

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys Suomen osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys Suomen osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa (UTP 16/2011 vp): Jatkokirjelmä UTPJ 6/2020 vp — UTP 16/2011 vp on saapunut eduskuntaan.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- ulkoasiainvaliokunta UaVL 1/2018 vp
- ulkoasiainvaliokunta UaVL 6/2016 vp
- ulkoasiainvaliokunta UaVL 2/2011 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 1/2018 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 5/2011 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Sari Rautio, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Riikka Eela, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puolustusministeriö
- everstiluutnantti Pasi Autio, Pääesikunta

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous linjasi 17.4.2020, että Suomi jatkaa osallistumista YK:n UNIFIL-operaatioissa Libanonissa 1.1.2021 alkaen toistaiseksi. Eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa kuullaan asiasta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaisesti. Päätöksen Suomen osallistumisen jatkamisesta tekee tasavallan presidentti edellä mainitun lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Libanonin tilanne ja operaation riskiarvio

Libanonin vaikea sisäpoliittinen tilanne syveni entisestään syksyllä 2019 maan vahvasti heikentyneen taloustilanteen myötä. Lokakuussa maassa käynnistyi laaja kansannousu, joka johti poliittisen johdon eroamiseen ja uuden teknokraattisen hallituksen nimittämiseen. Sen mahdollisuudet vastata maata koskeviin taloudellisiin, sosiaalisiin, humanitaarisiin ja turvallisuuskysymyksiin ovat kuitenkin heikot maan ollessa historiansa pahimmassa taloustilanteessa. Lisäksi covid-19-pandemia kuormittaa valmiiksi kriisiytynyttä maata tuntuvasti. Libanon on mukana YK:n 25.3. julkistamassa keskitetyssä covid-19-hätäapuvetoomuksessa. Myös Syyriasta Libanoniin paenneiden arviolta noin 2 miljoonan pakolaisen läsnäolo merkitsee maalle suuria haasteita. Viime aikoina jännitteet kantaväestön kanssa ovat lisääntyneet.

Turvallisuuden osalta Libanonin tilanne on monin tavoin kytköksissä Lähi-idän alueen laajempaan turvallisuuskehitykseen, jossa etualalla ovat Syyrian sisällissota, isisin toiminta, Palestiinan kysymys sekä Israelin, Saudi-Arabian ja Iranin vastakkainasettelun erilaiset ilmentymät.

UNIFIL-operaation tavoitteena on saavuttaa tilanne, jossa vastuu Etelä-Libanonin turvallisuudesta olisi Libanonin turvallisuusviranomaisilla. Operaation tärkeimmät tehtävät ovat Israelin ja Libanonin rajalla kulkevan sinisen linjan valvonta, Libanonin asevoimien tuki sekä maan väestön avustaminen. Syyrian tilanteesta johtuen Libanonin asevoimien ryhmitystä on muutettu siten, että joukkoja on siirretty etelästä maan itä- ja pohjoisosiin. Samalla UNIFILin rooli Etelä-Libanonin vakauden kannalta on entisestään korostunut.

UNIFILin turvallisuutta koskien valtioneuvoston selvityksessä on asianmukaisesti lueteltu operaatiojoukkoihin kohdistuvat uhat. Aiempaan verrattuna tilanteen voi katsoa kuitenkin jonkin verran muuttuneen, sillä nyt käsittelyssä olevassa UTP-selvityksessä sekä valiokunnan asiantuntijakuulemisessa todettiin tilanteen Etelä-Libanonissakin olevan altis nopeille muutoksille ja mainittiin vuoden 2019 aikana UNIFILin toimialueella sattuneet välikohtaukset Israelin ja Hizbollahin välillä. Lisäksi todettiin Libanonin syksyn 2019 mielenosoitusten levinneen maanlaajuisiksi ja muuttuneen paikoin väkivaltaisiksi. Niin ikään isisin ja muiden alueella toimivien ääriliikkeiden terroritoiminta muodostaa edelleen riskin myös UNIFILin kannalta.

