

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 12/2014 vp

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Afganistanin tilanteesta, Suomen kokonaistuesta Afganistanille ja Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon "Resolute Support"

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä marraskuuta 2014 lähettäessään valtioneuvoston selonteon eduskunnalle Afganistanin tilanteesta, Suomen kokonaistuesta Afganistanille ja Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon "Resolute Support" (VNS 8/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Timo Kantola, ulkoasiainsihtööri Juha Mustonen ja kehityspoliitiikan neuvonantaja Olli Ruohomäki, ulkoasiainministeriö
- osastopäällikkö, ylijohtaja Esa Pulkkinen, puolustusministeriö
- henkilöstöosaston suunnittelusektorin johtaja, everstiluutnantti Juha Kurenmaa, henkilöstöosaston toimintakykysektorin osastoiesiupseeri, everstiluutnantti Ville-Veikko Vuorio ja suunnitteluosaston kv. sektorin toimialajohtaja, majuri Matti Kemppilä, Pääesikunta
- projektipäällikkö Juha-Matti Seppänen, Crisis Management Initiative - CMI.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio selonteosta

Suomen osallistumista Afganistanin vakauttamiseen ja jälleenrakennukseen sekä sotilaalliseen kriisinhallintaan on käsitelty eduskunnassa ensimmäisen osallistumispäätöksen jälkeen vuonna 2002 säännöllisesti valtioneuvoston selonte-

köjen, selvitysten ja Afganistan-toimintaohjelman pohjalta.

Käsiteltävänä olevan selonteon tarkoituksena on antaa eduskunnalle tietoja Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille sekä kuulla eduskuntaa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Valiokunta keskittyy tässä lausunnossa arvioimaan erityisesti ISAF-mission

jatko-operaation, Resolute Support -operaation jatkonäkymiä.

Selonteossa todetaan, että se on valmisteltu eduskunnan edellyttämästä kokonaisvaltaisesta näkökulmasta. Valiokunta pitää selontekoa kokonaisuudessaan varsin onnistuneena. Dokumentissa on käyty läpi eri politiikkalohkoja ja kuvattu haasteita, joihin afgaaniyhteiskunta ja kansainvälinen yhteisö joutuvat jatkossa varautumaan.

Afganistanin turvallisuustilanne on valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan edelleen vaikea, vaikka merkittäviä kehitysaskelaita onkin otettu. On selvää, että kansainvälistä tukea tarvitaan vielä pitkään eri muodoissa. Turvallisen toimintaympäristön takaaminen on edellytys Afganistanin poliittisen tilanteen vaikuttamiselle ja taloudelliselle kehitykselle.

Valiokunta näkee tarpeellisena, että Suomi osallistuu yhdessä muun kansainvälisen yhteisön kanssa Afganistanin tukemiseen ja Resolute Support -operaatioon. Nyt tulee varmistaa, että vastuunsiirto maan turvallisuuden ylläpitämisestä toteutuu tavalla, joka ei vaaranna maassa saatutua myönteistä kehitystä — tarvitaan strategista kärsivällisyyttä.

Suomi on ollut pitkäjänteisesti mukana vaikeassa ja kalliissa jälleenrakennusoperaatiossa. Suomen toiminnan painopisteet eli demokration, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen, ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymykset ja koulutus sekä tuki maan talouden perustan vahvistamiseksi ovat jatkossakin niitä alueita, joihin tulee keskittyä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan paras tapa ratkaista Afganistanin turvallisuusongelmat olisi neuvottelutie. Niin kauan kuin maassa on vielä merkittävä määrä kansainvälisiä joukkoja vuosina 2015—2016, neuvotteluissa tulisi päästä ripeästi eteenpäin. On tärkeää, että naiset osallistuvat aktiivisesti rauhanneuvotteluprosessiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan presidentti Ghani on ottanut edeltäjänsä verrattuna huomattavasti aktiivisemman roolin naisten mukaantuloon tähän prosessiin sekä naisten aseman kohentamiseen yleensä.

Afganistanin turvallisuustilanne

Uuden Resolute Support -operaation vahvuus — vuonna 2015 noin 12 000 sotilasta ja vuonna 2016 noin 8 000 sotilasta — on alle 10 prosenttia ISAF-operaation vahvuudesta (suurimmillaan ISAF-operaatiossa oli yli 130 000 sotilasta). Valiokunta toteaa, että ISAF-operaatiota on ajettu alas jo jonkin aikaa ja vastuuta turvallisuuden takaamisesta on siirretty afgaaniarmeijalle. Tämä kehityskulku on yhtäältä johtanut siihen, että ISAF-joukkojen kärsimät tappiot ovat partiotoiminnan vähentyessä merkittävästi pienentyneet. Toisaalta Afganistanin turvallisuusjoukkojen kärsimät tappiot ovat taas vastavasti nousseet, afgaanisotilaita ja poliiseja kuolee asiantuntija-arvioiden mukaan keskimäärin 15 päivässä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Afganistanin turvallisuusjoukkojen kyky johtaa ja toteuttaa operaatioita eri puolilla maata on vahvistunut samalla, kun kansainväliset joukot ovat siirtyneet koulutus- ja tukitehtäviin. Tämä vastuunsiirto afgaaniviranomaisille alkoi jo vuonna 2011, ja se on tähän asti sujunut pääosin suunnitellusti. Asiantuntijoiden mukaan Afganistanin armeija toimii varsin tehokkaasti pienimuotoisissa taktisen tason operaatioissa. Suuremmissa operaatioissa haasteena ovat joukkojen johtaminen ja logistiset järjestelyt. Keskushallinnon otteen ollessa varsin heikko joukkojen tehokas johtaminen eri puolilla maata on haastavaa.

Afganistanin turvallisuusjoukkojen rahoittamiseen liittyviin kysymyksiin joudutaan kiinnittämään enenevästi huomiota vastuunsiirron etenemisen myötä. Afganistanin armeija on numeerisesti vahva — rivissä on nyt noin 195 000 sotilasta — mutta kuten Irakin kokemukset ovat osoittaneet, lukumääräisesti alivoimainen vihollinen voi haastaa ja myös lyödä selvästi vahvemman toimijan. Afgaanipoliisin ja -armeijan yhteenlaskettu vahvuus on nyt noin 352 000 sotilasta, josta sen on lähivuosina määrä laskea noin 230 000 sotilaan tasolle.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan 350 000 hengen vahvuisen turvallisuusjoukon ylläpitämiseen ei olisi löytynyt rahoitusta. Haasteeksi muodostuu nytkin, miten vuosittaiset ar-

violta noin 4,1 miljardin dollarin palkkakustannukset saadaan katettua. Tästä kustannuksesta Afganistan pystyy itse maksamaan vain pienen osan. Walesin NATO-huippukokouksessa sovittiin, että ISAFin NATO-maat osallistuvat kustannusten kattamiseen vuoden 2016 loppuun saakka, tilanne tämän jälkeen on epäselvä. Afganistanin julkinen talous ei kykene kantamaan vastuuta turvallisuusjoukkojen aiheuttamista menoista.

Valiokunnan arvion mukaan keskeisen tärkeää on varmistaa, että Afganistanin armeijan toimintakyky ja motivaatio säilyy korkeana kaikissa olosuhteissa. Huolestuttava piirre on, että sotilaskoulutuksen saaneista henkilöistä noin 25 prosenttia jättää afgaaniarmeijan rivit vuosittain. Lisäksi yhteiskunnallista vakautta horjuttavaksi riskitekijäksi voi muodostua aseoulutuksen saanut yli 100 000 hengen joukko, jota ei jatkossa enää tarvita afgaaniarmeijan ja -poliisin riveissä.

Afgaaniarmeijan motivaation ylläpitämisessä tärkeä tekijä on myös se, millaista ilmatulitukea afgaanijoukot tarvittaessa saavat. Myös tietoisuus siitä, että aseellisessa välikohtauksessa haavoittuneet saadaan ilmateitse nopeasti hoitoon, on ollut merkittävä taisteluhaluukkuutta tukeva tekijä. Nämä molemmat tukitoiminnot ovat vaarassa ISAFin alasajon myötä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Yhdysvallat pystyy jatkossakin tarjoamaan ilmatukea afgaaniarmeijalle, mutta se on aiempaan verrattuna huomattavasti suppeampaa. Myös lääkintäevakuointikyky tulee heikkenemään. Nähtäväksi jää, miten näiden tukielementtien puuttuminen vaikuttaa jatkossa afgaanisotilaiden taisteluhaluukkuuteen ja palvelusmotivaatioon.

Suomen osallistuminen Resolute Support -operaatioon

Suomalaisia on ollut ISAF-operaatioissa suurimmillaan lähes 200 sotilasta. Joukkojen vahvuus tällä hetkellä on noin 80 sotilasta. Lokakuussa 2014 on siirrytty uuden RS-operaatioon mukaiseen joukkokokoonpanoon. Suomen joukkojen pääosa toimii vuonna 2015 Mazar-e-Sharifin

kaupungin läheisyydessä sekä eri esikuntatehtävissä Kabulissa. Vuonna 2016 suomalaisjoukkojen määrää on tarkoitus vähentää ja siirtää toimimaan käytännössä pelkästään Kabulissa neuvonta- ja mentorointitehtävissä.

Valiokunta toteaa, että vuoden 2016 osalta selonteossa annettu informaatio suomalaisjoukkojen toiminnan osalta on niukkaa. Suunnittelun lähtökohtana on, että toiminta pohjoisella alueella päätetään vuoden 2015 loppuun mennessä, mikäli olosuhteet tämän mahdollistavat. Valiokunta huomauttaa, että tämä päämäärä on ristiriidassa selonteon sen kirjauksen kanssa, jossa todetaan, että turvallisuustilanne pohjoisessa on jatkuvasti heikentynyt. Iskujen määrä on viisinkertaistunut vuosien 2007–2013 välillä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen sotilaallisen läsnäolon päätyttyä Afganistanissa tehdään arviointiprosessi (Lessons Learned), jossa käydään perinpohjaisesti läpi viimeisten 12 vuoden aikaista tavoitteenasettelua sekä arvioidaan sitä, miten tavoitteet on saavutettu.

Afganistanin operaatioiden hyödyt Suomen kansalliselle puolustukselle

Valiokunnan näkemyksen mukaan selonteossa on hyvin eritelty ISAF-osallistumisen sotilaallisia hyötyjä kansallisen puolustuskyvyn kehittämisen kannalta. Valiokunta yhtyy selonteossa todettuun arvioon siitä, että ISAF-operaation kautta on saatu kehitettyä kansainvälisesti yhteensopivia, monipuolisia ja suorituskykyisiä sotilasjoukkoja.

Afganistan on niin siviili- kuin sotilastoimijoillekin poikkeuksellisen haastava ympäristö. Suomen kriisinhallintakonsepti, jossa kantahenkilökunnan ohella operaatioihin lähetetään myös reserviläisiä vapaaehtois pohjalta, on mahdollistanut erilaisten joukkokokoonpanojen kehittämisen, johtamis- ja viestijärjestelmien testaamisen sekä monikansallisen yhteistyön syventämisen Suomen kannalta tärkeiden maiden kanssa (USA, Pohjoismaat, Saksa).

Eri joukkotyyppien kouluttamisessa on selonteossa nostettu esiin tiedustelutoiminnan kehittä-

täminen sekä erikoisjoukkojen käyttö. Myös jääkärikomppanioiden ja -joukkueiden toiminnan kehittäminen on hyötynyt Afganistanin oppien ansiosta. Lisäksi kenttälääkintä on kokonaisuus, joka on mennyt eteenpäin ISAF-operaation kokemusten myötä. Edelleen selonteossa mainitaan ilmatulenjohdon kehittäminen sekä pioneirit toimintaa tienvarsipommeja vastaan.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että kun Afganistanin osalta valmisteltiin osallistumista ISAF-operaatioon, ei suomalaisjoukoilla ollut mekanismeja sen suhteen, kuinka strateginen ilmakuljetus hoidetaan. Nyt on olemassa järjestely (SAC, Strategic Airlift Capability), jonka kautta suomalaisia kriisinhallintajoukkoja voidaan kuljettaa eri puolille maailmaa tarpeen niin vaatiessa. Afganistan on ollut myös logistiikan näkökulmasta haastava paikka toimia, tälläkin saralla on Afganistanissa opittu paljon.

ISAF-operaation sotilaallisia hyötyjä voidaan siis kokonaisuudessaan luonnehtia varsin monipuolisiksi. Kolikon toinen puoli on se, että Suomen pitkäaikainen sotilaallinen osallistuminen on tullut kalliiksi, sotilaalliseen kriisinhallintaan Afganistanissa on käytetty satoja miljoonia euroja, yhden suomalaissotilaan vuosikustannus on keskimäärin noin 220 000 euroa.

Suomalaisten joukkojen fyysinen ja psykososiaalinen hyvinvointi

Puolustusvaliokunta on johdonmukaisesti sotilaallista kriisinhallintaa koskevissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota viime vuosina sii-

hen, että ammattisotilaiden ja reserviläisten fyysiseen ja psykososiaaliseen hyvinvointiin kiinnitetään riittävää huomiota. Puolustusvaliokunta nostaa tässä yhteydessä esiin myös vakuutusturvan ja korvauskäytäntöjen kehittämisen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suomalaisjoukkojen saamaa psykososiaalista tukea ja kohdattujen vaaratilanteiden käsittelyä on systemaattisesti parannettu viime aikoina. Samoin on kehitetty vakuutusturvaa ja hoitokäytäntöjä. Puolustushallinto ansaitsee tehdystä työstä kiitoksen. Valiokunta pitää hyvänä, että kaikkiin kriisinhallintaoperaatioihin lähtee jatkossa sosiaalikuuraattori mukaan. Libanonin osalta tällainen käytäntö aloitettiin marraskuussa 2013. Toinen tervetullut avaus on kriisinhallinnan erityisasiantuntijan tehtävän perustaminen puolustusvoimiin helmikuussa 2014.

