

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2009 vp

Valtioneuvoston selonteko: Suomen osallistuminen YK:n kriisinhallintaoperaatioon Tšadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad, MINURCAT)

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä maaliskuuta 2009 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon Suomen osallistuminen YK:n kriisinhallintaoperaatioon Tšadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad, MINURCAT) (VNS 2/2009 vp) sekä samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PuVL

2/2009 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- alivaltiosihteeri Markus Lyra ja apulaisosastopäällikkö Anu Laamanen, ulkoasiainministeriö
- suurlähettiläs Anne Sipiläinen, EUE - Suomen Pysyvä edustusto Euroopan Unionissa
- Suomen sotilasedustaja EU:ssa ja Natossa, kenraalimajuri Juha Kilpiä ja eversti Juha Pyykönen, pääesikunta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio selonteosta

Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle käsitellään Suomen osallistumista YK:n MINURCAT-operaatioon (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad) Tšadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa. Suomen osallistuminen operaatioon on ollut suunnittelussa jo pitkään. Tätä taustaa vasten selonteon eduskun-

takäsittelyä varten varattu aika on kohtuuttoman lyhyt.

Ulkoasiainvaliokunta pitää Suomen osallistumista MINURCAT-operaatioon perusteltuna. Osallistuminen YK-johtoiseen kriisinhallintaan on painunut määrällisesti alhaiselle tasolle UNIFIL II-operaatiosta vetäytymisen jälkeen. Kokeemukset yhteistoiminnasta MINURCAT-operaation ja EU:n EUFOR Tchad/RCA-operaation välillä ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan olleet myönteisiä. Ulkoasiainvaliokunta to-

teaa, että kansainvälisten järjestöjen keskinäisen yhteistoiminnan kehittäminen operaatioissa edistää osaltaan kriisinhallinnan kokonaisvaltaistamista. Valiokunta kiinnittää puolustusvaliokunnan (PuVL 2/2009 vp) tavoin huomiota siihen, että YK ja EU ovat aikaisemmin sopineet vastuunsiirrosta EU-johtoisen Artemis-operaation siirtyessä unionilta YK:lle vuonna 2003.

Ulkoasiainvaliokunta on johdonmukaisesti painottanut (UaVM 11/2007 vp, UaVM 3/2009 vp) sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden valmistelun kehittämistarvetta, jotta eduskunnalle voidaan antaa oikea-aikaisesti mahdollisimman täsmälliset tiedot suunnitelmista. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että käsiteltävänä olevasta selonteosta ei käy ilmi, aikooko valtioneuvosto ehdottaa osallistumista MINURCAT-operaatioon määräajaksi. Valiokunnan mielestä tieto olisi pitänyt sisällyttää selontekoon, koska osa osallistuvista maista on tehnyt tai aikoo tehdä määräaikaisen osallistumispäätöksen.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan tulisi mahdollisuuksien mukaan suunnitella kokonaisuutena. Valiokunnan mielestä osallistumispäätöksissä voitaisiin harkita käytäntöä, jossa osallistumispäätökset tehtäisiin pääsääntöisesti määräaikaisina ja osallistumisen jatkamisesta tehtäisiin tarpeen mukaan uusi päätös sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) edellyttämällä tavalla.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että osallistuminen MINURCAT-operaatioon saattaa merkitä useamman vuoden sitoutumista. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan yksimieliseen kantaan (PuVL 2/2009 vp), jonka mukaan suomalaisjoukon tosiasiallisia toiminnallisia edellytyksiä pitemmällä ajanjaksolla on tässä vaiheessa mahdoton ennakoida. Valiokunta edellyttää, että Suomen osallistumisen perusteita arvioidaan vuosittain ottaen huomioon pataljoonan johtovaltiona toimivan Irlannin suunnitelmat ja päätökset ja että valtioneuvosto antaa asiasta ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen.

Operaation poliittinen ja toiminnallinen kehitys

Selonteon mukaan Darfurissa on vuodesta 2003 ollut käynnissä aseellinen konflikti, joka heijastuu Sudanin naapurimaihin. Joulukuussa 2008 Tshadin itäosissa arvioitiin olevan yli 300 000 pääosin Darfurista tullutta pakolaista ja 180 000 maan sisäistä pakolaista. Tshadin epäillään tukevan Sudanin puolella toimivia kapinallisliikkeitä ja Sudanin puolestaan Tshadin hallituksen vastaisia liikkeitä. Taistelut Darfurissa ovat lisääntyneet viime kuukausien aikana. Kansainvälisen rikostuomioistuimen (International Criminal Court, ICC) päätös 4.3.2009 Sudanin presidentti al-Bashirin pidätysmääräyksestä saattaa heijastua kielteisesti alueen turvallisuustilanteeseen.

Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa on toiminut vuodesta 2007 YK:n valtuuttamana (pl 1778/15.9.2007) YK:n poliisipainotteinen MINURCAT-operaatio ja EU:n sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio EUFOR Tchad/RCA. YK:n turvallisuusneuvosto päätti tammikuussa 2009 (pl 1861/14.01.2009), että MINURCAT-operaatioon lisätään 15.3.2009 alkaen vahva sotilaallinen komponentti. Osa päättyvään EUFOR Tchad/RCA-operaatioon osallistuneista EU-maista jatkaa MINURCAT-operaatiossa kansallisten päätösten mukaisesti.

Itäisessä Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallan koillisosassa toimivan MINURCAT-operaation tavoitevahvuus on 5 200 sotilasta, 25 yhteysupseeria ja 300 poliisia sekä tarvittava määrä siviiliasiantuntijoita. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan operaatioon on toistaiseksi ilmoitettu noin 3 000 sotilasta. Joukkojen määrän ohella operaation johtamis- ja kuljetuskyvyssä on edelleen puutteita.

Selonteon mukaan EUFOR-operaatioon osallistuneista maista Irlanti, Puola, Ranska ja Itävalta sekä Venäjä, Kroatia ja Albania valmistautuvat osallistumaan MINURCAT-operaatioon. Puola on ilmoittanut vetäytyvänsä operaatiosta kokonaan ja Ranska pääosin vuoden 2009 loppupuolelle ulottuvan siirtymävaiheen jälkeen. Ruotsi vetäytyi Tshadista pääosin lokakuussa 2008 ja jatkaneekin MINURCATissa vain esikunta-

henkilöstöllä. Uusina maina osallistumista valmistelevat Togo, Ghana, Nepal ja Uruguay. Norja on ilmoittanut asettavansa kenttäsairaalan Abéchéen vuoden määräajaksi.

Irlannin osallistuminen vaikuttaa ratkaisevalta tavalla Suomen osallistumisen toiminnallisiin edellytyksiin. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Irlanti neuvottelee YK:n kanssa kolmen vuoden osallistumisesta operaatioon, kuitenkin niin, että osallistumisen jatkamisesta tehdään vuosittain kansallinen päätös.

Ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna, että Suomi lisää osallistumistaan YK-johtoiseen kriisinhallintaan. Suomella on tällä hetkellä vain yksittäisiä sotilastarkkailijoita YK-operaatioissa.

Operaation tavoitteet ja tehtävät

Laajennetun MINURCAT-operaation tavoitteenä on parantaa turvallisuustilannetta ja edistää pakolaisten paluuta, humanitaarista toimintaa sekä jälleenrakennusta. Operaation päätehtäviä ovat tshadilaispoliisien kouluttaminen siviilien ja pakolaisleirien turvallisuustilanteen parantamiseksi, ihmisoikeustilanteen tarkkailu ja tshadilaisviranomaisten koulutus sekä alueellisen turvallisuustilanteen tukeminen. Operaation voimankäyttöä säännöt perustuvat YK:n peruskirjan VII lukuun. Mandaatin kesto on 12 kuukautta, ja YK-käytännön mukaan sitä on mahdollista jatkaa vuosittain.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että operaation tavoitteiden saavuttaminen edellyttää vahvaa siviilikriisinhallintapanosta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei MINURCATin siviilikriisinhallintavalmiuksia olla tässä vaiheessa vahvistamassa. Euroopan unionilla tulisi jatkosakin olla merkittävä rooli alueen vakauttamiseen tähtäävässä toiminnassa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii aktiivisesti unionin siviilikriisinhallintapanoksen kehittämiseksi alueella. Siviilikriisinhallinnan ohella tehokas vaikuttaminen konfliktin syihin edellyttää myös vahvaa kehitysyhteistyöpanosta.

Olosuhteet kriisialueella

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että operaation toteuttamiseen sisältyviä riskejä on selonteossa käsitelty varsin niukasti. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan näkemykseen (PuVL 2/2009 vp), jonka mukaan turvallisuustilanteen arvioissa on otettava huomioon Tshadin, Sudanin ja Keski-Afrikan tasavallan muodostama kokonaisuus, jossa tapahtuvat muutokset heijastuvat nopeasti koko alueen kehitykseen. Goz Beidan alue, jonne suomalaiset sijoittuvat, on ollut Tshadin kapinallisten läpikulkualetta heidän hyökätessään kohti Tshadin pääkaupunkia N'Djamena.

MINURCATin toiminta-alueella toimii lukuisia aseellisia ryhmiä, jotka muodostavat uhan sekä siviiliväestölle että kansainvälisille toimijoille. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan arvioon (PuVL 2/2009 vp) ja toteaa, että MINURCAT-operaatioon suoraan kohdistuvat aseelliset riskit eivät tässä vaiheessa ole todennäköisiä, mutta kuitenkin mahdollisia. Riskitason hallinnan kannalta on tärkeää, että MINURCATia pidetään paikallisten toimijoiden keskuudessa puolueettomana.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan operaation logistiset järjestelyt ovat ilmaston ja kehittymättömän infrastruktuurin johdosta erittäin haastavat. Sadekauden aikana operatiivinen toiminta vaikeutuu ja pidemmät siirtymiset sekä joukkojen vaihto voidaan suorittaa vain ilmaitse. Eteläisen alueen pitkä sadekausi muodostaa selvän riskin joukkojen huollolle, kun otetaan huomioon alueen huonokuntoiset lentokentät ja tiestö sekä Tshadin pitkät etäisyydet. Sadekauden aikana eteläisen pataljoonan on kyettävä varautumaan pitkiinkin huoltokatkoihin. Valiokunta toteaa, että koko operaation huoltoon liittyy merkittäviä riskejä ja että eteläisen pataljoonan huolto on sadekauden aikana (noin 6 kk) erittäin riippuvainen ilmakuljetusten luotettavuudesta.

Tshadin ja Keski-Afrikan tasavallan olosuhteet muodostavat operaation henkilöstölle selvän terveystarpeen. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Norja vastaa operaation lääkintähuollosta Abéchéen vuoden määrä-

ajaksi asettamansa kenttäsairaalan kautta. Irlanti vastaa lääkäritasoisien ensihoidon järjestämisestä eteläisen pataljoonan alueella. Evakuointi Goz Beidasta Abéchéen suoritetaan tarvittaessa ilmoitse. Suomi on varautunut evakuoimaan korkeamman tasoista hoitoa vaativat potilaat ambulanssilennolla Abéchéstä Suomeen. Saadun selvityksen mukaan Irlanti on asettanut helikopterituen saamisen suoraan pataljoonan alaisuuteen osallistumisensa ehdoksi.

Ulkoasiainvaliokunta pitää ehdottoman tärkeänä, että operaatiolla on riittävä kyky helikopterievakuointeihin ja että operaatioalueella toimii korkeatasoinen kenttäsairaala. Valiokunta korostaa, että näiden kykyjen saatavuutta on painotettava harkittaessa Suomen osallistumista operaatioon pitemmällä tähtäimellä.

Suomalaiselle joukolle suunniteltu tehtävä ja toteuttamistapa

Selonteon mukaan suomalaisen joukon tehtävät olisivat partiointi, siviilien suojelu, rikollisuuden ehkäiseminen, yhteydenpito avustusjärjestöjen kanssa ja turvallisen toimintaympäristön luominen. Käytännössä tehtävää suoritettaisiin kuivan kauden aikana autopartioin. Sadekaudella toiminta joudutaan saadun selvityksen mukaan rajoittamaan vain tukikohtien välittömään läheisyyteen, koska tiestö ei tällöin mahdollista ajoneuvojen käyttöä.

Kansalliset valmiudet

Suomi osallistuu EU:n EUFOR Tchad/RCA- operaatioon noin 60 sotilaan vahvuisella osastolla. Suomi valmistautuu jatkamaan YK- operaatioissa noin 80 sotilaan vahvuisella osastolla, jonka pääosan muodostaa Irlannin johtaman eteläisen pataljoonan (Multinational Battalion — South, MNB-S) osaksi sijoitettava jääkärikomppania. Jääkärikomppanian ohella tarkoituksena on asettaa operaatioon pieni kansallinen tuki- ja tiedusteluosa N'Djamenaan sekä esikuntaupseereita eri esikuntatasoille.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota puolustusvaliokunnan lausuntoon (PuVL 2/2009 vp), jonka mukaan Tshadin EU-johtoiseen ope-

raatioon on ollut vaikea löytää kantahenkilökuntaa. Puolustusvoimat tarjoaa Tshadiin lähtijöille nyt 20 prosenttia korkeampaa päivärahaa kuin esimerkiksi KFOR- operaation henkilöstölle maksetaan. Ulkoasiainvaliokunta pitää puolustusvaliokunnan tavoin välttämättömänä, että keskeiset tehtävät saadaan täytettyä osaavalla henkilöstöllä. Tämä on välttämätöntä operatiivisen tehokkuuden ja suomalaisjoukon turvallisuuden kannalta.

Kustannusarvio

Osallistumiskustannusten arvioidaan selonteossa olevan 12 kuukauden aikana noin 16,7 miljoonaa euroa, josta 8,1 miljoonaa euroa ulkoasiainministeriön pääluokasta (momentti 24.10.20) ja 8,6 miljoonaa euroa puolustusministeriön pääluokasta (momentti 27.30.20). Kustannukset katetaan vuoden 2009 osalta nykyisen määrärahan puitteissa kohdasta 09. ja 20. (Varalla käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin ja niiden jatkamiseen, mahdollisiin uusiin kriisinhallinta- operaatioihin sekä muihin kriisinhallintameneihin).

Kansallinen päätöksenteko

Suomen kriisinhallintaosallistumisen jatkamista Tshadissa käsiteltiin valmistelevasti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa 25.2.2009. Puolustusministeriö on käynnistänyt Suomen osallistumisen jatkamisen valmistelut sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 2 momentin perusteella.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa tai eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa lain 3 §:n 1 momentin perusteella. Ulkoasiainvaliokunta pitää saamansa selvityksen perusteella selontekomenettelyä perusteltuna, ottaen huomioon tehtävä, riskit ja lähetettävä joukko.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan kannanoton,

1. Eduskunta hyväksyy suomalaisten joukkojen osallistumisen operaatioon.

2. Eduskunta edellyttää, että Suomen osallistumisen perusteita arvioidaan vuosittain ottaen huomioon pataljoonan johtovaltiona toimivan Irlannin suunnitelmat ja päätökset ja että valtioneuvosto antaa asiasta ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen.

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pertti Salolainen /kok	Tanja Karpela /kesk
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Kimmo Kiljunen /sd
	Pekka Haavisto /vihr	Katri Komi /kesk
	Eero Heinäluoma /sd	Annika Lapintie /vas
	Antti Kalliomäki /sd	Aila Paloniemi /kesk
	Ilkka Kanerva /kok	Ben Zyskowicz /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos O-P Jalonen.

UaVM 4/2009 vp — VNS 2/2009 vp