

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2011 vp

Valtioneuvoston selvitys Suomen osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 21 päivänä marraskuuta 2011 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla selvityksen Suomen osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa (UTP 16/2011 vp). Pyydetty lisäselvitys on toimitettu valiokunnalle 25.11.2011.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- puolustusministeri Stefan Wallin
- osastopäällikkö Teemu Tanner ja yksikön päällikkö Outi Holopainen, ulkoasiainministeriö

- yksikön johtaja Helena Partanen, neuvotteleva virkamies Pete Piirainen, erityisasiantuntija Sanna Laaksonen ja komentaja Juhani Karjomaa, puolustusministeriö
- everstiluutnantti Mikael Feldt, Puolustusvoimat
- majuri Juha Helle, Maanpuolustuskorkeakoulu
- Lähi-Idän ohjelman johtaja Heidi Huuhtanen, Crisis Management Initiative - CMI.

Lausunnot

Ulkoasiainvaliokunta on lähettänyt käsiteltävänä olevan selvityksen puolustusvaliokuntaan lausuntoa varten. Puolustusvaliokunta antoi lausunnon (PuVL 5/2011 vp), joka on otettu tämän lausunnon liitteeksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Suomen osallistuminen UNIFIL-operaatioon Libanonissa

Ulkoasiainvaliokunta on saanut 18. marraskuuta 2011 hallitukselta kriisinhallintalain mukaisen selvityksen Suomen osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon.

Hallituksen esityksen mukaan suomalainen kriisinhallintajoukko Libanonissa (SKJL) muo-

dostuisi jääkärikompaniasta, esikuntaupseereista ja tukiosista. Irlanti ilmoitti YK:lle tarjoavansa 440 sotilaan vahvuisen mekanisoidun jalkaväkipataljoonan UNIFIL-operaatioon, ja Irlannin pääjoukon täysi toimintavalmius saavutettiin heinäkuussa 2011. Tarkoituksena on, että Suomi osallistuu UNIFIL-operaatioon enintään 200 sotilaalla yhdessä Irlannin kanssa ja että joukko siirtyy Libanoniin keväällä 2012.

Kokonaiskustannuksiksi on arvioitu 20,9 miljoonaa euroa vuodelle 2012 (ulkoasiainministe-

riön momentti noin 8,9 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön momentti 12 miljoonaa euroa). Suomen osallistumisen ehdoista UNIFIL-operaatioon on tarkoitus sopia YK:n ja Suomen välillä tehtävällä yhteistyöpöytäkirjalla. Vastava yhteistyöpöytäkirja on tehty muun muassa Suomen edellisen UNIFIL-osallistumisen yhteydessä vuonna 2006 (SopS 88 ja 89/2006). Yhteistyöpöytäkirja tulee hallituksen esityksellä eduskunnan hyväksyttäväksi.

Hallitus ei ole tehnyt päätöstä osallistumisen kestosta, vaan operaation suunnitellaan jatkuvan toistaiseksi. Valiokunta pitää operaation toiminnan ja suunnitelmallisen kriisinhallintaan osallistumisen varmistamiseksi tarkoituksenmukaisena, että jo lähtökohtaisesti päätettäisiin, että Suomen osallistumista UNIFIL-operaatioon arvioidaan vuosittain. Vuosittainen kansallinen arvio on perusteltua myös siksi, että operaation mandaatin jatkosta päätetään YK:n turvallisuusneuvostossa vuosittain. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Irlanti arvioi osallistumistaan vuosittain ja korkealla poliittisella tasolla on julkisesti ilmoitettu korkeintaan neljän vuoden osallistumisesta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan, mikäli Irlanti päättää vetäytyä operaatiosta, Suomi harkitsee osallistumistaan uudelleen. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä perusteltuna. Valiokunta viittaa puolustusvaliokunnan lausuntoon (PuVL 5/2011 vp) ja katsoo, että Suomen osallistumisen kesto ja siitä irtautumista harkittaessa tulisi ottaa huomioon erityisesti Irlannin osallistumisen ja mahdollisen vetäytymisen vaikutus Suomen edellytksiin osallistua operaatioon.

Päätöksenteko ja asian käsittely eduskunnassa

Kriisinhallintalain (211/2006) mukaisen päätöksentekomenettelyn mukaan tasavallan presidentti päättää Suomen osallistumisesta ja osallistumisen lopettamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Suomen osallistumista YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa on käsitelty valmistelevasti tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan

(UTVA) yhteisissä kokouksissa 15. joulukuuta 2010 ja 29. elokuuta 2011. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle tiedotettiin asiasta kriisinhallintakatsauksen yhteydessä 7. syyskuuta 2011. Asiaa käsiteltiin uudelleen UTVAssa 18. marraskuuta 2011.

Ennen esityksen tekemistä valtioneuvosto kuulee eduskuntaa joko selvitys- tai selontekomenettelyn kautta riippuen operaation mandaatista, laajuudesta ja vaativuudesta. Ulkoasiainvaliokunta voi kriisinhallintalain ja perustuslain (97 §) nojalla tuoda sen päätettävissä olevan selvityksen keskusteltavaksi eduskunnan täysistuntoon.

UNIFIL-operaatio merkitsisi 180—200 sotilaan lähettämistä kriisinhallintatehtäviin noin 20,9 miljoonan euron vuosibudjetilla. Kyseessä on tämän eduskunnan ensimmäinen päätös merkittävästä kriisinhallintaoperaatiosta, ja ulkoasiainvaliokunta katsoi, että operaatiosta on asianmukaista keskustella täysistunnossa eduskunnan poliittisen harkintavallan korostamiseksi. Täysistuntokeskustelussa 30.11.2011 Suomen UNIFIL-osallistumiselle annettiin laaja tuki. Keskustelu selvensi operaation luonnetta ja tavoitteita sekä siihen liittyviä riskejä myös kansalaisille.

Suomen kriisinhallintapolitiikasta

Ulkoasiainvaliokunta on korostanut johdonmukaisesti, että Suomen turvallisuuspoliittisen linjan mukaista on vastuun kantaminen kansainvälisestä turvallisuudesta ja vakaudesta. Uhkien torjumisessa vaaditaan yhä vahvempaa solidarisuutta ja sitoutumista monenväliseen kansainväliseen yhteistyöhön.

Valiokunta korostaa, että Suomen kokonaisvaltainen lähestymistapa — kriisien ehkäisy ja hallinta kehitys-, siviili- ja sotilaallisin keinoin — on kestävä ja perusteltu toimintatapa. Suomi osallistuu tällä hetkellä yhteensä noin 250 henkilöllä sotilaalliseen kriisinhallintaan. Valiokunta huomauttaa, että tämän hetkinen sotilaallinen osallistumistasomme ei vastaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan periaatetta eikä poliittista tahtotilaa. Osallistuminen UNIFIL-operaatioon

nostaisi Suomen kokonaisosallistumisen tasoa ja vahvistaisi Suomen tukea YK:n kriisinhallinta-toiminnalle.

Pysyvän rauhan aikaansaaminen Libanonin ja Israelin välille on osa laajempaa Lähi-idän rauhankorjausta. Valiokunta pitää Suomen osallistumista UNIFIL-operaatioon perusteltuna alueen strategisen ja taloudellisen merkittävyyden vuoksi. Vakauden tukeminen Lähi-idässä on erityisen ajankohtaista nyt, kun arabikevään myötä alueella on mahdollisuus lujittaa demokratiaa ja avointa kansalaisyhteiskuntaa.

Kyseessä olisi kolmas kerta, kun Suomi osallistuisi UNIFIL-operaatioon. UNIFILissa on palvellut yhteensä yli 11 000 suomalaissotilasta. Suomella on kokemusta, jota voimme hyödyntää operaation onnistumiseksi. Yhteistyötä tehtäisiin 36 maan monikansallisessa 12 300 rauhanturvaajan operaatiossa yhdessä Irlannin kanssa. Operaatio vahvistaa osaltaan puolustusvoimien kansainvälistä kokemusta.

Operaation tehtävät

UNIFIL perustettiin vuonna 1978, ja sen mandaattia on muutettu vuosina 1982, 2000 ja 2006. Vuoden 2006 sodan jälkeen YK:n turvallisuusneuvosto (1701 (2006)) vahvisti operaatiota kasvattamalla joukkojen määrää (enintään 15 000) ja laajentamalla operaation mandaattia.

Nykyisen mandaatin mukaan UNIFIL tukee Libanonin hallitusta ja asevoimia, joilla on päävastuu kaikkien päätöslauselman 1701 mukaisen tehtävien toteuttamisesta. UNIFIL valvoo yhdessä Libanonin ja Israelin asevoimien kanssa maiden välistä (121 kilometrin pituista) rajalinjaa, niin kutsuttua sinistä linjaa (Blue Line).

Operaation tehtävänä on edellä mainitun päätöslauselman mukaan valvoa vihollisuuksien lopettamista, tukea Libanonin armeijan sijoittamista Etelä-Libanonin alueelle, koordinoita toimet Libanonin hallituksen ja Israelin kanssa, auttaa varmistamaan humanitaarisen avun perille vieminen ja pakolaisten paluu, avustaa Libanonin armeijaa siinä, että sinisen linjan ja Litanijojoen välisellä alueella ei olisi muita aseistettuja ryhmittymiä tai aseita kuin Libanonin ase-

voimat ja UNIFIL. Lisäksi UNIFILin tehtävä on avustaa Libanonin hallitusta rajojen valvonnassa sen estämiseksi, että maahan ei tulisi aseita ilman hallituksen lupaa.

Valiokunta toteaa, että YK:n turvallisuusneuvosto päättää operaation mandaatin jatkamisesta vuosittain ja se voi tehdä mandaattiin tilanteen vaatimia muutoksia. Tämänhetkinen mandaatti on voimassa 31.8.2012 saakka.

Turvallisuustilanne ja operaatioalueen riskianalyysi

Ulkoasiainvaliokunta katsoi, että hallituksen selvitys riskianalyysin ja voimankäyttövaltuuksien osalta ei ollut riittävä, ja pyysi lisäselvitystä tältä osin. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä aikaisempiin kantoihinsa riskianalyysin ja riittävän valmistelun tärkeydestä (UaVM 3/2009 vp, UaVM 11/2007 vp). Puolustusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota asian puutteelliseen valmisteluun tältä osin. Ulkoasiainvaliokunta kuuli asiantuntijoita riskianalyysin syventämiseksi.

Hallituksen selvitysten mukaan poliittinen tilanne Libanonissa on jännittynyt ja poliittiset ja uskonnolliset jakolinjat Libanonin sisäpolitiikassa ovat syventyneet. Sisäistä tilannetta kiristävät entisen pääministeri Haririn murha ja sitä selvittävä erityistuomioistuin sekä Syyrian levottomuudet. Libanonissa on noin 400 000 palestiinalaispakolaista, ja leirien ulkopuolella toimivilla palestiinalaisilla aseellisilla ryhmittymillä on vakautta horjuttava vaikutus.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan keskeinen uusi riskitekijä on Syyrian tilanteen kehittyminen. Syyrian syvenevä kriisi, jota muun muassa YK:n erityisraportoiija on luonnehtinut sisällissodaksi, vaikuttaa koko alueen vakautteen. Tilanne on vaikuttanut Libanoniin muun muassa maan talouskasvun hidastumisena, pakolaisten ja laittoman asekaupan lisääntymisenä. Aseiden määrä alueella on lisääntynyt. Syyria ja Iran ovat aseistaneet Hizbollahia. Eräiden arvioiden mukaan Syyrian eri osapuolet ovat saaneet tukea myös Libanonista. Syyrian tilanne ja Hizbollahin kannattajien toiminta kiristävät Libanonin ja Israelin välisiä jännitteitä. Tilanne

Libanonin ja Israelin välisellä rajalla on jännittynyt, vaikka suorilta aseellisilta yhteenotoilta on vältytty. Eskalaation vaara on suuri.

Valiokunta korostaa, että koko Lähi-idän alueen kehitys on kiinteässä yhteydessä Libanonin tilanteeseen ja UNIFIL-operaation onnistumiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii aktiivisesti EU:ssa Lähi-idän rauhanprosessin edistämiseksi, alueen valtioiden vakauden tukemiseksi ja demokratian vahvistamiseksi.

Hallituksen selvityksen mukaan Libanonin tilanne on vuoden 2006 sodan jälkeen ollut melko vakaa muun muassa UNIFILin myötävaikutuksesta. UNIFILin ja Libanonin asevoimien välisen strategisen dialogin käyttöönotto on lisännyt yhteistyötä. Luottamusta pyritään lisäämään Libanonin ja Israelin asevoimien säännöllisillä keskusteluilla kiistanalaisten kysymysten ratkaisemiseksi. Israel ja Libanon ovat pääasiallisesti pitäytyneet rajalinjan kunnioittamisessa, mutta rajalinjan kiistanalaisten kohtien merkitseminen on ajautunut umpikujaan. Osapuolet eivät ole päässeet pysyvään tulitaukoon ja kestävään rauhanomaiseen ratkaisuun.

Kuluvan vuoden aikana UNIFIL on joutunut yksittäisten pommi-iskujen kohteeksi. Pienemät välikohtaukset ovat tavanomaisia. YK:n turvallisuusneuvostolle heinäkuun lopussa 2011 pidetyssä tilannekatsauksessa UNIFILin komentaja totesi, että viimeaikaisista tapahtumista huolimatta viimeiset viisi vuotta ovat olleet Etelä-Libanonille rauhallisimpia aikoja vuosikymmeneen.

Valiokunta yhtyy asiantuntijoiden arvioon, että merkittävä riski operaation kannalta olisi jonkin osapuolen irtaantuminen vuonna 2006 hyväksytyyn turvallisuusneuvoston päätöslauselman sisältämästä poliittisesta ratkaisusta. Saadun selvityksen mukaan sekä Libanonin hallituksella että Israelilla on kuitenkin toistaiseksi intressi vakauden säilyttämiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi osaltaan kahdenvälisissä suhteissaan korostaa kaikille osapuolille poliittisen sitoumuksen velvoittavuutta ja UNIFIL-joukkojen turvallisuuden kunnioittamista.

Suomen joukkojen toiminta-alue on haastava, koska se ulottuu aikaisemmasta osallistumisesta poiketen Libanonin ja Israelin raja-alueelle, siniselle linjalle (Blue Line). Operaation kannalta välittömiä yksittäisiä vaaratekijöitä ovat tulitaukorikkomukset sekä maastossa olevat miinat ja räjähtämättömät ammuksat. Tilanne Suomen joukkojen suunnitellulla vastuualueella on tällä hetkellä vakaa, mutta se voi muuttua hetkessä. Valiokunta korostaa, että rauhanturvaajien ja tukikohtien varustaminen on tehtävä siten, että ne kykenevät toimimaan riskialttiissa ympäristössä tarvittaessa eristettyinä pidemmän ajanjakson.

Saadun selvityksen perusteella valiokunta painottaa, että konfliktin luonteen ja alueen epävakaa tilanteen vuoksi operaation toteuttaminen on vaativaa ja siihen liittyy useita riskitekijöitä. Valiokunta katsoo, että rauhanturvaajien koulutuksessa ja varustelussa korkean riskin asettamat vaatimukset on otettava täysimääräisesti huomioon. Puolustusvaliokunta on kiinnittänyt aiheellisesti huomiota kriisinhallintaan osallistuvien henkilöiden asemaan. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että kriisinhallintaan osallistuvien henkilöiden vakuutus- ja oikeusturva sekä terveydenhuollon kattavuus on saatettava viivytyksettä asianmukaiselle tasolle.

Operaation voimankäyttövaltuudet

Hallituksen selvityksen ja valiokunnan saaman lisäselvityksen (25.11.2011) mukaan UNIFIL-operaation voimankäyttöä koskevat periaatteet eivät poikkea Suomen vuoden 2006 UNIFIL-operaation voimankäyttövaltuuksista. Voimankäytösäännöt perustuvat YK:n mallivoimankäytösäännöille ja vastaavat sisällöllisesti EU- ja Nato-operaatioiden voimankäytösääntöjä.

Päätöslauselmassa 1701 (2006) ei mainita yksittäistä YK:n peruskirjan lukua operaation toiminnan oikeutuksen pohjana. Päätöslauselmassa todetaan Libanonin tilanteen muodostavan peruskirjan mukaisen uhkan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle ja valtuutetaan UNIFIL-ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin tehtäviensä toteuttamiseksi operaatioalueellaan.

Saadun selvityksen mukaan operaation toimintaedellytykset ovat kuitenkin käytännössä rajatut, erityisesti jos tilanne kiristyy.

Operaation voimankäyttösääntöjen mukaan kuolettavan voiman käyttö on mahdollista itsepuolustuksen lisäksi sen varmistamiseksi, että UNIFILin operaatioaluetta ei käytetä vihamielisiin tarkoituksiin; jos UNIFILia estetään suorittamasta päätöslauselman mukaisia tehtäviään; YK:n ja humanitaaristen järjestöjen työntekijöiden turvallisuuden ja esteettömän liikkumisen varmistamiseksi; tai siviilien suojelemiseksi välittömältä fyysiseltä väkivallalta tai sen uhkalta, mikä ei poista Libanonin hallituksen vastuuta tässä tehtävässä. UNIFILin komentaja valvoo suoraan voimankäyttöoikeuksia näissä tilanteissa.

Sotilaallisen voiman käyttöä pyritään aina välttämään. Voimankäyttöön kuuluu sodan oikeussääntöjen mukaiset lievimmän tehokkaan voiman käyttäminen, sotilaallisen välttämättömyyden periaate sekä voimankäytön suhteuttaminen kulloinkin kohdattavaan uhkaan.

Valiokunta toteaa, että oikein mitoitettut voimankäyttövaltuudet ja selkeät johtamisrakenteet ovat operaation kannalta keskeisiä. Puolustusvaliokunnan lausunnon mukaan UNIFIL-operaation tehtävät sekä suomalaisen joukon kokoonpano huomioon ottaen kyseessä ei ole ainaakaan tässä vaiheessa osallistuminen sotilaallisesti erityisen vaativaan kriisinhallintatehtävään. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan lausuntoon, että voimankäyttövaltuuksia voidaan pitää riittävinä operaation tehtävien toteuttamisen ja joukkojen omasuojan kannalta.

Johtopäätös

Edellä olevin huomioon ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä ja puoltaa Suomen osallistumista UNIFIL-operaatioon Libanonissa.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Timo Soini /ps	Annika Lapintie /vas (osittain)
vpj.	Pertti Salolainen /kok	Maria Lohela /ps
jäs.	Pekka Haavisto /vihr	Petteri Orpo /kok (osittain)
	Ilkka Kanerva /kok	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Aila Paloniemi /kesk
	Katri Komi /kesk	Ben Zyskowicz /kok
	Johannes Koskinen /sd (osittain)	vjäs. Seppo Kääriäinen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.