

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 19/2001 vp

### Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (ISAF, International Security Assistance Force) Afganistanissa

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 9 päivänä tammikuuta 2002 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (ISAF, International Security Assistance Force) Afganistanissa (VNS 5/2001 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- puolustusministeri Jan-Erik Enestam
- osastopäällikkö Markus Lyra, ulkoasiainministeriö
- puolustusasiainneuvos Juha Harjula, puolustusministeriö
- prikaatikenraali Olli-Matti Multamäki
- everstiluutnantti Mauri Koskela
- erikoissairaanhoidtaja Leena Kallio.

#### VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Osana YK:n johdolla toteutettavaa Afganistanin rauhanprosessia YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi 20.12.2001 päätöslauselmassaan 1386 (2001) Afganistaniin tarkoitetun turvallisuusjoukon (ISAF, *International Security Assistance Force*) perustamisen. Tämä päätöslauselma täydentää YK:n turvallisuusneuvoston 6.12.2001 hyväksymää Afganistanin kansanryhmien välillä YK:n johdolla neuvoteltua Bonnin sopimusta ja sen toimeenpanoa tukevaa päätöslauselmaa 1383 (2001). Bonnin sopimuksen liitteessä sopimuspuolet pyysivät turvallisuusneuvostoa valtuuttamaan myös Afganistaniin nopeasti lähetettävän kansainvälisen turvallisuusjoukon.

Monikansallisen turvallisuusjoukon tehtäväksi määritellään päätöslauselmassa 1386 (2001)

Afganistanin väliaikaisen hallituksen avustaminen turvallisuuden ylläpitämiseksi Kabulisissa ja sen lähialueilla, jotta Afganistanin väliaikaishallinto ja YK:n henkilökunta voivat toimia turvallisessa ympäristössä.

Turvallisuusneuvosto toteaa mainitussa päätöslauselmassa pitävänsä Afganistanin tilanetta yhä uhkana kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle. Se vahvistaa aikovansa varmistaa ISAF-joukon mandaatin täytäntöönpanon. Päätöslauselma perustuu YK:n peruskirjan VII lukuun. Turvallisuusjoukon mandaatin kesto on kuusi kuukautta. Päätöslauselmassa todetaan myös, että afgaaneilla on vastuu turvallisuudesta sekä lain ja järjestyksen ylläpidosta koko maassa. Lisäksi päätöslauselmassa muun muas-

sa tuetaan kansainvälisiä toimia terrorismin kitkemiseksi ja korostetaan, että kaikkien afgaanijoukkojen on kunnioitettava ihmisoikeus-sopimuksia, mukaan lukien naisten oikeudet, sekä kansainvälistä humanitaarista oikeutta.

ISAFin johtovaltiona toimii Iso-Britannia. Se vahvisti 19.12.2001 YK:n pääsihteerille suostuvansa tehtävään kolmen kuukauden ajaksi, enintään 30.4.2002 saakka. ISAFin johtovaltio Iso-Britannia on tiedustellut Suomen valmiutta osallistua operaatioon. ISAF-joukot toteuttavat YK:n turvallisuusneuvoston päätökseen perustuvaa mandaattia voimankäytösääntöjen puitteissa. Käytännön syistä ISAFin toiminta on selonteon mukaan 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.

Tarkoituksena on selonteon mukaan perustaa koordinaatioelin, jossa ovat edustettuina USCENTCOM, ISAF ja Afganistanin väliaikainen hallitus. Nämä osapuolet laativat myös teknisen sopimuksen, jossa Afganistanin 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 sopimuksessa sovitaan selonteon mukaan, 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.

Suomen ohella ISAF-joukkoihin valmistautuu osallistumaan yhteensä 12 muuta EU-maata (johtovaltio Iso-Britannia, Belgia, Espanja, Hollanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Tanska) sekä Norja, Romania, Turkki ja Uusi-Seelanti. ISAF-joukkojen kokonaisvahvuus on noin 3 000 henkilöä. 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 selonteon mukaan erityisesti huomioitava Afganistanin vaikeat olosuhteet. Maassa ei ole toimivaa infrastruktuuria, joten ns. isäntämaatukea ei ole saatavissa. Turvallisuuden osalta on otettava huomioon 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 selonteon mukaan määrä käynnistää pitkäaikaisempi rauhanturvaoperaatio (ns. Follow-on-operaatio), jonka suunnittelu alkaa tammikuussa 2002. Lisäksi Afganistaniin perustetaan keväällä 2002 YK:n siviilikriisinhallintaoperaatio UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*), johon Suomen on valtioneuvoston mukaan tarkoitus osallistua henkilöstöä lähettämällä.

Selonteossa todetaan, että 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. Operaation suunniteluasiakirjojen mukaiset ISAF-joukkojen voimankäyttövaltuudet eivät valtioneuvoston mukaan poikkea Kosovon KFOR-joukkojen soveltamista voimankäytösäännöistä.

Suomen osallistumista Afganistanin-kriisinhallintaoperaatioon on selonteon mukaan valmisteltu ulko- ja puolustushallintojen välisenä yhteistyönä, ottaen myös huomioon Suomen tähän asti saamat kokemukset vaativista rauhan- turvaamistehtävistä Bosnia-Hertsegovinassa ja Kosovossa. Suomi on tarjonnut operaatioon siviili-sotilasyhteistyöhön erikoistuneen CIMIC- ja yhteysupseeriosaston (*CIMIC, Civil-Military Cooperation*), jonka kokonaisvahvuus on enintään 50 henkeä. Suomen osaston tehtäviä voivat valtioneuvoston mukaan olla esimerkiksi humanitaarisen tilanteen arviointi yhteistyössä avustusjärjestöjen kanssa, koordinaatio avustusjärjestöjen suuntaan, sotilasteknisen sopimuk-

sen täytäntöönpanon valvonta, yhteydenpito väliaikaiseen hallintoon ja eri sotilasosapuoliin sekä infrastruktuurihankkeiden kartoittamisessa avustaminen. Tällä toiminnalla on myös keskeinen rooli hyvien suhteiden luomisessa paikallisväestöön.

Selonteon mukaan ISAF-operaation voidaan katsoa täyttävän ne perusedellytykset, jotka rauhanturvaamislain mukaan edellytetään Suomen osallistumiselle rauhanturvaoperaatioon. Nämä edellytykset ovat:

1. osallistuminen perustuu YK:n tai ETYJ:n päätökseen;
2. operaatio perustuu konfliktin pääosapuolten sopimukseen tai sopimukselliseen tilaan ja mahdollisimman laajaan hyväksyntään ja on sopimuksen toimeenpanoa ja sen valvontaa;
3. voimaa voidaan tarvittaessa käyttää reaktiivisesti itsepuolustuksen lisäksi myös tehtävän turvaamiseksi;
4. operaatioon voi sisältyä osapuolten pakkotamista sopimuksen noudattamiseen ja siihen liittyvää voimankäyttöä tai sillä uhkaamista;

5. voimankäyttöä säännellään selkein voimankäyttösäännöin, joissa peruseriaatteina ovat voimankäytön minimointi ja voimankäytön suhteuttaminen aina kulloiseenkin uhkaan ja tilanteeseen.

Suomen on valtioneuvoston mukaan tarkoitukseenmukaista varautua osallistumaan ISAF-operaatioon koko YK:n mandaattikaudeksi (kuusi kuukautta), kuitenkin siten, että osallistumista arvioidaan kolmen kuukauden kuluttua operaation käynnistymisestä, Iso-Britannian johtovaltiotehtävän päättyessä.

Suomen kansallisen alustavan kustannusarvion mukaan joukon perustamis- ja lähettämiskustannukset ovat selonteon mukaan 4,7 miljoonaa euroa ja ylläpitokustannukset kolmen kuukauden ajalta yhteensä noin 1,3 miljoonaa euroa. Kustannusarvioon sisältyy Suomen osuus operaation yhteisistä kustannuksista sekä henkilöstölle maksettavaksi suunniteltu noin 25 eurola korotettu päiväraha. Selonteon mukaan yhteiset kustannukset tultaneen jakamaan operaatioon osallistuvien maiden osallistumisvahvuuden mukaisessa suhteessa.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Yleistä**

Suomen osallistumista kansainvälisiin rauhanturvaamisoperaatioihin säätelee rauhanturvaamislaki (514/1984). Lain mukaan Suomi voi osallistua sellaiseen Yhdistyneiden kansakuntien (YK) tai Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) päätökseen perustuvaan sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamiseen, joka tähtää kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaamiseen.

Lain mukaan osallistumisesta päättää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Ennen rauhanturvajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä on valtioneuvoston rauhan-

turvaamislain 2 §:n 1 momentin mukaisesti kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Jos rauhanturvaamisjoukon voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet tulisivat olemaan perinteistä rauhanturvaamista laajemmat, on valtioneuvoston ennen esityksen tekemistä rauhanturvaamislain 2 §:n 2 momentin mukaan kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko, jossa yksilöidään operaatiota koskevien voimankäyttövaltuuksien laajuus.

#### **ISAF-operaation tausta**

Yhdysvaltoihin 11.9.2001 kohdistettuja terroriiskuja on seurannut laaja kansainvälinen terrorisminvastainen kampanja Afganistanissa Taleban-hallinnon suojeluksessa kansainvälistä terroritoimintaa organisoinutta al-Qaida-järjestöä vastaan. Taleban-hallinnon kukistuttua Afganis-

tanin kansanryhmiä edustavat osapuolet sopivat joulukuussa 2001 YK:n johdolla Bonnissa käydyissä neuvotteluissa uuden väliaikaisen hallinnon perustamisesta. Se aloitti toimintansa Kabulissa 22.12.2001.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantaan, jonka mukaan Afganistanin väliaikaishallinnon perustaminen on merkittävä askel pyrki- myksissä rauhoittaa Afganistanin olot sotien le- imaamien vuosikymmenten jälkeen ja luoda poliittista vakautta maahan. Afganistanin kansallisen hallinnon toiminnan käynnistyminen on välttämätön edellytys olojen normalisoinnille. Afganistanin alueella toimivat tällä hetkellä maan väliaikaisen hallituksen toimintaa turvaavat ISAF-joukot Ison-Britannian johdolla sekä erillinen Yhdysvaltojen johdolla toimiva sotilaallinen operaatio (*Operation Enduring Freedom*). ISAF-joukot toimivat Kabulissa ja sen lähialueilla YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamina ja toteuttavat sen määrittämiä tehtäviä. Selonteon mukaan ISAFin toimintaa on käytännön syistä koordinoitava Afganistanin alueella Yhdysvaltojen johdolla toimivan erillisen sotilaallisen operaation kanssa. Valiokunta pitää koordinaatiota näiden kahden erillisen operaation välillä välttämättömänä.

YK:n turvallisuusneuvosto on YK:n peruskirjan VII lukuun perustuvalla päätöslauselmalla 1386 (2001) valtuuttanut ISAF-joukon perustamisen ja päättänyt sen tehtävistä. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että operaatio näin ollen täyttää ns. mandaatin osalta rauhanturvaamislain 1 §:n edellytyksen.

### **Operaation voimankäyttövaltuudet**

Selonteon ja valiokunnan saaman lisäselvityksen mukaan ISAF-joukon voimankäyttöä koskevat periaatteet eivät poikkea Bosnian IFOR/SFOR-operaation tai Kosovon KFOR-operaation voimankäyttövaltuuksista.

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. Voimankäyttövaltuudet 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 tulla myös esimerkiksi tärkeän tai erityisasemassa olevan omaisuuden tai kohteen puolustaminen välitöntä varkauden tai tuhoamisen vaaraa vastaan.

Sotilaallisen voiman käyttöä sääntelevät sekä oikeudelliset, poliittiset että sotilaalliset rajoitukset. Sotilaallisen voiman käyttöä pyritään aina välttämään. ISAF-operaation voimankäyttövaltuuksissa todetaan, että lievimmän tehokkaan voiman käyttämisessä on aina noudatettava sotilaallisen välttämättömyyden periaatetta sekä suhteutettava voimankäyttö kulloinkin kohdattavaan uhkaan.

Valiokunta pitää voimankäyttövaltuuksia operaation luonne ja Afganistanin olosuhteet huomioon ottaen perusteltuina. Valiokunta korostaa periaatetta, jonka mukaan suomalaisen rauhanturvajoukon käyttöä yksittäisissä tilanteissa tulee edeltää aina huolellinen arviointi, jossa merkittävänä tekijänä on henkilöstön turvallisuus.

### **Suomen osallistuminen ISAF-operaatioon**

Afganistanin vuosikymmeniä jatkuneiden väkivaltaisuuksien, sisällissodan ja konfliktien seurauksena Afganistanin valtio- ja hallintorakenteet, talous samoin kuin yhteiskuntaa ylläpitävät rakenteet, kuten terveydenhuolto ja koulu- laitos, ovat käytännössä romahtaneet. Hallinnon toimintamahdollisuudet ilman merkittävää kansainvälistä tukea ovat hyvin rajoitetut. Tämä tapaus osoittaa valiokunnan mielestä käytännössä, miten valtiorakenteiden hajoamisen seurauksena käytännössä ns. failed state -tilaan joutunut valtio voi muodostaa otollisen kasvualustan terrorismin synnylle ja väkivaltaisten konfliktien puhkeamiselle.

YK:n turvallisuusneuvosto on päätöslauselmassaan 1386 (2001) todennut, että tilanne Af-

ganistanissa muodostaa edelleen uhan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle. YK:n ja Afganistanin väliaikaisen hallinnon välisen sopimuksen seurauksena kansainväliselle yhteisölle tarjoutuu mahdollisuus edesauttaa Afganistanin siirtymistä vakiintuneempiin oloihin. Kansainvälisen yhteisön koordinoitulla tuella rauhanprosessille voidaan valiokunnan mielestä parantaa ihmisten turvallisuutta ja hyvinvointia sekä tukea Afganistanin pyrkimyksiä kehittää demokratiaa ja ihmisoikeuksien kunnioittamista maassa. Valiokunta pitää tärkeänä YK:n keskeistä roolia terrorismin vastaisessa toiminnassa ja Afganistanin jälleenrakentamisessa.

Valiokunta pitää Suomen osallistumista Afganistanin rauhanprosessiin jakamattomaan ja laajaan turvallisuuteen perustuvan turvallisuuspolitiikan mukaisena (ks. valiokunnan lausunto UaVL 6/2001 vp valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta). Valiokunta korostaa myös käynnistettävän YK:n siviilikriisinhallintaoperaation UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) tärkeyttä ja katsoo, että sen toimeenpanon onnistumiseksi tulee kiinnittää erityistä huomiota naisten ja lasten aseman parantamiseen ja heidän oikeuksiensa kunnioittamiseen. Valiokunta korostaa, että Afganistanin jälleenrakentaminen tulee vaatimaan kansainväliseltä yhteisöltä pitkäaikaista sitoutumista maan tukemiseen. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja huumeongelman kokonaisvaltainen ratkaiseminen ovat tekijöitä, jotka valiokunnan mielestä on otettava huomioon avun suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Suomi on ISAF-operaation johtovaltio Ison Britannian pyynnön mukaisesti tarjonnut operaatioon siviili-sotilasyhteistyöhön erikoistuneen CIMIC- ja yhteysupseeriosaston, jonka kokonaisvahvuus on enintään 50 henkeä. Ulkoasiainvaliokunta katsoi vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa koskevassa lausunnossaan UaVL 6/2001 vp, että kriisinhallinnassa Suomen kaltaiselle maalle, jonka armeija perustuu asevelvollisuuteen, sopii erityisesti osallistuminen CIMIC-toimintaan ja muuhun sellaiseen rauhanturvatoimintaan, jossa keskeisessä asemassa on luottamuksen rakenta-

minen kriisin osapuolten välille. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että Afganistanin operaatioissa CIMIC-toiminnalla on keskeinen rooli hyvien ja luottamuksellisten suhteiden luomisessa paikallisväestöön sekä avustusjärjestöjen ja muiden siviilitoimijoiden kanssa tehtävässä yhteistyössä. CIMIC-toimintaa voidaan valiokunnan mielestä pitää Suomelle hyvin soveltuvana myös mahdollisissa jatko-operaatioissa.

Selonteossa ei ole käsitelty kysymystä suomalaisen rauhanturvajoukon rekrytointipohjasta. Valiokunta pitää operaation vaativuuden ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen tärkeänä, että rekrytoinnissa kiinnitetään erityistä huomiota aikaisempaan kokemukseen rauhanturva-tehtävissä, erityisesti islamilaisen kulttuurin tuntemukseen, ja että rekrytointi perustuu vapaaehtoisuuteen. Valiokunta pitää tärkeänä myös, että rauhanturvaajien koulutuksessa kiinnitetään erityistä huomiota naisten ja lasten asemaan Afganistanissa.

Selonteon mukaan alustava kustannusarvio joukon perustamis- ja lähettämiskustannuksista on 4,7 miljoonaa euroa ja ylläpitokustannuksista kolmen kuukauden ajalta yhteensä noin 1,3 miljoonaa euroa. Kustannusarvioon sisältyy Suomen osuus operaation yhteisistä kustannuksista sekä henkilöstölle maksettavaksi suunniteltu noin 25 eurolla korotettu päiväraha. Päätöslauselman 1386 (2001) mukaan operaatioon osallistuvat maat vastaavat sen kustannuksista, joten edellämainitut kustannukset jäävät Suomen maksettaviksi. Rauhanturvaoperaatioiden kustannukset sisältyvät valtion talousarviossa ulkoasiainministeriön pääluokkaan.

Käsitellessään rauhanturvaamislain muuttamista vuoden 2000 valtiopäivillä ulkoasiainvaliokunta yhtyi mietinnössään UaVM 4/2000 vp hallituksen kantaan niistä edellytyksistä, joiden tulee toteutua, jotta Suomi voi osallistua rauhanturvaamisoperaatioon. Valiokunta toteaa, että nämä edellytykset on yksilöity valtioneuvoston selonteossa. Valiokunta yhtyy selonteon kantaan, jonka mukaan ISAF-joukon tehtävien voidaan katsoa täyttävän nämä edellytykset. Valiokunnan mielestä Suomen osallistuminen Afganistanin rauhanturvaoperaatioihin tulee myös

## UaVM 19/2001 vp — VNS 5/2001 vp

jatkossa toteuttaa nykyisen rauhanturvain puitteissa.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Suomen osallistuminen ISAF-operaatioon on rauhanturvaamislain mukaista ja edistää Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan peruspyrkimyksiä. Valiokunta toteaa selontekoon viitaten, että Suomen mahdollista osallistumista ISAF-operaation jatkoon ja sen jälkeen käynnistettävään pitkäaikai-

sempaan operaatioon käsitellään rauhanturvaamislain mukaisesti erikseen.

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että eduskunta saattaa tämän mietinnön valtioneuvoston tietoon.*

Helsingissä 10 päivänä tammikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Liisa Jaakonsaari /sd	Outi Ojala /vas
jäs.	Ulla Anttila /vihr	Kalevi Olin /sd
	Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk	Hannu Takkula /kesk
	Antti Kalliomäki /sd	Martti Tiuri /kok (osittain)
	Bjarne Kallis /kd	Ben Zyskowicz /kok (osittain)
	Ilkka Kanerva /kok	vjäs. Kaarina Dromberg /kok
	Antero Kekkonen /sd	Paula Kokkonen /kok
	Kimmo Kiljunen /sd	Kari Myllyniemi /kesk
	Juha Korkea-aho /kesk	Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi  
valiokuntaneuvos Antti Pelttari.