

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys Suomen johtovaltioroolista YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys Suomen johtovaltioroolista YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa (UTP 3/2013 vp): Jatkokirjelmä UTPJ 17/2015 vp on saapunut eduskuntaan.

Valtioneuvoston selvitys Suomen johtovaltioroolista YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa (UTP 3/2013 vp): Jatkokirjelmä UTPJ 25/2016 vp — UTP 3/2013 vp on saapunut eduskuntaan.

Valtioneuvoston selvitys Suomen johtovaltioroolista YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa (UTP 3/2013 vp): Valiokunta merkitsi saapuneeksi puolustusvaliokunnan kannanoton: Puolustusvaliokunta kannattaa UNIFIL-operaation määräaikaista vahvistusta ajanjaksolle 1.4.2017—31.8.2018. Operaatiolla on valiokunnan mielestä ollut kiistaton vakauttava vaikutus alueellaan, ja Syyrian sisällissodan jatkuessa Libanonin sisäisen vakauden ylläpitäminen on entistä tärkeämpää. Suomella on sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa alle 500 sotilasta. UNIFIL on Suomen suurin yksittäinen kriisinhallintaosallistuminen. Valiokunta toteaa, että ainoastaan UNIFIL-operaatiossa on mahdollista harjaannuttaa suurempia joukkokokoonpanoja tavalla, josta on selkeää hyötyä myös kansalliselle puolustukselle. Puolustusvaliokunta huomauttaa lisäksi, että ranskalaiskomppanian korvaava suomalainen jääkärikomppania on merkittävä konkreettinen osoitus Suomen tuesta Ranskalle EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen toimeenpanossa. UNIFIL-operaatio — kuten ei mikään mukaan kriisinhallintaoperaatio — ei ole riskitön. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suomalaisjoukkoihin kohdistuvat riskit on analysoitu tarkasti puolustushallinnossa ja erilaiset turvallisuusuhat on huomioitu joukkojen koulutuksessa, käytössä ja kalustossa..

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- apulaisosastopäällikkö Timo Kantola, ulkoasiainministeriö
- yksikön päällikkö Mikko Kinnunen, ulkoasiainministeriö
- ulkoasiainsihteerin Hanna-Leena Korteniemi, ulkoasiainministeriö
- yksikön johtaja Otto Saxén, puolustusministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri, everstiluutnantti Hannu Teittinen, puolustusministeriö

Valiokunnan lausunto UaVL 6/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasivat 17.6.2016, että Suomen osallistumista vahvistetaan YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa ajalla 1.4.2017—31.8.2018 noin 160 sotilaan vahvuisella jääkärikomppaniolla operaation ranskalaisessa reservipataljoonassa.

Libanonin tilanne ja operaation riskiarvio

Libanonin tilanne on monin tavoin kytköksissä alueen laajempaan turvallisuuskehitykseen, jossa Palestiinan kysymyksen ohella etualalle ovat viime vuosien aikana voimakkaasti nousseet esimerkiksi Syyrian sisällissota, ISILin toiminta sekä Iranin ja Saudi-Arabian vastakkainasettelun erilaiset ilmentymät. Libanonin turvallisuustilanteessa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet myös UNIFILin toiminnan painopisteisiin.

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. Kahden jälkimmäisen tehtävän kannalta Libanoniin Syyriasta paenneiden arviolta 1,5 miljoonan pakolaisen läsnäolo on merkinnyt uudenlaista haastetta. Hizbollahin osallistuminen Syyrian sisällissotaan Assadin puolella on johtanut valiokunnan saaman tiedon mukaan Hizbollahiin ja shiialaisiin kohteisiin kohdistuneisiin iskuihin Libanonissa. Samalla Libanonin sisäpoliittinen tilanne on edelleen vaikea heikentäen mahdollisuuksia vastata maata koskeviin taloudellisiin, sosiaalisiin, humanitaarisiin ja turvallisuuskysymyksiin.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yleistilanne UNIFILin vastuualuella on suhteellisen rauhallinen. 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 korostunut.

Etelä-Libanonin suhteellisen vakaasta yleistilanteesta huolimatta ulkoasiainvaliokunta arvioi, että ISILin ja muiden alueella toimivien ääriliikkeiden terroritoiminta muodostaa todennäköisesti aikaisempaa suuremman riskin myös UNIFILin kannalta. Riskin hallitseminen edellyttää korkeatasoista omasuojaa sekä sinisen linjan osalta mahdollisimman hyvää yhteistyötä Libanonin ja Israelin turvallisuusviranomaisten kanssa.

Operaation mandaatti ja voimankäyttövaltuudet

YK:n turvallisuusneuvosto uusii UNIFILin mandaatin YK-käytännön mukaisesti vuosittain. Viimeksi mandaatti uusittiin 30.8.2016 ja on voimassa 31.8.2017 saakka. Mandaatin mukainen operaation maksimivahvuus on 15 000 sotilasta nykyvahvuuden ollessa noin 10 500 sotilasta 40 maasta.

Operaation voimankäyttövaltuudet perustuvat YK:n mallivoiman käyttösäännöille, jotka vastaavat sisällöllisesti EU- ja Nato-operaatioiden voimankäyttösääntöjä. Operaation voimankäyttövaltuuksissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia sen jälkeen, kun Suomi palasi operaatioon

Valiokunnan lausunto UaVL 6/2016 vp

vuonna 2012. Ulkoasiainvaliokunta toteaa aikaisemman kantansa mukaisesti (UaVL 2/2011 vp) pitävänsä operaation voimankäyttövaltuuksia riittävinä operaation tehtävien toteuttamisen ja joukkojen omasuojan kannalta.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siviilien suojelun periaatteen sisällyttämiseen operaation mandaattiin. Kysymys siviilien suojelun periaatteen toteutumisesta on herättänyt YK:n piirissä keskustelua esimerkiksi Etelä-Sudanista saatujen kielteisten kokemusten valossa. Valiokunta pitää tärkeänä, että siviilien suojelun periaatteen sisällyttäminen YK-operaatioiden mandaattiin otetaan nyt ja jatkossa riittävällä tavalla huomioon operaatioihin valmistautumisen yhteydessä.

Suomen aikaisempi osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan Libanonissa ja siitä saadut kokemukset

Suomi on osallistunut vuonna 1978 perustettuun UNIFIL-operaatioon (United Nations Interim Force in Lebanon) neljällä eri vuosikymmenellä ensin pataljoonalla vuosina 1982—2001 ja rakentajakompanialla vuosina 2006—2007. Kevästä 2012 Suomi on osallistunut operaatioon irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa, jonka johtovastuu siirtyi Suomelle marraskuussa 2013.

Pataljoonan johtovastuu jatkuu kuluvan vuoden marraskuun loppuun, minkä jälkeen osallistumista jatketaan supistettuna käytännössä noin 150 sotilaan vahvuudella vuoden 2018 loppuun asti. Viron ennakoidaan jatkavan osallistumistaan irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa suomalaisen jääkärikomppanian osana joukkueella. Jääkärikomppanian lisäksi suomalaiseen joukkoon tulisi kuulumaan tarvittavat esikunta- ja tukiosat.

UNIFIL on tällä hetkellä Suomen suurin yksittäinen kriisinhallintaosallistuminen. Osallistuminen UNIFIL-operaatioon on tarjonnut puolustusvoimille mahdollisuuden harjoittaa valmiita joukkokokoonpanoja ja johtoportaita vaativassa kansainvälisessä toimintaympäristössä. Osallistuminen on kehittänyt puolustusvoimien kykyä perustaa ja ylläpitää joukkoja pitkäaikaisissa operaatioissa. Saadusta kokemuksesta on ollut hyötyä myös taktiikan ja sotamateriaalin kehittämisessä. Reservistä rekrytoitavalle henkilöstölle UNIFIL on tarjonnut mahdollisuuden hankkia kokemusta kansainvälisistä tehtävistä ja parantanut reserviläisten valmiuksia osallistua muihin sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäviin.

Suomen osallistumisen laajentaminen ajalla 1.4.2017—31.8.2018

Ranska esitti marraskuussa 2015 Pariisissa tehtyjen terrori-iskujen jälkeen Euroopan unionin jäsenvaltioille avunpyynnön Lissabonin sopimuksen keskinäisen avunannon lausekkeen (SEU 42 (7) artikla) mukaisesti. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun keskinäisen avunannon lausekkeeseen on vedottu. Käytännössä Ranska pyysi kahdenvälistä apua, ja useimmissa jäsenvaltioissa toimenpiteet ovat konkretisoituneet vahvennettuna osallistumisena EU:n ja YK:n kriisinhallintaoperaatioihin sekä ISILin vastaiseen operaatioon Syyriassa ja Irakissa.

Käsitteltävänä olevassa selvityksessä viitataan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan marras-joulukuussa 2015 tekemiin linjauksiin koskien Suomen vastausta Ranskan avunpyyntöön ja tukea EU:n avunantolausekkeen toimeenpanolle

Valiokunnan lausunto UaVL 6/2016 vp

poliittisesti ja konkreettisin toimin. Ulkoasiainvaliokunnalla ei ole huomauttamista näiden linjauksen johdosta, mutta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että merkittävä osa Suomen tuesta Ranskalle on suurelta osin realisoitumassa vasta vuonna 2017. Tällä välin Ranskaa vastaan on jo ehditty tehdä uusia terroritekoja. Ulkoasiainvaliokunta kuitenkin katsoo puolustusvaliokunnan tavoin, että ranskalaiskomppanian korvaava jääkärikomppania on merkittävä konkreettinen osoitus Suomen tuesta Ranskalle EU:n keskinäisen avunannon toimeenpanossa.

Käsitteltävänä olevan selvityksen mukaan Suomen tarkoituksena on asettaa jääkärikomppania johto- ja tukiosineen UNIFIL-operaation komentajan ranskalaiseen reservipataljoonaan huhtikuun 2017 alusta lähtien. Pataljoonan osana komppania valmistautuisi ja osallistuisi mahdollisiin reservitehtäviin koko UNIFILin vastuualueella ottaen osaa partiointiin ja tiedustelutoimintaan yhteistoiminnassa Libanonin asevoimien kanssa.

Ulkoasiainvaliokunta arvioi asiantuntijakuulemisissa saamansa tiedon perusteella, että operaation turvallisuustilanne ja riskitaso on kohtalainen. Pitkä aikaisesta UNIFIL-osallistumisesta johtuen puolustusvoimilla on hyvä alueen tuntemus ja tältä osin valmiudet joukkojen riittävän oma-suojan ylläpitämiseksi. Valiokunta kuitenkin toteaa, että nopeat muutokset operaation turvallisuustilanteessa ovat mahdollisia, ja kiinnittää huomiota erityisesti itsemurhapommittajien ja tievarsipommien muodostamiin riskeihin.

Ulkoasiainvaliokunta pitää Suomen UNIFIL-osallistumisen laajentamista esitetyllä tavalla perusteltuna YK:n kriisinhallintaan osallistumisen näkökulmasta. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomella on jatkossakin kyky lähettää myös suurempia joukkokokonaisuuksia sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin ja ylläpitää niitä. Valiokunta kiinnittää samalla huomiota siihen, että Suomen osallistuminen YK:n rauhanturvaamistoimintaan näyttää supistuvan merkittävästi vuoden 2018 jälkeen, mikäli UNIFIL-operaatiosta irtaudutaan käsiteltävänä olevan selvityksen mukaisesti. Kehityssuunta näyttäisi olevan YK:n kriisinhallintaroolin merkityksen kasvun ja Suomen perinteisesti vahvan YK-kriisinhallintaosallistumisen kanssa ristiriidassa.

Edellä sanotusta johtuen ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota aiempaan kantaansa, jonka mukaan kriisinhallintaosallistumisen kehittämisen kannalta olisi tarpeen laatia esimerkiksi hallituskauten alussa kokonaisvaltainen kriisinhallinnan tavoitelinjaus toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi (UaVM 9/2010 vp, UaVM 1/2013 vp). Valiokunta toteaa, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon (VNS 6/2016 vp) on sisällytetty konfliktinhallinnan vaikuttavuutta koskeva osio, jossa linjataan, että Suomen pitää säännöllisesti arvioida osallistumisensa vaikuttavuutta ja ottaa huomioon kriisinhallinnan monimuotoistuminen. Selonteon kyseessä oleva osio on kuitenkin hyvin suppea, ja käytännössä kriisinhallinnan kokonaisvaltainen ohjaus tapahtuu edelleen puolivuositain laadittavien kriisinhallintakatsausten kautta, jolloin ohjausjänne jää pakostakin lyhyeksi. Käytännössä ollaan tilanteessa, jossa esimerkiksi ulkoasiainvaliokunta ei tiedä, aikooko Suomi osallistua EU:n taiteluosastojen toimintaan vuoden 2016 lopussa päättyvän valmiusvuoron jälkeen.

Osallistumisen laajentamisen kustannukset

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan kustannukset Suomen osallistumisen laajentamisesta UNIFIL-operaatioissa noin 160 sotilaan vahuisella jääkärikomppanialla johto- ja tuki-

Valiokunnan lausunto UaVL 6/2016 vp

osineen olisivat vuonna 2017 noin 15,0 milj. euroa ja vuonna 2018 noin 13,6 milj. euroa. Näin ollen osallistumisen laajentamisen aiheuttama lisärahoitustarve vuosina 2017—2018 on yhteensä noin 28,6 milj. euroa. Suomalaisten joukkojen kotiuttamisesta aiheutuvien operaation purku- ja materiaalihuoltoon liittyvien menojen arvioidaan olevan noin 4 milj. euroa vuosina 2019—2020. Suomen UNIFIL-osallistumisen kokonaiskustannusten arvioidaan olevan vuonna 2017 noin 34,5 milj. euroa ja vuonna 2018 noin 36,6 milj. euroa.

Johtopäätös

Edellä olevin huomioon ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä ja puoltaa Suomen osallistumisen laajentamista YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15.9.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Tiina Elovaara ps
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Annika Lapintie vas
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Stefan Wallin r
varajäsen Antti Kaikkonen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen