

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2013 vp

Valtioneuvoston selvitys (UTP) Suomen ulkoasiainhallinnon YK-strategiasta

Ulkoasiainministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 13 päivänä syyskuuta 2013 saanut ulkoasiainministeriöltä perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla selvityksen Suomen ulkoasiainhallinnon YK-strategiasta (UTP 22/2013 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Katri Viinikka, ulkoasiainministeriö
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti

- Deputy Secretary-General and Director Jarmo Sareva, Office for Disarmament Affairs, Geneva Branch, United Nations
- projektivastaava Jenni Kauppila, Suomen YK-liitto
- ministeri Jaakko Itoniemi
- professori Martti Koskenniemi.

Viitetieto

Ulkoasiainvaliokunta on lisäksi keskustellut ja kuullut asiantuntijoita YK-strategiasta Washingtoniin sekä New Yorkiin (YK) suuntautuneella matkallaan lokakuussa 2013 sekä ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan tapaamisessa 14.5.2013.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdanto

Ulkoasiainhallinnon uusi YK-strategia¹ koostuu varsinaisesta strategiasta ja toimintaohjelmasta. Toimintaohjelma on laaja kuvaus siitä, mitä Suomi tekee YK:ssa. Varsinainen strategia mää-

rittelee teemat, joihin Suomi lähitulevaisuudessa erityisesti panostaa.

Ulkoasianvaliokunta pitää hyvänä edistysaskeleena Suomen YK-strategian uudistamista. Strategia on tärkeä ja tarpeellinen työväline Suomen YK-politiikan tehostamisessa, jota valiokunta on johdonmukaisesti tukenut. Valiokunta ei lausunnossaan arvioi kärkiteemojen sisältöä yksityiskohtaisesti, koska ne ovat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaisia. Strategian keskeinen tavoite tulisi olla yhtäältä YK:n nykyisten painopisteiden tarkastelu suhteessa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteisiin.

¹ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=280309&contentlan=1&culture=en-GB>

Toisaalta tulisi arvioida sitä, missä kysymyksissä juuri YK järjestönä olisi Suomen kannalta tiettyjen kysymysten osalta tehokkain vaikutuskanava. Tämän vuoksi valiokunta haluaa lausunnossaan kiinnittää huomiota erityisesti YK:n toimintaympäristön muutokseen, tarpeeseen arvioida ja mahdollisesti tarkistaa toimintatapojamme ja strategian tehokkaaseen toimeenpanoon, jotta strategiasta voitaisiin aikaansaada toimiva työkalu käytännön YK-toiminnan terävöittämiseksi.

Valiokunta pitää strategian uudistamista erityisen tärkeänä, koska globaalitalouden ja geopolittisten muutosten myötä on tärkeää arvioida perusteellisemmin YK:n asemaa ja toimintaa ja järjestön merkitystä Suomen ulkopoliittikan tavoitteiden saavuttamisessa. Valiokunta toteaa, että strategiassa ei ole arvioitu syvällisesti YK:n asemaa ja toiminnan tehokkuutta tai painopisteiden muutosta. Tällainen arvio olisi luonut vahvemman pohjan tehokkaan kansallisen strategian laatimiselle ja painopisteiden valinnalle. Keskeisiä kysymyksiä tällaisessa arvioinnissa olisivat muun muassa, miten ajamme tehostetusti juuri näitä teemoja YK:n kautta ja mitä teemoja ajamme tehostetusti muiden järjestöjen, kuten ETYJin tai Euroopan neuvoston kautta.

Uuden strategian laatiminen on perusteltua myös strategiassa mainitun Suomen epäonnistuneen turvallisuusneuvostokampanjan jälkeen. Strategiassa olisi ollut perusteltua arvioida laajemmin, tulisiko ja millä tavalla vaalin tuloksen mahdollisesti muuttaa toimintatapaamme tai tavoitteitamme. Mm. International Peace Institute (IPI) tekemä arvio² sisältää pohdintoja tästä kysymyksestä. Strategiassa on perustellusti käsitelty kumppanuuksien uudistamista tässä yhteydessä, mutta ei toimintatapojemme lähtökoh-tia tai uudistustarvetta.

Strategiasta ei käy ilmi, miten valmistelussa on arvioitu edellisen YK-strategian (2008) toimeenpanoa, sen onnistumista tai mahdollisia heikkouksia. Strategiassa ei tuoda ilmi argu-

mentteja, miksi tietyt aiemmat teemat, kuten so-ti-laallinen kriisinhallinta, terrorismin vastusta-minen, tietoyhteiskunta tai kansainvälinen oi-keus, on jätetty nykyisessä strategiassa vähem-mälle huomiolle. Valiokunta katsoo, että edelli-sen strategian tavoitteiden ja toimeenpanon ar-viointin tuloksia ja kokemuksia olisi ollut hyvä analysoida strategiassa Suomen YK-politiikan pitkäjänteisyyden arvioimiseksi.

