Valiokunnan lausunto UaVL 8/2018 vp– UTP 40/2005 vp

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 7 päivänä toukokuuta 2018 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla selvityksen Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan (UTPJ 10/2018 vp—UTP 40/2005 vp).

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:
- puolustusvaliokunta PuVL 7/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- yksikönpäällikkö Sari Rautio, ulkoministeriö
- ulkoasiainsihteeri Heli Lehto, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puolustusministeriö
- KRIHA-vastuualueen johtaja, everstiluutnantti Harri Uusitalo, Pääesikunta
- neuvotteleva virkamies Minna Hulkkonen, sisäministeriö

Viitetiedot

UTPJ 10/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Ulkoasiainvaliokunta pitää ulko- ja puolustusministeriön antamaa selvitystä kattavana kuvauksena Suomen kriisinhallintatoiminnan tämän hetkisistä painopisteistä. Puolivuosittainen kriisinhallintakatsaus jättää kuitenkin ohjausjänteen lyhyeksi. Ulkoasiainvaliokunta toistaa tästä johtuen aiemman kantansa, että Suomen kriisinhallintapolitiikan kehittämisen kannalta on tarpeen laatia

kokonaisvaltainen kriisinhallinnan tavoitelinjaus toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi samoin kuin määrällisesti riittävän osallistumisen varmistamiseksi (UaVL 1/2018 vp).

Ulkoasiainvaliokunta korostaa kriisinhallinnan kokonaisvaltaisen lähestymistavan merkitystä pysyvien turvallisuus- ja muiden yhteiskunnan vakautta lisäävien vaikutusten aikaansaamiseksi. 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.

Katsauksessa todetaan Suomen edistävän 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 %. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa on saadun selvityksen mukaan sen sijaan tässä suhteessa parannettavaa, naisia on kokonaisvahvuudesta alle 10 %:ssa. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan lausuntoon (PuVL 7/2018 vp) ja kannustaa puolustushallintoa aktiivisesti etsimään keinoja naisten määrän nostamiseksi kriisinhallintatehtävissä.

Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan

Voimassa olevien kansallisten osallistumispäätösten mukaisesti Suomi osallistuu UNIFIL-operaatiossa irlantilais-suomalaiseen pataljoonaan noin 170 sotilaalla vuoden 2018 loppuun saakka. Lisäksi Suomi osallistuu UNIFIL-operaatioon ranskalaisessa reservipataljoonassa elokuun 2018 loppuun saakka noin 160 sotilaalla ja tämän jälkeen 31.12.2020 saakka noin 200 sotilaalla. Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomen osallistuminen YK:n rauhanturvaamistoimintaan näyttää supistuvan merkittävästi vuoden 2019 alussa, kun toiminta irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa päättyy. Kehityssuunta on ristiriidassa YK:n kriisinhallintaroolin merkityksen kanssa. Puolustusvaliokunnan tavoin ulkoasiainvaliokunta on huolissaan Suomen kriisinhallintaosallistumisen kokonaistasosta. Ulkoasiainvaliokunta tähdentää kriisinhallintaosallistumisen olevan tärkeä osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen osallistuminen EU:n sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin on laskenut viime vuosina, ollen keväällä 2018 yhteensä vain 15 sotilasta. Ulkoasiainvaliokunta jakaa katsaukseen kirjatun näkemyksen, että Suomen osallistumista EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaan olisi perusteltua lisätä. Myös puolustusvaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota. Seuraavaan kriisinhallintakatsaukseen tulee sisällyttää suunnitelma siitä, miten asiassa aiotaan edetä.

Suomi osallistuu Yhdysvaltain johtaman ISIL:n vastaisen koalition kriisinhallintaoperaation (Operation Inherent Resolve, OIR) koulutustoimintaan Irakissa sadalla sotilaalla. Osallistumismandaatti on voimassa vuoden 2018 loppuun saakka. Tässä yhteydessä ulkoasiainvaliokunta

kiinnittää huomiota asiantuntijakuulemisessa saatuihin tietoihin Naton suunnitelmista perustaa koulutusmissio Irakiin tukemaan Irakin kansallista sotilas- ja turvallisuuskoulutusta. Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota yhteistyöhön Irakissa toimivien eri kansainvälisten operaatioiden välillä kokonaisvaltaisen toiminnan edistämiseksi. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Irakin osalta kokonaisvaltaisen lähestymistavan tärkeys tulee huomioida valmisteltaessa linjauksia Suomen Irak-tuen mahdollisesta jatkosta.

Vaikka Suomen sotilaallinen kriisinhallintaosallistuminen onkin hajautunut useaan eri operaatioon, on sillä ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan kuitenkin selkeä alueellinen ja toiminnallinen painopiste ns. laajan Lähi-idän alueella. Saadun selvityksen pohjalta valiokunta pitää perusteltuna sitä, että sotilaallisen kriisinhallinnan osallistuminen on hajautettu useaan eri operaatioon. Saadun selvityksen mukaan operaatioihin osallistumista arvioidaan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisten näkökulmien kautta ja erityisesti puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämisen ja puolustusvalmiuden näkökulmasta. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että osallistumista suunnitellessa tulee lisäksi kiinnittää huomiota siihen, mikä on Suomen mahdollinen muu kontribuutio ko. alueella eli kokonaisvaltainen näkökulma ja Suomen muu läsnäolo ao. maassa. Esimerkiksi mikäli Suomella ei ole suurlähetystöä eikä muuta läsnäoloa maassa, jossa operaatio toimii, voi osallistuminen tarjota korvaamatonta kontaktipintaa ao. maahan. Puolustusvaliokunta nostaa lisäksi perustellusti esiin sen, että laajaa osallistumisprofiilia puoltaa laaja joukko kriisinhallintatoimijoita. YK-, EU- Nato- ja koalitiojohtoiset operaatiot tarjoavat keskenään erilaisia hyötyjä Suomelle.

Kriisinhallintakatsauksen mukaan sotilaallisen kriisinhallinnan menot ovat viimeisten vuosien aikana pysytelleet noin 100 miljoonan euron tasolla. Viime vuonna menot olivat 106 miljoonaa ja tänä vuonna noin 115 miljoonaa euroa. Uudet osallistumispäätökset tai merkittävät käynnissä olevien operaatioiden vahvuuden tai suorituskyvyn muutokset vaatisivat lisärahoitusta. Saadun selvityksen mukaan lisärahoitustarpeisiin on syytä jatkossakin varautua, sillä tulevien kriisinhallintaoperaatioiden ennakoitavuus on vaikeaa. Katsauksessa kiinnitetään huomiota kehysriihessä tehtyyn päätökseen koskien vuotta 2020, jolloin puolustusministeriö siirtää 6,5 miljoonaa euroa sotilaallisen kriisinhallinnan momentilta vapaaehtoiseen maanpuolustukseen. Puolustusvaliokunnan näkemyksen mukaan tällaista asetelmaa, jossa puolustuksen ja kriisinhallinnan tarpeet kilpailevat keskenään, tulee välttää. Ulkoasiainvaliokunta ei myöskään pidä tällaista vastakkainasettelua hyväksyttävänä. Vapaaehtoista maanpuolustusta ja sotilaallista kriisinhallintaa pitää voida kehittää tavalla, jossa vastakkainasettelua ei synny. Ulkoasiainvaliokunta toteaa lisäksi, että kriisinhallintaosallistumisen suunnitelmallisuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että kriisinhallinta on alibudjetoitu ja jokainen uusi osallistumispäätös edellyttää rahoituksen järjestämistä lisätalousarviomenettelyn kautta.

Suomen osallistuminen siviilikriisinhallintaan

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan siviilikriisinhallintatehtäviin osallistuvien henkilöiden määrä vaihtelee hieman, ollen tällä hetkellä 110 asiantuntijaa. Kokonaislukuun vaikuttaa, minkälaisia paikkoja siviilikriisinhallintatehtävissä tulee auki ja miten suomalaiset asiantuntijat hakuprosesseissa menestyvät. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomen siviilikriisinhallintastrategiaan kirjattu tavoite on lähettää 150 asiantuntijaa vuositasolla siviilikriisinhallinnan tehtäviin. Saadun selvityksen mukaan tästä tavoitteesta on jouduttu joustamaan myös

siitä syystä, että siviilikriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen kokonaiskustannukset ovat kasvaneet. Operaatioiden toimintaympäristö on usein vaativaa, ja tämä edellyttää varustukselta ja koulutukselta suurempia panoksia kuin aiemmin. Valiokunta toteaakin tässä yhteydessä pitävänsä tärkeänä sitä, että asiantuntijoiden turvalliset ja toimivat työskentelyolosuhteet varmistetaan. Osallistuminen kansainväliseen siviilikriisinhallintaan on keskeinen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sille on siis myös varmistettava riittävät resurssit.

Suomalaisia asiantuntijoita toimii Etyjin monitorointimissiossa Ukrainassa (SMM) 20 henkilön vahvuudella. Osallistuminen YK:n poliisirauhanturvaamiseen on vakiintunut n. 20 poliisin tasolle, ja saadun selvityksen mukaan tavoitteena on jatkaa lähivuosina 20—25 poliisiasiantuntijan määrällä. EU:n siviilikriisinhallintaan osallistuminen jatkuu myös vahvana. Tätä ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä myös Suomen yleisen EU-politiikan profiilin näkökulmasta. Suomi on kuulunut näkyvästi maihin, jotka ovat pyrkineet kehittämään EU:n siviilikriisinhallinnan valmiuksia edelleen. Osa Suomen kokonaispanosta Irakin vakauttamiseen on se, että Suomi osallistuu OIR:n poliisikoulutukseen ja EU:n turvallisuussektorin uudistamista tukevaan siviilikriisinhallintaoperaatioon (EUAM Iraq).

Sisäministeriö vastaa siviilikriisinhallinnan valmiuksista. Niihin kuuluvat ulkomaille lähetettävän siviilihenkilöstön rekrytointi, materiaaliset ja logistiset valmiudet sekä siviilikriisinhallintakoulutuksen, tutkimuksen ja kehittämisen järjestäminen. Sisäministeriön alainen kriisinhallintakeskus vastaa kaikista kansallisiin valmiuksiin liittyvistä operatiivisista tehtävistä. Ulkoasiainvaliokunta korostaa näiden tehtävien merkitystä operaatioiden haastavuuden kasvaessa. Kriisinhallintakeskuksesta tehtävä sijoitusselvitys ei saa vaarantaa näiden tehtävien hoitoa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Simon Elo sin
jäsen Tiina Elovaara sin
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd

jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Ilkka Kanerva kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Laurmaa