

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2006 vp

Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (UNIFIL, United Nations Interim Force in Lebanon) Libanonissa

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä syyskuuta 2006 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (UNIFIL, United Nations Interim Force in Lebanon) Libanonissa (VNS 6/2006 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PuVL 6/2006 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- puolustusministeri Seppo Kääriäinen
- osastopäällikkö Aapo Pöyhö ja yksikön päällikkö Kimmo Lähdevirta, ulkoasiainministeriö
- puolustusasiainneuvos Olli-Pekka Jalonen, puolustusministeriö
- erikoistutkija Henriikki Heikka ja tutkija Heidi Huuhtanen, Ulkopoliittinen instituutti
- everstiluutnantti, komentaja Osmo Toivanen, Keuruun Pioneerirykmentti.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Lain sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) mukaan Suomi voi osallistua Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen.

Lain 2 §:n mukaan osallistumisesta päättää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Lain 3 §:n mukaan ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa tai eduskuntaa, jos ratkaisuehdotus koskee sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen.

Valtioneuvosto katsoo tapauskohtaisen harkinnan perusteella, että operaatioon liittyvät po-

liittiset ja rahoitukselliset näkökohdat puoltavat selonteon antamista.

Tausta

Hizbollahin hyökättyä 12.7.2006 Israelin rajajoukkoja vastaan ja otettua panttivangeiksi kaksi sotilasta Israel ryhtyi mittavaan sotilasoperaatioon Libanonissa. Israel asetti Libanonin meri- ja ilmaaartoon ja pommitti Hizbollahin asemia ja Libanonin infrastruktuurikohteita. Israelin maajoukot etenivät Libanonin puolelle tavoitteena lamauttaa Hizbollahin vastarinta ja luoda turvavyöhyke, joka estäisi Hizbollahia ampumasta raketteja Israelin puolelle.

Osana YK:n ja kansainvälisen yhteisön pyrkimyksiä vihollisuuksien lopettamiseksi ja kestävä ratkaisun löytämiseksi Israelin ja Libanonin välillä hyväksyi turvallisuusneuvosto 11.8.2006 päätöslauselmassaan 1701 (2006) YK:n Libanonissa toimivan rauhanturvajoukon (United Nations Interim Force in Lebanon, UNIFIL) vahventamisen ja sen uudet tehtävät. YK on vedonnut jäsenvaltioihin noin 13 000 sotilaan vahvuisten lisäjoukkojen saamiseksi kiireellisesti alueelle. UNIFIL on jo aloittanut uusien tehtäviensä toteuttamisen.

Vihollisuudet jatkuivat 14.8.2006 saakka. Vaikka tilanne alueella on edelleen herkkä, tulitauko on toistaiseksi pitänyt kohtuullisen hyvin. Tähän mennessä vakavin loukkaus sattui 19.8., jolloin Israelin joukot iskivät Bekaan laaksoon. Mm. YK:n pääsihteeri tuomitsi iskun, jonka tavoitteena Israelin mukaan oli laittomien asekuljetusten estäminen Syyriasta Libanoniin.

EU:n ylimääräisessä yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvoston kokouksessa 25.8. jäsenmaat ilmaisivat alustavan valmiutensa antaa UNIFILille yhteensä noin 7 000 sotilasta, joihin sisältyy maavoimien lisäksi myös meri- ja ilmavoimien yksiköitä. Lähes kaikki EU-maat ovat ilmoittaneet harkitsevansa osallistumista joko maavoimien tai meri- ja ilmavoimien yksiköillä. Suurimpia joukkoja luovuttavia EU-maita tulevat olemaan Italia, Ranska, Espanja ja Puola. Kokonaisuudessaan kolmisenkymmentä maata on tarjonnut joukkoja operaatioon. Esimerkiksi

Turkki harkitsee edelleen osallistumista. Islamilaisista maista alustavia joukkotarjouksia ovat tehneet mm. Indonesia, Malesia, Bangladesh ja Brunei.

