

VNS \_\_ /2006 vp

**Suomen osallistumisesta  
sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon  
(UNIFIL, United Nations Interim Force in Lebanon)  
Libanonissa**

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE 4.9.2006**

Lain sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) mukaan Suomi voi osallistua Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen.

Lain 2 §:n mukaan osallistumisesta päättää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Lain 3 §:n mukaan ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa tai eduskuntaa, jos ratkaisuehdotus koskee sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen.

Valtioneuvosto katsoo tapauskohtaisen harkinnan perusteella, että operaatioon liittyvät poliittiset ja rahoitusselliset näkökohdat puoltavat se lonteon antamista.

#### **Tausta**

Hizbollahin hyökättyä 12.7.2006 Israelin rajajoukkoja vastaan ja otettua panttivangeiksi kaksi sotilasta Israel ryhtyi mittavaan sotilasoperaatioon Libanonissa. Israel asetti Libanonin meri- ja ilmaosaan ja pommitti Hizbollahin asemia ja Libanonin infrastruktuuri-kohteita. Israelin maajoukot etenivät Libanonin puolelle tavoitteena lamauttaa Hizbollahin vastarinta ja luoda turvavyöhyke, joka estäisi Hizbollahia ampumasta raketteja Israelin puolelle.

Osana YK:n ja kansainvälisen yhteisön pyrkimyksiä vihollisuuksien lopettamiseksi ja kestävän ratkaisun löytämiseksi Israelin ja Libanonin välillä, hyväksyi turvallisuusneuvosto 11.8.2006 päätöslauselmassaan 1701 (2006) YK:n Libanonissa toimivan rauhanturvajoukon (United Nations Interim Force in Lebanon, UNIFIL) vahventamisen ja sen uudet tehtävät. YK on vedonnut jäsenvaltioihin noin 13 000 sotilaan vahvuisten lisäjoukkojen saamiseksi kiireellisesti alueelle. UNIFIL on jo aloittanut uusien tehtäviensä toteuttamisen.

Vihollisuudet jatkuivat 14.8.2006 saakka. Vaikka tilanne alueella on edelleen herkkä, tulitauko on toistaiseksi pitänyt kohtuullisen hyvin. Tähän mennessä vakavin loukkaus sattui 19.8., jolloin Israelin joukot iskivät Bekaan laaksoon. Mm. YK:n pääsihteeri tuomitsi iskun, jonka tavoitteena Israelin mukaan oli laittomien asekuljetusten estäminen Syyriasta Libanoniin.

EU:n ylimääräisessä yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvoston kokouksessa 25.8. jäsenmaat ilmaisivat alustavan valmiutensa antaa UNIFILille yhteensä noin 7 000 sotilasta, joihin sisältyy maavoimien lisäksi myös meri- ja ilmavoimien yksiköitä. Lähes kaikki EU-maat ovat ilmoittaneet harkitsevansa osallistumista joko maavoimien tai meri- ja ilmavoimien yksiköillä. Suurimpia

joukkojaluovuttavia EU-maita tulevat olemaan Italia, Ranska, Espanja ja Puola. Kokonaisuudessaan kolmisenkymmentä maata on tarjonnut joukkoja operaatioon. Esimerkiksi Turkki harkitsee edelleen osallistumista. Islamilaisista maista alustavia joukkotarjouksia ovat tehneet mm. Indonesia, Malesia, Bangladesh ja Brunei.

Sadat tuhannet Libanonin maansisäiset pakolaiset ovat jo palanneet kotiseuduilleen. Tuhansia on silti vielä palaamatta, osa on menettänyt asumuksensa. Tuhottu tieverkosto, rikkoutuneet sillat ja räjähtämättömät ampumatarvikkeet aiheuttavat merkittäviä ongelmia muun muassa avustustoiminnalle.

### **Vahvennetun UNIFILin mandaatti**

UNIFILin tehtäviä ovat vuodesta 1978 lähtien olleet Israelin vetäytymisen vahvistaminen, kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttaminen sekä Libanonin hallituksen avustaminen sen auktoriteetin palauttamiseksi Etelä-Libanonissa.

Päätöslauselman 1701 (2006) mukaan operaation uusia tehtäviä on valvoa vihollisuuksien lopettamista; tukea Libanonin armeijan sijoittumista Etelä-Libanoniin, mukaan lukien ns. sininen linja (YK:n valvoma Libanonin ja Israelin rajalinja), Israelin armeijan vetäytyessä alueelta; koordinoita operaation toimet yhteistyössä Libanonin ja Israelin hallituksen kanssa pysyvän tulitauon tukemiseksi päätöslauselman 1701 periaatteiden mukaisesti; tukea yhteistoiminnassa muiden osapuolten kanssa niitä toimia, joilla varmistetaan humanitaarisen avun perille vieminen ja paluumuuttajien turvallinen paluu; avustaa Libanonin armeijaa sinisen linjan ja Litani-joen välisen alueen muodostamisessa alueeksi, jolla ei ole laitonta aseellista toimintaa; ja avustaa Libanonin hallitusta sen pyynnöstä laittomien aseiden maahan pääsyn estämisessä.

Kuten aiemmissakaan Libanonia ja UNIFILiä käsittelevissä päätöslauselmissa myöskään päätöslauselma 1701 (2006):ssa ei viitata mihinkään YK:n peruskirjan lukuun toiminnan oikeutuksen pohjana. Sen sijaan siinä todetaan Libanonin tilanteen muodostavan uhan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle, minkä voidaan katsoa antavan operaatiolle peruskirjan VII luvun ("Toimenpiteet rauhaa uhattaessa tai rikottaessa taikka hyökkäystekojen sattuessa") mukaisen luonteen.

### **Operaation luonne ja voimankäyttövaltuudet**

Keskeisiä operaation toimintatapaan vaikuttavia tekijöitä ja suunnitteluolettamuksia ovat kaikkien osapuolten suostumus ja myötävaikutus. UNIFIL ei tule riisumaan Hizbollahia aseista, vaan tukee Libanonin hallitusta ja armeijaa, joilla on päävastuu kaikkien päätöslauselman mukaisten tehtävien toteuttamisesta.

Välittömäksi vaaratekijäksi operaatiossa arvioidaan maastossa olevat miinat ja räjähtämättömät amukset, jotka muodostavat merkittävän riskin niin siviileille kuin sotilaille. Niiden kiireellinen raivaaminen on välttämätöntä muun toiminnan mahdollistamiseksi, ml. humanitaarinen apu. Toisen merkittävän riskitekijän muodostavat paikalliset tulitaukorikkomukset, jotka voivat myös levitä. Toistaiseksi osapuolet ovat kuitenkin toimineet varsin kurinalaisesti ja pidättyvästi, eivätkä paikalliset tapahtumat ole laajenneet. Suomesta operaatioon lähetettäväksi suunnitellun pioneerikomppanian kannalta tarkasteltuna erityinen uhka liittyy komppanian pioneeritoimintaan. Tässä tehtävässä komppania joutuu raivaamaan räjähtämättömiä ampumatarvikkeita ja miinoja, joita alueella on runsaasti. Lisäksi joukko joutunee toimimaan laajalla alueella, jolloin liikenteestä muodostuu merkittävä vaaratekijä.

Kaikissa tilanteissa merkittävin vaaratekijä koko operaatiolle on jonkin osapuolen irtaantuminen päätöslauselman 1701 (2006) sisältämästä poliittisesta ratkaisusta, mihin vaikuttaa enemmän Libanonin ulkopuolinen kehitys kuin kansallinen tilanne.

YK:n tavoitteena on saada ensimmäiset vahvistukset toiminta-alueelle syyskuun alkuun mennessä, pääosan joukoista saapuessa lokakuun alkuun mennessä. Viimeisetkin yksiköt on tarkoitus saada operaation käyttöön siten, että lisäjoukot ovat kokonaisuudessaan toiminta-alueella marraskuun alkupuolella.

Päätöslauselma 1701 (2006) valtuuttaa UNIFILin ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin tehtäviensä toteuttamiseksi. Operaation uudistettujen voimankäytösääntöjen mukaan kuolettavan voiman käyttö on mahdollista itsepuolustuksen lisäksi sen varmistamiseksi, että UNIFILin operaatioaluetta ei käytetä minkäänlaisiin vihamielisiin tarkoituksiin; jos UNIFILia estetään suorittamasta päätöslauselman mukaisia tehtäviään; YK:n ja humanitaaristen järjestöjen työntekijöiden turvallisuuden ja esteettömän liikkumisen varmistamiseksi; tai siviilien suojelemiseksi välittömältä fyysiseltä väkivallalta tai sen uhkalta, mikä ei poista Libanonin hallituksen vastuuta tässä tehtävässä. UNIFILin komentaja valvoo suoraan voimankäyttöoikeuksia näissä tilanteissa.

Voimankäytösäännöt perustuvat YK:n mallivoimankäytösäännöille ja ne vastaavat sisällöllisesti myös EU- ja Nato-operaatioissa käytössä olevia voimankäytösääntöjä. Ne vastaavat pitkälle UNIFILin vuonna 2001 hyväksytyjä voimankäytösääntöjä, kuitenkin laajentaen voimankäyttövaltuuksia etenkin liikkumavapauden turvaamisessa sekä materiaalin suojaamisessa.

UNIFILin uusia voimankäytösääntöjä voidaan pitää riittävinä operaation tehtävien toteuttamisen ja joukkojen omasuojan kannalta.

### **Suomen osallistuminen**

Suomen varautumista osallistumaan YK:n vahvennettuun UNIFIL-operaatioon Libanonissa käsiteltiin valmistelevasti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksessa 18.8.2006. Kokouksessa katsottiin, että Suomen tulee varautua osallistumaan YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamaan kriisinhallintaoperaatioon Libanonissa enintään vahvennetun komppanian suuruisella osastolla. Puolustusministeriö oikeutettiin ryhtymään mahdollisen osallistumisen edellyttämiin valmistelutoimenpiteisiin. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle tiedotettiin asiasta 22.8.2006.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksessa 4.9.2006 tehdyn tarkentavan linjauksen mukaan varaudutaan vahvennetun pioneerikomppanian ja tarvittavien esikuntaupseerien lähettämiseen. Komppanian tehtävänä olisi tukea UNIFIL-operaatiota raivaus- ja rakentamistehtävällä YK:n suorituskykyvaatimusten mukaisesti.

Yhteistyömahdollisuuksia muiden maiden ja etenkin Pohjoismaiden kanssa on selvitetty aktiivisesti sekä ulko- että puolustusministeriöiden kesken. Vaikka selvitysten perusteella pohjoismainen yhteistyö ei ole tällä kertaa mahdollista, eräät muut maat ovat tiedustelleet alustavasti Suomen kiinnostusta yhteistyöhön. Tätä koskeva selvitystyö jatkuu edelleen.

Edellyttäen, että Suomi päättäisi osallistua operaatioon, tavoitteena on, että tiedustelu- ja valmisteluosat voisivat olla toimialueella lokakuun alkuun mennessä ja pääjoukko marraskuun alkuun mennessä. Kaavailtu tehtävä on sen laatuinen, että Suomen osallistumisen on tarkoitus jatkua enintään vuoden 2007 loppuun saakka, tilanne kuitenkin huomioiden. Tämä helpottaisi myös henkilöstön saatavuuteen ja kustannuksiin liittyviä kysymyksiä.

### **Arvio osallistumisen kustannuksista**

Alustavan kustannusarvion mukaan vahvennetun pioneerikomppanian ja esikuntaupseerien (enintään 250 sotilasta) edellyttämät perustamis-, lähettämisen- ja ylläpitokustannukset olisivat

vuonna 2006 noin 16,5 miljoonaa euroa, josta UM:n pääluokassa n. 3,4 miljoonaa euroa ja PLM:n pääluokassa n.13,1 miljoonaa euroa. Vuonna 2007 kustannukset olisivat noin 26,9 miljoonaa euroa, josta UM:n pääluokassa n. 16,2 miljoonaa euroa ja PLM:n pääluokassa n. 10,7 miljoonaa euroa. YK korvaisi aikanaan Suomen kansallisia kuluja arviolta noin 6,7 miljoonalla eurolla vuodessa.

Kokonaiskustannusten kasvuun ja vuosijaotteluun on olennaisesti vaikuttanut yksikkötyypin ja materiaalitarpeen varmistuminen. Pioneerikomppanian varustaminen tehtävää varten edellyttää materiaalihankintoja sellaisen varustuksen osalta, jota puolustusvoimilla ei ole. Puolustusvoimien varastoista on mahdollista saada n. 2/3 tarvittavasta materiaalista. Lopuista materiaalikustannuksista (n. 6 miljoonaa euroa) n. 3 miljoonaa euroa koostuu ajoneuvoista ja työkoneista, loput rakentamisesta, työkaluista ja muusta materiaalista sekä huollosta.

Kuluvan vuoden osalta sotilaallisen kriisinhallinnan varat UM:n pääluokassa (palkkaus-, päiväraha- yms. menot) on jo sidottu käytännössä kokonaan. PLM:n pääluokassa varalla olevista määrärahoista (5,122,000 euroa) arvioidaan olevan käytettävissä enintään noin 4,5 miljoonaa euroa mahdolliseen operaatioon osallistumiseen.

Kustannuksia ei ole mahdollista kattaa ulkoasiainministeriön tai puolustusministeriön kehysten puitteissa. Valtioneuvoston v. 2004 turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan säilytetään vähintään nykytasolla. Suuntaa-antavana suuruusluokkana suunnittelussa on käytetty noin 100 miljoonan euron vuositasoa. Esimerkiksi aikavälillä 1998-2005 toteutuneet vuosimenot vaihtelivat 60,3 miljoonan euron ja 101,8 miljoonan euron välillä keskiarvon ollessa n. 84,3 miljoonaa euroa. Kriisinhallinnan vaikean ennustettavuuden takia on olennaista, että em. 100 miljoonan euron taso voidaan tilapäisesti myös ylittää.