

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE
29.10.2007

Suomen osallistuminen Afganistanin ISAF-operaatioon, Suomen osallistuminen EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR TCHAD/RCA) sekä sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2008

Johdanto

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 ja 3 momentin mukaisen selonteon.

Selonteko käsittelee Suomen osallistumista ISAF-operaatioon Afganistanissa. Uutena elementtinä esillä on osallistuminen Afganistanin asevoimien kouluttamiseen ja varustamiseen. Esillä on Suomen osallistuminen ISAFin operatiivisiin ohjaus- ja yhteydenpitoryhmiin (OMLT, Operational Mentoring and Liaison Teams) vuoden 2008 aikana. Suomi selvittää myös PRT-osallistumisen vahvistamista. Yhtenä vaihtoehtona tullaan selvittämään toiminnan laajentamista PRT-johtovastuutehtävän vuorottelun osalta. Suomi on käynnistänyt asiassa keskustelut yhteistyökumppaniensa kanssa. Hallitus on valmistelemassa selvitystä, jossa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti Suomen osallistumista Afganistanin tukemiseen ja jälleenrakentamiseen.

Selonteossa käsitellään lisäksi Suomen osallistumista EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR TCHAD/RCA). Operaation tarkoituksena on tukea Darfurin lähialueen humanitaarisen ja turvallisuustilanteen parantamista ja edellytysten luomista pakolaisten paluulle ja jälleenrakennukselle. EU-operaatio tukee alueella YK:n toimintaa (MINURCAT) ja osaltaan Darfurissa toteutettavan laajan YK:n ja AU:n yhteisoperaation (UNAMID) tavoitteita. Suomi suunnittelee suojausjoukkueen ja tarvittavien tuki- ja huoltoelementtien sekä 2-4 esikuntaupseerin lähettämistä EUFOR TCHAD/RCA-operaatioon. Operaatio on tarkoitus käynnistää marraskuun aikana.

Selonteossa käsitellään lisäksi sotilasosaston asettamista korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.-30.6.2008.

Suomi valmistautuu osallistumaan kahteen valmiusvuoroon EU:n taisteluosastoissa vuonna 2011. Osana pyrkimystä vahvistaa nopean toiminnan kriisinhallintakykyä Suomi osallistuu myös Naton nopean toiminnan joukkojen (NRF, *Nato Response Force*) harjoitustoimintaan ja on ilmaissut harkitsevansa myönteisesti Naton kumppanimaille tarjoamaa mahdollisuutta osallistua NRF:ää täydentävään toimintaan. Tarkoitus on jatkaa valmisteluja ja selvityksiä Suomen mahdollisesta osallistumisesta NRF-konseptin kehitys huomioiden ja tehdä lopullinen linjaus myöhemmin.

Suomen osallistuminen Afganistanin ISAF-operaatioon (International Security Assistance Force in Afghanistan)

Afganistan luisui 1990-luvulla taliban-hallinnon myötä kansainvälisen terrorismin koulutus- ja tukialueeksi. Yhdysvaltoihin kohdistuneiden terrori-iskujen seurauksena talibanien vastaiset sotilaalliset toimet käynnistyivät lokakuussa 2001. ISAF (International Security Assistance Force) -operaatio perustettiin nopeasti tämän jälkeen vakauttamaan Afganistanin tilannetta. Suomi vastasi helmikuussa 2002 myönteisesti YK:n turvallisuusneuvoston (päättölauselma 1386/2001) pyyntöön lähettää rauhanturvaajia ISAFin rauhanturvaoperaatioon Afganistaniin. Suomen osallistuminen operaatioon oli osa kansainvälisen yhteisön vastuunkantoa Afganistanin vakauttamiseksi ja yhteiskunnallisen jälleenrakentamisen turvaamiseksi. Suomi lähetti aluksi 50 siviili-sotilasyhteistyöhön (CIMIC, Civil-Military Cooperation) keskittynyttä rauhanturvaajaa Kabuliin. Myöhemmin Suomen osallistumista on laajennettu alueellisiin jälleenrakennusryhmiin (PRT, Provincial Reconstruction Teams) Faryabin maakuntaan ja Mazar-e-Sharifiin Pohjois-Afganistaniin. Samalla henkilöstön lukumäärä on noussut noin sataan.

YK:n siviilitoimintaa koordinoi United Nations Assistance Mission to Afghanistan (UNAMA, päättölauselma 1401/2002). UNAMAN tehtävänä on tukea afgaaniosapuolten 2001 YK:n johdolla neuvotteleman Afganistanin valtion perustamista koskevan Bonnin sopimuksen tavoitteiden toimeenpanoa. Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ETPP) puitteissa käynnistämä oikeusvaltio- ja poliisitoimintaa tukeva operaatio EUPOL käynnistyi tämän vuoden kesäkuussa.

ISAFin toiminta Afganistanissa

Nato otti johtovastuun ISAFista vuonna 2003 (YK:n pl 1510). Operaatiota rahoittavat joukkoja luovuttavat valtiot. Nato on vastuussa joukkojen komennosta, koordinaatiosta sekä suunnittelusta. Tähän sisältyy joukkojen komentajan sekä päämajan järjestäminen Afganistaniin.

ISAFin alkuperäinen mandaatti koski turvallisten olosuhteiden luomista Kabuliin ja sen ympäristöön. Lokakuussa 2003 YK:n turvallisuusneuvosto laajensi ISAFin mandaatin kattamaan koko Afganistanin alueen, luoden pohjan operaation laajentumiselle. Lokakuussa 2006 ISAF toimeenpani laajentumisen viimeisen vaiheen, ottaen komentoonsa myös itäisen Afganistanin Yhdysvaltain johtamalta koalitiolta. Naton ISAF-operaatio on erillään ja erilainen edelleen jatkuvasta Yhdysvaltain johtamasta OEF-operaatiosta (Operation Enduring Freedom). ISAFin tehtävät liittyvät vakauden ja turvallisuuden luomiseen, kun taas Yhdysvaltain johtama koalitio keskittyy terrorisminvastaiseen toimintaan.

ISAF-operaatio toimii YK:n peruskirjan VII luvun mukaisin valtuuksin, ja sen edellytetään toimivan kaikin tarvittavin keinoin tehtävänsä täyttämiseksi ("all necessary measures to fulfill the mandate of ISAF", 1444/2002). Kysymyksessä on rauhanturvatoiminnan perusvaltuutus, jollaiselle 2000-luvun sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot pääsääntöisesti perustuvat. Operaation tehtävänä on Afganistanin keskushallinnon ja turvallisuussektorin (armeijan ja poliisivoimien) kehittäminen ja tukeminen sekä turvallisen toimintaympäristön luominen avustus- ja jälleenrakennustoiminnalle. Alueelliset jälleenrakennusryhmät ovat ISAF-operaation keskeisin toimintamuoto. PRT-ryhmiä on tällä hetkellä 25. Nato painottaa kaiken PRT-toiminnan vastaavuutta Afganistanin kansallisessa kehitysstrategiassa määriteltyjen prioriteettien kanssa.

ISAFiin osallistuu 40 maata ja sen vahvuus on noin 40 000. Naton ulkopuolisia osanottajamaita on 15. Kokonaisvahvuudesta noin puolet tulee EU:n jäsenmaista. ISAF on laajin YK:n valtuuttama kansainvälinen rauhanturvaoperaatio. Suurimpia osallistujamaita ovat Yhdysvallat (14 000), Iso-Britannia (6 500), Saksa (3 200), Kanada (2 500), Italia (2 500) Hollanti (1 400), Turkki (1 200) sekä

Puola (1 000). Useimmilla näistä maista on joukkoja Etelä- ja Itä-Afganistanissa, ja ne osallistuvat ISAF-operaation lisäksi myös OEF-joukkojen toimintaan.

Ruotsilla on PRT-johtovaltioasema neljä maakuntaa käsittävässä Mazar-i-Sharifissa. PRT:ssä palvelee 340 ruotsalaista ja 91 suomalaista sotilasta. Ruotsilla on mahdollisuus nostaa nykyistä vahvuuttaan 600:aan tilanteen niin edellyttäessä. Norjan kokonaisvahvuus Afganistanissa on n. 500 ja sillä on johtovaltionehtävä Mazar-i-Sharifia pienemmässä Maimanan PRT:ssä, jossa palvelee n. 100 norjalaista ja 80 latvialaista. ISAF-operaatio on jaettu viiteen vastuualueeseen, joista Suomi, Ruotsi ja Norja toimivat Saksan johtamalla pohjoisella komentoalueella (Regional Command North). Tanska toimii pääosin Etelä-Afganistanin alueella ja sen kokonaisvahvuus on 450. Tanska on lähettämässä ensi vuoden alussa 200 sotilaan lisäjoukon Etelä-Afganistaniin.

Operatiiviset ohjaus- ja yhteydenpitoryhmät (OMLT, Operational Mentoring and Liaison Team) ovat Afganistanin kansallisen armeijan (ANA, Afghan National Army) kouluttamisen tärkein yksittäinen väline. Ryhmien vahvuus on n. 20 sotilasta, ja ne tukevat ja kouluttavat ANA:n henkilöstöä sen organisaation kaikilla tasoilla. Tavoitteena on tukea ANA:n kehitystä siten, että se pystyy itsenäisesti suunnittelemaan ja toteuttamaan toimintaansa. OMLT-toiminnan ohella koulutustukea on mahdollista suunnata myös erityisalueille, kuten lääkintäkoulutukseen, huoltoon, Kabulin sotilaskoulutuskeskukseen ja aselajikoulutukseen. Koulutusta on mahdollista toteuttaa myös Afganistanin ulkopuolella.

ISAFin kannalta OMLT-toiminnalla on koulutusfunktion ohella myös toiminnan koordinoitiefunktio. OMLT-ryhmät voivat olla monikansallisia (esim. Norja, Ruotsi, Slovenia) tai kansallisia (esim. Yhdysvallat, Kanada, Saksa, Puola, Alankomaat, Iso-Britannia). OMLT-toimintaa ollaan kehittämässä entistä monikansallisempaan suuntaan, jolloin myös pienemmät maat, jotka eivät kykene oman ryhmänsä perustamiseen, voivat osallistua toimintaan. OMLT-henkilöstön tulee sitoutua tehtävänsä vähintään 6 kuukaudeksi, millä halutaan varmistaa riittävän kiinteän yhteistoimintasuhteen muodostuminen koulutettaviin joukkoihin. OMLT-ryhmiin osallistuminen on mahdollista ANA:n komppania/pataljoona-tason lisäksi myös esikuntatasolla, mikä soveltuu sellaisille joukkoja luovuttaville maille, joilla on kansallisia varaumia afgaanijoukkojen operatiivisen toiminnan tukemisen suhteen.

OMLT-ryhmien lisäykselle on tällä hetkellä suuri tarve. Nato on arvioinut nykyisen 30 000 vahvuisen ANA:n tarvitsevan kouluttajikseen 49 OMLT-ryhmää. Ryhmiä on käytettävissä kuitenkin vain 23. Tarvittavien ryhmien määrä nousee kuitenkin koko ajan ANA-pataljoonia koulutettaessa ja heinäkuuhun 2008 mennessä pataljoonien on arvioitu lisääntyneen siinä määrin, että OMLT-ryhmiä tarvitaan jo 103. ANA:n tavoitevahvuus noin 70 000 sotilasta on tarkoitus saavuttaa vuosina 2009-2010, eli OMLT-toiminta on kriittinen puutealue.

Ainoastaan kansallisen hallinnon ja turvallisuusviranomaisten riittävä toimintakyky luo edellytykset kansainvälisen yhteisön kriisinhallintajoukkojen poistumiselle ja afgaanien omistajuuden vahvistamiselle. Turvallisuussektorin reformin (SSR, Security Sector Reform) edellytys on, että samanaikaisesti toteutetaan kriisinaikaisten sotilaallisten ryhmittymien rakenteiden alasajoa (DDR, Disarmament, Demobilisation and Reintegration). Afganistanissa DIAG-prosessissa (Strategy for Disbandment of Illegal Armed Groups) ei ole onnistuttu etenemään toivotulla tavalla mm. siksi, että alueellista valtaa maakunnissa käyttävät sotapäälliköt pyrkivät edelleen säilyttämään valta-asemiaan ylläpitämällä myös aseellista kapasiteettia.

Nato on sopinut Afganistanin kanssa vuonna 2006 allekirjoittamassaan yhteistyöohjelmassa ("Framework for Enduring Cooperation in Partnership"), että se tukee maan puolustusreformia, puolustusinstituutioiden rakentamista sekä turvallisuussektorin kehittämistä. Nato toteuttaa puolustussektorin reformia muun muassa OMLT-toiminnan kautta, johon kaikki operaatioon osallistuvat maat voivat osallistua. Turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn luomiseen osallistuvat

käytännössä kaikki Afganistanissa toimivat kansainväliset järjestöt sekä siviili- ja sotilaskomponentit. Yhdysvaltain kansallinen panos on ollut erittäin merkittävä, niin ikään useat eurooppalaiset maat osallistuvat toimintaan huomattavilla panoksilla. Suomi on toistaiseksi osallistunut turvallisuussektorin kehittämiseen siviiliasiantuntijatuella.

Afganistanin poliittinen tilanne ja turvallisuus

Talibanit vakiinnuttivat valtansa Afganistanissa vuodesta 1994 alkaen. Luisuminen talibanien alaisuuteen johti Afganistanin laajamittaisen kansainvälisen terroriverkoston koulutus- ja tukialueeksi.

Afganistanissa kansainvälinen yhteisö käy terrorisminvastaista taistelua YK:n mandaatilla ja osallistuu samalla yhteiskunnan rakentamiseen, vakauttamiseen sekä demokraattisten instituutioiden kehittämiseen. Afganistanin taloudellista ja poliittista kehitystä jarruttaa laajalle levinnyt korruptio, huumetalous ja edelleen jatkuva viranomaisiin ja kansainvälisen yhteisön edustajiin kohdistuva aseellinen toiminta. Ihmisoikeustilanne vaihtelee maan eri osissa, ja vaikka naisten ja tyttöjen oikeuksien toteutuminen on taliban-hallinnon kaatumisen jälkeen parantunut, on tällä sektorilla vielä merkittäviä ongelmia.

Taliban-hallinnon kukistumisesta lähtien Afganistanin presidenttinä toiminut ja tehtävään vuonna 2004 demokraattisilla vaaleilla valittu Abdul Hamid Karzai on lukuisista poliittisista vastustajistaan huolimatta säilyttänyt suhteellisen hyvän aseman laajahkoa ja etniset rajat ylittävää luottamusta nauttivana valtionpäämiehenä. Valtaosa talibanin sydänalueidenkin (Etelä-Afganistanin pashtu-enemmistöiset maakunnat) väestöstä ei ole ollut valmis vaihtamaan nykyjärjestelmää talibaniin. Poliittiset haasteet säilyvät kuitenkin huomattavina. Taliban rahoittaa vastarintaansa etelän maakunnissa räjähdysmäisesti kasvaneen huumetuotannon avulla, mutta vastaavasti pohjoisessa huumetuotanto on saatu paremmin kuriin.

