

Muistio on valmisteltu yhteistyössä puolustusministeriön kanssa.

## **VAIKUTTAVUUSARVIO SUOMEN OSALLISTUMISESTA IRLANTILAISSUOMALAISEEN PATALJOONAAN YK:N UNIFIL-OPERAATIOSSA VUOSINA 2012–2018**

Suomi on osallistunut vuonna 1978 perustettuun YK:n UNIFIL-operaatioon (*United Nations Interim Force in Lebanon*) Libanonissa vuosina 1982–2001, 2006–2007 ja jälleen vuodesta 2012 alkaen.

Tämä vaikuttavuusarvio on tehty Suomen osallistumisesta UNIFIL-operaatioon suomalais-irlantilaisessa ja irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa vuosina 2012–2018. Suomi toimi pataljoonassa sekä johtovaltioroolissa että tukevan valtion roolissa. Päädettyään osallistumisen irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa Suomi jatkaa edelleen osallistumista UNIFIL-operaatioissa osana ranskalaisjohtoista operaation komentajan reservipataljoonaa kansallisen osallistumispäätöksen mukaisesti noin 200 sotilaalla.

### *Päätöksenteosta*

Suomen varautumista osallistumaan YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa käsiteltiin valmistelevasti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksissa 15.12.2010 ja 29.8.2011. Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 18.11.2011, että Suomi osallistuu operaatioon enintään 200 sotilaan vahvuisella jääkärikomppanialla yhdessä Irlannin kanssa kevästä 2012 alkaen. Valtioneuvosto antoi 18.11.2011 eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen UNIFIL-osallistumisesta (UTP 16/2011 vp). Eduskunnan täysistunto käsitteli asiaa ulkoasiainvaliokunnan aloitteesta 30.11.2011. Ulkoasiainvaliokunta käsitteli asiaa 9.12.2011 ja antoi lausunnon (UaVL 2/2011 vp), jonka mukaan valiokunta pitää tärkeänä ja puoltaa Suomen osallistumista UNIFIL-operaatioon Libanonissa. Tasavallan presidentti teki valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 § 1 momentin mukaisesti 16.12.2011 päätöksen Suomen osallistumisesta UNIFIL-operaatioon enintään 200 sotilaan vahvuisella jääkärikomppanialla toukokuusta 2012 alkaen.

Suomen osallistumisen jatkamista UNIFIL-operaatioissa käsiteltiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksissa 6.6.2014 ja 3.10.2014. Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 20.10.2014, että Suomi valmistautuu jatkamaan osallistumistaan UNIFIL-operaatioissa 1.6.2015–31.5.2016. Valtioneuvosto antoi 29.10.2014 eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaisesti selvityksen Suomen osallistumisen jatkamisesta YK:n UNIFIL-operaatioissa Libanonissa (UTP 3/2013 vp, jatkokirjelmä 1. UM 29.10.2014). Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta totesi 28.11.2014 selvityksen johdosta antamassaan lausunnossa (UaVL 6/2014 vp), että se pitää tarpeellisena ja perusteltuna esitettyä Suomen jatko-osallistumista (1.6.2015–31.5.2016) UNIFIL-operaatioon. Tasavallan presidentti teki valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 § 1 momentin mukaisesti 12.12.2014 päätöksen Suomen osallistumisen jatkamisesta UNIFIL-operaatioissa enintään 350 sotilaalla 1.6.2015–31.5.2016.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 20.11.2015, että Suomi jatkaa osallistumista UNIFIL-operaatioissa 1.6.–31.11.2016 (enintään 350 sotilasta) suomalais-irlantilaisen pataljoonan johtovaltiona. Edelleen linjattiin, että johtovaltiotehtävän päätyttyä 31.11.2016 Suomi jatkaa operaatioissa noin 170 sotilaan vahvuudella 1.12.2016–31.12.2018. Eduskunnan ulkoasianvaliokuntaa kuultiin 20.11.2015 sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tasavallan presidentti teki kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 § 1 momentin mukaisesti 4.12.2015 päätöksen Suomen osallistumisen jatkamisesta UNIFIL-operaatioissa Libanonissa enintään 350 sotilaalla 1.6.–31.11.2016 suomalais-irlantilaisen pataljoonan johtovaltiona ja johtovaltiotehtävän päätyttyä noin 170 sotilaalla 1.12.2016–31.12.2018.

Suomen osallistuminen irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa päättyi 31.12.2018. Suomen osallistuminen UNIFILissa jatkuu osana ranskalaista reservipataljoonaa nykyisen osallistumispäätöksen mukaisesti 31.12.2020 asti noin 200 sotilaalla.

### *Mandaatti ja osallistuminen*

YK:n johtama UNIFIL-operaatio Libanonissa perustettiin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmilla 425 (1978) ja 426 (1978) maaliskuussa 1978. Operaation mandaattia laajennettiin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 1701 (2006). Operaation tavoitteena on saavuttaa tilanne, jossa vastuu Etelä-Libanonin turvallisuudesta voidaan kokonaan luovuttaa Libanonin turvallisuusviranomaisille. Operaation keskeisimmät tehtävät ovat Libanonin ja Israelin välisen sodan vetäytymislinjan (Blue line) valvonta, Libanonin asevoimien tukeminen ja Libanonin väestön avustaminen luomalla vastuualueelleen turvallinen ja vakaa ympäristö. Lisäksi mandaattiin sisältyy muun muassa avustaminen humanitaarisen avun toimittamisessa. UNIFIL koordinoi tehtävänsä Libanonin ja Israelin hallitusten kanssa. Libanonin hallituksen pyynnöstä UNIFIL-operaation mandaatti uusitaan vuosittain. Operaation kokonaisvahvuus on n. 10 000 sotilasta. Joukkoja operaatioissa on kaikkiaan 45 maasta.

Suomalaisjoukko toimi operaatioissa irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa ns. etulinjajoukkona eli se oli ryhmitetty Libanonin ja Israelin väliselle vetäytymislinjalle. Joukon tehtävien painopiste oli nimenomaan vetäytymislinjan valvonta, joka on yksi UNIFIL-operaation päätehtävistä. Suomalaisjoukko oli korkeasti koulutettu ja erittäin hyvin varustettu ja sillä oli kyky suorittaa kaikki sille osoitetut tehtävät, joista vetäytymislinjan valvonnan lisäksi voidaan mainita esimerkkeinä valvontatukikohtien ylläpito, Libanonin asevoimien tukeminen yhteispartioinnilla ja koulutuksella sekä paikallisväestön avustaminen.

Suomen osallistuminen irlantilais-suomalaiseen pataljoonaan vuosina 2012–2018 voidaan jakaa osallistumisroolin mukaisesti kolmeen eri vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa toukokuusta 2012 marraskuuhun 2013 Suomi osallistui pataljoonaan kumppanivaltiona Irlannin ollessa johtovaltiona. Tässä vaiheessa pataljoonaan osallistumisen pääosan muodosti 120 henkilön vahvuinen jääkärikomppania. Lisäksi suomalaisia palveli operaation esikunnassa, läntisen sektorin esikunnassa, pataljoonan esikunnassa ja pataljoonan huolto-osassa.

Toisessa vaiheessa, marraskuusta 2013 marraskuuhun 2016, Suomi toimi johtovaltiona. Johtovaltiovastuun myötä Suomen osallistumisvahvuus nousi noin 350 henkilöön. Tässä vaiheessa osallistumisen pääosan muodostivat jääkärikomppania ja tiedustelukomppania. Tavanomaisesta tiedustelukomppaniasta poiketen kokoonpanoon kuului tiedustelujoukkueen lisäksi kranaatinheitin- ja taistelupioneerijoukkueet. Toukokuussa 2015 virolainen jääkärijoukkue (noin 40

sotilasta) liittyi osaksi suomalaista jääkärikomppaniaa. He osallistuivat myös Suomessa rotaatiokoulutukseen.

Kolmannessa vaiheessa Irlanti otti johtovaltioroolin ja Suomi toimi kumppanimaana marraskuusta 2016 marraskuuhun 2018. Kolmannessa vaiheessa suomalaisten tehtävät pataljoonassa vähenivät merkittävästi henkilöstön vähenemisen myötä ollen maaliskuuhun 2017 saakka noin 150 henkilöä. Kolmannessa vaiheessa, vuoden 2016 aikana, valmistauduttiin irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa toimimisen lisäksi osallistumiseen Ranskan johtamaan operaation komentajan reservipataljoonaan (Force Commander Reserve, FCR). Maaliskuusta 2017 alkaen Suomella oli UNIFILissa jääkärikomppania samanaikaisesti kahdessa pataljoonassa: ranskalaisjohtoisessa FCR:ssä korvaten yhden ranskalaisen jääkäriyksikön sekä irlantilaisjohtoisessa pataljoonassa. Osallistuminen Ranskan reservipataljoonaan perustuu alun perin Ranskan Suomelle Pariisin vuoden 2015 terrori-iskujen jälkeen esittämään avunpyyntöön (SEU 42 (7) artikla). Osallistuminen Ranskan reservipataljoonaan jatkuu.

Suomen osallistumiskustannukset irlantilais-suomalaiseen pataljoonaan vuosina 2012–2018 olivat yhteensä 234 milj. euroa, josta ulkoministeriön momentin (24.10.20) henkilöstömenojen ja koulutuksen (rotaatiot) osuus oli noin 140 milj. euroa ja puolustusministeriön momentin (27.30.20) kalusto- ja hallintomenojen osuus noin 94 milj. euroa (kuljetukset, henkilökohtainen materiaali, ajoneuvot, ampumatarvikkeet, huolto, muonitus, palvelujen ostot, johtamisjärjestelmät). YK maksoi palautuksina Suomen osallistumisesta vuosilta 2012–2018 noin 40 milj. euroa. Suomalaishenkilöstöä pataljoonassa vuosina 2012–2018 palveli yhteensä noin 2750 henkilöä.

#### *Operaation ja Suomen osallistumisen vaikuttavuudesta*

UNIFILin rooli alueellisen tilanteen rauhoittamisessa on tärkeä ja sen rooli vakauttavana elementtinä korostuu alueen muuttuneen yleisen epävakauden myötä, ml. Syyrian konflikti. Syyrian sisällissodan aiheuttamat jännitteet eivät kuitenkaan ole näkyneet operaation toimialueella Etelä-Libanonissa yhtä merkittävästi kuin maan pohjois- ja itäosissa. Yleistilanne UNIFILin vastuualueella on ollut suhteellisen rauhallinen. Libanonin asevoimien toiminnan painopiste on pohjoisessa ja idässä, jonne on keskitetty joukkoja myös Etelä-Libanonista. Tämä on vähentänyt UNIFIL-joukkojen yhteistoimintaa Libanonin asevoimien kanssa ja lisännyt UNIFILin näkyvyyttä Etelä-Libanonin alueella. UNIFILin vahvan läsnäolon sekä kriisien alueellisen painottumisen vuoksi Etelä-Libanon on ollut maan rauhallisinta aluetta. UNIFIL on kyennyt ylläpitämään Libanonin ja Israelin asevoimien keskusteluyhteyttä mm. sinisen linjan kysymyksistä yksittäisistä välikohtauksista huolimatta.

Yhteistyötahot arvioivat operaatioon osallistuneen suomalaisjoukon suorituskyvyn vähintään kiitettäväksi. Kaikkien osapuolten hyväksyntä mahdollisti joukon toiminnan monimuotoisessa ympäristössä tavalla, joka sai niin paikallisten kuin UNIFIL-operaation muiden kansallisuuksien luottamuksen ja edisti UNIFIL-operaatiolle asetettuja tavoitteita. Vuosina 2012–2018 pataljoona valvoi vastuualueuttaan pysyvillä tukikohdilla, ajoneuvo- ja jalkapartioilla sekä perustamalla tarkkailupisteitä. Lisäksi pataljoona tuki Libanonin asevoimien toimintaa osallistumalla yhteispartioihin ja järjestämällä koulutustapahtumia, avustamalla paikallisväestöä siviilien ja sotilaidenvälistä yhteistyötä tukevalla CIMIC-toiminnalla, projekteilla, kieliopetuksella, paikallisostoilla sekä edistämällä yleistä turvallisuutta. Libanonin asevoimia ja paikallisväestöä tuettiin erilaisten hankkeiden kautta yhteensä noin 1 milj. eurolla. Suomen panoksella on osaltaan pystytty ylläpitämään ja parantamaan paikallisen väestön elinolosuhteita sekä edesauttamaan luottamuksen rakentamista ja paikallisten viranomaisien toimintaedellytyksiä tehtävissään. Suomen merkittävä, alueelle kohdennettu rahallinen tuki, yhteistyö paikallisten toimijoiden kanssa sekä

suomalaisen joukon ammattitaitoinen toiminta edistivät myös Suomen myönteistä julkisuuskuvaa ja myönteisiä ulkopuolisia arvioita kansallisen puolustuksemme suorituskyvystä.

Suomen osallistuminen paransi maavoimien suorituskyyä tuottaen merkittävää osaamista niin joukoille kuin yksittäisille sotilaille. Erityisesti toimiminen pataljoonan johtovaltiona tarjosi maavoimille mahdollisuuden kehittää toimintatapoja ja materiaalia sekä harjoituttaa henkilöstöä johtamaan ja toimimaan pataljoonan tasolla. Lisäksi toiminnasta saatiin kokemuksia toimimisesta johtovaltiona monikansallisessa joukossa. Puolustusvoimien suorituskyyjen kehittämisen näkökulmasta juuri toiminnallisen kokonaisuuden harjaannuttaminen kehittää toimintaa parhaiten. Osallistuminen operaatioon, johon kohdennetaan pataljoonan esikunnan runko, ainakin yksi iskuportaani komppania sekä logistiikan ja tiedustelun elementtejä, luo tällaisen toiminnallisen kokonaisuuden. Irlantilais-suomalaiseen pataljoonaan oli kohdennettuna kaikkia näitä elementtejä. Osallistumisella oli myös suuri merkitys kansallisena koulutusoperaationa maavoimien kriisinhallintahenkilöstölle. Operaation riskitaso ja toiminta mahdollistivat ensimmäiseen kriisinhallintaoperaatioonsa osallistuvan henkilöstön kohdentamisen operaatioon hankkimaan kokemusta ennen vaativimpiin operaatioihin sijoittamista. Osallistumisesta saadut keskeisimmät havainnot on taltioitu ja huomioitu koulutuksen kehittämisessä Puolustusvoimissa. Yhteistoiminta irlantilaisen ja virolaisen joukon kanssa kehitti kansainvälistä yhteensopivuutta. UNIFIL-operaatioissa virolainen joukkue toimi ensimmäistä kertaa kriisinhallintaoperaatioissa osana suomalaista joukkoa. Heidän toiminta osana suomalaista jääkärikomppaniaa sujui vaivattomasti. Lisäksi yhteistoiminta irlantilaistan ja virolaisten kanssa mahdollisti oman kyvyn arvioimisen suhteessa kumppanimaiden joukkoihin.

Suomen osallistumisesta vuonna 2011 päätettäessä keskusteltiin laajasti Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukaisesta vastuun kantamisesta, kansainvälisestä turvallisuudesta ja vakaudesta erityisesti nk. arabikevään myötä, sekä sen hetkisestä käytännön osallistumisen tasosta. Tuolloin Suomi osallistui sotilaalliseen kriisinhallintaan yhteensä vain noin 250 henkilöllä. Tason ei nähty vastaavan Suomen pitkäaikaista ja vahvaa roolia kansainvälisessä vastuunkannossa ja kriisinhallinnassa erityisesti YK-operaatioiden osalta. UNIFIL-operaatioon osallistumisen vuodesta 2012 lähtien nähtiin vahvistavan Suomen konkreettista tukea Lähi-idän turvallisuuden ja vakauden edistämiseen, nostavan Suomen kokonaisosallistumisen tasoa ja vahvistavan Suomen panosta YK:n kriisinhallintaan.

Suomen osallistumisen YK:n UNIFIL-operaatioon vuosina 2012–2018 voidaan katsoa täyttäneen osallistumiselle asetetut tavoitteet. Se oli konkreettinen osoitus Suomen kyvystä ja halusta tukea YK:n rauhanturvatoimintaa merkittävällä panoksella Lähi-idän alueella. Lisäksi erityisesti johtovaltiorooli palautti Suomen uskottavuutta perinteisesti korkealla tasolla olleeseen rooliin YK-rauhanturvaajana. Tämä paransi Suomen näkyvyyttä YK:ssa. Osallistuminen paransi myös tilannetietoutta Lähi-idän tilanteesta.

Pitkään jatkunut UNIFIL-operaatio on yksi tärkeä elementti alueella, jossa kansainvälisen yhteisön ja osallistuvien maiden tuki on tärkeää. Alueella toimivilla YK:n sekä muiden toimijoiden siviili- ja sotilaallisilla kriisinhallintaoperaatioilla sekä poliittisilla prosesseilla on keskeinen rooli kansainvälisen yhteisön tuntosarvina sekä rauhan ja vakauden ylläpitäjinä ja rakentajina alueella. Tässä kehyksessä pitkäjänteinen ja kokonaisvaltainen tuki ja kansainvälisen yhteisön osallistuminen ovat keskeisessä osassa. Suomi on tukenut tätä prosessia pitkäjänteisesti ja kokonaisvaltaisesti.

Suomi jatkaa edelleen pitkäjänteistä osallistumista sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan ja tukeaan Lähi-idän vakauttamiselle. UNIFILin lisäksi Suomi jatkaa osallistumistaan YK:n UNTSO-operaatioon.

Lisäksi Suomi jatkaa osallistumistaan EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin Palestiinalaisalueilla (EUPOL COPPS) ja Irakissa (EUAM Iraq), sekä kansainvälisen Isisin vastaisen koalition operaatioon (Operation Inherent Resolve, OIR) ja Naton koulutusoperaatioon Irakissa (Nato Mission Iraq, NMI).