**Utlåtande UtUU 3/2020 rd– USP 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 6/2020 vp - UTP 16/2011 vp har inkommit till riksdagen.

### *Utlåtanden*

Följande utlåtanden har lämnats i ärendet:
- utrikesutskottet UtUU 1/2018 rd
- 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 Sari Rautio, utrikesministeriet
- enhetschef Riikka Eela, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Matti Kemppilä, försvarsministeriet
- överstelöjtnant Pasi Autio, Huvudstaben.

## UTREDNINGEN

Republikens president och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet lade den 17 april 2020 fast att Finland ska fortsätta delta i UNIFIL-insatsen i Libanon. Det nya mandatet gäller från och med den 1 januari 2021 tills vidare. Riksdagens utrikesutskott hörs i enlighet med 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006). Enligt 2 § 1 mom. i den lagen är det republikens president som fattar beslutet om fortsatt deltagande.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### Läget i Libanon och riskbedömning av insatsen

Den svåra inrikespolitiska situationen i Libanon förvärrades ytterligare hösten 2019 i och med att den ekonomiska situation i landet försämrades kraftigt. I oktober uppstod en omfattande folkresning i landet, vilket ledde till att den politiska ledningen avgick och en ny teknokratisk regering utnämndes. Landets möjligheter att svara på ekonomiska, sociala, humanitära och säkerhetsrelaterade frågor är dock svaga när landet befinner sig i det värsta ekonomiska läget i sin historia. Dessutom belastas det sedan tidigare krisdrabbade landet kännbart av covid-19-pandemin. Den 25 mars publicerade FN en samordnad vädjan om katastrofhjälp till följd av covid-19, och även Libanon togs upp som ett mål för hjälpen. Uppskattningsvis två miljoner flyktingar har flytt från Syrien till Libanon, vilket också det innebär stora utmaningar för landet. På senare tid har spänningarna mellan flyktingar och majoritetsbefolkning ökat.

Säkerhetsläget i Libanon har i många avseenden kopplingar till säkerhetsutvecklingen i Mellanöstern i stort, där bland annat inbördeskriget i Syrien, IS, Palestinafrågan och olika uttryck för motsättningarna mellan Israel, Saudiarabien och Iran står i förgrunden.

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. På grund av situationen i Syrien har Libanon grupperat om sina väpnade styrkor och därför flyttat en del styrkor från södra delen av landet till de östra och norra delarna. Samtidigt har UNIFIL fått en än mer framträdande roll för stabiliteten i södra Libanon.

I statsrådets utredning om säkerhetsläget för UNIFIL räknas de hot som riktar sig mot insatsstyrkorna upp på behörigt sätt. Jämfört med tidigare år kan situationen dock anses ha förändrats något, eftersom den nu aktuella USP-utredningen och de sakkunniga utskottet hört konstaterar att situationen i södra Libanon är utsatt för snabba förändringar, och även nämner att det under 2019 förekommit incidenter mellan Israel och Hizbollah inom UNIFIL:s verksamhetsområde. Dessutom konstaterades det att demonstrationerna i Libanon hösten 2019 spred sig över hela landet och ställvis var våldsamma. Likaså utgör den terrorism som utövas av IS och andra extremiströrelser i regionen fortfarande en risk också för UNIFIL.

På grund av covid-19-pandemin gäller för närvarande ett rotationsförbud för UNIFIL fram till slutet av juni. Insatsens verksamhet i de lokala aktörernas riktning har tills vidare frysts.

Utifrån USP-utredningen och utfrågningen av de sakkunniga bedömer utskottet att säkerhetsläget och risknivån för insatsen fortsatt är någorlunda bra. Tack vare sitt långvariga deltagande i UNIFIL känner försvarsmakten väl till området och har därför kapacitet att ge trupperna fullgott självskydd. Utskottet konstaterar dock att snabba förändringar i insatsens säkerhetssituation är möjliga. Därför förutsätts en noggrann uppföljning av situationen och kontinuerlig bedömning av huruvida egenskyddet är tillräckligt. Det allmänna läget i Mellanöstern är fortsatt explosivt.

## 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 29 augusti 2019 och är i kraft till och med den 31 augusti 2020. Insatsens maximala styrka enligt mandatet är 15 000 soldater. För närvarande tjänstgör cirka 10 600 soldater från 45 länder i insatsen.

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. Enligt USP-utredningen kan UNIFIL:s insatsregler anses tillräckliga med tanke på fullgörandet av uppdragets uppgifter och truppernas egenskydd.

## 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. Åren 2010—2018 deltog Finland i en irländsk-finsk bataljon, för vilken Finland hade ledningsansvaret 2013—2016. Till det finländska kompaniet hörde under en tid också en estnisk pluton på 33 soldater.

Sedan 2017 har Finland deltagit i UNIFIL-insatsens franska reservbataljon med först cirka 160 soldater och i enlighet med beslutet om deltagande hösten 2018 med cirka 200 soldater. Beslutet gäller till och med den 31 december 2020. Beslutet om att delta i den franska reservbataljonen fattades ursprungligen 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 handlar om ett betydande prejudikat: inget unionsland har 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 för att genomföra EU-klausulen om ömsesidigt stöd och bistånd (UtUU 6/2016 rd). Det ligger enligt utrikesutskottet i Finlands och EU:s intresse att artikeln i fråga har konkret innehåll.

När utrikesutskottet tidigare i år behandlade konsekvensbedömningen av Finlands deltagande i den irländsk-finländska bataljonen i UNIFIL-insatsen 2012—2018 (statsrådets utredning USP 1/2020 rd) påpekade utrikesutskottet att deltagandet i UNIFIL-insatsen är den största enskilda finländska satsningen på militär krishantering under de senaste årtiondena. Därför förutsatte utskottet att Finlands långvariga deltagande i UNIFIL utvärderas i sin helhet, eventuellt av externa forskare (UtUU 2/2020 rd). Enligt sakkunnigutfrågningen är avsikten att en sådan mer omfattande konsekvensbedömning ska göras inom ramen för den parlamentariska kommitté för krishantering som tillsatts under innevarande valperiod. Utskottet ser positivt på denna information.

## Finlands fortsatta deltagande och uppgifter i UNIFIL-insatsen

Enligt USP-utredningen är avsikten att Finlands deltagande i den franska reservbataljonen ska fortsätta med nuvarande sammansättning, det vill säga cirka 200 soldater från och med den 1 januari 2021 tills vidare. Deltagandet ska omfatta ett jägarkompani, stabspersonal och behövliga stöd- och underhållsfunktioner.

Till det finländska kompaniets uppgifter i den franska reservbataljonen hör att övervaka UNIFIL:s ansvarsområde, det vill säga hela södra Libanon, att hålla kontakt med de bataljoner som har lokalt ansvar och att inhämta information om områdets säkerhetsläge. Uppgifterna fullgörs i samarbete med Libanons väpnade styrkor. Bataljonen har också förmåga att övervaka luftrummet samt att observera och lokalisera raketuppskjutningar.

Utrikesutskottet anser att fortsatt deltagande i UNIFIL-insatsen är motiverat i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende. Finland stöder fredssträvandena i Mellanöstern, och UNIFIL:s roll för att upprätthålla stabiliteten i regionen är central. Dessutom är samarbetet — särskilt med Frankrike, med hänsyn till landets betydelse, förmåga och aktivitet när det gäller att utveckla sektorn i EU — viktigt också på ett mer allmänt plan när det gäller att utveckla Europeiska unionens militära dimension. Deltagandet är också ett konkret erkännande av att FN:s krishanteringsverksamhet är viktig.

Utöver de utrikespolitiska grunderna anser utskottet att deltagandet också är ytterst viktigt med hänsyn till utvecklandet av den nationella försvarsförmågan och den internationella krishanteringsförmågan. Försvarsmaktens utbildnings- och utvecklingsbehov förutsätter att en tillräckligt stor trupp sätts in i krishanteringsinsatsen. I praktiken kräver det ett lämpligt partnerland. Eftersom UNIFIL för närvarande är Finlands största enskilda deltagande i krishantering, kan beslutet om fortsatt deltagande i hög grad också anses stödja utvecklingen av den nationella försvarsförmågan. Utskottet har dessutom uppmärksamgjorts på att det inhemska utbildningssystemet i anslutning till krishanteringsuppdrag också är till nytta för eventuella undantagsförhållanden i Finland.

I samband med behandlingen av konsekvensbedömningen av UNIFIL-insatsen konstaterade utskottet också att insatsens risknivå och verksamhet gör det möjligt att för insatsen utse personal som deltar i sin första krishanteringsinsats, och därmed ge dem möjlighet att inhämta erfarenhet innan de placeras i mer krävande insatser. När tyngdpunkten i den internationella krishanteringen har förflyttats till Afrika och särskilt till krävande insatser, menar utrikesutskottet att Finland torde kunna utnyttja personal från UNIFIL-insatsen för att utbilda personal till de mer krävande krishanteringsuppdragen. I synnerhet i Sahelregionen är behovet av krishantering stort.

Utskottet noterar också frågan om den libanesiska arméns förmåga att ansvara för säkerhetsläget i södra Libanon. Utskottet anser det viktigt att man i UNIFIL:s verksamhet i allt högre grad fokuserar på att utveckla och öka den libanesiska arméns ansvarstagande; det hör till insatsens uppgifter men genomförs i nuläget bristfälligt.

## Kostnaderna för utvidgat deltagande

Enligt utredning uppgår kostnaderna för fortsatt finländskt deltagande i UNIFIL-insatsen till cirka 27 miljoner euro under 2021. Av detta belopp faller 16,3 miljoner euro under utrikesministeriets huvudtitel, inklusive kostnader på cirka 1,4 miljoner euro för rotationsutbildning, och cirka 11,4 miljoner euro under försvarsministeriets huvudtitel. Dessa kostnader inkluderas i förvaltningsområdenas budgetförslag för 2021 och i ramförslaget för 2022.

I enlighet med normal praxis återbetalar FN i efterhand en del kostnader för personal och materiel till de länder som deltar i insatsen. Preliminärt uppskattas Finland få tillbaka sammanlagt cirka 4,8 miljoner euro år 2021. Återbetalningarna noteras inte i anslagen för militär krishantering, utan de intäktsförs till staten.

**Genomförandet av en övergripande strategi för krishantering**

Utrikesutskottet betonar vikten av en övergripande strategi för krishanteringen. Det viktiga är att stärka säkerheten och stabiliteten i konfliktområden, liksom att stärka kompetensen och kapaciteten hos de länder som drabbas av konflikter och att uppnå bestående effekter. Mot denna bakgrund anser utskottet att Finlands deltagande i UNIFIL är en viktig del av det civil-militära samarbetet (Civil Military Cooperation, CIMIC), som genomförs i form av olika projekt i lokalsamhällena. Tyngdpunkterna i de projekt som finansieras genom utvecklingssamarbetet har legat på miljöskyddsprojekt och projekt som förbättrar kvinnors och flickors ställning. Dessutom har man genom anslagen för militär krishantering stött utvecklingen av baser för Libanons väpnade styrkor.

Enligt utredning har verksamheten haft positiva effekter både på verksamhetsbetingelserna på lokal nivå och på de lokala aktörernas acceptans av insatsen. Utskottet ser det som viktigt att det civil-militära samarbetet fortsätter och anser det motiverat att utreda möjligheterna att öka stödet. I fortsättningen ska CIMIC-verksamheten särskilt syfta till att utveckla de lokala aktörernas egen kompetens så att resultaten blir mer bestående. Även den inbördes samordningen av CIMIC-verksamheten mellan UNIFIL-deltagarna bör utvecklas så att överlappningar undviks och utvecklingseffekterna fördelas så jämnt som möjligt inom UNIFIL:s hela verksamhetsområde.

**Slutsats**

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

## FÖRSLAG

Utrikesutskottet anför att

*att statsrådet bör beakta det som sägs ovan.*

**Utlåtande UtUU 3/2020 rd**

Helsingfors 12.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mika Niikko saf
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Eva Biaudet sv
medlem Inka Hopsu gröna
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Tom Packalén saf
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Juha Sipilä cent
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala.