

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2012 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2011; Sahelin tilanteen merkitys Euroopalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä huhtikuuta 2012 lähettänyt hallituksen toimenpidekertomuksen vuodelta 2011 (K 7/2012 vp) valmistelevalle käsittelyä perustuslakivaliokuntaan ja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevalta osilta ulkoasiainvaliokuntaan sekä samalla määrännyt, että muiden erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle. Ulkoasiainvaliokunta on tässä yhteydessä käsitellyt myös ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomuksen vuodelta 2011.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja, ulkoasiainministeriö
- yksikön päällikkö Timo Olkkonen, yksikön päällikkö Helena Tuuri, ulkoasiainneuvos Pirjo Virtanen ja lähetystöneuvos Kristina Pingoud, ulkoasiainministeriö

- tilannekeskuspäivystäjä Pekka Hiltunen, suojelupoliisi
- apulaisjohtaja Päivi Laurila, Suomen Punainen Risti
- professori Liisa Laakso
- suurlähettiläs Jean Félix-Paganon, Ranskan ulkoministeriö
- Special Representative Mercy Ahun ja Senior Manager Tormod Simensen, GAVI Alliance
- Head of the Donor Relations Department Stefan Emblad, Global Fund
- Associate Fellow Paul Melly ja Head of the Africa Programme Alex Vines, Chatham House.

Viitetiedot

Ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt tässä yhteydessä myös asioita UTP 22/2012 vp — Sahelin tilanteesta sekä UTP 15/2012 vp — EU:n EUCAP SAHEL Niger-siviilikriisinhallintaoperaation perustamisesta. Valiokunta on kuullut aiheesta asiantuntijoita myös Yhdysvaltojen matkallaan marraskuussa 2012.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdanto

Ulkoasiainvaliokunta käsittelee tässä mietinnössään Afrikkaa ja erityisesti Sahelin aluetta, jonka

taloudellinen ja turvallisuuspoliittinen kehitys vaikuttaa vielä pitkään niin Afrikan kuin Euroopan tulevaisuuteen. Vakaana pidetyn Malin ajautumista kriisiin tarkastellaan niin kehitysprosessien kestävyys kuin tulevien turvallisuusuhkienkin näkökulmasta.

Afrikan kehitys ja turvallisuuden vahvistaminen

Afrikan merkitys taloudellisena ja poliittisena toimijana vahvistuu. Ulkoasiainvaliokunta on korostanut useaan otteeseen Afrikan huomioonottamista Suomen ja EU:n ulkosuhteissa (viimeksi UaVM 12/2012 vp). Afrikan kehityksen tukeminen ja suhteiden monipuolistaminen on Suomen ja EU:n kannalta jatkossa yhä tärkeämpää.

Afrikan yhteenlaskettu väkiluku on yli miljardi ja pinta-ala yhtä suuri kuin Kiinan, Intian, Yhdysvaltojen, Meksikon ja Euroopan yhteensä. Kokonaisuutena laskettuna Afrikan maiden talous on saavuttanut jo ns. keskitulon-maiden tason. Kansainvälisen valuuttarahaston kasvuneste on 5 prosentin tuntumassa, ja ulkomaiset investoinnit ovat kasvaneet noin 50 prosenttia kahdeksan viime vuoden aikana. Useat yritykset etsivät uusia sijoituskohteita Afrikassa mm. työvoiman halpuuden ja luonnonvarojen kasvavan merkityksen vuoksi. Useiden maiden virkakooneisto on edelleen heikko ja taloudet ovat raaka-aine- ja perushyödykeriippuvaisia, mikä tekee niistä haavoittuvaisia mm. globaaleille talouskriiseille, epäreilulle liiketoiminnalle, ml. vain yksipuolista hyötyä tavoitteleville investoinneille. Valiokunta huomauttaa, että kehityserot Afrikassa ovat edelleen suuret. Tuloeroja ja valtiorakenteiden haurautta ja konfliktien vaikutusta heijastaa esimerkiksi se, että ruokakriisi uhkaa tai on jo todellisuutta yhdeksässä Afrikan maassa.

