Valiokunnan lausunto UaVL 7/2021 vp– UTP 26/2021 vp

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Suomen osallistumisen vahvistaminen EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan koulutusoperaatiossa Malissa

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Suomen osallistumisen vahvistaminen EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan koulutusoperaatiossa Malissa (UTP 26/2021 vp): Asia on saapunut eduskuntaan.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikön päällikkö Minna Laajava, ulkoministeriö
- lähetystöneuvos Lauri Hirvonen, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Mikko Lehto, puolustusministeriö
- osastoesiupseeri; majuri Jarkko Pelkonen, Pääesikunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

EUTM Mali -operaation laajentaminen ja Suomen osallistumisen vahvistaminen

Sotilaallinen koulutusoperaatio EUTM Mali perustettiin tammikuussa 2013 tukemaan Malin rauhanprosessia. Operaation päätehtävänä on ollut Malin asevoimien kouluttaminen ja neuvonanto. Yleisenä poliittisena tavoitteena on parantaa Malin viranomaisten kykyä edistää poliittista vakautta, turvallisuutta, oikeusvaltiota ja ihmisoikeuksien kunnioittamista, hallintoa ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Malissa ja Sahelin alueella. Samalla pyritään tukemaan sellaisten olosuhteiden luomista, jotka mahdollistavat alueellisen ja kansallisen kestävän kehityksen.

Selvityksestä käy ilmi, että operaation uudella, vuoteen 2024 ulottuvalla mandaattikaudella koulutusoperaation tehtäviä ja toiminta-aluetta laajennetaan Sahelin alueella G5-maihin (Burkina Faso, Mali, Mauritania, Niger ja Tšad). Näissä maissa alkuvaiheessa päätehtävänä on neuvonantotoiminta ministeriö- ja pääesikuntatasolla. Operaation toimintaa on jo laajennettu Burkina Fasoon, ja sitä ollaan parhaillaan ulottamassa Nigeriin.

Valmis
5.0

Mandaatin toteuttaminen edellyttää operaation vahvuuden kasvattamista. Tällä hetkellä operaation kokonaisvahvuus on noin 900 sotilasta. Operaatioon osallistuu 22 EU:n jäsenvaltiota sekä EU:n ulkopuolisista maista Georgia, Moldova ja Montenegro. Serbia ja Sveitsi on hyväksytty osallistumaan operaatioon, mutta ne eivät tällä hetkellä lähetä joukkoja operaatioon.

Suomi on osallistunut EU:n sotilaalliseen EUTM Mali -kriisinhallintaoperaatioon sen perustamisvuodesta 2013 lähtien. Operaation toiminta perustuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin. Suomen osallistumista linjaavan, voimassa olevan päätöksen mukaisesti Suomi osallistuu operaatioon tällä hetkellä enintään 12 sotilaalla. Selvityksen mukaan Suomi olisi kasvattamassa osallistumistaan operaatiossa noin 20 sotilaaseen vuoden 2021 aikana ja edelleen noin 55 sotilaaseen vuoden 2022 aikana. Vahvistukset kohdennetaan selvityksen mukaan erityisesti operaation uudelle toiminta-alueelle Nigeriin, jossa toimisi vuoden 2022 aikana noin 40 suomalaissotilasta.

Malin ja Sahelin alueen tilanne sekä operaation riskiarvio

Mali on yksi maailman köyhimmistä ja vähiten kehittyneistä maista. Maan turvallisuustilanne on heikko. Ihmisoikeustilanne on niin ikään erittäin huono ja humanitaarinen tilanne vaikea. Selvityksen mukaan terroristi- ja aseelliset ryhmät hallitsevat merkittäviä alueita Pohjois- ja Keski-Malissa ja aseelliset iskut siviiliväestöä, Malin turvallisuusjoukkoja ja kansainvälisiä joukkoja vastaan jatkuvat.

Sahelin alueen G5-maiden tilannetta kuvataan selvityksessä kokonaisuudessaan vaikeaksi. Terroristiryhmät ovat levinneet Malista erityisesti Nigeriin ja Burkina Fasoon ja pyrkivät edelleen laajentamaan toiminta-aluettaan. Alueen valtioiden oma kyky vastata turvallisuushaasteisiinsa on heikko. Vierastaistelijailmiö sekä ulkomainen tuki terroristeille mm. kehittyneen aseistuksen sekä teknisen ja taktisen osaamisen tarjoaminen ovat nähtävissä. Isisin on arvioitu pyrkivän vahvistamaan toimintaansa jatkossa nimenomaan Sahelin alueella.

Saadun selvityksen mukaan Niger, johon Suomen osallistumisen vahvistamisen painopiste kohdistuisi, on yksi tärkeimpiä Länsi-Afrikan huumeiden, aseiden ja muun salakuljetuksen, ihmiskaupan sekä muuttoliikkeen solmukohtia. Malin sotilasoperaatioiden tehostumisen takia taistelijoita on siirtynyt Nigeriin aiempaa pysyvämmin. Malin — Burkina Fason — Nigerin raja-alueella ei ole käytännössä rajavalvontaa, ja kapinallisten liikkumisvapaus on suuri.

Selvityksessä arvioidaan, että Malin osalta kansainvälisiin joukkoihin kohdistuvat suurimmat riskit liittyvät kaoottiseen liikenteeseen sekä terveysuhkiin. Vaarallisimpia uhkia ovat tukikohtia vastaan tehtävät monimuotohyökkäykset, epäsuora tuli sekä välillinen uhka aseellisista iskuista pääkaupunki Bamakossa. Itsemurhaiskut ovat Malissa vielä edelleen varsin harvinaisia, mutta niitä on käytetty. Selvityksessä todetaan, että konflikti on levinnyt Malista edelleen Nigeriin ja Burkina Fasoon, josta arvioidaan tulleen Sahelin alueen kriisin uusi keskus. Turvallisuustilanne arvioidaan heikkenevän ainakin tilapäisesti Nigerin länsiosissa, Burkina Fason pohjoisosassa sekä Malin Gaon maakunnassa.

Mitä operaation voimankäyttösääntöihin tulee, selvityksestä ilmenee, että koulutusoperaation luonteelle tyypillisesti lähtökohtana on voimankäyttö vain itsepuolustustarkoituksessa. EUTM

Mali -operaation osalta voimankäyttösäännöt on vahvistettu operaatiosuunnitelmassa (Mission Plan). Voimankäyttösäännöt eivät poikkea muista EU-operaatioista.

Valiokunnan linjaukset

Ulkoasiainvaliokunta pitää Suomen osallistumisen vahvistamista EUTM Mali -operaatiossa Sahelin alueen vakauttamisen ja kehittämisen kannalta perusteltuna ja korostaa myös kansainvälisen kriisinhallintakyvyn kehittämisen näkökulmaa. Valiokunta jakaa valtioneuvoston arvion siitä, että Afrikan ja Sahelin epävakaus vaikuttaa myös Euroopan ja Suomen turvallisuuteen. Kuten valtioneuvoston Afrikka-strategiassa todetaan, osallistumalla Afrikan turvallisuuden tukemiseen Suomi parantaa myös omaa turvallisuuttaan. Strategia määrittelee turvallisuuden näkökulmasta keskeisiksi alueiksi Afrikan sarven, Sahelin sekä Libyan ja kiinnittää huomiota lisäksi alueisiin, joille epävakaus on leviämässä. Ulkoasiainvaliokunta lisää todenneensa jo aiemmissa yhteyksissä (UaVL 1/2020 vp), että kansainvälisen kriisinhallinnan painopiste on selvästi siirtynyt Afrikkaan ja rohkaissut valtioneuvostoa siihen, että tämä tulisi näkymään myös Suomen tulevassa kriisinhallinnan osallistumisprofiilissa.

Selvityksessä todetaan, että Suomen osallistumisen kokonaistasoa EU-operaatioissa tulisi kasvattaa vastaamaan paremmin Suomen aktiivista roolia EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisessä. Valiokunta toteaa huomauttaneensa jo aiemmin (UaVL 4/2021 vp), että Suomen osallistuminen EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioissa on ollut varsin pienimuotoista suhteessa siihen, että Suomen profiili EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisessä on korkea ja johdonmukainen. Valiokunta on myös todennut pitävänsä perusteltuna vahvistaa osallistumista sotilaallisen kriisinhallinnan EU-operaatioihin (UaVL 4/2021 vp). Samalla valiokunta on pitänyt tarpeellisena aktiivisesti tunnistaa niitä esteitä, joita EU-operaatioihin osallistumiseen mahdollisesti liittyy. Edellä kirjattu huomioiden pitää valiokunta päätöstä Suomen osallistumisen kasvattamisesta EUTM Malissa myös EU-poliittisesti perusteltuna.

Selvityksessä tarkastellaan asianmukaisesti Suomen kokonaisvaltaista tukea Sahelin alueelle kriisinhallintatehtävien, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun osalta. Ulkoasiainvaliokunta pitää kokonaisvaltaista lähestymistapaa keskeisenä tekijänä kestävien tulosten aikaansaamiseksi konfliktien vakauttamisessa. Valiokunta toteaa, että Sahelin konfliktin monimuotoisuus edellyttää laaja-alaista valmistautumista, ennen kuin konfliktialueen tehtäviin lähdetään. Valiokunta toteaa Afganistanin viime kuukausien tapahtumien arvioinnin olevan vasta alkutekijöissään. Joka tapauksessa tapahtumat osaltaan korostavat konfliktialueella toimivan henkilöstön laaja-alaista kouluttamista niin, että koulutus sisältää myös toiminta-alueen historian, tapojen, kulttuurin ja uskonnon ymmärrykseen tähtääviä osia. Valiokunta korostaa lisäksi konfliktialueella toimivan henkilöstön kielitaidon merkitystä, jotta yhteys paikalliseen väestöön saadaan. Valiokunta toteaa selvityksen jättäneen avoimeksi sen, mitkä ovat suomalaisten vahvuudet alueella toimimisessa, sekä toisaalta sen, millä mittareilla tulemme arvioimaan onnistumistamme tässä operaatiossa ja alueelle suunnatun tuen osalta ylipäätään.

