

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2009 vp

Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta ISAF-operaation tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa vuonna 2009

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä helmikuuta 2009 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon Suomen osallistumisesta ISAF-operaation tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa vuonna 2009 (VNS 8/2008 vp) sekä samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Alexander Stubb
- puolustusministeri Jyri Häkämies
- alivaltiosihteeri Markus Lyra, osastopäällikkö Pilvi-Sisko Vierros, apulaisosastopäällikkö

Anu Laamanen, yksikön päällikkö Timo Kantola ja neuvonantaja Oskari Eronen, ulkoasiainministeriö

- yksikön johtaja Helena Partanen, prikaatikenraali, yksikön johtaja Markku Nikkilä ja eversti Petri Hulkko, puolustusministeriö
- puolustusvoimain komentaja, amiraali Juhani Kaskeala, operaatiopäällikkö, kenraalimajuri Markku Koli ja eversti Hannu Ojala, Pääesikunta.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PuVL 1/2009 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio selonteosta

Nato-johtoinen ISAF (International Security Assistance Force) on laajin YK:n valtuuttama kansainvälinen kriisinhallintaoperaatio. Operaatioon osallistuu 41 maata, ja sen nykyinen vahvuus on noin 53 000 sotilasta. Naton ulkopuolisia osallistujamaita on 15. Suomi on osallistunut operaatioon vuodesta 2002 alkaen. Suomen kon-

tingentin nykyinen vahvuus on noin 110 sotilasta, joista 100 toimii Ruotsin johtamassa PRT Mazar-i-Sharifissa (Provincial Reconstruction Team) ja 10 koulutustehtävissä niin sanotun OMLT-konseptin (Operational Mentor and Liaison Team) puitteissa. Tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan lokakuussa 2008 tekemän linjauksen mukaan OMLT-henkilöstön määrä voidaan nostaa asteittain 20 henkeen.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Afganistanin vakauttamiseen tähtäävä toiminta muodostaa Suomen kriisinhallintaosallistumisen ja kehitysyhteistyön selkeän painopistealueen. Suomi on muiden Afganistanissa toimivien maiden ja järjestöjen tavoin sitoutunut pitkäjänteiseen toimintaan Afganistanin vakauttamiseksi. Valiokunta korostaa, että Afganistanin turvallisuustilanteeseen, oikeusvaltiokehitykseen ja hallinnon kehittämiseen sekä taloudelliseen kehitykseen liittyy edelleen puutteita, jotka voivat pahimmassa tapauksessa johtaa epäonnistumiseen Afganistanin vakauttamisessa. Pakistanin turvallisuustilanteen heikkeneminen ja sisäinen epävakaus ovat koko alueen vakautta uhkaavia tekijöitä. Tässä tilanteessa on valiokunnan mielestä tärkeää, että Suomen tavoitteet Afganistanissa on määritelty selkeästi ja että eduskunta pidetään informoituna niiden toteutumisesta.

Ulkoasiainvaliokunta painotti lausunnossaan (UaVL 1/2008 vp) Suomen tuesta Afganistanin vakauttamiselle annetusta selvityksestä, että Afganistanin tilanteesta tulisi antaa eduskunnalle mahdollisimman oikea ja realistinen kokonaiskuva. Valiokunta esitti, että valtioneuvosto laatisi Afganistanin vakauttamistoimintaa ohjaamaan erityisen maakohtaisen toimintaohjelman. Tämän selvityksen odotetaan valmistuvan maaliskuussa 2009.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston selontekoon Suomen osallistumisesta ISAF-operaation (International Security Assistance Force) tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa vuonna 2009 ei ole sisällytetty arviota Afganistanin turvallisuustilanteesta eikä tehtävää koskevaa riskiarviota. Ulkoasiainvaliokunta pitää välttämättömänä, että valtioneuvosto varmistaa eduskunnan tiedonsaannin sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden luonteeseen vaikuttavista tekijöistä, kuten operaation tavoitteista, tehtävistä ja toteuttamistavasta sekä olosuhteista kriisialueella mukaan lukien tehtävää koskeva riskiarvio.

Afganistanin poliittinen kehitys

Vuosien 2009 ja 2010 vaalit

Afganistanin vakauttaminen ja jälleenrakentaminen edellyttää Afganistanissa toimivilta mailta ja järjestöiltä pitkäaikaista sitoutumista ja tukea kestävän poliittisen ratkaisun aikaansaamiseksi, jotta mahdollisimman monet afganistanilaiset ryhmittymät saadaan mukaan jälleenrakennustyöhön. Afganistanin vakauttaminen edellyttää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön ohella demokratiakehityksen ja hyvän hallinnon edellytysten vahvistamista.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että pelkät sotilaalliset toimet eivät riitä Afganistanin ongelmien ratkaisuun. Valiokunta korostaa, että Afganistanin kriisiin tarvitaan poliittinen ratkaisu. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii poliittisen vuoropuhelun aikaansaamiseksi Afganistanin sisällä ja lähialueilla.

Vuonna 2009 järjestettävien presidentinvaalien ja maakuntaneuvostovaalien onnistumisella on tärkeä merkitys poliittisen dialogin edellytysten luomiselle ja demokratiakehityksen jatkumiselle tulevaisuudessa. Vuonna 2010 Afganistanissa on tarkoitus järjestää parlamentti- ja piirikuntavaalit. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä Afganistanin vaalien onnistumista tulee tukea kaikin mahdollisin keinoin.

Selonteon mukaan vuoden 2009 vaalien valmistelut ovat edenneet äänioikeutettujen rekisteröinnin osalta varsin hyvin. Valiokunta pitää tärkeänä, että vaalit järjestetään koko maan alueella ja naisten mahdollisuus käyttää äänioikeuttaan turvataan. Erityisesti naisten mahdollisuus käyttää äänioikeuttaan tulee turvata. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan näkemykseen (PuVL 1/2009 vp), jonka mukaan vaalien läpiviemisen välttämätön ennakoedellytys on sellaisten olosuhteiden luominen, joissa äänestäminen on mahdollista.

Afganistanin tilanteen vakauttaminen edellyttää yhteiskunnan erityispiirteiden huomioon ottamista. Keskushallinnolle suunnatun tuen ohella ulkoasiainvaliokunta korostaa, että kansainvälisen yhteisön tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota maakunta- ja paikallishallinnon

kehittämiseen, koska toiminnan tehostuminen tällä tasolla parantaisi kansalaisten elinolosuhteita ja heijastuisi myönteisellä tavalla turvallisuustilanteeseen. Tämä edellyttää siviilikriisinhallinnan riittävää resursointia.

Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että EU:lla on keskeinen rooli Afganistanin vakauttamisessa. Valiokunta tukee valtioneuvoston pyrkimyksiä EU:n Afganistan-politiikan vahvistamiseksi, jossa keskeisiä alueita ovat EUPOL-siviilikriisinhallintaoperaation vahvistaminen, viesti poliittisesta sitoutumisesta sekä tuki 20.8.2009 järjestettävälle vaaleille. Valiokunta korostaa EU:n, YK:n ja Naton sekä Afganistanissa ja alueella laajemmin toimivien järjestöjen välisen yhteistoiminnan ja koordinaation kehittämisen tärkeyttä.

ISAF:n toiminta vaalien tukemiseksi

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon arvioon, jonka mukaan vuoden 2009 vaalien järjestämisen suurin haaste on Afganistanin turvallisuustilanne. Vaalien järjestämisen turvaaminen on ensisijaisesti Afganistanin omien viranomaisten vastuulla, mutta ISAF tukee vaalien järjestämistä väliaikaisten lisäjoukkojen (Election Support Forces) avulla. YK:n turvallisuusneuvosto korosti päätöslauselmassaan 1833 syyskuussa 2008 ISAF:n tuen merkitystä vaalien järjestämiseksi.

Vaalien tukijoukkojen kokoaminen on kesken ja jatkuu kevään 2009 aikana. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan tukijoukkojen tehtävänä on tukea Afganistanin turvallisuusviranomaisten toimintaa vaalitoimipisteiden lähialueiden turvaamisessa, vastata tilannekuvasta ja ilmasta käsin tehdystä valvonnasta sekä ylläpitää nopeaan toimintaan kykeneviä joukkoja. Tehtäviin kuuluu myös yhteydenpito paikallistason viranomaisiin ja väestöön.

Väliaikaisten tukijoukkojen kokonaistarve on ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan noin 7 000—10 000 sotilasta. Joukkojen on tarkoitus olla toiminta-alueella hyvissä ajoin ennen vaaleja ja joitakin viikkoja vaalien jälkeen eli yhteensä noin 4—5 kuukautta. Väliaikaisten tukijoukkojen lopullinen vahvuus ja käytön ai-

kataulu täsmentyvät kevään 2009 aikana. ISAF-operaatiota on tarkoitus vahvistaa pysyvämmiin merkittävillä joukkomäärillä vuoden 2009 aikana. Yhdysvallat päätti 17.2.2009 lähettää 17 000 sotilasta lisää Afganistaniin kesään 2009 mennessä.

Suomen osallistuminen ISAF-operaation tukitoimiin vaalien järjestämiseksi

Käsiteltävänä olevan selonteon mukaan Suomi valmistautuu vahventamaan ISAF-osallistumistaan noin 4 kuukauden määräajaksi Afganistanin pohjoiselle komentoalueelle (RC North) sijoitettavalla noin 100 sotilaan osastolla. Määräaikainen lisäjoukko koostuu valiokunnan saaman selvityksen mukaan yhteistyöryhmistä, suojajoukkueesta sekä kansallisesta johto- ja tukiosasta. Suomen osallistumisen yksityiskohdat täsmentyvät pohjoisen komentoalueen johtovaltiona toimivan Saksan kanssa kevään 2009 kuluessa käytävissä keskusteluissa. Valiokunta viittaa puolustusvaliokunnan lausuntoon (PuVL 1/2009 vp) ja toteaa, että joukot on kotiutettava suunnitellusti vaalien pitämisen jälkeen.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että ISAF:n väliaikaisten lisäjoukkojen tehtävään sisältyy merkittäviä turvallisuusriskejä. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan kantaan, jonka mukaan turvallisuuden kannalta on tärkeää, että suomalaisjoukot toimivat pohjoisella komentoalueella. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan näkemykseen, jonka mukaan on ensiarvoisen tärkeää, että suomalaisjoukot varustetaan kaikissa tapauksissa ensiluokkaisella välineistöllä mahdollisimman hyvän suojaustason saavuttamiseksi (PuVL 1/2009 vp).

Väliaikaisiin vaalien tukijoukkoihin osallistumisen kustannukset arvioidaan selonteossa 6,1 miljoonaksi euroksi. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan osallistumisen tarkentuneiden kustannusten arvioidaan kuitenkin nousevan 9,5 miljoonaan euroon, joista puolustusministeriön pääluokkaan kuuluu noin 5,6 miljoonaa euroa ja ulkoasiainministeriön pääluokkaan noin 3,9 miljoonaa euroa. Kustannukset katetaan nykyisen määrärahan puitteissa sotilaalli-

sen kriisinhallinnan käyttösuunnitelman kohdasta 09 ("varalla käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin ja niiden jatkamiseen, mahdollisiin uusiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä muihin kriisinhallintameneihin").

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että käsiteltävänä oleva selonteko on Suomen osallistumisen ja ISAF:n väliaikaisten lisäjoukkojen muodostamisen yksityiskohtien osalta yleisluontoinen. Valiokunta on tietoinen kriisinhallintaoperaatioiden joukkojen kokoamisprosessien monimutkaisuudesta, mutta toteaa, että valtioneuvoston on syytä kiinnittää huomiota eduskunnalle annettavan informaation tarkkuuteen ja oikea-aikaisuuteen, myös kustannusten osalta. Valtioneuvoston tulee tarvittaessa antaa ulkoasiainvaliokunnalle lisäselvitystä operaatioiden valmistelujen etenemisestä.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että kriisinhallintaosallistumista koskevien selonteiden ja selvitysten rakennetta ja sisältöä tulisi kehittää nykyistä johdonmukaisemmaksi. Valiokunnan mielestä selonteiden ja selvitysten tulisi aina sisältää poliittisten tekijöiden, kustannusarvion ja kansallisten valmiuksien kuvauksen ohella riittävät tiedot operaation tavoitteista, tehtävistä ja toteuttamistavasta sekä olosuhteista kriisi-alueella mukaan lukien tehtävää koskeva riskiarvio. Tältä osin käsiteltävänä oleva selonteko on puutteellinen. Valiokunta edellyttää valtioneuvoston täydentävän tässä selonteossa annettua selvitystä edellä mainitut vaatimukset täyttävällä tavalla.

Kansallinen päätöksenteko

Tasavallan presidentti ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsitelivät Suo-

men ISAF-osallistumisen määräaikaista laajentamista valmistelevasti 9.1.2009. Puolustusministeriö on käynnistänyt osallistumisen laajentamisen valmistelut sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 2 momentin nojalla.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen kriisinhallintajoukolle määrättyjen tehtävien olennaista muutosta koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä on valtioneuvoston lain 3 §:n 2 momentin mukaan kuultava eduskuntaa tai eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Ulkoasiainvaliokunta pitää saamansa selvityksen perusteella selontekomenettelyä perusteltuna, ottaen huomioon tehtävä, riskit ja lähetettävä joukko.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan kannanoton:

1. Eduskunta hyväksyy suomalaisten joukkojen määräaikaisen vahventamisen, mutta edellyttää, että valtioneuvosto täydentää mietinnössä yksilöityjä selonteon puutteita antamalla niistä ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen.

2. Eduskunta edellyttää valtioneuvoston parantavan sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvien selonteiden ja selvitysten johdonmukaisuutta.

Helsingissä 24 päivänä helmikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pertti Salolainen /kok	Katri Komi /kesk (osittain)
vpj.	Markku Laukkanen /kesk	Annika Lapintie /vas
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Elisabeth Naucclér /r
	Pekka Haavisto /vihr	Aila Paloniemi /kesk
	Eero Heinäluoma /sd	Ben Zyskowitz /kok
	Antti Kaikkonen /kesk (osittain)	vjäs. Heikki A. Ollila /kok (osittain)
	Antti Kalliomäki /sd	Kimmo Sasi /kok (osittain)
	Ilkka Kanerva /kok	Esko-Juhani Tennilä /vas
	Tanja Karpela /kesk	Erkki Tuomioja /sd.
	Kimmo Kiljunen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos O-P Jalonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Turvallisuus Afganistanissa on jatkuvasti heikentynyt, ja ISAFille asetetut toiveet ovat romahtaneet. Vallasta syösty Taliban-liike hallitsee jopa yli puolta maata. Afganistanin korruptoituneen hallituksen ote on heikko sielläkin, missä Talibaneilla ei ole merkittävää asemaa. Sotapäälliköiden ja heimojohtajien aseistettuja joukkoja ei ole kyetty riisumaan aseista. Huumekasvien viljely on kymmenkertaistunut miehityksen aikana. Turvattomuus estää jälleenrakennusta sekä lisää työttömyyttä ja hallituksen kanssa kilpailevien ryhmien kannatusta.

Yhdysvaltojen tavoite Afganistanissa on ensi sijassa terrorismin vastaisen sodan voittaminen. Aidosti itsenäisen Afganistanin hallinnon kehittämiselle tai maan jälleenrakentamiselle ei ole riittäviä resursseja sotatoimien viedessä päähuomion. Kansainvälisillä joukoilla ei ole poistumisaikataulua, vaan joukkoja lisätään tai vähennetään aina niin haluttaessa. Rauhanturvaaminen on muuttunut miehitykseksi.

Omien tappioiden minimoimiseksi Yhdysvallat tappaa terroristiepäiltyjä ilmaiskilla, joissa on kuollut vuosittain satoja siviilejä. Afganistanin presidentti Hamid Karzai vetosi marraskuussa 2008 Barack Obamaa lopettamaan ilmaiskut, sen jälkeen kun Yhdysvaltojen pommituksessa oli kuollut 37 hääjuhlan vierasta, joista 23 lasta. Afganistanin presidentin mukaan terrorismin vastaista taistelua ei voi voittaa ilmaiskilla. Yhdysvallat on kuitenkin jatkanut ilmaiskuja ja ulottanut niitä Pakistanin puolelle. Koko alueen rauha on uhattuna.

Siviiliuhreista piittaamatonta sodankäyntitapaa voidaan pitää sodankäyntirikoksena. Ihmis-oikeuksien polkeminen jatkuu. Yhdysvaltain

hallitus on tehnyt Afganistanissa sijaitsevasta Bagramin vankilasta uuden Guantánamon, johon voidaan sijoittaa epäiltyjä määräämättömäksi ajaksi ilman tutkintaa ja asianmukaista oikeudenkäyntiä. Nämä seikat huomioden Suomen hallituksen on estettävä suomalaisten joutuminen tilanteisiin, joissa heidän edellytettäisiin syyllistyvän sodankäyntirikoksiin.

Seitsemän vuotta jatkuneen konfliktin näköalattomuus vähentää ISAFin ja Afganistanin hallituksen hyväksyntää. Sotilaallinen voimankäyttö vahvistaa osapuolten uskoa väkivaltaan ja luo pohjaa uusille konflikteille. Ainoa ratkaisu on poliittinen rauhanprosessi.

Suomi on osallistunut kansainväliseen vastuunjakoon esimerkiksi vuosikymmenten ajan panostamalla rauhanturvaamiseen, siviilikriisinhallintaan ja kehitysyhteistyöhön. Näissä on Suomen vahvuus.

Hallitus pyytää nyt eduskunnalta suostumusta tilapäiseen suomalaisen sotilasjoukon kasvatamiseen.

Emme voi tätä hyväksyä mm. seuraavista syistä:

1) ISAF-operaatio on muuttunut rauhanturvaamisesta pelkäksi sodaksi vailla ulospääsyä.

2) On syytä olettaa, että esitetty joukkojen lisäys on vain ensi vaihe ja tilapäisenä alkanut tehtävä muuttuu pysyväksi. Yhdysvallat painostaa nyt voimakkaasti eri maita lisäämään sotilaidensa määrää.

3) Sotatoimien kiihdyttämisen sijaan on lisättävä toimia afgaanien elämän parantamiseksi. Samalla on saatava aikaan poliittiset neuvottelut Afganistanin hallinnon ja kapinallisten välille kestävän ratkaisun aikaansaamiseksi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että mietintöön sisällytetään seuraava lausuma: "Eduskunta edellyttää, että

Suomi ei osallistu ISAF-operaatioon koottaviin vaalien tukijoukkoihin eikä muutoinkaan lisää joukkojen määrää tilapäisesti tai pysyvästi."

Helsingissä 24 päivänä helmikuuta 2009

Annika Lapintie /vas

Esko-Juhani Tennilä /vas

UaVM 3/2009 vp — VNS 8/2008 vp