

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2014 vp

### Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Keski-Afrikan tasavallassa

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 11 päivänä maaliskuuta 2014 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Keski-Afrikan tasavallassa (VNS 2/2014 vp).

##### *Lausunnot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti valtioneuvoston selonteosta VNS 2/2014 vp lausunnon on antanut puolustusvaliokunta (PuVL 3/2014 vp). Lausunto on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja, ulkoasiainministeriö

- puolustusministeri Carl Haglund, puolustusministeriö
- osastopäällikkö Kirsti Kauppi ja osastopäällikkö Terhi Hakala, ulkoasiainministeriö
- kommodori, ministerin sotilasneuvonantaja Rami Peltonen ja erityisasiantuntija Mikko Tyrväinen, puolustusministeriö
- Deputy Special Representative Kaarina Immonen, UNDP.

Lisäksi kirjalliset lausunnot ovat antaneet

- Suomen Punainen Risti—SPR
- Kirkon Ulkomaanapu.

##### *Viitetieto*

Ulkoasiainministeriö on ulkoasiainvaliokunnan pyynnöstä toimittanut EU:n kehitysyhteistyötä Keski-Afrikan tasavallassa koskevan lisäselvityksen.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### **Päätöksenteko ja asian käsittely eduskunnassa**

Kriisinhallintalain (211/2006) mukaan tasavallan presidentti päättää Suomen osallistumisesta ja osallistumisen lopettamisesta kriisinhallintaoperaatioihin valtioneuvoston ratkaisuehdo-

tuksesta. Ennen esityksen tekemistä valtioneuvosto kuulee eduskuntaa joko selvitys- tai selontekomenettelyn kautta riippuen operaation maadatatista, laajuudesta ja vaativuudesta.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli Suomen osallistumista EU:n Keski-Afrikan tasavallan kriisinhallintaoperaatioon valmistelevasti 5.2. ja 26.2. ja linjasi, että puo-

lustusministeriö voi käsittelyn perusteella ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin. Varsinainen esitys Suomen osallistumisesta tehtiin valtioneuvostossa 6.3.2014. Eduskunnan lähetekeskustelu osallistumisesta käytiin 11.3. Todettakoon, että Suomen mahdollisesta osallistumisesta Keski-Afrikan tasavallan operaatioon ei mainittu kriisinhallintakatsauksessa 8.11.2013 (UTP 40/2005 vp, jk. 15), koska EU:n mahdollinen osallistuminen nousi esiin vasta joulukuun Eurooppa-neuvoston päätelmissä. Saadun selvityksen mukaan osallistumista koskeva esitys on laadittu selonteon muodossa operaation vaativuus huomioon ottaen.

### **Suomen kriisinhallintapolitiikasta**

Ulkoasiainvaliokunta on korostanut johdonmukaisesti, että Suomen turvallisuuspoliittisen linjan mukaista on vastuun kantaminen kansainvälisestä turvallisuudesta ja vakaudesta. Uhkien torjumisessa vaaditaan yhä vahvempaa solidaarisuutta ja sitoutumista monenväliseen kansainväliseen yhteistyöhön. Valiokunta pitää ennaltaehkäisyä, rauhanvälitystä ja kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ensisijaisena kestävien ratkaisujen aikaansaamiseksi. Valiokunta katsoo, että ministeriöiden toiminnassa tulisi painottaa nykyistä paremmin hallitusohjelmaan kirjattua sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun yhteensovittamista Suomen panostuksen yhteisvaikutusten tehostamiseksi.

Kriisinhallintatehtäviin osallistuminen vahvistaa osaltaan Suomen turvallisuutta ja kansainvälistä asemaa. Kriisinhallinnalla pyritään turvallisuuden vahvistamisen lisäksi myös kansallisten suorituskykyjen kehittämiseen. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää tärkeänä, että kriisinhallintaoperaatioissa pyritään lisäämään niin naisten osallistumista operaatioihin kuin myös naisten aseman vahvistamista operaatioiden tavoitteiden määrittelyssä YK:n päätöslauselman 1325 mukaisesti.

Valiokunta toteaa, että viimeisten kymmenen vuoden aikana Suomen osallistuminen kriisin-

hallintaan on laskenut merkittävästi. Sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa palvelee tällä hetkellä noin 400 suomalaissotilasta. Suomen suurimmat joukkomäärät ovat Unifil-operaatiossa Etelä-Libanonissa ja ISAF-operaatiossa Afganistanissa. Kriisinhallintakatsauksen mukaan suunnitellut määräraha-kehitykset pienenevät edelleen kehyskaudella 2015–2017.

Valiokunta viittaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan resurssien riittävyyttä koskeviin kannanotoihinsa ja huomauttaa, että myös kriisinhallinnan voimavarojen käyttöä joudutaan nykyisessä taloudellisessa tilanteessa harkitsemaan erityisen tarkoin. Valiokunta korostaa sen vuoksi suunnitelmallisuuden ja pitkän aikavälin vaikuttavuuden vahvistamista kriisinhallinnassa. Valiokunnan keskusteluissa on peräänkuulutettu hallitukselta arviota siitä, olisiko määrällisesti nykyistä suurempien joukkojen lähettäminen harvempiin operaatioihin vaikuttavuudeltaan tehokkaampaa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) laati vuoden 2013 lopulla sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellisuutta koskevan raportin ([www.ejulkaisu.fi/vtv/sotilaallinen\\_kriisinhallinta](http://www.ejulkaisu.fi/vtv/sotilaallinen_kriisinhallinta)). Monet raportin suosituksista olivat yhdenmukaisia niin ulkoasiainvaliokunnan kuin puolustusvaliokunnankin aiempien kannanottojen kanssa. Käsittelyssä on ensimmäinen selonteko VTV:n suositusten jälkeen. Valiokunta pitää hyvänä, että selonteon laadinnassa on nyt pyritty ottamaan huomioon valiokunnan suosittelemia vakio-sisältöistä esitystapaa. Valiokunnan kannanmuodostuksen näkökulmasta selonteossa on kuitenkin edelleen puutteita, joihin valiokunta kiinnittää jäljempänä yksityiskohtaisemmin huomiota.

### **EU:n osallistuminen Afrikan kriisinhallintaan**

Ulkoasiainvaliokunta on useaan otteeseen todennut (mm. UaVM 13/2012 vp), että uhkakuvien monimuotoisuus ja valtioiden keskinäisriippuvuus merkitsevät, että Afrikan kehitys heijastuu yhä välittömämmin Euroopan turvallisuuteen ja kehitykseen. Valiokunta katsoo, että

alueen turvallisuuden vahvistaminen edellyttää mm. demokratian, naisten aseman ja kestävä kehityksen vahvistamista ml. miljoonien uusien työpaikkojen luominen ja väestönkasvun hallinta. Valiokunta peräänkuuluttaa siviilikriisin hallinnan, erityisesti oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja poliittisen dialogin vahvistamista ottaen huomioon kriisien taustalla vaikuttavat tekijät.

Valiokunta on huolissaan Keski-Afrikan tasavallan väestön, erityisesti naisten ja lasten tilanteesta ja ihmisoikeusloukkauksista. Konflikti vaikeuttaa huomattavasti maan poliittista, sosiaalista ja taloudellista kehitystä. Valiokunta korostaa, että konflikti vaikeuttaa myös meneillään olevien EU:n ja sen jäsenmaiden kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttamista. Valiokunta korostaa, että kriisinhallintaoperaatio on välttämätön humanitaarisen avun perille saamiseksi ja pitemmän aikavälin kehitysyhteistyön edellytysten luomiseksi.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Keski-Afrikan tasavallan konfliktin vaikutukset heijastuvat laajemmin alueen maihin. Konfliktin jatkuminen voi merkitä hauraiden naapurimaiden epävakauden lisääntymistä. Selonteon mukaan tämä johtaisi laittoman siirtolaisuuden kasvuun ja antaisi ääriliikkeille uusia mahdollisuuksia, mikä heijastuisi Euroopan turvallisuuteen.

Valiokunta toteaa, että Afrikan kehityksen huomioiminen on jatkossakin tärkeää Euroopan turvallisuudelle. Syyrian, Somalian, Malin ja Keski-Afrikan kaltaiset kriisit ovat mahdollisia jatkossakin, ja ne edellyttävät toimia myös EU:lta.

