

*Muistio on valmisteltu yhteistyössä puolustusministeriön kanssa.*

## **SUOMEN OSALLISTUMISEN JATKAMINEN YK:N UNIFIL-OPERAATIOSSA LIBANONISSA**

Suomi on osallistunut vuonna 1978 perustettuun UNIFIL-operaatioon (*United Nations Interim Force in Lebanon*) Etelä-Libanonissa ensin vuosina 1982–2001 ja myöhemmin vuosina 2006–2007. Keväästä 2012 alkaen vuoden 2018 loppuun asti Suomi osallistui operaatioon irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa toimien pataljoonan johtovaltiona vuosina 2013–2016. Huhtikuusta 2017 alkaen Suomi on osallistunut operaatioon myös ranskalaisessa reservipataljoonassa vastauksena Ranskan Pariisin vuoden 2015 terrori-iskujen seurauksena esittämään avunpyyntöön. Edellisessä Suomen osallistumista UNIFILiin koskevassa käsittelyssä keväällä 2018 eduskunnan ulkoasiainvaliokunta puolsi lausunnossaan (UaVL 1/2018 vp) osallistumisen jatkamista. Tasavallan presidentti päätti osallistumisen jatkamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta 9.3.2018. Osallistuminen ranskalaisessa reservipataljoonassa jatkuu nykyisen osallistuspäätöksen mukaisesti 31.12.2020 asti noin 200 sotilaan vahvuudella. Huomioiden Libanonin ja Lähi-idän alueen tilanne sekä UNIFIL-operaation merkitys suomalaisen kriisinhallinta-osaamisen kehittämiseksi, osallistumisen jatkaminen myös vuoden 2020 jälkeen olisi perusteltua.

### **Libanonin tilanne**

Libanonin tilanne on tällä hetkellä hyvin muutosherkkä. Maa painii syvenevässä sisäpoliittisessa kriisissä ja yhteiskunnalliset ongelmat kasautuvat. Libanonissa alkoi kansannousu lokakuussa 2019. Yhteiskunnan eri uskonnollisiin ryhmiin ja yhteiskunnallisiin luokkiin ulottuva kansanliike vaati korruptoituneeksi syytettyä poliittista johtoa eroamaan, valtion varojen anastamisesta syytettyjen tuomitsemista ja valtion varojen palauttamista sekä laajojen yhteiskunnallisten reformien eteenpäin viemistä. Pääministeri Saad Hariri erosi mielenosoitusten pysäyttäessä maan. Tammikuun 2020 lopussa teknokraattinen hallitus pääministeri Diabin johdolla muodotettiin hoitamaan maan historian pahinta talouskriisiä. Libanon oli ennen kansannousua maailman kolmanneksi velkaantunein maa, mutta kansannousu pysäytti lainanannon maalle. Diabin hallituksen taustalla toimii Hizbollah ja sen liittolainen Free Patriotic Movement, joka on maroniittikristityn presidentti Aounin perustama puolue. Haririn johtama sunnienemmistöinen Tulevaisuus-liike on käytännössä oppositiossa. Pääministeri Diabilla ei ole samanlaisia yhteyksiä Persianlahden alueen maihin kuin edellisellä pääministeri Haririlla, joten taloudellista tukea on haettu lännestä. Hizbollah kuitenkin vastustaa IMF:n tukea.

Libanonin poliittinen kriisi heikentää Libanonin mahdollisuuksia vastata maata koskeviin taloudellisiin, sosiaalisiin, humanitaarisiin ja turvallisuushaasteisiin. Lisäksi COVID-19-pandemia kuormittaa valmiiksi kriisiytyneitä maata huomattavasti. Työttömyysaste oli konkurssin partaalla olevassa maassa jo ennen pandemiaa noin 40 prosenttia, ja kansalaisten luottamus hallitusta kohtaan heikko. Yhteiskunnallinen tilanne voi kärjistyä edelleen tilanteessa, jossa armeija valvoo ulkonaliikkumiskieltoa. Pandemian kannalta heikoimmassa asemassa ovat maan syyrialais- ja palestiinalaispakolaiset. Libanon on mukana YK:n 25.3. julkistamassa keskitetyssä COVID19-hätäapuvetoimuksessa.

Alueellisesti Syyrian sisällissota vaikuttaa Libanoniin voimakkaasti. Hizbollah taistelee Syyriassa Assadin hallinnon puolesta. Hizbollahin johtajan läheinen suhde Iraniin korostui Iranin valankumouskaartin erikoisjoukkojen johtaja Suleimanin surman yhteydessä alkuvuodesta. Sodan humanitaariset vaikutukset ovat merkittävät. Libanonissa on 6,2 miljoonaa asukasta, joista eri arvioiden mukaan noin kaksi miljoonaa on pakolaisia sekä vierastyöläisiä. YK:n virallisesti re-

kisteröimiä syyrialaispakolaisia on hieman alle miljoonaa. Lisäksi maassa on entuudestaan noin 200 000 palestiinalaispakolaista. Libanon on tiukentanut pakolaispolitiikkaansa. Se on sulkenut rajan uusilta pakolaisilta ja keskeyttänyt pakolaisten rekisteröinnin. Rajanylityksiä kuitenkin tapahtuu jatkuvasti. Pakolaisten lisäksi rajoja ylittävät Hizbollahin taistelijat ja salakuljettajat. Osa hallituspuolueista haluaisi aloittaa suorat neuvottelut Syyrian hallinnon kanssa pakolaisten paluusta. Isisin ja muiden äärijärjestöjen uhan kasvamisesta Libanonissa ei voida sulkea pois.

Libanon ja Israel ovat sotatilassa. Pysyvää aselepoa on pyritty neuvottelemaan vuosia Yhdysvaltain välityksellä. Molemmilla mailla on intressi päästä sopuun, jotta maat pystyisivät hyödyntämään niiden merialueilla olevia mahdollisia kaasua- ja öljyvarantoja. Keväällä 2019 neuvottelut liikahivat eteenpäin, mutta erityisesti Israelin sisäpoliittinen tilanne esti neuvottelujen etenemisen. Libanon on vaatinut YK:n erityiskoordinaattorin läsnäoloa neuvotteluissa. UNIFILilla on aselevon kannalta oma tärkeä roolinsa maarajan osalta operaation alla kuvatus mandaatin mukaisesti.

### **Operaation sisältö, tavoitteet, mandaatti ja voimankäyttövaltuudet**

Kesällä 2006 käydyssä Israelin ja Hizbollahin välisen sodan jälkeen hyväksytty YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1701 (2006) määrittä UNIFIL-operaation tehtäväksi valvoa vihollisuuksien lopettamista, tukea Libanonin armeijan sijoittumista Etelä-Libanoniin ja koordinoita tähän liittyviä toimia Libanonin hallituksen ja Israelin kanssa, auttaa varmistamaan humanitaarisen avun perille vieminen, tukea siirtymään joutuneiden siviilien vapaaehtoista paluuta, avustaa Libanonin armeijaa vetäytymislinjan eli ns. sinisen linjan kunnioittamisen varmistamisessa sekä avustaa Libanonin hallitusta eteläisen rajan valvonnassa laittomien asekuuljetusten ja aseellisten joukkojen estämiseksi. Operaation mandaatin mukainen enimmäisvahvuus on 15 000 sotilasta. Parhaillaan operaatiossa palvelee noin 10 600 sotilasta 45 maasta.

YK:n turvallisuusneuvosto tarkastelee operaation mandaattia vuosittain. Se hyväksyi 29.8.2019 päätöslauselman 2485 (2019), jolla UNIFILin mandaattia jatkettiin 31.8.2020 saakka.

Operaation voimankäytösäännökset perustuvat YK:n mallivoimankäytösäännöille. UNIFILin voimankäytösääntöjä voidaan pitää riittävinä operaation tehtävien toteuttamisen ja joukkojen omasuojan kannalta.

### **Operaation turvallisuustilanne ja riskiarvio**

Turvallisuustilanne Etelä-Libanonissa on altis nopeille muutoksille. UNIFILin rooli vakauttavana elementtinä on korostunut. Syyrian sisällissodan aiheuttamat jännitteet eivät näy Etelä-Libanonissa niin merkittävästi kuin maan koillis- ja itäosissa. Mahdollisuus yhteenottoihin Israelin ja Hizbollahin välillä on olemassa. Viimeisin yhteenotto tapahtui syyskuussa 2019, jolloin Israel vastasi Hizbollahin ohjusiskuun Etelä-Libanonissa UNIFILin toimialueella. Kranaatteja osui myös lähelle etutukikohtaa, suomalaisen joukon entisellä vastualueella. Hizbollah vastasi Israelin iskuun ensi kertaa ohjus-iskulla suoraan Libanonin alueelta Israelin omalle maaperälle. Hizbollahin johtaja Nasrallah julisti iskun jälkeen, ettei järjestöllä ole enää mitään pidäkkeitä, kun halutaan kostaa Israelille. Kevään 2019 aikana Israelin paljastamat ja tuhoamat tunnelit sinisen linjan alitse aiheuttivat jännitystä alueella.

Viime kuukausina laajat, maanlaajuiset pääasiassa rauhanomaiset mielenosoitukset muuttuivat talouden tilanteen myötä paikoin väkivaltaisiksi. UNIFILin alueella Hizbollah- ja Amal -järjestöt uhkailivat mielenosoittajia ja komensivat heidät pois kaduilta. Shiia-militoiden väkivaltaisia esiintymisiä nähtiin myös pääkaupungissa Beirutissa.

UNIFIL on kyennyt ylläpitämään Libanonin ja Israelin asevoimien keskusteluyhteyttä mm. sinisen linjan kysymyksistä yksittäisistä välikohtauksista huolimatta. Mikäli yleisessä turvallisuusti-

lanteessa ei tapahdu merkittävää muutosta, todennäköisimpiä UNIFIL-joukkoihin kohdistuvia uhkia ovat liikenneonnettomuudet, paikallinen liikkumisen rajoittaminen, paikallisten epäystävällinen käytös ja vakoilu. Muina uhkina säilyvät räjähtämättömät ampuatarvikkeet, terveydelliset ongelmat sekä elektroniset uhkat. Isisin ja muiden äärijärjestöjen toiminta on yksi epävarmuustekijä, ja räjähdeiskujen ja terrorismin vaikutukset voivat heijastua myös YK-joukkoihin, vaikka joukkoihin suoraan kohdistettuja iskuja pidetäänkin epätodennäköisinä. Äärijärjestöjen toiminta ja levottomuudet voivat myös vaikeuttaa YK-joukkojen huoltoreittien käyttöä tai ajoittain estää sen. Lähi-idän yleistilanne on räjähdysherkkä, eivätkä viime kuukausien kehityskulut, ml. Yhdyksvaltain presidentti Trumpin rauhansuunnitelma, ole tuoneet tähän muutosta.

## **Suomen osallistuminen ja tehtävät UNIFIL-operaatiossa**

Suomi on osallistunut kevästä 2017 alkaen UNIFIL-operaation ranskalaiseen reservipataljoonaan ensin noin 160 sotilaalla ja syksyllä 2018 tehdyn osallistumispäätöksen mukaisesti 31.12.2020 asti noin 200 sotilaalla. UNIFIL on Suomen suurin yksittäinen kriisinhallintaosallistuminen. Osallistumispäätös ranskalaiseen reservipataljoonaan tehtiin alun perin Pariisin marraskuun 2015 terroristi-iskujen jälkeen vastauksena Ranskan Lissabonin sopimuksen keskinäisen avunannon lausekkeen (SEU 42 (7) artikla) mukaisesti EU-maille esittämään avunpyyntöön.

Ranskalaisessa pataljoonassa (*Force Commander's Reserve, FCR*) suomalainen komppania valmistautuu ja osallistuu mahdollisiin reservitehtäviin koko UNIFILin vastuualueella. UNIFILin valmiusjärjestelmä perustuu aluevastuussa olevien pataljoonien liikkuviin reserveihin, joita komentajan reservipataljoona täydentää. Reservipataljoonan yksiköt valvovat UNIFILin aluetta partioimalla koko operaation vastuualueella, pitävät yhteyttä aluevastuussa oleviin pataljoonisiin ja keräävät tietoa alueen turvallisuustilanteesta. Tehtäviä toteutetaan yhteistyössä Libanonin asevoimien kanssa. Pataljoonalla on kyky myös ilmatilan valvontaan sekä rakettilaukaisujen havainnointiin ja paikallistamiseen.

Puolustusvoimien koulutus- ja kehittämistarpeet edellyttävät riittävän suuren joukkokokoonpanon (komppania–pataljoonataso) asettamista kriisinhallintaoperaatioon, ja tämä voidaan käytännössä toteuttaa ainoastaan yhdessä sopivan kumppanimaan kanssa. UNIFIL-operaatioon osallistumisen tärkeimpinä hyötyinä ovat henkilöstön harjaannuttamismahdollisuus kaikilla johtamistasoilla, monikansallisen yhteistyön kehittäminen muiden joukkoja luovuttavien maiden kanssa sekä pitkäkestoisen osallistumisen myötä syntyneet verkostot alueellisiin viranomaisiin ja muihin toimijoihin.

Osallistumisen jatkaminen UNIFIL-operaatiossa on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti perusteltua. Suomi tukee vahvasti Lähi-idän rauhanponnisteluja, ja UNIFILin rooli alueen vakauden ylläpitäjänä on keskeinen. Kansallisen puolustuksen ja kriisinhallinnan suorituskykyjen rakentamisen kannalta tarkoituksenmukaisin vaihtoehto jatkossa on komppanian pitäminen osana monipuolisia ja vaativia tehtäviä tarjoavaa ranskalaista reservipataljoonaa. Suomen osallistumisen keskitäminen ranskalaiseen reservipataljoonaan mahdollistaa lisäksi operaatiossa olevan kaluston ja sen vaatiman koulutuksen yhdenmukaistamisen sekä huolto- ja tukitoimintojen keskittämisen.

Ranska on halukas jatkamaan yhteistyötä Suomen kanssa ja odottaa Suomen ilmoitusta osallistumisen jatkamisesta. Kansallisessa linjauksessa on tarpeen edetä, jotta valmistelut Suomen jatko-osallistumisen toteuttamiseksi voidaan käynnistää.

Tarkoitus on, että osallistumista ranskalaisessa reservipataljoonassa jatketaan nykyisellä kokoonpanolla, noin 200 sotilaan vahvuudella, 1.1.2021 alkaen toistaiseksi. Tämä sisältää jääkärikomppanian, esikuntahenkilöstön ja tarvittavat tuki- ja huolto-osat.

Ulkoministeriö on vuosina 2013–2019 osoittanut suomalaiselle kriisinhallintajoukolle Libanonissa (SKJL) yhteensä 615 000 euron tuen kohdennettavaksi siivili–sotilas-yhteistyöhön (*Civil Military Cooperation*, CIMIC). Rahoituksen avulla suomalainen kriisinhallintajoukko toteuttaa yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa pienhankkeita paikallishallinnon toiminnan sekä kuntien ja kylien kehityksen tukemiseksi. Toiminnan painopiste on ollut ympäristön suojelua edistävissä sekä naisten ja tyttöjen voimaannuttavissa hankkeissa. Lisäksi ulkoministeriö on myöntänyt vuosina 2014–2020 sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista yhteensä 360 000 euroa tukea alueella sijaitsevien Libanonin asevoimien tukikohtien työ- ja elinolosuhteiden kehittämiseen. Molempia tukimuotoja on tarkoitus jatkaa.

### **Osallistumisen kustannukset**

Kustannukset Suomen osallistumisen jatkamisesta UNIFIL-operaatiossa olisivat vuoden 2021 osalta arviolta noin 27 miljoonaa euroa - ulkoasiainministeriön pääluokassa 16,3 milj. mukaan lukien rotaatiokoulutuksen kulut noin 1,4 milj. euroa ja puolustusministeriön pääluokassa 11,4 milj. euroa. Nämä kustannukset on tarkoitettu sisällyttävä hallinnonalojen talousarvioesitykseen vuodelle 2021 sekä kehusehdotukseen vuodelle 2022.

Normaalikäytännön mukaisesti YK maksaa operaatioon osallistuville maille jälkikäteisiä palautuksia henkilöstöstä ja kalustosta. Alustava arvio vuoden 2021 palautuksista Suomelle on yhteensä noin 4,8 miljoonaa euroa. Palautuksia ei tehdä sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoihin, vaan ne tuloutetaan valtiolle.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous linjasi 17.4.2020, että Suomi jatkaa osallistumista YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa 1.1.2020 alkaen toistaiseksi. Eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa kuullaan asiasta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaisesti. Päätöksen Suomen osallistumisen jatkamisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

Käsittelijät:

Lähetystöneuvos Anu Konttinen, ulkoministeriö, puh. 0295 350 323

Vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puolustusministeriö, puh. 0295 514 0317