

VNS 2/2014 vp

**Valtioneuvoston selonteko Suomen  
osallistumisesta EU:n sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioon  
Keski-Afrikan tasavallassa**

**Valtioneuvosto antaa eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaisen selonteon. Selonteko käsittelee Suomen osallistumista EU:n sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioon Keski-Afrikan tasavallassa.**

## **1. Keski-Afrikan tasavallan tilanne, ml. turvallisuustilanne**

Keski-Afrikan tasavallan tilanne on ollut epävakaa sen itsenäistymisestä vuonna 1960 lähtien. Maaliskuussa 2013 pääasiassa muslimeista koostuva aseellinen Seleka-ryhmittymä teki Keski-Afrikan tasavallassa vallankaappauksen, jolla presidentti Bozizé syrjäytettiin. Siirtymäajan hallinnon johtoon tuli presidentti Djotodia. Tilanne kuitenkin kehittyi entistä kaotillisemmaksi, eikä uusi hallinto pystynyt estämään tätä kehitystä. Maan tilapäinen parlamentti valitsi 20.1.2014 väliaikaiseksi presidentiksi pääkaupunki Banguin pormestarina toimineen Catherine Samba-Panzan. Uusien vaalien järjestäminen edellyttää turvallisuustilanteen vakauttamista.

Keski-Afrikan tasavalta luetaan romahtaneeksi valtioksi (failed state). Turvallisuustilanne on pysynyt vaikeana, ja väkivaltaisuuDET uhkaavat edelleen lisääntyä. Maan omat turvallisuusviranomaiset ovat toimintakyvyttömiä. Kristityt ovat perustaneet paikallisia vastarintaryhmiä (anti-Balaka) torjumaan Selekan hyökkäyksiä. Kummatkaan joukot – Seleka ja toisaalta anti-Balaka – eivät ole keskitetysti organisoituja, vaan valta on paikallisten johtajien käsissä. Väestöstä kristittyjä on noin 80 % ja muslimeja noin 15 %. Maassa on meneillään koston kierre, joka kohdistuu molempiin osapuoliin. Konflikti ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti eri uskonto-ryhmien välinen, vaan taustalla vaikuttavat historialliset tekijät ja eri ryhmien taloudelliset intressit. Kansainvälinen rikostuomioistuin on aloittanut alustavat tutkimukset Keski-Afrikan tasavallassa mahdollisesti tehdyistä sotarikoksista.

Keski-Afrikan tasavallan asevoimat ovat käytännössä jakautuneet kahteen osaan; maan aikaisempaan armeijaan sekä entisiin Seleka-kapinallisiin (ex-Seleka). Ex-Seleka-joukkoja on pääosin Banguin alueella, ja ne ovat hyvin aseistautuneita. Arviot ex-Seleka-joukkojen määrästä vaihtelevat huomattavasti (1 600–3 000). Pääosa tästä joukosta on muslimeja, ja osa on kotoisin naapurimaista, ennen kaikkea Sudanista ja Tšadista. Osa Seleka-sotilaista on hajaantunut muille alueille ja toimii alueellisten komentajien alaisuudessa. Arviot maan armeijan jäljellä olevien joukkojen vahvuudesta liikkuvat välillä 3 000–5 000 sotilasta. Nämä ovat ryhmityneet Banguin alueelle ja ovat pääosin aseistamattomia. Banguin ulkopuolella toimii muitakin aseistautuneita ryhmittymiä.

Arvioiden mukaan maan 4,6 miljoonaisesta väestöstä jo yli 2 miljoonaa tarvitsee kiireellistä humanitaarista apua. Kaikkiaan yli 800 000 ihmistä on joutunut jättämään kotiseutunsa. Bos-sangoan alueen leireihin on siirtynyt kymmeniä tuhansia ihmisiä, joista suuri osa on lapsia. Puolet maan sisällä siirtymään joutuneista on asettunut Banguin alueelle ja arviolta noin 100 000 ihmistä on sijoittunut Banguin lentokentän ympäristöön. Pakolaisiksi naapurimaihin on lähtenyt yli 200 000 ihmistä. Näidenkin kohdalla arviot määristä vaihtelevat huomattavasti.

Keski-Afrikan tasavallan konfliktin vaikutukset heijastuvat laajemmin keskisen Afrikan tilanteeseen. Mikäli konfliktia ei saada rauhoitettua, jo ennestään hauraiden naapurimaiden epävakaus voi paheta. Tämä johtaisi laittoman siirtolaisuuden kasvuun ja antaisi ääriliikkeille uusia mahdollisuuksia, mikä heijastuisi myös Euroopan turvallisuuteen. Kriisillä on moniulotteiset riskit – poliittiset, sosiaaliset ja taloudelliset, humanitaariset sekä turvallisuuteen ja ihmisoikeuksiin vaikuttavat. Tämä on osaltaan nostanut Keski-Afrikan tasavallan tilanteen kansainvälisen huomion kohteeksi.

## 2. Kansainvälisen yhteisön toimet Keski-Afrikan tasavallan tilanteen vakauttamiseksi

Keski-Afrikan tasavallassa on toiminut useita rauhanturvaoperaatioita. Tuoreimpia näistä on vuodesta 2004 lähtien toiminut Keski-Afrikan talousyhteisö ECCASin (Economic Community of Central African States) MICOPAX-operaatio. Afrikan unionin (AU) MISCA-operaatio (Mission internationale de soutien à la Centrafrique, englanniksi AFISM-CAR) perustettiin 19.12.2013, pitkälti edeltävän MICOPAX-operaation seuraajaksi.

MISCA-operaation tehtävänä on suojella siviilejä, palauttaa yleinen järjestys ja vakauttaa turvallisuustilanne, tukea maan turvallisuussektorin vahvistamista ja auttaa humanitaarisen avun perillepääsyä. MISCA:n mandaatti kattaa myös osallistumisen aseistariisumiseen liittyviin prosesseihin YK:n rauhanrakennustoimisto BINUCA:n (Le Bureau Intégré des Nations Unies en République Centrafricaine) koordinoimana. Vaikka MISCA-joukkojen tavoitevahvuus 6000 sotilasta on saavutettu, joukkojen täyden toimintakyvyn saavuttaminen tulee kestämään kuukausia ja vaatii kansainvälistä tukea.

YK:n rauhanrakennustoimisto BINUCA on toiminut Keski-Afrikan tasavallassa vuodesta 2010. BINUCA:n tehtäviin kuuluu mm. poliittisen prosessin strateginen tuki ja koordinointi, instituutioiden vahvistaminen, vaalien valmistelu, humanitaarisen avun perillemenon turvaaminen, turvallisuussektorin reformi, taistelujoukkojen uudelleen integrointi yhteiskuntaan ja ihmisoikeuksien monitorointi sekä YK:n sanktiokomitean tukeminen. Vuoden 2013 mandaatin uusimisen yhteydessä tehtäviä laajennettiin. BINUCA osallistuu myös mm. rauhanvälitykseen sekä sovintoprosessin ja MISCA-operaation tukemiseen. BINUCAlla henkilökuntaa on noin 400, josta yli puolet kuuluu sen suojeluyksikön henkilökuntaan.

Ranska käynnisti 6.12.2013 Sangaris-operaation, jonka tavoite on Keski-Afrikan tasavallan turvallisuustilanteen vakauttaminen, humanitaarisen tilanteen kohentaminen ja MISCA-operaation tukeminen. Sangaris-operaatiolla on YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus. Sen toiminta keskittyy nyt Banguin alueelle ja eräisiin keskeisiin kaupunkeihin ja liikenneväyliin maan länsiosassa. Ranska lähetti joulukuussa 2013 maahan 1 200 sotilasta lisää jo maassa olleiden 400 sotilaan lisäksi. Helmikuussa Ranska ilmoitti kasvattavansa tilapäisesti joukkojensa määrää operaatiossa yhteensä kahteen tuhanteen.

EU:ssa on ryhdytty valmistelemaan MISCA- ja Sangaris -operaatioiden tueksi uutta, lyhytaikaista EU:n operaatiota. Myös YK on toivonut EU:n osallistumista Keski-Afrikan tasavallan sotilaalliseen kriisinhallintaan.

YK:ssa on käyty keskustelua MISCA-operaation muuttamisesta YK:n rauhanturvaoperaatioksi, joskaan asiasta ei ole vielä päätöstä. BINUCA saattaisi muodostaa uuden operaation siviilikomponentin. Alustava arvio mahdollisen YK-operaation laajuudeksi on 12 000 henkilöä. Asiaa valmistellaan ja YK:n pääsihteerin raportti ja suositukset julkistettaneen pian, jonka jälkeen YK:n turvallisuusneuvosto keskustelee mahdollisen YK-operaation aloittamisesta.

AU on painottanut, että kansainvälinen tuki tulee kohdentaa MISCA-operaation vahvistamiseen, ja korostanut BINUCA:n, Sangaris-operaation ja suunnitellun EU-operaation yhteistyön merkitystä. EU:n sitoutuminen MISCA:n tukemiseen on huomioitu myönteisesti AU:ssa.

EU toimii määrätietoisesti mm. Afrikan sarven, Sahelin alueen ja Saharan eteläpuolisen Afrikan turvallisuuden edistämiseksi. EU:n yhteistyö Keski-Afrikan tasavallan kanssa on pitkäaikaista, ja EU on jo ennestään maan tärkein kehitysyhteistyökumppani ja suurin humanitaarisen avun toimittaja. Joulukuussa 2013 EU:n toiminnan pääalueiksi Keski-Afrikan tasavallassa määriteltiin humanitaarinen apu, kehitysyhteistyö, kriisiin liittyvät toimet vakausvälineen kautta sekä turvallisuus. ECHO ja EU:n jäsenmaat antoivat Keski-Afrikan tasavallalle humanitaarista apua vuonna 2013 yli 81 miljoonaa euroa. Tänä vuonna humanitaarista apua on annettu 28.2.2014 mennessä yli 32 miljoonaa euroa.

Elokuussa 2013 Euroopan komissio päätti 10 miljoonan euron arvoisesta vakautusohjelmasta, joka rahoitettiin vakausvälineestä, vastauksena vallankaappauksen jälkeiseen kriisiin. Afri-

kan rauhanrahaston (African Peace Facility) kautta EU tukee MISCA-operaatiota 50 miljoonalla eurolla.

Suomi myönsi humanitaarisena apuna Keski-Afrikan tasavallalle vuonna 2013 yhteensä noin 1,3 miljoonaa euroa. Suomi myönsi alkuvuodesta 2014 humanitaarista apua 1,5 miljoonaa euroa. Kuluvan vuoden tuen kohdistamisesta ja mahdollisista lisämyönnoistä päätetään myöhemmin.

### 3. EUFOR RCA -operaation keskeinen sisältö ja tavoitteet

EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka osana EU:n toimia Keski-Afrikan tasavallan kriisin ratkaisun edistämiseksi kirjattiin Eurooppa-neuvoston (19.–20.12.2013) päätelmiin, ja korkeaa edustajaa pyydettiin valmistelemaan tätä koskeva esitys tammikuun ulkoasiainneuvostoon. Ulkoasiainneuvosto teki 10.2.2014 päätöksen EUFOR RCA -operaation perustamisesta. Neuvoston päätös operaation käynnistämisestä on määrä tehdä maaliskuussa.

Poliittisen yhteisymmärryksen mukaan EU:n osallistuminen kriisinhallintaan Keski-Afrikan tasavallassa on tärkeää, jotta estetään maan tilanteen heikkeneminen ja epävakauden laajeneminen naapurimaihin. YTPP-operaatio tarvitaan myös turvaamaan humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä. EU:n kriisinhallinnan painopiste on siirtymässä Afrikkaan, ja yksi EU:n tavoitteista on alueellisten organisaatioiden tukeminen kriisien hallinnassa.

EU:n operaation tehtävät ovat osallistuminen:

- uhattuna olevan väestön suojeluun;
- olosuhteiden vakiinnuttamiseen väestön rauhoittamiseksi, taloudellisen toiminnan elpymisen tukemiseksi ja maan sisällä siirtymään joutuneiden ihmisten vapaaehtoisen paluun mahdollistamiseksi;
- siviilien ja humanitaaristen toimijoiden turvallisemman liikkumisen tukemiseen;
- MISCA:n täyden operatiivisen toimintakyvyn saavuttamiseen.

Suomi on pitänyt tärkeänä Euroopan puolustus- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamista parempien kriisinhallintamekanismien kehittämiseksi. Tästä syystä ja ottaen huomioon Keski-Afrikan tasavallan vakavan tilanteen Suomi on tukenut EU:n sotilaallisen kriisinhallintaperiaation perustamista. Keski-Afrikan tasavallan tilanne on huonontunut entisestään viime viikkojen ja kuukausien aikana. Uhkana on ajautuminen kansanmurhaan verrattavaan väkivaltaan. Humanitaarisen avun tai kehitysyhteistyön jatkaminen maassa edellyttää tilanteen vakauttamista.

Suomi on pitänyt EU-operaatiota yhtenä osoituksena EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimivuudesta. Suomen näkemyksen mukaan YTPP-operaatio on yksi EU:n kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan kuuluvista keinoista kriisin ratkaisemiseksi.

Alkuvaiheen keskusteluissa eri vaihtoehtoista oli esillä kysymys EU:n taisteluosaston käytöstä. Kuitenkin muun muassa operaation tehtävistä ja vaatimuksista johtuen operaatiosuunnittelussa päädyttiin siihen, että joukot kootaan joukkojenkokoamisprosessilla, jonka kuluessa EU:n jäsenmaat tarjoavat operaatioon tarvittavia kykyjä ja joukkoja. Suomi puhui taisteluosastojen käytettävyyden puolesta.

Ranska on EU:n operaation kehysvaltio, tarjoaa operaatiota alueella johtavan esikunnan ja osallistuu operaatioon merkittävällä panoksella. Operaatiokomentajaksi on nimetty ranskalainen kenraalimajuri Philippe Pontières, ja operaatioesikunta on perustettu Kreikan Larissaan. Operaatio on suunniteltu pataljoonakokoonpanoon tarvittavine tukielementteineen.

Operaation joukkojenmuodostus on kesken. Tämänhetkisten tietojen mukaan operaatioon osallistuvat ainakin seuraavat maat: Viro, Latvia, Puola, Espanja, Romania, Luxemburg, Un-

kari ja Bulgaria. Saksa tarjoaa ilmakuljetuskykyä. Suomi ja Ruotsi ovat keskustelleet mahdollisesta yhteistyöstä liittyen operaatio-osallistumiseen. Kolmansista maista Georgia on ilmoittanut lähettävänsä komppanian.

#### **4. EUFOR RCA -operaation luonne ja voimankäyttövaltuudet**

YK:n turvallisuusneuvosto antoi 28.1.2014 päätöslauselmassaan (2134/2014) YK:n peruskirjan VII luvun mukaan mandaatin EU-operaatiolle. Mandaatin kestoksi rajataan enintään 6 kuukautta siitä, kun operaatio on täydessä toimintavalmiudessa.

Operaation luonne on ns. "bridging"-operaatio, jonka aikana tavoitteena on luoda edellytykset sille, että vastuu voidaan siirtää AU:n MISCA-operaatiolle. Operaatio tulee keskittymään Banguin lentokentän turvaamiseen. Lisäksi toiminta-alue tulee kattamaan koko Banguin alueen sekä tärkeän huoltoreitin maan länsiosassa (Garoua-Boulay-Bouar-Bangui). Operaation vahvuus tulee olemaan noin 1 000 sotilasta. EUFOR RCA koordinoi toimintansa YK:n, AU:n, Ranskan ja muiden toimijoiden kanssa.

Operaation toteuttamiseen liittyen valmistellaan Euroopan unionin ja Keski-Afrikan tasavallan välistä sopimusta, 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 olisi Suomelle ongelmaton.

Voimankäyttövaltuudet määritellään operaation suunnitteluasiakirjoissa.

#### **5. Operaation turvallisuustilanne ja kansallinen riskiarvio**

Arvion mukaan uhkataso Keski-Afrikan tasavallassa on korkea kaikkialla muualla paitsi maan itäosassa, jossa se on keskitasoa. Tilanne voi kuitenkin muuttua nopeasti. Uhkatasoon vaikuttavat maan sosioekonominen tilanne ja epävakaa turvallisuusympäristö. Tällä hetkellä uhka-arvio kriisinhallintajoukkoja kohtaan on kohtalainen. Maaseudulla riskitaso saattaa kuitenkin nousta korkeaksi. Suurena riskinä kriisinhallintahenkilöstölle ovat trooppiset tartuntataudit. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja terrorismiin liittyvien riskien arvioidaan olevan tällä hetkellä vähäisemmät.

#### **6. Suomen osallistuminen**

Suomen on tarkoitus osallistua EUFOR RCA -operaatioon enintään 30 sotilaalla. Joukkojenmuodostamisprosessista saatujen perusteiden ja vaatimusten, muilta mailta saatujen tietojen ja käytettävissä olevien kansallisten suorituskykyjen pohjalta Suomi suunnittelee tarjoavansa operaatioon esikuntaupseereita, siviili-sotilas-yhteistyön koordinaatioryhmän ja räjähteiden raivaamiseen tarkoitettun ryhmän.

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 määräaikainen eli 6 kuukautta EUFOR RCA -operaation täyden toimintakyvyn saavuttamisesta. Tämänhetkisen suunnitelman mukaan Suomen osallistuminen tulee olemaan noin 25 sotilasta.

Suomi on aiemman linjauksen mukaisesti lähettänyt EUFOR RCA -operaation esikuntaan, Kreikan Larissaan, neljä esikuntaupseeria operaation valmisteluihin liittyen.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta ovat yhteisessä kokouksessaan käsitelleet asiaa valmistelevasti ja linjanneet, että puolustusministeriö voi käsittelyn perusteella ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen ratkaisuehdotusta valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa lain 3 §:n 1 momentin mukaisesti.

## **7. Operaation kustannukset**

Arvioidut kustannukset Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Keski-Afrikan tasavallassa ovat yhteensä noin 10 miljoonaa euroa, josta 2,4 miljoonaa euroa ulkoministeriön pääluokasta (momentti 24.10.20) ja 7,6 miljoonaa puolustusministeriön pääluokasta (27.30.20). Kustannuslaskelmat täsmentyvät suunnitteluperusteiden tarkentuessa. Määrärahalla katetaan enintään 30 sotilaan osallistuminen operaatioon 6 kuukaudeksi operaation täyden toimintakyvyn saavuttamisesta. Lisäksi kustannukset kattavat osallistumisen perustamisen ja purkamisen. Kustannukset voidaan kattaa vuoden 2014 sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista.

## **8. Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisen lähestymistavan toimeenpano**

Suomen tavoitteena on vahvistaa EU:n roolia kansainvälisessä politiikassa, edistää aktiivisesti EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä ja osallistua EU:n kriisinhallintaan.

EU on kehittänyt kokonaisvaltaista lähestymistapaa EU:n ulkopuolisiin kriiseihin ja konflikteihin. EU pyrkii vaikuttamaan konfliktien estämiseen ja ratkaisuun useilla käytössään olevilla keinoilla johdonmukaisesti ja toisiaan täydentäen. Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keinot ovat keskeinen osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa. EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan soveltamisessa huomioidaan myös turvallisuuden ja kehityksen yhteys.

EUFOR RCA -operaatio on osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja sen konkreettista toimeenpanoa. Kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa tavoitteena on hyödyntää kaikkia mahdollisia instrumentteja täysimääräisesti. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti EU saattaa myöhemmin harkita jatkotoimenpiteitä, kuten tukea turvallisuussektorin uudistamiselle tai erillisen koulutusoperaation perustamista.