21.9.2023

Kirjallinen asiantuntijalausunto ulkoasianvaliokunnalle
Alviina Alametsä, Euroopan parlamentin jäsen

UTP 9/2023 Valtioneuvoston selvitys: Euroopan ulkosuhdehallinnon ehdotus tavoiteasiakirjasta siviilikriisinhallinnan kehittämiseksi

Kiitän mahdollisuudesta lausua koskien Euroopan ulkosuhdehallinnon tavoiteasiakirjaa siviilikriisinhallinnan kehittämiseksi.

Lausuntoni hyödyntää Euroopan parlamentissa huhtikuussa 2023 hyväksyttyä raporttia "Siviilialan YTPP:n ja muun EU:n siviilialan turvallisuusavun täytäntöönpano"[1], jonka esittelijänä toimin.

EU:n siviilikriisinhallinnasta on kahdessakymmenessä vuodessa tullut merkittävä pilari EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, ja sillä on keskeinen rooli ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin sovellettavan EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan täytäntöönpanossa. EU:lla on tällä hetkellä 13 siviilioperaatiota kolmella mantereella, joiden tavoitteena on mm. vahvistaa poliisia, oikeusvaltiota ja siviilihallintoa herkissä ja konfliktitilanteissa. Esimerkiksi Ukrainassa EU:n siviilioperaatio on toiminut jo vuosia, jossa se sodan aikana on tukenut paitsi sotarikostutkintaa, myös laajemmin Ukrainan turvallisuusviranomaisia.

Vuonna 2018 hyväksytty EU:n ensimmäinen siviilialan tavoiteohjelma (Civilian Compact 2018-23) oli erittäin tervetullut edistysaskel siviilikriisinhallinnan kehittämiseksi. Jäsenmaat sitoutuivat siinä ennen kaikkea vahvistamaan resursseja, joita siviilikriisinhallinnan operaatioille ohjataan. Ne sitoutuivat myös kehittämään omia siviilikriisinhallinnan prosessejaan, ja tavoiteohjelma tuki niiden sitomista EU-tason prosesseihin. Kaikkia tavoiteohjelman 22 sitoumusta ei saavutettu tähän vuoteen mennessä.

EU:n ulkoministerien 22.5.2023 hyväksymä tavoiteasiakirja (Civilian Compact 2023-27, tai siviilikompakti) jatkaakin ensimmäisen tavoiteohjelman työtä. Sen toteutuksen onnistumisen keskeisin edellytys on mielestäni entistä vahvempi jäsenmaiden omistajuus sekä niiden lähettämän henkilöstön määrän lisääminen.

Jo ensimmäisen tavoiteohjelman tavoite oli reilumpi taakanjako jäsenmaiden välillä, ja ne sitoutuivat nostamaan lähetetyn henkilöstön määrää vähintään 70 prosenttiin kaikista operaatioiden kansainvälisestä henkilöstöstä. Valitettavasti yhä tällä hetkellä kymmenen 27:stä jäsenvaltiosta on vastuussa 80 prosentista EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähetetyistä asiantuntijoista. Lisäksi

[1] YTPP yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, ks. raportti https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0106_FI.html

lähetettyjen asiantuntijoiden määrä on vähentynyt kokonaisuudessaan, mikä ei johdu pelkästään kenttätehtävien vähenemisestä. Suomi on ollut yksi väkilukuun suhteutettuna eniten asiantuntijoita lähettävistä maista.

Siviilikriisinhallintaan panostaminen vaatii poliittista tahtoa. Jäsenmaat kykenevät toteuttamaan yhteisiä tavoitteitaan monilla aloilla: esimerkiksi vuonna 2019 jäsenmaat sitoutuivat lähettämään vuoteen 2027 mennessä FRONTEXin pysyviin joukkoihin 7000 rajavartijaa[2] , joka on jo lähes saavutettu. Samassa ajassa siviilikriisinhallinnan tehtäviin on saatu 50-100 uutta työntekijää.

Toivotan tervetulleeksi jäsenmaiden sitoumuksen uudessa tavoiteasiakirjassa nostaa lähetetyn henkilöstön osuuden 70 prosenttiin operaatioiden kaikilla tasoilla sekä 100 prosenttiin kaikissa avaintehtävissä. Uskon, että tämä on mahdollista vain kansallisten siviilivoimavarojen edelleen kehittämisellä. Kaikilla jäsenmailla on oltava toimivat rakenteet ja järjestelmät kansallista koordinointia, suunnittelua, budjetointia ja ennakointia varten, niiden tulisi investoida siviilikriisinhallintaan lisää rahaa, vahvistaa oikeudellisia puitteita lähetettävää henkilöstöä varten, sekä tukea erilaisia urapolkuja ja tarjota koulutusta operaatioihin lähetettävälle henkilöstölle.