Strategian johdannossa painottuu, että se on ulkoasiainhallinnon sisäinen asiakirja. Valio-kunta pitää hyvänä, että kaikki kolme ul-koasiainhallinnon ministeriä vahvistavat esipu-heen myötä strategian ja yhteistyön merkitystä. Valiokunta olisi pitänyt perusteltuna, että strate-gian käytännön toimeenpanoa olisi ohjeistettu vahvemmin koko ministeriön ja edustustover-ken osalta.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä YK-strategian uudistamista, jotta Suomen ulkopoliittikan tavoitteiden edistämistä YK:n kautta voidaan arvioida ja tehostaa nykyisessä talous- ja geopolittisessä ti-lanteessa.

Ulkoasiainvaliokunta esittää, että seu-raava YK-strategia laaditaan laajemman yhteiskunnallisen valmistelun pohjalta, jotta johdonmukaisempaa YK-politiikkaa voitaisiin edistää koko valtionhallinnos-sa.

YK:n asemasta ja sen merkityksestä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa

YK-järjestelmään, monenvälisyyteen, sitoviin sopimuksiin, vahvoihin alueellisiin ja globaaleihin instituutioihin sekä kansainväliseen oikeuteen perustava maailmanjärjestys on pienten maiden, kuten Suomen, kannalta erityisen tärkeää. YK:n keskeiset tavoitteet, kuten turvallisuuden ja kehityksen edistäminen, tukevat myös Suomen ulkopoliitiikkaa. Siksi on tärkeää, että Suomi tukee aktiivisesti YK:n toimintamahdollisuuksien vahvistamista. Tämä merkitsee niin poliittista kuin taloudellistakin vastuunkantamista.

² International Peace Institute, Taking Stock, Moving Forward (April 2013), http://www.ipinst.org/images/pdfs/130406-UNSC_Elections_Report_Final.pdf

Monenvälisen yhteistyön tuloksellisuus on pitkällä aikavälillä kiistämätöntä. YK:n saavutukset esimerkiksi köyhyyden vähentämisessä, naisten aseman vahvistamisessa, asevalvonnassa tai useiden kriisien ratkaisemisessa ovat merkittäviä. Keskinäisriippuvuus, kestävien kehitystavoitteiden saavuttaminen ja turvallisuuden vahvistaminen edellyttävät nykyistä tehokkaampaa monenvälistä yhteistoimintaa. YK:lle tulisi varmistaa keskeinen rooli tulevaisuuden haasteiden ratkaisemisessa. Tämä on mahdollista vain, jos jäsenmaiden toiminnassa korostuu monenvälisen yhteistyön merkitys ja YK:n toimintatapoja kyetään uudistamaan, mukaan lukien taakanjako. Jäsenmaat ajavat YK:ssa, kuten muissakin kansainvälisissä järjestöissä, kansallisia tavoitteitaan. Oleellista on, että YK:ssa voidaan yhteistyön kautta tuottaa sellaista lisäarvoa, joka pitää jäsenmaiden johtajat ja kansalaiset sitoutuneina yhteisiin tavoitteisiin ja toimintaan.

Tämä huomioon ottaen YK:n asemaa ja toimintakykyä on syytä tarkastella maailmanpolitiikan ja talouden muutosten näkökulmasta. Valiokunta on turvallisuuspoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä korostanut (UaVM 1/2013 vp), että taloudellisten valtasuhteiden muutos vaikuttaa merkittävästi turvallisuuspolitiikkaan. Kansainvälisen järjestyksen moninaistumisen ja epävirallisten ja ei-valtiollisten toimijoiden merkityksen lisääntyminen hajauttaa valtaa eri tasoille ja toimijoille, ml. sosiaalinen media. Aasian talouskasvun kanssa ne ovat merkinneet valtatasapainon siirtymistä kehittyvien maiden suuntaan. Talouskriisi on heikentänyt niin Yhdysvaltojen kuin Euroopan toimintakykyä. Kiinan ulkopoliittikka on aktivoitunut, ja se on valmis puolustamaan avoimesti kansallisia intressejään — vaikka yksinkin. Venäjä korostaa YK:n asemaa ja ulkopoliittista erityisasemaansa yhä useammin YK:n kautta turvallisuusneuvoston pysyvän jäsenen varmuudella. Epävarmuustekijät niin taloudessa kuin politiikassa ovat lisääntyneet. Tämä kaikki vaikuttaa merkittävästi YK:n asemaan ja toimintaan.