Valiokunta on korostanut, että sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuneille henkilöille on oltava tukea tarjolla ennen operaatiota, sen aikana sekä kotiutuksen jälkeen. Valiokunta kehottaa puolustusministeriötä ja puolustusvoimia jatkamaan yhdessä eri järjestöjen kanssa keskustelua vielä lisätarkastelua vaativista alueista. Esimerkiksi kriisinhallintaan osallistuvien henkilöiden perheiden tukemisessa on tehtävissä nykyistä enemmän.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jussi Niinistö /ps	Mikko Savola /kesk
vpj.	Seppo Kääriäinen /kesk	Ismo Soukola /ps
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Eero Suutari /kok
	Timo Heinonen /kok	Pauliina Viitamies /sd
	Esko Kurvinen /kok	Sofia Vikman /kok
	Tuula Peltonen /sd	Tuula Väättäinen /sd
	Eero Reijonen /kesk	Jyrki Yrttiaho /vr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Suomen osallistumista "Afganistanin vakauttamiseen ja jälleenrakennukseen sekä sotilaalliseen kriisinhallintaan" käsiteltiin ensimmäisen kerran vuonna 2002. Nyt eduskunta on saanut käsiteltäväkseen ISAF-mission jälkeistä jatkoa, Resolute Support- operaatiota koskevan selonteon. Se on monelta osin Afganistanin turvallisuustilannetta ja ISAF-operaation tuloksia kauden nistelevä.

Afganistanin "vakauttamisessa" ja "jälleenrakentamisessa" on auttamatta epäonnistuttu. ISAF-operaatio on maksanut 80 miljardia euroa. Suomen panostus kohoaa yli 500 milj. euroon. Humanitaarinen panostuksemme on jäänyt selvästi lapsipuolen asemaan, 220 milj. euroon.

Kansainväliset Yhdysvaltojen ja Naton johdolla toimivat joukot eivät ole kyenneet muuttamaan maan kurssia.

Kuolonuhrien määrä 13 vuoden aikana on mittava. Vuosina 2001—2007 Afganistanin sodan uhreja oli YK:n arvioiden mukaan 28 000. Vuoden 2008 jälkeen sodassa on tarkemman YK:n tilastoinnin mukaan kuollut vähintään 21 000. Kokonaisluku nousee ilman sissitaistelijoiden menetyksiä yli 50 000 hengen. ISAF-sotilaita on kaatunut 3 476. Edelleenkin afgaanisotilaita ja -poliiseja saa surmansa keskimäärin 500 kuukaudessa.

Maassa on arviolta 670 000 pakolaista. OCHA:n mukaan 9 miljoonaa tarvitsee kipeästi humanitaarista apua. Maan turvallisuustilanteesta kertoo korutonta kieltään siviiliuhrien määrä, joka kasvaa. Viime vuodesta uhrien määrä on noussut 24 prosenttia. YK:n Afganistan-avustusoperaation Unaman mukaan yksinomaan tämän vuoden ensimmäisellä puoliskolla dokumentoitiin 1 564 siviiliuhrin kuolemaa.

Valmisteltu jatko-operaatio, "Resolute Support" on sekin sotilasoperaatio. Siitä on muodostumassa eräänlainen Afganistanin keskushallinnon "henkivakuutus" ja Yhdysvaltojen miehitysvallan ja läsnäolon jatkumo, kuitenkin niin, että vastuuta siirretään yhä selvemmin muille ISAF-liittolaisille.

Vaikka selonteossa korostetaan, että RS-operaatio ei ole taisteluoperaatio, on selonteon valmistumisen jälkeen tullut uusi presidentti Obaman valtuutus käyttää amerikkalaisia suunniteltua laajemmin ANSF:n tukena taistelutoiminnassa. Kuultujen asiantuntijoiden mukaan jää nähtäväksi, mikä vaikutus tällä on suomalaisten sotilaiden asemaan ja toimintaan.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitän eduskunnalle seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää, että Suomi päättää viipymättä joukkojensa kotiuttamisesta Afganistanista. Eduskunta ei myöskään pidä perusteltuna selonteon kannanottoa Nato-johtoisen sotilaallisen läsnäolon jatkamisesta vuoden 2014 jälkeen. Suomen osallistuminen sotilaalliseen Resolute Support -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 sotatoimiin tai niiden tukemiseen.

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2014

Jyrki Yrttiaho /vr