

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa (VNS 5/2017 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- puolustusvaliokunta PuVL 5/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- apulaisosastopäällikkö Timo Kantola, ulkoasiainministeriö
- lähetystöneuvos Theresa Zitting, ulkoasiainministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puolustusministeriö
- operatiivisen osaston apulaisosastopäällikkö, evl. Kari Kaakinen, Pääesikunta
- projektipäällikkö Hussein al-Tae, Crisis Management Initiative

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisarvio selonteosta

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan yhteinen kokous linjasi 5.5.2017, että Suomi jatkaa osallistumista monikansallisen Operation Inherent Resolve -operaation osana toteutettavaan turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Irakissa noin 100 sotilaan vahvuudella 1.9.2017 alkaen vuoden 2018 loppuun saakka.

Ulkoasiainvaliokunta pitää Suomen osallistumisen jatkamista turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Irakissa selonteossa esitetyllä tavalla aikaisempaa laajemmalla toiminta-alueella pe-

Valiokunnan mietintö UaVM 5/2017 vp

rusteltuna. Suomen on tärkeätä osallistua kansainväliseen ISILin (DAESH, ISIS) vastaiseen toimintaan, koska järjestön toiminta muodostaa uhan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle.

Irakin tilanne ja Suomen toiminnan kokonaisvaltaisuus

Ulkoasiainvaliokunta on edellisen kerran käsitellyt Suomen osallistumista OIR-operaatioon mietinnössään UaVM 2/2016 vp. Merkittävin muutos Irakin tilanteessa liittyy ISILin aseman heikentymiseen. Valiokunnan saaman tiedon mukaan ISILin hallussa on enää noin 7 % Irakin pinta-alasta. Valiokunnan mietinnössään ennakoima operaatio Mosulin takaisinvaltaamiseksi käynnistyi lokakuussa 2016, mutta järjestö pitää edelleen hallussaan kaupungin vanhoja osia, joihin on jäänyt loukkuun arviolta satoja tuhansia siviilejä. Mosulin siviiliväestön ahdinko muodostaa osan Irakin siviiliväestöä koskevasta humanitaarisesta kriisistä, sillä maassa on valiokunnan saaman tiedon mukaan noin 11 miljoonaa humanitaarisen avun tarpeessa olevaa ihmistä.

Ulkoasiainvaliokunta pitää todennäköisenä, että ISILin aseman heikentyminen jatkuu ja sen toiminnan painopiste tulee siirtymään yhä selvemmin terrorististen iskujen toteuttamiseen mahdollisimman laajalla alueella, mukaan lukien Euroopassa. Ulkoasiainvaliokunta arvioi, että lyhyellä tähtäimellä turvallisuustilanteen parantaminen on edelleen Irakin vakauttamisen keskeinen edellytys. Valiokunta kuitenkin painottaa, että pitemmällä tähtäimellä kansallisen sovintoprosessin ja jälleenrakennuksen edellytysten edistämisen on noustava keskiöön maan tilanteen kestäväksi vakauttamiseksi. Kuten puolustusvaliokunta lausunnossaan (PuVL 5/2017 vp) toteaa, ilman toimivaa demokratiaa ja taloutta, hyvää hallintoa ja ihmisoikeuksien kunnioitusta ei päästä kiinni niihin syihin, joista ISILin kannatus kumpuaa.

Edellä sanotuista perusteista ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Suomen toiminnan Irakin vakauttamisen tukemiseksi tulee olla mahdollisimman kokonaisvaltaista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen kokonaistuki Irakille vuoden 2017 loppuun mennessä nousee noin 17 miljoonaan euroon. Tuki jakautuu humanitaariseen apuun, rahoitukseen YK:n hallinnoimalle Irakin vakauttamisrahastolle sekä humanitaariseen miinanraivaustoimintaan Irakissa ja Syyriassa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi osallistuu koalition vierastaistelijatyöryhmän ja viestintäryhmän toimintaan, joiden toiminnan tarkoituksena on mm. estää vierastaistelijoiden pääsy Irakiin ja Syyriaan ja vaikeuttaa ISIL:n verkkopropagandan levittämistä. Ottaen huomioon sotilaallisen kriisinhallinnan kokonaismenot nousee Suomen kokonaistuki Irakille noin 48 miljoonaan euroon vuonna 2017.

Operaation tavoitteet

OIR-operaatiolla ei ole varsinaista YK:n mandaattia, mutta se tukeutuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2170 (2014) ja Irakin hallituksen suostumukseen. Irakissa OIR:n tavoitteena on tukea Irakin turvallisuusjoukkojen kykyä torjua ISIL ja auttaa hallitusta alueellisen turvallisuuden ja vakauden palauttamisessa. Kansainvälisessä koalitiossa on tällä hetkellä 68 jäsentä, ml. kaikki Pohjoismaat ja EU-maat.

Tuki turvallisuusjoukkojen suorituskykyjen kehittämiseksi on kanavoitu koulutustoiminnan (Building Partnership Capacity, BPC) ja neuvonantotoiminnan (Advise and Assist, A&A) kautta. Koulutustoiminta on järjestetty kahden pääkoulutuskeskuksen ja kolmen pienemmän koulu-

Valiokunnan mietintö UaVM 5/2017 vp

tuskeskuksen varaan, joista yksi sijaitsee Erbilissä, johon suomalaiset ovat tähän saakka tukeutuneet. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan koulutuskonseptissa tullaan jatkossa painottamaan enemmän liikkuvien koulutusryhmien toimintaa. Todettu koulutustarve ulottuu sotilaan perustaidoista sotilaallisten operaatioiden suunnitteluun ja johtamiseen esikuntatasolla. Irakin turvallisuusjoukkojen suorituskykyjen kehittämiseen tähtäävän toiminnan lisäksi koalitio antaa irakilaisille joukoille myös suoraa sotilaallista tukea ISILin vastaisessa taistelussa. Koalitio on muun muassa tehnyt OIR-operaation puitteissa tähän mennessä noin 19 000 ilmaiskua Irakissa ja Syyriassa ISIL-kohteisiin. Suomi ei osallistu tähän toimintaan. Valiokunta kiinnittää huomiota ilmaiskujen siviiliuhreihin ja ISILin kansainvälisen oikeuden vastaiseen pyrkimykseen suojautua siviiliväestön joukkoon esimerkiksi Mosulissa.

Riskiärvio

Ulkoasiainvaliokunta toteaa aikaisemman (UaVM 25/2014 vp, UaVM 2/2016 vp) arvionsa mukaisesti, että kyseessä on olosuhteista johtuva korkea uhkatason operaatio. ISIL'in hallussa on edelleen alueita Irakin pohjoisosissa, ja se kykenee toteuttamaan terrori-iskuja hallussaan pitamiensä alueiden ulkopuolella. Kurdistanin aluehallinnon kontrolloimilla alueilla uhkataso on säilynyt valiokunnan saaman selvityksen mukaan matalana, mutta muualla Pohjois-Irakissa uhkataso on kohonnut ja Mosulissa se on korkea.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan koulutustoiminnan painopiste tulee suuntautumaan liikkuvien koulutusryhmien toimintaan. Liikkuvat ryhmät voivat altistua itsemurhaiskuille, tienvarsipommeille ja miinoille sekä suoran ja epäsuoran tulen käytölle. Valiokunta korostaa, että puolustusvoimien on jatkuvasti arvioitava omasuojan riittävyttä esimerkiksi ajoneuvokaluston osalta operaatioalueen olosuhteissa mahdollisesti nopeastikin tapahtuvien muutosten perusteella. Valiokunta arvioi puolustusvaliokunnan tavoin (PuVL 5/2017 vp), että suomalaisiin joukkoihin kohdistuva riskitaso voi kasvaa toiminta-alueen laajentamisen johdosta. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää saavansa raportointia osallistumisen edistymisestä varsinkin nyt, kun suomalaisten osallistumisen luonne muuttuu liikkuvammaksi.

Joukkojen asema ja voimankäyttövaltuudet

Ulkoasiainvaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota OIR-operaation joukkojen asemaa ja voimankäyttövaltuuksia koskevien järjestelyjen poikkeuksellisuuteen (UaVM 25/2014 vp, UaVM 2/2016 vp). Valiokunta ei ole pitänyt näitä järjestelyjä tyydyttävänä, mutta kuitenkin tässä poikkeustapauksessa hyväksyttävänä, koska Irak on poliittisista syistä kieltäytynyt yhtenäisen joukkojen asemaa koskevan sopimuksen (Status of Forces, SOFA) laatimisesta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suomalaisten joukkojen oikeudellista asemaa koskevat järjestelyt perustuvat edelleen Irakin hallituksen kanssa keväällä 2015 käytyyn noottienvaihtoon. Suomalaiselle sotilashenkilöstölle on tällä perusteella myönnetty 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.

Valiokunnan mietintö UaVM 5/2017 vp

Selonteon mukaan operaatioon osallistuvilla joukoilla ei edelleenkään ole yhteisesti sovittuja voimankäytösääntöjä, vaan yksittäiset maat antavat joukoilleen omat voimankäytösäännöt. Kansallisesti voimakeinojen käytöstä säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 27 §:ssä. Suomi on antanut kansalliset voimankäytösäännöt operaatiossa palveleville sotilaille. Mahdollinen voimankäyttö perustuu hätävarjeluun eli kansainvälisen oikeuden tunnustamaan itsepuolustusoikeuteen. Valiokunta toteaa aikaisemman kantansa mukaisesti, että hätävarjelu mahdollistava voimankäyttövaltuutus on tehtävän ja joukkojen omasuojan kannalta riittävä (Ua-VM 2/2016 vp). Valiokunta pitää tärkeänä, että suomalaisten joukkojen voimankäyttövaltuudet ovat mahdollisimman yhtenevät niiden maiden kanssa, joiden kanssa suomalaissotilaat tekevät läheistä yhteistyötä.

