

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE

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

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaisen selonteon. Selonteko käsittelee Suomen osallistumista YK:n MINURCAT-operaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad).

YK:n turvallisuusneuvosto päätti 14.1.2009, että Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa toimivaa YK:n MINURCAT-operaatiota laajennetaan 15.3.2009 alkaen sotilaallisella komponentilla (pl 1861).

Laajennetun MINURCATin tavoitteena on parantaa turvallisuustilannetta ja edistää pakolaisten paluuta, humanitaarista toimintaa sekä jälleenrakennusta. Operaation päätehtäviä ovat tshadilaispoliisien kouluttaminen siviilien ja pakolaisleirien turvallisuustilanteen parantamiseksi, ihmisoikeustilanteen tarkkailu ja tshadilaisviranomaisien koulutus sekä alueellisen turvallisuuden tukeminen.

Suomi osallistuu tällä hetkellä EU:n kriisinhallintaoperaatioon EUFOR Tchad/RCA runsaalla 60:lla sotilalla. EU-operaatio päättyy 15.3.2009. Suomi suunnittelee EUFORissa palvelevan osaston siirtoa YK:n alaisuuteen ja sen vahvistamista siten, että operaatioon voidaan osoittaa noin 80 sotilaan vahvuinen jääkärikomppania. Kontingentti sijoitettaisiin irlantilaisen pataljoonan yhteyteen Tshadin eteläosiin Goz Beidan alueelle.

Laajennettu MINURCAT-operaatio

MINURCAT-operaatio toimii itäisessä Tshadissa sekä Keski-Afrikan tasavallan koillisosissa. Operaation tavoitevahvuus on 5 200 sotilasta, 25 yhteysupseeria ja 300 poliisia sekä tarvittava määrä siviiliasiantuntijoita. Mandaatin kesto on 12 kuukautta ja YK-käytännön mukaisesti sitä on mahdollista jatkaa vuosittain. Laajennettu MINURCAT perustuu YK:n peruskirjan VII lukuun.

EU-operaation tavoin YK:n alaisen sotilaskomponentin tehtävänä on toimintaympäristön turvallisuuden parantaminen, siviilien ja erityisesti pakolaisten suojelu, humanitaarisen avustustoiminnan helpottaminen sekä YK-henkilöstön ja kaluston suojelu. YK:n sotilaskomponentin on määrä ottaa vastuu EU-operaatiolta 15.3.2009. Vastuunsiirtoa valmistellaan läheisessä yhteistyössä ja YK on pyytänyt EUFOR-operaatioon osallistuvia maita jatkamaan osana YK-operaatiota. Ainakin Irlanti, Puola, Ranska ja Itävalta sekä EU:n ulkopuolisista maista Venäjä, Kroatia ja Albania valmistautunevat jatkamaan YK-operaatiossa. Osa maista suunnittelee jatkoa enintään vuoden määräajaksi. Ruotsi osallistunee vain esikuntahenkilöstöllä. Uusina maina osallistumista valmistelevat ainakin Togo, Ghana, Nepal ja Uruguay. Norja on ilmoittanut asettavansa kenttäairaalan Abéchéen vuoden määräajaksi.

Muut EU-joukot on tarkoitus vetää alueelta toukokuun loppuun mennessä. Vetäytymisvaiheessa EU-joukot keskittyvät oman toimintansa suojaamiseen ja liikkumisvapauden varmistamiseen. Häätötilanteessa EU-joukot voivat tukea MINURCAT-operaatiota käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa. EU-operaation infrastruktuuri luovutetaan Tshadin ja EU:n välisen sopimuksen mukaisesti Tshadin viranomaisille. YK neuvottelee parhaillaan Tshadin kanssa infrastruktuurin saamisesta YK:n käyttöön.

Taustaa

Darfurin tilanne

Darfurissa on vuodesta 2003 ollut käynnissä aseellinen konflikti, joka heijastuu Sudanin naapurimaihin. Tshadin epäillään tukevan Sudanin alueella toimivia kapinallisliikkeitä, ja Sudanin puolestaan Tshadin hallituksen vastaisia liikkeitä. Alueen pysyvä vakauttaminen edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja poliittisia ratkaisuja.

Joulukuussa 2008 Tshadin itäosissa arvioitiin olevan yli 300 000 pääosin Darfurista tullutta pakolaista ja 180 000 maan sisäistä pakolaista. Taistelut Darfurissa ovat lisääntyneet viime kuukausien aikana. Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) odotetaan antavan päätöksen Sudanin presidentti al-Bashirin pidätysmääräystä koskevasta hakemuksesta helmikuun aikana.

Darfurissa toimii YK:n ja Afrikan unionin UNAMID-operaatio, joka on alusta asti ollut vaikeuksissa. Haasteena ovat isäntävaltio Sudanin yhteistyölle asettamat rajoitteet. Operaation tavoitevahvuudesta (19 500) kentällä oli joulukuussa 2008 noin 60 prosenttia. Sudanin, YK:n ja AU:n neuvotteluissa on saavutettu pientä edistystä, kuten lentokenttien käyttöä koskeva yhteistyöasiakirja tammikuussa 2009. UNAMID-operaatioon osallistuu tällä hetkellä 7 suomalaispoliisia.

Suomi on vuosina 2004-2008 myöntänyt Sudanin, Tshadin ja Keski-Afrikan tasavallan alueelle noin 36 miljoonaa euroa humanitaarista apua. Vuonna 2009 avun arvellaan pysyvän vuoden 2008 tasolla eli noin 9 miljoonassa eurossa.

EU:n sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa

Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa toimii YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttama (pl 1778/15.9.2007) monialainen kansainvälinen läsnäolo, joka koostuu YK:n MINURCAT-operaatiosta ja EU:n sotilaallisesta kriisinhallintaoperaatiosta (EUFOR Tchad/RCA).

EUFOR käynnistettiin tammikuussa 2008. Operaatioon on osallistunut 23 EU-maata ja 3 EU:n ulkopuolista maata (Albania, Kroatia ja Venäjä). Merkittävimmät joukkoja luovuttavat maat ovat Ranska (n. 1700), Irlanti (n. 450), Puola (n. 400) ja Itävalta (n. 170). Ruotsi (n. 200) vetäytyi EU-operaatiosta pääosin lokakuussa 2008.

Suomi osallistuu operaatioon runsaalla 60 sotilaalla, joista pääosa toimii tällä hetkellä Abéchéen alueella. Joukkojen tehtävänä on partiointi, esikunnan ja kuljetusten suojaus sekä nopean reservin tarjoaminen. Osallistumis päätös tehtiin valtioneuvoston selonteon VNS 2/2007 vp pohjalta.

EUFOR on yhdessä komission tukitoimien ja MINURCAT-operaation kanssa vahvistanut alueen turvallisuutta ja kohentanut humanitaarista tilannetta. Myös infrastruktuuri, ilmakuljetusmahdollisuudet ja avun vastaanotto kyky ovat kehittyneet. Alueelle on perustettu mm. seitsemän tukikohtaa ja huoltokeskus.

YK:n turvallisuusneuvoston mandaatin mukaisesti EU-operaatio päättyi 15.3.2009. Tilanne alueella on hauras ja saavutetun myönteisen kehityksen turvaamiseksi on olennaista, että kansainvälinen läsnäolo jatkuu myös EU-operaation päättyttyä. EU jatkaa tukeaan alueen vakauttamiselle poliittisella tasolla sekä mittavan kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun kautta.

MINURCAT-operaation haasteet

Darfurin epävakaus sekä kapinallisten, aseiden ja pakolaisten liikkuminen rajan yli ovat keskeisimpiä riskitekijöitä alueella. Lisäksi taistelut sekä Sudanin että Tshadin hallituksen ja eri kapinallisjoukkojen välillä jatkuvat.

Lukuisat aseelliset ryhmittymät muodostavat uhan sekä alueen siviiliväestölle että kansainvälisille toimijoille. Laittomuudet ovat ongelma etenkin humanitaaristen toimijoiden kannalta. Sotilaallisiin kriisinhallintajoukkoihin kohdistuvan suunnitelmallisen ja suoran hyökkäyksen uhka arvioidaan pieneksi.

Operaatioalueen laajuus, pitkät etäisyydet, puutteellinen infrastruktuuri ja äärimmäiset sääolosuhteet asettavat erityisiä haasteita kaikelle toiminnalle. Veden saannin varmistaminen vie merkittävästi resursseja. Lisäksi alueella on runsaasti terveysriskejä kuten bakteerien, virusten ja loisten aiheuttamia sairauksia.

Tshadin hallitus on toistaiseksi toiminut yhteistyössä YK:n kanssa operaation vastuunsiirron valmisteluissa. Yhteistyön jatkoon liittyy kuitenkin jännitteitä.

Suomen osallistuminen MINURCAT-operaatioon

Suomen kriisinhallintaosallistumista Tshadissa käsiteltiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa 25.2.2009. Tehdyn linjauksen mukaisesti Suomi valmistautuu jatkamaan suunnitellussa YK-operaatioissa.

Suomalaiskomppania on suunniteltu ryhmitettäväksi irlantilaisen pataljoonan (MNB-S, Multinational Battalion-South) yhteyteen Tshadin eteläosiin Goz Beidan alueelle. Nykyinen EUFOR-operaatioissa toimiva suomalaiskontingentti soveltuisi irlantilaisen pataljoonan kokoonpanoon ja se voisi siirtyä alueelle 15.3.2009. Ajankohtaan voi vaikuttaa se, pyydetäänkö suomalaisia väliaikaisesti tukemaan YK-joukkojen perehdyttämistä Abéchéssa. Lisäksi Suomi asettaisi operaatioon pienen kansallisen tukija tiedusteluosan pääkaupunki N'Djamenaan sekä esikuntahenkilöstöä eri esikuntatasoille. Kontingentin kokonaisvahvuus olisi noin 80 sotilasta.

Suomalaiskomppanian tehtävänä irlantilaisen pataljoonan osana olisi partiointi, siviilien suojeleminen, rikollisuuden ehkäiseminen, yhteydenpito avustusjärjestöjen kanssa ja turvallisen toimintaympäristön luominen. Pataljoonan alueella on 2 pakolaisleiriä ja 18 maan sisäisten pakolaisten leiriä, joissa on noin 160 000 pakolaista.

Suomalaisten sijoitusalue on maantieteellisesti eristyksissä ja palvelusolosuhteiltaan raskas jo pelkästään korkeiden lämpötilojen takia. Logistiset järjestelyt ovat erittäin haastavat. Sadekauden aikana (kesä-syyskuu) operaatiot ja pidemmät siirtymiset sekä joukkojen rotatointi voidaan toteuttaa vain ilmateitse. Kaikkea toimintaa säätelevät rajalliset vesivarat. Henkilöstön palvelussuhteen ehtoja tarkistetaan, koska palvelusvapaaajattelun toteuttaminen muuttuu operatiivisten velvoitteiden ja tukikohdan syrjäisen sijainnin myötä mahdottomaksi.

Suomi on jo lähettänyt yhden upseerin YK-operaation suunnitteluryhmään. Lisäksi Suomella on kaksi upseeria EUFOR-operaation operaatioesikunnassa Ranskan Mont Valérienissa. Esikuntaupseerit kotiutetaan toukokuussa 2009.

On varauduttava siihen, että Suomen osallistuminen MINURCAT-operaatioon saattaa merkitä useamman vuoden sitoutumista. Suomen osallistumisen perusteita tulee kuitenkin arvioida vuosittain ja huomioiden myös pataljoonan johtovaltiona toimivan Irlannin suunnitelmat.

Goz Beidaan siirtyminen kasvattaa kansallisia kustannuksia hieman verrattuna EUFOR-operaatioon. Lisäkustannukset johtuvat joukon vahventamisesta, rotatoimisen aiheuttamista kustannuksista sekä palvelussuhteen ehtojen tarkistamisesta. YK:n kalusto- ja henkilöstömenoista maksamat korvaukset kompensoivat kustannustason nousua. YK:n maksamat korvaukset eivät kuitenkaan kohdennu kriisinhallintamomentille.

Osallistumiskustannusten arvioidaan olevan 12 kuukauden (15.3.2009 - 15.3.2010) aikana noin 16,7 miljoonaa euroa, josta 8,1 miljoonaa euroa ulkoasiainministeriön pääluokasta (momentti 24.10.20) ja 8,6 miljoonaa euroa puolustusministeriön pääluokasta (27.30.20). Kustannukset katetaan nykyisen määrärahan puitteissa sotilaallisen kriisinhallinnan käyttösuunnitelman kohdasta 09 ("Varalla käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin ja niiden jatkamiseen, mahdollisiin uusiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä muihin kriisinhallintameneihin"). Kustannukset tulevat tarkentumaan suunnitteluperusteiden täsmentyessä.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen ratkaisuehdotusta valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa tai eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa (lain 3 § 1 mom). Valtioneuvosto arvioi tapauskohtaisen harkinnan perusteella, että operaatioon vaativuuteen ja toimintaympäristöön liittyvät näkökohdat puoltavat selonteon antamista eduskunnalle.