

Muistio on valmisteltu yhteistyössä puolustusministeriön kanssa.

## SUOMEN OSALLISTUMINEN EU:N SOTILAALLISEN KRIISINHALLINNAN KOULUTUS- OPERAATIOON (EUTM MOZAMBIQUE) MOSAMBIKISSA

### 1. Maan ja alueen tilanne, ml. turvallisuustilanne

Mosambik on keskeinen maa eteläisessä Afrikassa sekä strategisesti että kansainvälisten logistiikkavirtojen kannalta. Vuonna 1975 itsenäistyneessä Mosambikissa käytiin pitkä sisällissota (1977–1992) useine jatkovaiheineen. Mosambik lukeutuu maailman köyhimpiin maihin. Maan väestö on nuorta ja kasvaa nopeasti ja naisten asema on heikko.

Maantieteellinen eriarvoisuus on suuri suhteellisesti vauraamman etelän ja köyhän pohjoisen välillä, samoin kaupunki- ja maaseutuväestöjen välillä. Tämä on heikentänyt Mosambikin keskushallinnon asemaa etenkin pohjoisessa Cabo Delgadon maakunnassa.

Cabo Delgadon alue on luonnonvaroiltaan rikas, mutta niistä saadut tulot ovat päätyneet pääkaupunki Maputoon ja ulkomaille. Cabo Delgadon rannikolta löydettiin vuonna 2010 maailman suurimpiin kuuluvat vielä hyödyntämättömät kaasuvarat. Kansainväliset energijäätit (mm. Total, Exxon ja ENI) ovat valmistelleet alueelle merkittäviä nesteytetyn maakaasun (LNG) -hankkeita, mutta tällä hetkellä ne ovat heikentyneen turvallisuustilanteen vuoksi pitkälti keskeytyksissä. Cabo Delgadon läpi kulkee myös rahakkaita salakuljetusvirtoja.

Mosambikin vakautta sekä inhimillisen ja taloudellisen kehityksen näkymiä ovat viime vuosina horjuttaneet Cabo Delgadon maakunnan islamistikapinalliset. Islamistikapinallisten lukumääräksi arvioidaan joitakin tuhansia. Islamistiryhmät ovat kehittyneet paikallisten ja muista alueen maista tulevien ideologisten ainesten varaan, militarisoituneet ja rekrytoineet tai kidnapanneet riveihinsä paikallisia, kouluttamattomia nuoria. Cabo Delgadon islamistikapinalliset muodostavat heterogeenisen ryhmän. Kapinallisten tarkasta taustasta ja kokoonpanosta on erilaisia näkemyksiä myös tutkijapiireissä. Vaikka kapinallisia kutsutaan "islamisteiksi", on heidän joukoissaan myös muin kuin ideologisin perustein mukana olevia. Tämä kertoo osaltaan siitä, että kapinallisuuden juuret eivät ole ensisijaisesti uskonnossa vaan yhteiskunnallisessa epätasa-arvoisuudessa ja nuorten miesten näköalattomassa tilanteessa. Alemman tason kapinallistaistelijat ovat mosambikilaisia ja koostuvat pääosin islaminuskoa tunnustaviin mwani- ja makua-heimoihin kuuluvista nuorista miehistä. Kapinallisissa on mukana henkilöitä myös makonde-heimosta, joka koostuu pääosin kristinuskoisista. Monet kapinalliset ovat leveämmän leivän perään lähteneitä entisiä maanviljelijöitä ja kalastajia tai salakuljettajia ja pikkukauppiaita. Joukossa on myös kaapattuja tai kapinallisiin liikkeeseen muuten pakolla otettuja nuoria miehiä. Kapinallisten johtoportaan puolestaan useita Tansaniasta paenneita islamisteja, jotka suhtautuvat uskontoon ideologisesti enemmän kuin pääosa mosambikilaisista kapinallisista.

Islamistikapinallisten tavoitteet eivät ole täysin selviä. Yhtäältä heidän arvellaan tavoittelevan laajempaa alueellista hallintaa ja jonkinlaisen kalifaatin perustamista, ja toisaalta on esitetty arvioita, että heidän tavoitteenaan on toimia Mosambikin hallinnon horjuttamiseksi kustona maan sisäisestä epätasa-arvosta.

Mosambikin islamistiryhmistä yleisesti käytetty nimi on Mosambikin al-Shabaab, mutta ne tunnetaan myös nimellä Ahlu Sunnah Wa-Jamā (ASWJ). ASWJ-järjestö on perustettu kymmenisen

vuotta sitten, mutta se nousi laajempaan tietoisuuteen tekemillään terrori-iskuilla vuonna 2017. Iskut ovat sittemmin lisääntyneet ja muuttuneet ammattimaisemmiksi ja brutaalimmiksi. Heinäkuussa 2019 islamistikapinalliset julistivat yhteytensä Isisiin.

Mosambikin armeija ja poliisivoimat eivät ole kyenneet rauhoittamaan tilannetta Cabo Delgadossa. Maaliskuussa 2021 islamistikapinalliset iskivät Palman kaupunkiin, Totalin LNG-hankkeen välittömässä läheisyydessä. Iskusta muodostui käännekohta konfliktissa. Mosambikin hallitus pyysi apua kansainvälisiltä kumppaneilta, ml. EU:lta.

Konfliktia on seurannut humanitaarinen kriisi. Jo noin kolmasosa, eli noin 750 000 Cabo Delgadon 2,3 miljoonasta asukkaasta, on joutunut maan sisäiseksi pakolaisiksi ja alueella on tapahtunut vakavia ihmisoikeusloukkauksia sekä kapinallisten että lievempinä armeijan ja poliisin taholta. Konfliktissa on tähän mennessä kuollut noin 4600 ihmistä.

Cabo Delgadon konfliktiin ei ole kyetty löytämään neuvotteluratkaisua. Etenkään islamistikapinallisten puolella ei ole ollut neuvotteluvalmiutta. Hallituksen joukot ovat alkusyksyn aikana onnistuneet ruandalaisotilaiden tuella ottamaan haltuun joitakin kapinallisten aiemmin valtaamia alueita, kuten Mocímboa da Praian kaupungin. Cabo Delgadon vakauttamisessa ei kuitenkaan ole kyse vain aseellisten ryhmien kukistamisesta, vaan eriarvoisuuden ja köyhyiden juurisyihin vaikuttamisesta.

Mosambikin johto painotti aiemmin voimakkaasti maan suvereniteettia Cabo Delgadon tilanteen hoidossa, mutta se on asteittain avautunut dialogille ja aloittanut vuoden 2021 aikana yhteistyön useiden kumppanivaltioiden kanssa.

Yhdysvallat listasi Cabo Delgadon islamistikapinalliset ISIS Mozambique -terroristijärjestöksi maaliskuussa 2021. Yhdysvallat on toteuttanut Mosambikin erikoisjoukkojen koulutusjaksot maaliskuussa ja heinäkuussa 2021. Portugali aloitti huhtikuussa 2021 oman koulutusoperaationsa, joka muodostaa myös EU-koulutusoperaation ytimen. Portugali on tehnyt Mosambikin kanssa kahdenvälistä puolustusyhteistyötä, ja se kasvatti keväällä 2021 neuvonantajinsa ja kouluttajiansa määrän maassa noin 80:een.

Cabo Delgadon tilanne sai alueellisen ulottuvuuden heinäkuussa 2021, jolloin naapurimaiden pitkään suunniteltu sotilaallinen apu Mosambikille alkoi. Ruanda lähetti Cabo Delgadoon noin 1000 sotilasta ja poliisia. Tätä seurasivat Eteläisen Afrikan kehitysyhteisö SADC:n joukot, joihin osallistuvat Etelä-Afrikka, Botswana, Zimbabwe ja Angola. Tansania ja Lesotho liittyivät SADC-joukkoihin elokuussa 2021.

## 2. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan toimeenpano

Kansainvälinen yhteisö on ollut Cabo Delgadossa läsnä jo pitkään sekä kehitysyhteistyön että humanitaarisen avun kautta pyrkien sekä pysyviin kehitysvaikutuksiin että välittömän inhimillisen hädän lievittämiseen. Mosambikissa toimivista yli 20 YK-järjestöstä Cabo Delgadossa keskeisessä roolissa ovat viime aikoina olleet Maailman elintarvikeohjelma (WFP), Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM) ja YK:n lastenrahasto (UNICEF). Myös Maailmanpankki ja Afrikan kehitys pankki ovat suunnanneet merkittävää rahoitusta alueelle. Yhdysvallat, EU, Japani, Ruotsi ja Iso-Britannia antavat merkittäviä kehitysyhteistyöpanoksia.

Suomi oli ensimmäisiä maita, joka tunnusti Mosambikin itsenäisyyden. Suomi on ollut mukana tukemassa Mosambikia kehitysyhteistyöllä jo vuosikymmenten ajan. Suomella on Maputossa suurlähetystö. Suomi tavoittelee maiden välisen suhteiden aiempaa kokonaisvaltaisempaa pohjaa, ja kehityspolitiikan lisäksi kumppanuutta vahvistetaan nyt myös poliittisissa ja taloudellisissa kysymyksissä. Suomi kontribuoi myös rauhanrakentamiseen ja konfliktien ehkäisemiseen. Cabo Delgadossa ja muualla pohjoisessa Mosambikissa on käynnissä

konfliktinehkäisy-, rauhanrakennus- ja dialogihankkeita, joista yhtä toteuttaa Kirkon Ulkomaanapu EU:n rahoituksella. Cabo Delgadon tilanteen ulkopuolella Suomi on yksi kymmenestä rahoittajasta YK:n (UNOPS) hallinnoimassa rauhanrahastossa, jonka avulla toimeenpannaan maan aiemman sisällissodan osapuolten, Frelimon ja Renamon, vuonna 2019 solmittua rauhansopimusta. Suomen suunniteltu kehitysyhteistyön taso Mosambikissa on yhteensä 58 miljoonaa euroa vuosina 2021–2024.

### 3. EUTM Mozambique -operaation keskeinen sisältö ja tavoitteet

EUTM Mozambique -koulutusoperaatio perustuu Mosambikin pyyntöön saada EU:lta tukea puolustus- ja turvallisuusjoukkojen valmiuksien kehittämiseen, jotta ne voisivat vastata tehokkaammin Cabo Delgadon turvallisuus- ja humanitaarisiin riskeihin. Operaatio perustettiin neuvoston päätöksellä 12.7.2021 (YUTP 2021/1143).

EU:n koulutusoperaation tavoite on tarjota Mosambikin asevoimille sotilaskoulutusta ja erityiskoulutusta terrorismin vastaiseen taisteluun. Koulutusta annettaisiin myös ihmisoikeusvelvoitteiden, kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, mukaan lukien siviilien suojeleminen, sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta.

Operaatio tukee nopean toiminnan joukon (Quick Reaction Force, QRF) muodostamiseksi valittujen Mosambikin asevoimien yksiköiden kehittämistä, jotta ne saisivat tarvittavat ja kestävät valmiudet rauhan ja turvallisuuden palauttamiseksi Cabo Delgadoon. Nopean toiminnan joukoksi koulutetaan 11 komppaniaa.

Portugalin huhtikuussa 2021 käynnistynyt 80-henkinen koulutusoperaatio integroidaan osaksi EU-operaatiota, ja se toimii siten EUTM Mozambique -operaation perustana. Tavoitteena on EUTM Mozambiquen täysi toimintavalmius vuoden 2021 loppuun mennessä. Operaation mandaatti on kaksi vuotta siitä alkaen, kun se saavuttaa täyden operatiivisen toimintavalmiuden. Mandaattikauden puolivälissä operaatiosta laaditaan strateginen katsaus. Operaation vahvuus on noin 100-140 henkilöä.

EUTM Mozambique tukee Mosambikin asevoimien kehitystarpeita pidemmällä aikavälillä laaja-alaisen lähestymistapansa ansiosta. Operaation suunnittelussa, koulutuksessa ja raportoinnissa huomioidaan ihmisoikeudet, kansainvälisen humanitaarisen oikeuden edistäminen ja sukupuolten tasa-arvo. Tarkoituksena on seurata yhdessä Mosambikin viranomaisten kanssa, kuinka koulutetut joukot noudattavat ihmisoikeusvelvoitteita ja kansainvälistä humanitaarista oikeutta.

Koulutusoperaation tukemiseksi perustetaan Euroopan rauhanrahastosta avustustoimi, jonka kautta koulutettaville joukoille voidaan tarjota varusteita (pois lukien ns. tappava materiaali). Neuvosto on jo hyväksynyt neljän miljoonan euron suuruisen ns. kiireellisen avustustoimenpiteen, jolla on tarkoitus tukea EUTM:n kouluttamia joukkoja mahdollisimman nopeasti operaation käynnistämisen jälkeen. Rauhanrahaston kautta operaatioon kanavoitavaa tukea saataneen kentälle loppuvuodesta.

### 4. Operaation luonne ja voimankäyttö

EUTM Mozambiquen suunnitteluperusteissa korostetaan, että operaatio on koulutusoperaatio, ja sen henkilöstö ei seuraa koulutettuja joukkoja neuvonantotehtäviin Cabo Delgadon alueelle. Operaation johtoesikunta on Maputossa. Koulutus toimeenpannaan koulutuskeskuksissa Maputon kaupunkialueeseen kuuluvalla Katemben kasarmialueella ja Dongon harjoitusalueella Chimoion kaupungin lähistöllä. Operaation on suunniteltu kestävän vuoden 2023 loppuun.

Operaation toiminnan ja henkilöstön suojaus perustuu tilannetietoisuuteen, omiin suojausjärjestelyihin ja siviiliyrityksiltä ostettaviin vartiointipalveluihin. Mosambikin asevoimat vastaa tukikohtien ulkokehän suojauksesta. EUTM Mozambique -operaatiossa voimankäyttö on sallittu vain itsepuolustustarkoituksessa.

#### 5. Operaation turvallisuustilanne ja riskiarvio

Mosambikin turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn odotetaan kehittyvän kansainvälisen tuen ansiosta, mutta arvioiden mukaan islamistisilla terroristijärjestöillä on kyvyt jatkaa iskuja lähitulevaisuudessa. Radikaali-islamistien toiminta keskittyy ensisijaisesti Cabo Delgadon alueelle, mutta on mahdollista, että toiminta laajenee myös maan pohjoisosan muihin maakuntiin. Islamistitoiminta voi laajentua myös muualle maahan, mutta suunnitelmalliset itsemurhaiskut sotilastukikohtia vastaan Cabo Delgadon maakunnan ulkopuolella ovat tällä hetkellä erittäin epätodennäköisiä. On mahdollista, että terroristijärjestöt saisivat tai ottaisivat käyttöönsä myös räjähteitä. Tätä on pidetty toistaiseksi varsin epätodennäköisenä.

Pääkaupunki Maputossa ja Chimoion alueella toimivaan EUTM-koulutusoperaatioon ei tällä hetkellä kohdistu suoraa maan pohjoisosien tilanteesta johtuvaa uhkaa. Muiden aseellisten ryhmien uhka Chimoion alueella on matala tai kohonnut johtuen satunnaisista iskuista pääteiden varrella. Muiden aseellisten ryhmien aseistariisunta ja demobilisaatio jatkuvat YK:n johtamana prosessina.

Malaria, koronaviruspandemia sekä tieliikenne ovat suurimpia kansainvälisiin toimijoihin kohdistuvia uhkatekijöitä. Tavallista omaisuusrikollisuutta on jonkin verran, mutta maan henkikirikostasoa ei ole merkittävän korkea ja kohdistuu samoissa määrin sekä miehiin että naisiin.

#### 6. Suomen osallistuminen

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksissa (TP-UTVA) 26.8.2021 ja 5.10.2021 todettiin EU:n perustaneen sotilaallisen koulutusoperaation Mosambikiin ja että Suomi valmistautuu osallistumaan operaatioon enintään viidellä esikuntaupseerilla.

EUTM Mozambique–operaatioon osallistuminen tukisi Suomen kriisinhallinnan yleisiä tavoitteita edistää vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa sekä vahvistaa kansallista puolustuskykyä ja sisäistä turvallisuutta. Samalla Suomi voi myös myötävaikuttaa siihen, etteivät vuosikymmeniä jatkuneet, pitkäjänteiset kehityspanostusten tulokset vaarannu Cabo Delgadon konfliktin eskaloitumisen kautta. Osallistumalla operaatioon Suomi vahvistaa kriisinhallintaosallistumistaan Afrikassa ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon, Suomen Afrikka-strategian sekä kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suositusten mukaisesti.

Suomen osallistuminen EU-koulutusoperaatioon on osa Suomen aktiivista EU-politiikkaa ja vahvistaa EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. EU on jo pitkään ollut Mosambikin merkittävä kehityspoliittinen ja humanitaarinen tukija. On merkittävää, että EU ottaa sisällöllisesti ja laadullisesti uuden askeleen turvallisuusyhteistyön puolelle. Kehityspoliittikka, humanitaarinen apu ja rauhanrakentaminen tukevat toisiaan ja ovat tärkeässä roolissa niin Suomen kuin unioninkin toiminnassa Mosambikissa.

Suomi voisi osallistua operaatioon enintään viidellä esikuntaupseerilla operaatioesikunnassa Maputossa. Arvioidut osallistumiskustannukset olisivat vuonna 2021 noin 0,21 miljoonaa euroa, vuonna 2022 1,35 miljoonaa euroa ja vuonna 2023 1,35 miljoonaa euroa. Kustannusten arvioidaan nykytilanteessa mahtuvan nykyisen kokonaiskehityksen puitteisiin varall määrärahasta katettaviksi.

Päätöksen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annetaan selvitys sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaisesti ennen valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen tekemistä. Perusteena selvityksen antamiselle on, että EUTM Mozambique–operaatioon osallistutaan hyvin pienellä, enintään viisi henkilöä käsittävällä joukolla. Operaatio ei myöskään ole erityisen vaativa, vaan kyseessä on pienimuotoinen esikuntatehtävä.

#### Käsittelijät

Ulkoministeriö: lähetystöneuvos Janne Heiskanen, p. 0295 350 330.

Puolustusministeriö: vanhempi osastoesiupseeri Mikko Lehto, p. 0295 140 059.