Muistuttaisin, että samalla kuin lähetettyjen asiantuntijoiden määrä on vähentynyt, sopimuspohjaisten työntekijöiden määrää on jouduttu lisäämään. Heidän määränsä siviilioperaatioissa kasvoi olennaisesti ensimmäisen tavoiteasiakirjan hyväksymisen jälkeen, 370:stä vuonna 2018 yli 500:aan vuonna 2022. Tämä on luonut entisestään painetta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) talousarvioon, josta siviilioperaatioiden kustannukset maksetaan. Budjetti on kasvanut vain marginaalisesti vuodesta 2014 (n. 350 miljoonaa vuodessa), samalla kun operaatioiden määrä ja tehtävät ovat lisääntyneet, turvallisuusympäristö on muuttunut haastavammaksi, operaatioiden kustannukset ovat kasvaneet ja inflaatio on kiihtynyt. Siviilioperaatioiden lisääntynyt kysyntä ei ole kuitenkaan johtanut YUTP-budjetin kasvuun. Mielestäni olisikin erityisen tärkeää, että Suomi edistäisi aktiivisesti huomattavaa YUTP-budjetin kasvattamista. Epärealistisen budjetin ei tulisi rajoittaa ja ohjata siviilikriisinhallinnan tekemistä tarpeen sijaan.

Rajalliset taloudelliset resurssit haastavat myös siviilikriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavaran (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) työskentelyä. CPCC tukee n. 110:n ihmisen henkilöstöllään 13:ta operaatiota. Suomen tulisi edistää CPCC:n kehittämistä pikaisesti täysin toimivaksi operatiiviseksi esikunnaksi varmistamalla siihen tarvittavat resurssit ja henkilöstö. Muistutan, että CPCC:llä on erityisen keskeinen rooli siviili- ja sotilasyhteistyön vahvistamisessa, sekä yhdennetyn lähestymistavan toteutuksessa.

On erittäin positiivista, että jäsenmaat sitoutuvat siviilikompaktissa kehittämään siviilikriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuuden arviointia. Tähän asti, ainoa arviointi operaatioiden toiminnasta on ollut operaatioiden johdon tuottamat strategiset arvioinnit sekä puolivuosittaiset

[2] Vuoteen 2027 mennessä Euroopan raja- ja merivartioston pysyvässä joukoissa on yhteensä 10 000 henkilöä, joista 3 000 on Frontexin henkilöstöä. Loput 7000 tuhatta työntekijää lähetetään EU:n jäsenvaltioista https://frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/standing-corps/

raportit (Six-Monthly Reports), jotka käsittelevät operaatioiden operatiivisten ja poliittisten tavoitteiden toteutumista, mutta ei niiden laajempia vaikutuksia. Viime kädessä operaation onnistuminen tarkoittaa, että se vaikuttaa positiivisesti kansalaisten ja paikallisväestön elämään: tavoite on, että esimerkiksi konfliktialueella asuva pahoinpidelty nainen kokee, että hän voi ilmoittaa tapahtuneesta poliisille, saa asianmukaista apua, ja voi luottaa, että oikeusjärjestelmä käsittelee tapahtuneen oikeudenmukaisesti.

Työ Euroopan ulkosuhdehallinnossa (EUH) arviointikonseptin kehittämiseksi on jo aloitettu, ja on hyvä, että ensimmäiset pilotit tullaan toteuttamaan jo 2024. Pidän erityisen tärkeänä, että arvioinnit suoritetaan puolueettomasti ja riippumattomasti. Niiden tulisi tukea operaatioiden suunnitteluprosessia ja jäsenmaiden päätöksentekoa. On tärkeää, että arvioinnit ottavat huomioon johdonmukaisuuden muiden EU:n periaatteiden, välineiden ja toimien kanssa. Vaikutusten arviointiin on varmistettava riittävät resurssit.

Siviilikompakti suosittelee siviilioperaatioille modulaarisia ja skaalautuvia toimeksiantoja (mandaatti). On tärkeää, että operaatioiden mandaatit ovat selkeästi muotoiltuja, mutta niiden toteuttaminen edellyttää kuitenkin usein skaalautuvuutta, mukautumiskykyä ja jopa modulaarisuutta. On mahdollista, että jonkin operaation tehtävät saavat enemmän huomiota kuin toiset paikallisista olosuhteista ja isäntävaltion prioriteeteista riippuen. Korostaisin silti, että Suomen tulisi ajaa operaatioille selkeitä ja saavutettavissa olevia tavoitteita. Niiden tulisi olla saavutettavissa annetun 1–3 vuoden mandaatin sisällä, eikä kuvailla tavoitteita joita voidaan saavuttaa ehkä vasta 50 vuoden kuluessa. Samoin on tärkeää, että kaikilla operaatioilla on toimiva vetäytymisstrategia, joka tarvittaessa mahdollistaa operaatioiden nopean päättämisen, kun operatiiviset ja poliittiset tavoitteet on saavutettu - tai on mahdotonta saavuttaa.

On tärkeää, että siviilikompaktissa huomioidaan myös Nuoret, Rauha ja Turvallisuus (YPS) -agenda. Tämä on erityisen tärkeää, sillä lapset ja nuoret muodostavat suurimman osan väestöstä useimmissa aseellisista konflikteista kärsivissä maissa. Valitettavasti tavoiteasiakirjan konkretia YPS-agendan integroimiseksi siviilikriisinhallinnanoperaatioihin jää vähäiseksi. Suomi on ollut EU:ssa edelläkävijä YPS-agendan edistämisessä, ja oli ensimmäinen EU-maa, joka laati kansallisen toimintasuunnitelman sen toteuttamiseksi. Niinpä olisikin sopivaa, että Suomi edistäisi tätä myös siviilikriisinhallinnan kentällä. Konkreettisia toimia voisi olla esimerkiksi: 1) YPS-agendan sisällyttäminen siviilikriisinhallintaan lähtevien koulutukseen sekä yleisen tietoisuuden lisääminen operaatioiden henkilökunnan keskuudessa; 2) YPS focal point -henkilöiden nimeäminen ja heidän koulutuksensa kaikissa operaatioissa, johon voitaisiin hyödyntää jo olemassa olevia gender focal point -asiantuntijoita; 3) YPS-agendan huomioiminen tulevissa vaikutusten arvioinnissa. 4) YPS-agendan integrointi EUH:n konfliktianalyyseihin, joiden päätelmiä hyödynnetään siviilikriisinhallintaa koskevassa päätöksenteossa; 5) YPS-agendan sisällyttäminen operaatioiden mandaatteihin.

Ilmastonmuutoksella, luontokadolla ja ympäristöriskeillä on merkittäviä vaikutuksia kriisinhallinnan toimintaympäristöön, ja niihin on kiinnitettävä yhä enemmän huomiota siviilioperaatioiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. On positiivista, että siviilikompakti asettaa sitoumuksia kaikille operaatioille sekä niiden ilmastojalanjäljen pienentämiseksi, että ilmasto- ja ympäristönäkökulman

integroimiseksi laajemmin niiden kaikkeen toimintaan. Siviilioperaatioiden roolia ilmaston ja ympäristön tilan heikkenemisestä johtuvien turvallisuusuhkien arvioinnissa voitaisiin myös vahvistaa edelleen.

Vuoden 2018 siviilialan tavoiteasiakirjassa jäsenmaat sitoutuivat "aktiivisesti edistämään" naisten parempaa edustusta kaikilla operaatioiden tasoilla, mutta eivät asettaneet konkreettisia tavoitteita naisten edustukselle siviilioperaatioissa tai sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamiseen operaatioissa. Suomi on toiminut vuoden 2018 jälkeen kuitenkin aktiivisesti naisten osallisuuden edistämiseksi, erityisesti vetämällä Espanjan kanssa gender -työryhmää, joka esimerkiksi tuotti konkreettisia suosituksia sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi[3]. Toivotan tervetulleeksi uuden tavoiteasiakirjan tavoitteen nostaa naisten osuus operaatioiden henkilöstöstä 40 prosenttiin. EUH tulee myös päivittämään strategian ja toimintasuunnitelman naisten osallistumisesta siviilioperaatioihin. Pidän tärkeänä, että sukupuolen tasa-arvon valtavirtaistamiseksi kaikissa operaatioissa tehtäisiin yhteistyötä paikallisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa.

Siviilikriisinhallintaan liittyvä viestintää, joka kohdistuu paikallisiin ja kansallisiin toimijoihin, päätöksentekijöihin sekä kansalaisiin EU-jäsenmaissa, tulee vahvistaa siviilikriisinhallinnan näkyvyyden lisäämiseksi. Siviilikompaktin hyödyistä ja tavoitteista pitää kommunikoida avoimemmin. Tämä lisää eri sidosryhmien ja kansalaisten tukea siviilikriisinhallinnalle, joka on puolestaan edellytys poliittiselle tuelle ja sitoutumiselle sen kehittämiseksi.

Suomen näkemykset ja tavoitteet näkyvät vahvasti siviilikompaktissa. Suomi on lähettänyt asiantuntijoita EU:n siviilikriisinhallinnan rakenteisiin (esim. EUH ja CPCC), ja he ovat onnistuneet vaikuttamaan sekä ensimmäisen että toisen siviilikompaktin sisältöön ja toteutukseen tehokkaasti.

Siviilikompakti esittää useita tärkeitä ja konkreettisia kehittämisehdotuksia EU:n siviilikriisinhallinnalle, mutta se ei vastaa strategisen tason kysymyksiin siviilikriisinhallinnan tulevaisuudesta. Toivoisin, että EU:n jäsenmaat kävisivät strategisen tason keskustelua, mitä ne haluavat siviilikriisinhallinnalla tulevaisuudessa saavuttaa. Missä päin maailmaa, millaisiin kriiseihin ja millaisilla keinoilla ne haluavat kriiseihin reagoida? Yhteisen tulevaisuuden näkymän ja yhteisen kunnianhimon tason löytyminen auttaisi myös sopimaan rahoituksesta, joka on tarkoituksensa mukainen. Suomen tulee omalta osaltaan edistää poliittista keskustelua aiheesta.

Esimerkiksi EU:n siviilikriisinhallinnan operaatio Ukrainassa on hyvin tärkeä, ja sen osalta on oleellista päättää, mihin siviilioperaatioilla halutaan panostaa. Yksi Ukrainan operaation tehtävistä on “Ukrainan virastojen ja instituutioiden valmiuksien lisääminen tutkia ja syyttää kansainvälisiä rikoksia, mukaan lukien sotarikokset, kansanmurha ja rikokset ihmisyyttä vastaan”. Vuonna 2022 Kosovon kansanmurhia käsittelevään erityiseen sotarikostuomioistuimeen ohjatut varat (Kosovo specialist chambers) YUTP-budjetista oli 91 miljoonaa euroa, kun kaikkien operaatioiden vuosibudjetti oli 305 miljoonaa. Kosovon

[3] How to increase women’s representation in civilian CSDP mission: https://www.coe-civ.eu/fileadmin/assets/knowledge_hub/d-_gender_mainstreaming_and_increasing_womens_representation/collection_of_good_practices_cluster_5.pdf

sotarikostuomioistuin oli näin kaikkein kallein EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio, jota yhteisestä budjetista kustannettiin. Jos Ukrainan sotarikoksia tutkitaan, syytetään ja tuomitaan samassa ajassa kuin Kosovon sotarikoksia, kestää Ukrainan sodan sotarikosten käsittely ainakin 2040-2050 -luvulle, ja sen budjettivaikutukset tulevat olemaan merkittävät, mikä on syytä huomioida budjetoinnissa ja suunnittelussa.

Muistutan myös eduskunnan kriisinhallinnan parlamentaarisesta komiteasta, jonka tehtävänä oli laatia kokonaisvaltainen, yli hallituskausien ulottuva kriisinhallinnan tavoitelinjaus[4]. Koska komitean tehtävä oli jo itsessään hallituskausien yli ulottuva, toivon, että sen työ jatkuisi uudella kokoonpanolla. Sen tavoitteena tulisi olla kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategian (2009) päivittäminen. Tähän on tarve monesta syystä: sota Ukrainassa ja muuttunut turvallisuusympäristömme, EU:n strateginen kompassi (joka korostaa tarvetta edelleen vahvistaa EU:n kykyä toimia aina kriisien puhjetessa, mukaan lukien siviilitoimilla), Afrikan alueen kehityssuunnat, Nato-jäsenyys ja Naton kokonaisvaltainen kriisinhallinta (Comprehensive Approach) ja Suomen osallistuminen siihen, sekä tietysti siviilikompakti ja sen asettamat sitoumukset.

[4] Komitean raportti “Vaikuttavuutta kriisinhallintaan” https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/0d193ec2-ea97-4cc0-95b0-dc6e91d602a0/9f4362d8-612d-48f2-bc27-f2563b9a56f2/MIETINTO_20210621130909.pdf