Covid-19-pandemian johdosta UNIFILissa on tällä hetkellä voimassa rotaatiokiello kesäkuun loppuun asti. Myös operaation toiminta paikallistoimijoiden suuntaan on toistaiseksi jäädytetty.

Ulkoasiainvaliokunta arvioi UTP-selvityksen ja asiantuntijakuulemisessa saamansa tiedon perusteella, että operaation turvallisuustilanne ja riskitaso jatkuvat kohtalaisina. Pitkäaikaisesta UNIFIL-osallistumisesta johtuen puolustusvoimilla on hyvä alueen tuntemus ja tältä osin valmiudet joukkojen riittävän omasuojan ylläpitämiseksi. Valiokunta kuitenkin toteaa, että nopeat muutokset operaation turvallisuustilanteessa ovat mahdollisia ja se edellyttää tilanteen tarkkaa seuraamista ja omasuojakyvyn riittävyden jatkuvaa arviointia. Lähi-idän yleistilanne jatkuu räjähdysherkkänä.

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2020 vp

Operaation mandaatti ja voimankäyttövaltuudet

YK:n turvallisuusneuvosto uusii UNIFIL-operaation (United Nations Interim Force in Lebanon) mandaatin YK-käytännön mukaisesti vuosittain. Viimeksi mandaatti uusittiin 29.8.2019, ja se on voimassa 31.8.2020 saakka. Mandaatin mukainen operaation maksimivahvuus on 15 000 sotilasta. Parhaillaan operaatiossa palvelee noin 10 600 sotilasta 45 maasta.

Operaation voimankäyttövaltuudet perustuvat YK:n mallivoimankäytösäännöille, jotka vastaavat sisällöllisesti EU- ja Nato-operaatioiden voimankäytösääntöjä. UTP-selvityksen mukaan UNIFILin voimankäytösääntöjä voidaan pitää riittävinä operaation tehtävien toteuttamisen ja joukkojen omasuojan kannalta.

Suomen aikaisempi osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan Libanonissa

Suomi on osallistunut vuonna 1978 perustettuun UNIFIL-operaatioon neljällä eri vuosikymmenellä: ensin pataljoonalla vuosina 1982—2001 ja rakentajakompanialla vuosina 2006—2007. Vuosina 2010—2018 Suomi osallistui operaatioon irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa, joista vuosina 2013—2016 Suomi toimi pataljoonan johtovastuussa. Suomalaiseen komppaniaan kuului osan aikaa myös 33 sotilaan virolainen joukkue.

Vuodesta 2017 alkaen Suomi on osallistunut UNIFIL-operaation ranskalaiseen reservipataljoonaan ensin noin 160 sotilaalla ja syksyllä 2018 tehdyn osallistumispäätöksen mukaisesti noin 200 sotilaalla. Tämä päätös on voimassa 31.12.2020 asti. Osallistumispäätös ranskalaiseen reservipataljoonaan tehtiin alun perin Pariisin marraskuun 2015 terroristi-iskujen jälkeen vastauksena Ranskan Lissabonin sopimuksen keskinäisen avunannon lausekkeen (SEU 42 (7) artikla) mukaisesti EU-maille esittämään avunpyyntöön. Kyseessä oli merkittävä ennakkotapaus, sillä mikään unionimaa ei ollut aiemmin vedonnut EU:n avunantolausekkeeseen. Ulkoasiainvaliokunta totesi asiaa käsitellessään pitävänsä osallistumista ranskalaiseen reservipataljoonaan tärkeänä konkreettisenä osoituksena Suomen tuesta Ranskalle keskinäisen avunannon toimeenpanossa (UaVL 6/2016 vp). Ulkoasiainvaliokunta toteaa olevan Suomen ja EU:n intressissä, että kyseisellä artiklalla on konkreettista sisältöä.

Käsitellessään aiemmin kuluvana vuonna vaikuttavuusarviota Suomen osallistumisesta irlantilais-suomalaiseen pataljoonaan UNIFIL-operaatiossa vuosina 2012—2018 (valtioneuvoston UTP-selvitys 1/2020 vp) ulkoasiainvaliokunta kiinnitti huomion siihen, että osallistuminen UNIFIL-operaatioon on merkittävin yksittäinen Suomen panostus sotilaalliseen kriisinhallintaan viime vuosikymmeninä. Siitä syystä valiokunta edellytti, että Suomen pitkäaikaista UNIFIL-osallistumista arvioidaan kokonaisuudessaan, mahdollisesti ulkopuolisin tutkijavoimin. (UaVL 2/2020 vp). Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa saaman tiedon mukaan tällainen laajempi vaikuttavuusarvio on tarkoitus tehdä/teettää osana kuluvalle vaalikaudelle asetetun kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean työtä. Valiokunta pitää tätä myönteisenä väliaikatietona.

Suomen osallistumisen jatkaminen ja tehtävät UNIFIL-operaatiossa

UTP-selvityksen mukaan tarkoituksena on, että Suomen osallistumista ranskalaisessa reservipataljoonassa jatketaan nykyisellä kokoonpanolla, noin 200 sotilaan vahvuudella, 1.1.2021 alkaen

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2020 vp

toistaiseksi. Osallistuminen sisältäisi jääkärikomppanian, esikuntahenkilöstön ja tarvittavat tuki- ja huolto-osat.

Ranskalaisessa pataljoonassa suomalaiskomppanian tehtäviin kuuluu koko Etelä-Libanonin kattavan UNIFILin vastuualueen valvonta, yhteyden pitäminen aluevastuussa oleviin pataljooniin sekä tiedonkerääminen alueen turvallisuustilanteesta. Tehtäviä toteutetaan yhteistyössä Libanonin asevoimien kanssa. Pataljoonalla on myös kyky ilmatilan valvontaan sekä rakettilaukaisujen havainnointiin ja paikallistamiseen.

Ulkoasiainvaliokunta pitää osallistumisen jatkamista UNIFIL-operaatioissa ulko- ja turvallisuuspoliittisesti perusteltuna. Suomi tukee Lähi-idän rauhanponnisteluja, ja UNIFILin rooli alueen vakauden ylläpitämiseksi on keskeinen. Lisäksi yhteistyö erityisesti Ranskan kanssa on tärkeää yleisemminkin Euroopan unionin sotilaallisen ulottuvuuden kehittämiseksi ottaen huomioon Ranskan merkittävyyden, kyvykkyyden ja aktiivisuuden sektorin kehittämisessä EU:ssa. Osallistuminen on konkreettinen osoitus myös YK:n kriisihallintatoiminnan tärkeydestä.

Ulkopoliittisten perusteiden lisäksi valiokunta pitää myös kansallisen puolustuskyvyn sekä kansainvälisen kriisinhallintakyvyn kehittämisen näkökulmaa asiassa erittäin tärkeänä. Puolustusvoimien koulutus- ja kehittämistarpeet edellyttävät riittävän suuren joukkokokoonpanon asettamista kriisinhallintaoperaatioon. Käytännössä tämä voidaan toteuttaa ainoastaan sopivan kumppanimaan kanssa. UNIFILin ollessa tällä hetkellä Suomen suurin yksittäinen kriisinhallintaosallistuminen tukee jatkamis päätös hyvin myös edellä mainittua kansallisen puolustuskyvyn kehittämistä. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomion saamaansa selvitykseen, jonka mukaisesti kriisinhallintatehtäviin liittyvä kotimaan koulutusjärjestelmä palvelee myös kotimaan mahdollisia poikkeusoloja ja niissä tarvittavia resursseja.

UNIFIL-vaikuttavuusarvioinnin käsittelyn yhteydessä valiokunnassa kiinnitettiin huomio myös UNIFIL-operaation riskitasoon ja toimintaan ja todettiin niiden mahdollistavan ensimmäiseen kriisinhallintaoperaatioonsa osallistuvien henkilöiden kohdentamisen operaatioon hankkimaan kokemusta ennen vaativampiin operaatioihin sijoittumista. Kansainvälisen kriisinhallinnan painopisteen ollessa siirtynyt Afrikkaan ja erityisesti vaativiin operaatioihin ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Suomi voinee hyödyntää UNIFIL-operaatioissa palvelleita koulutettaessa henkilöstöä vaativimpiin kriisinhallintatehtäviin. Erityisesti Sahelin alueen tarpeet kriisinhallintatoiminnalle ovat merkittäviä.

Valiokunta kiinnittää huomion myös kysymykseen Libanonin armeijan omasta vastuunkantokyvystä Etelä-Libanonin turvallisuustilanteen osalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että UNIFILin toiminnassa kiinnitetään enenevässä määrin huomiota operaation tehtäviin kuuluvaan ja nyt puutteellisesti toteutuneeseen Libanonin armeijan vastuunkannon kehittämiseen ja lisäämiseen

Osallistumisen laajentamisen kustannukset

Selvityksen mukaan kustannukset Suomen osallistumisen jatkamisesta UNIFIL-operaatioissa olivat vuoden 2021 osalta noin 27 milj. euroa. Tästä ulkoministeriön pääluokassa on 16,3 milj. euroa, mukaan lukien rotaatiokoulutuksen kulut noin 1,4 milj. euroa ja puolustusministeriön pää-

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2020 vp

luokassa noin 11,4 milj. euroa. Nämä kustannukset sisällytetään hallinnonalojen talousarvoesitykseen vuodelle 2021 ja kehusehdotukseen vuodelle 2022.

Normaalikäytännön mukaisesti YK maksaa operaatioon osallistuville maille jälkikäteisiä palautuksia henkilöstöstä ja kalustosta. Alustava arvio vuoden 2021 palautuksista Suomelle on yhtensä noin 4,8 milj. euroa. Palautuksia ei tehdä sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoihin, vaan ne tuloutetaan valtiolle.

Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisen lähestymistavan toimeenpano

Ulkoasiainvaliokunta korostaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan keskeisyyttä kriisinhallinnan toteuttamisessa. Keskeistä on turvallisuuden ja vakauden vahvistaminen konfliktialueilla sekä konflikteista kärsivien maiden oman osaamisen ja kapasiteetin vahvistaminen pysyvien vaikutusten aikaansaamiseksi. Tätä taustaa vasten valiokunta pitää tärkeänä osana Suomen UNIFIL-osallistumista CIMIC-yhteistyötä (Civil Military Cooperation), jota toteutetaan erilaisten projektien muodossa paikallisyhteisöjen keskuudessa. Kehitysyhteistyörahoituksen turvin rahoitettavien hankkeiden painopisteinä ovat olleet ympäristönsuojelua edistävät hankkeet sekä naisten ja tyttöjen asemaa parantavat hankkeet. Lisäksi sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista on tuettu Libanonin asevoimien tukikohtien kehittämistä.

Saadun selvityksen mukaan toiminnalla on ollut myönteisiä vaikutuksia sekä paikallistason toimintaedellytyksille että operaation hyväksyttävyydelle paikallisten toimijoiden keskuudessa. Valiokunta pitää tärkeänä siviili-sotilasyhteistyön jatkamista ja katsoo perustelluksi selvittää mahdollisuudet tuen kasvattamiseen. Jatkossa CIMIC-toiminnalla tulee pyrkiä erityisesti paikallistoimijoiden oman osaamisen kehittämiseen aikaansaannosten pysyvyyden parantamiseksi. Myös UNIFILin osallistujamaiden keskinäistä koordinaatiota CIMIC-toiminnan suhteen tulee kehittää päällekkäisyyksien välttämiseksi ja kehitysvaikutusten jakautumiseksi mahdollisimman tasaisesti koko UNIFILin toiminta-alueella.

Johtopäätös

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä ja puoltaa Suomen osallistumisen jatkamista YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa edellä olevin huomioin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2020 vp

Helsingissä 12.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mika Niikko ps
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Juha Sipilä kesk
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala