

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2014 rd

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

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådet lämnade den 11 november 2013 med stöd av 3 § 1 mom. i krishanteringslagen (211/2006) en utredning om Finlands fortsatta roll som ledande nation i FN:s UNIFIL-insats i Libanon (USP 3/2013 rd, kompletterande skrivelse 1. UM 29.10.2014) till riksdagens utrikesutskott.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja, avdelningschef Kirsti Kauppi, enhetschef Mikko Kinnunen och ambassadråd Jonna Laurmaa, utrikesministeriet
- försvarsminister Carl Haglund, överdirektör Esa Pulkkinen, äldre avdelningsstabsofficer Hannu Teittinen, specialsakkunnig Erkki Aalto och specialsakkunnig Sanna Laaksonen, försvarsministeriet
- professor Hannu Juusola, Helsingfors universitet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

1. Inledning

Finland påtog sig för ett år sedan ledningsansvaret för den finsk-irländska bataljonen i UNIFIL-insatsen (United Nations Interim Force in Lebanon). FN har bett Finland att delta i insatsen också efter maj 2015. Enligt de riktlinjer som republikens presidents och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott drog upp i oktober 2014 bereder sig Finland på att förlänga sitt deltagande i FN:s UNIFIL-insats med ett år (1.6.2015—31.5.2016). Enligt uppgift fortsätter också Irland att delta i insatsen.

Utrikesutskottet understryker att det av säkerhetspolitiska skäl är ändamålsenligt för Finland att delta i stärkandet av stabiliteten i EU:s södra grannskap. Det här kräver en aktiv och sammanhållen politik för att bland annat befrämja fredsprocessen i Mellanöstern och öka stabiliteten i området. Utskottet anser att Finlands deltagande i UNIFIL-insatsen är en viktig del av den verksamheten. I och med att konflikternas karaktär förändras och insatserna blir mera krävande blir det allt viktigare att västländerna deltar i FN-insatserna för att krishanteringen ska kunna följa med i utvecklingen.

Utskottet har i sitt utlåtande i mars 2013 ingående behandlat Finlands roll som ledande nation

i UNIFIL-insatsen, men även deltagandet i kris-
hantering överlag (UtUU 3/2013 rd). Det kom-
mer inte att bli fråga om några ändringar i målen
och mandatet för insatsen, och utskottet koncen-
trerar sig därmed i sitt utlåtande på hur säker-
hetsläget i området och för insatsen utvecklas.

2. Säkerhetsläget

Det förändrade säkerhetsläget i området

Att krisen i Syrien fortsätter för fjärde året i rad,
att inbördeskrig har brutit ut i Irak och i synner-
het att den islamska extremiströrelsen
(ISIS/ISIL/IS/Da'ish) har vuxit sig allt starkare
och att de geopolitiska målen för staterna i om-
rådet blir allt mer accentuerade ökar instabiliteten
i området. Detta skapar grogrund också för
terrorism. Den ökade instabiliteten för med sig
ökade risker för UNIFIL-insatsen.

Den viktigaste konkreta förändringen i det sy-
riska krisområdet är det stora antalet flyktingar
(sammanlagt cirka 11 miljoner har tvingats läm-
na sina hem). Över 3 miljoner människor har ut-
vandrat som flyktingar enbart från Syrien - de
flesta till grannländerna. Cirka 50 000 av flyk-
tingarna ansökte om asyl i något europeiskt land
2013. I synnerhet i Jordanien och Libanon håller
antalet flyktingar från andra länder nu på att
överstiga bärkraften i länderna. Det här under-
gräver ländernas ekonomi och stabilitet, vilket
tar sig uttryck i ökade flyktingströmmar till Eu-
ropa. Det är enligt utskottet viktigt att Finland
fortsätter att bistå området humanitärt. Det gäl-
ler också Libanon.

Utifrån inkommen utredning konstaterar ut-
skottet att den allt större instabiliteten i länderna
i EU:s södra grannskap och att utländska solda-
ter lämnar krisområdena också försvagar säker-
heten i Europa. Det är viktigt att EU gör en över-
gripande bedömning av hur situationen i områ-
det utvecklas och vad det innebär och därefter
intensifierar sin verksamhet enligt den. När det
gäller att lösa krisen i Syrien och förhindra IS:s
verksamhet är det emellertid viktigt att staterna i
området agerar, att finansiering och beväpning
av extremistorganisationerna upphör och att det

internationella samfundet samarbetar för att
stödja en politisk lösning.

Det instabila läget i Libanon

Enligt inkommen utredning har stabiliteten och
säkerhetsläget i Libanon försämrats ytterligare
på grund av krisen i Syrien. Flyktingströmmen
har avsevärt påverkat befolkningsunderlaget och
den politiska jämvikten i landet. Flyktingarna
har ökat befolkningmängden med 25 procent
under de senaste tre åren. Var femte är redan i
nuläget syrisk flykting, medan det vid tidpunk-
ten för utrikesutskottets förra utlåtande i ärendet
(UtUU 3/2013 rd) var "bara" var tionde. En stor
del av flyktingarna behöver humanitär hjälp. Ut-
bildnings- och hälsovårdstjänsterna i Libanon
räcker enligt uppskattningar inte till för att ta
hand om så många människor. Biståndsgivarna
har hittills förbundit sig att stå för mindre än 20
procent av de anslag som FN ställt som mål.

Motsättningarna mellan sunni- och shiamusli-
mer har trappats upp. Det känsliga politiska lä-
get i landet har på grund av flyktingarna blivit
ännu svårare, vilket yttrar sig som ökade våld-
samheter. Krisen i Syrien delar folket i olika lä-
ger. Den Iranstödda Hizbollah-gerillan, som stö-
der Assads styre, är synnerligen aktiv i Libanon.
En del av libaneserna stöder å sin sida oppositi-
onen i Syrien. Enligt bedömningar sprider sig i
också i Libanon sammandrabbningarna mellan å
ena sidan sunnitiska extremister från al-Qaida
och grupperingarna inom IS och å andra sidan
shiitiska Hizbollah, vars väpnade gren EU har
definierat som terroristorganisation. Hizbollah
är trots det fortfarande en central aktör också
inom den nationella politiken.

Tills vidare har Libanon kunna förhindra ett
inbördeskrig. Det föreligger trots det en reell
fara för att krisen sprider sig till Libanon på
grund av landets utsatta ekonomiska situation,
de svaga politiska institutionerna och säkerhets-
myndigheternas bristande aktionsförmåga. Ett
bredare internationellt stöd, bland annat i form
av flyktingpolitik, utvecklingsbistånd, bekämp-
ning av terrorism och krishantering, behövs för
att förhindra att krisen eskalerar.

Säkerhet och risker i insatsområdet för UNIFIL

Enligt den utredning som är föremål för behandling är insatsområdet för UNIFIL (området söder om Litanifloden) fortfarande förhållandevis stabilt. Utifrån sakkunnigutfrågningen anser utskottet att den fortsatta insatsen inbegriper ett flertal nya riskfaktorer. Strider pågår i de norra och nordöstra delarna av Libanon och soldater kommer in i landet via de svårövervakade bergstrakterna invid gränsen till Syrien. Enligt uppgifter fortsätter extremrörelser planera terrorattacker på olika håll i Libanon.

Libanons armé har koncentrerat sina styrkor till gränsen mot Syrien och i Bekadalen. Det här innebär att den libanesiska arméns närvaro har minskat i insatsområdet och riskerna kan därför anses öka. Säkerhetssituationen påverkas också av de ökade oroligheterna i de palestinska flyktinglägren och av att en del av grupperingarna inte respekterar FN:s immunitet.

3. UNIFIL-insatsens mål och befogenheter att bruka maktmedel

UNIFIL-insatsen inrättades 1978 och dess mandat har ändrats flera gånger. Det gällande mandatet går ut den 31 augusti 2015. FN:s säkerhetsråd kan besluta att ändra mandatet om situationen kräver det. I insatsen deltar cirka 10 000 soldater från 38 länder. Syftet med insatsen är att övervaka att fientligheterna 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 skydda civilbefolkningen samt att bistå den libanesiska armén i att se till att den s.k. blå linjen respekteras, bistå den libanesiska regeringen i övervakningen av den södra gränsen och förhindra att vapen förs in i landet utan regeringens tillstånd. Enligt inkommen utredning är syftet med UNIFIL-insatsen i det här skedet att också skydda Libanon mot konsekvenserna av kriget i Syrien. Utskottet omfattar bedömningen att insatsens roll när det gäller att förbättra säkerheten har ökat då instabiliteten har ökat.

FN:s säkerhetsråd understryker (resolution 2172 (2012)) UNIFIL:s roll när det gäller att bistå den libanesiska armén. Det här är enligt utskottet det viktigaste målet för att säkerställa att de långsiktiga effekterna är sådana att ansvaret för säkerheten i området i framtiden helt kan överlämnas till libaneserna. Därför är försvarsutskottet påpekande (FsUU 10/2014 rd) att den libanesiska armén deltar i endast cirka 10 procent av patrulleringsuppgifterna oroväckande.

Enligt utredningen kan insatsreglerna för UNIFIL anses tillräckliga för genomförandet av de nuvarande uppgifterna och skyddet av de egna trupperna. Utskottet understryker att man på grund av det instabila säkerhetsläget i Libanon måste fästa särskild uppmärksamhet vid insatsens säkerhet, bland annat evakueringsberedskapen. Det är viktigt att fredsbevararna får en tillräcklig utbildning — språkkunskaperna bör ägnas större uppmärksamhet — och också utrustas tillräckligt väl i och med att insatsen blivit mera riskfylld.

Med beaktande av det instabila läget det viktigt att utskottet får aktuell information om utvecklingen i området och säkerhetsläget i Libanon.

4. Finlands deltagande i krishanteringen; UNIFIL-insatsen

Finlands deltagande i internationella krishanteringsinsatser har minskat avsevärt under de senaste åren på grund av det ekonomiska läget och det motsvarar inte längre den säkerhetspolitiska redogörelsen och inte den konsekventa krishanteringspolitik som utskottet har efterlyst. För närvarande deltar 550 soldater i insatserna. Finland deltar i krishanteringsinsatser i EU:s södra grannskap i såväl Mellanöstern som i Afrika. Av dem är FN:s UNIFIL-insats den där det största antalet soldater (350) deltar. Försvarsutskottet har i sitt utlåtande med fog fäst uppmärksamheten vid personalens ställning i stort och vikten av att så snart som möjligt införa ett rehabiliteringsprogram för krishanteringsveteraner.

Utrikesutskottet har i tidigare sammanhang efterlyst en övergripande långsiktig

strategi för krishantering (UtUB 1/2013)¹ och anser den vara ännu mera aktuell än tidigare då medlen för krishantering blir allt mer begränsade.

Det är viktigt att utskottet i samband med regeringens halvårsöversikt får en utvärdering av effekterna av krishantering också med avseende på ett koncentrerat deltagande (i endast vissa insatser) kontra ett spritt deltagande (i flera insatser).

Försvarsutskottet har i sitt utlåtande med fog påpekat att fördelarna av UNIFIL-deltagandet med tanke på Finlands försvarsförmåga har motiverats på ganska olika sätt. Bland annat möjligheten att testa och utveckla det moderna lednings-systemet och att öka reservisternas och de stamanställdas erfarenhet och utbildning har lyfts fram. Liksom försvarsutskottet finner utrikesutskottet dessa bedömningar motiverade. Försvarsutskottet ifrågasätter däremot att påståendet att satsningarna på infrastruktur som sådana skulle vara ett hållbart argument för att förlänga deltagandet. Likaså anser försvarsutskottet att det är viktigt att anvisa tillräckliga resurser för reservistutbildningen också i Finland.

5. Kostnaderna för att delta i UNIFIL-insatsen

Som beräkningsgrund för deltagandet har det nuvarande antalet soldater använts, dock högst 350. Rollen som ledande nation för insatsen under tiden 1.6.2015-31.5.2016 innebär kostnader

¹ Utrikesutskottet konstaterar att dess krav (UtUB 9/2010 rd) på att övergripande riktlinjer för krishantering ska dras upp i regeringsprogrammet vid regeringsperiodens början inte har uppfyllts under denna regeringsperiod. Utskottet anser det vara en otillfredsställande situation med avseende på planmässighet och resursanvändning. Utskottet anser fortfarande att en strategi för krishantering är viktig och föreslår att riktlinjerna för en sådan ska dras upp under nästa regeringsperiod. Riktlinjerna bör omfatta uppgifter om de fortsatta planerna för planerade och pågående civila och militära insatser, om deltagande i EU:s stridsgrupper och om deltagande i verksamhet som kompletterar Natos NRF (NATO Response Force).

på sammanlagt 41,9 miljoner euro 2015 (29,4 miljoner euro under utrikesministeriets huvudtitel och 12,5 miljoner euro under försvarsministeriets huvudtitel) och 21,8 miljoner euro 2016 (12,5 miljoner euro under utrikesministeriets huvudtitel och 9,3 miljoner euro under försvarsministeriets huvudtitel).

Enligt en utredning innebär det här nya kostnader som överskrider ramförslaget för utrikesministeriets huvudtitel med sammanlagt 18,1 miljoner euro (15,9 miljoner euro 2015 och 2,2 miljoner euro 2016). För försvarsministeriets vidkommande kan de extra kostnaderna på sammanlagt 15,5 miljoner euro (6,2 miljoner euro 2015 och 9,3 miljoner 2016) enligt utredning täckas av de medel för beredskap som reserverats för åren 2014 och 2015.

Extrakostnaderna ska inkluderas i den kompletterande budgetpropositionen för 2015. Utrikesutskottet konstaterar att riksdagens ståndpunkt i fråga om budgeten inte klarnar förrän strax före jul. Utskottet upprepar sin ståndpunkt i fråga om beredskapsanslagen (UtUU 5/2014 rd och UtUU 4/2014 rd) att det med hänsyn till kravet på god förvaltning samt till planeringen och förberedelserna inför insatserna inte är motiverat att det i praktiken inte finns några som helst s.k. beredskapsanslag, utan att krishanteringens de facto är underbudgeterad.

6. Genomförandet av en övergripande strategi

Utrikesutskottet har förutsatt att utredningar och redogörelser om krishantering ska innehålla en övergripande strategi när det gäller Finlands åtgärder, inklusive åtgärder som gäller politik, utvecklingssamarbete, medling och krishantering, för varje enskild insats, varje enskilt land och varje enskilt område. Bakgrunden till det är utskottets ståndpunkt att krishantering ingår i ett bredare metodurval inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Den utredning som här har behandlats tar tillräckligt utförligt upp de omständigheter som berörs av Finlands deltagande i krishanteringsinsatser. När det gäller utvecklingspolitik är utredningen något ytlig, och koncentrerar sig

närmast på anslagen. Det här väcker frågan om huruvida det saknas en övergripande syn och målsättning när det gäller vår Mellanösternpolitik. Det är viktigt, anser utskottet, att Finland tydliggör sin målsättning och övergripande syn visavi Mellanösternpolitiken.

Slutsats

Utrikesutskottet ser det som motiverat och nödvändigt att Finland deltar i förlängningen av FN:s UNIFIL-insats (1.6.2015—31.5.2016).

Utskottet förutsätter att regeringen i samband med sin halvårsöversikt till utskottet också gör en utvärdering av effekterna av krishanteringen också med avseende på ett koncentrerat deltagande (i endast vissa insatser) kontra ett spritt deltagande (i flera insatser).

Ställningstagande

Utrikesutskottet föreslår

att statsrådet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 28 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jörn Donner /sv
Timo Heinonen /saml
Ilkka Kanerva /saml
Ilkka Kantola /sd
Saara Karhu /sd
Katri Komi /cent

Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Maria Lohela /saf
Tom Packalén /saf
Aila Paloniemi /cent
Juha Sipilä /cent
Ben Zyskiewicz /saml
ers. Seppo Kääriäinen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.