lisäksi arviolta neljännesmiljoona pakolaista, lähinnä Syyrian kurdialueilta. Haasteen muodostaa myös ISILiltä takaisin vallattujen alueiden jälleenrakennus ja uudelleenasuttaminen. Jälleenrakennuksen aloittaminen edellyttää laajaa räjähteiden ja ansojen raivaamista. Uudelleenasuttamisen kannalta ongelmana ovat eri ryhmittymien suorittamat väestönsiirrot, joiden voidaan arvioida syventävän eri kansanryhmien välisiä jännitteitä.

Suomi on myöntänyt Irakiin vuodesta 2011 yhteensä 5 miljoonaa euroa humanitaarista apua. Suomen antama apu on kanavoitu pääsääntöisesti kansainvälisten järjestöjen, kuten Unicefin ja Punaisen Ristin kautta, Suomi tukee Irakissa myös kehitysyhteistyöhankkeita, joilla pyritään erityisesti Syyriasta tulleiden pakolaisnaisten ja maan sisäisesti paenneiden naisten aseman parantamiseen. Valiokunnan saaman tiedon mukaan Suomi valmistelee osallistumista YK:n kehitysohjelman (UNDP) hallinnoimaan Irakin vakausrahastoon, joka toteuttaa jälleenrakennusprojekteja ISILiltä takaisin vallatuilla alueilla ja suunnittelee tukea myös miinanraivaustoimintaan. Huomionarvoista on lisäksi CMI:n (Criris Management Initiative) osallistuminen Irakin kansallisen sovintoprosessin vahvistamiseen tähtäävän kansallisen sovintostrategian laatimiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen toiminta ymmärretään kokonaisvaltaiseksi ja kaikkia irakilaisia hyödyttäväksi.

Ulkoasiainvaliokunta arvioi, että lyhyellä tähtäimellä turvallisuustilanteen parantaminen on Irakin vakauttamisen keskeinen edellytys, mutta pitemmällä tähtäimellä sovintoprosessin ja talouden reformien edistämisen on noustava keskiöön maan yleisen tilanteen vakauttamiseksi ja erityisesti jälleenrakennuksen ja uudelleenasuttamisen mahdollistamiseksi.

Riskiarvio

Ulkoasiainvaliokunta arvioi mietinnössään Suomen osallistumisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Irakissa (UaVM 25/2014 vp), että kyseessä on olosuhteista johtuva korkean uhkatason operaatio, vaikka tehtävä on koulutustehtävä. Valiokunta perusteli arviotaan viittaamalla ISILin arvaamattomaan toimintatapaan, sen palveluksessa oleviin kurditaustaisiin henkilöihin ja ISILille myötämielisten tahojen mahdolliseen aktivoitumiseen kansainvälisten joukkojen alueelle saapumisen myötä. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä operaation uhkatasossa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia, vaikka tilanne Irakin pohjoisosissa on jonkin verran vakiintunut.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman tiedon mukaan Irakin pohjoisosissa osapuolet ovat olleet viime kuukausien ajan puolustuksellisessa ryhmityksessä. Rintamalinjalla ja sen tuntumassa suora-ammunta ja epäsuora tuli muodostaa edelleen riskin, vaikka koalition ilma-iskujen ansiosta ISILin käytössä olevan raskaan aseistuksen määrää on kyetty vähentämään. Näiden tietojen perusteella selonteon arviota, jonka mukaan turvallisuustilanne Irakin Kurdistanin asutuskeskuksissa, koulutustukikohdissa ja sektorien tukialueilla on jokseenkin hyvä ja uhkataso kohtalainen, voidaan pitää perusteltuna.

