



**ULKOASIAINMINISTERIÖ**  
Poliittinen osasto  
POL-10

LÄHETE  
07.02.2013

HEL7889-8

EDUSKUNTA  
Ulkoasiainvaliokunta

## **Viite UTP 3/2013vp**

Asia

### **SUOMEN JOHTOVALTIOROOI YK:N UNIFIL-OPERAATIOSSA LIBANONISSA**

Valiokunnalle lähetetään ohessa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukainen selvitys koskien Suomen johtovaltioroolia YK:n UNIFIL-operaatiossa.

Osastopäällikkö

Kirsti Kauppi

Liitteet

Muistio Suomen johtovaltioroolista YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

**Poliittinen osasto**

POL-10 Päivi Karhio-Szilvay

---

Asiasanat LIBANON, YK RAUHANTURVAAMINEN, EDUSKUNNAN INFORMOINTI

**Hoitaa POL-10**

**Hoitaa UE**

Koordinoi

Tiedoksi

ALI-01; ALI-10; AVS-KEO; AVS-PAL; AVS-POL; EUR-01; EUR-02; EUR-20; ITÄ-01; KEO-01;  
OIK-20; PLM/PO; POL-01; POL-02; POL-20; POL-30; POL-50; STU-00; UMI-00; VNEUS; VSI-  
00

ABA; ALG; BER; DAM; DUB; ITÄ-22; LON; NAE; PAR; RAM; ROO; TEH; TEL; WAS; WET;  
WIE; YKE

PE/ASEVALVONTA; PE/YHTEYSUPSEERI; PLM/MTS; PUVS; SM; TPK; VNK

Laatija jakanut

---

## **SUOMEN JOHTOVALTIOROO LI YK:N UNIFIL-OPERAATIOSSA LIBANONISSA**

### **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 turvallisuusneuvosto käsittelee operaation mandaattia vuosittain ja nykyinen mandaatti on voimassa 31.8.2013 saakka. Operaation maksimivahvuudeksi on määritetty 15 000 sotilasta ja sen vuosittainen budjetti on noin 550 miljoonaa euroa. UNIFILissa oli joulukuun 2012 lopussa 11 000 rauhanturvaajaa 38 maasta. Suurimpia joukkoja luovuttavia maita ovat Italia, Ranska, Indonesia, Ghana, Intia, Malesia ja Nepal.

Suomi on osallistunut UNIFIL-operaatioon pataljoonalla vuosina 1982–2001 sekä Suomen ja Irlannin pioneeripataljoonalla vuosina 2006–2007. Keväästä 2012 alkaen Suomi on osallistunut UNIFIL-operaatioon jääkärikomppanialla osana Irlannin johtamaa pataljoonaa. UNIFILissa on palvellut yhteensä noin 11 500 suomalaissotilasta.

Tarkoituksena on, että Suomi ottaa vastaan johtovaltioroolin irlantilaisilta syksystä 2013 kevääseen 2015 saakka. Osallistuminen UNIFIL-operaatioon suomalais-irlantilaisen pataljoonan johtovaltiona nostaa suomalaisjoukkojen määrää operaatioissa ja vahvistaa Suomen panosta YK:n kriisinhallintaan.

### **Operaation luonne ja voimankäyttövaltuudet**

Keskeisiä operaation toimintatapaan vaikuttavia tekijöitä ovat kaikkien osapuolten suostumus ja myönteinen vaikutus 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 rajalinjan kunnioittamisessa, mutta rajalinjan kiistanalaisten kohtien merkitseminen on ajautunut umpikujaan.

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

UNIFIL on joutunut useampien pommi-iskujen kohteeksi viimeisen vuoden aikana. Italian rauhanturvaajia joutui Sidonin alueella tienvarsipommi-iskun kohteeksi ja Ranskan rauhanturvaajia vastaan on isketty kahdesti. YK-joukkojen toiminnanvapautta on joissain tilanteissa rajoitettu. UNIFIL-joukkojen partioita ml. suomalainen partio on joutunut saarretuiksi ja niiltä on myös anastettu materiaalia. Tilanne Suomen joukkojen suunnitellulla vastuualueella on tällä hetkellä rauhallinen, mutta se voi muuttua nopeastikin. Yleistilanne Libanonissa ja alueella on jännittynyt. Irlantilais-suomalaisen pataljoonan vastuualueen turvallisuustilannetta voidaan siten pitää haastavana. Toimintamahdollisuudet ovat tilanteen kiristyessä rajatut. Tämä asettaa vaatimuksia tukikohtien varustamiseksi siten, että ne kykenevät toimimaan tarvittaessa eristettyinä pidemmänkin ajanjakson.

Operaation voimankäyttösäännöt perustuvat YK:n mallivoimankäyttösäännöille ja mukailevat sisällöllisesti EU- ja Nato-operaatioissa käytössä olevia voimankäyttösääntöjä. UNIFILin voimankäyttösääntöjä voidaan pitää riittävinä operaatioiden nykyisten tehtävien toteuttamiseen ja joukkojen omasuojan kannalta.

## **Libanonin sisäinen tilanne ja operaatioalueen turvallisuustilanne**

Sisäpoliittisista syistä ja alueellisesta tilanteesta johtuen Libanonin turvallisuustilanne on hauras. Vaikka Libanonin hallitus on noudattanut puuttumattomuuspolitiikkaa, Syyrian konflikti on heijastunut maahan mm. pakolaisvirtoina (noin 200 000), laittomana asekauppana, Syyrian joukkojen rajarikkomuksina, syyrialaisoppositioon kohdistuneina pidätyksinä ja sen kannattajien ja vastustajien välisinä yhteenottoina sekä yleisen turvallisuustilanteen selvänä heikentymisenä. Libanonin talouskasvu on myös hidastunut Syyrian konfliktin vuoksi. Libanonin pohjoisissa kaupungeissa myös ääri-islamilainen salafistiliike on tullut julkisesti esille ja osallistunut Syyrian opposition tukemiseen. Heidän näkyvä toimintansa on Libanonissa uusi, arvaamaton seikka, joka liittyy myös maan sunnien keskinäisiin erimielisyyksiin. Tässä tilanteessa Libanonin armeija on siirtänyt vahvuuttaan eteläiseltä alueelta pohjoiseen.

Poliittinen tilanne moniuskontoisessa Libanonissa on kireä. Sunnitaustainen Nijab Mikati johtaa Libanonin hallituksessa nk. Maalis-8 -ryhmittymää, jossa enemmistönä ovat shiitaustainen Hizhollah ja sen liittolaiset. Länsimielinen nk. Maalis-14 -oppositioyryhmittymä pyrkii kaatamaan Mikatin hallituksen ja on vältellyt osallistumista presidentti Suleimanin vuonna 2012 uudelleen käynnistämään kansalliseen vuoropuheluun, jonka puitteissa käsitellään mm. kansallista puolustusstrategiaa ja eri ryhmittymien aseriisuntaa. Mikatin tavoitteena on, että parlamenttivaalit järjestetään perustuslain mukaisesti kesäkuussa 2013, vaikka tekeillä olevasta vaalilain uudistuksesta ei syntyisi sopua.

Keskeisiä sisäpoliittisia ongelmia ovat heikentyvä talous, poliittisten ja yhteiskunnallisten uudistusten tarve, korruptio, puolustusvoimien aseman määrittely ja kehittäminen, uskonnolliset ääriilikkeet sekä palestiinalaispakolaisten asema. Valtion kontrollin ulottumattomissa olevien aseiden suuri määrä ja aseistettujen ei-valtiollisten ryhmittymien – merkittävimpinä Syyrian ja Iranin vahvasti tukema Hizbollah ja palestiinalaiset aseelliset ryhmittymät – läsnäolo heikentävät Libanonin vakautta. Jännitteitä on lisännyt lokakuinen tiedustelujohtajan murha, jota epäillään Syyrian toteuttamaksi. Se sai aikaan laajoja levottomuuksia shia- ja sunni-väestönosien sekä hallituksen ja opposition kannattajien välillä. Libanonissa on lisäksi noin 400 000 palestiinalaispakolaista, joiden ylikuormittuneilla leireillä on säännöllisesti levottomuuksia.

Libanonin ja Israelin välinen tilanne on jännitteistä huolimatta pysynyt toistaiseksi vakaana. Israelin näkökulmasta Hizbollahin tulo Libanonin hallitukseen on lisännyt turvallisuusuhkaa, sillä Hizbollahin arvioidaan toimivan pitkälle Iranin välineenä alueellisessa valtapelissä. Jos Iranin ja Israelin suhteet edelleen kiristyvät, saattaa tämä heijastua nopeasti Israelin ja Libanonin rajalle.

Tilanne Libanonin ja Israelin välisellä rajalla on jatkuvasti jännittynyt, vaikka suorilta aseellisilta yhteenotoilta on vältytty. Israel loukkaa Libanonin ilmatilaa säännöllisesti, lähinnä miehittämättömillä tarkkailulennokeilla, pyrkiessään valvomaan Hizbollahin toimintaa. Israel on nostanut asevoimien valmiutta sekä Syyrian rajalla Golanilla että etelässä, Siinain-vastaisella rajalla. Myös Libanonin vastaiselle rajalle on siirretty kalustoa. Libanonin ja Israelin välejä on lisäksi kiristänyt tulkinta Israelin yksipuolisesti merkitsemästä merirajasta ja talousvyöhykkeen luonnonvarojen hyödyntämisestä.

Suomen joukkojen toiminta-alue ulottuu Libanonin ja Israelin raja-alueelle siniselle linjalle (Blue Line). Operaation kannalta välittömiä vaaratekijöitä ovat tulitaukorikkomukset, maastossa olevat miinat ja räjähtämättömät ammuksiset. UNIFIL-joukkojen ja paikallisen väestön suhteet ovat jonkin aikaa olleet jännittyneet. Tilanne alueella on toistaiseksi vakaa, mutta se voi muuttua hetkessä.

Syyrian sisällissota heijastuu etenkin Pohjois-Libanoniin ja Beirutiin. Mikäli Syyria käyttäisi kemiallisia aseitaan, niiden vaikutuspiiriin voisivat joutua myös suomalaiset rauhanturvaajat UNIFIL:iissa Etelä-Libanonissa. Suomen joukkojen varustetasoa on jo nostettu, jotta he voivat paremmin varautua tällaisiin uhkiin. Suomalaiset rauhanturvaajat on koulutettu ja joukko on varustettu kemiallisten aseiden

uhka huomioiden ja suomalaisilla on valmius suojautua ja toimia turvallisesti mahdollisessa uhkatilanteessa.

## **Suomen osallistuminen ja johtovaltiorooli**

Tasavallan Presidentti päätti 16.12.2011 Suomen osallistumisesta UNIFIL-operaatioon Libanonissa enintään 200 sotilaalla yhdessä Irlannin kanssa, ja suomalainen joukko ryhmittyi toiminta-alueelle Etelä-Libanoniin toukokuussa 2012. Suomalais-irlantilaisen pataljoonan vahvuus on noin 500, joista irlantilaisten osuus on noin 330 ja suomalaisten noin 170. Suomen joukko muodostuu jääkärikompaniasta, esikuntaupseereista ja tukiosista. Suomen ja YK:n välillä neuvoteltiin yhteistyöpöytäkirja voimavarojen antamisesta UNIFIL-operaatioon, jonka eduskunta osaltaan hyväksyi (SopS 64-65/2012).

Irlannin tarkoituksena on joukkojensa vetäminen pois operaatiosta toukokuussa 2015, jolloin myös irlantilais-suomalainen pataljoona lakkaa.

Suomen mahdollisuuksia ottaa johtovaltiovastuu on selvitetty ottaen huomioon YK:n suunnitelmat UNIFIL-operaatioissa, Irlannin toiminta vuoden 2013 jälkeen ja sotilaalliseen kriisinhallintaan varatut määrärahat. Suomen on tarkoitus ottaa irlantilais-suomalaisen pataljoonan johtovastuu Irlannilta TP-UTVAn linjauksen mukaisesti. Tarkoituksena on, että irlantilais-suomalaisen pataljoonan johtovastuu siirtyy Irlannilta Suomelle syksyllä 2013. Tämän vuoksi Suomen joukon osallistumisvahvuus nousee nykyisestä vajaasta 200 sotilaasta enintään 350 sotilaaseen. Vaikuttavuuden näkökulmasta johtovaltiovastuun ottamisella kehitetään puolustusvoimien suorituskykyä pataljoonatason toiminnassa erityisesti henkilöstön osalta. Johtovastuun siirtäminen Suomelle edellyttää myös Suomen YK:n kanssa tekemän yhteistyöpöytäkirjan määräysten tarkistamista tai uuden neuvottelemista tilannetta vastaavaksi. Yhteistyöpöytäkirja käsitellään Suomessa valtiosopimuksena perustuslain 8 luvun mukaisesti.

Taloudellisista syistä UNIFIL-operaation vahvuus aiotaan pitää nykyisellään (11 000), vaikka mandaattivahvuus on 15 000 sotilasta. UNIFILin esikunta on laatinut suunnitelman (Military Capability Study, MCS) pataljoonien vahvuuksien muutoksista, esikuntarakenteiden muuttamisesta ja tarkennuksista vastuualueisiin. Vaikka UNIFIL esittää pataljoonien koon tarkistamista 850 sotilaaseen, irlantilais-suomalaisen pataljoonan vahvuus pidetään todennäköisesti nykyisellään (500). Johtovastuun ottaminen merkitsee Suomen osallistumisvahvuuden kasvamista nyt linjatusta enintään 200 sotilaasta ja vastaavasti kustannusten nousua.

TP-UTVAn 13.4.2012 tekemän linjauksen mukaisesti selvitetään edelleen Suomen mahdollisuutta osallistua UNIFIL-operaation merikomponenttiin (MTF, Maritime Task Force) vuoden 2015 jälkeen. Merikomponentti tukee Libanonin merivoimia maan aluevesien valvonnassa ja turvaamisessa sekä meritse tapahtuvan aseiden luvattoman tuonnin estämisessä. YK edellyttää lähtökohtaisesti aluksen sitoutumista tehtävään vähintään vuoden määräajaksi. Suomella ei ole mahdollisuutta yksin sitoutua tehtävään koko vuodeksi. Pohjoismaiden kesken puolustusvoimien tasolla on alustavasti keskusteltu mahdollisuudesta osallistua merioperaatioon yhdessä, jolloin eri pohjoismaiden kontribuutioiden ro- taatiolla vastuu tehtävästä voitaisiin ottaa yhdessä vuoden määräajaksi. Merikomponenttiin osallistumisen kustannuksia ei ole sisällytetty sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoihin. Asiaa selvitetään muiden Pohjoismaiden kanssa.

## **Arvio johtovaltioroolin kustannuksista**

Johtovaltiovastuusta ja vahvuuden kasvusta aiheutuvat lisäkustannukset ovat alustavan arvion mukaan yhteensä noin 45 miljoonaa euroa vuosina 2013-2015. Kustannuksista UM:n osuus on 17,6 miljoonaa euroa ja se muodostuu 150 sotilaan lisäyksen aiheuttamista palkkauskustannuksista. PLM:n osuus 27,4 miljoonaa euroa muodostuu lisäjoukon perustamisesta vuonna 2013 ja purkamisesta vuonna 2015 sekä lisäjoukon toiminnan edellyttämistä investoinneista, aineista ja tarvikkeista, ajoneuvoista ja kuljetuksista ja johtovaltion vastattaviksi tulevista johtamisjärjestelmästä, palvelujen ostamisesta ja huollosta. Vuoden 2015 osalta kustannuslaskelman perusteena on vetäytyminen Irlannin kanssa keväällä 2015.

Johtovaltiovastuun kustannukset jakaantuvat alustavan laskelman mukaan vuosittain siten, että 2013 lisäkustannus on noin 10 miljoonaa euroa, vuonna 2014 noin 18 miljoonaa euroa, vuonna 2015 noin 12,5.

Suomen johtovaltiovastuun kustannusten kattamiseen käytetään sotilaallisen kriisinhallinnan momenttien määrärahoissa olevaa, olemassa olevissa operaatioissa tapahtuvien olennaisten muutosten tai yllättävien menojen sekä uusien operaatioiden käynnistämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen varattua osuutta (ns. varalla-raha). Tämän myötä määrärahaa on vain rajallisesti käytettävissä muihin eri operaatioissa mahdollisesti eteen tuleviin yllättäviin suuriin menoihin ja tästä saattaa aiheutua lisämäärärahatarpeita.

Johtovaltioneuvoston tehtävästä aiheutuvat lisäkustannukset eivät aiheuta lisästarvetta kehyksissä jo oleviin kriisinhallintamäärärahoihin.

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