Taliban-liikkeen vastarinnan arvioidaan jatkossakin keskittyvän liikkeen syntysijoille maan etelä- ja itäosiin. Toiminnan luonne saanee entistä enemmän terrorismin piirteitä ja Irakin vastarintaryhmien tehokkaiksi havaittuja toimintamalleja tullaan todennäköisesti käyttämään enenevässä määrin myös Afganistanissa. Kansainvälisen näkyvyyden saamiseksi ja Afganistanin hallinnon horjuttamiseksi talibanit pyrkivät tehostamaan iskujaan erityisesti Kabulissa. Taliban-liike kiihdyttäne toimintaansa myös Länsi-Afganistanissa pyrkiessään hajottamaan Afganistanin asevoimien ja ISAF – joukkojen voimia. Pohjoiset alueet säilynevät maan rauhallisimpina.

Lähitulevaisuuden suurin uhka Afganistanin vakaudelle on aseellisen toiminnan jatkuminen. Vastarintaryhmien, heimopäälliköiden ja rikollisjoukkojen toiminta vaikeuttaa keskushallinnon vahvistumista ja maan olojen normalisoitumista. Järjestäytyneen yhteiskunnan rakenteiden puuttuminen tai toimimattomuus sekä päivittäinen väkivalta heikentävät kansalaisten uskoa keskushallintoon hidastaen yhteiskunnan normalisointia.

Aseelliset vastarintaelementit eivät kykene haastamaan ISAF- ja OEF-joukkoja muuten kuin epätavanomaisen sodankäynnin keinoin. ISAFilla on tällä hetkellä ja nähtävissä olevassa tulevaisuudessa riittävästi resursseja aktiivisen toiminnan jatkamiseksi vastarintaelementtejä vastaan maan kaikissa osissa. ISAF on painopisteyttänyt Afganistanin turvallisuusviranomaisille suunnatun tuen ja vetoaa jatkossakin osallistuviin maihin tuen lisäämiseksi.

Suomen osallistuminen

Suomen kontingenti aloitti operatiivisen toimintansa 2002 Kabulissa 50 hengen suuruisella CIMIC-osastolla. Myöhemmin osa joukoista siirtyi Maimanan PRT:hen ja CIMIC-toiminta Kabulissa saatettiin päätökseen 2007 alussa. Kesällä 2007 Maimanasta vetäydyttiin mm. johtamis- ja huoltovaikeuksien vuoksi ja joukot keskitettiin Ruotsin johtamaan PRT:hen Mazar-i-Sharifiin.

PRT:ssä toimii sotilaiden ohella turvallisuussektorin kehittämiseen erikoistunut 4 hengen siviiliasiantuntijaryhmä, kaksi poliisiyhteyshenkilöä, kehitysyhteistyö-neuvonantaja sekä poliittinen yhteyshenkilö. Siviiliasiantuntijat toimivat yhteistyössä Ruotsin asiantuntijoiden kanssa.

Suomen kontingenti toimii pohjoisella alueella, jonka turvallisuustilanne on ollut etelää parempi. Pohjoisen alueen vakautta heikentävät niin paikalliset rikollisjoukot kuin myös heimojohtajat, joiden keskinäinen valtataistelu ja osallisuus huumekauppaan muodostavat todellisen uhkan keskushallinnon lisäksi myös kansainvälisille joukoille. Keskushallinnon ja kansainvälisten joukkojen otteen tiivistyessä vastarintaa toteutetaan epätavanomaisin sodankäynnin keinoin. Talibanien etelässä kohtaama vastarinta saattaa johtaa uusien kohteiden etsintään entistä enemmän pohjoisella alueella. Terrorismi, itsemurhaiskut, tienvarsipommit ja perinteiset miinat ovat siten lisääntyneet myös siellä. Myös Suomen joukot ovat joutuneet kohtaamaan näitä uhkia, ja Suomi on menettänyt yhden rauhanturvaajan. Epätavanomaisia uhkia on vaikea havaita, mutta niitä pyritään ennakoimaan mahdollisimman hyvin teknisillä välineillä, ajantasaisella tilannekuvalla ja uhka-tason arvioinnilla. Sen mukaan annetaan joukkojen liikkumisrajoitukset, tehtävät ja suojautumismääräykset. Pohjoisessa on alueen laajuuteen nähden vähän joukkoja, ja toimintaa joudutaan toteuttamaan myös suhteellisen pienillä itsenäisesti toimivilla ryhmillä. Laaja toiminta-alue huomioon ottaen tuen ja lisäresurssien saaminen saattaa tietyissä tapauksissa kestää kauan.

Suomen osallistumista ISAF-operaatioon on laajennettu ja kehitetty asteittain kansallisten poliittisten linjausten mukaisesti. Keskittämispäätös Mazar-i-Sharifiin tehtiin helmikuussa 2007. Sitä harkittaessa vaihtoehtona oli PRT-johtovastuun ottaminen Suomelle. Keskittämisvaihtoehdon katsottiin lisäävän toiminnan vaikuttavuutta ja helpottavan suomalaisen joukon huoltoa. Keskittämisestä saatavien kokemusten arvioitiin luovan edellytyksiä harkita Suomen mahdollisuuksia ottaa PRT -johtovastuu Afganistanissa tuonnempana. Samassa yhteydessä tehtiin periaatepäätös, jonka mukaan osallistumista Afganistanin kansallisten asevoimien kouluttamiseen voidaan selvittää.

Lähtökohtana on osallistumistason säilyttäminen nykytasolla lähivuosien aikana. Uutena elementtinä esitetään osallistumista Afganistanin asevoimien kouluttamiseen ja varustamiseen. Osallistumistason merkittävä laadullinen laajentaminen voitaisiin toteuttaa PRT -johtovastuun ottamisen kautta. Tavoitteena on painottaa turvallisuussektorin kehittämistä osana Suomen osallistumista kriisinhallintaan.

Afganistanin turvallisuusviranomaisille suunnatun koulutus- ja materiaalituen tarve on todettu toistuvasti sekä YK:n että Naton puitteissa. Asiaan on viitattu muun muassa useissa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa ja YK:n pääsihteerin raporteissa.

Tässä vaiheessa Suomen keskeisin uusi toiminta-alue ISAFissa voi olla osallistuminen OMLT (Operational Mentoring and Liaison Teams) -toimintaan. OMLT-ryhmät ovat liikkuvia ryhmiä, jotka tukevat Afganistanin turvallisuusviranomaisia operatiivisissa ohjaus- ja yhteydenpitoryhmissä. Vuoden 2007 aikana lähetetään 2-3 hengen valmisteluryhmä selvittämään mahdollisuuksia yhteistoimintaan OMLT-toiminnassa Saksan, Ruotsin ja Norjan kanssa, tarkoituksena käynnistää toiminta vuoden 2008 aikana. Tavoitteena on noin 10 hengen lisäys OMLT-toimintaan osallistumiseksi.

Suomi selvittää myös PRT-osallistumisen vahvistamista. Yhtenä vaihtoehtona on toiminnan laajentaminen PRT-johtovastuun suuntaan. PRT on mahdollista muodostaa joko kansalliselta tai monikansalliselta pohjalta. Johtovaltio ottaa käytännössä hoitaakseen PRT-toimintojen ohella yleisen vastuun alueen kokonaistilanteesta toimien keskushallinnon ja ISAFin edustajana. Johtovaltioon tehtävän hoitaminen edellyttää riittävän sotilashenkilöstön ohella myös riittävän laajan siviiliasiantuntemuksen kohdentamista PRT-toimintaan. Lisäksi on varauduttava asettamaan tarvittava määrä henkilöstöä ISAFin esikuntaan ja alueelliseen johtoesikuntaan.

Johtovaltiossa on keskeinen vastuu PRT:n huolto- ja tukitoiminnoista. Afganistanin vaikeista olosuhteista johtuen ilmakuljetuskyvyn merkitys korostuu koskien sekä kuljetuksia kotimaasta operaatioalueelle että taktisia kuljetuksia Kabulista omalle toimialueelle ja kuljetuksia toimialueen sisällä. Johtovaltiot käyttävät yleensä joko omaa lentokone- ja helikopterikalustoaan tai ostavat kuljetuspalveluja muilta. Ostopalvelujen saatavuus ja aikataulujen epävarmuus ovat niiden varassa operoivan johtovaltioon kannalta päivittäistä toimintaa haittaavia tekijöitä. Mahdollinen PRT-johtovastuun ottaminen vaatii lisäselvityksiä ja edellyttäisi toteutuessaan merkittäviä lisäresursseja. Suomi on käynnistänyt keskustelut yhteistyökumppanien kanssa mahdollisesta PRT-johtovaltioon tehtävästä tai PRT- osallistumisensa vahvistamisesta muulla tavoin.

Materiaaliavun osalta Suomi on saanut Afganistanin hallinnolta myönteisen vastauksen kenttäpuhelimia (1410 kpl) ja voimakoneita (60 kpl) koskevaan tarjoukseensa.

Suomen tarkoituksena on valmistella yhdessä Norjan ja Ruotsin kanssa konkreettisia ehdotuksia kriisinhallinnan yhteistyöstä Afganistanissa. ISAFin puitteissa mahdollisiksi yhteistyöalueiksi on sovittu afgaaniarmeijan koulutus ja valmennus, PRT-jälleenrakennusryhmien toiminta sekä muut joukko-osallistumiset ja tukitoimet.

Suomi osallistuu Nato-Venäjä - neuvoston hankkeeseen, joka kouluttaa Afganistanin ja Keski-Aasian valtioiden viranomaisia Afganistanista tulevien huumeiden torjunnassa. Suomi on tarjonnut hankkeeseen kolme poliisikouluttajaa. Kesällä 2006 perustettuun EU:n 170 hengen poliisioperaatioon Suomi osallistuu kahdeksalla poliisilla. EUPOLin tukeutuminen alueellisten jälleenrakennusryhmien logistiikka- ja turvallisuustukeen sovitaan kahdenvälisin järjestelyin kunkin PRT-johtovaltioon ja EUPOLin kesken. Suomi valmistautuu myös osallistumaan Yhdysvaltain Etyjissä esittämään Afganistanin raja- ja poliisikoulutushankkeeseen, mikäli se hyväksytään Etyjin ulkoministerikokouksessa marraskuussa. Tämän lisäksi Suomen tarkoituksena on tehostaa PRT-toimintaa tukevaa kehitysyhteistyötä ohjaamalla osa varoista ns. "Quick Impact" hankkeiden rahoitukseen sekä tehostaa muutakin hanketoimintaa Mazar-i-Sharifin alueella.

YK on esittänyt Suomelle pyynnön lähettää yhteyshenkilö UNAMAn ja ISAFin koordinaatiotehtävään Afganistaniin. Suomi on vastaamassa myönteisesti esitettyyn pyyntöön.

Arvio toiminnasta aiheutuvista kustannuksista

Suunnitellut vuotuiset kustannukset toiminnan nykytasolla vuodelle 2008 ovat 15 miljoonaa euroa, joista 8 197 000 euroa on ulkoasiainministeriön pääluokassa ja 6 650 000 euroa puolustusministeriön pääluokassa. Määrärahalla katetaan noin 100 sotilaan osallistuminen. OMLT-toimintaan osallistumisen kustannukset ovat 10 sotilaan ryhmällä vuositasona noin 3,25 miljoonaa euroa, josta 1 100 000 € ulkoministeriön pääluokasta 24.99.21 (v. 2007 24.99.22) ja 2 150 000 € puolustusministeriön pääluokasta 27.30.20 (v. 2007 27.30.22). Osallistumisen kustannukset voidaan kattaa nykyisten määrärahakehysten puitteissa. Mahdollisesta PRT-osallistumisen muusta vahvistamisesta aiheutuviin kustannuksiin palataan yksityiskohtaisempien selvitysten jälkeen.

Suomen osallistuminen EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR TCHAD/RCA)

Euroopan unioni päätti 15.10.2007 yhteisestä toiminnasta EU:n sotilaallisen operaation perustamiseksi Tshadiin ja Keski-Afrikan tasavaltaan. Kysymyksessä on EU:n viides sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio, joista tähän mennessä kaksi on toteutettu Afrikassa. EU on päättänyt tukea operaatiolla Darfurin lähialueen humanitaarisen ja turvallisuustilanteen parantamista ja edellytysten luomista pakolaisten paluulle ja jälleenrakennukselle.

Darfurin kriisin ratkaisemiseksi alueella toimivat tällä hetkellä niin Afrikan unioni (AU), YK kuin myös EU ja Nato. EU:n EUFOR Tchad/RCA –operaation tarkoitus on tukea alueella YK:n toimintaa ja osaltaan myös Darfurissa toteutettavan 26 000 sotilaan vahvuisen YK:n ja AU:n yhteisoperaation (UNAMID) onnistumista.

Darfurin kriisissä keskeistä on poliittisen ratkaisun aikaansaaminen. Rauhanneuvotteluja jatketaan ristiriitaisin odotuksin. Darfurin kriisin ratkaisemisen lisäksi myös Sudanin pohjoisetelärauhansopimuksen (CPA, v. 2005) toimeenpano on vaikeaa.

Taustaa

Sudanin läntinen Darfurin alue on etäännytynyt pitkän ajan kuluessa keskushallinnon vaikutuspiiristä. Taustalla on ollut etnisiä, kulttuurisia ja sosioekonomisia syitä, joiden vaikutus on ajan myötä edelleen korostunut. Uskonnoiltaan darfurilaiset ovat muslimeja kuten Khartumin ja pohjoisen valtaapitävät. Etnisen taustan suhteen he ovat kuitenkin lähempänä Etelä-Sudanin asukkaita. Etelä-Sudanin ja Darfurin ryhmiä yhdistää myös niiden vastustus sharia-lakia soveltavaa keskushallintoa kohtaan.

Darfurilaiset ryhtyivät talvella 2003 kapinaan pitkään jatkuneita ja voimistuneita painostustoimenpiteitä vastaan, minkä seurauksena alkoi viime vuosien Sudanin hallituksen tuella tapahtunut raakojen hävitys-, ryöstö- ja väkivaltaisten iskujen sarja. Sama kehitys jatkuu edelleen. Kriisin seurauksena on kuollut viimeisten tilastojen mukaan 400 000 darfurilaista, asujaimisto on kaivoja myöten pitkälle hävitetty ja 2,5 miljoonaa darfurilaista on paennut kodeistaan.

Darfurin kriisin vaikutukset ulottuvat Sudanin naapurimaihin, erityisesti pitkään jatkuneesta sisäisestä epävakaudesta kärsiviin Tshadiin ja Keski-Afrikan tasavaltaan (KAT). Tshadissa on darfurilaispakolaisia noin 240 000 ja maan sisäisiä pakolaisia on arviolta 180 000. KATissa sisäisiä pakolaisia on noin 220 000, ja noin 80 000 on paennut naapurimaihin. Naapurimaiden pakolaisten olojen turvaamisen ja humanitaarisen avun perillepääsyn tukeminen sekä pakolaisten paluuedellytysten helpottaminen edesauttaisivat alueellistuneen Darfurin kriisin ratkaisua.

Darfurin rauhanneuvotteluita jatketaan YK:n ja Afrikan unionin (AU) johdolla Libyassa 27.10. alkaen. Kaikki osapuolet eivät tälläkään kertaa saapuneet saman neuvottelupöydän ääreen. Toukokuun 2006 rauhansopimuksessa päästiin sopimukseen vallanjaosta, varallisuudenjaosta, turvallisuusjärjestelyistä, maanomistuksesta sekä humanitaarisesta avusta, mutta Darfurin edustajista vain pieni osa allekirjoitti sopimuksen. Ongelmana on syvä luottamuspula Sudanin hallituksen ja kapinallisten välillä sekä kapinallisliikkeiden pirstoutuminen. Darfurilaisten kannalta asiaa on mutkistanut se, että Sudan on keskeinen Afrikan valtio ja sen johdolla on ollut mahdollisuuksia vaikuttaa kansainvälisten toimijoiden ja muiden maiden suhtautumiseen Darfurin kriisiin.

Turvallisuustilanne on ollut Darfurissa huono koko kriisin ajan. Tilanne on huonontunut entisestään lokakuun alussa sattuneen Afrikan unionin rauhanturvaajien surmaamisen sekä sitä seuranneen kostotoimena toteutetun Haskanitan kaupungin tuhoamisen jälkeen. Lisäksi Etelä-Sudania edustava

SPLM-liike on jättänyt Khartumin hallituksen ja heikentänyt siten entisestään etelän ja pohjoisen välisen rauhansopimuksen tulevaisuudennäkymiä.

Tshadin puolella Sudanin hallitusta vastustavilla Darfurin kapinallisliikkeillä on tukialueita ja liikkeet rekrytoivat avoimesti jäseniä pakolaisleireiltä. Sekä Tshad että Keski-Afrikan tasavalta ovat puolestaan ajoittain syyttäneet Sudanin hallitusta niitä vastaan taistelevien kapinallisliikkeiden tukemisesta.

Tshadissa ei poliittinen valta ole koskaan vaihtunut demokraattisten vaalien avulla ja poliittisen järjestelmän toimintaan ovat vaikuttaneet voimakkaasti eri etnisten ryhmien väliset suhteet. Elokuussa 2007 Tshadin hallitus ja suurin osa oppositiota solmivat kuitenkin sopimuksen, jossa sovittiin seuraavien parlamenttivaalien ajankohdasta.

Kansainväliset toimet

Darfurin kriisiä koskevat kansainväliset kriisinhallintatoimet on toteutettu vuodesta 2004 lähtien Afrikan unionin AMIS-operaation johdolla. AMISin joukkovahvuus on nykyisin noin 7 000 henkilöä, joista poliiseja on yli tuhat. EU, Nato, YK ja yksittäiset maat ovat antaneet operaatiolle logistista, taloudellista ja asiantuntijatukea. EU on ollut operaation suurin yksittäinen tukija: se on kattanut noin 60 prosenttia operaation kuluista, EU:n tuki on kaikkiaan lähes 500 miljoonaa euroa. AMIS-operaatio on AU:n ensimmäinen kriisinhallintatehtävä.

Elokuussa 2006 YK:n turvallisuusneuvosto päätti AU:n kanssa käytyjen neuvotteluiden jälkeen YK-operaation perustamisesta Darfuriin (YK PL 1706). Sudan vastusti YK-operaatiota, mutta suostui lopulta YK:n ja AU:n yhteiseen UNAMID-operaatioon, jota koskeva YK:n päätöslauselma hyväksyttiin heinäkuussa 2007 (PL 1769). UNAMIDin on määrä ottaa vastuu AMISiltä vuoden 2007 loppuun mennessä, mutta käytännössä sen toimeenpano on viivästymässä. Sudanin ja AU:n edustajat ovat pitäneet kiinni operaation afrikkalaisluonteesta. UNAMID-joukot onkin pääosin saatu kootuiksi Afrikan, Aasian ja Lähi-idän maista. Syyskuun joukkojen perustamislistalla oli eurooppalaisista maista ainoastaan Alankomaat (kerttäsairaala). YK ja AU ovat hyväksyneet myös Ruotsin ja Norjan tarjoaman noin 400 sotilaan vahvuisen pioneerikomppanian.

Suomi on tarjonnut UNAMID-operaatioon 14 poliisia, myös naispoliiseja. Lisäksi UNAMIDIin voitaisiin mahdollisesti tarjota suomalainen rauhanturvaaja, joka toimii parhaillaan EU:n tukitoimien puitteissa AMIS-operaation oikeudellisena neuvonantajana.

EUFOR TCHAD / RCA

YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi Tshadiin ja Keski-Afrikan tasavaltaan suunniteltua EU:n sotilaallista kriisinhallintaoperaatiota koskevan päätöslauselman 25.9.2007 (PL 1778). Päätöslauselman mukaan Darfurin konfliktin alueellisten vaikutusten hallitsemiseksi Tshadin ja Keski-Afrikan tasavallan alueelle perustetaan monialainen kansainvälinen läsnäolo. EU:n operaatio toteutetaan YK:n kehyksessä ja se on osa kansainvälisen yhteisön laajempaa toimintaa alueellistuneen Darfurin kriisin ratkaisemiseksi.

YK-mandaatilla toimiva kansainvälinen läsnäolo sisältää kolme elementtiä:

1. YK:n MINURCAT-operaatio (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad), jonka päätehtävänä on tshadilaispoliisien kouluttaminen, mukaan lukien ihmisoikeus- ja oikeusvaltioasiat. Operaation pääosana on 300 hengen YK-poliisiosasto.

2. Tshadilainen poliisikomponentti (noin 850 tshadilaissantarmia), jonka tehtävänä on huolehtia järjestyksenpidosta pakolaisleireillä ja humanitaaristen toimien kohteissa. YK-poliisiosaston tavoitteena on tshadilaisten poliisien kouluttaminen ja varustaminen.

3. EU:n sotilaallinen operaatio, jonka tehtäviä ovat vaarassa olevien siviilien ja erityisesti pakolaisten suojelussa avustaminen, humanitaarisen avun ja humanitaarisen henkilökunnan vapaan liikkumisen helpottaminen edistämällä operaatioalueiden turvallisuutta sekä YK:n MINURCAT-operaation turvallisuuden tukeminen.

Itäiseen Tshadiin ja Keski-Afrikan tasavallan koillisosiin perustettava EU:n operaatio tulee olemaan enintään 4000 rauhanturvaajan vahvuinen, ja sen kestoksi on määrätty enintään 12 kuukautta. Kysymystä mahdollisen YK-johtoisen jatko-operaation tarpeesta arvioitaisiin EU-operaation ensimmäisen puolen vuoden kuluessa.

EU-operaatiota koskeva kriisinhallintakonsepti hyväksyttiin 12.9. Ranska on luvannut operaatioesikunnan ja joukkojen johtoesikunnan lisäksi jalkaväkipataljoonan sekä mahdollisesti alueella olevien joukkojensa tukea. Operaatiokomentajaksi on valittu irlantilainen kenraalimajuri Patrick Nash. Irlanti on luvannut operaatioon 350 sotilasta. Ruotsi on tarjonnut jalkaväkiomppanian huoltoelementteineen (200) alustavasti kuudeksi kuukaudeksi. Puola on alustavasti ilmoittanut operaatioon 400, Itävalta 150 ja Belgia 100 sotilasta. Espanja ja Kreikka ovat tarjonneet operaatioon kuljetuskykyä. Joukkojenperustamiskokous on suunniteltu pidettäväksi marraskuun alussa.

Operaatiota koskeva yhteinen toiminta (Joint Action, JA) hyväksyttiin 15.10.2007 yleisten asioiden ja ulkosuhdeneuvostossa. Yhteisen toiminnan jälkeen päätetään operatiivisen suunnittelun käynnistävästä ohjauksesta (Initiating Military Directive, IMD) ja suunnitteluasiakirjoista (operaatiokonsepti CONOPS, operaatiosuunnitelma OPLAN). Tavoitteena on, että EU-operaation käynnistämisestä voitaisiin päättää marraskuussa 2007.

YK:n päätöslauselma oikeuttaa EU:n toimimaan kaikin tarvittavin keinoin ja kykyjensä puitteissa tehtäviensä täyttämiseksi EU:n ja YK:n sopimin järjestelyin ja yhteistyössä Tshadin ja Keski-Afrikan tasavallan hallitusten kanssa. Operaatio toimii YK:n peruskirjan VII luvun mukaisin valtuuksin.

Sotilaallista operaatiota pidetään vaativana mutta toteutettavissa olevana ja tarpeellisena toimena alueellisen vakauden kannalta. Operaation vaativuus aiheutuu toimintaympäristön moninaisista tekijöistä. Jo pelkästään operaatioalueen laajuus, pitkät etäisyydet, infrastruktuurin puute ja äärimmäiset sääolosuhteet, kuten kuumuus ja maayhteydet katkaiseva rankka sadekausi, asettavat haasteita operaation logistiikkaan, huoltoon, kalustoon ja varusteisiin liittyen. Operaation toteuttaminen edellyttääkin runsaasti helikoptereita ja taktisia kuljetuskoneita.

Lisäksi karujen olosuhteiden vuoksi käytännössä noin neljännes tai jopa kolmannes joukoista on kerrallaan huollettavana ja levossa tukialueella. Veden saannin varmistaminen vie myös merkittävästi resursseja. Alueella on useita terveysriskejä kuten bakteerien, virusten ja loisten aiheuttamia sairauksia. Operaatioalueella olevat aseelliset ryhmittymät muodostavat uhan sekä siviiliväestölle että alueella toimiville kansainvälisille joukoille. Operaatioaluetta leimaa yleinen epävakaus. Yhtenä riskinä voidaan pitää sitä, että kapinallisryhmittymät saattavat mieltää EU-joukon puolueelliseksi hallitusta tukevaksi toimijaksi. Keskeistä onkin operaation puolueettomuuden korostaminen.

Suomen osallistuminen EUFOR TCHAD / RCA-operaatioon

Suomen on tarkoitus osallistua EU-operaatioon 30-40 sotilaan vahvuisella suojausjoukkueella ja, tarvittavilla tuki- ja huoltoelementeillä sekä 2-4 joukkojen johtoesikuntaan osoitettavalla esikuntaupseerilla aiemmin esillä olleiden operaatioesikuntaan lähetettyjen esikuntaupseerien lisäksi.

Joukon lopullinen lukumäärä, kokoonpano ja kalusto kyetään määrittämään vasta, kun sen toiminta-alue, tehtävät ja mahdolliset yhteistoimintatahot ovat tiedossa. Suomi on valmistelemassa yhteistyötä Ruotsin kanssa. Suomi on lähettänyt kaksi esikuntaupseeria suunnitteluvastuun saaneeseen Pariisin operaatioesikuntaan.

Joukon henkilöstö pyritään ensisijaisesti rekrytoimaan Saksa-Hollanti-Suomi-taisteluosastossa 2007 palvelleesta henkilöstöstä. Myös joukkojen materiaali kyetään osin varaamaan kyseiselle taisteluosastolle kuuluneesta materiaalista. Suojajoukkue kyetään varustamaan panssaroiduilla miehistönkuljetusvaunuilla (Patria XA-203).

Kustannukset

Operaation yhteiset kulut (Athena-mekanismi) ovat 99,2 miljoonaa euroa. Suomen osuus operaation yhteisistä kuluista on 1 463 200 € (Suomen osuus 1,47 % tältä vuodelta, ensi vuonna 1,48 %). Nämä kulut hoidetaan ulkoasiainministeriön pääluokasta 24.99.66, ja ne voidaan hoitaa nykyisen määrärahan puitteissa.

Kustannusten arvioidaan olevan 14 117 000 miljoonaa euroa, josta 4 617 000 euroa ulkoasiainministeriön pääluokasta 24.99.22 (vuonna 2008 24.99.21) ja 9 500 000 euroa puolustusministeriön pääluokasta 27.30.22 (vuonna 2008 27.30.20).

Ulkoasiainministeriön kustannukset vuonna 2007 ovat yhteensä noin 550 000 euroa ja vuonna 2008 yhteensä 4 067 000 euroa. Operaatio voidaan rahoittaa ulkoasiainministeriön nykyisten kehysten puitteissa; määrärahat irrotetaan molempina vuosina ulkoasiainministeriön momentin 24.99.22 (vuonna 2008 24.99.21) käyttösuunnitelman kohdasta 9. Varalla käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin ja niiden jatkamiseen, mahdollisiin uusiin rauhanturvaamisoperaatioihin sekä muihin rauhanturvamenoihin.

Puolustusministeriön kustannusten arvioidaan olevaan vuonna 2007 4,5 miljoonaa euroa ja vuonna 2008 5 miljoonaa euroa. Operaatio voidaan rahoittaa puolustusministeriön nykyisten kehysten puitteissa; määrärahat irrotetaan puolustusministeriön momentin 27.30.22 (vuonna 2008 27.30.20) käyttösuunnitelman kohdasta 12. Varalla käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin ja niiden jatkamiseen, mahdollisiin uusiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä muihin kriisinhallintamenoihin.

Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2008

EU:n taisteluosastokonsepti ja valmiusjärjestelmä

EU:n taisteluosastot ovat EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan yksi väline osana Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (ETPP). Yleisen kehysten taisteluosastojen toiminnalle muodostaa jäsenmaiden kesäkuussa 2004 hyväksymä EU:n taisteluosastokonsepti. Taisteluosastot on tarkoitettu EU:n autonomisiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Konseptin mukaan eräs keskeinen käyttötarkoitus on YK:n tukeminen. Nykyisen unionisopimuksen 17 artiklan mukaan unionin kriisinhallinnan tehtäviin kuuluvat humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien. Nykyisessä unionisopimuksessa ei nimenomaisesti määrätä unionin operatiivisesta toimintakyvystä, vaan sen siviili- ja sotilasvoimavaroja on kehitetty Eurooppa-neuvoston päätösten pohjalta. Vireillä olevassa EU:n perussopimusuudistuksessa ehdotetun unionisopimuksen uuden 27 artiklan mukaan unioni voi käyttää siviili- ja sotilasvoimavarojaan "unionin ulkopuolella toteutettaviin tehtäviin huolehtiakseen

rauhanturvaamisesta, konfliktinestosta ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden mukaisesti."

EU:n taisteluosastot ovat olleet ns. täydessä toimintavalmiudessa tammikuun 1. päivästä 2007 alkaen. Kerrallaan valmiudessa (korkea valmius) on kaksi taisteluosastoa. EU:n tulisi kyetä - jäsenmaiden niin päättäessä - käynnistämään ja toimeenpanemaan kaksi erillistä nopean toiminnan sotilaallista kriisinhallintaoperaatiota, tarvittaessa samanaikaisesti. Kunkin taisteluosaston valmiusvuoro kestää puoli vuotta. Vuoden 2008 ensimmäisellä vuosipuoliskolla 1.1.–30.6. valmiudessa ovat Espanjan, Ranskan, Saksan ja Portugalin sekä toisaalta Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostamat taisteluosastot. Vuoden jälkipuoliskolla valmiudessa ovat Saksa-Ranska-Espanja-Belgia-Luxemburg-taisteluosasto sekä Ison-Britannian kansallisesti muodostama taisteluosasto.

EU:n jäsenmaat ovat eri kokoonpanoissa luvanneet taisteluosastoja valmiusjaksoihin vuoteen 2011 saakka. Kaikki jäsenmaat valmistautuvat osallistumaan taisteluosastojen muodostamiseen lukuun ottamatta Maltaa ja Tanskaa, joka ei varaumansa vuoksi osallistu EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaan. Lisäksi EU:n ulkopuolisista maista Norja ja Turkki ovat mukana taisteluosastoyhteistyössä. Laaja osallistuminen kertoo jäsenmaiden halusta kehittää yhteistyötä ETPP:ssa ja kriisinhallinnan nopeassa toiminnassa. Myös monet muut toimijat - kuten YK, Nato ja Afrikan unioni (AU) - pyrkivät kehittämään nopean toiminnan kykyjä tavoitteenaan vastata paremmin tämän päivän kriisinhallinnan haasteisiin.

EU:n taisteluosastot noudattavat pitkälti Naton piirissä laadittuja standardeja ja käytännön toimintatapoja. EU ei järjestä omia kriisinhallintajoukkojen harjoituksia, vaan jäsenmaat harjoittavat taisteluosastoihin valmennettavia joukkojaan kansallisissa ja kansainvälisissä harjoituksissa, ml. Naton harjoitukset.

Taisteluosaston luonne ja mahdolliset tehtävät

Taisteluosastojen vahvuudet vaihtelevat 1600:sta 2700:een sotilaaseen. Taisteluosasto on komppaniaan (noin 200 sotilasta), pataljoonaan (noin 800) tai prikaatiin (noin 5000) verrattava sotilasjoukon yleisnimi. Yleisenä sotilasterminä taisteluosasto viittaa tietyn tukijoukon vahvennettuun pataljoonaan, joka pystyy itsenäiseen toimintaan. Sana "taisteluosasto" ei siis viittaa tehtävään, vaan joukon kokoon ja rakenteeseen.

Taisteluosastokonsepti tukee Euroopan unionin turvallisuusstrategian vaatimusta, jonka mukaan EU:n on kehitettävä strateginen lähestymistapa, joka edistää varhaisessa vaiheessa tapahtuvaa, nopeaa ja tarvittaessa voimakasta väliintuloa. EU:n taisteluosastot ovat tuoneet unionin kriisinhallintaan uutena laadullisena elementtinä nopeuden - kyvyn panna operaation käynnistämistä koskeva poliittinen päätös aiempaa nopeammin täytäntöön. Taisteluosasto-operaatioissa joukkojen on aloitettava tehtävien toimeenpano operaatioalueella 10 päivässä siitä, kun EU:n neuvosto on asiasta päättänyt. Tavanomaisen operaation yhteydessä aikaa on 60 päivää. Taisteluosastojen avulla unionilla on paremmat mahdollisuudet puuttua myös sellaisiin kriiseihin tai katastrofeihin, joiden kehittymistä ei ole osattu ennakoita. Vaatimus nopeaan toimintakykyyn lisää tarvetta yhteisharjoituksiin, etukäteisvalmisteluihin ja -suunnitteluun.

Taisteluosastojen koko sekä konseptin mukainen operaation maksimikesto, korkeintaan neljä kuukautta, asettavat rajoituksia taisteluosastojen käytölle. Taisteluosasto-operaation keskeinen lähtökohta on siten riittävän tarkasti määritelty, rajallinen, taisteluosaston koon mukaan mitoitettu tehtävä. Etäisyyden osalta taisteluosastokonsepti mainitsee 6000 kilometriä ohjeellisena suunnitteluetäisyytenä Brysselistä mitattuna. Viime kädessä se, missä ja miten taisteluosastoa käytetään, on kuitenkin poliittinen päätös. 6000 kilometriä ei ole toiminnan enimmäisetäisyys, mutta etäisyyden kasvattamisen myötä mm. kuljetuksiin tarvittavien resurssien, kuten kuljetuskoneiden, tarve kasvaa merkittävästi.

EU:n taisteluosastojen tehtävät kattavat unionisopimuksessa sekä Euroopan turvallisuusstrategiassa mainitut kriisinhallintatehtävät. Turvallisuusstrategiassa EU sitoutuu lisäämään tukeaan YK:lle lyhytaikaisissa kriisinhallintatilanteissa ja korostaa YK:n turvallisuusneuvostolla olevan pääasiallinen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Vireillä olevassa EU:n perussopimus uudistuksessa ehdotetun uuden unionisopimuksen 28 artiklan mukaan kriisinhallintatehtäviin, joiden yhteydessä unioni voi käyttää siviili- ja sotilasvoimavaroja, kuuluvat yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, humanitaariset ja pelastustehtävät, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto- ja rauhanturvaamistehtävät, taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen ja konfliktin jälkeinen vakauttaminen.

EU:n taisteluosastoa voidaan käyttää joko erillisenä kriisinhallintajoukkona tai osana laajempaa operaatiota. Taisteluosasto on taktinen elementti, joka voi auttaa akuutissa, nopeaa toimintaa vaativassa tilanteessa turvallisuusolojen vakauttamiseksi. Osana laajemman operaation käynnistämistä taisteluosasto voisi esimerkiksi turvata tärkeän sataman tai lentokentän valmistellakseen suuremman rauhanturvajoukon tuloa. Taisteluosasto voisi myös väliaikaisesti tukea esimerkiksi laajemman YK:n kriisinhallintaoperaation toimintaa kriittisellä alueella, jossa tilanne on äkillisesti vaikeutunut. Lisäksi kyseeseen voi tulla avustaminen humanitaaristen kuljetusten perille toimittamisessa. Siviilien evakuointiin liittyvät toimenpiteet on esitetty yhtenä käyttömahdollisuutena. Taisteluosasto ei sovellu pitkäaikaisiin, laajalla alueella toimiviin vakautus- ja jälleenrakennusoperaatioihin.

EU:n tähän mennessä toimeenpanemat kriisinhallintaoperaatiot heijastelevat unionin sitoutumisen kohteita sekä käytännön toimintamahdollisuuksia. EU on toteuttanut siviili- ja sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita lähialueillaan (Länsi-Balkanilla, Moldovan ja Ukrainan rajalla sekä Etelä-Kaukasiassa Georgiassa), Lähi-idässä (palestiinalaisalueilla ja irakilaisviranomaisten koulutuksessa), Aasiassa (Indonesian Acehissa ja Afganistanissa) ja Afrikassa (Kongon demokraattisessa tasavallassa). Darfurissa EU on tukenut Afrikan unionin AMIS-operaatiota. Parhailtaan EU valmistautuu sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa.

Vaikka kriisien kehittymistä eri puolilla maailmaa seurataan tarkasti, on hyvin vaikeaa ennakoita, mitkä kriisit kehittyvät siten, että juuri EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan välineitä tarvittaisiin. Taisteluosastoa käytettäessä kyseeseen voivat tulla niin sotilaalliset konfliktit kuin ennustamattomat ihmisen aiheuttamat tai luonnonkatastrofit unionin ulkopuolella. Sotilaallisten konfliktien osalta kyse voi olla joko äkillisesti leimahtaneesta kriisistä, pitempään jatkuneen kriisinhallintaoperaation tilanteen äkillisestä vaikeutumisesta tai osapuolten välisen sopimuksen nopeasti alkavasta toimeenpanosta ennen laajemman operaation käynnistymistä.

Taisteluosaston mahdollista käyttöä arvioitaessa on maantieteellisten alueiden sijasta tarkoituksenmukaisempaa tarkastella yllä kuvattua EU:n taisteluosastojen tarkoitusta, luonnetta ja mahdollisia tehtäviä sekä toimintamahdollisuuksia rajoittavia tekijöitä. Myös mahdolliset luonnononnettomuudet saattavat edellyttää sotilaallisten resurssien käyttöä, joskin tällöin ensisijaisia toimijoita ovat siviilit.

Taisteluosasto-operaatiota koskeva päätöksenteko

Lopullinen päätös valmiudessa olevien joukkojen käyttämisestä EU:n taisteluosasto-operaatioissa on aina kansallinen. Suomi tekee sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain pohjalta päätöksen suomalaissotilaiden lähettämisestä. Kaikkien jäsenmaiden on hyväksyttävä yksimielisesti EU:ssa tehtävät päätökset taisteluosasto-operaation käynnistämisestä. Vaikka YK:n mandaatti ei ole ehdoton edellytys operaation käynnistämiseksi, lähtökohtana on toiminta joko YK:n turvallisuusneuvoston valtuutuksella tai YK:n tai sen erityisjärjestön pyynnöstä. Näiden tekijöiden osalta taisteluosasto-operaatiota koskeva päätöksenteko ei poikkea tavanomaisista EU:n sotilaallisista

kriisinhallintaoperaatioista. Keskeinen ero on se, että taisteluosasto-operaatiota koskevat kansalliset ja EU:n neuvoston päätökset tulee tehdä huomattavasti tavanomaista operaatiota nopeammin.

Unionin tasolla operaatiosta päättäminen käynnistyy jäsenmaiden edustajista koostuvan poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean tehdessä päätöksen siitä, että EU:n toimia pidetään tarpeellisina ja että unioni valmistautuu käyttämään taisteluosastoa. Viimeistään tässä vaiheessa tulisi olla selvillä, kumpaa kahdesta valmiudessa olevasta EU:n taisteluosastosta valmistaudutaan käyttämään. Seuraava tärkeä vaihe on se, kun EU:n ministerineuvosto hyväksyy operaatiota koskevan kriisinhallintakonseptin ja yhteisen toiminnan. EU ei ole asettanut aikarajaa sille, kuinka nopeasti kriisinhallintakonsepti tulee hyväksyä sen jälkeen, kun poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea on todennut EU:n toimien tarpeellisuuden. Taisteluosastokonsepti asettaa tavoitteeksi, että unioni kykenee tekemään päätöksen operaation käynnistämisestä viiden päivän kuluessa siitä, kun EU:n neuvosto on hyväksynyt operaatiota koskevan kriisinhallintakonseptin. Joukkojen tulisi kyetä aloittamaan operaation toimeenpano operaatioalueella 10 päivän kuluttua tästä päätöksestä.

Kansallisen päätöksenteon osalta lähtökohtana on, että mahdollista operaatiota ja Suomen osallistumista käsitellään alustavasti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan samoin kuin EU-ministerivaliokunnan kokouksessa ja että eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa kuullaan asiasta jo ennen poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean päätöstä EU:n toimien tarpeellisuudesta. Asiaa tulee käsitellä uudelleen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan samoin kuin EU-ministerivaliokunnan kokouksessa ennen operaatiota koskevan kriisinhallintakonseptin hyväksymistä, jolloin kuullaan jälleen myös eduskuntaa. Sen jälkeen tasavallan presidentti tekisi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen suomalaissotilaiden osallistumisesta.

Valmiusvuoroa ennen ja sen aikana eduskunta pidetään tarkasti selvillä kaikista sellaisista kehityskuluista, jotka saattaisivat johtaa taisteluosaston käyttöön. Sotilaallisen kriisinhallintalain mukaan tehtäessä päätöstä operaatioon osallistumisesta kuullaan aina eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Eduskunta on pitänyt tätä yleissääntöä riittävänä ja perusteltuna, mutta myös täydentävän selonteon antaminen on mahdollista (UaVM 1/2006 vp).

Suomen kokemus EU:n nopean toiminnan joukkoihin osallistumisesta

Suomi on ollut aktiivisesti mukana EU:n taisteluosastokonseptin kehittämisessä ja joukkojen muodostamisessa alusta lähtien. Suomen ensimmäinen valmiusjakso Saksan johtamassa Saksa-Alankomaat-Suomi -taisteluosastossa päättyi 30.6.2007. Suomen henkilövahvuus osastossa oli 161 sotilasta. Valmiuden aikana ei käynnistetty operaatiota.

Tähän mennessä, vuosina 2004-2007 saadut kokemukset taisteluosastoihin valmistautumisesta ja osallistumisesta ovat myönteisiä. Luodut järjestelyt ovat olleet kokonaisuutena toimivat. Nopean toiminnan joukkojen kehittämistyö palvelee myös kansallisen puolustuksen tavoitteita. Taisteluosastojen henkilöstön koulutustaso on voitu nostaa korkeaksi. Henkilöstöä tullaan suunnitelmallisesti käyttämään muissa kriisinhallintaoperaatioissa seuraavien vuosien aikana. Taisteluosastoyhteistyö on kasvattanut puolustusvoimien kansainvälistä tietotaitoa. Joukkotuotannon haasteena ovat resurssit, joiden riittävyttä pyritään helpottamaan huolellisella ennakkovalmistelulla. Suurimmat haasteet tulevaisuuden sitoumuksille liittyvät johto- ja erikoishenkilöstön rekrytointiin. Materiaali- ja joukkotuotannon järjestelyt mahdollistavat velvoitteiden hoitamisen, kunhan pitäydytään määritellyissä yksikkötyypeissä. Erikois- ja olosuhdevarustuksen nopea hankinta vahvistettujen kehittämisohjelmien ja hankkeiden ulkopuolelta vaatii aina erityisjärjestelyitä.

Suomen tehtävät pohjoismaisessa taisteluosastossa

Taisteluosaston kehysvaltio Ruotsi vastaa suurimmasta osasta henkilöstöä. Suomesta osallistuu 221 sotilasta, jotka muodostavat mm. kranaatinheitinosaston, suojeluosaston sekä tiedustelu- ja valvontaosaston. Ruotsin ja Suomen lisäksi mukana ovat Viro (suojauskomppania), Irlanti (raivausosasto) ja Norja (mm. lääkintähuolto). Suomalaishenkilöstön rekrytointi on suoritettu ja joukko on aloittanut kansallisen koulutusvaiheen toukokuusta alkaen. Monikansallinen koulutusjakso alkoi syyskuussa 2007.

Operaation suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa taisteluosastoa koskevista poliittis-sotilaallisista asioista sovitaan osallistujamaiden puolustus- ja ulkoasiainministeriöiden välillä. Koulutus- ja valmiusjakson aikana Suomen osasto on Porin Prikaatin johdossa. Porin Prikaati vastaa myös joukkojen keskittämisestä operaatioon, operaation aikaisesta kansallisesta johtamisesta ja operaation jälkeisistä kotiuttamistoimenpiteistä.

EU:n neuvosto päättää virallisesti operaation johtosuhteista mahdollista operaatiota käynnistettäessä, mutta sotilasteknisen valmistelutyön mahdollistamiseksi taisteluosaston johtosuhteet on määritelty ennalta. Suunnittelussa lähdetään siitä, että operaatioesikuntana (Operation Headquarters, OHQ) olisi Northwoodissa toimiva Ison-Britannian operaatioesikunta. Ruotsiin on jo perustettu niin sanottu OHQ-solu, joka siirtyy ennen valmiusvuoron alkamista Northwoodiin ja muodostaa mahdollisen operaation ajankohtaistuessa aktivoitavan EU:n operaatioesikunnan ydinhenkilöstön. Operaatioalueelle lähetettävä monikansallinen joukkoesikunta (Force Headquarters, FHQ) muodostettaisiin ruotsalaisen, Enköpingsissä toimivan esikunnan pohjalta. Taisteluosaston joukot toimivat suoraan joukkoesikunnan alaisuudessa.

Taloudelliset vaikutukset

Pohjoismaisen taisteluosaston valmiusvuorosta, harjoittelusta sekä mahdollisesta operaatiosta aiheutuvat kulut on huomioitu mahdollisimman pitkälle vuoden 2008 talousarvioesityksessä. Korkea valmius 1.1.–30.6.2008 välisenä aikana koskee Suomen osalta 221 henkilöä.

Taisteluosaston koulutus- ja valmiusmenoihin on esitetty 5 038 000 euroa, josta puolustusministeriön momenteille yhteensä 2 200 000 euroa ja ulkoasiainministeriölle 2 838 000 euroa. Siltä varalta, että vuoden 2008 alkupuolella kahdesta valmiudessa olevasta EU:n taisteluosastosta pohjoismainen taisteluosasto päätetään lähettää operaatioon, ministeriöiden menot ovat yhteensä 10 075 000 euroa.

Arvioidut kustannukset pelkästä valmiudessa olemisesta ovat 5 038 000 euroa. Mahdollinen operaatio mukaan lukien talousarvioesityksessä on varauduttu 15 113 000 euron enimmäiskustannuksiin.