

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2012 vp

Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, mukaan lukien osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä joulukuuta 2011 lähettäessään valtioneuvoston selonteon Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, mukaan lukien osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan (VNS 2/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- suurlähettiläs Pauli Järvenpää, osastopäällikkö Elina Kalkku, apulaisosastopäällikkö Anu Laamanen ja yksikön päällikkö Outi Holopainen, ulkoasiainministeriö
- hallitusneuvos Jari Kajavirta ja yksikön johtaja Helena Partanen, puolustusministeriö
- pääesikunnan suunnittelupäällikkö, lippueamiraali Kari Takanen ja everstiluutnantti Matti Lampinen, Pääesikunta
- eversti Petri Hulkko, Maavoimien Esikunta
- eversti Juha Pyykönen, Porin Prikaati
- Reko Ravela.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio selonteosta

Bonnin konferenssissa joulukuussa 2001 päätettiin kansainvälisen yhteisön tuesta Afganistanin väliaikaishallinnolle ja maan jälleenrakentamiselle. YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi 20.12.2001 päätöslauselman, joka sisälsi päätöksen Afganistaniin lähetettävän monikansallisen turvallisuusjoukon (ISAF) mandaatista. Operaatio perustettiin vuoden 2002 alussa ja

Suomi teki päätöksen osallistua operaatioon tammikuussa 2002.

Suomen osallistumista Afganistanin vakauttamiseen ja jälleenrakennukseen sekä sotilaalliseen kriisinhallintaan on käsitelty eduskunnassa ensimmäisen osallistumispäätöksen jälkeen säännöllisesti valtioneuvoston selonteiden, selvitysten ja Afganistan-toimintaohjelman pohjalta (VNS 1/2010 vp, VNS 8/2008 vp, VNS 2/2007 vp, UTP 19/2007 vp). Puolustusvaliokunta on antanut Afganistanin sotilaallista kriisinhallintaa koskevista valtioneuvoston selon-

teoista lausuntoja ulkoasiainvaliokunnalle (PuVL 1/2010 vp, PuVL 1/2009 vp, PuVL 5/2007 vp).

Käsiteltävänä olevan selonteon tarkoituksena on antaa eduskunnalle tietoja Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille sekä kuulla eduskuntaa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla suomalaisen kriisinhallintajoukon vahvuuden supistamista koskevan päätöksenteon osana. Puolustusvaliokunta toteaa yleisarvionaan, että selonteko on selkeä ja kokonaisvaltainen. Afganistanin kokonaistilanne on edelleen hauras, ja maa tarvitsee vielä vuosien ajan kansainvälisen yhteisön tukea. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon, jonka mukaan sotilaallisen osallistumisen tasoa on mahdollista laskea asteittain samalla lisäten panostusta Afganistanin yhteiskunnan kehittämiseen kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan keinoin.

Afganistanin tilanteesta

Afganistanin turvallisuustilanne on valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan edelleen vaikea, vaikka myönteistä kehitystä onkin tapahtunut. Turvallisuusjoukkojen määrä on ylittänyt 300 000 koulutusjärjestelmän tuottaessa säännöllisesti uusia sotilaita ja poliiseja turvallisuusjoukkojen palvelukseen. Turvallisuusjoukkojen kyky johtaa ja toteuttaa operaatioita on vahvistunut, ja vuoteen 2014 mennessä kansainvälisten joukkojen arvioidaan voivan siirtyä koulutus- ja tukitehtäviin. Sotilaallisen tuen tarve säilyy kuitenkin myös vuoden 2014 jälkeen.

Turvallisuusjoukkojen koko muodostaa vakavan haasteen Afganistanin hallitukselle, sillä maan julkinen talous ei kykene yksin kantamaan vastuuta turvallisuusjoukkojen aiheuttamista menoista. Turvallisuusjoukkojen rahoittamiseen liittyviin kysymyksiin joudutaan kiinnittämään enenevästi huomiota vastuunsiirron etenevän myötä ja vuoden 2014 jälkeen. On todennäköistä, että turvallisuusjoukkojen ulkopuolista rahoittamista on jatkettava ainakin 2010-luvun loppuun, mahdollisesti pitempäänkin. Kysymys noussee näkyvästi esiin jo Naton Chicagon

huippukokouksessa toukokuussa 2012, jossa Afganistanin tilannetta käsitellään muutenkin laajasti.

Asteittainen vastuunsiirto turvallisuudesta Afganistanin omille turvallisuusjoukoille on käynnistynyt ja tulokset ensimmäisestä ja meillä olevasta toisesta vaiheesta ovat olleet tähän mennessä suhteellisen myönteisiä. Transitionsuunnitelma on laadittu Afganistanin ja kansainvälisen yhteisön yhteistyönä, ja tavoitteena on sen loppuunsaattaminen vuonna 2014. Turvallisuusvastuunsiirto kasvattaa asteittain siviilitoimijoiden (erityisesti YK, EU) suhteellista roolia sotilastoimijoiden tehtävien vastaavasti vähetessä ja muuttuessa. Nato on aloittanut varautumisen vuoden 2014 jälkeiseen tilanteeseen pitäen suunnittelun lähtökohtana mahdollisen ISAFin jatko-operaation painottumista tukeen, koulutukseen ja neuvontaan. Puolustusvaliokunta katsoo, että jatko-operaatiolle on olemassa todennäköinen tarve. Suomi aikoo asiantuntijakuulemisten perusteella yhdessä nykyisten kumppaniensa kanssa osallistua jatko-operaation suunnitteluun, jotta myöhemmin voidaan arvioida ja päättää Suomen mahdollisesta osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan Afganistanissa vastuunsiirron loppuunsaattamisen jälkeen.

Turvallisuusvastuunsiirron ohella poliittiset neuvottelut sovintoratkaisun saavuttamiseksi tulisi saada liikkeelle. Puolustusvaliokunta toteaa, että neuvottelupyrkimykset eivät toistaiseksi ole johtaneet kovin konkreettisiin edistysaskeliin eikä nopeita tuloksia ole odotettavissa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan paras tapa ratkaista Afganistanin turvallisuusongelmat olisi neuvottelutie. Valiokunnan mielestä Suomen tulee aktiivisesti tukea neuvottelupyrkimyksiä esimerkiksi pitämällä kysymystä esillä alueen muiden maiden kanssa käytävissä keskusteluissa. Afganistanin neuvotteluratkaisun edistäminen voisi puolustusvaliokunnan mielestä olla Suomen mahdollisen turvallisuusneuvostojäsenyyden painopisteitä.

Siviiliväestön ja ISAF-joukkojen keskinäiset suhteet ovat sovintoratkaisunkin kannalta tärkeä kokonaistilanteeseen vaikuttava seikka. Valio-

kunta on huolestunut siviiliuhrien jatkuvasti korkeasta määrästä ja pitää tärkeänä, että Suomi pitää kysymystä esillä ISAFin suunnittelukouksissa yhdessä samanmielisten maiden kanssa.

Alueen valtioilla on tärkeä rooli Afganistanin tilanteen kehittymisen ja sovintoratkaisun edellytysten syntymisen kannalta. Naapurimaiden tavoitteet eivät aina ole olleet yhdensuuntaisia tai Afganistanin vakautta lisääviä. Pakistanin sisäinen hauraus on edelleen alueen vakauden kannalta merkittävä epävarmuustekijä. Pakistanin strategista ajattelua hallitsee yhä Intian aikeita kohtaan tunnettu epäluulo. Taliban pystyy edelleen tukeutumaan Pakistanin heimoalueisiin huolimatta siitä, että Pakistanin hallitus on suorittanut ajoittain laajojakin sotilaallisia operaatioita näillä alueilla. Pakistanin ja Afganistanin suhteet eivät tähänastisista lähentymisyrityksistä huolimatta ole myöskään kehittyneet luottamukselliselle tasolle. Samalla on huomattava, että Pakistan on kärsinyt tavattoman paljon Afganistanin epävakauden vaikutuksista. Vähintään kymmenentuhannet pakistanilaiset ovat menettäneet henkensä levottomuuksissa, joiden juuret juontuvat esimerkiksi terrorismiin ja huumekauppaan. Kansainvälisen yhteisön tulee pyrkiä vaikuttamaan Pakistaniin siten, että siitä tulee osa Afganistanin kriisin ratkaisua, ei pysyvä osa ongelmaa.

Turvallisuusvastaunsiirron onnistuminen edellyttää, että Afganistanin köyhyyden lievittämisessä ja yhteiskuntarakenteen vahvistamisessa, mukaan lukien ihmisoikeuksien kunnioittaminen, saavutetaan jatkuvia ja kestäviä tuloksia varsinkin transitioprosessin aikana, mutta myös sen jälkeen, sillä haasteet ovat edelleen niin mittavia, että työtä on jatkettava pitkäjänteisesti vuosien ajan. Afganistanin väestö tukee laajasti kehitystavoitteita ja käynnissä olevia kehitysohjelmia, sillä elinehtojen parantaminen on luonnollinen tavoite. Puolustusvaliokunnan mielestä Suomen toiminnan painopisteet; demokratian, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen, ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymykset ja koulutus sekä tuki maan talouden perustan vahvistamiseksi ovat oikein asetetut ja niiden tu-

lee jatkossakin ohjata Suomen toimintaa Afganistanissa. Puolustusvaliokunta pitää Afganistaniin suunnatun kehitysrahoituksen lisäämistä selonteossa kuvatulla tavalla perusteltuna ja tarpeellisenä.

Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan Afganistanissa

Käsiteltävänä olevassa selonteossa esitetään Suomen 195 sotilaan ISAF-joukkojen vähentämistä vuonna 2012 toteuttamalla vuonna 2010 päätetyn 50 sotilaan lisäjoukon kotiuttaminen. Vähennyksen myötä sotilaallisen kriisinhallinnan painopiste siirtyy vähitellen Afganistanin turvallisuusjoukkojen koulutus- ja neuvontatoimintaa painottavaksi. Tarkoituksena on edelleen jatkaa toimintaa pohjoisella alueella yhteistyössä nykyisten kumppanien Saksan, Ruotsin ja Norjan kanssa.

Puolustusvaliokunta lausuu kantanaan, että selonteossa esitetyt muutokset suomalaisen kriisinhallintajoukon kokoonpanoon ja tehtäviin ovat perusteltuja. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan osallistumista ISAF-operaatioon on pidettävä edelleen sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:ssä säädetyllä tavalla sotilaallisesti erityisen vaativana.

Puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että turvallisuusvastaunsiirron mahdollistamat muutokset Suomen osallistumiseen Afganistanin sotilaalliseen kriisinhallintaan vuoteen 2014 saakka koordinoidaan keskeisten kumppanimaiden kanssa. Arvioitaessa Suomen mahdollisuuksia osallistua ISAFin jatko-operaatioon vuoden 2014 jälkeen on puolustusvaliokunnan mielestä suunnittelun lähtökohdaksi syytä ottaa pohjoismaisen yhteistyön jatkamismahdollisuuksien selvittäminen. Jatko-osallistumista harkittaessa on valiokunnan mielestä myös syytä pyrkiä tunnistamaan jo varhaisessa vaiheessa ne suorituskyvyt tai osa-alueet, joiden kehittämiseen Suomen osallistuminen on vaikuttavuuden kannalta mielekkäintä suunnata.

Puolustusvaliokunta pitää perusteltuna osallistumista jatkossakin rahoituksella Afganistanin kapasiteetin vahvistamiseen ja vakauttami-

seen suunnattujen erillisten vapaaehtoisrahastojen tukemiseen. Suomi on esimerkiksi rahoittanut Afganistanin armeijan ylläpitoon ja varustamiseen keskittyvän operaatiorahaston toimintaa vuodesta 2007 alkaen. Tuki on ollut vuodesta 2010 alkaen noin 600 000 euron vuositasolla. Rahaston alaisuuteen perustetaan sotilaiden lukutaidon vahvistamiseen keskittynyt erillisrahasto, jonka rahoittamiseen Suomi varasi vuonna 2011 100 000 euroa. Valiokunta pitää Afganistanin puolustus- ja turvallisuushallinnon hyvän hallinnon ja korruption vähentämiseen tärkeitä toimenpiteitä tarpeellisina ja katsoo tukitoimien vahvistavan osaltaan Suomen kokonaisvaltaista panosta Afganistanin vakauttamiseksi.

Puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä, että valtioneuvosto informoi eduskuntaa puolivuositaiten kriisinhallintakatsausten yhteydessä ja tarvittaessa muutenkin mahdollisista suunnitelmista osallistua ISAF-seuraajaoperaatioon suomalaisjoukoin.

Suomalaisten joukkojen fyysinen ja psykososiaalinen hyvinvointi

Puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että sotilaallisissa kriisinhallintatehtävissä vapaaehtoisesti toimivien ammattisotilaiden ja reserviläisten fyysiseen ja psykososiaaliseen hyvinvointiin kiinnitetään riittävä huomiota. Valiokunnalle annetun selvityksen mukaan suomalaisjoukkojen saamaa psykososiaalista tukea ja kohdattujen vaaratilanteiden käsittelyä on systemaattisesti pyritty parantamaan viimeisten vuosien aikana. Valiokunta pitää suoritettuja toimenpitei-

tä oikeansuuntaisina, mutta korostaa jatkuvien kehittämistoimien tarpeellisuutta varsinkin rotaatiokoulutukseen liittyvän ennaltaehkäisevän työn ja palveluksen jälkeisen ajan jälkiseurannan osalta. Valiokunta korostaa myös, että operaatioiden aikana esiintyvien vaaraa aiheuttavien tilanteiden purkuun on kyettävä osoittamaan riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö. Tukea on kyettävä tarvittaessa antamaan myös kotimaasta käsin.

Puolustusvaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota palveluksen jälkeisiin tukitoimiin muun muassa vakuutusturvan ja korvauskäytäntöjen osalta. Valtiokonttorin lokakuussa 2011 perustama sotilastapaturmia käsittelevä neuvottelukunta on aloittanut toimintansa, ja sen tehtävänä on koota yhteen lääketieteellinen, juridinen ja sotilaallinen asiantuntemus ja laaja-alainen näkemys sotilastapaturma-asioiden erityispiirteistä. Valiokunta pitää neuvottelukunnan perustamista hyvänä ratkaisuna, koska neuvottelukunnan kautta on mahdollista kehittää yhteistyötä eri tahojen kesken. Valiokunta toteaa, että neuvottelukunta valmistelee parhailaan esitystä sotilastapaturmalain muuttamiseksi, jota on tarkoitus käyttää sen valmistuttua sosiaali- ja terveysministeriön tarkemman säädösvalmistelun tukena. Valiokunta pitää hanketta tarpeellisena ja perusteltuna.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6 päivänä maaliskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jussi Niinistö /ps	Eero Reijonen /kesk
vpj.	Seppo Kääriäinen /kesk	Eero Suutari /kok
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Tuula Väättäinen /sd
	Mika Kari /sd	Jyrki Yrttiaho /vr
	Esko Kurvinen /kok	vjäs. Jukka Kärnä /sd
	Pentti Oinonen /ps	Aila Paloniemi /kesk.
	Tuula Peltonen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos O-P Jalonen .

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Päätös lähettää suomalaisia joukkoja Afganistaniin tehtiin tammikuussa 2002 eduskunnan yksimielisellä tuella. Eduskunnalle tuodussa esityksessä Suomen joukon vahvuudeksi oli määritetty 50 henkeä ja sen tehtäväksi "esimerkiksi humanitaarisen tilanteen arviointi yhteistyössä avustusjärjestöjen kanssa, koordinaatio avustusjärjestöjen suuntaan, sotilasteknisen sopimuksen täytäntöönpanon valvonta, yhteydenpito väliaikaiseen hallintoon ja eri sotilasosapuoliin sekä infrastruktuurihankkeiden kartoittamisessa avustaminen." Tehtävän kestoksi oli alkuun määritetty 3–6 kuukautta.

ISAF-operaation suomalaisjoukkoja on lisätty vuosina 2007, 2009 ja 2010. Kaikki päätökset ovat olleet "väliaikaisia", mutta tarkempaa takarajaa joukkojen läsnäololle ei ole annettu. Operaation siirryttyä Naton johtamaksi vuonna 2003 suomalaisjoukkojen lisäyksiä on toteutettu Yhdysvaltain ja Naton toiveiden mukaisesti. Nyt käsittelyssä olevassa selonteossa esitetään Suomen 195 sotilaan ISAF-joukkojen vähentämistä vuonna 2012 toteuttamalla vuonna 2010 päätetyn 50 sotilaan lisäjoukon kotiuttaminen. Selonteko lähtee kuitenkin olettamasta, että sotilaallista läsnäoloa jatketaan vielä vuoden 2014 jälkeenkin. Naton suunnitelmaa vuoden 2012 jälkeisestä läsnäolosta käsitellään Naton Chicagon huippukokouksessa. Selonteon mukaan Suomi suhtautuu myönteisesti Naton suunnittelemaan läsnäoloon vuoden 2014 jälkeen. "Suomen ulkopolitiittisen osallistumisen ja vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että Suomi kantaa vastuunsa osana kansainvälistä yhteisöä", selonteossa korostetaan. Suomen ISAF-osallistumisen syistä tehdyssä tutkimuksessa (Jarno Linnell ja Charly Salenius-Pasternak) sama johtopäätös todetaan suuremmin: "Suomen poliittinen johto näkee, että *Suomen on — kansallisista syistä — pakko osallistua ISAF-operaatioon, koska niin moni muukin EU- ja Nato-maa tekee niin.*" (kurs. alkuperäinen)... "Koska Suomi pyrkii syventä-

mään ja parantamaan jo aktiivista kumppanuus-yhteistyötä länsimaisten järjestöjen (Nato) kanssa, on selvää, että Suomen pitää osallistua operaatioon, jota suuri osa länsimaista pitää tärkeänä." Operaation jatkuessa on käynyt yhä selvemmin ilmi, että Suomen osallistumisella ei ole ollut selkeitä, Afganistanin ja sen kansojen omaehtoista selviytymistä tukevia tavoitteita.

Vasenryhmän eduskuntaryhmä on sitoutunut vasemmistoliiton toimenpidealoitteeseen (helmikuu 2011), jossa esitetään pääasiassa YK-lähteisiin nojautuen sangen kriittinen arvio Afganistanin ISAF-operaation tuloksista ja vaaditaan suomalaisjoukkojen välitöntä kotiuttamista sekä operaation muuttamista siviilioperaatioksi, jolla tuetaan rauhanprosessin aikaansaamista ja maan jälleenrakentamista.

Nato-liittouman interventio on suurista lupauksista huolimatta ollut tavallisille afganistanilaisille katastrofaalinen pettymys. Turvallisuustilanne maassa on heikentynyt entisestään, vaikka kesäkuussa 2011 Afganistanissa oli kaikkiaan 140 000 ulkomaista sotilasta taistelemassa taleban-kapinallisia vastaan. Joukkojen lisäämisellä ei ole saatu ratkaisevasti estettyä konfliktin laajenemista. Sotilaallinen ratkaisu on yhtä etäällä kuin aiemminkin. Samaan aikaan monilla alueilla taleban on kuitenkin edelleen vahvistunut.

Siviileihin kohdistuva väkivalta on viime vuosina kiihtynyt. Ilmapommitusten määrä on muutamassa vuodessa moninkertaistunut, jopa tuhanteen iskuun kuukaudessa. Yöllisissä kotietsinnöissä siviileihin kohdistetaan mielivaltaisia pidätyksiä ja kidutusta. Kotietsintäoperaatioita tehtiin touko—heinäkuussa 2010 jo noin tuhat kuukaudessa. Syksystä 2010 lähtien USA:n joukkojen on raportoitu ottaneen käyttöön entistä kovemmat otteet mm. Kandaharin maakunnassa. Sotilaat ovat vanginneet summittaisesti kylien miespuoliset asukkaat ja räjäyttäneet tai jyränneet maan tasalle rakennukset. UNHCR:n virallisten tilastojen mukaan Afganistanissa oli

alkuvuodesta 2011 yhteensä 390 000 sisäistä pakolaista. YK:n avustusoperaatio Unaman lukujen mukaan aikavälillä tammikuu 2008 — kesäkuu 2011 on saanut surmansa 8 769 siviiliä. Unaman mukaan kuolonuhrien määrät ovat vähimmäislukuja. Uusien siviiliuhrien myötä kansan viha ulkomaalaisia joukkoja vastaan vain vahvistuu.

Poliittiset oletukset, joita on käytetty Natojohtoisen ISAF-operaation perustelemiseksi, ovat yksi kerrallaan murentuneet. Afganistanin korruptoitunut hallinto ei ole kyennyt luomaan rauhaa eikä rakentamaan kansallista sovintoa. Naisten oikeudet, jälleenrakennus ja muut humanitaariset tavoitteet ovat jääneet sodan jalkoihin. Konfliktin poliittinen ratkaisu on kuitenkin ensisijainen ja tärkein edellytys maan olojen vakauttamiselle ja mm. turvallisuusvastuun siirron onnistumiselle.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitän,

että Suomen tulee viipymättä tehdä päätös ISAF-joukkojensa kotiuttamisesta Afganistanista. En myöskään pidä perusteltuna selonteon kannanottoa Natojohtoisen sotilaallisen läsnäolon jatkamisesta nykyisessä muodossaan vuoden 2014 jälkeen. Suomen osallistuminen sotilaalliseen ISAF-operaatioon Afganistanissa on muutettava YK:n johtamaksi siviilioperaatioksi, joka tukee maan jälleenrakentamista sekä edesauttaa poliittisen dialogin ja rauhanprosessin aikaansaamista. Näiden tavoitteiden toteutumista voi parhaiten edistää maa, joka ei itse osallistu sota-toimiin tai niiden tukemiseen.

Helsingissä 6 päivänä maaliskuuta 2012

Jyrki Yrttiaho /vr