

19.2.2020

Lausunto ulkoasiainvaliokunnalle

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

Osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on keskeinen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Siinä missä kriisinhallintatehtävien päätehtävä on konfliktialueiden vakauttaminen, niillä on myös muita tavoitteita, mm. monenkeskisen kansainvälisen järjestelmän tukeminen ja kehittäminen. Sekä konfliktit että rauhaa ylläpitävä kansainvälinen monenkeskinen sopimuspohjainen järjestelmä ovat murroksessa. Suomen tulisi miettiä, miten kriisinhallinnan tavoitteita voidaan edistää muuttuvassa maailmassa parhaalla mahdollisella tavalla.

Osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on keskeinen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Siinä missä kriisinhallintaan päätehtävä on tilanteen vakauttaminen ja vakauden ylläpitäminen konfliktialueilla, osallistuminen palvelee myös muita tavoitteita. Näistä keskeisimpiä ovat mm. monenkeskisen kansainvälisen järjestelmän tukeminen ja kehittäminen sekä suomalaisen osaamisen ja verkostojen ylläpitäminen ja kasvattaminen.

Rauhaa ylläpitävä kansainvälinen monenkeskinen sopimuspohjainen järjestelmä on murroksessa. Monet globaalit ja alueelliset suurvallat, mukaan lukien Yhdysvallat, Kiina ja Venäjä haastavat jatkuvasti kansainvälistä systeemiä, joko toimimalla sen ulkopuolella tai muokkaamalla sitä palvelemaan omia intressejään. Lisäksi eri maiden toimet saattavat olla suoraan ristiriidassa kansainvälisten sopimusten kanssa. Myös konfliktien luonteen muuttuminen aiheuttaa haasteita nykyiselle järjestelmälle. Konfliktien osapuolina on valtiollisia ja ei-valtiollisia sekä paikallisia, kansallisia, alueellisia ja kansainvälisiä toimijoita, jotka ovat linkittyneitä keskenään. Konfliktien murrosta kiihdyttävät myös aseteknologian kehitys ja mediakentän murros, jonka takia eri toimijoiden kapasiteetti ja läpinäkyvyys suhteessa konflikteihin on muuttunut. Esimerkiksi automaattiasemien avulla valtiot voivat käydä sotaa ilman, että siitä päätetään poliittisessa järjestelmässä ja arvioidaan julkisessa keskustelussa, ja nykyisessä mediaympäristössä eri toimijoiden roolia voidaan myös hämärtää valeuutisten ja sosiaalisen median avulla. Aseteknologian kehityksen myötä myös ei-valtiollisilla toimijoilla on käytössään raskaampaa aseistusta. Hybridisodankäynnin menetelmien kehittyessä eri maiden on entistä vaikeampaa jättäytyä konfliktien ulkopuolelle ja konfliktit vaikuttavat myös Suomeen eri tavoin. Kuvaava esimerkki konfliktien muutoksesta ja kansainvälisen järjestelmän murroksesta on Syyrian kriisi, jossa poliittista prosessia ja neuvotteluja ei käydä enää YK:n viitekehyksessä, vaan konfliktinratkaisuun ja vakauttamistoimiin liittyvät keskeiset keskustelut käydään eri areenoilla ja niiden onnistuminen ja epäonnistuminen tuntuu Suomessa asti.

Kysymys onkin, miten Suomen tavoitteita voi parhaalla mahdollisella tavalla edistää tilanteessa, jossa sekä kansainvälinen järjestelmä että konfliktit ovat murroksessa. Esimerkiksi on oletettavaa, että tulevaisuudessa kriisinhallinnan mandaatteja ei rakenneta ainoastaan YK:n ja vakiintuneen monenkeskisen järjestelmän piirissä, vaan operaatiota rakennetaan, suunnitellaan ja toteutetaan myös viitekehyksissä, jotka koostuvat joustavasta joukosta paikallisia, alueellisia ja kansainvälisiä toimijoita. Lisäksi on oletettavaa, että suurin osa hybridisodan elementeistä jää virallisen mandaatin ulkopuolelle ja tarvitaan täydentäviä toimenpiteitä, joilla vakautta voidaan rakentaa ja virallista prosessia voidaan tukea. Näin ollen kyse on siitä, **miten kriisinhallinnan tavoitteita voidaan edistää tilanteessa, jossa mandaattia ei ole tai se on hyvin epäselvä tai rajattu, ja sillä ei ole virallista, laajamittaista kansainvälistä tukea.**

Perustuen CMI:n kokemuksiin ja havaintoihin eri konfliktinehkäisy- ja ratkaisuprosesseista, seuraavia näkökulmia tulisi ottaa huomioon suunnitellessa kriisinhallinnan operaatioita pitkällä aikavälillä:

- **Kokonaisvaltaisuus ja täydentävä toiminta:** Virallisten toimijoiden ja mandaattien rajoitukset johtavat tilanteisiin, jossa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan operaatiot pystyvät vaikuttamaan vain osaan konfliktia tai saamaan tilannekuvaa vain rajatusta osasta konfliktia. Näin ollen tarvitaan *hyvin koordinoituja ja täydentäviä* toimia, jotka eivät kilpaile virallisen prosessin kanssa ja syö sen arvovaltaa, vaan tukevat niitä. CMI:n kaltaisia toimijoita voi käyttää mm. asioiden tai kantojen valmisteluun epävirallisessa viitekehyksessä, osapuolten ja muiden toimijoiden kapasiteetin vahvistamiseen, kantojen kuulemiseen myös niiltä toimijoilta, jotka ovat virallisen mandaatin ulkopuolella sekä keskusteluun asioista, jotka ovat virallisen mandaatin ulkopuolella ja/tai poliittisesti liian sensitiivisiä. Samoin muiden kansalaisjärjestöjen ja yksityisten toimijoiden osaamista tulisi käyttää enemmän virallisen prosessin tukena ja Suomen tulisi miettiä, miten eri suomalaisia toimia voisi koordinoida paremmin ja Suomalaista osaamista ja verkostoja voisi kehittää yhdessä. Suomen erityisluonne luotettavana kumppanina ja monenkeskisen järjestelmän vahvana tukijana takaa sen, että Suomi soveltuu hyvin kumppaniksi, joka tukee kriisinhallintatoimia sekä suoraan missioiden kautta, että muita kanavia pitkin.
- **Pohjoismainen yhteistyö:** Rauhanprosessien yksi keskeinen kysymys on usein se, millaisia operaatioita tulitauko- ja rauhansopimusten toteuttamiseksi voidaan rakentaa. Siinä missä osapuolet tunnistavat usein laajan tuen tarpeen yleisellä tasolla (paikalliset, kansalliset, alueelliset ja kansainväliset toimijat), ns. perinteiset ratkaisut eivät usein toimi. Tämä voi johtua osapuolten epäluuloista liittyen kansainväliseen yhteisöön ja/tai kansallisten toimijoiden haluun välttää konfliktin kansainvälistämistä. Usein pohjoismaat nähdään edelleen sopivana kumppanina sekä osapuolten että kansainvälisen yhteisön keskuudessa. Siinä missä yksittäisen pohjoismaan voi olla vaikea osallistua kriisinhallintatoimiin, jotka eivät ole YK:n, NATO:n tai EU:n alaisuudessa, pohjoismaat voisivat yhdessä osallistua enemmän uudentyyppisten operaatioiden suunnitteluun ja toteutukseen. Esimerkiksi mallit, jossa pohjoismaat rakentavat ja toteuttavat operaatioita yhdessä valittujen eurooppalaisten (esim. Sveitsi, Britannia) ja/tai alueellisten toimijoiden kanssa, voisivat tehokkaasti edistää vakauttamistoimia konflikteissa, joissa viralliset viitekehykset eivät ole hyväksyttäviä, ja jossa kansainvälinen yhteisö tarvitsee luotettavia kumppaneita alueiden vakauttamiseen ja sopimusten toteuttamiseen. Tässä pohjoismaalainen lisäarvo ei liity sotilaalliseen tai poliittiseen voimaan, vaan symboliseen arvoon kansainvälisen yhteisön edustajana, joka on toisaalta hyväksyttävä eri osapuolten näkökulmasta ja uskottava kansainvälisen yhteisön keskuudessa, ja jonka toimet eivät syö, vaan kasvattavat monenkeskisen sääntöpohjaisen järjestelmän arvovaltaa.

Ville Brummer

Ohjelmajohtaja, Crisis Management Initiative