Uhkakuvien monimuotoisuus ja valtioiden keskinäisriippuvuus merkitsevät, että Afrikka on Euroopan turvallisuuspolitiikan etulinjassa. Ns. arabikevät on osoittanut, että Pohjois-Afrikan tilanne heijastuu yhä välittömämmin Euroopan kehitykseen. Etelä-Euroopan maihin suuntautunut laitton maahanmuutto on yksi esimerkki tulevaisuuden haasteista. Kokonaisvaltaisen turvallisuuden vahvistaminen edellyttää mm. demokratian, naisten aseman ja kestävän kehityksen vahvistamista, ml. miljoonien uusien työpaikkojen luomista ja väestönkasvun hallintaa.

Saadun selvityksen mukaan alueellisen integraation vahvistaminen on keskeistä Afrikan

Unionin (AU) toimintakyvyn kehittämiseksi kriisien hallinnassa ja ennaltaehkäisyssä. Myös kansainvälisen yhteisön ja YK:n toimintakyky on rajoitettu, ellei kriisinhallintaan ole tarvittaessa osoitetta toimintakykyistä alueellista järjestöä. Nato ei arvioiden mukaan ole vastaisuudessa automaattisesti käytettävissä Afrikan kriiseissä. Kriisien hallinnassa, esimerkiksi Somaliassa tai Kongon demokraattisessa tasavallassa, merkittävä este on alueellisen yhteistyön puute, se on usein jopa kriisien taustalla vaikuttava syy. Länsi-Afrikan maiden talousyhteisö (ECOWAS) on osoitus toimintavalmiuden huomattavasta vahvistamisesta, kun taas Pohjois- tai Itä-Afrikassa alueellista integraatiota turvallisuuden alalla ei ole.

Afrikan Unionin periaatteisiin kuuluvat rauha, turvallisuus ja jäsenmaiden vallanvaihdosten perustuslaillisuuden valvonta. AU:n kymmenen vuotta sitten alullepanema turvallisuusarkkitehtuuri (African Peace and Security Architecture, ASPA) on edennyt hyvin suhteessa ennakoarvioihin ja AU:n muihin yhteistyötavoitteisiin. AU:n toiminta esimerkiksi Somaliassa on ollut onnistunutta, mutta Afrikan valtiot eivät kuitenkaan ole kyenneet käytännössä toimeenpanemaan prioriteettiaan turvallisuussektorin toimintakyvyn vahvistamiseksi. Tätä kuvastaa mm. se, että AU:n rauhan- ja turvallisuudenrahastosta vastaavat edelleen pääasiassa avunantajat (noin 98 %). On huomattava, että tämä rahoitus, josta EU:n osuus on merkittävä, on pääasiassa operatiivisia menoja eikä niinkään suorituskykyjen pitkän aikavälin vahvistamista.

Arvioiden mukaan AU:n poliittinen halu ja kyky puuttua Afrikan kriiseihin ei vastaa järjestön asettamia ja toimeenpanemia kriisinhallinnan tavoitteita eikä EU:n ja Afrikan kumppanuuden painopisteitä. Esimerkiksi Libyan kriisissä Arabiliitto ja Nato kantoivat päävastuun kriisinhallinnan toimeenpanosta johtuen lähinnä AU:n sisäisistä rajoituksista ja näkemyksistä.

Valiokunta katsoo, että Afrikan kehityspotentiaali ja maanosan kehityserot edellyttävät kehityspolitiikan uudelleen tarkastelua tulosten parantamiseksi. Tavoit-

teeksi on otettava vahvemmin kumppanimaiden kansalaisten aktiivisuus ja omistajuus kehityksessä. Yhteistyön muotoja tulee monipuolistaa ja yksityissektorin roolia vahvistaa.

Valiokunta korostaa, että ottaen huomioon kriisien taustalla vaikuttavat tekijät Afrikan kriisinhallinnassa tulisi vahvistaa siviilikriisinhallinnan, erityisesti oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja poliittisen dialogin osuutta.

Valiokunta katsoo, että Suomen ja EU:n tulee korostaa Afrikan kumppanimaille alueellisen integraation merkitystä ja konkreettisia toimenpiteitä kestävien poliittisten ja turvallisuusrakenteiden kehittämiseksi.