Sadat tuhannet Libanonin maansisäiset pakolaiset ovat jo palanneet kotiseuduilleen. Tuhansia on silti vielä palaamatta, osa on menettänyt asumuksensa. Tuhottu tieverkosto, rikkoutuneet sillat ja räjähtämättömät ampumatarvikkeet aiheuttavat merkittäviä ongelmia muun muassa avustustoiminnalle.

Vahvennetun UNIFILin mandaatti

UNIFILin tehtäviä ovat vuodesta 1978 lähtien olleet Israelin vetäytymisen vahvistaminen, kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttaminen sekä Libanonin hallituksen avustaminen sen auktoriteetin palauttamiseksi Etelä-Libanonissa.

Päätöslauselman 1701 (2006) mukaan operaation uusia tehtäviä on valvoa vihollisuuksien lopettamista; tukea Libanonin armeijan sijoittumista Etelä-Libanoniin, mukaan lukien ns. sininen linja (YK:n valvoma Libanonin ja Israelin rajalinja), Israelin armeijan vetäytyessä alueelta; koordinoita operaation toimet yhteistyössä Libanonin ja Israelin hallituksen kanssa pysyvän tulitauon tukemiseksi päätöslauselman 1701 periaatteiden mukaisesti; tukea yhteistoiminnassa muiden osapuolten kanssa niitä toimia, joilla varmistetaan humanitaarisen avun perille vieminen ja paluumuuttajien turvallinen paluu; avustaa Libanonin armeijaa sinisen linjan ja Litani-joen välisen alueen muodostamisessa alueeksi, jolla ei ole laitonta aseellista toimintaa; ja avustaa Libanonin hallitusta sen pyynnöstä laittomien aseiden maahan pääsyn estämisessä.

Kuten aiemmissakaan Libanonia ja UNIFILiä käsittelevissä päätöslauselmissa myöskään päätöslauselmassa 1701 (2006) ei viitata mihinkään YK:n peruskirjan lukuun toiminnan oikeutuksen pohjana. Sen sijaan siinä todetaan Libanonin tilanteen muodostavan uhan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle, minkä voidaan katsoa antavan operaatiolle peruskirjan VII luvun ("Toimenpiteet rauhaa uhattaessa tai rikot-

taessa taikka hyökkäystekojen sattuessa") mukaisen luonteen.

Operaation luonne ja voimankäyttövaltuudet

Keskeisiä operaation toimintatapaan vaikuttavia tekijöitä ja suunnitteluolettamuksia ovat kaikkien osapuolten suostumus ja myötävaikutus. UNIFIL ei tule riisumaan Hizbollahia aseista, vaan tukee Libanonin hallitusta ja armeijaa, joilla on päävastuu kaikkien päätöslauselman mukaisten tehtävien toteuttamisesta.

Välittömäksi vaaratekijäksi operaatiossa arvioidaan maastossa olevat miinat ja räjähtämättömät ammukset, jotka muodostavat merkittävän riskin niin siviileille kuin sotilaille. Niiden kii-reellinen raivaaminen on välttämätöntä muun toiminnan mahdollistamiseksi, ml. humanitaarinen apu. Toisen merkittävän riskitekijän muodostavat paikalliset tulitaukorikkomukset, jotka voivat myös levitä. Toistaiseksi osapuolet ovat kuitenkin toimineet varsin kurinalaisesti ja pidättyvästi, eivätkä paikalliset tapahtumat ole laajenneet. Suomesta operaatioon lähetettäväksi suunnitellun pioneerikomppanian kannalta tarkasteltuna erityinen uhka liittyy komppanian pioneiritointaan. Tässä tehtävässä komppania joutuu raivaamaan räjähtämättömiä ampu-matarvikkeita ja miinoja, joita alueella on runsaasti. Lisäksi joukko joutuneen toimimaan laajalla alueella, jolloin liikenteestä muodostuu merkittävä vaaratekijä.

Kaikissa tilanteissa merkittävin vaaratekijä koko operaatiolle on jonkin osapuolen irtaantuminen päätöslauselman 1701 (2006) sisältämästä poliittisesta ratkaisusta, mihin vaikuttaa enemmän Libanonin ulkopuolinen kehitys kuin kansallinen tilanne.

YK:n tavoitteena on saada ensimmäiset vahvistukset toiminta-alueelle syyskuun alkuun mennessä, pääosan joukoista saapuessa loka-kuun alkuun mennessä. Viimeisetkin yksiköt on tarkoitus saada operaation käyttöön siten, että lisäjoukot ovat kokonaisuudessaan toiminta-alueella marraskuun alkupuolella.

Päätöslauselma 1701 (2006) valtuuttaa UNIFILin ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin

tehtäviensä toteuttamiseksi. Operaation uudistettujen voimankäyttösääntöjen mukaan kuolettavan voiman käyttö on mahdollista itsepuolustuksen lisäksi sen varmistamiseksi, että UNIFILin operaatioaluetta ei käytetä minkäänlaisiin 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.

Voimankäyttösäännöt perustuvat YK:n mallivoimankäyttösäännöille, ja ne vastaavat sisällöllisesti myös EU- ja Nato-operaatioissa käytössä olevia voimankäyttösääntöjä. Ne vastaavat pitkälle UNIFILin vuonna 2001 hyväksyttyjä voimankäyttösääntöjä, kuitenkin laajentaen voimankäyttövaltuuksia etenkin liikkumavapauden turvaamisessa sekä materiaalin suojaamisessa.

UNIFILin uusia voimankäyttösääntöjä voidaan pitää riittävinä operaation tehtävien toteuttamisen ja joukkojen omasuojan kannalta.

Suomen osallistuminen

Suomen varautumista osallistumaan YK:n vahvennettuun UNIFIL-operaatioon Libanonissa käsiteltiin valmistelevasti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksessa 18.8.2006. Kokouksessa katsottiin, että Suomen tulee varautua osallistumaan YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamaan kriisinhallintaoperaatioon Libanonissa enintään vahvennetun komppanian suuruisella osastolla. Puolustusministeriö oikeutettiin ryhtymään mahdollisen osallistumisen edellyttämiin valmistelutoimenpiteisiin. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle tiedotettiin asiasta 22.8.2006.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksessa 4.9.2006 tehdyn tarkentavan linjauksen mukaan varaudutaan vahvennetun pioneeri-

komppanian ja tarvittavien esikuntaupseerien lähettämiseen. Komppanian tehtävänä olisi tukea UNIFIL-operaatiota raivaus- ja rakentamistehtävällä YK:n suorituskysymysten mukaisesti.

Yhteistyömahdollisuuksia muiden maiden ja etenkin Pohjoismaiden kanssa on selvitetty aktiivisesti sekä ulko- että puolustusministeriöiden kesken. Vaikka selvitysten perusteella pohjoismainen yhteistyö ei ole tällä kertaa mahdollista, eräät muut maat ovat tiedustelleet alustavasti Suomen kiinnostusta yhteistyöhön. Tätä koskeva selvitystyö jatkuu edelleen.

Edellyttäen, että Suomi päättäisi osallistua operaatioon, tavoitteena on, että tiedustelu- ja valmisteluosat voisivat olla toimialueella loka-kuun alkuun mennessä ja pääjoukko marras-kuun alkuun mennessä. Kaavailtu tehtävä on sen laatuinen, että Suomen osallistumisen on tarkoitus jatkaa enintään vuoden 2007 loppuun saakka, tilanne kuitenkin huomioiden. Tämä helpottaisi myös henkilöstön saatavuuteen ja kustannuksiin liittyviä kysymyksiä.

