

SRR ___ /2006 rd

**Om Finlands deltagande
i militär krishanteringsoperation
(UNIFIL, United Nations Interim Force in Lebanon)
i Libanon**

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 stöda humanitär hjälpverksamhet eller skydda civilbefolkningen med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta Nationernas stadga samt övriga regler i den internationella rätten.

Enligt 2 § i lagen beslutar republikens president om Finlands deltagande utifrån statsrådets förslag till avgörande. Innan ett förslag till avgörande läggs fram, skall statsrådet enligt 3 § i lagen höra riksdagens utrikesutskott. Om förslaget till avgörande gäller ett militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag eller ett uppdrag som inte baserar sig på bemyndigande av FN:s säkerhetsråd, skall statsrådet höra riksdagen innan förslaget till avgörande läggs fram.

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

Bakgrund

Efter att Hizbollah 12.7.2006 angripit israeliska gränstrupper och tagit två soldater som gisslan, inledde Israel en omfattande militäroperation i Libanon. Israel försatte Libanon i sjö- och luftblockad, och bombade Hizbollahs ställningar samt infrastrukturella mål i Libanon. Israeliska marktrupper gick in i Libanon i syfte att krossa Hizbollahs motstånd och skapa en skyddszon, som skulle hindra Hizbollah från att avskjuta raketer mot Israel.

Som ett led i FN:s och det internationella samfundets strävan att nå ett slut på fientligheterna och finna en hållbar lösning på konflikten mellan Israel och Libanon, godkände säkerhetsrådet 11.8.2006 i sin resolution 1701 (2006) en förstärkning av och utökade uppgifter för FN:s fredsbevarande trupper i Libanon (United Nations Interim Force in Lebanon, UNIFIL). FN har värdjat om att medlemsstaterna snabbt skall bidra med en förstärkning på omkring 13 000 man till området. UNIFIL har redan börjat genomföra sina uppgifter.

Fientligheterna pågick till 14.8.2006. Även om läget i området fortfarande är känsligt, har vapenvilan hittills hållit tämligen väl. Det till dags dato allvarligaste brottet skedde 19.8, då israeliska trupper trängde in i Bekaadalen. Bl.a. FN:s generalsekreterare fördömde attacken, vars syfte enligt Israel var att hindra illegala vapentransporter från Syrien till Libanon.

Vid EU:s extra råd för allmänna frågor och yttre förbindelser 25.8.2006 förklarade medlemsländerna sin preliminära beredvillighet att bidra med totalt över 7 000 man till UNIFIL, inkluderande förutom markstridskrafter också sjö- och luftstridskrafter. Närapå alla EU-länder har

meddelat att man överväger att delta med enheter ur armé, marin eller flygvapen. Italien, Frankrike, Spanien och Polen hör till de länder som planerar att sända större trupper. Totalt har ett trettiofem stater erbjudit förstärkning till operationen. Turkiet hör till dem som ännu överväger deltagande. Av muslimska länder har bl.a. Indonesien, Malaysia, Bangladesh och Brunei preliminärt erbjudit trupper.

Hundratusentals flyktingar inom Libanon har redan återvänt till sina hemtrakter. Tusentals är ännu på flykt, och många har förlorat sina hem. Det ödelagda vägnätet, förstörda broar och oödelad ammunition försvårar i hög grad bl.a. biståndsarbetet

Stärkt mandat för UNIFIL

Sedan år 1978 har UNIFIL:s uppgifter varit att stärka det israeliska tillbakadragandet, återställa den internationella freden och säkerheten samt bistå den libanesiska regeringen i arbetet att återvinna auktoriteten i södra Libanon.

Enligt resolution 1701 (2006) är operationens nya uppgifter att övervaka upphörandet av fientligheterna; att stöda den libanesiska arméns utplacering i södra Libanon, inklusive den s.k. blå linjen (den FN-övervakade gränslinjen mellan Libanon och Israel), efter att de israeliska trupperna lämnat området; att koordinera operationens åtgärder för att i samarbete med Libanons och Israels regeringar stöda en bestående vapenvila i enlighet med principerna för resolution 1701; att tillsammans med övriga parter stöda åtgärderna för att säkerställa att nödhjälp når fram och att flyktingar tryggt kan återvända; att bistå den libanesiska armén i dess strävan att av området mellan blå linjen och floden Litani upprätta en zon utan illegal väpnad verksamhet; samt att på begäran bistå den libanesiska regeringen att förhindra illegal vapeninförsel till landet.

Liksom vid tidigare resolutioner gällande Libanon och UNIFIL hänvisas inte i resolution 1701 till någon specifik artikel i FN:s grundstadga som skulle berättiga åtgärderna. Däremot konstateras det att situationen i Libanon utgör ett hot mot den internationella freden och säkerheten, vilket man kan anse ge operationen en sådan karaktär som avses i kapitel VII ("Inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar").

Operationens natur samt befogenheter att bruka maktmedel

En central verksamhetspåverkande faktor och ett avgörande planeringsantagande är att operationen har alla parters godkännande och medverkan. UNIFIL kommer inte att avvärja Hizbollah, utan stöda Libanons armé som bär huvudansvaret för att alla de i resolutionen definierade uppgifterna genomförs.

Minor och oödelad ammunition i terrängen bedöms utgöra en omedelbar riskfaktor för operationen; dessa innebär en betydande risk för såväl soldater som civila. En snabb röjning är oundviklig för möjliggörande av övrig verksamhet, inkl. humanitärt bistånd. En annan betydande riskfaktor utgörs av de lokala brotten mot vapenvilan, som även kan sprida sig. Hittills har parterna emellertid handlat mycket disciplinerat och återhållsamt, och de lokalt begränsade incidenterna har inte fått någon spridning. Med tanke på det pionjärkompani som Finland planerar att sända till operationen, är farorna i första hand förknippade med pionjäruppgifterna. Kompaniets uppgifter skulle omfatta röjning av oödelad ammunition samt minor, som förekommer rikligt inom området. Truppen torde dessutom bli tvungen att röra sig på ett stort område, varvid förflyttningarna innebär betydande risker.

I alla lägen är den största risken för hela operationen att någon av parterna ger upp den politiska lösning som resolution 1701 (2006) innebär, vilket snarare kan bli en följd av utvecklingen utanför Libanon än av situationen inom landet.

FN:s mål är att före början av september få de första förstärkningarna till operationsområdet, medan huvudparten av styrkorna väntas anlända före början av oktober. Avsikten är att de sista enheterna skall ställas till operationens förfogande och förstärkningarna i sin helhet befinna sig inom området i början av november.

Resolution 1701 (2006) bemyndigar UNIFIL att vidta alla åtgärder nödvändiga för genomförandet av uppgifterna. I enlighet med operationens förnyade regler för bruk av maktmedel kan letala maktmedel brukas förutom i självförsvar också i avsikt att säkerställa att UNIFIL:s operationsområde inte används i några som helst fientliga syften; ifall UNIFIL hindras från att utföra sina uppgifter i enlighet med resolutionen; för att trygga säkerheten och rörelsefriheten för FN:s och humanitära organisationers anställda; eller för att skydda civilbefolkning mot omedelbar fara eller hot om fara, vilket emellertid inte frångår den libanesiska regeringen ansvaret för denna uppgift. Befälhavaren för UNIFIL har direkt tillsyn över befogenheterna att bruka maktmedel i dessa situationer.

Reglerna för bruk av maktmedel grundar sig på FN:s modellregler, och till sitt innehåll motsvarar de EU- och Natooperationernas gällande regler för bruk av maktmedel. De överensstämmer i stor utsträckning med de regler för UNIFIL som godkändes år 2001, dock så att befogenheterna gällande framförallt tryggande av rörelsefrihet och skydd av material har utvidgats.

UNIFIL:s nya regler för bruk av maktmedel kan anses vara tillräckliga för genomförande av operationens uppgifter samt truppers egenskydd.

Finlands deltagande

Vid ett möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott 18.8.2006 behandlades preliminärt frågan om Finlands beredskap att delta i FN:s förstärkta UNIFIL-operation i Libanon. Vid mötet ansågs det 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 22.8.2006.

Enligt ett förtydligande ställningstagande vid mötet mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott 4.9.2006 är man beredd att sända ett förstärkt pionjärkompani samt nödvändigt antal stabsofficerare. Kompaniets uppgift skulle vara att stöda UNIFIL-operationerna genom röjnings- och bygguppgifter i enlighet med FN:s kapacitetskrav.

Möjligheterna till samarbete med andra länder, och framförallt med övriga nordiska länder, har utretts aktivt inom såväl utrikes- som försvarsministerierna. Även om utredningarna ger vid handen att ett nordiskt samarbete inte är möjligt denna gång, har vissa andra länder preliminärt hört sig för om Finlands intresse för samarbete, och dessa utredningar har ännu inte avslutats.

Under förutsättning att Finland fattar beslut om deltagande i operationen är målet att rekognoscerings- och planeringstrupper skall finnas på plats inom operationsområdet i början oktober, och att huvudstyrkan skulle anlända före början av november. Den planerade uppgiften är av en sådan typ att Finland inte avser att delta längre än till utgången av år 2007, dock med beaktande av situationen. Detta skulle även innebära en lättnad avseende tillgången på personal samt anslutna kostnader.

Uppskattning av kostnaderna för deltagande i operationen

Enligt en preliminär kostnads kalkyl skulle kostnaderna för upprättande, sändande och underhåll av ett förstärkt pionjärkompani jämte stabsofficerare (högst 250 soldater) år 2006 uppgå till ca 16,5 miljoner euro, varav ca 3,4 miljoner euro under UM:s huvudtitel och ca 13,1 miljoner euro under FSM:s huvudtitel. År 2007 skulle kostnaderna uppgå till ca 26,9 miljoner euro, varav ca 16,2

miljoner euro under UM:s huvudtitel och ca 10,7 miljoner euro under FSM:s huvudtitel. FN skulle i sinom tid ersätta Finlands nationella utgifter med uppskattningsvis 6,7 miljoner euro per år.

Typen av enhet och tryggheten av materialbehovet har i hög grad påverkat ökningen av den totala kostnaden samt årsfördelningen. Att utrusta ett pionjärkompani för uppgiften förutsätter anskaffning av sådan utrustning som försvarsmakten idag inte besitter. Omkring 2/3 av det material som behövs finns tillgängligt i försvarets lager. Av övriga materialkostnader (ca 6 miljoner euro) gäller 3 miljoner euro fordon och arbetsmaskiner – resten byggnation, verktyg och övrigt material samt service.

För innevarande år är medlen för militär krishantering under UM:s huvudtitel (lönekostnader, dagpenningar etc.) i praktiken redan bundna. Av extra anslag under FSM:s huvudtitel (5 122 000 euro) beräknas högst omkring 4,5 miljoner euro kunna användas för ett eventuellt deltagande i operationen.

Enligt preliminära beräkningar uppgår behovet av tilläggsfinansiering år 2006 till ca 12 miljoner euro, varav ca 3,4 miljoner euro under UM:s huvudtitel och ca 8,6 miljoner euro under FSM:s huvudtitel. År 2007 skulle behovet av tilläggsfinansiering totalt uppgå till ca 26,9 miljoner euro (under UM:s huvudtitel förutom Finlands kostnadsandel ca 16,2 miljoner euro, och under FSM:s huvudtitel ca 10,7 miljoner euro).

Kostnaderna kan inte täckas inom ramarna för utrikesministeriets eller försvarsministeriets verksamhet. Enligt statsrådets säkerhetspolitiska redogörelse år 2004 skall Finlands deltagande i militär krishantering fortsätta åtminstone på nuvarande nivå. I planerna har som vägledande storleksklass angivits omkring 100 miljoner euro på årsbasis. Till exempel under perioden 1998–2005 varierade årsutgiften mellan 60,3 miljoner euro och 101,8 miljoner euro; medeltalet var 84,3 miljoner euro. Eftersom krishantering är svårprognostiserad är det av betydelse att nivån på 100 miljoner euro tillfälligt kan överskridas.