Suomen osallistuminen

Tasavallan presidentti päätti 20.3.2015, että Suomi osallistuu turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Irakissa enintään 50 sotilaalla enintään 12 kuukauden mittaisen jakson ajan alkaen täyden operatiivisen valmiuden saavuttamisesta. Suomen osallistumista vahvennettiin noin 100 sotilaaseen tasavallan presidentin 29.4.2016 tekemällä päätöksellä 1.9.2016—31.8.2017 väliseksi ajaksi.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa 5.5.2017 linjattiin, että Suomi jatkaa osallistumista OIR-operaatioon noin 100 sotilaalla 1.9.2017 alkaen vuoden 2018 loppuun saakka. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan toimintamallia kehitetään koulutustoimintapainotteiseksi, joka kuitenkin pitää sisällään myös neuvonantotehtäviä. Noin puolet suomalaisen joukon henkilöstöstä toimisi omasuojatehtävissä, tuki- ja huoltotehtävissä sekä esikuntatehtävissä. Esikuntahenkilöstöä on tarkoitus sijoittaa operaation esikuntarakenteisiin Irakissa, Kuwaitissa, Jordaniassa ja Qatarissa.

Suomalainen kriisinhallintajoukko on kouluttanut Irakin Kurdistanin peshmerga-joukkoja yhteistoiminnassa Norjan, Hollannin ja Ison-Britannian joukkojen kanssa. Koulutus on ollut tuloksellista, ja suomalainen koulutustapa on saanut koulutettavilta hyvää palautetta.

Selonteon mukaan jatkossa koulutustoiminta on mahdollista ulottaa myös muihin kuin peshmerga-joukkoihin. Valiokunta pitää tärkeänä rajausta, jonka mukaan koulutusta ei kuitenkaan anneta puolisolitaallisille joukoille, joihin voi kuulua ns. shiitamilitariyhmiä. Turvallisuustilanteen vakauttamisen kannalta on tärkeää, että Irakin turvallisuusjoukkoja kehitetään oikeusvaltioperiaatteen pohjalta siten, että kansalaisten luottamus turvallisuusviranomaisten toiminnan puolueettomuuteen vähitellen vahvistuu. Tästä näkökulmasta valiokunta pitää tärkeänä myös suunniteltua osallistumista Italian johtamaan koalition poliisikoulutukseen Irakissa.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan arvioon (PuVL 5/2017 vp), jonka mukaan toiminta vaativassa monikansallisessa ympäristössä hyödyttää kotimaan puolustusta tarjotessaan mahdollisuuden kaluston ja toimintatapojen testaamiseen tavalla, joka ei ole mahdollista kotimaassa. Suomalaista asevelvollisten kouluttamiseen liittyvää osaamista voidaan tässä operaatiossa hyödyntää poikkeuksellisen tehokkaasti.

Valiokunnan mietintö UaVM 5/2017 vp

Osallistumisen kustannukset

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen osallistumisen kokonaiskustannukset vuodelle 2017 ovat yhteensä 31,1 milj. euroa. Vuodelle 2017 operaatioon on budjetoitu 19 milj. euroa. Osallistumisen jatkaminen esitetyllä tavalla 1.9.2017 alkaen vuoden loppuun aiheuttaa yhteensä 12,1 milj. euron lisärahoitustarpeen. Lisärahoitus kattaa nykyisen neuvonantajaosaston paluu- ja huoltokustannukset ja uuden joukon perustamis-, keskittämisen, ylläpito- ja koulutuskustannukset.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuoden 2018 osalta osallistumisen kokonaiskustannukset ovat arviolta 28,5 milj. euroa (UM:n pääluokassa noin 13 milj. euroa, PLM:n pääluokassa noin 15,5 milj. euroa). Määrärahan tarve tarkentuu suunnittelun edetessä, ja kustannukset sisällytetään vuoden 2018 talousarvioehdotukseen.

Päätöksenteko ja eduskunnan kuuleminen

Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päättää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 §:n mukaisesti. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa lain 3 §:ssä säädetyn menettelyn mukaisesti.

OIR-operaatiolla ei ole varsinaista YK:n mandaattia, mutta se tukeutuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan ja Irakin hallituksen suostumukseen. Sotilaallisesta 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, Euroopan unioni taikka muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä.

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle Suomen osallistumista turvallisuussektorin yhteistyöhön Irakissa koskevat selonteot vuosina 2014 ja 2016. Ulkoasiainvaliokunta pitää aikaisemman kantansa mukaisesti selontekomenettelyä perusteltuna ottaen huomioon, että kyseessä on sotilaallisesti korkean riskin operaatio (UaVM 25/2014 vp, UaVM 2/2016 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon VNS 5/2017 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta.

Valiokunnan mietintö UaVM 5/2017 vp

Helsingissä 8.6.2017

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 Tiina Elovaara ps
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen