ULKOMINISTERIÖ
Poliittinen osasto
POL-10 Lauri Hirvonen

LAUSUNTO
30.09.2021

PC0RMY36-16

Eduskunta
Ulkoasiainvaliokunta

JULKINEN

Viite
Ulkoasiainvaliokunnan pyyntö 24.9.2021.

Asia
Suomen osallistumisen vahvistaminen EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan koulutusoperaatioon Malissa

Muistio on valmisteltu yhteistyössä puolustusministeriön kanssa.

Suomi on osallistunut EU:n sotilaalliseen EUTM Mali –kriisinhallintaoperaatioon sen perustamisvuodesta 2013 lähtien. Voimassa olevan, tasavallan presidentin 1.3.2013 tekemän päätöksen mukaisesti Suomi osallistuu operaatioon enintään 12 sotilaalla. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvosto kuuli asiassa eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaisesti (UTP 6/2013 vp). Ulkoasiainvaliokunta piti perusteltuna ja puolsi Suomen osallistumista EU:n koulutusoperaatioon Malissa (UaVL 2/2013 vp).

Nyt on käsiteltävänä Suomen osallistumisen vahvistaminen EUTM Mali –koulutusoperaatiossa. Osallistumisen vahvistamista käsiteltiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa (TP-UTVA) viimeksi 26.8.2021, jolloin TP-UTVA linjasi, että Suomi kasvattaa osallistumistaan EUTM Mali –operaatiossa noin 20 sotilaaseen vuoden 2021 aikana ja edelleen noin 55 sotilaaseen vuoden 2022 aikana. Lisäksi TP-UTVA linjasi, että eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa kuullaan sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaisesti. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle on toimitettu 3.9.2021 osallistumisen vahvistamista koskeva muistio.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 24.9.2021 pyytänyt ulkoministeriöltä selvitystä menettelystä, jolla eduskunta osallistuu Mali-operaation vahvistamisesta päättämiseen.

Eduskunnan osallistuminen sotilaallista kriisinhallintaa koskevaan päätöksentekoon

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Jos ratkaisuehdotus koskee sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Jos ratkaisuehdotus koskee Suomen osallistumista enintään kymmenellä henkilöllä sotilaalliseen kriisinhallintaan, valtioneuvoston on annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.

YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain perusteluiden mukaan Suomen osallistumispäätöksiä valmisteltaessa YK:n valtuutukseksi on tulkittu kaikki sellaiset turvallisuusneuvoston päätöslauselmat, joissa turvallisuusneuvosto on oikeuttanut, hyväksynyt tai muulla tavoin selkeästi ilmaissut tukensa operaatiolle (HE 5/2006 vp, s. 8).

YK:n turvallisuusneuvosto on antanut useita Malia koskevia päätöslauselmia, joihin mm. YK:n ja EU:n, G5 Sahel -maiden sekä muiden toimijoiden operatiivinen toiminta maassa perustuu. Lokakuussa 2012 hyväksymässään päätöslauselmassa (2071 (2012) YK:n turvallisuusneuvosto vetosi alueellisiin kumppaneihin, ml. Euroopan unioni, jotta nämä avustaisivat Malin asevoimien suorituskyvyn parantamisessa. Myös Malin hallitus on pyytänyt EU:lta tukea. YK:n turvallisuusneuvoston viimeisimmässä päätöslauselmassa 2584 (2021) todetaan Malin tilanteen muodostavan edelleen uhan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle ja ilmaistaan vakava huoli terroristiryhmien toiminnasta.

EU:n Malin koulutusoperaation vaativuuden arviointia

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain perusteluissa (HE 5/2006 vp) todetaan, että käsittelyjärjestys määräytyy kriisinhallintaoperaation tosiasiallisen luonteen perusteella. Sotilaallisesti vaativana kriisinhallintatehtävänä pidetään operaatiota, jonka toteuttamisen arvioitaisiin toimialueen olosuhteet huomioon ottaen sisältävän merkittäviä riskejä. Sotilaallisesti vaativana kriisinhallintatehtävänä pidetään toteuttavasta tahosta riippumatta myös sellaisia tehtäviä, joihin voi sisältyä sotilaallisia pakotetoimia. Operaatioiden jaottelussa sotilaallisesti erityisen vaativiin ja muihin operaatioihin saattaa tulla esiin rajatapauksia. Erityisen vaativina tehtävinä pidetään kuitenkin aina esimerkiksi kriisinhallintaan osallistumista toimeksiannoltaan vaativaan Nato-johtoiseen vakautusoperaatioon, ja toteuttajatahosta riippumatta ylipäätään osallistumista sellaisiin sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin, joihin voi sisältyä pakottamista ja jotka toteutetaan ilmeisen riskialttiissa toimintaympäristössä. Lisäksi kriisinhallintaan osallistumista EU:n nopean toiminnan joukolla pidetään yleensä erityisen vaativina tehtävinä.

Ei-vaativina tehtävinä voidaan pitää esimerkiksi tarkkailutehtäviä, rajalinjan valvontaa sekä ylipäätään sellaisia tehtäviä, joihin ei sisälly pakottamista. Ratkaisu on viime kädessä aina tarkoituksenmukaista tehdä tapauskohtaisen harkinnan perusteella, jolloin harkinnassa on mahdollista ottaa huomioon poliittisten tekijöiden sekä kansallisten valmiuksien ohella sellaiset keskeiset operaation luonteeseen vaikuttavat tekijät kuten operaation tavoitteet, tehtävät ja toteuttamistapa sekä olosuhteet kriisialueella mukaan luettuna tehtävää koskeva riskiarvio.

Sotilaallinen koulutusoperaatio EUTM Mali perustettiin tammikuussa 2013 tukemaan Malin rauhanprosessia. EUTM Malin tehtävänä on Malin asevoimien (FAMA) kouluttaminen ja neuvonanto. EUTM Mali on kouluttanut noin 15 000 Malin asevoimien sotilasta.

EUTM Mali on koulutusoperaatio ja sen luonteelle tyypillisesti lähtökohtana EUTM Malissa on voimankäyttö vain itsepuolustustarkoituksessa. Voimankäyttösäännöt eivät poikkea muista EU-operaatioista. EUTM Malissa koulutuksen antaminen keskittyy tukikohtiin. EUTM Mali operaatiota ei voida pitää sotilaallisesti erityisen vaativana operaationa, koska operaatio keskittyy puhtaasti koulutustehtäviin.

Malin yleistilanne todennäköisesti jatkuu epävakaana johtuen kuluneen vuoden toukokuun vallankaappauksesta, joskaan sillä ei ole suoraa vaikutusta turvallisuustilanteeseen. Radikaali-islamistiryhmien jatkuvat iskut ja muu etninen väkivalta pitävät yllä epävakautta. Väkivalta on Malissa viimeisen vuoden aikana hiljalleen levinnyt etelään ja itään Koulikoron ja Sikasson maakuntiin. Näiden maakuntien turvallisuustilanteen ei kuitenkaan arvioida merkittävästi heikentyvän seuraavan 12 kuukauden aikana. Tätä pidemmällä aikavälillä tilanne todennäköisesti heikkenee, mikäli kehitykseen ei pystytä puuttumaan.

Konflikti on levinnyt Malista Nigeriin ja Burkina Fasoon, josta on tullut Sahelin alueen kriisin uusi keskus. Tältä tukialueelta se heijastuu takaisin Maliin. Turvallisuustilanne todennäköisesti heikkenee ainakin tilapäisesti Nigerin länsiosissa, Burkina Fason pohjoisosassa sekä mahdollisesti Malin Gaon maakunnan eteläosissa.

Karkeasti jaoteltuna Länsi-Nigerin alueen konfliktin viimeiset vuodet voidaan jakaa seuraaviin vaiheisiin. Alkuvaiheessaan radikaali-islamistien iskut kohdistuivat valtarakenteita edustaviin kylän vanhimpiin, paikallisiin hallinnon edustajiin sekä myös imaameihin. Kun hallinto lisäsi sotilaallista läsnäoloaan uhanalaisilla alueilla, tuli myös joukoista iskukohteita. Tämän vuoden aikana radikaali-islamistien iskut ovat painottuneet yhä enemmän siviileihin. Tällä radikaali-islamistiset ryhmät ovat mahdollisesti pyrkineet lietsomaan etnisyyksien välisiä erimielisyyksiä ja muodostamaan paikallisia itsenäisiä alaosastoja.

Hyökkäykset Nigerin aseellisten voimien tarkastuspisteitä, asemia tai vastaavia vastaan ovat tavanomaisia. Hyökkäyksiä tehdään myös varsin isoja joukkoja vastaan. Näissä, ja saattueita vastaan tehdyissä hyökkäyksissä, käytetään pääasiassa käsiasetulta. Monimuotoiskut, joissa käytetään koordinoidusti eri menetelmiä, ovat todennäköisesti melko harvinaisia.

Riskiarvion mukaan todennäköisimmät kansainvälisiin joukkoihin kohdistuvat uhat Malissa ovat ajoittain kaoottinen ja arvaamaton liikenne sekä terveysuhat. Mielenosoitukset ovat mahdollisia Bamakossa ja ne voivat muuttua väkivaltaisiksi. Yksittäisiä henkilöitä vastaan kohdistuu satunnaisesta väkivallasta ja rikollisuudesta aiheutuva uhka.

EUTM Mali –koulutusoperaation uhkat ovat YK:n Malin MINUSMA-operaation uhkien kaltaisia. EU:n koulutusoperaation omasuojajärjestelyt ovat kuitenkin huomattavasti paremmat kuin YK-operaatio MINUSMA:ssa. EUTM Mali -operaation suomalainen henkilöstö toimii valtaosin Bamakossa ja Koulikoron koulutuskeskuksen alueella Bamakon koillispuolella.

Vaarallisimpia uhkia ovat tukikohtia vastaan tehtävät monimuotohyökkäykset, epäsuora tuli sekä välillinen uhka terrori-iskusta pääkaupunki Bamakossa. Itsemurhaiskut ovat Malissa edelleen varsin harvinaisia, mutta niitä on käytetty merkittävissä iskuissa. Sotilaalliset turvallisuustilanteet sotilaskoulutusta antavia organisaatioita vastaan eivät ole olleet merkittäviä.

Johtopäätös

Kyse on Suomen vuodesta 2013 jatkuneen osallistumisen vahvistamisesta EU:n sotilaallisessa koulutusoperaatiossa EUTM Mali, joka perustuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin. Ottaen huomioon operaation tavoitteet, tehtävät ja toteuttamistapa sekä olosuhteet konfliktialueella ja riskiarvio, operaatiota ei ole pidettävä sotilaallisesti erityisen vaativana. Näistä syistä valtioneuvosto on päätynyt kuulemaan asiassa ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaisesti.

Liitteet -

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Poliittinen osasto
POL-10 Lauri Hirvonen

Asiasanat	KRIISINHALLINTA
Hoitaa	**POL-10**
Hoitaa UE	
Koordinoi	
Tiedoksi	ASA-20; AVS-KEO; NSA-00; OIK-20; POL-01; POL-02; POL-30; STU-00; UKKMI-00; UMI-00; VNEUS
	EUAVS; PLM; PUVS; TPK; VNK
Laatija jakanut	