

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2013 vp

Valtioneuvoston selvitys (UTP) Suomen johtovaltioroolista YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 7 päivänä helmikuuta 2013 saanut valtioneuvostolta kriisinhallintalain (211/2006) 3 §:n 1 momentin nojalla selvityksen Suomen johtovaltioroolista YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa (UTP 3/2013 vp).

- yksikön johtaja Helena Partanen ja vanhempi osastoesiupseeri, komentaja Juhani Karjoma, puolustusministeriö
- everstiluutnantti Timo Mäki-Rautila, maavoimien esikunta
- professori Hannu Juusola, Helsingin yliopisto.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja, osastopäällikkö Kirsti Kauppi ja yksikön päällikkö Outi Holopainen, ulkoasiainministeriö

Viitetiedot

Ulkoasiainvaliokunnan pyynnöstä puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PuVL 3/2013 vp), joka on otettu tämän lausunnon liitteeksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdanto

UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) valvoo yhdessä Libanonin ja Israelin asevoimien kanssa maiden välistä (121 kilometrin pituista) rajalinjaa, niin kutsuttua sinistä linjaa (Blue Line). UNIFILissa on palvellut yhteensä noin 11 500 suomalaissotilasta vuosina 1982—2001 ja 2006—2007. Kevästä 2012 alkaen Suomi on osallistunut operaatioon jääkärikompanialla osana Irlannin johtamaa pataljoonaa.

Tarkoituksena on, että Suomi ottaa johtovaltioroolin irlantilaisilta syksystä 2013 kevääseen 2015 saakka. Osallistuminen UNIFIL-operaatioon suomalais-irlantilaisen pataljoonan johtovaltiona nostaa suomalaisjoukkojen määrää nykyisestä 200 sotilaasta enintään 350 sotilaaseen ja vahvistaa Suomen panosta YK:n kriisinhallintaan.

Valiokunta korostaa, että Lähi-idän alueen kehitys on kiinteässä yhteydessä Libanonin tilanteeseen ja UNIFIL-operaation onnistumiseen. Valiokunta korostaa, että Suomen tulisi toimia aktiivisesti EU:ssa Lähi-idän rauhanpro-

sessin edistämiseksi, alueen valtioiden vakauden tukemiseksi ja demokratian vahvistamiseksi. Valiokunta korostaa, että UNIFIL-operaation onnistumisen kannalta on keskeistä, että kaikkien osapuolten suostumus ja myötävaikutus voidaan varmistaa UNIFILin toiminnalle ja että Syyrian kriisin eskaloituminen voidaan estää.

Päätöksenteko ja asian käsittely eduskunnassa

Kriisinhallintalain (211/2006) mukaisen päätöksentekomenettelyn mukaan tasavallan presidentti päättää Suomen osallistumisesta ja osallistumisen lopettamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Suomen osallistumisvahvuuden nostaminen ja johtovastuun ottaminen syksystä 2013 lähtien YK:n UNIFIL-operaatioissa Libanonissa hyväksyttiin presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa (TP-UTVA) 30.11.2012. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle tiedotettiin asiasta kriisinhallintakatsauksen yhteydessä 5.12.2012.

Ennen esityksen tekemistä valtioneuvosto kuulee eduskuntaa joko selvitys- tai selontekomenettelyn kautta, riippuen operaation mandaatista, laajuudesta ja vaativuudesta. Kyseinen selvitys ulkoasiainvaliokunnalle annettiin 7.2.2013. Ulkoasiainvaliokunta voi kriisinhallintalain ja perustuslain (97 §) nojalla tuoda sen päätettävissä olevan selvityksen keskusteltavaksi eduskunnan täysistuntoon. Päätettäessä Suomen osallistumisesta UNIFIL-operaatioon 2011 ulkoasiainvaliokunta katsoi, että operaatiosta oli asianmukaista keskustella täysistunnossa eduskunnan poliittisen harkintavallan korostamiseksi. Täysistuntokeskustelussa 30.11.2011 Suomen UNIFIL-osallistumiselle annettiin laaja tuki. Koska kyseessä tällä kertaa on aiemman osallistumisen laajentaminen ja johtovastuun ottaminen, ei valiokunta pitänyt täysistuntokäsittelyä perusteltuna.