Vaikka ulkoasiainvaliokunnan perussuhtautuminen Suomen operaatio-osallistumisen vahvistamiseen EUTM Mali -operaatiossa onkin myönteinen, kiinnitti valiokunta huomiota myös eräisiin valtioneuvoston selvityksen puutteisiin. Ensinnäkin Nigerin tilanteen käsitteleminen jäi selvityksessä varsin suppeaksi. Suomalaisjoukkoja on kuitenkin tarkoitus lisätä ensisijaisesti juuri Ni-

geriin. Niin ikään selvityksen turvallisuus- ja riskiarviota pidettiin varsin niukkana. Se että kyseessä on koulutusoperaatio, ei poista toiminta-alueen uhka-arvion tärkeyttä valiokunnan kannanmuodostukselle. Valiokunta toteaa pitävänsä tärkeänä, että operaation omasuojaan ja terveydenhuoltoon liittyvät valmiudet, evakuointikyky mukaan lukien, ovat riittävällä tasolla ennen henkilöstön lähettämistä koulutuspaikkakunnille.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa puutteena myös sen, ettei selvitys kuvaa EU:n kokonaistukea Sahelin alueelle riittävällä selkeydellä. Saadun selvityksen perusteella epäselväksi esimerkiksi jää, mitä alueella toimivilla eri operaatioilla tavoitellaan (esim. Ranskan johtamat operaatiot) ja miten operaatiot koordinoivat toimintaansa. Valiokunta rohkaisee valtioneuvostoa peräänkuuluttamaan EU:ssa keskustelua unionin Sahelin alueen tuen kokonaisuudesta. Unionilla tulisi olla selkeä johtorooli ja kokonaisnäkemys tavoitteistaan Sahelin alueella ja siitä, miten eri tukimuodot tähän tavoitteeseen pääsyä tukevat. Valiokunta pyytää saavansa valtioneuvostolta säännönmukaisesti informaatiota EU:n tuen kokonaisuudesta Sahelin alueelle. Valiokunta pitää ongelmallisena sitä, että nyt EU:n tukea käsitellään erillisinä ja yksittäisinä asioina, kuten tässä selvityksen tapauksessa EUTM Malia ilman, että kokonaistavoite, exit-strategia mukaan lukien, hahmottuu.

Tämän lisäksi ulkoasiainvaliokunta toteaa, ettei Suomen operaatio-osallistumisen näin merkittävä vahventaminen selvitysmenettelyn kautta ole ongelmaton ratkaisu. Samaan asiaan kiinnitti huomiota myös puolustusvaliokunta omassa lausunnossaan (PuVP 28/2021 vp). Ulkoasiainvaliokunnan pyynnöstä valtioneuvosto toimitti lisäselvityksen selvittelymenettelyn valitsemisen perusteista. Lisäselvitykseen on kirjattu, että "kyse on Suomen vuodesta 2013 jatkuneen osallistumisen vahvistamisesta EU:n sotilaallisessa koulutusoperaatiossa EUTM Mali, joka perustuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin. Näistä syistä valtioneuvosto on päätynyt kuulemaan asiassa ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaisesti." Valiokunta toteaa kuitenkin puolustusvaliokunnan tavoin, että EUTM Mali -operaatioon osallistuminen käynnistettiin selvitysmenettelyn kautta vuonna 2013 ilman, että koko eduskunta olisi voinut arvioida osallistumisperusteita. Selontekomenettelyä operaation huomattavan vahventamisen ja maantieteellisen laajentamisen osalta olisi valiokunnan näkemyksen mukaan puoltanut myös se, että erityisesti Afganistanin-operaation jälkeen Suomen sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen tavoitteiden ja päämäärien tulee olla täysin selvät, laajennetaan sitten nykyistä operaatio-osallistumista merkittävästi tai osallistutaan kokonaan uusiin operaatioihin. EUTM Mali -operaatioon osallistumisen kasvattaminen tekee siitä Suomen kolmanneksi suurimman kriisinhallintaoperaation Libanonin UNIFIL- ja Irakin OIR-operaation jälkeen.

Lopuksi ulkoasiainvaliokunta toteaa pitävänsä välttämättömänä, että valtioneuvosto pitää eduskunnan kattavasti ja oikea-aikaisesti informoituna siitä, miten EUTM Mali -operaatio kehittyy jatkossa. Myös puolustusvaliokunta jakaa tämän näkemyksen (PuVP 28/2021 vp). Mikäli Suomen operaatio-osallistumista vielä laajennetaan tai jatketaan, valiokunta näkee sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain nojalla selonteon laatimisen välttämättömäksi.

Johtopäätös

Ulkoasiainvaliokunta puoltaa Suomen osallistumisen vahvistamista EUTM Mali -operaatiossa edellä olevin huomioin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 14.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mika Niikko ps
varapuheenjohtaja Erkki Tuomioja sd
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Jussi Saramo vas
jäsen Ville Tavio ps
jäsen Elina Valtonen kok
jäsen Matti Vanhanen kesk
jäsen Anne-Mari Virolainen kok
varajäsen Jouni Ovaska kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Laurmaa