

VNS 5 /2001 vp

**SUOMEN OSALLISTUMISESTA SOTILAALLISEEN
KRIISINHALLINTAOPERAATIOON (ISAF, INTERNATIONAL SECURITY FORCE)
AFGANISTANISSA**

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE 4.1.2002

Rauhanturvaamislain (514/1984) mukaan Suomi voi osallistua sellaiseen Yhdistyneiden kansakuntien (YK) päätökseen perustuvaan sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamisen, joka tähtää kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaamiseen. Lain mukaan osallistumisesta päättää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Jos rauhanturvaamisjoukon voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet tulisivat olemaan perinteistä rauhanturvaamista laajemmat, on valtioneuvoston ennen esityksen tekemistä kuuluttava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko, jossa yksilöidään operaatiota koskevien voimankäyttövaltuuksien laajuus.

Osana YK:n johdolla toteutettavaa rauhanprosessia turvallisuusneuvosto hyväksyi 20.12.2001 päätöslauselmassaan 1386(2001) Afganistaniin tarkoitetun turvallisuusjoukon (ISAF, International Security Assistance Force) perustamisen. ISAF:in johtovaltio Iso-Britannia on tiedustellut Suomen valmiutta osallistua operaatioon.

Tausta

Yhdysvalloissa 11.9.2001 tapahtuneita terrori-iskuja seurasi laaja kansainvälinen terrorisminvastainen kampanja. Siihen on liittynyt myös YK:n valtuuttamaa sotilaallista toimintaa Afganistanissa taleban-hallinnon suojeluksessa kansainvälistä terroritoimintaa organisoinutta al-Qaida -järjestöä vastaan.

Taleban-hallinnon väistyttyä Afganistanin kansanryhmiä edustavat osapuolet sopivat YK:n johdolla Bonnissa uuden väliaikaisen hallinnon perustamisesta. Se aloitti toimintansa Kabulissa 22.12.2001. Afganistanin väliaikaishallinnon perustaminen on merkittävä askel pyrkimyksissä rauhoittaa Afganistanin olot sotien leimaamien vuosikymmenten jälkeen, ja luoda poliittista vakautta maahan. Maan kansallisen hallinnon toiminnan käynnistyminen on välttämätön edellytys olojen normalisoinnille.

Mikäli väliaikaishallinto onnistuu tehtävässään, tarjoutuu Afganistanille lähes ainutkertainen mahdollisuus palata sellaisiin järjestyneisiin oloihin, joissa maan kansalaisten hyvinvointi voidaan turvata. Ratkaisun avaimet ovat ensisijaisesti afgaanien käsissä. Kansainvälinen yhteisö voi kuitenkin tukea merkittävällä tavalla Afganistanille nyt tarjoutuvaa mahdollisuutta mm. rauhanturvatoiminnalla, humanitaarista apua toimittamalla sekä jälleenrakennustyötä tukemalla.

Afganistanin olojen normalisoituminen on myös välttämätöntä sen varmistamiseksi, ettei al-Qaidan tapainen terroristiorganisaatio kykene enää tulevaisuudessa käyttämään Afganistania hyväkseen laajamittaiseen terroristien koulutustoimintaan ja kansainvälisen terroritoiminnan valmisteluun.

YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi 6.12.2001 Bonnin sopimusta ja sen toimeenpanoa tukevan päätöslauselman 1383(2001). Bonnin sopimuksen liitteessä sopijaosapuolet pyysivät turvallisuusneuvostoa valtuuttamaan myös Afganistaniin nopeasti lähetettävän kansainvälisen turvallisuusjoukon. Turvallisuusneuvosto hyväksyi 20.12.2001 päätöslauselmassaan 1386(2001) joukon perustamisen.

Monikansallisen turvallisuusjoukon mandaatti

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1386(2001) sisältää päätöksen monikansallisen turvallisuusjoukon ISAFin mandaatista. Monikansallisen turvallisuusjoukon tehtäväksi määritellään Afganistanin väliaikaisen hallituksen avustaminen turvallisuuden ylläpitämiseksi Kabulissa ja sen lähialueilla, jotta Afganistanin väliaikaishallinto ja YK:n henkilökunta voi toimia turvallisessa ympäristössä.

Turvallisuusneuvosto toteaa päätöslauselmassa pitävänsä Afganistanin tilannetta yhä uhkana kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle. Se vahvistaa aikovansa varmistaa ISAF-joukon mandaatin täytäntöönpanon, ja nojautuu päätöslauselmassaan YK:n peruskirjan VII lukuun. Turvallisuusneuvosto kehottaa YK:n jäsenmaita luovuttamaan henkilöstöä, kalustoa ja muita resursseja joukon käyttöön, ja valtuuttaa turvallisuusjoukon käyttämään kaikkia tarvittavia keinoja mandaattinsa toteuttamiseksi. ISAF-joukkoa kehoitetaan lisäksi toimimaan tiiviissä yhteydenpidossa Afganistanin väliaikaishallintoon, samoin kuin läheisessä yhteydessä YK:n pääsihteerin erityisedustajaan. Turvallisuusjoukon mandaatin kesto on kuusi kuukautta.

Päätöslauselmassa todetaan myös, että afgaaneilla on vastuu turvallisuudesta sekä lain ja järjestyksen ylläpidosta koko maassa. Lisäksi päätöslauselmassa mm. tuetaan kansainvälisiä toimia terrorismin kitkemiseksi ja korostetaan, että kaikkien afgaanijoukkojen on kunnioitettava ihmisoikeusperiaatteita, mukaanlukien naisten oikeudet, sekä kansainvälistä humanitaarista oikeutta.

Operaation luonne

ISAFin johtovaltiona toimii Iso-Britannia. Se vahvisti 19.12.2001 YK:n pääsihteerille suostuvansa tehtävään kolmen kuukauden ajaksi, enintään 30.4.2002 saakka.

ISAF-joukot toteuttavat YK:n turvallisuusneuvoston päätökseen perustuvaa mandaattia jäljempänä erikseen selostettavien voimankäytösääntöjen puitteissa. Käytännön syistä ISAFin toiminta on koordinoitava Afganistanin alueella Yhdysvaltain johdossa olevan erillisen operaation (Operation Enduring Freedom) toiminnan kanssa. Tämä tapahtuu yhteistyössä Yhdysvaltain keskeisen johtoportaan USCENTCOM-esikunnan (US Central Command) kanssa. Näin voidaan varmistaa muun muassa asianmukaiset ilmakuljetukset sekä operaatioalueella toimivien joukkojen muidenkin toimintojen koordinointi. Yhteensovittamisella on myös ISAF-joukkojen turvallisuutta lisäävä merkitys. Tarkoituksena on samalla perustaa koordinaatioelin, jossa ovat edustettuna USCENTCOM, ISAF ja Afganistanin väliaikainen hallitus.

ISAFin, Afganistanin väliaikaisen hallituksen ja USCENTCOM:n kesken laadittavassa teknisessä sopimuksessa väliaikainen hallitus hyväksyy ISAFin turvallisuustehtävän, jotta uuden, laajapohjaisen sekä tasa-arvoon ja multietnisyyteen perustuvan kansallisen hallituksen perustaminen tulee mahdolliseksi pitkällisen ja katkeran konfliktin jälkeen. Lisäksi sovitaan, että ISAF voi koostua maa-, ilma- ja merivoimista, jotka kansainvälinen yhteisö lähettää operaatioalueelle, ja että ISAFin komentajalla on valtuudet käyttää tarvittaessa riittävää voimaa ISAFin suojelemiseksi. Sopimuksen mukaan ISAF:n tehtävänä on a) tukea uuden väliaikaisen hallinnon perustamista b) neuvoa ja tukea väliaikaista hallitusta turvallisuuskysymyksissä sekä c) arvioida Afganistanin viranomaisten avuntarvetta turvallisuus- ja sotilasjoukkojen perustamisessa, infrastruktuurihankkeiden tarvetta ja turvallisuusoperaation laajentamista muualle Afganistaniin. Lisäksi ISAF-joukon tehtävänä on yhteis-

toiminnassa väliaikaishallinnon joukkojen kanssa avainkohteiden suojaaminen ja partiointi. Joukko toimii Kabulissa ja sen lähiympäristössä, ja siihen kuuluva henkilöstö voi joutua tarpeen mukaan liikkumaan tilapäisesti muuallakin Afganistanissa.

Johtovaltio Iso-Britannian sekä Suomen ohella ISAF-joukkoihin valmistautuvat osallistumaan Belgia, Espanja, Hollanti, Italia, Kanada, Kreikka, Norja, Portugali, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Tanska, Turkki ja Uusi-Seelanti. ISAF-joukkojen kokonaisvahvuus on noin 3000. Operaation etujoukot siirtyivät toimialueelle 22.12.2001, jolloin Afganistanin väliaikainen hallitus aloitti toimintansa. Muiden joukkojen on määrä olla paikalla tammikuun puolivälissä tai pian sen jälkeen.

Operaatioon valmistauduttaessa on erityisesti huomioitava Afganistanin vaikeat olosuhteet. Maassa ei ole toimivaa infrastruktuuria, joten ns. isäntämaatukea ei ole saatavissa. Tämän vuoksi rauhanturvajoukkojen huollon osuus korostuu, ja joukkojen on tuotava kaikki tarvitsemansa välineet ja tarvikkeet, mm. majoitustilat, mukanaan. Turvallisuuden osalta on huomioon otettava vaara joutua eri ryhmittymien välisten väkivaltaisuuksien keskelle tai joukkoihin suoraan kohdistuva uhka, sekä miinat ja räjähtämättömät ampumatarvikkeet. Myös sääolosuhteet saattavat muodostua vaikeiksi.

ISAFin jälkeen on määrä käynnistää pitkäaikaisempi rauhanturvaoperaatio (ns. Follow-on – operaatio). Sen suunnittelu alkaa vasta tammikuussa 2002. Kysymystä Suomen osallistumisesta tällaiseen jatko-operaatioon ei ole näinollen vielä mahdollista ottaa tarkasteltavaksi. Lisäksi Afganistaniin perustetaan keväällä 2002 YK:n siviilikriisinhallintaoperaatio UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan), johon Suomen on tarkoitus osallistua henkilöstöä lähettämällä.

ISAF-operaation voimankäytön valtuudet

Voimankäytön oikeuttamista koskeva kansainvälinen säännöstö perustuu YK:n peruskirjan määräyksiin. YK:n peruskirjan 2 (4) artiklaan on kirjattuna voimankäytön kiellon periaate. Tästä on poikkeuksena peruskirjan 51 artiklassa vahvistettu itsepuolustus oikeus yksin tai yhdessä muiden valtioiden kanssa, sekä peruskirjan tarkoittama toiminta YK:n turvallisuusneuvoston päätösten mukaisesti kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden hyväksi.

Voimankäyttö rauhanturvaamisoperaatioissa on oikeutettua vain poikkeuksellisesti, perustelluissa tilanteissa ja voimankäyttöä rajaavien tiukkojen sääntöjen mukaisesti. Sotilaallisen voiman käyttöä sääntelevät sekä oikeudelliset, poliittiset että sotilaalliset rajoitukset. Nämä rajoitukset sääntelevät sekä varsinaista voiman käyttöä että sillä uhkaamista.

ISAF-joukkojen voimankäyttövaltuuksien (Rules of Engagement, ROE) mukaan voimaa voidaan ensisijaisesti käyttää itsepuolustukseksi hyökkäystä tai välittömästi uhkaavaa hyökkäystä vastaan. Voimaa voidaan käyttää myös mandaatin mukaisen tehtävän toteuttamiseen. Voimankäytösäännöt sallivat oman henkilön, muiden yksikköön kuuluvien henkilöiden ja muiden ystävällismielisten joukkojen puolustamisen sekä sellaisten henkilöiden puolustamisen, joiden turvaaminen on annettu joukon tehtäväksi. Kysymykseen voi tämän lisäksi myös tulla esimerkiksi tärkeän tai erityisasemassa olevan omaisuuden tai kohteen puolustaminen välitöntä varkauden tai tuhoamisen vaaraa vastaan.

Valtuuksissa korostetaan voimankäytön sotilaallista välttämättömyyttä, lievimmän tehokkaan voiman käyttämistä sekä sitä, että voimankäyttö on aina suhteutettava kulloinkin kohdattavaan uhkaan.

Operaation suunnitteluasiakirjojen mukaan ISAF-joukkojen voimankäyttövaltuudet eivät poikkeaa Kosovon KFOR-joukkojen soveltamista voimankäytösäännöistä.

Suomen osallistuminen

Suomen osallistumista Afganistanin-kriisinhallintaoperaatioon on valmisteltu ulko- ja puolustushallintojen välisenä yhteistyönä, ottaen myös huomioon Suomen tähän asti saamat kokemukset vaativista rauhanturvaamistehtävistä Bosnia-Hertsegovinassa ja Kosovossa. Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta käsitteli asiaa 21.12.2001, ja asia esiteltiin samana päivänä alustavasti eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.

ISAF-operaation suunnittelu käynnistyi joulukuun 2001 alussa Iso-Britannian johdolla. Suomi on tarjonnut operaatioon siviili-sotilasyhteistyöhön erikoistuneen CIMIC- ja yhteysupseeriosaston (CIMIC, Civil-Military Cooperation), jonka kokonaisvahvuus on enintään 50 henkeä. Suomen osaston tehtäviä voivat olla esimerkiksi humanitaarisen tilanteen arviointi yhteistyössä avustusjärjestöjen kanssa, koordinaatio avustusjärjestöjen suuntaan, sotilasteknisen sopimuksen täytäntöönpanon valvonta, yhteydenpito väliaikaiseen hallintoon ja eri sotilasosapuoliin sekä infrastruktuurihankkeiden kartoittamisessa avustaminen. Tällä toiminnalla on myös keskeinen rooli hyvien suhteiden luomisessa paikallisväestöön.

Rauhanturvaamistoiminnalla, johon Suomi voi rauhanturvaamislain mukaan osallistua, tarkoitetaan lain perusteluissa rauhanturvaamisorganisaation toimia, jotka täyttävät seuraavat perusedellytykset:

- osallistuminen perustuu YK:n tai ETYJ:n päätökseen
- operaatio perustuu konfliktin pääosapuolten sopimukseen tai sopimukselliseen tilaan ja mahdollisimman laajaan hyväksyntään, ja on sopimuksen toimeenpanoa ja sen valvontaa
- voimaa voidaan tarvittaessa käyttää reaktiivisesti itsepuolustuksen lisäksi myös tehtävän turvaamiseksi
- operaatioon voi sisältyä osapuolten pakottamista sopimuksen noudattamiseen ja siihen liittyvää voimankäyttöä tai sillä uhkaamista
- voimankäyttöä säännellään selkein voimankäytösäännöin, joissa perusperiaatteina ovat voimankäytön minimointi ja voimankäytön suhteuttaminen aina kulloiseenkin uhkaan ja tilanteeseen.

ISAF-joukon tehtävien voidaan katsoa täyttävän edellämainitut edellytykset.

Suomen on tarkoituksenmukaista varautua osallistumaan ISAF-operaatioon koko YK:n mandaatti-kaudeksi (kuusi kuukautta), kuitenkin siten, että osallistumista arvioidaan kolmen kuukauden kuluessa operaation käynnistymisestä, Iso-Britannian johtovaltiotehtävän päättyessä.

Suomen osallistumisesta päättää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä.

Arvio osallistumisen kustannuksista

Suomen kansallisen alustavan kustannusarvion mukaan joukon perustamis- ja lähettämiskustannukset ovat 4,7 miljoonaa euroa ja ylläpitokustannukset kolmen kuukauden ajalta yhteensä noin 1,3 miljoonaa euroa. Kokonaiskustannukset Suomen osallistumisesta kolmen kuukauden ajalta ovat näin ollen noin 6 miljoonaa euroa. Kustannusarvioon sisältyy operaatiota koskevassa osallistumissopimuksessa (MOU) mainittu mahdollinen Suomen osuus operaation yhteisistä kustannuksista sekä henkilöstölle maksettavaksi suunniteltu noin 25 eurolla korotettu päiväraha. Suunnitelman mukaan yhteiset kustannukset tullaan jakamaan operaatioon osallistuvien maiden osallistumisvahvuuden mukaisessa suhteessa.