

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa (VNS 4/2018 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- puolustusvaliokunta PuVL 10/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Kirsikka Lehto-Asikainen, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Sari Rautio, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puolustusministeriö
- KRIHA-vastuualueen johtaja, everstiluutnantti Harri Uusitalo, Pääesikunta
- projektipäällikkö Hussein al-Tae, Crisis Management Initiative

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisperustelut

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa 1.6.2018 linjattiin, että Suomi jatkaa osallistumista kansainvälisen ISIL:n vastaisen koalition toteuttamaan Irakin Operation Inherent Resolve (OIR) -operaatioon noin 80 sotilaalla 1.1.—31.12.2019. Linjauksen mukaan nykyisen kansallisen mandaatin päättyessä 31.12.2018 osallistumisen kokonaisvahvuus laskettaisiin noin sadasta sotilaasta noin kahdeksaankymmeneen. Tämä luku pitää sisällään osallistumisen koulutus- ja neuvonantotehtäviin sekä osallistumisen tarpeellisiin esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin.

Valiokunnan mietintö UaVM 8/2018 vp

Ulkoasiainvaliokunta pitää Suomen osallistumisen jatkamista perusteltuna. Suomen on tärkeää jatkaa osallistumistaan kansainväliseen ISIL:n vastaiseen toimintaan ja Irakin vakauttamiseen laaja-alaisesti.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että eduskunnan käsittelyssä on myös selvitys (UTP 18/2018 vp) Suomen osallistumisesta enintään viidellä sotilaalla Naton uuteen koulutusoperaatioon (NMI) Irakissa. Valiokunta tekee selvityksestä erillisen lausunnon. Selvityksestä käy ilmi, että yhteenlaskettuna Suomen kokonaisvahvuus näissä kahdessa operaatiossa olisi noin 80 henkeä. Operaatioita nivotaan siis kansallisessa valmistelussa selkeästi yhteen. Operaatioilla on myös merkittäviä liittymäpintoja toiminnallisesti alueella. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan molempien operaatioiden käsittelyä ei voinut yhdistää yhteen selontekoon aikataulusyistä. Naton koulutusoperaation käynnistämispäätös tehtiin heinäkuussa 2018, ja OIR-operaation jatkamista koskevat linjaukset tehtiin kesäkuussa 2018. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan kantaan (PuVL 10/2018 vp) ja toteaa, että mikäli näihin operaatioihin tullaan hakemaan jatkomandaattia, olisi molempien operaatioiden yhtäaikainen käsittely eduskunnassa jatkossa perusteltua. Tämä olisi myös kriisinhallinnan kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaista.

Irakin tilanne ja Suomen toiminnan kokonaisvaltaisuus

Valtioneuvoston selontekoon sisältyy yleisarvio Irakin tämän hetkisestä tilanteesta. Arvion mukaan Irakin asevoimat ovat ISIL:n vastaisen koalition tuella vallanneet takaisin alueita siten, että ISIL:n hallussa on enää 2 % Irakin pinta-alasta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa tuotiin kuitenkin selkeästi esiin, että alueellisista tappioista huolimatta järjestö muodostaa edelleen merkittävän uhan niin Irakin kuin kansainvälisellekin turvallisuudelle. ISIL:n rakenteen muutos keskusjohtoisesta terroristiorganisaatiosta maailmanlaajuiseksi hajanaisista soluista koostuvaksi verkostoksi muuttaa sen luoman uhan luonnetta ja tekee esimerkiksi järjestön saaman rahoituksen jäljittamisestä entistä vaikeampaa. Järjestö hallitsee edelleen pieniä alueita Irakin pohjoisosassa ja kykenee toteuttamaan terrori-iskuja. Selonteon mukaan ääriyhmiä toiminta kohdistuu ensisijaisesti shiialaista väestöä ja turvallisuusjoukkoja vastaan, mutta myös koalition joukkoja pidetään mahdollisina iskukohteina. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ne tekijät, jotka johtivat järjestön suosioon etenkin sunniväestön keskuudessa järjestön toiminnan alkuvaiheessa, ovat edelleen olemassa. Näihin kuuluvat mm. tyytymättömyys hallinnon toimintaan, korruptio, työttömyys, taloustilanne ja näköalattomuus.

Vaikka ISI:in aseman heikentyminen onkin vakauttanut Irakin turvallisuustilannetta, korostui asiantuntijakuulemisissa Irakin turvallisuustilanteen epävakaus, suoranainen räjähdysherkkyys ja alueelliset vaihtelut. Valiokunta sai selvityksen Irakin 12.5.2018 parlamenttivaaleista ja edelleen jatkuvista hallitusneuvotteluista.

Alueellisesti erityisesti Basran tilanne nousi valiokunnan asiantuntijakuulemisissa esille. Saastunut vesi, meriveden tulo yhä syvemmälle sisämaahan ja juoma- ja maanviljelysveden suolapitoisuus ovat ongelmia. Niiden pelätään johtavan Etelä-Irakin ekologisen tilanteen heikkenemiseen, maatalouden toimintaedellytysten heikkenemiseen, luonnonkatastrofeihin ja tiettyjen alueiden elinkelpoisuuteen. Rajaturvallisuuden puute, rikollisuuden nousu ja huumeiden salakuljetus tulivat esille myös erityisesti Etelä-Irakiin liittyvinä haasteina. Valiokunta toteaa näiden tietojen korostavan Irakin tilanteen haurautta ja tarvetta seurata maan tilanteen kehittymistä tarkoin.

Valiokunnan mietintö UaVM 8/2018 vp

Maan etnisten, uskonnollisten ja poliittisten ryhmien välinen vuoropuhelu, jälleenrakennuksen tehokas eteneminen ja turvallisten elinedellytysten luominen ihmisille, jotka palaavat ISIL:ltä takaisinvalloituille alueille, nousivat asiantuntijakuulemisissa esiin kestävän vakauden edistämisen edellytyksinä. Poliittisten ryhmien vuoropuhelussa nähtiin edistystä, jota kansainvälisen yhteisön tulisi nyt tehokkain keinoin tukea. Talouden kehitykseen ja työpaikkoihin liittyvät kysymykset ovat myös niitä keskeisiä tekijöitä, joilla padotaan ääriilikkeisiin liittyvää vetovoimaa. Asiantuntijat korostivat, että ISIL:n sotilaallisen kukistamisen myötä Irakilta vapautuu resursseja edellä mainittujen asioiden edistämiseen.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan kansainvälisen yhteisön rooli Irakin vakautamisessa on nyt taitekohdassa. Sotilaallisen kriisinhallinnan ohella korostuvat muut yhteiskunnan vakautta ja elinkelpoisuutta lisäävät tekijät. Valiokunnan näkemyksen mukaan Suomen tulee olla aktiivinen niin toimissaan kahdenvälisesti kuin myös EU:ssa, YK:ssa ja muilla foorumeilla sen varmistamiseksi, että Irakin yhteiskunnan vakautumista tuetaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Samalla tulee aktiivisesti perätä Irakin omaa vastuuta käyttää esimerkiksi ISIL:n vastaisesta taistelusta vapautuvia resursseja yhteiskunnan toiminnan perusedellytysten luomiseen ja kehittämiseen. Kansainvälisen yhteisön mittavakin tuki Irakille jää tehottomaksi, ellei Irak itse ota suurinta roolia ja vastuuta maan kehittämisestä tavalla, jossa kaikki yhteiskuntaryhmät tasapuolisesti otetaan huomioon.

Ulkoasiainvaliokunta sai selvityksen Suomen Bagdadin suurlähetystön avaamiseen liittyvistä suunnitelmista. Asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että suurlähetystö pyritään avaamaan ensi vuoden aikana. Suurlähetystön avaamisella pyritään tiivistämään laaja-alaisesti yhteistyötä Irakin kanssa mukaan lukien taloussuhteiden ja kaupan elvyttäminen. Myös maan jälleenrakennuksessa nähdään mahdollisuuksia Suomen kannalta. Selonteossa todetaan, että Suomi pyrkii saamaan paluu- ja palautusyhteistyötä helpottavat järjestelyt Irakin kanssa kielteisen lainvoimaisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta. Suurlähetystön avaamisella pyritään osaltaan edistämään myös tähän tavoitteeseen pääsyä. Ulkoasiainvaliokunta pitää päätöstä Suomen Bagdadin suurlähetystön uudelleenavaamisesta hyvänä ja tarpeellisena askeleena edistää Suomen ja Irakin välisiä suhteita kokonaisvaltaisesti ja samalla edetä palautuksiin liittyvissä kysymyksissä. Valiokunta on säännöllisesti kiinnittänyt huomiota tarpeeseen kehittää Suomen edustustoverkkoa. Yllättäviin ja perusteltuihin edustustoverkon muutoksiin pitää olla mahdollisuus. Ulkoministeriön toimintamäärärahojen tulee olla riittävät, jotta ketteryys edustustoverkon kehittämisessä varmistetaan myös jatkossa.

