

ULKOASIAINMINISTERIÖ

Poliittinen osasto
POL-10

LÄHETE

18.11.2011

HEL7889-25

EDUSKUNTA

Ulkoasiainvaliokunta

Valiokunnalle lähetetään oheisena sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaan selvitys koskien Suomen osallistumista YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa.

Osastopäällikkö

Teemu Tanner

UTP 16/2011 vp

SUOMEN OSALLISTUMINEN YK:N UNIFIL-OPERAATIOON

UNIFIL-operaatio

UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) perustettiin YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä Israelin tunkeuduttua Etelä-Libanoniin maaliskuussa 1978. Tuolloin tehtäväksi määritettiin Israelin joukkojen vetäytymisen valvonta sekä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttaminen alueelle. Tilanteen muuttuessa alueella operaation mandaattia on muutettu vuosina 1982, 2000 ja 2006. Vuoden 2006 sodan jälkeen YK:n turvallisuusneuvosto vahvisti operaatiota kasvattamalla joukkojen määrää ja laajentamalla operaation mandaattia. UNIFILin toiminnan pohjalla ovat YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat 425/1978, 426/1978 ja 1701/2006.

Nykyinen mandaatti määrittää operaation tärkeimmiksi tehtäviksi osapuolten välisten vihollisuuksien lopettamisen valvonnan ja paikallisen väestön suojelun. YK:n turvallisuusneuvoston vuosittain käsittelemä operaation mandaatti on voimassa 31.8.2012 saakka. Operaation maksimivahvuudeksi on määritetty 15 000 sotilasta ja sen vuosittainen budjetti on noin 400 miljoonaa euroa.

UNIFILissa oli syyskuun lopussa 12 300 rauhanturvaajaa 36 maasta. Suurimpia joukkoja luovuttavia maita ovat Italia, Ranska, Indonesia, Espanja ja Nepal. EU- ja Pohjoismaista joukkoja on seuraavasti: Italia (1686), Ranska (1439), Espanja (1069), Irlanti (445), Saksa (232), Tanska (151), Portugali (150), Belgia (99), Kreikka (52), Slovenia (14), Unkari (4), Luxemburg (3) ja Kypros (2). Tanska on vetäytymässä operaatiosta marraskuun lopussa 2011. Myös Italia vähentää joukkojaan. Itävalta puolestaan valmistele 160 sotilaan lähettämistä operaatioon. Joukon komentajana on vuodesta 2010 alkaen toiminut espanjalainen kenraali. Operaation merikomponenttiin osallistuvat edellä mainituista maista kolmella aluksella Saksa ja yhdellä aluksella Kreikka. Myös Turkki osallistuu merellisen komponentin toimintaan. Merikomponentin komentajuus siirtyi helmikuussa 2011 Italialta Brasilialle.

YK:n pääsihteerin neljännesvuosittaisissa raporteissa päätöslauselman 1701 (2006) toimeenpanosta korostetaan, että UNIFILin myötävaikutuksella tilanne operaatioalueella Etelä-Libanonissa on onnistuttu pitämään suhteellisen vakaana ja rauhallisena. Israel ja Libanon ovat pitäneet sitoumuksensa vihollisuuksista pidättäytymiseksi. UNIFIL on Etelä-Libanonin konfliktin tasapainottava tekijä. Libanon on strategisesti tärkeä valtio myös Lähi-idän rauhanprosessin kannalta sijaintinsa myötä. Sen sijaan Israel ja Libanon eivät ole tehneet tarpeeksi päätöslauselman 1701 keskeisimmän veloitteen täyttämiseksi: siirtymisessä pysyvään tulitaukoon ja kestäväan rauhanomaiseen ratkaisuun. YK:n pääsihteerin antaa strategisen katsauksen UNIFILin toiminnasta vuoden 2011 loppuun mennessä.

Suomalaisella kriisinhallinnalla on pitkät perinteet Lähi-idän alueella, sillä Suomi aloitti rauhanturvatoimintansa vuonna 1956 Suezilla. Suomi on osallistunut UNIFIL-operaatioon pataljoonalla vuosina 1982–2001 sekä Suomen ja Irlannin pioneeripataljoonalla vuosina 2006–2007. UNIFILissa on palvellut yhteensä noin 11 500 suomalaissotilasta. Osallistuminen UNIFIL-operaatioon nostaa Suomen kokonaisosallistumisen tasoa ja vahvistaa Suomen panosta YK:n kriisinhallintaan.

Operaation luonne ja voimankäyttövaltuudet

Keskeisiä operaation toimintatapaan vaikuttavia tekijöitä ja suunnitteluolettamuksia ovat kaikkien osapuolten suostumus ja myötävaikutus UNIFILin toimintaan. UNIFIL tukee Libanonin hallitusta ja asevoimia, joilla on päävastuu kaikkien päätöslauselman 1701 mukaisten tehtävien toteuttamisesta. UNIFIL valvoo yhdessä Libanonin ja Israelin asevoimien kanssa Libanonin ja Israelin välistä 121 kilometrin pituista rajalinjaa, niin kutsuttua sinistä linjaa (Blue Line). Israel ja Libanon ovat pääasiallisesti pitäytyneet raja-linjan kunnioittamisessa, mutta rajalinjan kiistanalaisten kohtien merkitseminen on ajautunut umpikujaan.

UNIFIL koordinoi operaation toimet yhteistyössä Libanonin ja Israelin kanssa pysyvän tulitauon tukemiseksi. Yhteistyössä ja toimintatapojen koordinoinnissa on edistytty UNIFILin ja Libanonin asevoimien välisen strategisen dialogin käyttöönoton myötä. Prosessia tulee yhä nopeuttaa ja kehittää. UNIFIL, Libanonin asevoimat ja Israelin asevoimat käyvät säännöllistä keskustelua kolmenkeskisellä foorumilla (Tripartite Forum) kiistanalaisten kysymysten ratkaisemiseksi.

Kuluvan vuoden aikana UNIFIL on joutunut kahden yksittäisen pommi-iskun kohteeksi. Pienemmät välikohtaukset ovat tavanomaisia. YK:n rauhanturvaoperaatioiden komentajien turvallisuusneuvostolle heinäkuun lopussa 2011 pitämässä tilannekatsauksessa UNIFILin komentaja totesi, että viimeaikaisista tapahtumista huolimatta viimeiset viisi vuotta ovat olleet Etelä-Libanonille rauhallisimpia aikoja vuosikymmeniin.

Tilanne Suomen joukkojen suunnitellulla vastuualueella on tällä hetkellä vakaa, mutta se voi muuttua hetkessä. Toimintamahdollisuudet ovat tilanteen kiristyessä rajatut. Tämä asettaa vaatimuksia tukikohtien varustamiseksi siten, että ne kykenevät toimimaan tarvittaessa eristettyinä pidemmänkin ajanjakson.

Libanonin tilanne

Poliittinen tilanne moniuskontoisessa Libanonissa on jännittynyt. Kesäkuussa 2011 saatiin pitkien neuvottelujen jälkeen muodostettua hallitus (shiialainen vaaliliitto, mukaan lukien Hizbullah), jonka pääministerinä toimii sunni Mikati. Oppositioon jäi edellisen hallituksen länsimielinen päävaaliliitto, joka on arvostellut uutta hallitusta Iranin ja Syyrian politiikan ajamisesta. Poliittiset ja uskonnolliset jakolinjat Libanonin sisäpolitiikassa ovat syventyneet.

Sisäistä tilannetta kiristävät entisen pääministeri Haririn murhaa selvittävä erityistuomioistuin (STL) sekä Syyrian levottomuudet. STL on antanut pidätysmääräyksen neljästä Hizbullahin aktivistista. Hizbullah vastustaa tuomioistuinta ja sen rahoittamista Libanonin valtion varoin. Libanonin presidentti, pääministeri ja ulkoministeri ovat ilmoittaneet Libanonin täyttävän sitoumuksensa STL:n osalta.

Syyrian kansannousu on heijastunut Libanoniin monin tavoin: pakolaisvirtoina, laittomana asekauppana, Syyrian joukkojen rajarikkomuksina, syyrialaisoppositioon kohdistuneina pidätyksinä Libanonissa, Libanonin talouskasvun hidastumisena sekä yleisen turvallisuustilanteen heikentymisenä. Kaiken kaikkiaan Syyrian ja Libanonin suhteet ovat kuitenkin kohentuneet vuodesta 2005, jolloin Syyria vetäytyi Libanonista.

Libanonin hauras turvallisuustilanne voi heikentyä yllättäen. Valtion kontrollin ulottumattomissa olevien aseiden suuri määrä ja raskaasti aseistettujen ei-valtiollisten ryhmittymien läsnäolo heikentävät Libanonin vakautta. Syyria ja Iran ovat aseistaneet Hizbullahia avokätisesti Hizbullahin ja Israelin vuoden 2006 sodan jälkeen. Libanonissa on lisäksi noin 400 000 palestiinalaispakolaista, joiden ylikuormittuneilla leireillä on sattunut kahakoita. Myös pakolaisleirien ulkopuolella toimivilla palestiinalaisilla aseellisilla ryhmittymillä on vakautta

horjuttava vaikutus. Tilanne Libanonin ja Israelin välisellä rajalla on jännittynyt, vaikka suorilta aseellisilta yhteenotoilta on vältytty. Eskalaation vaara on edelleen suuri.

Suomen osallistuminen

YK esitti Irlannille 24. marraskuuta 2010 pyynnön tarjota enintään 500 sotilaan mekanoitua jalkaväkijoukkoa ryhmitettäväksi UNIFIL-operaatioon Etelä-Libanoniin vuoden 2011 ensimmäisellä puoliskolla. Samalla YK:n sihteeristö ilmoitti, että joukko voidaan myös tarjota yhdessä Suomen kanssa. Irlanti päätti osallistumisestaan 440 sotilaan vahvuudella keväällä 2011. Päätöksessä mainittiin, että kyseessä olisi yhteisoperaatio Suomen kanssa. Irlannin pääjoukko keskitettiin alueelle heinäkuussa ja täysi toimintavalmius saavutettiin heinäkuun lopussa 2011.

Tarkoituksena on, että Suomen joukko (Suomalainen Kriisinhallintajoukko Libanonissa, SKJL) muodostuu jääkärikomppaniasta, esikuntaupseereista ja tukiosista, ja joukon vahvuus on noin 180–200 sotilasta. Suomen ja Irlannin joukot on ryhmitetty Etelä-Libanonin keskiselle alueelle (Sector West) rajoittuen etelässä Israelin rajan vastaiselle siniselle linjalle. Suomi valmistautuu lähettämään ensimmäiset esikuntaupseerit valmistelevaan operaation käynnistämistä vuoden 2011 loppuun mennessä UNIFILin kanssa sovittavalla tavalla. Pääjoukko siirtyy alueelle toukokuussa 2012 Irlannin rotaation yhteydessä.

Suomen osallistumista YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa on käsitelty valmistelevasti tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) yhteisissä kokouksissa 15. joulukuuta 2010 ja 29. elokuuta 2011. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle tiedotettiin asiasta kriisinhallintakatsauksen yhteydessä 7. syyskuuta 2011. Asiaa käsiteltiin uudelleen UTVA:ssa 18. marraskuuta 2011. Tarkoituksena on, että Suomi osallistuu UNIFIL-operaatioon enintään 200 sotilaalla yhdessä Irlannin kanssa ja että joukko siirtyy Libanoniin keväällä 2012.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Lain 3 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaisesti valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa.

Arvio osallistumisen kustannuksista

Talousarvioesityksessä vuodelle 2012 on operaatioon osallistumiseen varattu ulkoasiainministeriön momentille noin 8,9 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön momentille 12 miljoonaa euroa.

Suomen osallistumisen ehdoista UNIFIL-operaatioon on tarkoitus sopia YK:n ja Suomen välillä tehtävällä yhteistyöpöytäkirjalla (MOU). Kyseinen MOU perustuu YK:n jäsenvaltioiden hyväksymään malliasiakirjaan. Vastaava yhteistyöpöytäkirja on tehty muun muassa Suomen edellisen UNIFIL-osallistumisen yhteydessä vuonna 2006 (SopS 88 ja 89/2006). MOU-neuvottelut käynnistettiin muodollisesti 24. lokakuuta 2011 ja varsinaiset neuvottelut käydään, kun tasavallan presidentti on päättänyt Suomen osallistumisesta operaatioon. YK korvaa aikanaan Suomen kansallisia kuluja arviolta noin 2,8 miljoonalla eurolla vuodessa. MOU-asiakirja saatetaan aikanaan hallituksen esityksellä eduskunnan hyväksyttäväksi.

UTP 16/2011 vp

SUOMEN OSALLISTUMINEN UNIFIL-OPERAATIOON; UAV:N PYYTÄMÄ LISÄSELVITYS

Operaatioalueen turvallisuustilanne

Libanonin tilanne on vuoden 2006 sodan jälkeen ollut melko vakaa, mihin UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) on osaltaan myötävaikuttanut. Tilanne saattaa myös nopeasti heiketä. Riskitekijöitä liittyy niin Libanonin sisäiseen tilanteeseen, Libanonin ja Israelin väliisiin jännitteisiin kuin myös Syyrian tilanteen vaikutuksiin. Koko Lähi-idän tilanne voi kehittyä arvaamattomasti.

Merkittävä riski operaation kannalta olisi jonkin osapuolen irtaantuminen vuonna 2006 hyväksytyyn turvallisuusneuvoston päätöslauselman sisältämästä poliittisesta ratkaisusta.

Suomen joukkojen toiminta-alue ulottuu aikaisemmista alueista poiketen Libanonin ja Israelin raja-alueelle, siniselle linjalle (Blue Line). Operaation kannalta välittömiä vaaratekijöitä ovat tulitaukorikkomukset sekä maastossa olevat miinat ja räjähtämättömät ammuksset. Tilanne alueella on vakaa, mutta se voi muuttua hetkessä.

Operaation luonne ja voimankäyttövaltuudet

UNIFIL-operaation mandaatti on voimassa vuoden kerrallaan. Samalla kun YK:n turvallisuusneuvosto päättää mandaatin jatkamisesta, se voi tehdä mandaattiin tilanteen vaatimia muutoksia. Tämänhetkinen mandaatti on voimassa 31.8.2012 saakka.

Kun UNIFIL perustettiin vuonna 1978, sen tehtäväksi määritettiin Israelin joukkojen vetäytymisen valvonta, kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttaminen alueelle sekä Libanonin hallituksen avustaminen sen auktoriteetin palauttamiseksi Etelä-Libanonissa. Operaation mandaattia on muutettu vuosina 1982, 2000 ja 2006. Vuoden 2006 sodan jälkeen YK:n turvallisuusneuvosto vahvisti operaatiota kasvattamalla joukkojen määrää (enintään 15 000) ja laajentamalla operaation mandaattia.

Turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1701 (2006) mukaan operaation tehtävänä on valvoa vihollisuuksien lopettamista, tukea Libanonin armeijan sijoittumista Etelä-Libanonin alueelle, koordinoita toimet Libanonin hallituksen ja Israelin kanssa, auttaa varmistamaan humanitaarisen avun perille vieminen ja pakolaisten paluu, avustaa Libanonin armeijaa siinä, että sinisen linjan ja Litanijoen välisellä alueella ei olisi muita aseistettuja ryhmittymiä tai aseita kuin Libanonin asevoimat ja UNIFIL. Lisäksi UNIFILin tehtävä on avustaa Libanonin hallitusta rajojen valvonnassa sen estämiseksi, että maahan ei tulisi aseita ilman hallituksen lupaa. Päävastuu päätöslauselman mukaisten tehtävien toteuttamisesta on Libanonin hallituksella ja armeijalla, joita UNIFIL toiminnallaan tukee. Myös suomalaisjoukon toiminta keskittyy pääosin Libanonin asevoimien tukemiseen.

Keskeisiä operaation toimintatapaan vaikuttavia tekijöitä ja suunnitteluolettamuksia ovat kaikkien osapuolten suostumus ja myötävaikutus. Päätöslauselmassa 1701 (2006) ei mainita yksittäistä YK:n peruskirjan lukua operaation toiminnan oikeutuksen pohjana. Päätöslauselmassa todetaan Libanonin tilanteen muodostavan peruskirjan mukaisen uhkan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle ja valtuutetaan UNIFIL ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin tehtäviensä toteuttamiseksi operaatioalueellaan. UNIFILin komentaja valvoo voimankäyttöoikeuksia.

Operaation voimankäyttösäännöt perustuvat YK:n mallivoimankäyttösäännöille ja mukailevat sisällöllisesti EU- ja Nato-operaatioissa käytössä olevia voimankäyttösääntöjä. Voimankäyttövaltuuksissa ei ole muutoksia vuoden 2006 tilanteeseen. UNIFILin voimankäyttösääntöjä voidaan pitää riittävinä operaation nykyisten tehtävien toteuttamisen ja joukkojen omasuojan kannalta.

UTP 16/2011 vp

**FINLANDS DELTAGANDE I UNIFIL-INSATSEN I LIBANON; KOMPLETTERANDE
UTREDNING PÅ BEGÄRAN AV UTU**

Säkerhetssituationen i insatsområdet

Läget i Libanon har varit ganska stabilt sedan kriget 2006, vilket UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) bidragit till. Men läget kan också snabbt försämrats. Det finns riskfaktorer som har med den interna situationen i Libanon, spänningarna mellan Libanon och Israel och situationen i Syrien att göra. Situationen i hela Mellanöstern kan utvecklas i en oförutsebar riktning.

Det skulle innebära en betydande risk om någon av parterna lösgjorde sig från den politiska lösningen i säkerhetsrådets resolution från 2006.

De finländska truppernas verksamhetsområde sträcker sig med avvikelse från tidigare områden till gränsområdet mellan Libanon och Israel, till den blå linjen (Blue Line). Omedelbara riskfaktorer med tanke på insatsen är brott mot eldupphöret och minor och oexploderad ammunition i terrängen. Läget i området är stabilt, men det kan förändras på ett ögonblick.

Insatsens karaktär och befogenheterna att använda maktmedel

UNIFIL-insatsens mandat gäller ett år åt gången. Samtidigt som FN:s säkerhetsråd beslutar om förlängning av mandatet kan det göra ändringar i det efter situationens krav. Det nuvarande mandatet gäller till den 31 augusti 2012.

När UNIFIL upprättades 1978 gavs insatsen i uppdrag att övervaka de israeliska truppernas tillbakadragande och att återinställa internationell fred och säkerhet i området och att bistå den libanesiska regeringen i att återupprätta sin auktoritet i södra Libanon. Mandatet har ändrats 1982, 2000 och 2006. Efter kriget 2006 stärkte FN:s säkerhetsråd insatsen med mer trupp (högst 15 000) och utvidgat mandat.

Enligt säkerhetsrådets resolution 1701 (2006) ska insatsen övervaka att fientligheter mellan parterna inställs, stödja Libanons armé i att etablera sig i södra Libanon, samordna insatserna med Libanons regering och Israel, bistå i att säkerställa att den humanitära hjälpen når fram och att flyktingar kan återvända, bistå den libanesiska armén i att se till att det inte finns några andra beväpnade grupperingar eller vapen än de libanesiska stridskrafterna och UNIFIL i området mellan blå linjen och floden Litani. Dessutom ska UNIFIL bistå Libanons regering i att övervaka gränserna för att hindra att vapen förs in i landet utan regeringens medgivande. Huvudansvaret för de uppgifter som anges i resolutionen vilar på Libanons regering och armé, som UNIFIL stöder genom sina insatser. Också den finländska trupperns insatser koncentreras huvudsakligen på att stödja Libanons stridskrafter.

Alla parter samtycker och medverkar är viktiga faktorer och premisser för själva insatsen och planeringen av den. I resolution 1701 (2006) nämns inget enskilt kapitel i FN-stadgan som skulle berättiga insatsen. Där konstateras att situationen i Libanon utgör det slag av hot mot internationell fred och säkerhet som avses i stadgan och den bemyndigar UNIFIL att vidta alla behövliga åtgärder för att kunna utföra sitt uppdrag i insatsområdet. Chefen för UNIFIL övervakar rätten att använda maktmedel.

Insatsens regler för användning av maktmedel bygger på FN:s modellregler för användning av maktmedel och följer i sak de regler som tillämpas i EU- och Nato-insatser. Fullmakterna att använda maktmedel har inte ändrats sedan situationen 2006. UNIFILs regler för användning av maktmedel kan anses tillräckliga för att utföra de nuvarande uppgifterna och med tanke på truppernas självskydd.