YK:n erityisasemaa ei kiistetä, mutta sen legitimitettiin murentaa tarvittavien uudistusten, erityisesti turvallisuusneuvoston reformin

lykkäytyminen. Epävirallisten ryhmien muodostumista on pidetty suurvaltapolitiikan paluuna ja YK:n ohittamisena. Valiokunta ei pidä perusteltuna nähdä asioita näin mustavalkoisina. Esimerkiksi G20 oli erityisesti talouskriisin alkuaikoina taloutta vakauttava toimija. Valiokunta on pitänyt sinällään edistyksenä, että G20-ryhmä, joka kattaa 85 prosenttia maailman bruttokansantuotteesta, 80 prosenttia maailmankaupasta ja 75 prosenttia väestöstä, on ottanut vahvemman roolin globaalihallinnassa (UaVM 1/2013 vp). On tärkeää, että Suomi tässä tilanteessa edistää EU:n puhevallan yhtenäistä käyttöä niin G20:ssa kuin YK:ssakin, ml. turvallisuusneuvostossa, yhteisten tavoitteiden tukemiseksi.

YK:n toiminnassa vastakkainasettelun on arvioitu vahvistuneen. Valiokunta muistuttaa, että YK:n toimintaa on 1960-luvulta asti leimannut myös tietty pohjoisen ja etelän välinen taloudellisiin ja poliittisiin intresseihin perustuva vastakkainasettelu. "West against the Rest" ei ole uusi ilmiö.

Kehittyvillä ja kehitysmailla on aina ollut määräenemmistö YK:ssa, erityisesti sen yleiskokouksessa ja komiteoissa. Vastakkainasettelu on kuitenkin länsimaiden kannalta saanut konkreettista merkitystä muiden maaryhmien taloudellisen ja poliittisen painoarvon vahvistuttua globaalitalouden myötä. Länsimaat ovat viime vuosina joutuneet toteamaan, että ne eivät vastakkainasettelussa häviä vain äänestyksissä, vaan länsimaiden on otettava aidosti huomioon lähinnä kehittyvien maiden tavoitteet, jos asioita halutaan viedä YK:ssa eteenpäin. Tähän on vaikuttanut edellä mainittu erilaisten ryhmien tosiasiallisen vaikutusvallan lisääntyminen valmistelussa ja epävirallisessa päätöksenteossa. Tämä on näkynyt erityisesti taloudellisissa ja ympäristökysymyksissä, kuten WTO:n Dohan kauppaneuvottelussa ja ilmastonmuutokseen liittyvissä neuvotteluissa.

Valtiosuvereniteetin avoin korostaminen on vahvistunut myös YK:ssa, ja länsimaisiksi koettujen arvojen edistäminen on vaikeutunut useilla alueilla. Lähes 70 prosenttia YK:n jäsenistä äänestää EU:n esittämiä ihmisoikeuksia koske-

via päätöslauselmia vastaan³. Naisten aseman vahvistamisen on eräiden maiden taholta haluttu esittää olevan periaatteellisesti ristiriidassa tiettyjen uskonnollisten ja kulttuurillisten arvojen kanssa. Vuoden 1995 Pekingin naiskonferenssissa konsensuksella hyväksytty loppuasiakirja naisten aseman ja oikeuksien edistämisestä olisi arvioiden mukaan mahdoton hyväksyä nykyisessä poliittisessa ilmapiirissä. Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimintaan kohdistuu kasvavaa kritiikkiä, tästä viimeisin esimerkki on Afrikan maiden tuki Kenian presidentin oikeusprosessin lykkäämiselle. Näitä vastakkainasetteluja ei voida ohittaa "äänestämällä", mikäli tavoitteena on tuloksellisen monenvälisen yhteistyön tukeminen.

YK:n toimintaa on vaikeuttanut ja vaikeuttaa myös se, että tätä osin todellista vastakkainasettelua hyväksikäyttämällä eräät kovan linjan valtiot ovat kansallisten intressiensä suojelemiseksi vaikeuttaneet YK:n toimintaa mm. yleismaailmallisten ihmisoikeuksien edistämisessä. Lisäksi on muistettava, että YK:ta hyödynnetään tarvittaessa kahdenvälisen suhteiden kiistakysymysten näyttämönä, tästä esimerkkinä Kuuba ja Yhdysvallat tai Intia ja Pakistan.

Avoimen keskustelun ja uudistusten edistämisen on välttämätöntä YK:n toimintaympäristön murroksessa järjestön aseman tukemiseksi ja toiminnan tehostamiseksi. Suomen tulisi olla aktiivinen kulttuurien ja uskontojen ja erilaisten arvomaailmojen välisen vuorovaikutuksen lisäämisessä. Tämä lähestymistapa on keskeinen osa rauhanvälitystä, joka on yksi strategian painopisteistä, mutta sen korostaminen sopii muidenkin kärkiteemojen yhteyteen. Muiden maiden prioriteettien kuunteleminen ja kansallisten lähtökohtien parempi ymmärtäminen on yhä tärkeämpää. Tämä korostuu, kun YK:n yleiset konsensus-menetelmällä saavutetut tavoitteet eivät eräiden maiden arvioiden mukaan enää vastaa niiden kansallisia tavoitteita. Avoin dialogi ei saa merkitä periaatteidemme tai YK-tavoitteidemme rapauttamista, mutta YK:n peruskirjan hengen mukaisesti ja todellisten tulosten saa-

vuttamiseksi on tärkeää korostaa ja edistää joustavuutta ja moniarvoisuutta. Tämä lähestymistapa voisi tuoda YK-toimintaan näkyvämpää sovitteelijan roolia, joka on Suomelle tunnusomais-

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että YK on vajavaisuuksineenkin ainoa globaali järjestö, jonka legitimitetti kansainvälisenä yhteistyöfoorumina tunnustetaan laajasti.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että tarve YK:n keskeiselle tehtävälle kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäjänä on ilmeinen. Kestävän kehityksen edistäminen on kaikkien jäsenmaiden haaste, ja se on perustellusti nostettu strategiankin tavoitteeksi. YK:n puitteissa on tärkeää vahvistaa kansainvälisen oikeuden ja normiston kehittämistä globaalien uhkien torjumiseksi ja säätelemiseksi, jotta normistojen kehittäminen ei siirry liiallisesti alueellisille toimijoille.

Ulkoasiainvaliokunta muistuttaa, että YK:n tehtävä on käydä — kärjistäväkin — keskustelua vaikeista taloudellisista, poliittisista ja arvokysymyksistä konsensuksen saavuttamiseksi rauhanomaisesti. YK:n toiminnan murroksessa Suomen toimintalinjassa tulisi korostaa kulttuurien ja erilaisten arvomaailmojen välisen vuoropuhelun ja yhteisymmärryksen edistämistä.

Suomen tavoitteet YK:ssa: lähitulevaisuuden painopisteet

Valiokunta pitää selvänä, että Suomen ei ole perusteltua osallistua koko YK:n laajan toimikentän asioiden käsittelyyn. Tehokkuuden ja tulosten saavuttaminen edellyttää valintojen tekemistä. Strategia korostaa aivan oikein, että Suomen tulee YK:ssa, kuten muissakin kansainvälisissä järjestöissä, keskittyä sellaisiin asioihin, joiden kautta voimme edistää meille kaikkein tärkeimpiä arvoja ja tavoitteita.

³ European Council on Foreign Relations, www.ecfr.eu

YK-strategian mukaan Suomi keskittyy YK:ssa neljään kärkiteemaan. Ne ovat konfliktien ennaltaehkäisy ja ratkaiseminen, sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen, demokraattisten instituutioiden ja oikeusvaltiokehityksen tukeminen sekä äärimmäisen köyhyyden poistaminen, eriarvoisuuden vähentäminen ja kestävä kehityksen edistäminen. Kärkiteemojen on tarkoitus tukea toisiaan.

Konfliktien ennaltaehkäisy ja ratkaiseminen: Suomi tähtää siihen, että rauhavälityksen normatiivinen pohja YK:ssa vahvistuu edelleen ja siihen osoitetaan enemmän resursseja. Suomi vetää rauhavälityksen ystävärhmää yhdessä Turkin kanssa. Valiokunta korostaa rauhavälityksen roolia kriisien ennaltaehkäisyssä ja katsoo, että Suomen tulisi tarjota osaamistaan rauhavälitykseen. Toiseksi Suomi tähtää konflikteja ehkäisevien poliittisten operaatioiden roolin vahvistamiseen YK:n kriisinhallinnassa. Suomi tavoittelee poliittisten operaatioiden osalta johtoroolia yhdessä Meksikon kanssa. Kolmanneksi Suomi panostaa suojeluvastuun tuen vahvistamiseen ja käsitteen vakiinnuttamiseen kansainvälisesti.

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen: Tämä on Suomen kärkiteema ihmisoikeuksien alalla YK:ssa. Suomi panostaa naisten poliittisen ja taloudellisen aseman vahvistamiseen, jossa rahoitus YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenille on keskeinen instrumentti. Toiseksi Suomi vahvistaa turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325:n (naiset, rauha ja turvallisuus) toimeenpanoa. Kolmanneksi Suomi tukee seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien toteutumista.

Demokraattisten instituutioiden ja oikeusvaltiokehityksen tukeminen: Suomi pyrkii tämän näkökulman vahvistamiseen tukemiensa YK:n ohjelmien ja rahastojen toiminnassa. Toiseksi Suomi tähtää siihen, että oikeusvaltiokehitys on vahvemmin esillä vuoden 2015 jälkeisellä kehitysagendalla. Kolmanneksi Suomi jatkaa tukeaan kaikkein vakavimpiin kansainvälisiin ri-

koksiin liittyvän rankaisemattomuuden vähentämiseksi.