Irakin tilanteesta saadun selvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta painottaa, että Suomen toiminnan Irakin vakauttamisen tukemiseksi tulee olla mahdollisimman kokonaisvaltaista. Valiokunta toteaa, että eri keinot, joilla Suomi tukee Irakin vakauttamista, on tuotu selonteossa hyvin esille. Kun kansainvälisen yhteisön tuki Irakille on taitekohdassa, korostuvat esimerkiksi siviilikriisinhallinnan keinot. Suomi osallistuu ISIL:n vastaisen koalition poliisikoulutukseen viidellä poliisikouluttajalla sekä EU:n Irakin turvallisuussektorin uudistamista tukevaan siviilikriisinhallintaoperaatioon kahdella asiantuntijalla. ISIL:n vastaisen koalition yhdessä YK:n kehitysohjelman (UNDP) kanssa perustaman Irakin vakauttamisrahaston (Fund For Stabilization, FSS) merkitys on myös keskeinen rahaston tukiessa ISIL:ltä vapautettuja alueita ja niiden välittömiä jälleenrakennustarpeita. Suomi on myöntänyt rahastolle yhteensä 4 miljoonaa euroa. Myös muut Suomen tuen osat, kuten humanitaarinen apu ja miinanraivauksen rahoittaminen, ovat tärkeitä

Valiokunnan mietintö UaVM 8/2018 vp

osia Suomen avun kokonaisuudessa. Vain eri keinojen yhteisvaikutuksella voidaan edetä kohti Irakin pysyvämpää vakautta. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota yhteistyön tärkeyteen Irakissa toimivien eri 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.

OIR-operaation ja Suomen osallistumisen sisältö

OIR-operaatio on ISIL:n vastaisen kansainvälisen koalition johtama operaatio. Vuonna 2014 käynnistetyn operaation tavoitteena Irakissa on ISIL:n pysäyttäminen, heikentäminen ja lopulta tuhoaminen, Irakin turvallisuusjoukkojen suorituskykyjen kehittäminen ja turvallisuustilanteen vakauttaminen. Operaatioon osallistuu 26 maata yhteensä yli 9 000 sotilaalla. Koulutustoiminta ja neuvonantotoiminta ovat keskeinen osa OIR-operaation toimintaa.

OIR-operaatiolla ei ole varsinaista YK:n mandaattia, mutta se tukeutuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2170 (2015) ja Irakin hallituksen pyyntöön. Suomi on osallistunut OIR-operaation osana toteutettavaan turvallisuussektorin koulutus- ja neuvonantoyhteistyöhön vuodesta 2015 alkaen. Vuonna 2016 osallistuminen nostettiin noin sataan sotilaaseen alkuperäisestä 50 sotilaan vahvuudesta. 1.1.2019 alkaen vahvuus asettui noin 80 sotilaaseen. Suomi on osallistumisensa aikana suorittanut koulutus- ja neuvonantotehtäviä kurdien peshmerga-joukoille sekä Irakin keskushallinnon alaisille turvallisuusjoukoille Pohjois-Irakissa ja myös muualla Irakin alueella. Selonteon mukaan suomalaisten antama koulutus Irakissa on parantanut koulutettavien joukkojen kykyä toimia kokonaisena yksikkönä ja kehittänyt kykyä selviytyä taistelutilanteissa sekä luonut perusteita hallita turvallisuustilanteita ja -alueita. Lääkintäkoulutus on pienentänyt haavoittuneiden kuolleisuutta, ja etenkin improvisoituihin räjähteisiin (IED) liittyvä koulutus on vähentänyt tappioita koulutettavien keskuudessa.

Valtioneuvoston selonteossa kerrotaan, että Suomen osallistumisen painopistettä on tarkoitus muuttaa ja se siirretään Irakin keskushallinnon hallitsemalle alueelle Qayyrahin tukikohtaan vuoden 2018 aikana. Erbiliin tukeutumista jatketaan toistaiseksi. Saadun selvityksen mukaan OIR-operaatio on transformaatiovaiheessa ja tämä vaikuttaa suoraan myös suomalaisten tuleviin tehtäviin operaatiossa; taistelevien yksilöiden koulutuksesta ollaan siirtymässä kohti alueen turvallisuudesta vastaavien joukkojen koulutusta. Tarkoituksena on muuntaa taistelutehtävissä olleet joukot normaaliksi rauhanajan turvallisuuskoneistoksi, jolla on kansan luottamus ja joka tavanomaisin keinoin pitää yllä yhteiskunnan turvallisuutta. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan kantaan (PuVL 10/2018 vp) ja korostaa, että kaikessa kansainvälisen yhteisön tekemässä kokonaisvaltaisessa toiminnassa tulee tähdätä siihen, että vastuu Irakin turvallisuuden takaamisesta siirretään mahdollisimman nopeasti Irakin omille viranomaisille. OIR-operaation siirtyminen transformaatiovaiheeseen on askel tähän suuntaan.

Valiokunta sai selvityksen siitä, miten koulutettavat valitaan OIR-operaation koulutukseen. Valiokunta pitää koulutettavien valintaprosessia luotettavuuden ja lojaliteetin näkökulmasta tärkeänä. Oikeilla valinnoilla varmistetaan pitkän aikavälin vaikutukset Irakin turvallisuustilanteesta vastaavien joukkojen toimintakykyyn. Valiokunta myös painottaa, että joukkojen koulutuksessa

Valiokunnan mietintö UaVM 8/2018 vp

on tärkeää kiinnittää huomiota niin humanitaarisen oikeuden kuin ihmisoikeuksien normien tuntemukseen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Irakin keskushallinnon alaisiin turvallisuusjoukkoihin kuulumattomat puolisolitaalliset PMF-joukot rajattaisiin edelleen Suomen antaman koulutus-, neuvonanto- ja avustustoiminnan ulkopuolelle, koska pidetään mahdollisena, että PMF-joukot voivat pitää sisällään niin sanottuja shiiamilitiaryhmiä. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan kantaan (PuVL 10/2018 vp) ja pitää näitä rajauksina perusteltuina.

Riskiärvio, voimankäyttöoikeudet, joukkojen asema

Valiokunta toistaa aikaisemman arvionsa (UaVM 5/2017 vp), että kyseessä on olosuhteista johtuva korkean uhkatason operaatio. ISIL kykenee edelleen toteuttamaan terrori-iskuja maassa, ja selonteon mukaan OIR-operaatiojoukot ovat potentiaalinen iskukohde.

Suomalaisten toiminta OIR-operaatiossa on valiokunnan saaman selvityksen mukaan sujunut suunnitellusti, eivätkä suomalaisjoukot ole kärsineet tappioita. Valiokunta korostaa tästä huolimatta sen merkitystä, että joukkojen toimintaa Irakissa suunnitellaan ja kehitetään jatkossakin näkökulmasta, joka minimoi riskit suomalaisjoukkojen osalta. Valiokunta korostaa, että kaikkiin uhkakuvuihin on varauduttava perusteellisesti Suomen osallistumisen painopisteen ja toiminta-alueen muuttuessa. 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 heikkeneminen saattavat johtaa myös tilanteeseen, jossa osallistumista operaatioon tulee harkita uudelleen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suomalaisten joukkojen oikeudellista asemaa koskevat järjestelyt edelleen pohjautuvat Suomen ja Irakin hallituksen välillä käytyyn noottienvaihtoon.

