Suomen Rauhanliitto / Asiantuntijalausunto: UTP 21/2019 vp Valtioneuvoston selvitys: Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan

Rauhanliitto kiittää, että siltä on pyydetty lausuntoa Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan.

Yleistä / painotuksista ja linjauksista

Suomalaista kriisinhallintaa ja toimintaa konfliktialueilla kiitetään yleisesti ja Suomea pidetään käsittääksemme edelleen pääsääntöisesti puolueettomana / neutraalina (suhteessa oman edun ajamiseen) toimijana konfliktialueilla, joissa osapuolet, epävakauden ja väkivallan syy ja aiheuttajat , eivät enää melkein koskaan ole vain ”paikallisia” vaan myös muita omista strategisista intresseistä toimivia ulkopuolisia osapuolia, joka asettaa kansainvälisen kriisinhallinnan ja rauhanrakennuksen ja operaatioiden motiivit ja uskottavuuden - ja siten usein tuloksellisuudelle – isoja haasteita.

Suomi, yhdessä Ruotsin kanssa, on ollut edelläkävijänä siviilikriisinhallintaa kehittämisessä. Tällä hetkellä Euroopan unionilla on selvityksen mukaan käynnissä 16 kriisinhallintaoperaatiota, joista sotilasoperaatioita on kuusi ja siviilikriisinhallintaoperaatioita kymmenen. Selvitys toteaa, että ”kokonaisvaltainen ajattelu” ohjaa vahvasti kriisinhallinnan suunnittelua ja osallistumista ja että mandaatit sisältävät nykyisin laajasti yhteiskuntien vakauttamiseen, eheyttämiseen ja jälleenrakentamiseen liittyviä elementtejä. Tämä on Rauhanliiton mielestä ehdottomasti oikea suunta. Kriisinhallinnan vuotuismenoista aiheutuu kuitenkin siviilikriisinhallinnasta, vain noin 1/20 -osa. Julkisen talouden suunnitelman (VNS 2/2019 vp, syyskuu 2019) mukaan sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat ovat ulkoministeriön pääluokassa kehyskaudella 53 miljoonaa euroa vuodessa. Määrärahoissa on otettu huomioon ne operaatiot, joihin Suomi on osallistumassa. Siviilikriisinhallinnan määrärahat nousevat 19,6 miljoonaan euroon kehyskauden loppuun mennessä, joka mahdollistaa hallitusohjelman mukaisen 150 asiantuntijan tason.[1]

Rauhanliiton mielestä legitiimi kysymys on, että kun suurin osa esimerkiksi Euroopan Unionin kriisinhallinnasta on siviilioperaatioita, siviilikriisinhallintaa, ja jos painotus kaikessa toiminnassa on ”vakauttaminen, eheyttäminen ja jälleenrakennus” – siis selvästi siviilivahvuuksia – ja kun Euroopan unionissa on tällä hetkellä nousemassa entistä enemmän tarve käyttää kriisinhallintaa myös ajankohtaisten (siviililuonteisten) uhkien terrorismin, hallitsemattoman (selvityksen muotoilu) maahanmuuton ja digi-uhkien yms hallitsemiseen - niin miksi suhde on edelleen se, että perinteisemmällä sotilaallisella kriisinhallinnalla ja sotilaallisella osaamisella, on etuasema sekä painotuksellisesti, että niin että siihen satsataan voimavaroja ja resursseja suhteellisesti enemmän kun siviilikriisinhallintaan? Kustannustehokkampaakin voisi olla suurempi ja johdonmukaisempi satsaus siviilikriisinhallintaan ja nähdä sotilaallinen toiminta lähinnä siviilikriisinhallinnan tukitoimintana.

[1]”Kriisinhallinnan määrärahoissa on otettu huomioon hallitusohjelman linjaukset, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2016), siviilikriisinhallintastrategia (2014) ja rauhanvälityksen toimenpideohjelma (2011).

Siviilikriisinhallinnan kuvaus on selvityksessä niukka, alle puoli sivua. Sotilaallisen kriisinhallinnan selvitys on laajempi, ja siinä mainitaan useita kehittämistarpeita ja resurssien uusia käyttökohteita, kun taas siviilikriisinhallinnan osalta näitä on hyvin vähän. Siviilikriisinhallinnan luvussa todetaan lähinnä Suomen hyvä nykyinen saavutustaso. Sen tulisi luonnollisesti ohjata myös korkeampaan ambitiotasoon tulevaisuudessa. Erityisiä tavoitteita tässä luvussa ei kuitenkaan esitetä, toisin kuin sotilaallisen kriisinhallinnan luvussa.

Suomi, kuten tiedämme, haluaa edistää YK:n turvallisuusneuvoston Naiset, rauha ja turvallisuus 1325-päätöslauselman mukaisesti naisten osallistumista rauhanneuvotteluihin ja rauhanrakentamiseen painottaen naisten ja tyttöjen oikeuksien turvaamista rauhanprosesseissa. Kestävää rauhaa ei voi rakentaa epätasa-arvoisuutta ylläpitäville rakenteille. Tämän lisäksi Suomi jatkaa tukeaan Nuoret, rauha ja turvallisuus -teeman mukaisille toimille ja laatii kansallisen toimeenpano-ohjelman 2250-päätöslauselman toteuttamisesta.

Rauhanliitto toivoisikin enemmän konkreettisia tavoitteita kriisinhallinnassa ja siihen kouluttamisessa näiden osalta, muun muassa ihmisoikeuskasvatukseen, naisten ja tyttöjen oikeuksien edistämiseen ja sukupuolittuneen ja muun väkivallan vastaiseen toimintaan liittyen. On hyvä, että Suomi tukee muun muassa YK-poliisitoiminnassa myös normatiivista kehittämistä mukaan lukien seksuaalisen ja naisiin kohdistuvan väkivallan (Sexual and Gender Based Violence, SGBV) ehkäiseminen. Kansainvälisillä rauhanturvaajilla ja kriisinhallitsijoilla, muun muassa YK toiminnassa, ei tässä suhteessa aina ole ollut kovin hyvä maine historiassa. Lasten erityisaseman huomioonottaminen konfliktitilanteissa ja kriisinhallinnassa, ei vielä näy tarpeeksi koulutuksessa. Sama koskee muita niin sanottuja erityisen ”haavoittuvien” ryhmiä kuten vammaisten asema konfliktikontekstissa.

Siviilikriisinhallinnan luvussa on ammattien osalta esillä lähinnä poliisitoiminta. Siinä ei esitellä esimerkiksi tuomarien, terveydenhuoltohenkilöstön, tullin tai hyvän hallinnon tukemisen ja korruption vastaisen toiminnan, siviiliyhteiskunnan jälleenrakentamisen, vaatimia henkilöstöresursseja.

Rauhanliiton mielestä kansalaisyhteiskunnankin ja -toimijoiden panos pitäisi huomioida osana tätä kokonaisuutta. Eikä kriisinhallintaa ja erityisesti siviilikriisinhallintaa pitäisi nähdä vain mekaanisena viranomaistoimintana ja viranomaisoperaatioina.

Resurssit

Rauhanliitto kannattaa hallitusohjelmaan kirjatun siviilikriisinhallinnan linjauksen toimeenpanoa, mutta esittää huolen siviilikriisinhallinnan määrärahojen riittävyydestä.

On hyvä, että tavoitteena nyt nostaa siviilikriisinhallinnan osallistumistaso 120stä vähintään 150 asiantuntijaan, ilmeisesti kuitenkin niin, että vasta budjettikehyskauden loppuun mennessä? Sekin edelleen varsin maltillinen määrä suhteessa mihin olisi mahdollisuuksia ja osaamista Suomessa.

Kriisinhallintakeskus (CMC Finland) siviilikriisinhallinnan koulutus-, tutkimus- ja rekrytointitahona olisi syytä entisestään vahvistaa. Olisi toivottavaa, että CMC resurssit riittäisi laajempialaiseen siviilikriisinhallinnan koko kentän toiminnan kattamiseen koulutusten ja yhteistyöhankkeiden muodossa , ja ennen kaikkea myös tutkimuspuoleen panostamisena, kuin mihin resurssien niukkuus antanut aina viimevuosina mahdollisuuksia.

Toiminnan tuloksellisuus ja arviointi

Suomen kriisinhallintapolitiikan kehittämiseksi ollaan asettamassa - tai jo asetettu? - parlamentaarinen komitea, joka laatii kokonaisvaltaisen, yli hallituskausien ulottuvan kriisinhallinnan tavoitelinjauksen ”toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi”. Ehkä sen taustatyöksi kannattaisi Rauhanliiton mielestä koota evaluointitietoa arviointia nykyisistä edes osasta - niin siviilii kun sotilasoperaatioiden - mitattavissa olevista tuloksista, ja arviointia onnistumisista, ja epäonnistumisista niin, että siitä voisi tehdä jotain konkreettisempia johtopäätöksiä tulevan toiminnan kehittämisen suhteen. Oletettavasti näitä tehdään automaattisesti aina isompien, kalliimpien ja kauaskantoisempien operaatioiden suhteen, kun veromaksajien rahoilla toimitaan, ehkä UAV tai jopa tämä parlamentaarinen komitea saisi sellaisista kootun tiedon käyttöönsä myös? Samoin Rauhanliitto toivoo, että kun valtioneuvosto antaa selonteon eduskunnalle sotilasosaston (EU) asettamisesta korkeaan valmiuteen keväällä (?) voisi siinä yhteydessä saada jonkinlaista arviota panos/ hyötysuhteesta , ei vain Suomelle turvallisuuspoliittisesti, vaan myös miten näiden kautta vaikutettu kriisien hillitsemisen suhteen maailmalla, niin Euroopan unionin taisteluosastojen kuin Naton nopeantoiminnan NRF-toiminnan kautta.

