

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2011 rd

Statsrådets utredning om Finlands deltagande i FN:s UNIFIL-insats i Libanon

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens utrikesutskott fick den 21 november 2011 i enlighet med 97 § 1 mom. i grundlagen statsrådets utredning om Finlands deltagande i FN:s UNIFIL-insats i Libanon (USP 16/2011 rd). Utskottet begärde och fick en kompletterande utredning den 25 november 2011.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja
- försvarsminister Stefan Wallin
- avdelningschef Teemu Tanner och enhetschef Outi Holopainen, utrikesministeriet

- enhetschef Helena Partanen, konsultativ tjänsteman Pete Piirainen, specialsakkunnig Sanna Laaksonen och kommendör Juhani Karjomaa, försvarsministeriet
- överstelöjtnant Mikael Feldt, Försvarsmakten
- major Juha Helle, Försvarshögskolan
- chef för Mellanösternprogrammet Heidi Huuhtanen, Crisis Management Initiative - CMI.

Utlåtanden

Utrikesutskottet sände utredningen till försvarsutskottet för utlåtande. Försvarsutskottets utlåtande (FsUU 5/2011 rd) återges efter detta utlåtande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Finlands deltagande i UNIFIL-insatsen i Libanon

Utrikesutskottet fick den 18 november 2011 i enlighet med lagen om militär krishantering en utredning från regeringen om Finlands deltagande i FN:s UNIFIL-insats i Libanon.

Den finländska krishanteringsstyrkan i Libanon ska bestå av ett jägarkompani, stabsofficerare och stödfunktioner. Irland meddelade FN sitt beslut att ställa en mekaniserad infanteribatal-

jon på 440 man till UNIFIL-insatsens förfogande. Den irländska huvudtruppen nådde full insatsberedskap i juli 2011. Avsikten är att Finland deltar i UNIFIL-insatsen med högst 200 man tillsammans med Irland och att truppen installerar sig i Libanon våren 2012.

De totala kostnaderna uppskattas till 20,9 miljoner euro 2012 (omkring 8,9 miljoner euro på behörigt moment under utrikesministeriet och 12 miljoner euro på behörigt moment under försvarsministeriet). FN och Finland ska genom ett samarbetsprotokoll komma överens om villko-

ren för Finlands deltagande i UNIFIL-insatsen. Ett liknande protokoll upprättades bl.a. när Finland senast deltog i UNIFIL 2006 (FördrS 88 och 89/2006). Samarbetsprotokollet lämnas i sinom tid till riksdagen i form av en proposition.

Regeringen har inte fattat beslut om hur länge Finland är med, utan det är tänkt att insatsen fortgår tills vidare. För att säkra insatsen och ett planmässigt deltagande i krishantering bör det lämpligen bestämmas att Finlands deltagande i UNIFIL-insatsen utvärderas årligen. En årlig nationell utvärdering är motiverad också därför att FN:s säkerhetsråd årligen fattar beslut om fortsatt mandat för insatsen. Irland utvärderar sitt deltagande varje år och enligt ett offentligt tillkännagivande från politisk toppnivå handlar det om högst fyra års medverkan. Om Irland beslutar dra sig ur insatsen kommer Finland att överväga sitt deltagande på nytt. Det är helt motiverat, anser utrikesutskottet. Det hänvisar till försvarsutskottets utlåtande (FsUU 5/2011 rd) och menar att när vi överväger hur länge vi är med och om vi ska dra oss ur, ska vi framför allt beakta hur det inverkar på våra möjligheter att vara med att Irland är med och om irländarna drar sig ur.

Beslut och behandling i riksdagen

Enligt beslutsförfarandet i lagen om militär krishantering (211/2006) beslutar republikens president om Finlands deltagande i och utträde ur militär krishantering utifrån statsrådets förslag till avgörande. Finlands deltagande i FN:s UNIFIL-insats i Libanon har behandlats preliminärt vid gemensamma möten för republikens president och det utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet den 15 december 2010 och 29 augusti 2011. Riksdagens utrikesutskott informerades i samband med krishanteringsöversikten den 7 september 2011. Frågan togs på nytt upp till behandling i det utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet den 18 november 2011.

Innan statsrådet lägger sitt förslag till avgörande hör det riksdagen genom att lämna en utredning eller en redogörelse, beroende på insatsens mandat, omfattning och kravnivå. Utrikes-

utskottet kan med stöd av krishanteringslagen och grundlagen (97 §) besluta att en utredning ska tas upp till debatt i riksdagens plenum.

UNIFIL-insatsen innebär att 180–200 militärer skickas ut på krishanteringssupdrag med en årlig budget på cirka 20,9 miljoner euro. Det är det första beslutet om en betydande krishanteringsinsats som den nuvarande riksdagen står inför och därför ansåg utskottet att det var korrekt att debattera insatsen i plenum för att understryka riksdagens politiska prövningsrätt. I debatten i plenum den 30 november 2011 fick deltagandet i UNIFIL-insatsen brett stöd. Genom debatten fick medborgarna en bättre inblick i insatsens art och mål och riskerna med den.

Finlands krishanteringspolitik

Utrikesutskottet brukar konsekvent framhålla att det är förenligt med Finlands säkerhetspolitiska strategi att vi axlar en del av ansvaret också för den internationella säkerheten och stabiliteten. Det behövs allt större solidaritet och allt starkare engagemang för multilateralt internationellt samarbete för att avvärja hoten.

Vår övergripande politik — att förebygga och hantera kriser genom utvecklingsinsatser och med civila och militära medel — är hållbar och motiverad. Finland deltar för närvarande med totalt 250 man i militär krishantering. Vårt aktuella militära engagemang motsvarar varken den övergripande politiken eller våra strategiska intentioner. Deltagandet i UNIFIL höjer Finlands totala deltagande och stärker bidraget till krishantering i FN:s regi.

Att få till stånd bestående fred mellan Libanon och Israel ingår i en bredare lösning för fred i Mellanöstern. Med hänsyn till områdets strategiska och ekonomiska betydelse är det motiverat att Finland deltar i UNIFIL-insatsen. Det är särskilt aktuellt att stödja stabiliteten i Mellanöstern nu när den arabiska våren gjort det möjligt att stärka en demokratisk utveckling och ett öppet civilsamhälle.

Det är tredje gången som Finland står i begrepp att delta i UNIFIL-insatsen. Totalt har omkring 11 000 finländska soldater tjänstgjort inom

UNIFIL. Vi har erfarenhet som vi kan falla tillbaka på för en lyckad insats. Meningen är att samarbeta med Irland i en multinationell insats som involverar 12 300 fredsbevarare från 36 länder. Insatsen stärker försvarsmaktens internationella erfarenhet.

Insatsens uppgifter

UNIFIL inrättades 1978 och mandatet har ändrats 1982, 2000 och 2006. Efter kriget 2006 stärkte FN:s säkerhetsråd (1701 (2006)) insatsen med mer trupp (högst 15 000 man) och utvidgat mandat.

Enligt det gällande mandatet stöder UNIFIL Libanons regering och stridskrafter, som har huvudansvaret för att genomföra alla åtgärder enligt resolution 1701. UNIFIL bevakar tillsammans med Libanons och Israels stridskrafter gränslinjen (121 km) mellan Libanon och Israel, den så kallade blå linjen (Blue Line).

Enligt resolutionen 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 väpnade grupperingar eller vapen än de libanesiska stridskrafterna och UNIFIL i området mellan den 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.

FN:s säkerhetsråd beslutar årligen om insatsens mandat ska förlängas eller inte och det kan ändra mandatet om situationen kräver det. Det gällande mandatet går ut den 31 augusti 2012.

Säkerhetsläget och en riskanalys av insatsområdet

Utrikesutskottet ansåg att regeringens utredning inte var tillräcklig i fråga om riskanalys och rätt till våldsanvändning och begärde en kompletterande utredning. Utskottet hänvisar i detta sammanhang till vad det sagt tidigare om betydelsen

av en riskanalys och adekvata förberedelser (UtUB 3/2009 rd, UtUB 11/2007 rd). Försvarsutskottet har tidigare påtalat den bristfälliga beredningen. Utrikesutskottet hörde sakkunniga för att få en fördjupad riskanalys.

Enligt regeringens utredning är det politiska läget i Libanon spänt och de politiska och religiösa skiljelinjerna i Libanons inrikespolitik går djupare än förr. Mordet på den tidigare statsministern Hariri och den specialdomstol som utreder frågan har i kombination med oroligheterna i Syrien ökat de interna spänningarna. Det finns omkring 400 000 palestinska flyktingar i Libanon, och väpnade palestinska grupperingar som agerar utanför flyktinglägren bidrar genom sina aktiviteter till att rubba stabiliteten.

Enligt vad utskottet har fått veta är utvecklingen i Syrien den största nya riskfaktorn. Den förvärrade krisen i Syrien som bland annat FN:s specialrapportör karaktäriserar som inbördeskrig påverkar stabiliteten i hela området. Situationen har drabbat Libanons ekonomiska tillväxt och ökat såväl antalet flyktingar som den illegala vapenhandeln. Det finns allt mer vapen i området. Syrien och Iran har försett Hizbollah med vapen. Enligt vissa bedömningar har parterna i Syrien fått vapen också från Libanon. Läget i Syrien och Hizbollahsympatisörernas agerande ökar spänningen mellan Libanon och Israel. Läget vid gränsen mellan Libanon och Israel är spänt, även om regelrätta väpnade sammandrabbningar har undvikits. Det finns stor risk för att situationen ska eskalera.

Utskottet inskräpper att utvecklingen i hela Mellanöstern har ett nära samband med läget i Libanon och UNIFIL-insatsens framgång. Det är viktigt att Finland arbetar aktivt i EU för att främja fredsprocessen i Mellanöstern och för att stödja stabiliteten och stärka demokratin i området.

Enligt regeringens utredning har läget i Libanon varit ganska stabilt sedan kriget 2006, bland annat tack vare UNIFIL:s närvaro. UNIFIL och Libanons stridskrafter gick i strategisk dialog med varandra och det har ökat samarbetet. Libanon och Israels stridskrafter försöker genom regelbundna diskussioner lösa tvistiga frågor och

bygga upp det ömsesidiga förtroendet. Parterna har i det stora hela respekterat gränslinjen, men demarkeringen av omtvistade punkter längs linjen befinner sig i en återvändsgränd. De har inte fått till stånd permanent eldupphör eller en hållbar fredlig lösning.

Under det gångna året har UNIFIL utsatts för enstaka bombattacker. Mindre incidenter hör till rutinen. Chefen för UNIFIL-insatsen konstaterade i en lägesrapport till säkerhetsrådet i slutet av juli 2011 att oavsett vad som hänt den senaste tiden har de gångna fem åren varit den fredligaste tiden i södra Libanon på årtionden.

Utskottet omfattar de sakkunnigas bedömning att det skulle innebära en betydande risk om någon av parterna drog sig ur den politiska lösningen i säkerhetsrådets resolution från 2006. Men än så länge ligger det i den libanesiska regeringens och Israels intresse att stabiliteten bevaras. Det är viktigt att Finland i sina bilaterala relationer gör det klart för alla parter att det politiska åtagandet förpliktar och att de bör respektera UNIFIL-styrkornas säkerhet.

De finländska truppers insatsområde är krävande, för i motsats till tidigare områden sträcker det sig till gränsområdet mellan Libanon och Israel, till den blå linjen (Blue Line). Omedelbara enskilda riskfaktorer för insatsen är brott mot eldupphör och minor och blindgångare i terrängen. Läget i det område som är tänkt att vara de finländska truppers ansvarsområde är för tillfället stabilt, men det kan förändras på nolltid. Det ställer anspråk på fredsbevararnas och basernas utrustning; den måste vara sådan att de klarar sig en längre tid även om de isoleras i en högriskomgivning.

Konfliktens art och det instabila läget i området ställer stora krav på genomförandet och innebär flera riskfaktorer. De krav som de höga riskerna ställer måste beaktas fullt ut i fredsbevararnas utbildning och utrustning. Försvarsutskottet har haft anledning att se närmare på tjänstgöringsvillkoren för dem som deltar i krishantering. Utrikesutskottet framhåller att försäkringsskyddet och rättssäkerheten samt hälso- och sjukvården för dem som deltar i krishantering omgående måste höjas till behörig nivå.

Rätt till våldsanvändning

Enligt regeringens utredning och den kompletterande utredningen till utskottet (25.11.2011) skiljer sig principerna för användning av maktmedel i UNIFIL-insatsen inte från principerna i UNIFIL-insatsen 2006. Reglerna bygger på FN:s modellregler för rätt att använda våld och svarar i sak mot de regler som tillämpas i EU:s och Natos insatser.

I resolution 1701 (2006) nämns inget enskilt kapitel i FN-stadgan som berättigande grund för insatsen. Där konstateras att läget i Libanon utgör det slag av hot mot den internationella freden och säkerheten som avses i stadgan och bemyndigas UNIFIL att vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra sitt uppdrag i insatsområdet. I praktiken har insatsen emellertid begränsat rörelseutrymme, inte minst om läget förvärras.

Enligt reglerna för rätten att använda våld är det möjligt att bruka dödligt våld i självförsvar och för att säkerställa att UNIFIL:s insatsområde inte utnyttjas för fientliga syften, om UNIFIL hindras att utföra sina uppgifter enligt resolutionen, för att garantera säkerheten och den obehindrade rörligheten för FN:s och humanitära organisationers anställda eller för att skydda civila mot fysiskt våld eller hot om våld, vilket inte frångår Libanons regering ansvar i detta uppdrag. Chefen för UNIFIL övervakar direkt rätten att använda våld i sådana situationer.

Man försöker alltid undvika att använda militärt våld. Användning av våld innebär enligt de rättsliga reglerna för krigföring att man använder den lindrigaste formen av effektivt våld, tillämpar principen om militär nödvändighet och anpassar våldsanvändningen till det aktuella hotet.

Rätt avpassade befogenheter att använda våld och klara ledningsstrukturer är centrala för en insats. Enligt försvarsutskottets utlåtande är det med hänsyn till UNIFIL-insatsens uppgifter och den finländska styrkans sammansättning inte åtminstone på detta stadium fråga om deltagande i något militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag. Utrikesutskottet omfattar försvarsutskottets utlåtande om att rätten att använda våld

kan anses tillräcklig med tanke på UNIFIL:s uppdrag och truppernas självskydd.

Slutsats

Med kommentarerna ovan anser utrikesutskottet att det är viktigt och tillstyrker att Finland deltar i UNIFIL-insatsen i Libanon.

Ställningstagande

Utrikesutskottet föreslår

att statsrådet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 9 december 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Pekka Haavisto /gröna
Ilkka Kanerva /saml
Ilkka Kantola /sd
Katri Komi /cent
Johannes Koskinen /sd (delvis)

Annika Lapintie /vänst (delvis)
Maria Lohela /saf
Petteri Orpo /saml (delvis)
Tom Packalén /saf
Aila Paloniemi /cent
Ben Zyskowitz /saml
ers. Seppo Kääriäinen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.