Utlåtande UtUU 1/2018 rd─ IP 16/2011 rd

Utrikesutskottet

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

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets utredning om Finlands deltagande i FN:s UNIFIL-insats i Libanon (USP 16/2011 rd): Den kompletterande skrivelsen UTPJ 30/2017 vp - UTP 16/2011 vp har inkommit till riksdagen.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av
- utrikesutskottet UtUU 6/2016 rd
- utrikesutskottet UtUU 2/2011 rd
- försvarsutskottet FsUU 1/2018 rd
- försvarsutskottet FsUU 5/2011 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört:
- enhetschef Mikko Kinnunen, utrikesministeriet
- enhetschef Kirsikka Lehto-Asikainen, utrikesministeriet
- utrikessekreterare Heli Lehto, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Matti Kemppilä, försvarsministeriet

STATSRÅDETS UTREDNING

Enligt en USP-utredning till utskottet har Finland för avsikt att öka sitt deltagande i UNIFIL-insatsen i en fransk reservbataljon från nuvarande 160 soldater till cirka 200 soldater från och med den 1 september 2018 fram till den 31 december 2020. Att koncentrera deltagandet till den franska reservbataljonen innebär att det nuvarande samarbetet med Irland och Estland upphör den 31 december 2018.

Klart
5.1

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Finlands tidigare deltagande i militär krishantering i Libanon

UNIFIL-insatsen startade 1978. Finland har deltagit under fyra decennier, först med en bataljon 1982—2001 och sedan med ett byggkompani 2006—2007. Sedan våren 2012 har Finland varit engagerat i insatsen i en irländsk-finsk bataljon där Finland hade ledningsansvaret 2013—2016. För närvarande deltar Finland i UNIFIL-insatsen i en irländsk-finsk bataljon med cirka 170 soldater. Beslutet gäller till den 31 december 2018. Till det finländska kompaniet hör också en estnisk pluton på 33 soldater.

Ytterligare har Finland sedan våren 2017 deltagit i UNIFIL-insatsens franska reservbataljon med cirka 160 soldater. Det nationella beslutet om deltagande är för viss tid och löper ut den 31 augusti 2018. Beslutet om att delta fattades efter terroristattackerna i Paris i november 2015 som svar på Frankrikes begäran om bistånd av EU-länderna i enlighet med klausulen om ömsesidigt bistånd (artikel 42.7 i EUF) i Lissabonfördraget. Det handlade om ett betydande prejudikat: inget unionsland hade tidigare vädjat till EU:s biståndsklausul. Utrikesutskottet konstaterade vid behandlingen av ärendet att deltagandet i den franska reservbataljonen är ett viktigt och konkret bevis för Finlands stöd till Frankrike när det gäller att genomföra EU-klausulen om ömsesidigt stöd och bistånd (UtUU 6/2016 rd).

Finlands fortsatta deltagande 1.9.2018—31.12.2020

Enligt USP-utredningen är avsikten att Finlands deltagande i den franska reservbataljonen utökas med cirka 40 soldater mellan den 1 september 2018 och den 31 december 2020. Det ska omfatta ett jägarkompani, stabspersonal och behövliga stöd- och underhållsfunktioner. Ökningen innebär att Finlands totala styrka i reservbataljonen stiger till 200 soldater. I det finländska kompaniets uppgifter ingår att övervaka UNIFIL:s ansvarsområde som täcker hela södra Libanon, hålla kontakt med de bataljoner som har lokalt ansvar och att samla information om områdets säkerhetsläge. Uppgifterna fullgörs i samarbete med Libanons väpnade styrkor.

Att koncentrera deltagandet till den franska reservbataljonen innebär enligt utredning att det nuvarande samarbetet med Irland och Estland, som omfattar 170 soldater, upphör den 31 december 2018.

Utrikesutskottet anser det motiverat att UNIFIL-insatsen fokuserar på att verka i en enda sammansättning. Det är både logistiskt och operationellt förnuftigt. Utskottet noterar också försvarsutskottets utlåtande enligt vilket det med avseende på att utveckla den nationella försvarskapaciteten är det till större nytta att det vid insatserna går att utbilda större gruppsammansättningar. Det nya beslutet om deltagande stöder väl detta mål (FsUU 1/2018 rd).

Mandat och befogenheter för militärt våld

FN:s säkerhetsråd förnyar i enlighet med FN-praxis mandatet för UNIFIL-insatsen (United Nations Interim Force in Lebanon) årligen. Det pågående mandatet förnyades den 30 augusti 2017

och det pågår till och med den 31 augusti 2018. Den maximala styrkan enligt mandatet är 15 000 soldater. I dagsläget omfattar styrkan cirka 10 800 soldater från 41 länder.

Målet med insatsen är att uppnå ett läge där de libanesiska säkerhetsmyndigheterna tar ansvar för säkerheten i den södra delen av landet. De viktigaste uppdragen är att övervaka den blå linjen vid gränsen mellan Israel och Libanon, stödja Libanons väpnade styrkor och bistå befolkningen.

Befogenheterna för militärt våld bygger på FN:s modellregler och de svarar i sak mot de regler som EU och Nato tillämpar vid sina insatser. Det har inte skett några större förändringar i befogenheterna sedan Finland återupptog sitt deltagande 2012.

Läget i Libanon och riskbedömning av insatsen

Läget i Libanon har i flera hänseenden kopplingar till säkerhetsutvecklingen i området i stort, där bland annat inbördeskriget i Syrien, IS aktiviteter, Palestinafrågan och olika manifestationer av motsättningarna mellan Israel, Saudiarabien och Iran är i förgrunden. Samtidigt fortsätter det svåra inrikespolitiska läget i Libanon, vilket försämrar möjligheterna för landets egen regering att ta sig an de ekonomiska, sociala, humanitära och säkerhetsrelaterade frågorna i landet. Också närvaron av uppskattningsvis 1,5 miljoner flyktingar som flytt från Syrien till Libanon innebär stora utmaningar för landet.

Utrikesutskottet anser i likhet med försvarsutskottet (FsUU 1/2018 rd) att statsrådets beskrivning av den säkerhetspolitiska miljön är relativt snäv och summarisk. Utredningen skulle ha bort beskriva de inre och yttre faktorer som påverkar den säkerhetspolitiska miljön i Libanon med betydligt större täckning. Detta hade varit nödvändigt också mot den bakgrunden att det i utredningen sägs att säkerhetsläget i Libanon är utsatt för snabba förändringar. Utskottet instämmer med bedömningen och påpekar att Finland med de aktuella besluten förbinder sig att verka i den franska reservbataljonen fram till slutet av 2020. Under de förestående tre åren kan det inträffa betydande förändringar i säkerhetsläget i Libanon. Utskottet betonar att om säkerhetsläget eventuellt blir stramare, måste försvarsmakten bedöma om den materiel och det självskydd som de finländska trupperna förfogar över räcker till. Det är nödvändigt, menar utskottet, att utvecklingen av UNIFIL-insatsen följs upp och genomgås grundligt i de krishanteringsöversikter som regelbundet lämnas till riksdagen.

Finlands totala deltagande i militär krishantering

Utrikesutskottet konstaterar att en koncentration av UNIFIL-deltagandet till den franska reservbataljonen som föreslagits för den totala styrkan innebär att den nuvarande styrkenivån på 340 soldater ökar till cirka 380 soldater från den 1 september till den 31 december 2018. Från och med den 1 januari 2019 sjunker den totala styrkan åter till en nivå om 200 soldater då deltagandet med 170 soldater i den irländsk-finländska bataljonen upphör.

Utskottet noterar att Finlands deltagande i FN:s fredsbevarande verksamhet ser ut att krympa betydligt i början av 2019 när UNIFIL-deltagandet som Finlands största enskilda insatsdeltagande sjunker till 200 soldater. För närvarande deltar Finland med 500 soldater i militär krishantering och från och med början av 2019 ska nivån sjunka till cirka 360 soldater. Utvecklingstrenden står

i strid med vikten av FN:s roll vid krishantering och Finlands traditionellt starka deltagande i krishantering, vilket utskottet ser som en betydande del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik.

Av denna anledning vill utskottet upprepa sitt tidigare ställningstagande, nämligen att Finland exempelvis i början av regeringsperioden bör upprätta en övergripande strategi med mål för krishanteringen. Detta är nödvändigt för att utveckla krishanteringsdeltagandet och för att effektivisera krishanteringen och förbättra planmässigheten i resursanvändningen liksom också för att säkerställa ett kvantitativt tillräckligt deltagande (UtUB 9/2010 rd, UTUB 1/2013 rd). Utskottet konstaterar att den övergripande styrningen av krishanteringen fortfarande i praktiken sker via krishanteringsöversikterna, som upprättas halvårsvis. Det betyder att tidsspannet för styrningen inte kan vara något annat än kortsiktigt.

Dessutom påpekar utskottet att försvarsutskottet i sitt utlåtande uttrycker oro över att intresset för att gå med i militära krishanteringsinsatser har sjunkit betydligt. I fråga om UNIFIL-insatsen har det inneburit brist på stampersonal. Underskottet har åtgärdats genom att anställa pensionerade soldater. Det leder till att den kompetens och erfarenhet som samlats vid krishanteringsinsatser inte efter tjänstgöringen kan utnyttjas exempelvis för beväringsutbildningen eller utvecklingen av det internationella försvarssamarbetet genom de hemvändande soldaterna (FsUU 1/2018 rd). Utrikesutskottet instämmer i försvarsutskottets utlåtande, att försvarsmakten under våren 2018 bör utarbeta en utredning om metoder genom vilka stampersonalens intresse för att tjänstgöra vid krishanteringsinsatser kan ökas.

Kostnader för utvidgat deltagande

Enligt utredning uppgår kostnaderna för fortsatt finländskt deltagande i UNIFIL-insatsen 2018 till cirka 4,2 miljoner euro. De totala kostnaderna för deltagandet 2018 stiger till cirka 42 miljoner euro. Åren 2019 och 2020 är kostnaderna uppskattningsvis 31 miljoner euro per år. Kostnaderna för avveckling och materielunderhåll när trupperna tas hem uppskattas vara cirka 4 miljoner euro.

Genomförande av en övergripande strategi för krishantering

Enligt statsrådets utredning har Finland sedan 2011 betalat cirka 12 miljoner euro i stöd direkt ur medel för utvecklingssamarbete som ett led i att lindra följderna av konflikten i Syrien. Finland finansierar också i Libanon bland annat två dialogprojekt för fredsmedling och landets utbildningssektor. Utrikesutskottet vill betona vikten av ett övergripande hanteringssätt i krishantering för att få till stånd bestående effekter som ökar säkerheten och samhällets stabilitet i övrigt. Mot den bakgrunden anser utskottet det viktigt att fortsätta med den specifika finansieringen av de ovan nämnda projekten liksom även det civila och militära samarbetet (Civil Military Cooperation, CIMIC).

I detta sammanhang påpekar utskottet också för Afghanistans del om vikten av ett övergripande hanteringssätt när det gäller att förbereda riktlinjerna för ett eventuellt fortsatt finländskt stöd till Afghanistan. Med beaktande av det försvagade politiska och säkerhetsmässiga läget i Afghanistan och dess internationella återverkningar trots internationellt bistånd till området under en följd av år anser utskottet det viktigt att få en separat utredning om effekterna av de åtgärder som Fin-

land redan har genomfört, och att det på den grunden bereds de bästa möjliga sätten att stödja stabiliteten i området i fortsättningen.

Slutsats

Utrikesutskottet anser det vara viktigt och tillstyrker att Finland fortsatt deltar i FN:s UNIFIL-insats i Libanon, med iakttagelserna ovan.

Utrikesutskottet förutsätter att försvarsmakten under våren 2018 utarbetar en utredning över hur stampersonalens intresse för att tjänstgöra vid krishanteringsinsatser ska kunna höjas.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDE

Utrikesutskottet föreslår

att statsrådet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 28.2.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Simon Elo blå
medlem Tiina Elovaara blå
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Tom Packalén saf
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rinne sd
medlem Mikko Savola cent
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Stefan Wallin sv
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Ilkka Kanerva saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala.