

Muistio on valmisteltu yhteistyössä puolustusministeriön kanssa.

SUOMEN OSALLISTUMISEN LAAJENTAMINEN YK:N UNIFIL-OPERAATIOSSA LIBANONISSA

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasivat 17.6.2016, että Suomen osallistumista vahvistetaan YK:n UNIFIL-operaatioissa Libanonissa ajalla 1.4.2017-31.8.2018 noin 160 sotilaan jääkärikomppanialla operaation ranskalaisessa reservipataljoonassa.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annetaan asiasta selvitys sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Päätöksen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n mukaisesti.

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. Kevästä 2012 alkaen Suomi on osallistunut UNIFIL-operaatioon irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa. Pataljoonan johtovaltiovastuu siirtyi marraskuussa 2013 Suomelle. Tasavallan presidentti päätti joulukuussa 2015, että Suomi jatkaa johtovaltiona 30.11.2016 asti enintään 350 sotilaalla, minkä jälkeen Suomi jatkaa operaatioissa noin 170 sotilaan vahvuudella vuoden 2018 loppuun asti. UNIFIL on Suomen suurin yksittäinen kriisinhallintaosallistuminen.

Pariisissa marraskuussa 2015 tehtyjen terrori-iskujen seurauksena Ranska esitti Euroopan unionin jäsenvaltioille 17.11.2015 avunpyynnön Lissabonin sopimuksen keskinäisen avunannon lausekkeen (SEU 42 (7) artikla) mukaisesti. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksessa (TP-UTVA) 20.11.2015 todettiin, että Suomi vastaa Ranskan avunpyyntöön ja tukee Euroopan unionin avunantolausekkeen toimeenpanoa poliittisesti ja konkreettisin toimin. Edelleen kokouksessa 11.12.2015 TP-UTVA linjasi Suomen vastauksesta Ranskan esittämään avunantopyyntöön, ml. Suomen UNIFIL-osallistuminen.

Libanonin tilanne

Alueellinen tilanne, erityisesti Syyrian sota sekä Iranin ja Saudi-Arabian välinen vastakkainasettelu, vaikuttaa Libanoniin voimakkaasti. Hizbollah-järjestö taistelee Assadin hallinnon puolesta, mikä on johtanut useisiin Hizbollahiin ja shiialaisiin kohteisiin kohdistuneisiin iskuihin Libanonissa. Väkivaltaisuuksia on ollut myös lähellä Syyrian rajaa. Sodan humanitaariset vaikutukset ovat merkittävät. Noin 4,3 miljoonan asukkaan maahan on tullut arviolta 1,5 miljoonaa syyrialaispakolaista, joista noin 1,1 miljoonaa on YK:n rekisteröimiä. Libanon on viimeisen kahden vuoden aikana tiukentanut pakolaispolitiikkaansa. UNIFILin vastuualueella arvioidaan olevan yli 50 000 rekisteröityä syyrialaispakolaista. Sisäpoliittinen tilanne on edelleen vaikea. Presidentin valinta on viivästynyt jo kaksi vuotta. Parlamenttivaaleja on myös lykätty, muun muassa vaalilainsäädännön uudistamistarpeeseen vedoten, yhteensä neljällä vuodella. Maassa järjestettiin kuitenkin kunnallisvaalit toukokuussa 2016. Libanonin poliittinen kriisi heikentää Libanonin mahdollisuuksia vastata maata koskeviin taloudellisiin, sosiaalisiin, humanitaarisiin ja turvallisuuskysymyksiin.

Operaation sisältö, tavoitteet, mandaatti ja voimankäyttövaltuudet

YK:n turvallisuusneuvosto uudisti 21.8.2015 operaatiomandaatin (2236/2015) 31.8.2016 saakka. UNIFIL tukee Libanonin hallitusta ja asevoimia. UNIFILin tehtävänä on valvoa vihollisuuksien lopettamista, tukea Libanonin armeijan sijoittumista Etelä-Libanoniin, koordinoita toimet Libanonin hallituksen ja Israelin kanssa, auttaa varmistamaan humanitaarisen avun perille vieminen, tukea siviilien suojelussa, avustaa Libanonin armeijaa vetäytymislinjan eli ns. sinisen linjan kunnioittamisen varmistamisessa sekä avustaa Libanonin hallitusta eteläisen rajan valvonnassa laittomien asekuljetusten estämiseksi. Mandaatin mukainen maksimivahvuus on 15 000 sotilasta. Parhaillaan operaatiossa palvelee noin 10 500 sotilasta 40 maasta.

Operaation voimankäytösäännökset perustuvat YK:n mallivoimankäytösäännöille ja mukailevat sisällöllisesti EU- ja Nato-operaatioissa käytössä olevia voimankäytösääntöjä. UNIFILin voimankäytösääntöjä voidaan pitää riittävinä operaation tehtävien toteuttamisen ja joukkojen omasuojan kannalta.

Operaation turvallisuustilanne ja riskiarvio

YK:n rauhanturvaosaston mukaan UNIFIL on tärkeässä alueellisessa roolissa rauhoittaen tilannetta alueella. UNIFILin rooli vakauttavana elementtinä on korostunut yleisen epävakauden myötä. Yleistilanne UNIFILin vastuualueella on suhteellisen rauhallinen. Syyrian sisällissodan aiheuttamat jännitteet eivät näy Etelä-Libanonissa niin merkittävästi kuin maan pohjois- ja itäosissa. Libanonin asevoimien toiminnan painopiste on pohjoisessa ja idässä, jonne on keskitetty joukkoja myös Etelä-Libanonista. Tämä on vähentänyt UNIFIL-joukkojen yhteistoimintaa Libanonin asevoimien kanssa ja lisännyt UNIFILin näkyvyyttä alueella. UNIFILin vahvan läsnäolon sekä kriisien alueellisen painottumisen vuoksi Etelä-Libanon on ollut maan rauhallisinta aluetta. UNIFIL on kyennyt ylläpitämään Libanonin ja Israelin asevoimien keskusteluyhteyttä mm. sinisen linjan kysymyksistä yksittäisistä välikohtauksista huolimatta. Uhkataso UNIFIL-joukkoja kohtaan on kohtalainen. Turvallisuushkana nähdään palestiinalaisten pakolaisleirien epävakaus. Todennäköisimpiä UNIFIL-joukkohin kohdistuvia uhkia ovat liikenneonnettomuudet, paikallinen liikkumisen rajoittaminen, paikallisten epäystävällinen käytös ja vakoilu. Muina uhkina säilyvät räjähtämättömät ampuvatarvikkeet, terveydelliset ongelmat sekä elektroniset uhkat. ISIL ja muut äärijärjestöt ovat yksi mahdollinen epävarmuustekijä.

Suomen osallistuminen ja tehtävät UNIFIL-operaatiossa

Keväästä 2012 alkaen Suomi on osallistunut UNIFIL-operaatioon irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa. Pataljoonan johtovaltiostuu siirtyi marraskuussa 2013 Suomelle. Tasavallan presidentti päätti joulukuussa 2015, että Suomi jatkaa johtovaltiona 30.11.2016 asti enintään 350 sotilaalla, minkä jälkeen Suomi jatkaa noin 170 sotilaan vahvuudella vuoden 2018 loppuun asti. Suomalais-irlantilainen pataljoona on parhaillaan noin 500 sotilaan vahvuinen Suomen osallistuessa operaatioon noin 310 sotilaalla. Pataljoonassa toukokuussa 2015 aloittanut virolainen joukkue osallistuu operaatioon osana suomalaista kriisinhallintajoukkoa.

Irlanti ottaa johtovastuun suomalais-irlantilaisessa pataljoonassa joulukuusta 2016 alkaen. Tällöin Suomen osallistuminen vähenee yhden komppanian sekä esikunta- ja tukiosien verran ja jatkuu yhdellä jääkäriyksiköllä sekä tarvittavilla esikunta- ja tukiosilla vuoden 2018 loppuun asti. Viron pyyntöön jatkaa edelleen osana suomalaista kriisinhallintajoukkoa on vastattu myöntävästi. Tämän mukaisesti Suomen osallistumisen määräksi jää noin 150 sotilasta pienentäen alkuperäistä kustannusarviota noin kolmella miljoonalla eurolla vuodessa.

Suomella on valmius korvata yksi yksikkö UNIFIL-operaation komentajan ranskalaisessa reservipataljoonassa (*Force Commander Reserve*). Suomi voi lähettää pataljoonaan noin 160 sotilaan yksikön ml. esikuntaupseereita ranskalaispataljoonan esikuntaan 1.4.2017 alkaen

31.8.2018 asti. Suomi korvaisi ranskalaisen komppanian jääkärikomppanialla, jonka jääkärijoukkueet varustetaan panssaroiduilla ajoneuvokalustolla. Johto- ja tukiosille voitaisiin käyttää osaksi Libanonissa jo olevaa panssarointia ja muuta ajoneuvokalustoa, joka vapautuu suomalais-irlantilaisesta pataljoonasta irrotettavalta tukikomppanialta. Suomen komppanian suorituskyvyn on oltava ranskalaiskykyä vastaava.

Ranskalaisessa pataljoonassa suomalainen komppania valmistautuisi ja osallistuisi mahdollisiin reservitehtäviin koko UNIFILin vastuualueella. 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.

Osallistumisen laajentamisella vastattaisiin Ranskan Pariisin terrori-iskujen jälkeen EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen nojalla esittämään tukipyyntöön. Osallistumista UNIFIL-operaatioon puoltaa Libanonin turvallisuustilanne ja alueen vakauden tukeminen myös muuttoliikekriisin näkökulmasta.

Tehtävä palvelisi hyvin puolustusvoimien tavoitteita harjaannuttaa valmiita joukkokokoonpanoja vaativassa toimintaympäristössä ja antaisi puolustusvoimille kokemusta ja osaamista suurempien operaatioiden kokonaisvaltaisesta toteuttamisesta. Osallistuminen palvelisi Suomen kykyä osallistua jatkossakin YK-operaatioihin joukoilla sekä harjaannuttaa kansallisia johtoportaita joukko-operaation pitkäaikaisessa johtamisessa ja ylläpidossa. Saatavaa kokemusta voitaisiin hyödyntää mm. kaluston huollossa ja ylläpidossa kriisiolosuhteissa, taktiikan ja sotavarustamateriaalin kehittämisessä (ml. johtamisjärjestelmät ja taistelijan varustus), johtajien kouluttamisessa sekä logistisen ketjun ylläpitämisessä.

Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisen lähestymistavan toimeenpano

UM on 2014–2015 osoittanut Suomalaiselle kriisinhallintajoukolle Libanonissa (SKJL) 160 000 euron tuen kohdennettavaksi siviili–sotilas-yhteistyöhön (*Civil Military Cooperation*, CIMIC). Kyseessä on kriisinhallintajoukkojen toteuttamia pienhankkeita paikallishallinnon toiminnan sekä kuntien ja kylien kehityksen tukemiseksi. Lisäksi UM on myöntänyt 60 000 euron tuen vuosina 2014–2015 kohdennettavaksi alueella sijaitsevien Libanonin asevoimien tukikohtien työ- ja elinolosuhteiden kehittämiseen. Tukea on tarkoitus jatkaa vuonna 2016.

Osallistumisen kustannukset

Kustannukset Suomen osallistumisen vahvistamisesta UNIFIL-operaatiossa noin 160 sotilaan vahvuisella jääkärikomppanialla 1.4.2017–31.8.2018, olisivat vuonna 2017 noin 18,0 miljoonaa euroa (ulkoministeriön osuus 11,2 milj. ja puolustusministeriön 6,8 milj.) ja vuonna 2018 noin 16,6 miljoonaa euroa (ulkoministeriön osuus 9,8 milj. ja puolustusministeriön 6,8 milj.). Purusta ja materiaalihuollosta koituvat kustannukset vuosina 2019–2020 ovat noin 4 miljoonaa euroa. Rahoitustarpeista yksityiskohtaisemmin:

- Sen seurauksena, että Viro jatkaa osallistumistaan irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa, Suomen osallistumisen kustannukset pienenevät vuonna 2017 budjetoidusta kolmella miljoonalla ja ovat noin 16,5 miljoonaa euroa.
- Näin ollen UNIFIL-operaatioon osallistumisen lisärahoitustarve olisi vuonna 2017 noin 15 miljoonaa euroa, joka tullaan esittämään sisällytettäväksi vuoden 2017 talousarvioesitykseen.
- Kun Viron ennakoidaan osallistuvan UNIFILIin myös vuonna 2018, on UNIFIL-operaation lisärahoituksen tarve vuodelle 2018 arviolta 13,6 miljoonaa euroa, mikä huomioidaan hallinnonalojen kehusehdotuksissa vuosiksi 2018–2021.

- Operaation purusta ja materiaalihuollosta aiheutuvia kustannuksia tulisi vuosina 2019–2020 yhteensä noin 4 miljoonaa euroa, jotka tulee myös huomioida vuosien 2018–2021 kehusehdotuksissa.
- Suomen koko UNIFIL-osallistumisen kustannusarvio, kattaen sekä nykyisen osallistumisen irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa että uuden jääkärikomppaniaan osallistumisen, olisi vuonna 2017 noin 34,5 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 noin 36,6 miljoonaa euroa.

Normaalikäytännön mukaisesti YK maksaa operaatioon osallistuville maille jälkikäteisiä palautuksia henkilöstöstä ja kalustosta. Arvio vuoden 2017 palautuksista Suomelle on irlantilais-suomalaisen pataljoonan osalta noin 5,1 miljoonaa euroa. Ranskalaiseen pataljoonaan lähetetävän yksikön osalta palautus olisi 1.4.2017–31.8.2018 väliseltä ajalta noin 4 miljoonaa euroa. Rahat eivät palaudu sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoihin.

Käsittelijät:

UM: yksikönpäällikkö Mikko Kinnunen, puh. 0295 351 820, lähetystöneuvos Hanna-Leena Korteniemi, puh. 0295 351 594

PLM: Yksikön johtaja Otto Saxén, puh 0295 140 314, vanhempi osastoesiupseeri Hannu Teittinen, puh. 0295 140 317