

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2014 vp

### Valtioneuvoston selvitys (UTP) Suomen johto- valtioroolin jatkamisesta YK:n UNIFIL-ope- raatiossa Libanonissa

*Valtioneuvostolle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 11 päivänä marraskuuta 2014 saanut valtioneuvostolta kriisinhallintalain (211/2006) 3 §:n 1 momentin nojalla selvityksen Suomen johtovaltioroolin jatkamisesta YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa (UTP 3/2013 vp, jatkokirjelmä 1. UM 29.10.2014).

##### *Lausunnot*

Ulkoasiainvaliokunnan pyynnöstä puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PuVL 10/2014 vp), joka on otettu tämän lausunnon liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja, osastopäällikkö Kirsti Kauppi, yksikön päällikkö Mikko Kinnunen ja lähetystöneuvos Jonna Laurmaa, ulkoasiainministeriö
- puolustusministeri Carl Haglund, ylijohdaja Esa Pulkkinen, vanhempi osastoesiupseeri Hannu Teittinen, erityisasiantuntija Erkki Aalto ja erityisasiantuntija Sanna Laaksonen, puolustusministeriö
- professori Hannu Juusola, Helsingin yliopisto.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### **1 Johdanto**

Suomi otti vuosi sitten johtovaltiovastuun suomalais-irlantilaisessa pataljoonassa UNIFIL-operaatiossa (United Nations Interim Force in Lebanon). YK on pyytänyt Suomea jatkamaan operaatiossa myös toukokuun 2015 jälkeen. Tavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasivat lokakuussa 2014, että Suomi valmistautuu

jatkamaan osallistumistaan YK:n UNIFIL-operaatiossa vuodella (1.6.2015—31.5.2016). Saadun selvityksen mukaan myös Irlanti on jatkamassa osallistumistaan operaatiossa.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että turvallisuuspoliittisista syistä Suomen on perusteltua olla mukana EU:n eteläisen naapuruston vakauden vahvistamisessa. Tämä edellyttää aktiivista ja kokonaisvaltaista toimintaa mm. Lähi-idän rauhanprosessin edistämiseksi ja alueen maiden vakauden vahvistamiseksi. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Suomen osallistuminen UNIFIL-

operaatioon on tärkeä osa tätä toimintaa. YK:n kriisinhallinnan kehittämiseksi länsimaiden osallistuminen operaatioihin on yhä tärkeämpää konfliktien luonteen muuttuessa ja operaatioiden vaativuuden lisääntyessä.

Valiokunta on maaliskuussa 2013 antamassaan lausunnossa käsitellyt laajasti Suomen johdotovaltioroolia UNIFIL-operaatioissa ja kriisinhallintaan osallistumista yleisemminkin (UaVL 3/2013 vp). UNIFIL-operaation tavoitteisiin tai mandaattiin ei ole tulossa muutoksia, joten osallistumisen jatkoon liittyen valiokunta keskittyy lausunnossaan alueen ja operaation turvallisuustilanteen kehitykseen.

## 2 Turvallisuustilanne

### *Alueen turvallisuustilanteen muutos*

Syyrian kriisin jatkuminen neljättä vuotta, Irakin sisällissodan puhkeaminen ja erityisesti islamilaisen ääri liikkeen (ISIS/ISIL/IS/Da'ish) vahvistuminen sekä alueen valtioiden geopoliittisten tavoitteiden korostuminen lisäävät huomattavasti Lähi-idän epävakautta. Tämä luo pohjaa myös terrorismille. Epävakauden lisääntyminen tuo UNIFIL-operaation toimintaan uusia riskitekijöitä.

Keskeinen konkreettinen muutos Syyrian kriisialueella on pakolaisten suuri määrä (yhteensä noin 11 miljoonaa on joutunut jättämään kotinsa). Syyriasta on lähtenyt yli 3 miljoonaa pakolaista — suurin osa naapurimaihin. Pakolaisista noin 50 000 on pyytänyt turvapaikkaa Euroopan maista vuonna 2013. Erityisesti Jordaniassa ja Libanonissa muualta tulleiden pakolaisten määrä on nyt ylittämässä näiden maiden kantokyvyn. Tämä vaikeuttaa maiden taloustilannetta ja vakautta ja ilmenee pakolaisvirtojen lisääntymisenä Eurooppaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi jatkaa humanitaarista apuaan alueelle, mukaan lukien Libanoniin.

Saadun selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että EU:n eteläisen naapuruston maiden tilanteen epävakauden kasvu sekä ulkomaisten taistelijoiden paluu kriisialueelta heikentää myös Euroopan turvallisuutta. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU arvioi alueen tilanteen kehitys-

tä ja merkitystä kokonaisvaltaisesti ja terävöittää toimintaansa sen mukaisesti. Syyrian kriisin ratkaisussa ja ISISin toiminnan estämisessä ratkaisevaa on kuitenkin alueen valtioiden toiminta, rahoituksen ja aseistuksen lopettaminen äärijärjestöille ja kansainvälinen yhteistyö poliittisen ratkaisun tukemiseksi.

### *Libanonin tilanteen epävakaas*

Saadun selvityksen mukaan Libanonin vakaus ja turvallisuustilanne on heikentynyt entisestään Syyrian kriisin johdosta. Pakolaisvirta on muuttanut merkittävästi Libanonin väestöpohjaa ja poliittista tasapainoa. Pakolaisten määrä on kasvattanut väestön määrää 25%:lla viimeisen kolmen vuoden aikana. Väestöstä on nyt joka viides Syyrian pakolainen, kun valiokunnan aiemmassa lausunnossa (UaVL 3/2013 vp) oli vielä ”vain” joka kymmenes. Suurin osa pakolaisista on humanitaarisen avun varassa. Libanonin opetus- ja terveystalvet eivät arvioiden mukaan kykene näin suuren ihmismäärän hoitamiseen. Avunantajat ovat toistaiseksi luvanneet vain alle 20 prosenttia YK:n tavoitteeksi asettamasta määrärahasta.

Vastakkainasettelu sunnien ja iia-muslimien välillä on kärjistynyt. Maan herkkä poliittinen tilanne on pakolaisten myötä ajautunut aikaisempaan vaikeampaan tilanteeseen, mikä ilmenee lisääntyvinä väkivaltaisuuksina. Syyrian kriisi jakaa kansaa eri leireihin. Iranin tukema Hizbollah-järjestö, joka tukee Assadin hallintoa, on erittäin aktiivinen Libanonissa. Toisaalta osa libanonilaisista tukee Syyrian oppositiota. Arvioiden mukaan äärisunnilaisten al-Qaidan ja ISISin liikkeiden ja toisaalta iialaisen Hizbollahin, jonka aseellisen siiven EU on määritellyt terroristijärjestöksi, väliset yhteenotot myös Libanonissa ovat laajenemassa. Hizbollah on kuitenkin edelleen keskeinen tekijä myös kansallisessa politiikassa.

Toistaiseksi Libanon on kyennyt estämään sisällissodan. Vaara kriisin leviämisestä Libanoniin on kuitenkin todellinen maan taloudellisen ahdingon, poliittisten instituutioiden heikkouden ja turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn puutteellisuuden vuoksi. Kansainvälisen tuen li-

sääminen, ml. pakolaispolitiikka, kehitysapu, terrorismin torjunta ja kriisinhallinta, on välttämätöntä, jotta kriisin eskaloituminen voidaan ehkäistä.

#### *UNIFIL-operaation toiminta-alueen turvallisuus ja riskitekijät*

Käsittelyssä olevan selvityksen mukaan UNIFILin toimialue (Litani-joen eteläpuolinen alue) on säilynyt pääosin vakaana. Asiantuntijakuulemisten perusteella valiokunta katsoo, että operaation jatkoon sisältyy useita uusia riskitekijöitä. Taisteluja käydään Libanonin pohjois- ja koillisosissa ja taistelijoita tulee maahan Syyrian rajan yli vaikeasti valvottavalla vuoristoalueella. Saadun selvityksen mukaan ääriliikkeet jatkavat terrori-iskujen suunnittelemista eri puolilla Libanonia.

Libanonin asevoimat ovat keskittäneet joukkojaan Syyrian vastaiselle rajalle ja Bekaan laaksoon. Tämä merkitsee, että UNIFIL:n vastuualueella Libanonin asevoimien läsnäolo on vähentynyt ja operaation riskien voidaan arvioida lisääntyvän. Turvallisuustilanteeseen vaikuttaa myös palestiinalaispakolaisleirien lisääntyneet levottomuudet ja se, että osa ryhmistä ei kunnioita YK:n koskemattomuutta.

### **3 UNIFIL-operaation tavoitteet ja voimankäyttövaltuudet**

UNIFIL-operaatio perustettiin 1978, ja sen mandaattia on muutettu useaan otteeseen. Nykyinen mandaatti on voimassa 31.8.2015 saakka. Turvallisuusneuvosto voi tehdä mandaattiin muutoksia tilanteen niin vaatiessa. Operaatiossa on noin 10 000 sotilasta 38 maasta. UNIFILin tehtävänä on valvoa vihollisuuksien lopettamista, tukea Libanonin armeijan sijoittumista Etelä-Libanonin alueella, koordinoita toimet Libanonin hallituksen ja Israelin kanssa, auttaa varmistamaan humanitaarisen avun perille vieminen ja siviilien suojeleminen, avustaa Libanonin armeijaa ns. sinisen linjan kunnioittamisen varmistamisessa ja avustaa Libanonin hallitusta eteläisen rajan valvonnassa sen estämiseksi, että maahan tulisi aseita ilman hallituksen lupaa.

Saadun selvityksen mukaan UNIFIL-operaatioilla pyritään suojaamaan Libanonia nyt myös Syyrian sodan vaikutuksilta. Valiokunta yhtyy arviointiin, että operaation vakauttava rooli on korostunut epävakauden lisääntyessä.

YK:n turvallisuusneuvosto (päättölauselma 2172 (2014) korostaa UNIFILin roolia Libanonin armeijan vahvistamisessa. Tämä on valiokunnan mielestä keskeinen tavoite kestävien vaikutusten varmistamiseksi niin, että turvallisuusvastuu voidaan tulevaisuudessa siirtää kokonaisuudessaan libanonilaisille. Tässä suhteessa puolustusvaliokunnan huomio (PuVL 10/2014 vp), että Libanonin armeija osallistuu vain noin 10 prosenttiin operaation partioitehtävistä, on huolestuttava.

Selvityksen mukaan UNIFILin voimankäyttö sääntöjä voidaan pitää riittävinä operaatioiden nykyisten tehtävien toteuttamiseen ja joukkojen omasuojan kannalta. Valiokunta korostaa, että Libanonin turvallisuustilanteen epävakauden vuoksi operaation turvallisuuteen, ml. evakuoitavalmius on kiinnitettävä erityistä huomiota. Ulkoasiainvaliokunta korostaa rauhanturvaajien koulutuksen — jossa kielitaitoon tulee kiinnittää enemmän huomiota — ja varustuksen merkitystä riskien lisääntyessä operaatiossa.

Ottaen huomioon tilanteen epävakauden ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että se saa ajanmukaista tietoa alueen ja Libanonin turvallisuustilanteen kehityksestä.

### **4 Suomen osallistuminen kriisinhallintaan; UNIFIL-operaatio**

Suomen osallistuminen kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin on taloudellisen tilanteen vuoksi laskenut merkittävästi viime vuosina, eikä se enää vastaa turvallisuuspoliittisen selonteon eikä valiokunnan peräänkuuluttamaa johdonmukaista kriisinhallintapolitiikkaa. Tällä hetkellä operaatioihin osallistuu noin 550 sotilasta. Suomi osallistuu kriisinhallintaoperaatioihin EU:n eteläisessä naapurustossa niin Lähi-idässä kuin Afrikassakin. YK:n UNIFIL-operaatio on näistä määrällisesti suurin (350 sotilasta). Puolustusvaliokunta on lausunnossaan kiinnittä-

nyt aiheellisesti huomiota myös laajemmin henkilöstön asemaan ja kiirehtinyt kriisinhallintaveteraani-ohjelman toimeenpanoa.

*Ulkoasiainvaliokunta on aiemmin peräänkuuluttanut pidemmän aikavälin kriisinhallintastrategiaa (UaVM 1/2013 vp)<sup>1</sup> ja pitää sitä kriisinhallinnan voimavarojen supistuessa entistäkin ajankohdittaisempana.*

*Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että valiokunnalle annettavissa hallituksen kriisinhallintakatsauksissa arvioidaan kriisinhallintaosallistumisen vaikuttavuutta myös operaatioiden osallistumisen keskittämisen (vain joihinkin operaatioihin) ja toisaalta hajauttamisen (useisiin operaatioihin) näkökulmasta.*

Puolustusvaliokunta on lausunnossaan aiheellisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että UNIFIL-operaatioon osallistumisen hyötyjä Suomen puolustuskyvylle on perusteltu varsin eri tavoin. Hyötyinä on nähty mm. mahdollisuus nykyaikaisen johtamisjärjestelmän testaamiseen ja kehittämiseen ja reserviläisten ja kantahenkilökunnan kokemuksen ja koulutuksen lisääminen. Puolustusvaliokunnan tavoin ulkoasiainvaliokunta pitää näitä arvioita perusteltuina. Puolustusvaliokunta huomauttaa, että tehdyt infrastruktuuri-investoinnit eivät sen sijaan sellaisenaan olisi kestävä peruste pidentää operaatio-osallistumisen kestoja. Puolustusvaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota riittävien voima-

<sup>1</sup> Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että sen edellyttämä (UaVM 9/2010 vp) hallitusohjelmaan perustuva kokonaisvaltainen kriisinhallinnan tavoitelinjauksen hallituskauden alussa ei ole toteutunut tällä hallituskaudella. Valiokunta pitää tätä suunnitelmallisuuden ja resurssien käytön kannalta epätoivottavana tilanteena. Valiokunta pitää esitystä edelleen tärkeänä ja esittää, että linjauksen laadittaisiin seuraavalla hallituskaudella. Linjaukseen tulisi sisällyttää tiedot suunnitelluista operaatioista ja käynnissä olevien siviili- ja sotilasoperaatioiden jatkosuunnitelmista, osallistumisesta EU:n taisteluosastoihin sekä osallistumisesta Naton NRF:ää (NATO Response Force) täydentävään toimintaan.

varojen osoittamiseksi reserviläiskoulutukseen myös Suomessa.

## **5 UNIFIL-operaatioon osallistumisen kustannukset**

Osallistumisen kustannusten laskentaperusteena on käytetty nykyistä, enintään 350 sotilasmäärää. Suomen osallistumisen jatkaminen johdotovaltiona 1.6.2015—31.5.2016 välisen ajan tarkoittaisi kustannuksia vuodelle 2015 yhteensä 41,9 miljoonaa euroa (ulkoasiainministeriön pääluokasta 29,4 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokasta 12,5 miljoonaa euroa) ja vuonna 2016 21,8 miljoonaa euroa (ulkoasiainministeriön pääluokasta 12,5 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokasta 9,3 miljoonaa euroa).

Selvityksen mukaan tämä merkitsee uusia, kehykset ylittäviä kustannuksia ulkoasiainministeriön pääluokkaan yhteensä 18,1 miljoonaa euroa (15,9 miljoonaa euroa vuonna 2015 ja 2,2 miljoonaa euroa vuonna 2016). Puolustusministeriön osalta kustannukset yhteensä 15,5 miljoonaa euroa (6,2 miljoonaa euroa vuonna 2015 ja 9,3 miljoonaa euroa vuonna 2016) on selvityksen mukaan mahdollista kattaa vuosien 2014 ja 2015 varallaolomäärärahaa.

Lisäkustannukset on sisällytetty vuoden 2015 talousarvion täydennysehdotukseen kehyksen ylittävänä esityksenä. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että eduskunnan kanta talousarviosta saadaan vasta vähän ennen joulua. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota varallaolomäärärahoihin (UaVL 5/2014 vp ja UaVL 4/2014 vp) ja toistaa kantansa, ettei hyvän hallinnon eikä operaatioiden valmistelun ja suunnitelmallisuuden kannalta ole perusteltua, että ns. varallaolomäärärahoja ei käytännössä ole lainkaan käytettävissä, vaan kriisinhallinta on lähtökohtaisesti alibudjetoitu.

## **6 Kokonaisvaltaisen lähestymistavan toimeenpano**

Ulkoasiainvaliokunta on edellyttänyt, että kriisinhallintaa koskevat selvitykset tai selonteot sisältävät kokonaisvaltaisen katsauksen Suomen

toiminnasta — ml. poliittinen, kehitysyhteistyö, rauhanvälitys ja kriisinhallinta — kulloisenkin operaation, maan tai alueen suhteen. Taustalla on valiokunnan näkemys, että kriisinhallinta on osa ulko- ja turvallisuuspolitiikan laajempaa keinovalikoimaa. Käsittelyssä oleva selvitys kattaa hyvin Suomen kriisinhallinnan osallistumista koskevat seikat. Kehityspolitiikan ja muun toiminnan osalta selvitys on kuitenkin hyvin pintapuolinen lähinnä määrärahoihin keskittyvänä. Selvityksen perusteella voikin päätyä kysymykseen, puuttuuko Lähi-idän politiikastamme kokonaisvaltaista näkemystä ja tavoitteenasettelua. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomen Lähi-idän politiikan tavoitteenasettelua ja kokonaisvaltaisuutta selkiytetään.

**Johtopäätös:**

*Ulkoasiainvaliokunta pitää tarpeellisena ja perusteltuna esitettyä Suomen jatko-osallistumista (1.6.2015—31.5.2016) YK:n UNIFIL-operaatioon.*

*Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että valiokunnalle annettavissa hallituksen kriisinhallintakatsauksissa arvioidaan kriisinhallintaosallistumisen vaikuttavuutta myös operaatioihin osallistumisen keskitämisen (vain joihinkin) ja toisaalta hajuuttamisen (useisiin operaatioihin) näkökulmasta.*

**Lausunto**

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

*että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Soini /ps  
vpj. Pertti Salolainen /kok  
jäsen. Jörn Donner /r  
Timo Heinonen /kok  
Ilkka Kanerva /kok  
Ilkka Kantola /sd  
Saara Karhu /sd  
Katri Komi /kesk

Johannes Koskinen /sd  
Annika Lapintie /vas  
Maria Lohela /ps  
Tom Packalén /ps  
Aila Paloniemi /kesk  
Juha Sipilä /kesk  
Ben Zyskowicz /kok  
vjäs. Seppo Kääriäinen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.