Ulkoasiainvaliokunta pitää itsemurhapommittajien, tienvarsipommien ja kemiallisten aseiden muodostamaa uhkaa vakavana. Tilanne Erbilissä on toistaiseksi säilynyt rauhallisena, eikä Erbilin koulutuskeskuksessa toimiviin kansainvälisiin joukkoihin ole kohdistettu hyökkäyksiä. Valiokunta pitää kuitenkin mahdollisena, että ISILin toiminta alueella saa enemmän epäsymmetrisen terrorismin muotoja, mikäli järjestön hallussa olevia alueita pystytään edelleen valtaamaan takaisin. Valiokunta pitää todennäköisenä, että Mosulin takaisinvaltaaminen yritetään toteuttaa suomalaisjoukkojen toimiessa alueella.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnitti mietinnössään Suomen osallistumisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Irakissa (UaVM 25/2014 vp) huomiota suomalaisten joukkojen omasuojaan. Valiokunta korostaa edelleen joukkojen omasuojan merkitystä, mutta toteaa puolustusvaliokun-

nan tavoin, että suomalaisiin joukkoihin kohdistuvat uhka-arviot eivät olennaisesti poikkea vuoden 2015 tilanteesta. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan kantaan, jonka mukaan suomalaisjoukkojen turvallisuuden takaamisessa on otettava huomioon myös kemialliset aseet, joiden käytön uhka alueella on todellinen (PuVL 1/2016 vp).

Puolustusvaliokunta on lausunnossaan (PuVL 1/2016 vp) tarkastellut yksityiskohtaisesti suomalaisjoukkoihin mahdollisesti kohdistuvia uhkia, kuten tienvarsipommeja, kemiallisia aseita ja epäsuoran tulen mahdollisuutta. Puolustusvaliokunta huomauttaa lausunnossaan, että puolustusvoimilla on etenkin ISAF-operaation kokemusten perusteella hyvä kyky varautua tienvarsipommien aiheuttamaan turvallisuusuhkaan. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan havaintoihin ja korostaa, että puolustusvoimien on jatkuvasti arvioitava omasuojan riittävyyttä Irakin pohjoisosien turvallisuustilanteessa mahdollisesti nopeastikin tapahtuvien muutosten perusteella. Ulkoasiainvaliokunta arvioi, että Suomen osallistumisen laajentaminen neuvonantotoimintaan ei olennaisesti lisää suomalaisjoukkoihin kohdistuvaa uhkaa, sillä suurelta osin samat uhkat kohdistuvat jo tällä hetkellä alueella olevaan koulutusosastoon.

Operaation keskeinen sisältö ja lähtökohdat

ISILin toiminnan painopiste on edelleen Syyriassa ja Irakissa, joissa se on toimeenpannut myös terrori-iskuja. Järjestö on levittäytynyt, ja erityisesti Libyan tilanne herättää huolta. Järjestön osallisuus terrori-iskuihin Pariisissa marraskuussa 2015 ja Brysselissä maaliskuussa 2016 osoittaa sen ulottaneen toimintansa myös Eurooppaan.

Kansainvälisessä ISILin vastaisessa koalitiossa on tällä hetkellä mukana yli 60 valtiota. Koalitio tukeutuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2170 (2014) ja Irakin hallituksen suostumukseen. Koalition sotilaalliseen, vuonna 2014 perustettuun ja Yhdysvaltain johdolla toimivaan OIR-operaatioon (Operation Inherent Resolve) osallistuu yli 20 valtiota, Pohjoismaista Norja, Tanska, Ruotsi ja Suomi.

Ranska ja myöhemmin Yhdysvallat esittivät Pariisin terroristi-iskun jälkeen pyynnön lisätuesta ISILin vastaisille toimille Irakissa ja Syyriassa. Ranskan esittämän pyynnön painopiste on sotilaallisessa tuessa Yhdysvaltain pyynnön kattaessa laajemmin siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan tarpeet. Monet eurooppalaiset valtiot ovat tehneet pyyntöjen johdosta päätöksiä ISILin vastaisten toimiensa tehostamisesta Irakissa ja Syyriassa.

Irakissa OIR:n tavoitteena on tukea turvallisuusjoukkojen kykyä torjua ISIL ja auttaa hallitusta alueellisen turvallisuuden ja vakauden palauttamisessa. Tuki turvallisuusjoukkojen, mukaan lukien Irakin Kurdistanin peshmerga-joukkojen, suorituskykyjen kehittämiseksi on kanavoitu koulutustoiminnan (Building Partnership Capacity, BCP) ja neuvonantotoiminnan (Advise and Assist, A&A) kautta. Irakissa on neljä alueellista BCP-koulutuskeskusta, joista suomalaiset toimivat Erbilin koulutuskeskuksessa. Todettu koulutustarve ulottuu sotilaan perustaidoista sotilaallisten operaatioiden suunnitteluun ja johtamiseen esikuntatasolla. Neuvonantotoiminta on suunnattu olemassa oleville joukoille ja esikunnille, joita ei voida irrottaa rintamalta koulutettaviksi.

Koulutus- ja neuvonantotoimintaa johdetaan OIR:n maakomponentin esikunnasta Bagdadista koko operaation johtoesikunnan ollessa sijoitettuna Kuwaitiin. OIR:n sotilaallisen toiminnan toi-

nen painopiste on suora sotilaallinen toiminta ISILiä vastaan ilmaiskujen muodossa Irakissa ja Syyriassa. OIR-lähteiden mukaan koalitioon kuuluvien maiden ilmavoimat olivat suorittaneet yhteensä lähes 11 000 ilmaiskua ISIL-kohteita vastaan Irakissa ja Syyriassa maaliskuun alkuun 2016 mennessä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen osallistuminen ISILin vastaiseen toimintaan on osa globaalia terrorismin vastaista toimintaa, jossa tarvitaan pitkäjänteisyyttä ja laajaa keinovalikoimaa. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan OIR ja Irakin turvallisuusjoukot ovat onnistuneet heikentämään ISILin toimintaedellytyksiä Irakissa. Valiokunta pitää vakavana mahdollisuuttta, että ISILin heikentyminen Irakissa ja Syyriassa johtaa kasvaneeseen terrori-iskujen mahdollisuuteen alueella ja sen ulkopuolella. Valiokunta toistaa aikaisemman kantansa, jonka mukaan myös Suomessa on varauduttava kasvavaan terroristiuhkaan riippumatta siitä, osallistuuko Suomi Irakin koulutusoperaatioon (UaVM 25/2014 vp).

Joukkojen asema ja voimankäyttövaltuudet

Ulkoasiainvaliokunta kiinnitti mietinnössään Suomen osallistumisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Irakissa (UaVM 25/2014 vp) huomiota joukkojen asemaa ja voimankäyttövaltuuksia koskeviin järjestelyihin OIR-operaatiossa. Valiokunta piti erittäin poikkeuksellisena, että Irakin kanssa ei ollut voitu tehdä kaikki osallistujamaat kattavaa yhteistä, sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa tavanomaista joukkojen oikeudellista asemaa koskevaa sopimusta (Status of Forces Agreement, SOFA). Valiokunta piti niin ikään Suomen kannalta ei-toivottavana, että voimankäyttösäännösten osalta jouduttiin tyytymään järjestelyyn, jonka puitteissa koulutus- ja neuvonantotoimintaan osallistuville maille ei laadittu yhteisesti sovittuja voimankäyttösäännöksiä.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan joukkojen oikeudellista asemaa koskevat järjestelyt on Suomen osallistumisen jatkamisen ja laajentamisen yhteydessä tarkoitus tehdä Irakin hallituksen kanssa suoritettavalla noottien vaihdolla. Vuonna 2015 tehdyn noottien vaihdon perusteella virkapassia kantavalle suomalaiselle sotilashenkilöstölle myönnettiin diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen mukainen, edustustojen hallinnolliseen ja teknilliseen henkilökuntaan rinnastettava asema. Kirjeenvaihtoon perustuen nämä henkilöt ovat voineet käyttää sotilaspukua sekä kantaa aseita itsepuolustustarkoituksessa. Järjestely vastaa nootteja, joita muut operaatioon osallistuvat maat ovat saaneet.

