

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 30/2017 vp—UTP 16/2011 vp on saapunut eduskuntaan.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- 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 Mikko Kinnunen, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Kirsikka Lehto-Asikainen, ulkoministeriö
- ulkoasiainsihteri Heli Lehto, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puolustusministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valiokunnalle toimitetun UTP-selvityksen mukaan Suomen tarkoituksena on lisätä osallistumista UNIFIL-operaation ranskalaisessa reservipataljoonassa nykyisestä 160 sotilaasta noin 200 sotilaaseen 1.9.2018 alkaen 31.12.2020 saakka. Osallistumisen keskittäminen ranskalaiseen reservipataljoonaan tarkoittaisi nykymuotoisen yhteistyön päättymistä Irlannin ja Viron kanssa 31.12.2018.

Valiokunnan lausunto UaVL 1/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suomen aikaisempi osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan Libanonissa

Suomi on osallistunut vuonna 1978 perustettuun UNIFIL-operaatioon neljällä eri vuosikymmenellä: ensin pataljoonalla vuosina 1982—2001 ja rakentajakomppanialla vuosina 2006—2007. Kevästä 2012 alkaen Suomi on osallistunut operaatioon irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa, jossa Suomi toimi johtovastuussa vuosina 2013—2016. Parhaillaan Suomi osallistuu UNIFIL-operaatioon suomalais-irlantilaisessa pataljoonassa noin 170 sotilaalla. Päätös on voimassa 31.12.2018 asti. Suomalaiseen komppaniaan kuuluu myös 33 sotilaan virolainen joukkue.

Lisäksi Suomi on osallistunut kevästä 2017 alkaen UNIFIL-operaation ranskalaiseen reservipataljoonaan noin 160 sotilaalla. Kansallinen osallistumispäätös on määräaikainen, ja se umpeutuu 31.8.2018. Osallistumispäätös tehtiin 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 konkreettisena osoituksena Suomen tuesta Ranskalle keskinäisen avunannon toimeenpanossa (UaVL 6/2016 vp).

Suomen osallistumisen jatkaminen ajalla 1.9.2018—31.12.2020

UTP-selvityksen mukaan tarkoituksena on, että Suomen osallistumista ranskalaisessa reservipataljoonassa lisätään noin 40 sotilaalla 1.9.2018—31.12.2020 väliseksi ajaksi. Tämän suunnitelmaan sisältävän jääkärikomppanian, esikuntahenkilöstön ja tarvittavat tuki- ja huolto-osat. Lisäys nostaa Suomen kokonaisvahvuuden reservipataljoonassa 200 sotilaaseen. Suomalaiskomppanian tehtäviin kuuluisi koko Etelä-Libanonin kattavan UNIFILin vastuualueen valvonta, yhteyden pitäminen aluevastuussa oleviin pataljoonisiin sekä tiedonkerääminen alueen turvallisuustilanteesta. Tehtäviä toteutetaan yhteistyössä Libanonin asevoimien kanssa.

Osallistumisen keskittäminen ranskalaiseen reservipataljoonaan tarkoittaisi selvityksen mukaan nykymuotoisen 170 sotilasta käsittävän yhteistyön päättämistä Irlannin ja Viron kanssa 31.12.2018.

Ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna, että UNIFIL-operaatiossa keskitytään toimimaan yhdessä kokoonpanossa. Tämä on sekä logistisesti että toiminnallisesti järkevää. Valiokunta kiinnittää huomion myös puolustusvaliokunnan lausuntoon, jonka mukaisesti kansallisen puolustuskyvyn kehittämisen näkökulmasta on hyödyllisempää, että operaatiossa pystytään kouluttamaan suurempia joukkokokoonpanoja. Uusi osallistumispäätös tukee hyvin tämän päämäärän saavuttamista (PuVL 1/2018 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 30.8.2017 ja on

Valiokunnan lausunto UaVL 1/2018 vp

voimassa 31.8.2018 saakka. Mandaatin mukainen operaation maksimivahvuus on 15 000 sotilasta nykyvahvuuden ollessa noin 10 800 sotilasta 41 maasta.

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.

Operaation voimankäyttövaltuudet perustuvat YK:n mallivoimankäytösäännöille, jotka vastaavat sisällöllisesti EU- ja Nato-operaatioiden voimankäytösääntöjä. Operaation voimankäyttövaltuuksissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia sen jälkeen, kun Suomi palasi operaatioon vuonna 2012.

Libanonin tilanne ja operaation riskiarvio

Libanonin tilanne on monin tavoin kytköksissä alueen laajempaan turvallisuuskehitykseen, jossa etualalla ovat Syyrian sisällissota, ISILin toiminta, Palestiinan kysymys sekä Israelin, Saudi-Arabian ja Iranin vastakkainasettelun erilaiset ilmentymät. Samalla Libanonin sisäpoliittinen tilanne on edelleen vaikea, mikä heikentää maan hallituksen omia mahdollisuuksia vastata maata koskeviin taloudellisiin, sosiaalisiin, humanitaarisiin ja turvallisuuskysymyksiin. Myös Syyriasta Libanoniin paenneiden arviolta 1,5 miljoonan pakolaisen läsnäolo merkitsee maalle suuria haasteita.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa puolustusvaliokunnan tavoin (PuVL 1/2018 vp) pitävänsä valtioneuvoston selvityksen turvallisuusympäristökuvausta varsin suppeana ja ylimalkaisena. Selvityksessä olisi ollut tarpeen kuvata Libanonin turvallisuusympäristöön vaikuttavia sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä huomattavasti tehtyä kattavammin. Tämä olisi ollut välttämätöntä sitäkin taustaa vasten, että selvityksessä todetaan turvallisuustilanteen Libanonissa olevan alttiin nopeille muutoksille. Valiokunta yhtyy tähän arvioon ja huomauttaa, että Suomi sitoutuu nyt tehtävillä päätöksillä toimimaan ranskalaisessa reservipataljoonassa aina vuoden 2020 loppuun saakka. Edessä olevan kolmen vuoden aikana merkittävätkin muutokset Libanonin turvallisuustilanteessa ovat mahdollisia. Valiokunta korostaa, että turvallisuustilanteen mahdollisesti kiristyneessä puolustusvoimien on arvioitava, onko suomalaisjoukkojen käytettävissä oleva kalusto ja omasuojakyky riittävällä tasolla. Valiokunta pitää välttämättömänä, että UNIFIL-operaation kehittymistä seurataan ja käydään perusteellisesti läpi eduskuntaan säännönmukaisesti lähetettävissä kriisinhallintakatsauksissa.

Suomen kokonaisosallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan

Ulkoasiainvaliokunta toteaa UNIFIL-osallistumisen keskittämisen ranskalaiseen reservipataljoonaan esitetyllä tavalla tarkoittavan suomalaisten kokonaisvahvuuden osalta sitä, että nykyinen 340 sotilaan vahvuustaso operaatiossa nousee noin 380 sotilaaseen 1.9.—31.12.2018 väliseksi ajaksi. 1.1.2019 alkaen kokonaisvahvuus operaatiossa puolestaan laskee 200 sotilaan tasolle, kun osallistuminen 170 sotilaan voimin irlantilais-suomalaiseen pataljoonaan päättyy.

Valiokunta kiinnittää huomion siihen, että Suomen osallistuminen YK:n rauhanturvaamistoimintaan näyttää supistuvan merkittävästi vuoden 2019 alussa, kun UNIFIL-osallistuminen Suomen

Valiokunnan lausunto UaVL 1/2018 vp

suurimpana yksittäisenä operaatio-osallistumisena laskee 200 sotilaan tasolle. Parhaillaan Suomi osallistuu noin 500 sotilaan voimin sotilaalliseen kriisinhallintaan, ja vuoden 2019 alusta taso laskee noin 360 sotilaaseen. Kehityssuunta on ristiriidassa YK:n kriisinhallintaroolin merkityksen ja Suomen perinteisesti vahvan kriisinhallintaosallistumisen kanssa, jota valiokunta pitää tärkeänä osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Edellä sanotusta johtuen ulkoasiainvaliokunta toistaa aiemman kantansa, että kriisinhallintaosallistumisen kehittämisen kannalta on tarpeen laatia — esimerkiksi hallituskauden alussa — kokonaisvaltainen kriisinhallinnan tavoitelinjaus toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi samoin kuin määrällisesti riittävän osallistumisen varmistamiseksi (UaVM 9/2010 vp, UaVM 1/2013 vp). Valiokunta toteaa, että käytännössä kriisinhallinnan kokonaisvaltainen ohjaus tapahtuu edelleen puolivuositain laadittavien kriisinhallintakatsausten kautta, jolloin ohjausjänne jää pakostakin lyhyeksi.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomion puolustusvaliokunnan lausunnossaan esittämään huoleen siitä, että kiinnostus hakeutua sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin on laskenut merkittävästi. UNIFIL-operaation kohdalla tämä on tarkoittanut sitä, että kantahenkilökuntaa ei ole löytynyt riittävästi ja vajetta on paikattu palkkaamalla tehtäviin eläköityneitä sotilaita. Tämä johtaa siihen, että kriisinhallintaoperaatiossa kertynyttä osaamista ja kokemusta ei voida palveluksen jälkeen hyödyntää esim. varusmieskoulutuksen tai kansainvälisen puolustusyhteistyön kehittämisessä kotiin palaavien sotilaiden kautta (PuVL 1/2018 vp). Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan lausuntoon, että puolustusvoimien on syytä laatia kevään 2018 aikana selvitys keinoista, joilla kantahenkilökunnan mielenkiintoa kriisinhallintaoperaatioissa palvelemiseen saadaan nostettua.

Osallistumisen laajentamisen kustannukset

Selvityksen mukaan kustannukset Suomen osallistumisen jatkamisesta UNIFIL-operaatiossa olisivat vuonna 2018 noin 4,2 milj. euroa. Osallistumisen kokonaiskustannukset vuonna 2018 nousisivat noin 42 milj. euroon. Vuosina 2019 ja 2020 kustannukset olisivat arviolta noin 31 milj. euroa vuodessa. Suomalaisten joukkojen kotiuttamisesta aiheutuvien operaation purku- ja materiaalihuoltoon liittyvien menojen arvioidaan olevan noin 4 milj. euroa.

Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisen lähestymistavan toimeenpano

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomi on vuodesta 2011 lähtien tukenut Libanonin kehitysyhteistyövaroista suoraan noin 12 miljoonalla eurolla osana Syyrian konfliktin seurausten lievittämistä. Suomi myös rahoittaa Libanonissa mm. kahta rauhanvälityksen dialogihanketta sekä maan opetussektoria. Ulkoasiainvaliokunta korostaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan tärkeyttä kriisinhallinnassa pysyvien turvallisuus- ja muiden yhteiskunnan vakautta lisäävien vaikutusten aikaansaamiseksi. Tätä taustaa vasten valiokunta pitää tärkeänä edellä mainittujen hankkeiden samoin kuin siviili-sotilasyhteistyöhön (Civil Military Cooperation, CIMIC) kohdennetun rahoituksen jatkamista Libanonissa.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomion myös Afganistanin osalta kokonaisvaltaisen lähestymistavan tärkeyteen valmisteltaessa linjauksia Suomen Afganistan-tuen mahdollisesta jat-

Valiokunnan lausunto UaVL 1/2018 vp

kosta. Ottaen huomioon Afganistanin poliittisen ja turvallisuustilanteen heikentymisen ja sen kansainväliset heijastusvaikutukset huolimatta jo vuosia alueelle suuntautuneesta mittavasta kansainvälisestä avusta pitää valiokunta tärkeänä, että se saa erillisen selvityksen Suomen jo toteuttamien toimien vaikuttavuudesta ja siltä pohjalta valmistellaan toimivimmat tavat tukea alueen vakauttamista jatkossa.

Johtopäätös

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

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että puolustusvoimat laativat kevään 2018 aikana selvityksen siitä, kuinka kantahenkilökunnan mielenkiintoa kriisinhallintaoperaatioissa palvelemiseen saadaan nostettua.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.2.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Simon Elo sin
jäsen Tiina Elovaara sin
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Stefan Wallin r
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Ilkka Kanerva kok

Valiokunnan lausunto UaVL 1/2018 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala