

Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean kokous 12.11.2020

Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean kokous pidettiin 12.11.2020 eduskunnassa ja etänä. Kokoukseen osallistuivat komitean jäsenet Eva Biaudet, Ville Kaunisto, Kimmo Kiljunen, Merja Kyllönen Jouni Ovaska, ja Sari Tanus sekä komitean puheenjohtaja Johanna Sumuvuori, komitean pysyvät asiantuntijat Harri Uusitalo (FINCENT), Anne Palm (WISE), Oskari Eronen (CMI), Kirsi Henriksson (CMC), Anni Lahtinen (FINGO), Mauri Koskela (Rauhanturvaajaliitto ry), Mikko Kinnunen (ulkoministeriö) ja Laura Yli-Vakkuri (sisäministeriö) sekä komitean sihteeristön jäsenet (UM, PLM, SM, VNK).

Kokoukseen osallistuivat lisäksi ulkopuolisina asiantuntijoina Antti Häikiö (EUH) sekä selvityksen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimista ja arviointikriteereistä laatinut Juha Pyykönen (Laurea AMK).

Kokouksen asialista on tämän muistion liitteenä.

1. Kokouksen avaus

Puheenjohtaja avasi kokouksen ja esitteli asialistan. Hyväksyttiin kokouksen asialista.

2. Edellisen kokouksen (8.10.) pöytäkirjan hyväksyminen

Hyväksyttiin edellisen kokouksen pöytäkirja.

3. Kriisinhallinnan vaikuttavuus

Selvitys kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimisesta ja arviointikriteereistä, Juha Pyykönen/Laurea-ammattikorkeakoulu

Puheenjohtaja totesi, että osana komitean työtä julkaistaan valtioneuvoston kanslian tilaama selvitys kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimisesta ja arviointikriteereistä. Kriisinhallinnan vaikuttavuudesta on tehty selvityksiä myös aikaisemmin: mm. vuonna 2012 ulko-, puolustus- ja sisäministeriöiden tilaama tutkimus kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseksi (KRIHAVA) sekä vuonna 2013 valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastus- ja jälkiseurantaraportti erityisesti sotilaallista kriisinhallintaa koskien. Myös ulkoasiainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseen.

Selvityksen tekijä Juha Pyykönen esitteli selvityksen, jonka lähtökohtana olivat Suomen sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan poliittiset ja operatiiviset tavoitteet. Poliittisia tavoitteita tarkasteltiin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä sisäisen turvallisuuden tavoitteiden näkökulmasta. Selvityksessä todettiin, että kaiken kaikkiaan Suomen kriisinhallintaosallistuminen on ollut monin osin tuloksellista. Osallistumisella on ollut vaikutusta myös Suomen puolustuspolitiikan näkökulmasta, puolustuksen, kriisihallintaosaamisen ja suorituskykyjen kehittämisen kannalta.

Selvityksessä nousi esiin toiminnan vaikuttavuuden arvioinnin vaikeus silloin, kun selkeät kirjatut tavoitteet puuttuvat. Vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseksi tarvitaan nykyistä tarkempia tavoitteita ja kriteerejä ja vaikuttavuuden mittaamiseen sopivia indikaattoreita. Nämä tulisi määritellä eri hallinnonalojen yhteistyönä. Eri toimijoiden yhteistyön tiivistäminen edistäisi myös keskinäisriippuvuutta ja kokonaisvaltaisuutta. Suomi voisi mahdollisesti edistää kriisinhallinnan arviointia EU:n siviilikriisinhallinnan kompaktin puitteissa.

Oskari Eronen/CMI piti kommenttipuheenvuoron mm. vuoden 2012 KRIHAVA-selvityksen näkökulmasta, todeten nyt käsillä olevan selvityksen päähuomion kiinnittyvän osin samoihin asioihin, kuin KRIHAVA-raportissa. Tavoitteiden epätarkkuus ja tavoitteen kohteen rajaaminen, indikaattoreiden asettaminen ja datan kerääminen ovat haasteita. Operaatioiden yleisen tason linjaukset eivät välttämättä sovi yhteen kentältä saatavien yksityiskohtaisten havaintojen kanssa. Osallistumis päätöksiä tehtäessä tulisi arvioida toiminnan poliittis-strategisia, operatiivisia, kansallisia ja kansainvälisiä vaikutuksia. Vaikuttavuustavoitteita ei myöskään tulisi tarkastella pelkästään yksittäisen operaation tasolla vaan kokonaisvaltaisesti koko kriisinhallintatoiminnan kannalta.

Keskustelu puheenvuoroissa kiitettiin selvityksen laatijoita ja nostettiin esiin kysymyksiä palautteenkeruukäytännöistä operaatioissa, osallistumis päätökseen vaikuttavista poliittisista perusteista sekä kriisinhallintapäätöksenteon hajautuneisuuden vaikutuksista. Toisaalta huomioitiin mahdollisuudet vaikuttavuusarvioinnin parantamiseen eri valmistelijatohot yhdistävien prosessien systematisoinnin kautta.

Edelleen keskustelussa todettiin, että eduskunnan näkökulmasta korostuu tarve tuoda valiokunnille toimitettavissa asiakirjoissa ja kuulemisissa nykyistä paremmin esiin osallistumisesitysten ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet sekä se, millaisin käytännön toimin tavoitteita kohti päästäisiin. Esimerkiksi eduskunta on useissa yhteyksissä tuonut esiin tarpeen Suomen nykyistä suuremmalle kriisinhallintaosallistumiselle Länsi-Afrikassa, mutta tämä ei ole johtanut käytännön toimiin. Kriisinhallintaosallistumista tulee suunnitella ja siitä päättää Suomen kokonaisedun pohjalta, eikä rajoittua yhden kansallisen organisaation oman kapean näkökulman määrittämään minimitasoon.

Puheenjohtaja veti keskustelua yhteen todeten, että kokonaisvaltaisuudella on kriisinhallinnan vaikuttavuuden kannalta tärkeä rooli, mutta sen käytännön toteutuminen vaatii vielä työtä. Vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisessä tärkeitä ovat indikaattorit ja mittarit. Komitean lopullisessa linjauksessa on mietittävä, miten siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan erot huomioidaan vaikuttavuuden arvioimisessa. Operaatiokohtaisen vaikuttavuuden arvioimisessa ja indikaattoreiden asettamisessa on haasteena erottaa Suomen toimet operaation toimista yleisesti.

4. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhtymäkohdat kriisinhallinnan näkökulmasta

Antti Häikiö Euroopan unionin ulkosuhdehallinnon (EUH) turvallisuuden ja puolustuksen yksiköstä alusti sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhtymäkohdista EU:n siviilikriisinhallinnan näkökulmasta. Siviilikriisinhallinnassa on katsottava Eurooppaa laajempaa karttaa ja globaalia tilannekuvaa: mitä tapahtuu Afrikassa ja Lähi-idässä vaikuttaa Eurooppaan ja sen valtioihin. Kun tuki, kuten siviilikriisinhallinta, kohdistetaan sinne, missä ongelmien lähtösyöt ovat, saavutetaan monia hyötyjä. Ensiksi vähennetään syitä, jotka heikentävät paikallista yhteiskuntaa ja toiseksi tukitoimet näissä maissa korjaavat elämän edellytyksiä niin, että pakolaisten paluu kotiseuduilleen on mahdollista, ja demokratia ja oikeusvaltio saavat perusteita kehittyä. Siviilikriisinhallinnassa yksittäisen asiantuntijan rooli korostuu: esim. yksi keskeisessä neuvonantotehtävässä toimiva suomalainen voi vaikuttaa kumppanimaan oikeusvaltiokehitykseen. EU:ssa on kehitetty siviilikriisinhallinnassa erityisiä suorituskykyjä ja lisätty yhteistyötä turvallisuuden parissa työtekevien virastojen välillä.

Sisäministeriön pysyvän asiantuntijan Laura Yli-Vakkurin kommenttipuheenvuorossa todettiin, että äskettäin julkaistussa hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa mainitaan

kriisinhallintatyöllä edistettävän sisäisen turvallisuuden lisäksi myös demokratiaa ja turvallisuutta laajemminkin. Valmisteilla olevassa sisäisen turvallisuuden selonteossa mainitut linkit huomioidaan. Vakauttamalla konfliktimaita pystytään tuottamaan turvallisuutta paitsi kohdemaahan ja alueellisesti, myös globaalisti. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhtymäkohdat tulee huomioida myös EU-operaatioita suunniteltaessa.

Ulkoministeriön pysyvä asiantuntija Mikko Kinnunen korosti, että kriisinhallintaosallistumisessa on kyse sekä suomalaisten että kohdemaiden turvallisuuden parantamisesta, mutta sisäinen ja ulkoinen turvallisuus eivät ole kauttaaltaan toisiinsa kietoutuneita tai toistensa ennakkoehto. Sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta eroavat toisistaan lainsäädännön ja päätöksenteon osalta. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kytkytyminen yhteen liittyy osaltaan globalisaatioon: etäisyyksien lyhentyminen ja teknologinen kehitys tuovat aiemmin "muualla" tapahtuneet terroristit Eurooppaan.

Keskustelussa painotettiin kriisinhallintaa ohjaavien linjausten selkeyttä. Komitean linjauksessa ja kriisinhallintaa koskevassa julkisessa keskustelussa tulisi perustella sitä, miksi Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on Suomen etu. Suomen etu voi olla joko suoremmin suomalaisten suorituskykyjen ja osaamisen kehittäminen tai laajemmasta näkökulmasta ihmisoikeuksien toteutuminen ja kumppanimaiden kehittymisen tuoma hyöty.

Todettiin, että Suomen ulkopoliittikan ihmisoikeusperusteisuus ei ole pelkästään ideologinen asia; pienen maan etu on demokratian ja ihmisoikeuksien painottaminen.

Puheenjohtaja veti keskustelua yhteen todeten, että kriisinhallinnassa on hyvä huomioida sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhtymäkohdat kokonaisvaltaisesti. Kriisinhallinta on ulko- ja turvallisuuspolitiikan väline, jolla tuetaan konfliktien ratkaisua, konfliktien jälkeistä vakauttamista ja turvallisten yhteiskuntien rakentamista.

5. Siviili-sotilasyhteistyön kehittäminen

Komitean pysyvien asiantuntijoiden Kirsi Henrikssonin/CMC ja Mauri Koskelan/Rauhanturvaajaliitto alustuspuheenvuoroissa tuotiin esiin siviili-sotilasyhteistyön kehittämisen tärkeys osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Eri organisaatioilla on eri lähestymistavat, ja konfliktialueella on paljon yhteistyötahoja, kun myös alueelliset järjestöt ja paikalliset toimijat otetaan huomioon. Erityisen tärkeä rooli sotilaallisella kriisinhallinnalla on turvallisen toimintaympäristön luomisessa mahdollistamaan siviilitoimijoiden toiminta. Tärkeää yhteistyön kehittämisessä olisi selkeän kansallisen tahtotilan ja strategian määrittäminen, avainhenkilöiden siviili-sotilasyhteistyötä edistävään koulutukseen panostaminen kotimaassa sekä koulutustarjonnan lisääminen ulkomaisille toimijoille. Koulutuksen osalta nähtiin tärkeänä siviilien ja sotilaiden yhteiskoulutuksen lisääminen, jotta valmiuksia yhteistyölle muodostuisi jo ennen kentälle lähtemistä.

Puheenjohtaja veti keskustelua yhteen todeten, että siviili-sotilasyhteistyötä voitaisiin tiivistää sekä kotimaassa että operaatiotasolla. Nykyinen kansallinen yhteistyörakenne koetaan toimivaksi ja riittäväksi.

4. Komitean seuraava kokous ja syksyn kokoussuunnitelma

Seuraava kokous pidetään 10.12.

Ulkoministeriö järjestää 1.12. keskustelutilaisuuden kriisinhallinnasta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta kiinnostuneiden tutkijoiden ja toimittajien kanssa.

5. Kokouksen päättäminen

Päätettiin kokous.