”Rauhan”rahasto

Euroopan unioni neuvottelee parhaillaan Euroopan rauhanrahaston perustamisesta. Päinvastoin kuin nimi antaisi ymmärtää rahasto ei niinkään ole ajateltu rauhantyöhön konfliktialueilla ja kehitysmaissa, vaan sen kautta halutaan mahdollistaa kolmansille maille sotilaallisten toimijoiden ja yritysten antamaa / myymää sotilaallista kapasiteettitukea, joihin Euroopan unionin yhteisestä budjetista rahojen ohjaaminen on ennen ollut vaikeaa. Nyt ”rauhan” rahastoa rakennettaisiin jäsenmaiden panostuksilla, ja sitä kautta voisi kun se olisi yhteisestä parlamentin päätäntävallan alla olevasta budjetista erillisenä instrumenttina, rahoittaa sotilaallista tukitoimintaa kolmansissa maissa, mihin osalle jäsenmaissa on intressiä. Rauhanliton mielestä Euroopan unionin, ja jäsenmaa Suomen, pitäisi pikemminkin kehittää innovatiivisia tapoja rahoittaa siviilikriisinhallintaa, löytää rahaa siviiliyhteiskuntien jälleenrakennuksen vahvistamiseen ja konfliktien ennaltaehkäisemiseen.

Siviili-sotilas yhteistyö

Selvityksessä painotetaan kriisinhallinnassa pyrkimystä *saumattomaan siviili-sotilasyhteistyöhön*, *jossa siviilit ja sotilaat tukevat toisiaan muun muassa ”tiedonvaihdolla ja logistiikkayhteistyöllä* ”. Myös CIMIC - siis sotilaiden tekemä yhteistyö siviilien niin paikallisten kun kansainvälistenkin siviilitoimijoidenkin kanssa, millä sotilaallisen operaation ja toiminnan tavoitteet tehdään siviileille mieluisiksi ja hyväksytyiksi, mainitaan ohimennen. Rauhanliito ymmärtää kansainvälisten toimijoiden yhteistyön ja tiedonvaihdon tarpeen, ja esimerkiksi suomalaisen toiminnan osalta tämä on usein luonnollista ja suhteellisen ongelmatonta. Kansainvälisessä yhteistoiminnassa, jossa sotilaallisten organisaatioiden toiminnan tavoitteet ja logiikka usein aika kaukana siviileiden, ei aina ole ongelmatonta. Kun siviilitoiminnan ja avustamisen yhteydessä kerätään ja luovutetaan eteenpäin esimerkiksi logistiikkatietoa ja ihmisten paikannustietoja, jota käytetään mahdollisesti sotilaallisessa toiminnassa – voimakäytössä - ollaan ”harmaalla” alueella, jossa helposti kaikki rauhan-, kehitysyhteis- ja avustustyön ja siviilikriisinhallintatyötä tekevien toiminta, vaarantuu.

Rauhanliiton näkemys on, että kun esimerkiksi sotilaallista tiedustelu-, erikoisoperaatioiden ja terrorismin vastaisia toiminnanelementtejä vahvistetaan kansainvälisessä yhteistyössä,

pitää ne nähdä sotilaallisena toimintana, eikä ”leipoa ” näitä osaksi siviilikriisinhallintaa.

Lopuksi johdonmukaisuus

Selvityksestä voi muun muassa lukea että ”*Lähi-idän maiden turvallisuus ja alueellinen vakaus on Suomen pitkäaikainen tavoite, jota tuetaan kokonaisvaltaisesti myös muilla keinoin, kuten kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Siviiliyhteiskunnan osallistaminen ja luottamuksen rakentaminen ovat tässä keskeisiä elementtej*ä. kun Suomi korostaa tässäkin selvityksessä paljon kokonaisvaltaisuutta ja kuinka tärkeää se on, että kaikki toiminnot ja toimijat tukevat toisiaan ja on samat tavoitteet, niin politikka-johdonmukaisuuden näkökulmasta Suomen -ja muiden Euroopan unionin jäsenmaiden - tulisi olla antamatta sotilastarvikevientilupia toimijoille , jotka on osapuolina konflikteissa / alueilla, jonne Suomi ja EU lähettävät sotilas- tai siviili-kriisinhallitsijoita liennyttämään ja vakauttamaan ja rauhaa rakentamaan.