Arvio osallistumisen kustannuksista

Alustavan kustannusarvion mukaan vahvennetun pioneerikomppanian ja esikuntaupseerien (enintään 250 sotilasta) edellyttämät perustamis-, lähettamis- ja ylläpitokustannukset olisivat vuonna 2006 noin 16,5 miljoonaa euroa, josta ulkoasiainministeriön pääluokassa noin 3,4 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokassa noin 13,1 miljoonaa euroa. Vuonna 2007 kustannukset olisivat noin 26,9 miljoonaa euroa, josta ulkoasiainministeriön pääluokassa noin 16,2 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokassa n. 10,7 miljoonaa euroa. YK korvai-

si aikanaan Suomen kansallisia kuluja arviolta noin 6,7 miljoonalla eurolla vuodessa.

Kokonaiskustannusten kasvuun ja vuosijaoteluun on olennaisesti vaikuttanut yksikkötyypin ja materiaaliarpeen varmistuminen. Pioneerikomppanian varustaminen tehtävää varten edellyttää materiaalihankintoja sellaisen varustuksen osalta, jota puolustusvoimilla ei ole. Puolustusvoimien varastoista on mahdollista saada noin 2/3 tarvittavasta materiaalista. Lopuista materiaalikustannuksista (noin 6 miljoonaa euroa) noin 3 miljoonaa euroa koostuu ajoneuvoista ja työkoneista, loput rakentamisesta, työkaluista ja muusta materiaalista sekä huollosta.

Kuluvan vuoden osalta sotilaallisen kriisinhallinnan varat UM:n pääluokassa (palkkaus-, päiväraha- yms. menot) on jo sidottu käytännössä kokonaan. Puolustusministeriön pääluokassa varalla olevista määrärahoista (5 122 000 euroa) arvioidaan olevan käytettävissä enintään noin 4,5 miljoonaa euroa mahdolliseen operaatioon osallistumiseen.

Kustannuksia ei ole mahdollista kattaa ulkoasiainministeriön tai puolustusministeriön kehysten puitteissa. Valtioneuvoston v. 2004 turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan säilytetään vähintään nykytasolla. Suuntaa-antavana suuruusluokkana suunnittelussa on käytetty noin 100 miljoonan euron vuositaso. Esimerkiksi aikavälillä 1998–2005 toteutuneet vuosimenot vaihtelivat 60,3 miljoonan euron ja 101,8 miljoonan euron välillä keskiarvon ollessa n. 84,3 miljoonaa euroa. Kriisinhallinnan vaikean ennustettavuuden takia on olennaista, että em. 100 miljoonan euron taso voidaan tilapäisesti myös ylittää.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Suomen osallistumista kansainvälisiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin säätelee laki so-

tilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006). Hallitus esittää käsiteltävässä olevassa selonteossa, että Suomi osallistuisi Libanonin sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon vahvennetulla komppanialla ja tarvittavilla esikuntaupseereilla. Valiokunta pitää perusteltuna, että hallitus on anta-

nut Libanonin kriisinhallintaoperaatiosta eduskunnalle selonteon. Näin toteutuu se valiokunnan kriisinhallintalain käsittelyn yhteydessä esittämä kanta (UaVM 1/2006 vp), että määrävänä tekijänä selonteon antamiselle tulee olla kokonaisvaltainen poliittinen arvio Suomen osallistumisesta sekä operaation vaativuudesta ja merkityksestä — eivät YK:n valtuutus tai voimankäyttösäännöt sinällään.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Suomen turvallisuuspoliittisen linjan mukaista on vastuun kantaminen myös kansainvälisestä turvallisuudesta ja vakaudesta. Monien uhkien torjuminen on myös aloitettava kaukana Suomen rajojen ulkopuolella. Libanonin kriisi on osoitus siitä, että maantieteellisesti kaukaiset konfliktit voivat vaikuttaa myös Euroopan ja Suomen tilanteeseen.

Valiokunta korostaa, että Libanonin kriisinhallintaoperaatio on nähtävä osana kestäväan ratkaisuun pyrkimistä Israelin ja Libanonin välillä. Turvallisuusneuvoston 11.8.2006 hyväksymä päätöslauselma 1701 (2006) YK:n Libanonissa toimivan rauhanturvajoukon (UNIFIL) vahvistamiseksi luo uuden mahdollisuuden kestäväan rauhan aikaansaamiseksi. Valiokunta toteaa, että operaatioon osallistumista arvioitaessa on otettava huomioon myös Lähi-idän alueen laajempi turvallisuuspoliittinen tilanne. Libanonissa uudelleen puhjenneen konfliktin taustatekijät ovat moninaiset. Libanonin tilanne on kiinteässä yhteydessä koko laajan Lähi-idän tilanteen kehittymiseen. Myös yleinen kansainvälinen poliittinen kehitys ja alueen uhkakuvien toteutuminen voivat pitemmällä tähtäimellä vaikuttaa itse operaation onnistumiseen. Asiantuntija-arvioissa onkin korostettu, että kestäväan rauhan aikaansaanminen edellyttäisi laajan Lähi-idän ongelmien huomioimista. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi EU-puheenjohtajana toimii määrätietoisesti poliittisen prosessin vahvistamiseksi Lähi-idässä.

Tilanne Etelä-Libanonissa on edelleen herkkä, vaikka 14.8. alkanut tulitauko on toistaiseksi pitänyt kohtuullisen hyvin. UNIFILin nopea vahvistaminen ja lisäjoukkojen sijoittaminen

alueelle edesauttavat vakauden ylläpitämistä. YK:n tavoitteena on saada ensimmäiset vahvistukset toiminta-alueelle syyskuun alkuun mennessä, pääosan joukoista saapuessa lokakuun alkuun mennessä. Tarkoitus on, että joukot ovat kokonaisuudessaan toiminta-alueella marraskuun alkupuolella.

Suuri osa Libanonin maansisäisistä pakolaisista on palannut kotiseuduilleen, mutta tuhannet odottavat paluuta. Konfliktin siviiliuhrien määrä ja siviilikohteiden tuhot olivat mittavat. Tuhottu tieverkosto, rikkoutuneet sillat ja räjähtämättömät ampumatarvikkeet aiheuttavat merkittäviä ongelmia muun muassa avustustoiminnalle. YK:n pääsihteerin mukaan humanitaarinen apu ja jälleenrakennus ovat oleellinen osa tilanteen vakiinnuttamisessa ja kestäväan ratkaisun aikaansaamisessa. Kansainvälisen yhteisön laaja ja pitkäaikainen sitoutuminen Libanonin jälleenrakennukseen on tärkeää niin poliittisesti kuin taloudellisesti. Libanonin naapurivaltioiden ja koko kansainvälisen yhteisön tuki poliittisen ratkaisun löytämiseksi on pitkällä tähtäimellä keskeistä kestäväan ratkaisun löytämiseksi.

Lähes kaikki EU-maat ovat ilmoittaneet harmitsevansa osallistumista joko maa-, meri- tai ilmavoimien yksiköillä. EU:n tuki operaatiolle on merkittävä. EU:n jäsenmaat ovat varautuneet antamaan UNIFIL-operaatioon yhteensä n. 7 000 sotilasta. EU:n mittava osallistuminen ja nopea päätöksenteko vahvistavat unionin ulkopoliittikkaa. Eurooppa-johtoinen YK-operaatio Libanonissa lisää EU:n painoarvoa ja uskottavuutta kriisinhallinnassa laajemminkin.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Suomen osallistuminen Libanonin kriisinhallintaoperaatioon on kriisinhallintalain mukaista. Valiokunta pitää tärkeänä ja perusteltuna, että Suomi osallistuu tähän operaatioon. YK:n pääsihteerin on vedonnut voimakkaasti jäsenvaltioihin joukkojen lähettämiseksi. Ulkoasiainvaliokunta on aiemmin todennut, että Suomen tulisi pyrkiä osallistumaan myös YK:n omiin kriisinhallintaoperaatioihin, joten osallistuminen on perusteltua myös tästä näkökulmasta.

Operaation tehtävät ja voimankäytösäännöt

UNIFILin alkuperäinen tehtävä vuodesta 1978 lähtien on ollut avustaa Libanonin hallitusta sen määräysvallan ja hallinnan palauttamiseksi Etelä-Libanonissa. Turvallisuusneuvosto päätti 11.8. vahvistaa UNIFILia — enintään 15 000 sotilaaseen — ja antoi sille uusia tehtäviä. Turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1701 ei mainita yksittäistä YK:n peruskirjan lukua toiminnan oikeutuksen pohjana. Päätöslauselmassa todetaan Libanonin tilanteen muodostavan peruskirjan mukaisen "uhkan kansainväliselle rauhal- le ja turvallisuudelle", ja selonteon mukaan tämän voidaan katsoa antavan operaatiolle peruskirjan VII luvun mukaisen luonteen.

Operaation uusia tehtäviä ovat mm. valvoa vi- hollisuuksien lopettamista; tukea Libanonin armeijan sijoittumista Etelä-Libanoniin ja koordi- noida toimia Libanonin ja Israelin hallituksen kanssa pysyvän tulitauon tukemiseksi; tukea toi- mia, joilla varmistetaan humanitaarisen avun kuljetukset ja paluumuuttajien turvallinen pa- luu; avustaa Libanonin armeijaa ns. sinisen lin- jan (YK:n valvoma Libanonin ja Israelin rajalin- ja) ja Litani-joen välisen alueen muodostamises- sa alueeksi, jolla ei ole laitonta aseellista toimin- ta; ja avustaa Libanonin hallituksen pyynnöstä laittomien aseiden maahan pääsyn estämisessä. UNIFILin tehtäviin ei kuulu Hizbollahin riisu- minen aseista. UNIFIL tukee Libanonin hallitus- ta ja armeijaa, joilla on päävastuu kaikkien pää- töslauselman mukaisten tehtävien toteuttamises- ta.

Valiokunta korostaa, että operaation suunnit- telun ja toiminnan onnistumisen keskeinen läh- tökohta on kaikkien osapuolten suostumus ja myötävaikutus. Viitaten jo aiemmin mietinnös- sä mainittuihin yleisiin uhkakuviin valiokunta yhtyy hallituksen kantaan, että merkittävin va- aratekijä on, että jokin osapuoli irtaantuu päätös- lauselman 1701 sisältämästä poliittisesta ratkai- susta lähinnä ulkopuolisesta kehityksestä johtu- en.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan operaation välittömäksi vaaratekijäksi on arvioi- tu miinat ja räjähtämättömät ammuks. Niiden kiireellinen raivaaminen on välttämätöntä muun

toiminnan mahdollistamiseksi, ml. humanitaari- nen apu. Toisen merkittävän riskitekijän muo- dostavat paikalliset tulitaukorikkomukset ja nii- den mahdollinen leviäminen. Toistaiseksi osa- puolet ovat kuitenkin toimineet varsin kurinalai- sesti, eivätkä paikalliset tapahtumat ole laajentu- neet. Saadun selvityksen mukaan Suomesta ope- raatioon lähetettäväksi suunnitellun pioneeri- komppanian kannalta erityinen uhka liittyy rä- jähtämättömien ampumatarvikkeiden ja miino- jen raivaukseen. Puolustusvaliokunta on lausun- nossaan (PuVL 6/2006 vp) tästä syystä kiinnittä- nyt perustellusti huomiota pioneerikomppanian asianmukaiseen varustamiseen. Myös liikenne on selonteon ja asiantuntijakuulemisten mukaan merkittävä vaaratekijä.