*Ulkoasiainvaliokunta pitää EU:n kriisinhallintaoperaatiota Keski-Afrikan tasavallassa tärkeänä sekä turvallisuuspoliittisista että humanitäärisistä syistä.*

*Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä täysistuntokeskustelun laajaa tukea kriisinhallintatoiminnalle ja Suomen osallistumiselle EU:n operaatioon ja katsoo, että osallistuminen operaatioon on perusteltua.*

### **Keski-Afrikan tasavallan tilanne**

Keski-Afrikan tasavalta on yksi maailman köyhimmistä maista. Maassa on ollut lukuisia aseellisia vallankaappauksia itsenäisyydestä lähtien. Epävakauden taustalla on vaikuttanut erityisesti maan heikko ja epädemokraattinen hallinto. Maaliskuussa 2013 tapahtuneen aseellisen vallanvaihdoksen jälkeen tilanne on kärjistynyt nopeasti. Nykyinen kriisi on laajuudessaan poikkeuksellinen ja erityisen huolestuttava, koska siihen sisältyy etnisten ja uskontoryhmien välistä kärjistäviä ristiriitoja. Konfliktissa ei ole selviä jakolinjoja eri osapuolten välillä. Konfliktin taustalla vaikuttavat myös historia ja taloudelliset intressit. Maan turvallisuusviranomaiset ovat toimintakyvyttömiä, ja väkivaltaisuuksien määrä on lisääntynyt. Maassa on meneillään koston kierre, joka kohdistuu sekä kristittyihin että muslimeihin. Eräiden arvioiden mukaan konfliktin pitkeytyessä kansanmurhan mahdollisuus kasvaa.

Arvioiden mukaan maan 4,6 miljoonaisesta väestöstä lähes puolet tarvitsee kiireellistä humanitaarista apua. Kaikkiaan yli 800 000 ihmistä on joutunut jättämään kotiseutunsa. Puolet maan sisällä siirtymään joutuneista on asettunut pääkaupunki Banguin alueelle, ja arviolta noin 100 000 ihmistä on sijoittunut Banguin lentokentän ympäristöön—suurin osa lapsia. Pakolaisiksi naapurimaihin on lähtenyt lähes 300 000 ihmistä. YK:n pakolaisvaltuutettu pitää tilannetta erittäin vakavana.

### **Kansainvälisen yhteisön toiminta Keski-Afrikan tasavallassa**

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että alueellisen integraation vahvistaminen on keskeistä Afrikan oman toimintakyvyn kehittämiseksi kriisien ennaltaehkäisyssä ja hallinnassa. Kansainvälisen yhteisön ja YK:n toimintakyky on rajoitettu, ellei kriisinhallintaan ole tarvittaessa osoitettua toimintakykyistä alueellista järjestöä. Valiokunta on johdonmukaisesti korostanut Afrikan Unionin (AU) toimintakyvyn vahvistamista mm. järjestön turvallisuusarkkitehtuurin (African Peace and Security Architecture, ASPA) avulla. Afrikan valtiot eivät ole kyenneet vahvistamaan

turvallisuussektorin toimintakykyä odotetulla tavalla. Myös tästä näkökulmasta EU:n kriisinhallintaoperaatio on perusteltu.

Keski-Afrikan tasavallassa toimii useita kansainvälisiä operaatioita. Valiokunta korostaa eri operaatioiden saumattoman yhteistyön merkitystä toiminnan tehokkuuden lisäämiseksi. Afrikan unionin MISCAs-operaation tehtävänä on suojella siviilejä, palauttaa yleinen järjestys ja vakauttaa turvallisuustilanne, tukea maan turvallisuussektorin vahvistamista ja auttaa humanitäärisen avun perillepääsyä sekä osallistua aseistariisumiseen. Operaatio ei ole vielä täysin toimintakykyinen. Instituutioiden vahvistamiseen ja rauhan välitykseen keskittyvä YK:n rauhanrakennustoimisto (BINUCA) on toiminut Keski-Afrikan tasavallassa vuodesta 2010. YK:ssa valmistellaan MISCAs-operaation muuttamista YK:n rauhanturvaoperaatioksi, jossa BINUCA muodostaisi operaation siviilikomponentin. Alustava arvio mahdollisen YK-operaation laajuudeksi on 12 000 henkilöä.

YK:n turvallisuusneuvoston valtuutuksen nojalla toimivan Ranskan Sangaris-operaation tavoitteena on maan turvallisuustilanteen vakauttaminen, humanitaarisen tilanteen kohentaminen ja MISCAs-operaation tukeminen. Sen toiminta keskittyy pääkaupunki Banguin alueelle ja eräisiin keskeisiin kaupunkeihin ja liikenneväyliin maan länsiosassa.

Valiokunta on korostanut EU:n toiminnan tärkeyttä Afrikan sarven, Sahelin alueen ja Saharan eteläpuolisen Afrikan turvallisuuden edistämiseksi. EU:n yhteistyö Keski-Afrikan tasavallan kanssa on pitkäaikaista, ja EU on maan tärkein kehitysyhteistyökumppani ja suurin humanitaarisen avun antaja. Konfliktin vuoksi EU:n toiminta keskittyy humanitaarisen avun antamiseen, kehitysyhteistyön edellytysten varmistamiseen sekä turvallisuuden vahvistamiseen. EU ja sen jäsenmaat tukivat maan kehitystä lähes 220 miljoonalla eurolla vuonna 2013, josta humanitaarisen avun osuus oli yli 81 miljoonaa euroa ja kehitysavun noin 76 miljoonaa euroa. Lisäksi komissio aloitti 10 miljoonan euron suuruisen vakautusohjelman tilanteen kärjistyessä ja MISCAs-operaatiota tuetaan 50 miljoonalla

eurolla Afrikan rauhanrahaston kautta. Suomi on antanut Keski-Afrikan tasavaltaan humanitaarista apua tähän mennessä (2013 ja 2014) noin 2,8 miljoonaa euroa.

### **Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisen lähestymistavan toimeenpano**

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että suunniteltaessa kriisinhallintaoperaatioita ne tulisi integroida EU:n ja Suomen muuhun toimintaan operaatioalueella. Myös VTV:n raportin suosituksissa kiinnitettiin huomiota siihen, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuutta ei ole suunniteltu tai arvioitu säännönmukaisesti operaatioissa. Puolustusvaliokunta muistuttaa lausunnossaan (PuVL 3/2014 vp), että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota erityisesti selkeään tavoitteenasetteluun ja toiminnan päätyttyä tuloksellisuuden arviointiin niin poliittis-strategisella kuin operatiivisellakin tasolla.

Selonteossa todetaan, että Suomi tukee EU:n yleisiä periaatteita kehittää kokonaisvaltaista lähestymistapaa EU:n ulkopuolisiin kriiseihin ja konflikteihin. Niiden mukaan EU pyrkii vaikuttamaan konfliktien estämiseen ja ratkaisuun useilla käytössään olevilla keinoilla johdonmukaisesti ja toisiaan täydentäen. EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan soveltamisessa huomioidaan myös turvallisuuden ja kehityksen yhteys. Valiokunta katsoo, että Suomen tulisi olla aktiivinen, jotta kokonaisvaltaista lähestymistapaa voitaisiin vahvistaa myös käytännössä operaatioiden suunnittelussa.

Selonteosta ei käy ilmi, kuinka laajasti operaatiota valmisteltaessa EU:ssa on arvioitu maan aikaisempaan kehitykseen ja vakauteen vaikuttaneita tekijöitä. Arviota vaatisi muun muassa se, miksi vuodesta 2008 (Librevillen rauhansopimus) alkanut maan vakaampi kehitys keskeytyi ja miksi kehityssponsistelu, ml. aseidenriisunta ja demobilisaatio, eivät johtaneet kestävään tulokseen. Käsitellessään Malin kriisinhallintaoperaatiota (UaVL 2/2013 vp) ulkoasiainvaliokunta peräänkuulutti arviota Malin kriisiin johtaneista syistä. Kun Keski-Afrikan tasaval-

lassa ollaan aloittamassa uusi EU-kriisinhallinta-operaatio, olisi perusteltua arvioida syvällisemmin epävakautteen johtaneita syitä ja sitä, miten myös kehitysyhteistyöllä voitaisiin paremmin vaikuttaa kestävänsä ratkaisun aikaansaamiseen. UNDP:n arvioiden mukaan yksi keskeinen edellytys kestävämmän ratkaisun löytämisessä on laajan poliittisen vuoropuhelun aikaansaaminen.

Selonteossa ei ole arvioitu, miten EUFOR RCA -operaation suunnittelussa on otettu huomioon EU:n muu toiminta Keski-Afrikan tasavallassa. Arviossa olisi ollut tärkeää käsitellä, miten esimerkiksi yli 200 miljoonan kehitysyhteistyöhankkeita on pyritty integroimaan operaation suunnitteluun ja seurantaan. Valiokunta pyysi ulkoasiainministeriöltä lisäselvitystä EU:n kehitysyhteistyöstä Keski-Afrikan tasavallassa. Lisäselvityksestä ei käy selville, onko operaatiota valmisteltu kokonaisvaltaisesti EU:n muut meneillään olevat toiminnot huomioon ottaen. Valiokunta pitää tärkeänä, että tuloksellisuuden varmistamiseksi EU arvioisi syvällisesti maan kehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Valiokunnan saaman selvityksen valossa erityisesti naisten mukaan saaminen rauhanprosesseihin ja naisten aseman vahvistaminen on tärkeää. Myös hallintorakenteiden ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen on välttämätöntä ml. oikeuslaitoksen ja turvallisuussektorin uudistaminen.

Suomella ei ole varsinaisia kehitysyhteistyöhankkeita maassa, mutta Suomen Punainen Risti ja Kirkon Ulkomaanapu toteuttavat maassa humanitaarista apua. Suomen osalta kokonaisvaltainen arvio Keski-Afrikan tasavallan osalta rajoittuu operaation siviili- ja sotilaskomponenttien yhteisvaikutuksen tarkasteluun.

### **EU:n sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR RCA)**

Keski-Afrikan väkivaltaisuuksien pahentuessa joulukuussa 2013 EU teki nopeutetulla aikataululla periaatepäätöksen sotilaallisen kriisinhallintaoperaation perustamiseksi (EUFOR RCA) tammikuussa 2014 (UTP 32/2013 vp). Ulkoasiainneuvosto päätti EUFOR RCA -operaation

perustamisesta 10.2.2014. EUFOR RCA-operaatio keskittyy pääkaupunki Banguin lähistölle ja tukee AU:n MISCA-operaatiota ja Ranskan Sangaris-operaatioita vapauttamalla näiden operaatioiden voimavaroja toimimaan muualla, erityisesti Bossangoan alueella.

Operaation tehtävänä on osallistuminen uhatuna olevan väestön suojeluun; olosuhteiden vaikiinnuttamiseen väestön rauhoittamiseksi, taloudellisen toiminnan elpymisen tukemiseksi ja maan sisällä siirtymään joutuneiden ihmisten vapaaehtoisen paluun mahdollistamiseksi; siviilien ja humanitaaristen toimijoiden turvalliseman liikkumisen tukemiseen sekä MISCA-operaation täyden operatiivisen toimintakyvyn saavuttamiseen. Valiokunta toteaa, että operaation tehtävä on vaativa turvallisuustilanne ja eri ryhmien hajanaisuus huomioon ottaen. On selvää, että kansakunnan eheyttäminen ja tilanteen normalisoiminen on vaikea ja pitkä prosessi, joka edellyttää pitkäaikaista sitoutumista myös kansainväliseltä yhteisöltä.

Kehysvaltiona Ranska tarjoaa operaation esikunnan ja osallistuu operaatioon merkittäväällä joukkokokoonpanolla. Operaatioesikunta on Kreikan Larissassa, ja operaatio on suunniteltu pataljoonakokoonpanoon tarvittavine tukielementteineen. Tämänhetkisten tietojen mukaan operaatioon osallistuvat Viro, Latvia, Puola, Espanja, Romania, Luxemburg, Unkari ja Bulgaria. Saksa tarjoaa ilmakuljetuskykyä ja Georgia on ilmoittanut lähettävänsä operaatioon kompanian. Selonteossa mainittu Suomen ja Ruotsin välinen yhteistyö ei näytä tällä hetkellä todennäköiseltä, koska Ruotsi ei ole ilmoittanut joukkoja operaatioon.

Päätös operaation käynnistämisestä on viivästynyt, koska jäsenmaat eivät ole tarjonneet riittävästi joukkoja. Operaation aloittaminen huhtikuussa on siten epävarmaa, ja Ranskan taholta on julkisuudessa (14.3.2014) todettu, että koko operaatio saattaa vaarantua. Valiokunta toteaa, että mitä pitempään kriisi jatkuu, sitä vaikeampaa on palauttaa luottamusta eri ryhmien välille maan eheyttämiseksi ja rauhanomaisen kehityksen varmistamiseksi.

Ulkoasiainvaliokunta pitää erittäin huolestuttavana, että EU:n jäsenvaltioilla ei ole halua eikä valmiutta tarjota joukkoja operaatioon ulkoasiainneuvoston yksimielisestä päätöksestä huolimatta. Valiokunta huomauttaa, että aikoinaan myös Tsadin EU-operaatioissa hidas joukkojen kokoaminen viivästytti operaation aloittamista. Keski-Afrikan tasavallan operaatio osoittaa, että EU:lla ei edelleenkään ole riittävää poliittista halua ja kykyä huolehtia tehokkaasti kriisinhallintatehtävistä unionin oman turvallisuuden vahvistamiseksi. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että joulukuun 2013 Eurooppa-neuvostossa päätettiin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamisesta.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Keski-Afrikan tasavallan tapainen konflikti ja EU:n operaation tavoitteenasettelu on luonteeltaan sellainen, jota varten taisteluosastot aikoinaan perustettiin. Valiokunta pitää jonkinlaisena edistyneenä, että operaation valmistelussa nostettiin ensimmäistä kertaa esille edes mahdollisuus käyttää EU:n taisteluosastoa. Keskusteluissa päädyttiin kuitenkin siihen, että joukot kootaan normaalilla joukkojenkokoamisprosessilla.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa kannanottoihinsa taisteluosastojen käytettävyyden lisäämiseksi (viimeksi UaVL 3/2013 vp) ja korostaa, että tämä oli yksi Suomen prioriteeteista Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Nykyinen taisteluosastokonsepti ei ole valiokunnan mielestä tehokas eikä riittävän nopea työväline EU:n kriisinhallinnan vahvistamiseksi. Valiokunta pitää selvänä, että ellei käytettävyyttä voida huomattavasti lisätä, taisteluosastoja ei voida vastaisuudessaakaan käyttää kriisinhallintaoperaatioihin. Käytettävyyden lisääminen on välttämätöntä myös kriisinhallintaan varattujen resurssien käytön tehostamiseksi.

*Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että osana joulukuun Eurooppa-neuvoston päätelmien toimeenpanoa Suomi on aloitteellinen taisteluosastojen käytettävyyden lisäämiseksi mukaan lukien koko konseptin toimeenpanon uudelleen arviointi. Valiokunta edellyttää, että hallitus tiedottaa ulkoasiainvaliokunnalle niistä konk-*

*reettisista toimenpiteistä, joihin se on asian johdosta ryhtynyt.*

### **Operaation luonne ja voimankäyttövaltuudet**

YK:n turvallisuusneuvosto antoi 28.1.2014 päätöslauselmassaan (2134/2014) YK:n peruskirjan VII luvun mukaisen mandaatin EU-operaatiolle. Mandaatin kestoksi rajataan enintään 6 kuukautta siitä, kun operaatio on täydessä toimintavalmiudessa. EUFOR RCA koordinoi toimintansa YK:n, AU:n, Ranskan ja muiden toimijoiden kanssa.

Operaation tavoitteena on luoda edellytykset sille, että kriisinhallinnan vastuu voidaan siirtää AU:n MISCA-operaatiolle. EUFOR RCA-operaatio tulee keskittymään Banguin lentokentän, Banguin alueen sekä maan länsiosassa olevan (Garoua—Boulay—Bouar—Bangui) tärkeän huoltoreitin turvaamiseen. Operaation vahvuudeksi suunnitellaan noin 1 000 sotilasta.

Operaation toteuttamiseen liittyen valmisteilla on Euroopan unionin ja Keski-Afrikan tasavallan välinen sopimus, jonka perusteella EUFOR RCA-operaation kiinni ottamat henkilöt luovutetaan Keski-Afrikan tasavallalle. Sopimus vastaisi sisällöltään pitkälti aiempia EU:n tekemiä siirtosopimuksia kolmansien maiden kanssa ja on selonteon mukaan Suomelle ongelmaton.

Sotilaallista kriisinhallintalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 5/2006 vp) todetaan, että operaatioiden jaottelu sotilaallisesti erityisen vaativiin tehtäviin ja ei-vaativiin tehtäviin on tarkoituksenmukaista ratkaista viime kädessä tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Tällöin harkinnassa on mahdollista ottaa huomioon poliittisten tekijöiden sekä kansallisten valmiuksien ohella sellaiset keskeiset operaation luonteeseen vaikuttavat tekijät, kuten operaation tavoitteet, tehtävät ja toteuttamistapa sekä olosuhteet kriisialueella mukaan luettuna tehtävää koskeva riskiarvio.

Selonteosta ei ilmene, onko kyseessä vaativa operaatio. Valiokunta on useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota siihen, että kriisinhallinnan vaativuus ja sen perusteet tulee säännönmukai-

sesti sisällyttää selontekoihin tai selvityksiin. Asiantuntijakuulemisten perusteella operaatio vastaa vaativuudeltaan mm. Tsadin operaatiota (UaVM 11/2007 vp), joka oli vaativa. Tämä merkitsee, että voimankäyttövaltuudet, joiden määrittely on edelleen kesken, valtuuttavat voimankäytön muun muassa itsepuolustukseen, oman toiminnan suojaamiseen ja tehtävien toteuttamiseen. Joukkojen omasuoja on saadun selvityksen mukaan riittävä. Joukoille on suunniteltu panssaroidut ajoneuvot, ja henkilökohtainen varustus on samalla tasolla kuin Afganistanissa.

### **Operaation turvallisuustilanne ja riskiarvio**

Keski-Afrikan tasavallan turvallisuusviranomaiset eivät saadun selvityksen mukaan kykene suojelemaan omia kansalaisiaan. Asevoimat ovat jakautuneet, ja arviot maan armeijan jäljellä olevien joukkojen vahvuudesta liikkuvat välillä 3 000—5 000 sotilasta. Nämä ovat ryhmittyneet Banguin alueelle ja ovat pääosin aseistamattomia. Banguin ulkopuolella toimii aseistautuneita ryhmittymiä. Osa ryhmistä on naapurimaista, ennen kaikkea Sudanista ja Tsadista.

Selonteon mukaan uhkataso Keski-Afrikan tasavallassa on korkea kaikkialla muualla paitsi maan itäosassa, jossa se on keskitasoa. Tilanne voi selonteon mukaan kuitenkin muuttua nopeasti. Uhkatasoon vaikuttavat maan sosioekonominen tilanne ja epävakaa turvallisuustympäristö. Tällä hetkellä uhka-arvio kriisinhallintajoukkoja kohtaan on kohtalainen. Maaseudulla riskitaso saattaa kuitenkin nousta korkeaksi.

Selonteon mukaan suurena riskinä kriisinhallintahenkilöstölle ovat trooppiset tartuntataudit. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja terrorismiin liittyvien riskien arvioidaan olevan tällä hetkellä vähäisemmät.

Valiokunta katsoo, että selonteon riskiarvio on varsin suppea eikä siinä ei arvioida lähemmin esimerkiksi alueen valtioiden epävakautteen liittyviä riskejä tai tekijöitä, jotka voivat muuttaa tai nostaa riskitasoa. Valiokunta toteaa, että mm. operaation logistisiin järjestelyihin liittyviä riskejä ei ole arvioitu selonteossa, vaikka ai-

kaisempien kokemusten valossa niitä olisi ollut perusteltua käsitellä selonteossa erityisesti, kun operaation toiminta-alue ulottuu myös maan länsi-osan huoltoreittiin.

Ulkoasiainvaliokunta huomauttaa, että operaation olosuhteiden vaativuus huomioon ottaen rekrytoitavien koulutukseen on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota. Operaation komentokieli ja maan toinen virallinen kieli on ranska, joten yllättävien riskitilanteiden hallintaa varten myös kielitaitoon ja sen opetukseen tulisi kiinnittää huomiota.

### **Suomen osallistuminen**

Suomen on tarkoitus osallistua EUFOR RCA—operaatioon enintään 30 sotilaalla; tämänhetkisen suunnitelman mukaan määrä on 24 sotilasta. Lisäksi Suomi on aiemman linjauksen mukaisesti lähettänyt operaation esikuntaan, Kreikan Larissaan, neljä esikuntaupseeria operaation valmisteluihin.

Joukkojenmuodostamisprosessista saatujen perusteiden ja vaatimusten ja käytettävissä olevien kansallisten suorituskykyjen pohjalta Suomi suunnittelee tarjoavansa operaatioon esikuntaupseereita, siviilisotilasyhteistyön koordinaatioryhmän ja räjähteiden raivaamiseen tarkoitettua ryhmän. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan osallistuminen vahvistaa kansallisia suorituskykyjä muun muassa harjaannuttamalla henkilöstöä toimimaan vaikeissa olosuhteissa ja kehittämällä suunnittelu- ja logistiikkatoimialojen osaamista.

Osallistumismahdollisuuksia tarkasteltaessa on huomioitu, että joukon pitää olla ryhmitettävissä toimialueelle noin 30 vuorokauden kuluessa osallistumispäätöksestä ja joukon on oltava nopeasti integroitavissa operaatioon. Suomen osallistumisen kesto olisi määraaikainen eli 6 kuukautta EUFOR RCA-operaation täyden toimintakyvyn saavuttamisesta. Valiokunnan kuulemisissa on ilmennyt, että operaation kesto saattaa kuitenkin venyä kokonaisuudessaan noin vuoden mittaiseksi. Valiokunta pitää tätä hyvin todennäköisenä tilanteen epävakaus ja YK:n operaation valmistelu huomioon ottaen, mutta

huomauttaa, että eduskunnan suostumusta haetaan tässä vaiheessa 6 kuukauden määräajaksi. Mahdollisesta jatko-osallistumisesta eduskunnalle on tehtävä kriisinhallintalain mukainen selvitys tai selonteko.

Valiokunta muistuttaa, että Suomi osallistui Tsadin ja Keski-Afrikan sotilaalliseen kriisinhallintaan EU:n ja YK:n kriisinhallintaoperaatioissa (UaVM 11/2007 vp, UaVM 4/2009 vp). Näitä aikaisempia kokemuksia ei ole selonteossa arvioitu lainkaan, vaikka arviot operaation vaikuttavuudesta ja kansallisten suorituskykyjen vahvistamisesta olisivat olleet merkittäviä eduskunnan kannanmuodostuksessa harkittaessa osallistumista EUFOR RCA:han. Valiokunta pitää tätä selonteon selvänä puutteenä erityisesti, kun valiokunta sekä VTV ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että operaatioista saatuja kokemuksia tulee arvioida säännönmukaisesti ja niistä tulisi tiedottaa eduskunnalle. Valiokunnan suullisissa kuulemisissa on todettu, että Tsadin kokemuksia on hyödynnetty muun muassa logistisia järjestelyjä suunniteltaessa.

Puolustusvaliokunnan lausunnossa korostetaan perustellusti, että kansallisen kriisinhallinnan veteraaniohjelman toimeenpanoa tulisi kiihkeä kriisinhallintahenkilöstössä palvelevien ja palvelleiden tukitoimien parantamiseksi.

### **Suomen osallistumisen kustannukset**

Selonteon mukaan kustannusarvio Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Keski-Afrikan tasavallassa on yhteensä noin 10 miljoonaa euroa, josta 2,4 miljoonaa euroa ulkoasiainministeriön kriisinhallintamäärärahoista (momentti 24.10.20) ja 7,6 miljoonaa puolustusministeriön kriisinhallintamäärärahoista (27.30.20). Kustannuslaskelmat täsmentyvät suunnitteluperusteiden tarkentuessa. Määrärahalla katetaan enintään 30 sotilaan osal-

listuminen operaatioon 6 kuukaudeksi operaation täyden toimintakyvyn saavuttamisesta. Mikäli operaatio pidentyisi vuoden mittaiseksi, kustannusarvion on suullisissa kuulemisissa arvioitu kattavan myös vuoden mittaisen osallistumisen, koska perustamis- ja materiaalikustannukset muodostavat pääosan menoista.

Saadun selvityksen mukaan kustannukset voidaan kattaa vuoden 2014 sotilaallisen kriisinhallinnan ns. varautumismäärärahoista.

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy selonteon johdosta seuraavan kannanoton:

*1. Eduskunta hyväksyy suomalaisten joukkojen osallistumisen operaatioon, mutta edellyttää, että valtioneuvosto täydentää suomalaisen joukon tehtäviin ja kustannuksiin liittyviä tietoja operaation käynnistymisen jälkeen antamalla niistä ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen.*

*2. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto sisällyttää vastaisuudessa kriisinhallintaoperaatioita koskeviin selontekoihin tai selvityksiin arvion siitä, millä tavalla kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistapaa on noudatettu operaatioiden suunnittelussa niin EU:ssa kuin myös kansallisesti.*

*3. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto tiedottaa säännönmukaisesti jokaisen kriisinhallintaoperaation päätyttyä kullekin operaatiolle asetettujen tavoitteiden ja vaikuttavuuden toteutumisesta antamalla niistä ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen.*



Helsingissä 19 päivänä maaliskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                        |                               |
|------|------------------------|-------------------------------|
| pj.  | Timo Soini /ps         | Johannes Koskinen /sd         |
| vpj. | Pertti Salolainen /kok | Tom Packalén /ps              |
| jäs. | Jörn Donner /r         | Aila Paloniemi /kesk          |
|      | Ilkka Kanerva /kok     | Anni Sinnemäki /vihr          |
|      | Ilkka Kantola /sd      | Ben Zyskowitz /kok            |
|      | Saara Karhu /sd        | vjäs. Seppo Kääriäinen /kesk. |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.