

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2013 rd

Statsrådets utredning om Finlands roll som ledande nation i FN:s UNIFIL-insats i Libanon

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Enligt 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006) mottog utrikesutskottet den 7 februari 2013 statsrådets utredning om Finlands roll som ledande nation i FN:s UNIFIL-insats i (USP 3/2013 rd).

- enhetschef Helena Partanen och äldre avdelningsstabsofficer, kommendör Juhani Karjoma, försvarsministeriet
- överstelöjtnant Timo Mäki-Rautila, arméstaben
- professor Hannu Juusola, Helsingfors universitet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja, avdelningschef Kirsti Kauppi och enhetschef Outi Holopainen, utrikesministeriet

Samband med andra handlingar

På utrikesutskottets begäran har försvarsutskottet lämnat utlåtande i ärendet (FsUU 3/2013 rd), som återges efter utlåtandet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Inledning

UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) bevakar tillsammans med Libanons och Israels stridskrafter gränslinjen (121 kilometer lång) mellan Libanon och Israel, den så kallade blå linjen (Blue Line). Totalt har omkring 11 500 finska soldater tjänstgjort inom UNIFIL under perioderna 1982—2001 och 2006—2007. Sedan våren 2012 deltar Finland i operationen med ett jägarkompani som ingår i en bataljon som leds av Irland.

Avsikten är att Finland ska överta rollen som ledande nation hösten 2013 och bära ledningsan-

svaret fram till våren 2015. Rollen som ledande nation för UNIFIL:s finsk-irländska bataljon höjer Finlands totala deltagande från dagens 200 till högst 350 soldater och stärker landets insats i FN:s krishantering.

Utskottet understryker att utvecklingen i Mellanöstern är nära knuten till läget i Libanon och till hur UNIFIL-insatsen lyckas. Finland bör enligt utskottet arbeta aktivt inom EU för att främja fredsprocessen i Mellanöstern och stödja stabiliteten samt stärka demokratin i länderna i området. För att UNIFIL-insatsen ska bli framgångsrik är det av högsta vikt att samtliga parter ger sitt samtycke till och medverkar i UNIFIL:s

verksamhet och att en eskalering av Syrienkrisen kan förebyggas.

Beslut och behandling i riksdagen

Lagen om militär krishantering (211/2006) föreskriver att beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering ska fattas av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Ökningen av Finlands styrka i och övertagandet av rollen som ledande nation inom FN:s UNIFIL-insats från och med hösten 2013 godkändes vid presidentens och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets gemensamma möte (TP-UTVA) den 30 november 2012. Riksdagens utrikesutskott informerades i samband med krishanteringsöversikten den 5 december 2012.

Innan statsrådet lägger sitt förslag till avgörande hör det riksdagen antingen genom ett utrednings- eller redogörelseförfarande, beroende på operationens mandat, omfattning och kravnivå. Redogörelsen lämnades till riksdagen den 7 februari 2013. Utrikesutskottet kan enligt krishanteringslagen och grundlagen (97 §) ta upp en utredning till debatt i plenum, om utredningen ingår i utskottets behörighet. I samband med beslutet om Finlands deltagande i UNIFIL-insatsen 2011 ansåg utskottet att det för att understryka riksdagens politiska prövningsrätt var korrekt att debattera insatsen i plenum. I debatten i plenum den 30 november 2011 fick Finlands medverkan i UNIFIL ett brett stöd. Eftersom det den här gången är fråga om att utvidga deltagandet och överta ledningsansvaret var det enligt utskottet inte motiverat att behandla ärendet i plenum.

Utskottet konstaterar att övertagandet av ledningsansvaret förutsätter att bestämmelserna i samarbetsprotokollet mellan Finland och FN justeras eller att ett nytt avtal som återspeglar det förändrade läget förhandlas fram. Utskottet hänvisar till sin tidigare ståndpunkt (UtUB 11/2012 rd) och påpekar att samarbetsprotokollet ska föreläggas riksdagen för godkännande innan Finland övertar ledningsansvaret och placerar styrkorna i området.

Finlands krishanteringspolitik

Utrikesutskottet har konsekvent betonat att det ligger i linje med Finlands säkerhetspolitiska linje att ta en del av ansvaret för den internationella säkerheten och stabiliteten. Förebyggandet av hot kräver allt starkare solidaritet och engagemang i det multilaterala internationella samarbetet. Konflikterna och det instabila läget i Mellanöstern återspeglas med allt kortare fördröjning på säkerheten och utvecklingen i Europa och Finland, vilket framgår av bland annat skyddspolisens senaste verksamhetsberättelse.

Det krävs enligt utskottet förebyggande arbete och en helhetsinriktad krishantering för att få till stånd hållbara lösningar. För närvarande bistår Finland med färre än 400 personer i militär krishantering. Utskottet påpekar att vårt nuvarande militära engagemang inte motsvarar våra strategiska intentioner. Utskottet hänvisar till sina ställningstaganden om de utrikes- och säkerhetspolitiska resurserna och anmärker att man i det rådande ekonomiska läget tvingas överväga också användningen av krishanteringsresurserna ytterst noggrant. Ökad vikt bör enligt utskottet läggas på att utnyttja resurserna genomtänkt och så effektivt som möjligt på lång sikt.

Att få till stånd bestående fred mellan Libanon och Israel ingår i en bredare lösning för fred i Mellanöstern. Med hänsyn till områdets strategiska och ekonomiska betydelse är det motiverat att Finland deltar i UNIFIL-insatsen. Det är särskilt aktuellt att stödja stabiliteten i Mellanöstern just nu, med tanke på Syrienkrisen och hur viktigt det är att förhindra att den utvecklas till en regional kris.

Finland har erfarenhet att falla tillbaka på för en lyckad insats. Vi skulle samarbeta med Irland i en multinationell insats som omfattar 38 länder och 12 300 fredsbevarare. Deltagandet stärker även försvarsmaktens internationella erfarenhet. Det utvidgade deltagandet och ledningsansvaret i UNIFIL höjer Finlands totala deltagande i och stärker bidraget till krishantering i FN:s regi. Försvarsutskottet har konstaterat att UNIFIL har skapat stabilitet i och fortsatt kan stabilisera läget i den södra gränzonen. I

sitt utlåtande (FsUU 3/2013 rd) tillstyrker försvarsutskottet att Finland i enlighet med landets traditionella FN-roll deltar i FN-ledd krishantering.

Finlands bidrag till och roll som ledande nation i UNIFIL-insatsen

UNIFIL inrättades på beslut av FN:s säkerhetsråd efter att Israel invaderat södra Libanon i mars 1978. Insatsens mandat ändrades åren 1982, 2000 och 2006. Efter kriget 2006 stärkte FN:s säkerhetsråd (1701 (2006)) insatsen med mer trupper (högst 15 000 man) och utvidgat mandat.

Enligt det nuvarande mandatet stöder UNIFIL Libanons regering och stridskrafter, som har huvudansvaret för att genomföra alla åtgärder enligt resolution 1701. Syftet med insatsen är enligt resolutionen att övervaka att fientligheter na upphör, stödja den libanesiska arméns etablering i södra Libanon, samordna insatser med den libanesiska och israeliska regeringen, bistå i att säkerställa att det humanitära biståndet når fram och att flyktingar kan återvända samt att bistå den libanesiska armén i att se till att det inte finns andra beväpnade grupperingar eller vapen i området mellan den blå linjen och Litanifloden än den libanesiska armén och UNIFIL. Dessutom har UNIFIL till uppgift att bistå den libanesiska regeringen i att övervaka gränserna för att hindra att vapen förs in utan regeringens medgivande.

Avsikten är att Finland hösten 2013 ska överta ledningen av den finsk-irländska bataljonen (ca 500 soldater) från Irland. Enligt utredningen bör Finlands styrkor inom insatsen därför utökas från nuvarande knappt 200 till högst 350 soldater. I utredningen konstateras att Irland har för avsikt att dra tillbaka sina trupper från insatsen i maj 2015, varvid även den finsk-irländska bataljonen upplöses.

Utrikesutskottet har betonat att krishantering en förutsätter en helhetssyn och att försvarsmaktens slagkraft måste stärkas. Enligt inkommen utredning leder ledningsansvaret till att försvarsmaktens slagkraft på bataljonsnivå stärks, sär-

skilt i fråga om personalen. Att Finland övertar ledningsansvaret innebär enligt de sakkunniga även att vi effektivare än tidigare kan påverka FN-insatsens egenskydd.

Utskottet konstaterar att FN:s säkerhetsråd årligen beslutar om insatsens mandat ska förlängas eller inte och det kan ändra mandatet om situationen kräver det. Det gällande mandatet går ut den 31 augusti 2013.

Utrikesutskottet hänvisar till sina tidigare ståndpunkter i fråga om det ändamålsenliga i och rätt tid för att höra riksdagen (senast i UtUU 1/2013 rd) och förutsätter att statsrådet i enlighet med krishanteringslagen hör riksdagen i det fall att insatsens mandat eller den finska krishanteringsstyrkans uppgifter väsentligen förändras.

Säkerhetsläget och en riskanalys av insatsområdet

Utrikesutskottet hänvisar i detta sammanhang till vad det sagt tidigare om betydelsen av en riskanalys och adekvata förberedelser (UtUB 3/2009 rd, UtUB 11/2007 rd). Utrikesutskottet hörde sakkunniga för att få en fördjupad riskanalys.

Enligt regeringens utredning är det politiska läget i Libanon spänt och de politiska och religiösa skiljelinjerna i Libanons inrikespolitik går djupare än förr. Det finns omkring 400 000 palestinska flyktingar i Libanon, och väpnade palestinska grupperingar som agerar utanför flyktinglägren bidrar genom sina aktiviteter till att rubba stabiliteten.

Enligt vad utskottet har fått veta är utvecklingen i Syrien den största riskfaktorn. Folkresningen i Syrien har fått en stark prägel av regional konflikt och utgör ett påtagligt hot mot stabiliteten i de omgivande staterna. Risken för eskalering är stor och beror enligt bedömningarna i hög grad på omvärldens agerande. Libanon är särskilt utsatt. Den ekonomiska tillväxten i Libanon har avtagit och den illegala vapenhandeln har ökat. Det stora antalet syriska flyktingar (närmare 400 000, dvs. 10 % av befolkningen i

Libanon) är ett stort osäkerhetsmoment och en ekonomisk börda. Hizbollah har medverkat i Syrienkonflikten i gränsområdet och den extrema islamistiska salafistströrelsen har understött den syriska oppositionen. Det medför enligt bedömningarna att Libanons av tradition moderata sunnibefolkning radikaliseras.

Läget i Syrien och Hizbollahsympatisörernas agerande ökar spänningen mellan Libanon och Israel. Läget vid gränsen mellan Libanon och Israel är spänt, även om regelrätta väpnade sammandrabbningar har undvikits. Enligt inkommen utredning har såväl Libanons regering som Israel tills vidare intresse av att bevara stabiliteten. Utskottet ser det som viktigt att Finland i sina bilaterala relationer klargör för samtliga parter att de politiska åtagandena är förpliktande och att UNIFIL-truppers säkerhet måste respekteras.

UNIFIL-insatsen har enligt regeringens utredning bidragit till ökad stabilitet i Libanon. UNIFIL och Libanons stridskrafter gick i strategisk dialog med varandra och det har ökat samarbetet. Libanon och Israels stridskrafter försöker genom regelbundna diskussioner lösa tvistiga frågor och bygga upp det ömsesidiga förtroendet. Israel och Libanon har i det stora hela respekterat gränslinjen, men demarkeringen av omtvistade punkter längs linjen befinner sig i en återvändsgränd. De har inte fått till stånd permanent eldupphör eller en hållbar fredlig lösning.

Under det gångna året har UNIFIL utsatts för flera bombattacker. FN-styrkornas handlingsfrihet har begränsats i vissa situationer. Patruller, inklusive en finländsk patrull, hörande till UNIFIL har omringats och bestulits på materiel. Utskottet påpekar att kidnappningen av FN-soldater i Golan den 6 mars 2013 visade att vissa väpnade grupperingar inte respekterar FN-truppers okränkbarhet.

De finländska truppers insatsområde är krävande. Omedelbara enskilda riskfaktorer för insatsen är brott mot eldupphör och minor och blindgångare i terrängen. I ljuset av händelsen i Golan kan utskottet fastslå att även UNIFIL-insatsen kan utsättas för kidnappningar. Det är ett reellt hot som styrkorna måste ha beredskap för.

Läget i det område som är tänkt att vara de finska truppers ansvarsområde är för tillfället stabilt, men det kan förändras på ett ögonblick. Utskottet ser det som viktigt att egenskyddet har stärkts, bland annat med hänsyn till användning av kemiska vapen. Det ställer anspråk på fredsbevararnas och basernas utrustning; den måste vara sådan att de klarar sig en längre tid även om de isoleras i en högriskomgivning.

Med stöd i inhämtad utredning betonar utskottet att konfliktens art och det instabila läget i området ställer stora krav på genomförandet och innebär flera riskfaktorer. De krav som de höga riskerna ställer måste beaktas fullt ut i fredsbevararnas utbildning och utrustning.

Rätten att bruka våld

Enligt regeringens utredning och de sakkunniga skiljer sig principerna för användning av maktmedel i UNIFIL-insatsen inte från principerna i UNIFIL-insatsen 2006. Reglerna bygger på FN:s modellregler för rätt att använda våld och svarar i sak mot de regler som tillämpas i EU:s och Natos insatser.

I resolution 1701 (2006) nämns inget enskilt kapitel i FN-stadgan som grund för insatsens befogenheter. Där konstateras att läget i Libanon utgör det slag av hot mot den internationella freden och säkerheten som avses i stadgan och bemyndigas UNIFIL att vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra sitt uppdrag i insatsområdet. I praktiken har insatsen emellertid begränsat rörelseutrymme, inte minst om läget förvärras.

Enligt reglerna för rätten att använda våld är det möjligt att bruka dödligt våld i självförsvar och för att säkerställa att UNIFIL:s insatsområde inte utnyttjas för fientliga syften, om UNIFIL hindras att utföra sina uppgifter enligt resolutionen, för att garantera säkerheten och den obehindrade rörligheten för FN:s och humanitära organisationers anställda eller för att skydda civila mot fysiskt våld eller hot om våld, vilket inte fråntar Libanons regering ansvaret i detta uppdrag. Chefen för UNIFIL övervakar direkt rätten att använda våld i sådana situationer.

Man försöker alltid undvika att använda militärt våld. Användning av våld innebär enligt de rättsliga reglerna för krigföring att man använder den lindrigaste formen av effektivt våld, tillämpar principen om militär nödvändighet och anpassar våldsanvändningen till det aktuella hotet.

Rätt avpassade befogenheter att använda våld och klara ledningsstrukturer är centrala för insatsen. Enligt försvarsutskottets utlåtande är det med hänsyn till UNIFIL-insatsens uppgifter och den finländska styrkans sammansättning inte åtminstone på detta stadium fråga om deltagande i något militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag. Utskottet håller med försvarsutskottet om att insatsreglerna kan anses vara tillräckliga för att genomföra de ålagda uppgifterna och säkra skyddet av de egna trupperna.

Kostnaderna i anslutning till rollen som ledande nation

De extra kostnader som ledningsansvaret och manskapsökningen medför uppgår enligt en preliminär bedömning till cirka 45 miljoner euro under åren 2013—2015 (UM:s andel är 17,6 miljoner euro och FSM:s andel 27,4 miljoner euro). Enligt den preliminära beräkningen fördelar sig kostnaderna så att tilläggskostnaden år 2013 är cirka 10 miljoner euro, 2014 cirka 18 miljoner euro och 2015 cirka 12,5 miljoner euro.

Kostnaderna för Finlands roll som ledande nation täcks genom anslag under momentet för

militär krishantering, närmare bestämt den andel av anslaget som reserverats för väsentliga förändringar i eller överraskande utgifter inom befintliga insatser (anslagsandel i reserv). Det innebär att anslaget endast i begränsad omfattning kan användas för överraskande, stora utgifter som kan uppkomma i andra insatser. Detta kan medföra ett behov av tilläggsanslag.

Enligt regeringens utredning förorsakar tilläggskostnaderna för ledningsuppgifterna inte något behov att höja de befintliga krishanteringsanslagen i budgetramen.

Slutsats

Med beaktande av anmärkningarna ovan anser utrikesutskottet att det är motiverat att Finland tar rollen som ledande nation och utökar sitt deltagande i FN:s UNIFIL-insats i Libanon.

Utskottet förutsätter att regeringen håller utskottet väl informerat om hur säkerhetsläget i anslutning till insatsen utvecklas och att den hör riksdagen i det fall att krishanteringslagen förutsätter det.

Ställningstagande

Utrikesutskottet föreslår

att statsrådet beaktar det som sägs ovan.

UtUU 3/2013 rd — USP 3/2013 rd

Helsingfors den 8 mars 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jouni Backman /sd
Christina Gestrin /sv
Pekka Haavisto /gröna
Ilkka Kanerva /saml
Ilkka Kantola /sd
Saara Karhu /sd
Mari Kiviniemi /cent

Katri Komi /cent
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Maria Lohela /saf
Petteri Orpo /saml
Tom Packalén /saf
Aila Paloniemi /cent
Ben Zyskowitz /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.