

FÖRSVARsutskottets utlåtande 6/2006 rd

Statsrådets redogörelse om Finlands deltagande i militär krishanteringsoperation (UNIFIL, United Nations Interim Force in Lebanon) i Libanon

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 september 2006 statsrådets redogörelse om Finlands deltagande i militär krishanteringsoperation (UNIFIL, United Nations Interim Force in Lebanon) i Libanon (SRR 6/2006 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att försvarsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Seppo Kääriäinen
- utrikesminister Erkki Tuomioja
- försvarsråd Olli-Pekka Jalonen, försvarsminneriet
- enhetsdirektör Kimmo Lähdevirta, utrikesministeriet
- chef för materielverket Paavo Kiljunen och överstelöjtnant Reima Helminen, Huvudstaben
- överste, direktör Juha Pyykönen, Försvarshögskolan, institutionen för strategi.

REDOGÖRELSEN

Statsrådets redogörelse till riksdagen 4.9.2006

Enligt lagen om militär krishantering (211/2006) kan Finland delta i militär krishantering som har bemyndigats av Förenta Nationernas (FN) säkerhetsråd, eller undantagsvis i annan internationell militär krishantering som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet eller till att stödja humanitär hjälpverksamhet eller skydda civilbefolkningen med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta Nationernas stadga samt övriga regler i den internationella rätten.

Beslut om Finlands deltagande i militär krishantering fattas enligt lagens 2 § av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. I 3 § föreskrivs det att innan ett förslag till avgörande läggs fram ska statsrådet höra riksdagens utrikesutskott eller alternativt riksdagen i det fall att förslaget till avgörande gäller ett militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag eller ett uppdrag som inte baserar sig på bemyndigande av FN:s säkerhetsråd.

Statsrådet anser efter särskilt övervägande att operationens politiska och finansiella aspekter motiverar en redogörelse.

Finlands deltagande

Frågan om Finlands beredskap att delta i FN:s förstärkta UNIFIL-operation i Libanon behandlades preliminärt vid ett möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott den 18 augusti 2006. Mötet ansåg att Finland bör vara berett att delta i den av FN:s säkerhetsråd bemyndigade krishanteringsoperationen i Libanon med en enhet motsvarande högst ett förstärkt kompani. Försvarsministeriet gavs fullmakt att vidta de förberedande åtgärder ett eventuellt deltagande förutsätter. Riksdagens utrikesutskott informerades om saken den 22 augusti 2006.

Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott sammanträdde den 4 september 2006 för att dra upp en förtydligande strategi. Enligt den är Finland berett att sända ett förstärkt pionjärkompani och ett nödvändigt antal stabsofficerare. Kompaniets uppgift skulle vara att stödja UNIFIL-operatio-

nerna genom röjnings- och bygguppgifter i enlighet med FN:s kapacitetskrav.

Utrikes- och försvarsministeriet har aktivt i samråd utrett möjligheterna till samarbete med andra länder, framförallt de övriga nordiska länderna. Resultatet är att ett nordiskt samarbete inte är möjligt denna gång. Däremot har vissa andra länder preliminärt hört sig för om Finlands intresse för samarbete, men på den punkten fortgår utredningarna.

Om Finland beslutar delta i operationen, är ambitionen att rekognoscerings- och planeringstrupper finns på plats inom operationsområdet i början av oktober, och att huvudstyrkan anländer före november. Den planerade uppgiften är sådan att Finland inte avser delta längre än till utgången av 2007, givetvis med beaktande av situationen. Detta innebär även en lättnad med tanke på tillgången på personal och hithörande kostnader.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN*Allmän motivering**Allmänt*

Med hänvisning till inkommen utredning är utskottet för att Finland deltar i den FN-ledda UNIFIL-operationen i Libanon med ett förstärkt pionjärkompani och stabsofficerare (högst 250 man). Militärt sett är operationen krävande, påpekar utskottet.

FN:s säkerhetsråd antog den 11 augusti 2006 resolution 1701 med anledning av situationen i Libanon. I resolutionen kräver rådet att fientligheterna upphör fullständigt och uppmanar Libanons regeringsarmé och FN:s UNIFIL-operation att gå in i södra Libanon parallellt med att Israel drar bort sina styrkor. UNIFIL ska enligt resolutionen utökas till 15 000 man mot nuvarande ca 2 000. Enligt information förväntar sig FN att medlemsländerna ska ställa upp med bl.a. åtta mekaniserade infanteribataljoner, pionjärer, militärpolis, sjukvårdstjänst och transportkompa-

nier. Trupperna borde fås till området i tre satsar, den första i början av september, den andra i början av oktober och resten före den 5 november 2006. Finlands ambition är att våra trupper ska vara framme före den 1 november 2006. Vissa tunga motorredskap kan levereras till platsen först i slutet av året, men det påverkar inte den finländska truppens operativa kapacitet.

Den finländska truppen kommer enligt utredning att vara en rätt så traditionell fredsbevararstyrka, dvs. mindre än 20 procent av mannarna består av stampersonal och resten av reservister (när Finland deltar i unionens insatsstyrkor är förhållandet ca 40:60). Merparten av det materiel pionjärkompaniet behöver finns redan; det är bara vissa tunga bepansrade motorredskap som återstår att skaffa.

Experter från försvarsförvaltningen ser inga problem med rekryteringen av mannar, och utbildningen kan som planerat genomföras under september-oktober. Rekryteringen underlättas avsevärt av att en av de trupper som ska ingå i

det register Finland skapat med tanke på internationell krishantering är en pionjärbataljon ur vilken det förstärkta pionjärkompaniet nu plockas. Det är utmärkt, menar utskottet, att man faktiskt utnyttjar den internationella beredskapsstyrkepoolen i stället för att varje gång tvingas fatta fallspecifika beslut när ett eventuellt deltagande i olika krishanteringsoperationer övervägs.

Vid sakkunnigutfrågningen framgick det att en samnordisk styrka inte blir aktuell denna gång, eftersom Danmark och Norge tidigare utfäst sig att sända marktrupper till den operation FN planerat i Darfur. Sverige å sin sida leder den snabbinsatsstyrka under EU-flagg som ska stå klar i januari 2008 och bidrar till denna styrka med ca 1 000 man, en oerhört krävande roll för ett EU-land. Danmark, Norge och Sverige planerar därför att delta i operationen i Libanon med marinfartyg. Förutom de övriga nordiska länderna har Irland av tradition varit Finlands samarbetspartner i krishanteringsoperationer. Utskottet förordar ett samarbete med Irland i UNIFIL-operationen. De utfrågade experterna uppgav att irländarna erbjudit sig att förse den gemensamma bataljonen med soldater för egenskydd.

EU-länderna kommer enligt uppgift att stå för merparten av den extra styrka som erbjuds. Vid EU:s extra råd för allmänna frågor och yttre förbindelser den 25 augusti 2006 förklarade medlemsländerna sin preliminära beredvillighet att bidra med totalt ca 7 000 man till UNIFIL. Förutom markstridskrafter är länderna redo att sända marin- och flygvapenenheter. Sammantaget skulle den förstärkta UNIFIL-operationen involvera ungefär 30 länder, inbegripet muslimska länder.

Detaljmotivering

Operationen — mandat och regler för användning av militära maktmedel

UNIFIL har allt sedan 1978 (resolution 425 och 426) haft i uppdrag att övervaka det israeliska tillbakadragandet, återställa fred och säkerhet samt bistå den libanesiska regeringen att upprätta effektiv kontroll i södra Libanon. Med stöd av det utökade mandatet fortsätter operationen att

fullgöra uppdraget enligt dessa resolutioner. Resolution 1701 tillför operationen följande nya uppgifter: att kontrollera att våldet upphör, att hjälpa den libanesiska armén medan den sprider ut sig i södra Libanon, åtgärderna samordnas i samverkan med den libanesiska och israeliska regeringen, att hjälpa flyktingar att återvända hem och distribuera humanitär hjälp till civilbefolkningen i området, att hjälpa den libanesiska armén att skapa ett område mellan den blå linjen och floden Litani fritt från illegal vapenmakt, samt att på begäran hjälpa den libanesiska regeringen att hindra inflödet av oönskade vapen.

Utskottet konstaterar att det i de tidigare resolutionerna avseende Libanon från 1978, 1982, 2004 och 2006 inte finns någon hänvisning till ett särskilt kapitel i FN-stadgan som rättsgrund för FN:s ingripande. Inte heller tar resolution 1701 (2006) ställning till om insatserna grundar sig på kapitel VI eller VII.

Det har påpekats för utskottet att det sist och slutligen inte spelar någon roll om det finns en hänvisning till ett kapitel i stadgan eller inte. Det viktiga för att operationen ska bli framgångsrik är att parterna i krisen förbinder sig att följa vapenvilan, att operationskonceptet och operationsplanen är tydliga, att UNIFIL har befogenheter att använda militära maktmedel och att den stat som leder styrkan är trovärdig. Problemet med ledarstat fick sin lösning när Frankrike åtog sig rollen fram till utgången av februari 2007. Därefter tar Italien över. Utskottet menar att det är ytterst viktigt att den stat som leder styrkan är en stat som förfogar över adekvata militära resurser och som kan visa upp trovärdiga meriter från tidigare internationella krishanteringsoperationer. Både Frankrike och Italien uppfyller med glans dessa kriterier.

En annan bra sak är att inte bara de unionsstater som leder styrkorna utan hela EU unisont bidrar med en stark insats för att lösa krisen. Det bidrar också till att befästa unionens utrikes- och säkerhetspolitiska trovärdighet. För Finland faller det sig naturligt som ordförandeland att vara med i operationen. För ett deltagande talar också det faktum att finländska soldater har gedigen erfarenhet av förhållandena i Libanon och att

finländarna åtnjuter respekt och förtroende där. Utskottet understryker med kraft vikten av att FN lyckas med sin nya UNIFIL-operation; den misslyckade UNIPROFOR-operationen (United Nations Protection Force) i det forna Jugoslavien 1992—1995 var ett bakslag för världssorganisationen som krishanteringsaktör. Om Libanon-operationen utfaller väl stärks FN:s trovärdighet som aktör i andra krishärdar i världen.

Vad fullmakterna att använda militära maktmedel beträffar framgick det under expertutfrågningen att premissen för den förstärkta UNIFIL-operationen är att operationen sker med alla parter samtycke och medverkan. UNIFIL kommer inte att desarmera Hizbollah utan bistår den libanesiska regeringen och armén som bär huvudansvaret för att alla i resolutionen angivna uppdrag blir utförda. Utskottet konstaterar att chanserna att operationen ska röna framgång förbättrats i och med att den libanesiska regeringen den 7 augusti beslutade att 15 000 soldater ska sändas till södra Libanon.

Utskottet accepterar inte att FN-personal utsätts för våld. Utskottet ansluter sig till den finska regeringens krav att Israel med det snaraste lämnar en fullständig rapport om den attack där en finsk och tre andra FN-militärobservatörer dog. FN:s egen rapport blir klar i dagarna.

UNIFIL:s befogenheter att använda militära maktmedel sågs senast över i februari 2001 när Israel drog sig tillbaka från södra Libanon. Resolution 1701 (2006) ger UNIFIL rätt att vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra sitt uppdrag. Militära medel får brukas för att döda dels i självförsvar, dels för att säkra att UNIFIL:s operationsområde inte utnyttjas för fientliga aktiviteter av något slag men också när UNIFIL-truppen hindras att utföra sina uppgifter enligt resolutionen, om det behövs för att garantera säkerheten och fri rörlighet för FN-personal och humanitära hjälparbetare eller för att skydda civila som står under omedelbart hot om fysiskt våld.

Enligt utredningen baserar sig maktmedelsbestämmelserna på FN:s modellbestämmelser och motsvarar till innehållet de bestämmelser som följs vid EU- och Nato-ledda operationer.

En viss extension har ändå gjorts i fråga om rörelsefrihet och skydd för material.

UNIFIL:s breddade befogenheter att använda militära maktmedel är enligt utskottet befogade. Operationen har pågått ända sedan 1978, och de inadekvata befogenheterna har lett till att operationens trovärdighet naggats i kanterna under årens lopp. Jämfört med situationen på 1980- och 1990-talet har den förstärkta UNIFIL-operationen chanser att lyckas, dels för att befogenheterna att använda våld utökats, dels för att inbördeskriget är ett avslutat kapitel i Libanon, dels för att parterna i krisen är avsevärt färre nu. Det faktum att både den israeliska armén och Hizbollah är disciplinerade organisationer minskar dessutom avsevärt risken för att fientligheterna ska återupptas. Vapenvilan som ingicks den 14 augusti 2006 har faktiskt hållit rätt bra.

De största riskmomenten för de finländska trupperna

När man tittar på vilka stora riskmoment det finländska förstärkta pionjärkompaniet ställs inför, toppas listan av faran att vapenvilan inte håller och röjningen av odetonerad ammunition och minor. Enligt redogörelsen är dessutom trafiken i södra Libanon en stor risk, eftersom finländarna opererar inom ett rätt vidsträckt område. Det är svårt att bedöma hur vapenvilan kommer att hålla på sikt, menar utskottet, men enligt erhållen information finns det inga tecken på att fientligheterna skulle utbryta inom en snar framtid. Förutom de egentliga konfliktparterna arbetar hela världssamfundet starkt för en bestående vapenvila och förordar en utökad UNIFIL-styrka. Att såväl Syrien som Iran gett sitt stöd åt FN-insatserna i södra Libanon ger saken extra tyngd. Utskottet vill också påpeka att den finländska truppen är av det slaget att den inte direkt skulle tvingas ingripa i krigshandlingarna om fientligheter igen utbryter.

Utskottet menar att det är förnuftigt att uttryckligen sända pionjärer till operationen också av den anledningen att pionjärtrupperna har ett tydligt, tidsbegränsat uppdrag. Regeringen föreslår i redogörelsen att Finland är med till slutet av 2007, givetvis med beaktande av situationen.

Det är, påpekar utskottet, viktigt att sätta ett datum för när trupperna tas hem, för att situationen 1982—2001 inte ska upprepa sig. Då förlängdes nämligen mandatet för UNIFIL:s finländska bataljon (FINNBATT) i ett flertal repriser.

Det finns en massa odetonerad ammunition och minor i terrängen, och det här är en risk av stora mått som den finska styrkan får lov att räkna med. Huvudansvaret för röjningen av odetonerad ammunition vilar enligt hävdvunnen praxis på myndigheterna i det land där krigshandlingar pågått, betonar utskottet. Men med hänsyn till att den libanesiska regeringen och armén har begränsade resurser är det helt klart att finländarna aktivt måste delta också i röjningen innan det egentliga uppbyggnadsarbetet kan inledas. Det gäller alltså för försvaret att speciellt se till att den finländska truppen är rätt utrustad. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att i och för sig är det inte första gången finländare gör en insats inom ett operationsområde där det finns mängder av odetonerad ammunition och minor. Strax efter att fredsavtalet i Dayton undertecknats sände Finland i december 1995 en pionjärbataljon till den Nato-ledda IFOR-operationen i Bosnien och Herzegovina. Finland deltog också från första början med en infanteribataljon i Natos KFOR-operation i Kosovo 1999. I ingendera operationen uppstod några personskador bland finländarna till följd av odetonerad ammunition eller minor. Utskottet betonar att man kan minimera riskerna i UNIFIL-operationen avsevärt, om truppen får ordentlig utbildning, har bra utrustning och kapacitet och har den rätta attityden.

Finansiering

Den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2004 angav ca 100 miljoner euro som ett indikativt kriterium för Finlands deltagande i militär krishantering. Med den summan kan ungefär 1 000 man samtidigt delta i olika operationer. Regeringen konstaterar i Libanon-redogörelsen att årsutgiften varierade mellan 60,3 och 101,8

miljoner euro under perioden 1998—2005 och att medeltalet låg kring 84,3 miljoner euro. Eftersom krishantering är svårprognostiserad är det viktigt att den riktgivande ramen, 100 miljoner euro, tillfälligt kan överskridas, framhåller regeringen. Utskottet är helt överens med regeringen; UNIFIL är en mission där Finland bör gå i samma led som de övriga unionsmedlemmarna. Här vill utskottet fästa uppmärksamheten vid att 2007 inte kommer att vara ett helt lätt år med tanke på Finlands resurser för militär krishantering. I januari inleds nämligen 160 finländska soldaters halvårlånga beredskapsperiod i den tysk-holländsk-finländska insatsstyrkan.

Regeringen gör den bedömningen att kostnaderna för att upprätta, sända och underhålla ett förstärkt pionjärkompani med tillhörande stabsofficerare uppgår till ca 16,5 miljoner euro 2006 och ca 26,9 miljoner euro 2007. I motsats till EU- eller Nato-ledda operationer får Finland tillbaka en del av pengarna i och med att vi i sinom tid får i runt tal 6,7 miljoner euro om året av FN som ersättning för våra nationella kostnader.

Enligt uppgift får kostnaderna för Libanon-operationen inte plats inom vare sig utrikes- eller försvarsministeriets ramar utan pengarna måste anslås i en tilläggsbudget. Under expertutfrågningen framgick det att 2006 års anslag under utrikesministeriets huvudtitel för militär krishantering redan nu är helt bundna. Under försvarsministeriets huvudtitel är uppskattningsvis 4,5 miljoner euro disponibla för operationen i Libanon. Den tilläggsfinansiering som behövs för operationen måste absolut tas upp i en tilläggsbudget 2006, menar utskottet. Försvarets kostnader 2007 för UNIFIL bör inkluderas i budgetpropositionen under försvarsministeriets huvudtitel.

Utlåtande

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet väger in det ovan anförda.

FsUU 6/2006 rd — SRR 6/2006 rd

Helsingfors den 6 september 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kauko Juhantalo /cent
vordf. Jaakko Laakso /vänst
Reijo Kallio /sd
Bjarne Kallis /kd
Saara Karhu /sd
Antero Kekkonen /sd
Seppo Lahtela /cent

Reijo Laitinen /sd
Eero Lankia /cent
Olli Nepponen /saml
Lauri Oinonen /cent
ers. Eero Akaan-Penttilä /saml
Janina Andersson /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Beredskapen att delta i fredsbevarande verksamhet varierar oerhört från land till land. Här i Finland är viljan starkare än i någon annan EU-stat. Ställt i relation till invånarantalet har vi närapå dubbelt fler soldater utomlands än exempelvis Sverige och Tyskland.

Det finns inga legislativa hinder för vårt deltagande i den fredsbevarande operationen i Libanon med FN-mandat utan saken måste ses ur ett helt annat perspektiv. Här frågar man sig framför allt: I vilken utsträckning deltar de övriga unionsmedlemmarna, är mandatet tillräckligt tydligt, vilka är riskerna, hur stora är kostnaderna och för hur lång tid binder vi upp oss? Det förefaller som om bara fyra andra EU-stater sänder fler mannan än vi. Alla länder är fortfarande inte övertygade om att mandatet är entydigt. Vad göra med de vapen Hizbollah har, frågar sig mången. Risken för fredsbevararna att hamna i

skottväxling torde vara större än i andra operationer.

Kostnaderna beräknas uppgå till ca 44 miljoner euro. En del betalar FN tillbaka i sinom tid. Regeringen låter påskina att vårt deltagande upphör i slutet av 2007. Påståendet är luddigt och risken att vårt engagemang fortsätter efter den angivna tidpunkten är helt uppenbar.

Ståndpunkt

Med stöd av det ovan sagda föreslår jag följande uttalande i utskottets utlåtande:

Riksdagen förutsätter att Finland meddelar FN att vi deltar i operationen i Libanon med en trupp bestående av högst 60—80 soldater, och

att Finland drar sig ur operationen senast vid utgången av 2007.

Helsingfors den 6 september 2006

Bjarne Kallis /kd