Valiokunta toistaa aiemman kantansa ja toteaa, että järjestelyllä voidaan saavuttaa keskeiset joukkojen asemaan liittyvät tavoitteet. Valiokunta ei pidä järjestelyä tyydyttävänä, mutta voi kuitenkin pitää sitä tässä poikkeustapauksessa hyväksyttävänä ottaen huomioon, että Irak on poliittisista syistä johtuen kieltäytynyt yhtenäisen SOFA:n laatimisesta. Mikäli noottienvaihtoa ei Suomen osallistumisen jatkamisen ja laajentamisen valmistelun yhteydessä jostain syystä saada aikaan, tulee valtioneuvoston antaa asiasta ulkoasiainvaliokunnalle selvitys.

Selonteon mukaan operaatioon osallistuvilla joukoilla ei ole jatkossakaan yhteisesti sovittuja voimankäyttösääntöjä, vaan yksittäiset maat antavat joukoilleen omat voimankäyttösäännöt. Kansallisesti voimakeinojen käytöstä säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 27 §:ssä. Suomi on antanut kansalliset voimankäyttösäännöt operaatiossa palveleville sotilaille. Mahdollinen voimankäyttö perustuu hätävarjeluun eli kansainvälisen oikeuden tunnustamaan it-

sepuolustusoikeuteen. Puolustusvaliokunta on tarkastellut lausunnossaan (PuVL 1/2016 vp) sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden voimankäyttösääntöjä koskevia periaatteita ja käytäntöjä yksityiskohtaisesti.

Puolustusvaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että YK:n, EU:n ja Naton johtamissa operaatioissa voimankäyttösäännöt ovat olleet sisällöllisesti pitkälti samanlaiset. Puolustusvaliokunnan mukaan operaatioiden toimeenpanijat pyrkivät jo valmisteluvaiheessa antamaan joukoille sellaiset valtuudet, jotka mahdollistavat itsepuolustuksen lisäksi voimankäytön viime kädessä myös joukoille annetun tehtävän toteuttamiseksi. Puolustusvaliokunta toteaa, että sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita on toisinaan toteutettu myös maaryhmän toimesta ilman, että jokin kansainvälinen järjestö johtaisi operaatiota. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Irakin OIR-operaatio on tällainen operaatio, ja yhtyy puolustusvaliokunnan toteamukseen, jonka mukaan koalitiojohtoiset operaatiot eivät ole voimankäyttövaltuuksien osalta yhtä selkeitä kuin kansainvälisen järjestön johtamat operaatiot.

Selonteossa todetaan, että koulutus- ja neuvonantotoiminnassa voi mahdollisesti syntyä tilanteita, jotka vaativat voimankäyttöä itsepuolustukseksi. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden arvion mukaan operaation yhteisten voimankäyttösääntöjen puuttuminen ei vaikeuta tai haittaa osallistumista koulutus- ja neuvonantotoimintaan. Asiantuntijoiden mukaan hätävarjelun mahdollistava voimankäyttövaltuus on tehtävän ja joukkojen omasuojan kannalta riittävä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan näkemykseen, jonka mukaan on tärkeätä, että suomalaissotilaiden voimankäyttövaltuudet ovat mahdollisimman yhtenevät niiden maiden kanssa, joiden kanssa suomalaisjoukot tekevät läheistä yhteistyötä.

Suomen osallistuminen

Tasavallan presidentti päätti 20.3.2015, että Suomi osallistuu turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Irakissa enintään 50 sotilaalla enintään 12 kuukauden määräajaksi alkaen täyden operatiivisen toimintavalmiuden saavuttamisesta. Täysi toimintavalmius saavutettiin selonteon mukaan 31.8.2015.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen osasto Irakissa (SOI) on osallistunut BCP-koulutustoimintaan Menilan koulutustukikohdassa yhteistoiminnassa Norjan, Hollannin ja Britannian joukkojen kanssa. Peshmerga-joukkoja on koulutettu komppaniatasolla ja pataljoonan esikuntatasolla. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan toiminta on ollut tehokasta ja tuloksellista. Peshmerga-joukot ovat heikosti varustettuja, ja niiden koulutustarve on suuri. Koulutettavat joukot ovat kuitenkin olleet hyvin motivoituneita, ja suomalainen koulutustapa on saanut niiltä hyvää palautetta.

Selonteon mukaan BCP-koulutusosaston tehtävää jatkettaisiin yhdellä vuodella ja lisäksi operaatioon asetettaisiin syyskuusta 2016 lukien 12 kuukauden määräajaksi noin 50 sotilaan vahvuinen osasto neuvonantotoimintaan. Lisäksi pyrittäisiin saamaan esikuntatehtäviä. Osallistumisen kokonaisvahvuus olisi näin ollen noin sata sotilasta syyskuusta 2016 alkaen yhden vuoden ajan.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan neuvonantotoiminnassa suomalainen osasto tukisi peshmerga-joukkojen pataljoona- ja prikaatitason esikuntia sekä rintamajoukkojen komentajia

Irakin pohjoisosissa rintamalinjan takana. Tavoitteena olisi myös kehittää yhteistoimintaa koulutustoiminnan kanssa koulutustarpeiden kartoituksen sekä koulutustoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kautta. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan toteamukseen, jonka mukaan toiminta vaativassa monikansallisessa ympäristössä hyödyttää myös kotimaan puolustusta.

Neuvonantotoimintaan tarkoitettuun osastoon varaudutaan käyttämään toiminnan käynnistämisvaiheessa vain Puolustusvoimien palkattua henkilökuntaa. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä ratkaisua hyvänä. Kyseeseen tulevalla henkilöstöryhmällä on korkeat valmiudet toimia rintamalinjan tuntumassa BCP-koulutuskeskuksiin verrattuna korkeamman riskin alueilla. Valiokunta pitää palvelusmotivaation kannalta tärkeänä, että palkatulla henkilöstöllä on mahdollisuus osallistua kansainvälisiin tehtäviin ammattitaidon kehittämiseksi. Samalla valiokunta korostaa operaatioon osallistuvien sotilaiden henkilöturvallisuuden merkitystä. Valiokunta yhtyy tältä osin puolustusvaliokunnan näkemykseen (PuVL 1/2016 vp), jonka mukaan operaatioon liittyviin sisäisen turvallisuuden riskeihin ja mahdolliseen uhkatason nousuun Suomessa on suhtauduttava vakavasti.

Osallistumisen kustannukset

Vuoden 2016 kustannusarvion perusteena on noin 50 sotilaan vahvuus elokuun 2016 loppuun ja sen jälkeen noin sadan sotilaan vahvuus vuoden 2016 loppuun. Vuoden 2017 arvion perusteena on noin sadan sotilaan vahvuus elokuun 2017 loppuun.

Valtion talousarvioesityksen 2016 mukaan Irakin koulutusoperaation menoihin varataan yhteensä 9,8 milj. euroa ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön pääluokissa. Vuoden 2016 lisätarve on selonteon arvion mukaan yhteensä 9 milj. euroa, josta puolustusministeriön kalusto- ja hallintomenojen osuus on 5 milj. euroa ja ulkoasiainministeriön henkilöstömenojen osuus 4 milj. euroa. Puolustusministeriön osuus voidaan kattaa varalla olevasta kriisinhallintamomentin määrärahasta. Ulkoasiainministeriöllä ei ole tarvittavia määrärahoja vuodelle 2016.

Vuoden 2017 arvioitu määrärahatarve on yhteensä 20 milj. euroa, josta puolustusministeriön kalusto- ja hallintomenojen osuus on 12 milj. euroa sisältäen operaation purku- ja huoltokustannuksia. Ulkoasiainministeriön henkilöstömenojen osuus on 8 milj. euroa. Ulkoasiainministeriön osalta kehyksen ylittävä lisämäärärahatarve vuodelle 2017 on 1,3 milj. euroa.

Päätöksenteko ja eduskunnan kuuleminen

Kriisinhallintalain (211/2006) mukaan tasavallan presidentti päättää Suomen osallistumisesta ja osallistumisen lopettamisesta kriisinhallintaoperaatioihin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen esityksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa joko selvitys- tai selontekomenettelyn kautta riippuen operaation mandaatista, laajuudesta ja vaativuudesta.

Suomen osallistumisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Irakissa annettiin eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 mom. mukainen selonteko (VNS 10/2014 vp), jonka pohjalta ulkoasiainvaliokunta laati mietinnön (UaVM 25/2014 vp). Eduskunta hyväksyi 13.3.2015 ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaisen kirjelmän (EK 60/2014 vp).

Operaatiolla ei ole varsinaista YK:n mandaattia, mutta toiminta tukeutuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan ja Irakin hallituksen suostumukseen. Kriisinhallinnasta annetun lain 1 §:n 2 mom. mukaan Suomi voi osallistua YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen YK:n peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen. Lain 1 §:n 3 mom. mukaan kriisinhallinnan toimeenpanijana voi olla YK, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ), Euroopan unioni (EU) taikka muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä.

Valiokunta toistaa aiemman kantansa (UaVM 25/2014 vp) ja toteaa, että kyseessä on sotilaallisesti korkean riskin operaatio, kun otetaan huomioon operaation luonteeseen vaikuttavat tekijät, kuten operaation tavoitteet, tehtävät ja toteuttamistapa sekä olosuhteet kriisialueella.

Edellä olevan perusteella ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna, että eduskuntaa kuullaan operaatioon osallistumisen jatkamisesta ja osallistumisen laajentamisesta selontekomenettelyn kautta.

Johtopäätökset

Menestyminen ISILin vastaisessa taistelussa on ennen kaikkea riippuvainen maiden omasta kyvystä ja tahdosta sekä kansainvälisestä tuesta. Ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna ja puoltaa Suomen osallistumisen jatkamista ja laajentamista turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Irakissa. Perusteet Suomen osallistumiselle kriisinhallintaan Irakissa eivät ole olennaisella tavalla muuttuneet vuoden 2015 tilanteeseen verrattuna, mutta Pariisin ja Brysselin terrori-iskujen jälkeen osallistuminen kansainväliseen ISILin vastaiseen toimintaan on muuttunut entistä tärkeämmäksi.

Koulutus- ja neuvonantotoiminnasta on tullut viime vuosina sotilaallisen kriisinhallinnan tärkeä osa-alue. Valiokunta katsoo, että Suomella on asevelvollisuuteen perustuvan puolustusjärjestelmän ansiosta sellaista osaamista, jota voidaan tehokkaasti hyödyntää koulutus- ja neuvonantotehtäviin keskittyvissä kriisinhallintaoperaatioissa. Valiokunta korostaa puolustusvaliokunnan tavoin, että koulutustoimintaa tulisi mahdollisuuksien mukaan kohdentaa kouluttajien kouluttamiseen, koska näin toiminnan vaikuttavuutta voitaisiin lisätä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että joukkojen oikeudellisen aseman varmistaminen noottien vaihtoon perustuvalla järjestelyllä ei ole tyydyttävä, mutta tässä poikkeustapauksessa kuitenkin hyväksyttävissä oleva ratkaisu, koska Irak on poliittisista syistä johtuen kieltäytynyt yhtenäisen joukkojen asemaa koskevan sopimuksen laatimisesta. Mikäli noottienvaihtoa ei Suomen osallistumisen jatkamisen ja laajentamisen valmistelun yhteydessä jostain syystä saada aikaan, tulee valtioneuvoston antaa asiasta ulkoasiainvaliokunnalle selvitys.

Mietinnössään valtioneuvoston selonteosta Suomen osallistumisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Irakissa (UaVM 25/2014 vp) ulkoasiainvaliokunta asettui tukemaan suomalaisen joukon asettamista kriisinhallintatehtävään. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen osallistumisen perusteet eivät ole olennaisella tavalla muuttuneet vuoden 2015 tilanteesta. Ulko-

asiainvaliokunta pitää Suomen osallistumisen jatkamista perusteltuna ja osallistumisen laajentamista esitetyllä tavalla tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon VNS 2/2016 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta.

Helsingissä 30.3.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Kaikkonen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Tiina Elovaara ps
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Matti Vanhanen kesk
jäsen Sofia Vikman kok
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Susanna Huovinen sd
varajäsen Ilkka Kanerva kok
varajäsen Mikko Savola kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen