Valiokunnan lausunto UaVL 1/2020 vp– UTP 21/2019 vp

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan (UTP 21/ 2019 vp): Asia on saapunut eduskuntaan.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- osastopäällikkö Leena-Kaisa Mikkola, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Sari Rautio, ulkoministeriö
- lähetystöneuvos Anu Konttinen, ulkoministeriö
- ulkoasiainsihteeri Inka Kari, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puolustusministeriö
- everstiluutnantti, Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen johtaja Harri Uusitalo, Puolustusvoimat
- majuri, osastoesiupseeri Aki Leino, Pääesikunta
- johtava asiantuntija Vesa Kotilainen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö
- johtaja Kirsi Henriksson, Kriisinhallintakeskus
- vanhempi tutkija Charly Salonius-Pasternak, Ulkopoliittinen instituutti
- ohjelmajohtaja Ville Brummer, Crisis Management Initiative
- vanhempi asiantuntija Paula Tarvainen, Kirkon Ulkomaanapu
- toiminnanjohtaja Anne Palm, Laajan turvallisuuden verkosto WISE
- toiminnanjohtaja Laura Lodenius, Suomen Rauhanliitto ry
- toiminnanjohtaja Helena Laukko, Suomen YK-liitto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valmis
5.0

Ulko- ja puolustusministeriön katsaus antaa kattavan kuvan Suomen tämän hetkisestä osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan. Katsaus sisältää myös kuvauksen kansainvälisen toimintaympäristön ja konfliktien muutoksesta, joka heijastuu kriisinhallinnan tarpeisiin ja toimintamuotoihin. Kriisinhallinnan toimintaympäristö on haasteellinen, ja konfliktien osapuolina on valtiollisten toimijoiden ohella usein ei-valtiollisia, paikallisia, alueellisia tai kansainvälisiä toimijoita, jotka voivat olla keskenään linkittyneitä. Kriisinhallintaoperaatiot, joihin Suomi tällä hetkellä osallistuu, poikkeavat voimakkaasti toisistaan niin luonteeltaan, vaativuudeltaan kuin turvallisuustilanteeltaankin.

Myös monenkeskisen sopimuspohjaisen järjestelmän haasteet heijastuvat konflikteihin ja niiden vakauttamispyrkimyksiin. YK:n ei aina esimerkiksi poliittisista syistä ole mahdollista toimia päätösten edellyttäessä turvallisuusneuvoston yksimielisyyttä.

Ulkoasiainvaliokunta on toistuvasti esittänyt näkemyksenään, että eduskunnalle puolivuosittain toimitettavan kriisinhallintakatsauksen ansioista huolimatta sen ohjausjänne jää lyhyeksi. Siksi valiokunnan pitkäaikainen näkemys on ollut, että Suomen kriisinhallintapolitiikan kehittämisen kannalta olisi tarpeen laatia kokonaisvaltainen kriisinhallinnan tavoitelinjaus toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi samoin kuin määrällisesti riittävän osallistumisen varmistamiseksi (UaVL 1/2018 vp, UaVL 8/2018 vp). Valiokunta pitääkin erinomaisena sitä, että valtioneuvosto on päättänyt asettaa Suomen kriisinhallintapolitiikan kehittämiseksi vuodeksi 2020 parlamentaarisen komitean tavoitelinjauksen tekemiseksi.

Suomen osallistumisprofiili kansainvälisessä kriisinhallinnassa

Suomi osallistuu tällä hetkellä kymmeneen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon yhteensä noin 400 sotilaalla YK:n, EU:n ja Naton sekä kansainvälisen Isisin vastaisen koalition puitteissa. Siviilikriisinhallintatehtävissä Suomella on yhteensä noin 120 asiantuntijaa Etyj-, EU-, ja YK -operaatioissa.

Ulkoasiainvaliokunta pitää siviilikriisinhallintaosallistumisen tasoa kohtuullisena, mutta pitää samalla hyvänä valtioneuvoston pyrkimystä nostaa siviilikriisinhallinnan osallistumistaso Suomen siviilikriisinhallintastrategian edellyttämälle tasolle, 150 asiantuntijaan. Valiokunta muistuttaa, että tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttänee myös merkittäviä lisäpanostuksia siviilikriisinhallinnan määrärahoihin. Asiantuntijakuulemisissa ilmeni, että osallistumisen kustannukset kasvavat operaatioiden toimintaympäristön haastavuuden myötä. Tämä asettaa varustukselle ja koulutukselle haasteita.

Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta ulkoasiainvaliokunta toistaa huolensa Suomen kriisinhallintaosallistumisen kokonaistasosta (UaVL 8/2018 vp) ja pitää hyvänä hallituksen linjausta vahvistaa kriisinhallintaosallistumista. Valiokunta pitää hyvänä sitä, että Suomi osallistuu useaan sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan YK-, EU- Nato- ja koalitiojohtoiset operaatiot tarjoavat erilaisia hyötyjä Suomelle ja tällä on merkitystä Suomen puolustuskyvyn uskottavuudelle ja arvioitaessa Suomea osaavana kumppanina.

Osallistuminen YK:n UNIFIL-operaatioon on Suomen suurin yksittäinen panostus sotilaalliseen kriisinhallintaan. Suomi osallistuu operaatioon 200 sotilaalla osana ranskalaista reservipataljoo-

naa. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen puolustuskyvyn kehittämisen kannalta on keskeistä, että ainakin yhteen operaatioon osallistutaan suuremmalla määrällä sotilaita, joka mahdollistaa suurempien joukkokokoonpanojen harjoittamisen vähintään komppaniatasolla. Suomen UNIFIL-osallistumisen keskeinen osa on siviili-sotilasyhteistyö (Civil-Military Cooperation, CIMIC), jota toteutetaan eri projektien muodossa paikallisyhteisöjen keskuudessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suomalaisen joukon reserviläisten monipuolista asiantuntemusta arvostetaan operaatiossa, Suomi tuo mukanaan operaatioon monen alan osaamista ja hyvin koulutettua väkeä. Suomen pitkäaikaisen UNIFIL-panostuksen myötä Suomessa on paljon osaamista alueelta ja paikallistason kontaktipinta Libanoniin on laaja. Valiokunta pitää tärkeänä, että tätä osaamista hyödynnettäisiin kriisinhallintatehtävissä toimineiden palatessa takaisin kotimaahan.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa kansainvälisen kriisinhallinnan painopisteen selvästi siirtyneen Afrikkaan ja erityisesti vaativiin operaatioihin ja rohkaisee valtioneuvostoa siihen, että tämä tulisi näkymään myös Suomen tulevassa kriisinhallinnan osallistumisprofiilissa. UNIFIL-operaatiossa palvelu voi osaltaan kouluttaa sotilaita vaativimpiin kriisinhallintatehtäviin.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä sitä, että Suomen kriisinhallintaosallistumista vahvistettaessa ja uusia painopisteitä pohdittaessa käytäisiin mahdollisimman tiivistä keskustelua keskeisten kumppanimaiden kanssa. Esimerkiksi Ruotsilla ja Virolla on kokemusta operaatioista, joihin Suomi ei tällä hetkellä osallistu. Näiden ja muiden keskeisten maiden kokemuksia tulee hyödyntää, kun valtioneuvosto valmistelee uusia kriisinhallintaosallistumispäätöksiä.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen osallistuminen EU:n sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin on edelleen varsin pienimuotoista ollen keväällä 2020 yhteensä vain 20 sotilasta. Ulkoasiainvaliokunta pitää ristiriitaisena sitä, että Suomen profiili EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisessä on korkea, mutta tämä ei näy konkreettisena panostuksena EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaan. Valiokunta näkee, että Suomen osallistumista EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaan tulee lisätä. Katsaukseen kirjattu pyrkimys vahvistaa osallistumista EU-operaatioissa kansallisten osallistumispäätösten puitteissa on hyvä ensiaskel oikeaan suuntaan. Valiokunta korostaa, että valtioneuvoston pitää aktiivisesti pyrkiä tunnistamaan niitä esteitä, joita suurempaan EU-operaatioihin osallistumiseen mahdollisesti liittyy (henkilöstön saatavuuteen liittyvät esteet, kielitaito tm).

Suomen profiili EU:n kriisinhallinnassa täydentyy, kun tarkastellaan myös osallistumista EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Suomi on väkilukuun suhteutettuna suurin kontribuuttori EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Suomalaisia asiantuntijoita on EU-operaatioissa noin 50, ja Suomi osallistuu lähes kaikkiin EU:n operaatioihin. Panostus ja kyky asettaa ehdolle sopivia ja arvostusta saaneita ehdokkaita on myös johtanut siihen, että Suomi on saanut vastuulleen operaatioiden päällikköpaikkoja. Ulkoasiainvaliokunta pitää näitä tietoja erinomaisina. Suomen korkea profiili siviilikriisinhallinnassa johtaa merkittävän osaamispääoman karttumiseen. Valiokunta muistuttaa tämän pääoman hyödyntämisen merkityksestä, kun asiantuntijat palaavat kriisinhallintatehtävistä takaisin Suomeen. Kansainvälisen ja kansallisen turvallisuuden yhteys tulee siviilikriisinhallintatehtävissä selkeästi esille. Esimerkiksi muuttoliikkeeseen ja terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan liittyvissä siviilikriisinhallinnan tehtävissä oma osaaminen karttuu ja asiantuntijat pystyvät luomaan kansainvälisiä verkostoja, joita he voivat hyödyntää omissa virkatehtävissään Suomessa.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kriisinhallintapolitiikan vaikuttavuus kasvaa, mikäli käytännön kriisinhallintatehtävien lisäksi hakeudutaan aktiivisesti myös operaatioita toteuttavien organisaatioiden päämajoihin (esimerkiksi YK:n ja EU:n politiikkayksiköt). Valiokunta myös korostaa, että Suomen antama sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan alan koulutus tulee nähdä osana Suomen kriisinhallintapolitiikan kokonaisuutta (FINCENT, CMC Finland). Valiokunta rohkaisee kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitelinjauksen tekevää parlamentaarista komiteaa pohtimaan laveasti eri tekijöitä, jotka muodostavat Suomen kriisinhallintapolitiikan kokonaisuuden. Oman koulutusjärjestelmän avaaminen sekä Suomen koulutuspalvelujen markkinoiminen muihin joukkoja lähettäviin maihin voi olla yksi keino kehittää Suomen kriisinhallintapolitiikan profiilia.

Kokonaisvaltaisuus

Ulko- ja puolustusministeriön katsauksessa todetaan Suomen toteuttavan ja edistävän kriisinhallinnassa kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä keskeisenä tekijänä kestävien tulosten aikaansaamiseksi konfliktien vakauttamisessa. Valiokunta toteaa, että Suomella on juuri kokonaisvaltaisen lähestymistapansa vuoksi erinomainen mahdollisuus syventää strategisesti omaa tilannekuvaansa kriisi- ja konfliktialueilta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi pelkästään Afrikan sarvessa työskentelee suomalaisia asiantuntijoita niin sotilaalliseen kriisinhallintaan, siviilikriisinhallintaan, kehitysyhteistyön kuin rauhanvälitykseen liittyvissä tehtävissä.

Konfliktien monimuotoisuus edellyttää laaja-alaista valmistelua niin itse operaatioita kuin niihin osallistumista suunniteltaessa. Valmistelussa tulee alusta lähtien huomioida sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön, rauhanvälityksen ja ihmisoikeusnäkökulman muodostama kokonaisuus ja keskiössä tulee olla konfliktista kärsivien maiden tai alueiden oman osaamisen ja kapasiteetin vahvistaminen. Käytettävä keinovalikoima valitaan kunkin kriisialueen erityistarpeiden pohjalta. Aseellisten konfliktien yhteydessä joudutaan usein keskittymään turvallisuustilanteen vakauttamiseen ja välittömän hädän lievittämiseen. Konfliktien ennaltaehkäisemisessä tulee tukeutua esimerkiksi rauhanvälityksen resursseihin. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että rauhanvälitys parhaimmillaan ehkäisee ennalta konflikteja ja oikea-aikainen toiminta voi vähentää merkittävästi konfliktien tuhoja, inhimillistä kärsimystä sekä esimerkiksi konfliktien aiheuttamia kustannuksia.

Ulkoasiainvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa nousi esille valtioneuvoston kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia vuodelta 2009. Kriisinhallinnan toimintakentän voimakkaan ja jatkuvan muutoksen vuoksi valiokunnalle esitettiin, että tätä strategiaa päivitettäisiin, jotta sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanvälityksen johdonmukaisuutta, yhteistyötä ja koordinaatiota voitaisiin tarkastella aiempaa perusteellisemmin. Asiantuntijat korostivat myös, että kansalaisyhteiskunnan ja -järjestöjen rooli tulisi huomioida strategiassa. Valiokunta piti esitettyjä näkemyksiä perusteltuina. Valiokunta kuitenkin näkee, että esitetyt näkemykset voidaan huomioida pian alkavassa kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean työssä, joka tulee tekemään kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitelinjauksen. Järjestökentän näkemyksiä on tärkeää kuulla osana parlamentaarisen komitean työskentelyä.

Naiset, nuoret, rauha ja turvallisuus

Suomi edistää naiset, rauha ja turvallisuus -päätöslauselman (1325) toimeenpanoa kansainvälisessä kriisinhallinnassa kansallisen 1325-toimintaohjelman mukaisesti. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä tärkeänä. Päätöslauselman ja sitä seuranneiden täydentävien päätöslauselmien päätavoitteisiin kuuluu vahvistaa naisten roolia konfliktien ehkäisyssä, ratkaisemisessa ja rauhanrakentamisessa. Suomen kriisinhallintaosallistumista tarkasteltaessa käy ilmi, että naisten osuus on pysynyt siviilikriisinhallintatehtäviin valittujen osalta kansainvälisestikin vertaillen korkealla tasolla, n. 40 %:ssa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kriisinhallintakeskuksen järjestämillä siviilikriisinhallinnan peruskursseilla on naisia ollut koulutettavista vähintään puolet jo usean vuoden ajan. Peruskurssin hyväksytty suorittaminen on edellytys operaatioon hakeutumiselle, joten naisten osuus peruskursseilla on merkityksellistä. Suomi on onnistunut myös saamaan naisia siviilikriisinhallintaoperaatioiden johtotehtäviin. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta valiokunta kannustaa puolustushallintoa aktiivisesti etsimään keinoja naisten määrän nostamiseksi kriisinhallintatehtävissä.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota erityisen haavoittuvien ryhmien, kuten lasten, nuorten ja vammaisten, kohtaamiseen ja suojeluun ja heidän kanssaan toimimiseen kriisinhallintatehtävissä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan olennaista olisi, että haavoittuvien ryhmien asema huomioitaisiin aiempaa tarkemmin ja paremmin jo siinä vaiheessa, kun uusien kriisinhallintaoperaatioiden mandaatteja laaditaan tai jo olemassa olevia päivitetään. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen profiili tällaisissa kysymyksissä on aktiivinen. Kriisinhallinnan näkökulma pitää myös huomioida, kun Suomi laatii uutta nuoret, rauha ja turvallisuus -päätöslauselmaan (2250) liittyvää kansallista toimintaohjelmaa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto UaVL 1/2020 vp

Helsingissä 12.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mika Niikko ps
varapuheenjohtaja Erkki Tuomioja sd
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Heli Järvinen vihr
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Petteri Orpo kok
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Juha Sipilä kesk
jäsen Ville Tavio ps
jäsen Anne-Mari Virolainen kok
varajäsen Ilkka Kanerva kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Laurmaa