UNIFILin voimankäytösäännöt perustuvat YK:n mallisääntöihin, ja ne vastaavat sisällöl- lisesti myös EU- ja Nato-operaatioiden voiman- käytösääntöjä. Nykyisiä UNIFILin voimankäyt- tövaltuuksia laajennettiin etenkin liikkumava- pauden turvaamisessa ja materiaalin suojaami- sessa. UNIFIL voi ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimiin tehtäviensä toteuttamiseksi. Voiman- käytösääntöjen mukaan kuolettavan voiman käyttö on mahdollista itsepuolustuksen lisäksi sen varmistamiseksi, että UNIFILin operaatio- aluetta ei käytetä minkäänlaisiin vihamielisiin tarkoituksiin; jos UNIFILia estetään suoritta- masta päätöslauselman mukaisia tehtäviään; YK:n ja humanitaaristen järjestöjen työntekijöi- den turvallisuuden ja esteettömän liikkumisen varmistamiseksi; tai siviilien suojelemiseksi vä- littömältä fyysiseltä väkivallalta tai sen uhkalta, mikä ei turvallisuusneuvoston päätöslauselman mukaan poista Libanonin hallituksen vastuuta tässä tehtävässä. UNIFILin komentaja valvoo suoraan voimankäyttöoikeuksia näissä tilanteis- sa.

Saadun selvityksen perusteella valiokunta ko- rostaa, että Libanonin konfliktin luonteen vuok- si operaation toteuttaminen on vaativaa ja siihen sisältyy useita riskitekijöitä. Valiokunta toteaa, että Libanonin operaatiossa, kuten muissakin riskialttiissa operaatioissa, on varauduttava jo ennalta mahdollisiin vastoinkäymisiin. Valio- kunta muistuttaa, että suomalaisilla rauhantur-

vaajilla on laaja kokemus alueen rauhanturvatoiminnasta, mikä tukee operaatioon osallistumista. Suomella on myös omakohtaisia kokemuksia operaatioihin sisältyvistä riskeistä. Suomalainen sotilastarkkailija menehtyi Etelä-Libanonisessa YK:n (UNTSO) tarkkailuasemaan kohdistuneessa Israelin ilmaiskussa. Valiokunta yhtyy hallituksen vaatimukseen, että asiasta on saatava täydellinen selvitys. Ulkoasiainvaliokunta korostaa kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamista kriisitilanteissa mukaan lukien YK:n henkilöstön suojele ja sotarikosten selvittäminen.

Ottaen huomioon tilanteen vaativuuden ja siihen sisältyvän arvaamattomuuden valiokunta pitää tärkeänä, että Libanonin operaation koko on riittävän suuri. Suunniteltu noin 15 000 rauhanturvaajan määrä on asiantuntijakuulemisten perusteella riittävä. Valiokunta pitää hyvänä, että operaatioon osallistuu rauhanturvaajia useista eri maista, mukaan lukien islamilaiset maat. Joukkojen monikansallinen luonne viestittää kansainvälisen yhteisön pyrkimystä rauhan palauttamiseksi ja tukea Libanonin hallituksen maltilliselle politiikalle.

Oikein mitoitettut voimankäyttövaltuudet ja selkeät johtamisrakenteet ovat operaation kannalta keskeisiä. Kokemukset osoittavat, että vakavia ongelmia on syntynyt tilanteissa, joissa kriisinhallintajoukon valtuudet ja kyvyt ovat olleet olosuhteisiin nähden liian rajoitettuja. Valiokunta viittaa myös puolustusvaliokunnan lausuntoon ja toteaa, että saadun selvityksen mukaan UNIFILin voimankäytösääntöjä voidaan pitää perusteltuina operaation tehtävien toteuttamisen ja joukkojen omasuojan kannalta.

Libanonin kriisin ratkaisu ja alueen vakauttaminen tähtäävät kriisialueen yhteiskunnan normalisointiin, mikä on erityisen tärkeää siviiliväestön kannalta. Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhteistyö on operaation onnistumisen kannalta välttämätöntä. Valiokunta korostaa siviiliyhteiskunnan huomioonottamista ja luottamuksellisten suhteiden luomista paikallisväestöön myös osana sotilaallista kriisinhallintaa. Ulkoasiainvaliokunta viittaa kriisin aiheuttamiin siviiliuhreihin ja kiinnittää huomiota ih-

misoikeuksien toteutumiseen ja erityisesti naisten ja lasten asemaan kriisitilanteissa.

Suomen osallistuminen

Varautumista Suomen osallistumiseen YK:n vahvennettuun UNIFIL-operaatioon Libanonissa käsiteltiin valmistelevasti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa 18.8.2006. Ulkoasiainvaliokunta käsitteli asiaa 22.8.2006 (UTP 19/2006 vp). Hallituksen 4.9. tekemän päätöksen mukaan Suomi varautuu vahvennetun pioneerikomppanian ja tarvittavien esikuntaupseerien lähettämiseen. Komppanian tehtävänä olisi tukea UNIFIL-operaatiota raivaus- ja rakentamistehtävissä.

Selonteon mukaan pohjoismainen yhteistyö ei ole tällä kertaa mahdollista. Selvitys yhteistyöstä Irlannin kanssa jatkuu. Tavoitteena on, että komppanian tiedustelu- ja valmisteluosat voisivat olla toimialueella lokakuun alkuun mennessä ja pääjoukko marraskuun alkuun mennessä. Suomen osallistumisen on tarkoitus jatkua enintään vuoden 2007 loppuun saakka, tilanne kuitenkin huomioiden. Tämä helpottaisi selonteon mukaan myös henkilöstön saatavuuteen ja kustannuksiin liittyviä kysymyksiä.

Arvio osallistumisen kustannuksista

Alustavan kustannusarvion mukaan vahvennetun pioneerikomppanian ja esikuntaupseerien (enintään 250 sotilasta) edellyttämät perustamis-, lähettämisen- ja ylläpitokustannukset olisivat vuonna 2006 noin 16,5 miljoonaa euroa. Vuonna 2007 kustannukset olisivat noin 26,9 miljoonaa euroa. Normaalin tavan mukaan YK korvaa aikanaan osan kokonaiskustannuksista — arviolta noin 6,7 miljoonaa euroa vuodessa. Selonteon mukaan operaation kustannuksia ei ole mahdollista kattaa ulkoasiainministeriön tai puolustusministeriön kehyksistä.

Valiokunta korostaa, että sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuminen on oleellinen osa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja se tukee Suomen omaa puolustusta ja sen kehittämistä. Osallistuminen kansainväliseen kriisin-

hallintaan on aina poliittisen harkinnan tulos. Osallistumispäätöstä ohjaavat turvallisuuspoliittinen analyysi ja poliittiset realiteetit. On tärkeää, että talousarvion suunnitteluun apuna käytetyistä luvuista ei muodostu poliittista päätösvaltaa keinotekoisesti rajoittavia esteitä. Valtioneuvoston vuoden 2004 turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan säilytetään vähintään nykytasolla. Suuntaa-antavana suuruusluokkana suunnittelussa on käytetty noin 100 miljoonan euron vuositasoa. Valiokunta pitää kriisinhallin-

nan vaikean ennustettavuuden vuoksi johdonmukaisena ja perusteltuna, että em. 100 miljoonan euron taso voidaan tarvittaessa ylittää. Libanonin operaatioon osallistuminen edellyttää tämän tason ylittämistä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta toteaa,

ettei valiokunnalla ole huomauttamista selonteon johdosta.

Helsingissä 6 päivänä syyskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
 vpj. Mari Kiviniemi /kesk
 jäs. Ulla Anttila /vihr
 Eva Biaudet /r
 Antero Kekkonen /sd
 Kimmo Kiljunen /sd
 Katri Komi /kesk
 Eero Lankia /kesk
 Petri Neittaanmäki /kesk

Kalevi Olin /sd
 Maija Perho /kok
 Aulis Ranta-Muotio /kesk
 Suvi-Anne Siimes /vas
 Ben Zyskowitz /kok
 vjäs. Jouni Backman /sd (osittain)
 Jyrki Katainen /kok
 Aila Paloniemi /kesk
 Esko-Juhani Tennilä /vas (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.