Saadun selvityksen mukaan operaatioon osallistuvilla joukoilla ei myös edelleenkään ole yhteisesti sovittuja voimankäyttösääntöjä, vaan yksittäiset maat antavat joukoilleen omat voimankäyttösääntönsä. Selonteossa todetaan, että Suomen joukkojen osalta mahdollinen voimankäyttö perustuu kansainvälisen oikeuden tunnustamaan yksilön itsepuolustus-oikeuteen. Kansallisesti yksilön itsepuolustus-oikeus perustuu rikoslaissa (39/1889) säädettyyn hätävarjeluun. Selonteon mukaan koulutuksessa sekä neuvonantotoiminnassa voi mahdollisesti syntyä tilanteita, jotka vaativat voimankäyttöä itsepuolustukseksi. Kansallisesti voimakeinojen käytöstä säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 27 §:ssä. Suomi on antanut kansalliset voimankäyttöohjeet operaatiossa palveleville sotilaille. Niin ulkoasiain- kuin puolustusvaliokuntakin ovat johdonmukaisesti painottaneet sitä, että suomalaissotilaiden voimankäyttövaltuuksien tulee olla mahdollisimman yhtenevät niiden maiden kanssa, joiden kanssa käytännön yhteistyötä tehdään. Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että mikäli Suomen osallistumisen painopisteen muuttuessa myös maaryhmä, jonka kanssa yhteistyötä tehdään, muuttuu, tulee Suomen edellyttää jo ennakolta tiukkaa koordinaatiota asiassa näiden maiden kanssa. Tämä on tärkeää riskitekijöiden minimoimiseksi. Kyky olosuhteisiin nähden riittävään ja yhdenmukaiseen voimankäyttöön muodostaa keskeisen pelotevaikutuksen, joka edistää joukon turvallisuutta ja tehtävien suorittamista.

Valiokunnan mietintö UaVM 8/2018 vp

Ulkoasiainvaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomioita OIR-operaation joukkojen asemaa ja voimankäyttövaltuuksia koskevien järjestelyjen poikkeuksellisuuteen (UaVM 25/2014 vp, UaVM 2/2016 vp). Valiokunta ei ole pitänyt järjestelyjä tyydyttävänä, mutta kuitenkin poikkeustapauksessa hyväksyttävänä.

Operaation kustannukset ja hyöty kansalliselle puolustukselle

Vuoden 2018 talousarviossa esitetyt kustannukset OIR-operaation osalta ovat UM:n pääluokassa noin 11 miljoonaa euroa ja PLM:n pääluokassa 15,4 miljoonaa euroa. Vuoden 2018 lisäkustannukset ovat PLM:n pääluokassa noin 1,6 miljoonaa euroa. Lisämäärärahan tarve aiheutuu sekä joukon että materiaalin siirtämisestä uudelle toimialueelle, kuljetuskustannusten kallistumisesta ja uuden tukikohdan kustannuksista. Vuoden 2019 osalta arviona on, että kustannukset olisivat UM:n pääluokassa 7,6 miljoonaa euroa ja PLM:n pääluokassa noin 17 miljoonaa euroa. Osallistumisen jatkaminen voidaan toteuttaa UM:n pääluokassa valtioneuvoston julkisen talouden vuoden 2019—2022 suunnitelman mukaisesti. PLM:n pääluokassa lisämäärärahan tarve vuodelle 2019 on 4,535 miljardia euroa ja on otettu huomioon ministeriön vuoden 2019 talousarvioesityksessä.

Selonteon mukaan osallistuminen kehittäisi myös kansallisen puolustuksen suorituskykyä. Arvokkaita kokemuksia saataisiin joukon johtamisesta, ylläpidosta, jatkuvasti muuttuvan tilannekuvan ylläpitämisestä ja operoinnista vaativissa neuvonantotehtävissä monikansallisessa ympäristössä.

Päätöksenteko ja eduskunnan kuuleminen

Selonteossa todetaan, että ottaen huomioon että varsinaista YK:n valtuutusta koulutustehtävälle ei ole, sekä kokonaisarvio operaation luonteesta ja olosuhteista on pidettävä perusteltuna, että eduskuntaa kuullaan antamalla asiasta selonteoko.

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle Suomen osallistumista OIR-operaatioon Irakissa koskevat selonteot vuosina 2014, 2016 ja 2017. Ulkoasiainvaliokunta pitää edelleen selontekomenettelyä perusteltuna ottaen huomioon, että kyseessä on korkean riskin operaatio ja ettei selkeää YK-mandaattia ole.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon VNS 4/2018 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta.

Valiokunnan mietintö UaVM 8/2018 vp

Helsingissä 11.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Simon Elo sin (osittain)
jäsen Tiina Elovaara sin
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Ilkka Kanerva kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Laurmaa