Valiokunta toteaa, että johtovastuun ottaminen edellyttää Suomen YK:n kanssa tekemän yhteistyöpöytäkirjan määräysten tarkistamista tai uuden neuvottelemista tilannetta vastaavak-

si. Valiokunta viittaa aikaisempaan kantaansa (UaVM 11/2012 vp) ja toteaa, että yhteistyöpöytäkirja tulee tuoda eduskunnan hyväksyttäväksi ennen johtovastuun ottamista ja joukkojen sijoitumista toiminta-alueelle.

Suomen kriisinhallintapolitiikasta

Ulkoasiainvaliokunta on korostanut johdonmukaisesti, että Suomen turvallisuuspoliittisen linjan mukaista on vastuun kantaminen kansainvälisestä turvallisuudesta ja vakaudesta. Uhkien torjumisessa vaaditaan yhä vahvempaa solidaarisuutta ja sitoutumista monenväliseen kansainväliseen yhteistyöhön. Lähi-idän epävakaus ja konfliktit heijastuvat yhä välittömämmin Euroopan ja Suomen turvallisuuteen ja kehitykseen, tämä ilmenee mm. Suojelupoliisin viimeisimmästä toimintakertomuksesta.

Valiokunta korostaa ennaltaehkäisyä ja kokonaisvaltaista kriisinhallintaa kestävien ratkaisujen aikaansaamiseksi. Suomi osallistuu tällä hetkellä alle 400 henkilöllä sotilaalliseen kriisinhallintaan. Valiokunta huomauttaa, että tämän hetkinen sotilaallinen osallistumistasomme ei vastaa poliittista tahtotilaa. Valiokunta viittaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan resurssien riittävyyttä koskeviin kannanottoihinsa ja huomauttaa, että myös kriisinhallinnan voimavarojen käyttö joudutaan nykyisessä taloudellisessa tilanteessa harkitsemaan erityisen tarkoin. Valiokunta korostaa suunnitelmallisuuden ja pitkän aikavälin vaikuttavuuden vahvistamista.

Pysyvän rauhan aikaansaaminen Libanonin ja Israelin välille on osa laajempaa Lähi-idän rauhanratkaisua. Valiokunta pitää Suomen osallistumista UNIFIL-operaatioon perusteltuna alueen strategisen ja taloudellisen merkittävyyden vuoksi. Vakauden tukeminen Lähi-idässä on erityisen ajankohtaista, jotta voidaan välttää Syyrian kriisin leviämistä alueelliseksi kriisiksi.

Suomella on kokemusta, jota voimme hyödyntää operaation onnistumiseksi. Yhteistyötä tehtäisiin 38 maan monikansallisessa 12 300 rauhanturvaajan operaatioissa yhdessä Irlannin kanssa. Operaatio vahvistaa osaltaan puolustus-

voimien kansainvälistä kokemusta. Osallistumisen vahvistaminen ja johtovastuun ottaminen UNIFIL-operaatioon nostaisi Suomen kokonaisosallistumisen tasoa ja vahvistaisi Suomen tukea YK:n kriisinhallintatoiminnalle. Puolustusvaliokunta on todennut, että UNIFIL on vakauttanut ja voi edelleen vakauttaa eteläisen rajavyöhykkeen tilannetta, ja lausunnossaan (PuVL 3/2013 vp) se tukee Suomen osallistumista YK-johtoiseen kriisinhallintaan perinteisen YK-roolimme mukaisesti.

UNIFIL-operaatio ja Suomen osallistuminen ja johtovaltiorooli

UNIFIL perustettiin YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä Israelin tunkeuduttua Etelä-Libanoniin maaliskuussa 1978 ja sen mandaattia on muutettu vuosina 1982, 2000 ja 2006. Vuoden 2006 sodan jälkeen YK:n turvallisuusneuvosto (1701 (2006)) vahvisti operaatiota kasvatamalla 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. Operaation tehtävänä on edellä mainitun päätöslauselman mukaan valvoa vihollisuuksien lopettamista, tukea Libanonin armeijan sijoittumista 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 Litanijoen välisellä alueella ei olisi muita aseistettuja ryhmittymiä tai aseita kuin Libanonin asevoimat ja UNIFIL. Lisäksi UNIFILin tehtävä on avustaa Libanonin hallitusta rajojen valvonnassa sen estämiseksi, että maa ei tulisi aseita ilman hallituksen lupaa.

Suomen on tarkoitus ottaa irlantilais-suomalaisen pataljoonan (noin 500 sotilasta) johtovastuu Irlannilta syksyllä 2013. Selvityksen mukaan Suomen joukon osallistumisvahvuutta on tästä syystä nostettava nykyisestä vajaasta 200 sotilaasta enintään 350 sotilaaseen. Käsittelyssä olevan selvityksen mukaan Irlannin tarkoituksena

on joukkojensa vetäminen pois operaatiosta toukokuussa 2015, jolloin myös irlantilais-suomalainen pataljoona lakkaa.

Ulkoasianvaliokunta on korostanut kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuutta ja puolustusvoimien suorituskykyjen vahvistamista. Saadun selvityksen mukaan johtovaltiovastuun ottamisella kehitetään puolustusvoimien suorituskykyä pataljoonatasoon toiminnassa, erityisesti henkilöstön osalta. Johtovastuun siirtäminen Suomelle tarkoittaa asiantuntijakuulemisten mukaan myös sitä, että voimme vaikuttaa tehokkaammin operaation omasuojaan.

Valiokunta toteaa, että YK:n turvallisuusneuvosto päättää operaation mandaatin jatkamisesta vuosittain ja se voi tehdä mandaattiin tilanteen vaatimia muutoksia. Tämänhetkinen mandaatti on voimassa 31.8.2013 saakka.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa aikaisempiin kantoihinsa eduskunnan kuulemisen asianmukaisuudesta ja oikea-aikaisuudesta (viimeksi UaVL 1/2013 vp) ja edellyttää, että mikäli operaation mandaatti tai suomalaisen kriisinhallintajoukon tehtävät oleellisesti muuttuvat valtioneuvosto kuulee eduskuntaa kriisinhallintalain mukaisesti.

Turvallisuustilanne ja operaatioalueen riskianalyysi

Valiokunta viittaa tässä yhteydessä aikaisempiin kantoihinsa riskianalyysin ja riittävän valmistelun tärkeydestä (UaVM 3/2009 vp, UaVM 11/2007 vp). Ulkoasiainvaliokunta kuuli asiantuntijoita riskianalyysin syventämiseksi.

Hallituksen selvitysten mukaan poliittinen tilanne Libanonissa on jännittynyt ja poliittiset ja uskonnolliset jakolinjat Libanonin sisäpolitiikassa ovat syventyneet. Libanonissa on noin 400 000 palestiinalaispakolaista, ja leirien ulkopuolella toimivilla palestiinalaisilla aseellisilla ryhmittymillä on vakautta horjuttava vaikutus.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan keskeinen riskitekijä on Syyrian kriisin laajeneminen. Syyrian kansannousu on saanut vahvasti alueellisen konfliktin luonteen, ja se muodostaa

merkittävän uhkan ympäröivien valtioiden vakaudelle. Eskalaation vaara on suuri, ja se riippuu arvioiden mukaan paljolti myös ulkovaltojen toiminnasta. Libanon on erityisen haavoittuva. Libanonin talouskasvu on hidastunut ja laitton asekauppa lisääntynyt. Syyrialaisien pakolaisten suuri määrä (lähes 400 000 eli noin 10 % Libanonin väestöstä) on merkittävä epävarmuustekijä ja taloudellinen taakka. Hizbollah on osallistunut Syyrian konfliktiin rajaseudulla, ja ääri-islamilaisten salafistiliike on tukenut Syyrian oppositiota. Tämä vahvistaa arvioiden mukaan Libanonin perinteisesti maltillisen sunni-väestön radikalisoitumista.

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 välttytty. Saadun selvityksen mukaan sekä Libanonin hallituksella että Israelilla on toistaiseksi intressi vakauden säilyttämiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi osaltaan kahdenvälisissä suhteissaan korostaa kaikille osapuolille poliittisen sitoumuksen velvoittavuutta ja UNIFIL-joukkojen turvallisuuden kunnioittamista.

Hallituksen selvityksen mukaan Libanonin tilannetta on voitu vakauttaa UNIFIL-operaatiolla. 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.

UNIFIL on joutunut useampien pommi-iskujen kohteeksi viimeisen vuoden aikana. YK-joukkojen toiminnanvapautta on joissain tilanteissa rajoitettu. UNIFIL-joukkojen partioita ml. suomalainen partio on joutunut saarretuiksi ja niiltä on myös anastettu materiaalia. Valiokunta huomauttaa, että Golanilla 6.3.2013 tapahtunut YK-sotilaiden sieppaus osoittaa, että tietyt

aseelliset ryhmät eivät kunnioita YK-operaatioiden koskemattomuutta.

Suomen joukkojen toiminta-alue on haastava. Operaation kannalta välittömiä yksittäisiä vaaratekijöitä ovat tulitaukorikkomukset sekä maastossa olevat miinat ja räjähtämättömät amukset. Valiokunta toteaa, että em. Golanin tapahtuman valossa myös UNIFIL-operaatioon kohdistuvat sieppaukset ovat todellinen uhka, johon tulee varautua. Tilanne Suomen joukkojen suunnitellulla vastuualueella on tällä hetkellä vakaa, mutta se voi muuttua hetkessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että omasuojaa on vahvistettu mm. mahdollisten kemiallisten aseiden käytön varalta. Rauhanturvaajien ja tukikohtien varustaminen on tehtävä siten, että ne kykenevät toimimaan riskialttiissa ympäristössä tarvittaessa eristettyinä pidemminkin ajanjakson.

Saadun selvityksen perusteella valiokunta painottaa, että konfliktin luonteen ja alueen hyvin 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.

Operaation voimankäyttövaltuudet

Hallituksen selvityksen ja asiantuntijakuulemistien 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 toiminta-

edellytykset 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 johtamisrakenne 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.

Johtovaltioroolin kustannukset

Johtovaltiovastuusta ja vahvuuden kasvusta aiheutuvat lisäkustannukset ovat alustavan arvion mukaan yhteensä noin 45 miljoonaa euroa vuosina 2013–2015 (UM:n osuus on 17,6 miljoonaa euroa ja PLM:n osuus

27,4 miljoonaa euroa). Johtovaltiovastuun kustannukset jakaantuvat alustavan laskelman mukaan vuosittain siten, että vuonna 2013 lisäkustannus on noin 10 miljoonaa euroa, vuonna 2014 noin 18 miljoonaa euroa ja vuonna 2015 noin 12,5 miljoonaa euroa.

Suomen johtovaltiovastuun kustannusten kattamiseen käytetään sotilaallisen kriisinhallinnan momenttien määrärahoissa olevaa, olemassa olevissa operaatioissa tapahtuvien olennaisien muutosten tai yllättävien menojen sekä uusien operaatioiden käynnistämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen varattua osuutta (ns. varalla-raha). Tämän myötä määrärahaa on vain rajallisesti käytettävissä muihin eri operaatioissa mahdollisesti eteen tuleviin yllättäviin suuriin menoihin, ja tästä saattaa aiheutua lisää määräraharahatarpeita.

Hallituksen selvityksen mukaan johtovaltio-tehtävästä aiheutuvat lisäkustannukset eivät aiheuta lisäystarvetta kehyksissä jo oleviin kriisinhallintamäärärahoihin.

Johtopäätös

Edellä olevin huomioon ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna Suomen johtovaltioroolia ja osallistumisen vahvistamista YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että hallitus pitää valiokunnan hyvin informoituina operaatioon liittyvän turvallisuustilanteen kehittymisestä ja kuulee eduskuntaa kriisinhallintalain niin edellyttäessä.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

UaVL 3/2013 vp — UTP 3/2013 vp

Helsingissä 8 päivänä maaliskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Timo Soini /ps	Katri Komi /kesk
vpj.	Pertti Salolainen /kok	Johannes Koskinen /sd
jäs.	Jouni Backman /sd	Annika Lapintie /vas
	Christina Gestrin /r	Maria Lohela /ps
	Pekka Haavisto /vihr	Petteri Orpo /kok
	Ilkka Kanerva /kok	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Aila Paloniemi /kesk
	Saara Karhu /sd	Ben Zyskowitz /kok.
	Mari Kiviniemi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.