Äärimmäisen köyhyyden poistaminen, eriarvoisuuden vähentäminen ja ympäristökestävyyden edistäminen: Suomi panostaa vahaan ja kattavaan vuoden 2015 jälkeiseen kehitysagendaan. Toiseksi Suomi tähtää kestävä kehityksen rahoituspohjan vahvistamiseen (ml. verokysymykset), jotta ODA:n rinnalla käytettävissä on voimavaroja yhä enemmän muistakin lähteistä. Kolmanneksi Suomi pyrkii YK:n operatiivisten kehitystoimintojen tehokkuuden ja tuloksellisuuden paranemiseen. Neljänneksi Suomen tavoitteena on YK:n humanitaarisen avun järjestelmän vahvistaminen. Viides painopiste on luonnonvarojen kestävä hallinnan ja ympäristönsuojelun edistäminen. Valiokunta korostaa näitä tavoitteita ja strategian arviota, että ilmastomuutoksen torjunta ja siihen sopeutuminen ovat ihmiskunnan kohtalon kysymyksiä.

Painopisteiden valintaan on saadun selvityksen mukaan vaikuttanut se, olemme kokemussemme pohjalta niissä asiantuntevia ja siten uskottavia. Lisäksi tavoitteena on, että Suomi toisi selkeää lisäarvoa ao. toimintaan. Kriteerit ovat sinällään perusteltuja, mutta YK-toiminnassa vaikeasti mitattavissa. Lisäarvon arviointi on usein vaikeaa — jopa mahdotonta — järjestön toiminnan pitkäjänteisyys ja jäsenistön heterogeisuus huomioon ottaen. Asiantuntemus, esimerkiksi tasa-arvokysymyksissä, voidaan puolestaan eräiden maiden taholta nähdä subjektiivisena, mikäli ao. tavoitteet ovat kiistanalaisia.

Valiokunta painottaakin, että painopisteiden valintaa tulisi perustella avoimesti Suomen kansallisten arvojen ja tavoitteiden vahvistamisena YK:n toiminnassa. YK-jäsenyydessä keskeistä on järjestön monenvälisen toiminnan tehostaminen ja niiden toimintasektoreiden vahvistaminen, jotka palvelevat samalla myös Suomen kansallisia tavoitteita. Ulkopoliittisen linjamme mukaisesti kaikki valitut teemat ovat luonnollisesti YK:n peruskirjan ja yhteisesti sovittujen YK-tavoitteiden mukaisia. Dialogi muiden jäsenmaiden kanssa tavoitteistamme sopii hyvin Suomen ulkopoliittikan peruslinjaan. Tällainen avoin kes-

kustelu on erityisen tarpeellista oman profiilimme selventämiseksi yhtenä YK:n jäsenenä muiden rinnalla, ei opettajana yli muiden.

Strategiassa painotetaan aivan oikein YK:n keskeistä roolia kehityksen saattamisessa kestäväälle pohjalle. Tarvitaan moniulotteisia toimia, jotka kattavat kaikki YK:n toiminnot. Ulkoasiainvaliokunta edellytti turvallisuuspoliittisessa mietinnössään, että pitemmän aikavälin kehityssuunnitelmat ja ihmisoikeuspolitiikka otetaan paremmin huomioon ja integroidaan systemaattisemmin turvallisuuspoliittiseen suunnitteluun. Valiokunta katsoi, että yhteistyötä kansainvälisen ympäristö- ja ilmastopolitiikan ja turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimeenpanon välillä tulisi lisätä, jotta johdonmukaisuus ja ratkaisujen kestävyys varmistettaisiin. Valiokunta korostaa siksi strategian tavoitetta ottaa huomioon rauha ja turvallisuus, ihmisoikeudet, demokratia ja oikeusvaltio laadittaessa uusia kestävä kehityksen tavoitteita (ns. Post—2015) kehityksen ja ympäristön ohella.

Valiokunta toteaa, että Suomen tulisi jatkosakin olla aktiivinen YK-järjestelmän uudistamisessa, ml. turvallisuusneuvoston reformi. YK:n aseman vahvistaminen on sidoksissa sen kykyyn uudistua. Pohjoismaiden pitkäjänteinen toiminta ECOSOC:in ja YK:n erityisjärjestöjen uudistamisessa ovat osaltaan tuottaneet konkreettisia tuloksia, vaikkakin hyvin pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi tasa-arvokysymysten koostaminen sihteeristössä yhden toimijan (UN Women) alle on edellyttänyt johdonmukaista toimintaamme. Suomi on vastikään nostonut taloudellista tukeaan UN Womenille. Tällainen politiikan ja voimavarojen kohdentaminen on tuloksellista ja pienen maan vaikutusvallan ja näkyvyyden kannalta välttämätöntä.

Valiokunta huomauttaa, että sotilaallinen kriisinhallinta nousee esille toimintaohjelmassa, mutta strategia ei sisällä linjausta toiminnan vahvistamisesta. Valiokunta katsoo, että kriisinhallinnassa Suomen tulisi tarjota osaamistaan ja korostaa erityisesti kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan merkitystä. Tämä tukisi samalla EU:n ja pohjoismaisen yhteistyön tavoitteita. Valiokunta pitää YK:n kriisinhallintatoimintaa tärkeänä

ja katsoo, että Suomen tulee osallistua myös YK:n sotilaalliseen kriisinhallintaan ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden mukaisesti tasolla, joka vastaa Suomen pitkäaikaista sitoutumista rauhan ja vakauden ylläpitämiseen. Koulutuksen lisääminen niin operaatioissa kuin Suomessa sopii valiokunnan mielestä hyvin Suomen kriisinhallintaprofiiliin. Koulutuksella voidaan tehokkaasti edistää yleisiä tavoitteitamme, kuten ihmisoikeuksia, naisten asemaa, lasten suojelua sekä siviili- ja sotilasyhteistyötä. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi edistää näitä tavoitteita aktiivisesti myös YK:ssa, mukaan lukien naisten saaminen kriisinhallintatehtävien johtopaikoille.

Suomen toimintamalli

Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkoasiainhallinnon kaikki kolme ministeriä ovat olleet mukana asiakirjan valmistelussa. Kehityksen, turvallisuuden ja taloudellisen yhteistyön välisen johdonmukaisuuden ja synergian vahvistamista ei ole käsitelty strategiassa. Valiokunta viittaa aikaisempiin kantoihinsa ja toteaa, että Suomen yksi vahvuus on nimenomaan kokonaisvaltaisen lähestymistapa ja sen edistäminen esimerkiksi "parhaat käytännöt" -toimintamallin kautta myös YK:ssa. YK:n merkittävä heikkous on sen toiminnan kokonaisvaltaisuuden ja johdonmukaisuuden puutteellisuus. Yhtenäisyyttä on pyritty edistämään maatasolla mm. "Delivering as One" -mallilla. Tulokset ovat toistaiseksi kuitenkin vaatimattomia ja tapauskohtaisia.

Strategian mukaan tärkeimmät viiteryhmämme ovat EU ja Pohjoismaat, sekä muutamat uudet kumppanuudet, kuten Turkki ja Meksiko.

Strategian mukaan Suomen tärkein viiteryhmä YK:ssa on Euroopan unioni ja Suomi pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan EU:n yhteisiin kantoihin, toimii niiden mukaisesti ja tähtää EU:n yhteisen äänen vahvistamiseen. EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on kuitenkin toteutunut YK:ssa vajavaisesti. Esimerkiksi turvallisuusneuvoston toimintaan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei ulotu.

Pohjoismainen yhteistyö YK-asioissa tähtää strategian mukaan yhteisten arvojen edistämiseen ja vaikuttamisen tehostamiseen. Pohjoismaiden osalta strategiassa ei arvioida, ovatko niiden YK-strategiat yhteneväiset. Saadun selvityksen mukaan yhteneväisyys ei ole aina itsessään selvää ja erityisesti taktiikassa ja yhteistyössä on edelleen parantamisen varaa, ml. aloitteiden ja henkilöstökrytointien koordinaation edistämässä. Pohjoismaiden yhteistyön mahdollisuuksia tulisi pyrkiä edistämään vahvistamalla käytännön työnjakoa ja koordinaatiovastuuta eri teemojen tai komiteoiden osalta YK:ssa.

Pohjoismaiden tappiot tärkeissä YK-vaaleissa osoittavat osaltaan, että Pohjoismaiden toiminta nähdään muiden maiden taholta usein kriittisesti. Valiokunta korostaa, että Pohjoismaiden tulisi arvioida erityisesti yhteistyön toimintatapoja ja tiedottamista, jotta voimme edistää tehokkaasti keskeisiä tavoitteitamme. Turvallisuusneuvostokampanjaan liittyi em. IPI-arvioinnin mukaan tiettyjä puutteita. Mutta on muistettava, että YK:n turvallisuusneuvoston vaalijärjestelmään liittyy hyvin monenlaisia poliittisia ja taloudellisia аспекteja, ml. jäsenyydet EU:ssa tai Natossa, jotka eivät millään lailla liity Pohjoismaiden omaan profiiliin tai toimintaan. Näistä kysymyksistä on syytä Suomenkin edistää keskustelua YK:n uudistusta pohtivissa elimissä ja mm. OECD/DAC:ssä, jossa pyritään vahvistamaan avunantajamaiden kesken kehitysyhteistyön läpinäkyvyyttä ja johdonmukaisuutta.

Valiokunta on turvallisuuspoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä (UaVM 1/2013 vp) käsitellyt EU:n yhtenäisyyden puutetta ja sen vaikutusta Suomen toimintaan ja todennut, että kansainvälistä yhteistyötä tullaan kehittämään yhä enenevästi erilaisten maaryhmien kautta yhteisten taloudellisten tai poliittisten intressien pohjalta. Strategiassa painotetaan perustellusti kumppanuuksien merkitystä YK-tavoittemme eteenpäinviemiseksi. Kumppanuudet ja äänestyskoalitiot YK:ssa eivät enää ole pysyviä, vaan ne ovat jatkuvassa muutoksessa maaryhmien valta-asetelman ja teemakohtaisten int-

ressien vaihdellessa (ns. "variable geometry" asetelma). Kumppanuuksien vahvistamisen tulisi olla strateginen väline Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamiseksi. Yksittäisiä kumppanuuksia on hyvä arvioida myös yleispoliittisesti, maa- ja teemakohtaisen arvion lisäksi. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee YK:ssakin etsiä kumppanuuksia aktiivisemmin myös EU:n ulkopuolelta yhteisten intressien pohjalta. Esimerkiksi naisten oikeuksien edistämässä, ml. 1325 päätöslauselma, hyviä kokemuksia on saatu yhteistyöstä pienten maiden maaryhmien kanssa, kuten SADC tai eteläisen Afrikan maat laajemmin tai Karibian alueen maat. Valiokunta on talousarviota käsitelleessä lausunnossaan (UaVL 6/2013 vp) kiinnittänyt huomiota Suomen edustustoverkon kattavuuteen ja toimintaedellytysten turvaamiseen erityisesti kehitys- ja kehittyvissä maissa, nimenomaan Suomen yhteistyöverkon ja kumppanuuksien vahvistamiseksi muuttuneessa geopoliittisessä tilanteessa.

Valiokunta korostaa, että toiminnan näkyvyys ja pitkäjänteisyys on keskeistä YK:n kaltaisessa yhteistyöfoorumissa, jossa 193 maata ajaa omia aloitteitaan. Suomen YK-toiminnasta tiedottamiseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. YK:n toiminta, poislukien turvallisuusneuvosto ja huippukokoukset, on useimmiten hiltaijaista kokousrutiinia tai toimintaa kentällä, eikä se nouse julkisuuden otsikoihin. Kohdistetut tiedotuskampanjat kärkiteemojen edistämiseksi ovat siten tarpeen. Meneillään olevan YK:n yleiskokouksen korkeantason viikon yhteydessä Suomen lehdistön mukanaolo oli esimerkki siitä, miten YK-toiminnan merkitystä voidaan yhdistää kansalliseen turvallisuuspoliittiseen keskusteluun.

Ulkoasiainvaliokunta pitää kärkiteemoja sinällään hyvinä ja Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjausten mukaisina.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että mikäli teemojen toimeenpanoon käytännössä kohdennetaan tarpeelliset voimavarat, koordinaatiota tehostetaan ja teemojen edistämiseen käytetään ministeritason poliittista painoarvoa, voidaan niiden

kautta saavuttaa Suomen YK-politiikan terävöittämistä. Tämä vaatii kuitenkin vielä huomattavaa jatkotyötä ml. käytännön toiminnan tarkempi priorisointi.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että strategian yksi keskeinen tavoite on Suomen kansallisen profiilin kirkastaminen YK:ssa. Tämä edellyttää tehokasta viestintä- ja tiedotuspolitiikkaa.

Strategian toimeenpanoon liittyvistä haasteista

Valiokunta katsoo, että on tärkeää tunnustaa avoimesti, että kärkiteemat sisältävät useita tavoitteita, joita enemmistö YK:n jäsenistä nykyisin joko vastustaa tai suhtautuu hyvin varovaisesti, esimerkiksi suojeluvastuun periaate. Tämä merkitsee jatkuvaa tavoitteiden saavuttamisen onnistumisen ja toimintatapojen välistä tarve- ja arvoharkintaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjan mukaisista kärkitavoitteista ei luovuta, mutta niiden edistämistä on syytä harkita niin reaali- maailma kuin ajallinen perspektiivi huomioon ottaen. Välillä on syytä tyytyä pienempiinkin saavutuksiin, kunhan ne menevät toivottuun suuntaan.

Strategian teemat ovat laajoja, mutta käytävissä olevat resurssit ovat rajalliset. Lähes kaikkea Suomen nykyistä YK-toimintaa voitaisiin perustella valittujen teemojen saavuttamiseksi. Lisäksi on muistettava, että YK:n agendalle tulee säännönmukaisesti uusia aloitteita (mm. kyberturvallisuus), joita on seurattava omien tavoitteidemme puolustamiseksi. Käytännön YK-toiminnassa joitakin asioita on jätettävä hoitamatta tai vähemmälle hoidolle, jotta voimme toimia aloitteellisesti ja asiantuntevasti kärkiteemojen hoidossa. Resurssien osalta strategia toteaa, että toimeenpanoon annetaan "riittävät resurssit". Valiokunnan kuulemisista ei ole selvinnyt, että ulkoasiainministeriö olisi vähentämässä tai karsimassa joitakin nykyisin hoidettavia tehtäviä. Valmisteilla oleva YK:n rahastoja koskeva linjaus tuonee tähän selvennystä, mutta se ei kata kaikkia kärkiteemojen alueita. Valiokunta

korostaa, että tämä todellisten valintojen tekeminen on strategian ehkä vaikein kysymys, samalla se on kuitenkin avain strategian onnistumiseen. Poliittisten linjausten on kohdattava käytännön toiminta. Valiokunta pyrkii osaltaan tukemaan ministeriötä tämän tavoitteen saavuttamisessa.

Valiokunta toteaa saadun selvityksen perusteella, että strategia ja sen liitteenä oleva toimintaohjelma ovat osittain ristiriitaisia, ml. sisällölliset painotuserot. Toimintaohjelma listaa käytännössä lähes kaiken nykyisen YK-toimintamme ja osittain tavoitteita, joten se voidaan ymmärtää myös tavoiteasiakirjaksi (vrt. strategian sivu 41). Näin se voi hämärtää sitä tosiasiaa, että jostain toiminnasta on karsittava, jos neljää kärkiteemaa käytännössä halutaan painottaa rajallisten resurssien puitteissa.

Yhteistyötä ja tiedonvaihtoa muiden multiedustustojen, erityisesti, ETYJ-, EN-, OECD- ja EU-edustustojen kanssa tulee tiivistää, jotta kärkihankkeiden toimeenpanoa ja näkyvyyttä voidaan edistää laajapohjaisesti. Harva Suomen kansallinen tavoite on enää aidosti kahdenvälinen, vaan monenvälisyys on osa normaalia politiikantekoa. YK-politiikan uskottavuus puolestaan koostuu kahdenvälisestä vuorovaikuttamisesta myös edustustojen kautta. Kahdenvälisten edustustojen tulee olla hyvin perillä Suomen YK-toiminnan painopisteistä ja olla tarpeen mukaan niitä tukemassa tai toteuttamassa. YK on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan multifoorum, jonka rooli korostuu kansainvälisen talouden ja politiikan keskinäisriippuvuuden lisääntyessä.

Strategian kärkiteemat kattavat useiden muiden ministeriöiden toimialaa, ja näiden ministeriöiden sitouttaminen ulkoasiainhallinnon strategian toimeenpanoon on tärkeää. Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkoasiainministeriö YK-politiikan koordinaatiosta vastaavana ministeriönä tiivistää yhteistyötä muiden ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa, jotta strategian toimeenpanoa voitaisiin edistää mahdollisimman laaja-alaisesti. Valiokunta tukee ministeriötä koordinaation vahvistamisessa ja kannustaa

muita viranomaisia ja ministeriöitä strategian mahdollisimman laajaan toimeenpanoon.

Yhteenveto

YK:n toimintaympäristön muutos, keskinäisriippuvuuden lisääntyminen, moninapaisuuden vahvistuminen ja jäsenistön ja maaryhmien toiminnan ennakoimattomuuden vahvistuminen edellyttävät Suomen, kuten myös Pohjoismaiden ja EU:n, toiminnan uudelleen arviointia. YK-strategia on siten tervetullut ja tarpeellinen toimintalinjaus. Kärkiteemat ovat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskiössä ja siten perusteltuja. YK:ssa pyritään yhteisiin taloudellista, sosiaalista ja kehitysagenda koskeviin periaatteisiin, joten toiminnan luonteeseen kuuluu aina tietty poliittisuus ja kansallisten tavoitteiden kiistanalaisuus. Valiokunta yhtyy strategian näkemykseen, että Suomen toimintalinjaa tulee vahvistaa laajentamalla verkostoitumista ja kumppanuuksia EU:n ja Pohjoismaiden ulkopuolelle. Lisäksi toimintalinjaa tulisi valiokunnan mielestä tehostaa korostamalla moniarvoista lähestymistapaa ja erilaisten arvomaailmojen välisen vuoropuhelun ja yhteisymmärryksen edistämistä. Strategia on todellinen mahdolli-

suus tehostaa YK-politiikkaamme, jonka käytännön toimeenpano edellyttää vielä tiettyjen teemojen täsmentämistä ja resurssien lisäämistä kärkiteemojen hoitoon.

Ulkoasiainvaliokunta pitää strategian toteutumisen kannalta tärkeänä, että ulkoasiainministeriö selvittää, millaisia konkreettisia valintoja strategian tehostamiseen vaatii rajallisten resurssien puitteissa, ml. kärkiteemojen tarkempi priorisointi sekä toimeenpanoon liittyvät toimintatavat YK:n sisäinen vastakäinasettelu huomioiden.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että ulkoasiainministeriö tiedottaa valiokunnalle strategian toimeenpanosta vuosittain YK:n yleiskokousprioriteettiselvitysten yhteydessä, ml. valiokunnan tässä lausunnossa esittämät tarkennuspyynnöt.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että ulkoasiainministeriö ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Soini /ps
vpj. Pertti Salolainen /kok (osittain)
jäs. Jouni Backman /sd
Jörn Donner /r
Ilkka Kanerva /kok
Ilkka Kantola /sd (osittain)
Saara Karhu /sd
Mari Kiviniemi /kesk
Johannes Koskinen /sd (osittain)

Annika Lapintie /vas
Maria Lohela /ps
Petteri Orpo /kok (osittain)
Tom Packalén /ps (osittain)
Aila Paloniemi /kesk (osittain)
Anni Sinnemäki /vihr
Ben Zyskowicz /kok
vjäs. Timo Heinonen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.