Sahelin tilanteesta

Sahelin alueeseen katsotaan perinteisesti kuuluvan Burkina Faso, Mali, Mauritania, Niger ja Tšad. Käytännössä aluetta tarkastellaan laajemmin, jolloin siihen kuuluvat Algerian, Libyan ja Marokon eteläosat ja Senegalin, Nigerian ja Kamerunin pohjoisosat sekä Sudan ja Eritrea.

Sahel kuuluu maapallon köyhimpiin alueisiin. Kansainvälisten arvioiden mukaan lähes kaikki alueen valtiot ovat hauraiden valtioiden (Failed States) vertailussa kaikkein uhanalaisimmassa kategoriassa. Valtiorakenteiden heikkous, köyhyys, väestönkasvu ja ruokakriisi yhdessä konfliktien kanssa ovat aiheuttaneet Länsi-Sahelin alueelle laajamittaisen kriisin. Malin tilanteen kärjistyminen on entisestään pahentanut tilannetta. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan Sahelin tilanteen kriisiytyminen oli ennakoitavissa, mutta sitä ei kyetty ehkäisemään.

Valiokunta on huolissaan Sahelin alueen humanitaarisesta tilanteesta ja pitää ennaltaehkäisevien toimien vahvistamista keskeisenä kriisinhallinnassa. Valiokunta korostaa, että alue tulee olemaan pit-

kään merkittävä kehityspoliittinen haaste ja turvallisuusuhka myös Euroopalle.

Sahelin alueen kehityshaasteista

Sahelin alueella suurin osa väestöstä saa toimeentulonsa karjankasvatuksesta tai maataloudesta. Sahel on puoliaavikkoa ja piikkipensassavannia, ja sadekausia on vuodessa vain yksi, mikä tekee viljelystä erityisen herkkää sääolosuhteille. Alueella on ollut kolme ruokakriisiä viimeisen seitsemän vuoden aikana. Saadun selvityksen mukaan mm. ilmastonmuutosten seurauksena kuivuuskaudet ja kuivuus-rankkasadepäivät ovat tihtyneet ja voimistuneet. Pohjois-Afrikan levottomuudet ovat hidastaneet ja estäneet tuholaistorjuntaa, minkä seurauksena heinäsiirkkaparvet ovat tuhonnettu satoa. Huolimatta tiettyjen maiden saavutuksista, kuten lapsikuolleisuuden vähentäminen, lasten krooninen aliravitsemus on edelleen yleistä. mm. Nigerissä ja Malissa. Tämä heikentää maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä myös pitkällä aikavälillä.

Yli neljä miljoonaa ihmistä kärsii aliravitsemuksesta, ja ruokakriisi koskettaa lähes 19 miljoonaa ihmistä. Naiset ja lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Ulkoasiainvaliokunta on aiemmin käsitellyt maataloutta ja ruokaturvaa laajemmin (viimeksi UaVM 10/2010 vp). Valiokunta on painottanut mm., että ruokaturvassa on perimmäinen kyse köyhyydestä ja köyhyyden vähentämisestä. Elintarvikkeiden ja maataloushyödykkeiden hintojen nousu on pysyvä kehityssuunta. Ruuan tuotannon tulisi perustua kestäväan kehitykseen ja innovatiivisiin ratkaisuihin erityisesti Sahelin alueella, jossa aavikoituminen etenee ilmaston muutoksen vuoksi kiihtyvällä vauhdilla. Suomen tulee jatkossakin korostaa mm. Afrikan kumppanimaille naisten aseman parantamista, mukaan lukien oikeutta maanomistukseen sekä koulutukseen ja neuvontaan. Kehitysmaiden maaseudun elinkelpoisuutta ja elinkeinojen monipuolistumista on tärkeää vahvistaa tukemalla tutkimusta sekä yksityissektoria. Suomen oman tietotaidon hyödyntäminen kehitysmaiden maa- ja metsätalouden

kehittämisessä tulee olla jatkossakin aktiivista. On selvää, että kehitysmaissa tarvitaan enenevässä määrin yksityisiä investointeja mm. maataloudessa. Valiokunta korostaa, että sijoitukseen kaivataan lisää avoimuutta, jotta voitaisiin arvioida niiden molemminpuolinen hyöty ja myönteinen vaikutus kehitysmaiden pitkän aikavälin kasvuun. Sahelin alueen tämän hetkisen nälänhädän ehkäiseminen edellyttäisi ruuan varmuusvarastointia ja tehokasta jakeluverkostoa, mistä alueen hauraat valtiot eivät arvioiden mukaan suoriudu. Avustusjärjestöt eivät ole tähän mennessä kyenneet kokoamaan tarvittavia avustumääriä nälänhädän torjumiseksi.

Sahelin alueen väestönkasvu (2,5 %) on yli kaksi kertaa enemmän kuin maailmassa keskimäärin. Esimerkiksi Malin ja Nigerin väestöstä lähes 50 prosenttia on alle 15-vuotiaita. Alueen väkiluvun ennustetaan kaksinkertaistuvan ja kasvavan noin 230 miljoonaan vuoteen 2035 mennessä. Väestönkasvu lisää paineita mm. ruokaturvan varmistamisessa, työpaikkojen luomisessa ja ympäristön suojelussa. Valiokunta korostaa, että voimakas väestönkasvu yhdessä köyhyyden kanssa merkitsee, että lasten koulunkäynti on jäämässä pienen ryhmän etuoikeudeksi ellei koulutusmahdollisuuksia voida lisätä voimakkaasti.

Sahelin alueen pakolaismäärät ovat kasvaneet merkittävästi Libyan, Norsunluurannikon ja Malin kriisien vuoksi. Arabikevään aiheuttamien levottomuuksien vuoksi suuri osa siirtotyöläisistä on menettänyt työpaikkansa tai joutunut palaamaan entisiin kotimaihinsa. Sadattuhannet ovat olleet riippuvaisia heidän rahaläheyyksistään kotimaihinsa. Arvioiden mukaan yksin Libyasta on palannut yhteensä n. 420 000 henkeä (Nigeriin 200 000, Maliin 140 000, Tsadiin 150 000 ja Mauritaniaan 40 000)¹. Euroopan talouskriisi on saadun selvityksen mukaan osaltaan vaikuttanut afrikkalaisperäisten siirtotyöläisten toimeentuloon ja mahdollisuuksiin tukea kotona olevia yhteisöjä.

Ilmaston muutoksen, väestönkasvun ja kestävämmien maanviljely- ja karjankasvatustamene-

telmien johdosta Sahelin aavikoituminen on kasvava ongelma. Kuivuuden ja aavikoitumisen aiheuttama vesivarojen ja viljelys- ja laidunmaiden ehtyminen on johtanut toistuviiin humanitäärisiin kriiseihin. Sahelin alueen jännitteitä lisää kilpailu luonnonvaroista, ja epävakailia raja-alueilla kiistellään öljyn ja mineraalien hyödyntämisestä.

Valiokunta painottaa, että ruokaturvan parantaminen edellyttää myös globaalitasolla kokonaisvaltaista politiikkaa, johon kuuluvat johdonmukainen ja kestävä maatalous-, kauppa-, investointi- ja kehityspolitiikka. Naisilla on huomattava merkitys ruuan tuotannossa kehitysmaissa.

Valiokunta pitää väestönkasvun hallintaa keskeisenä pyrittäessä Sahelin tilanteen kestävään ratkaisuun.

Sahelin turvallisuustilanteesta

Libyan sisällissota sekä yhteiskunnallinen liikehdintä Algeriassa, Marokossa ja Mauritaniassa ovat heijastuneet Sahelin alueelle luomalla painetta poliittisten ja taloudellisten uudistusten toteuttamiseksi. Toisaalta Libyasta ja Norsunluurannikolta alueelle levinneet aseet ja taistelijat ovat heikentäneet koko pohjoisen Afrikan ja Lähi-idän turvallisuustilannetta. Väestöryhmien väliset jännitteet ovat aika ajoin purkautuneet väkivaltana. Salakuljetus, huume- ja ihmiskauppa ovat laajalle levinneitä. Valiokunta esittää huolensa orjuuden tai orjuudenkaltaisen kohtelun esiintymisestä Sahelin alueella. Saadun selvityksen mukaan käytännössä — huolimatta orjuuden kieltämisestä — erityisesti Malin tuaregien ja Mauritanian arabimuslimien parissa esiintyy orjuutta. Mauritaniassa orjia on valiokunnan saaman selvityksen mukaan jopa viidenes väestöstä.

Kansainvälinen radikaali islamistiliike on vahvistunut Pohjois-Afrikassa ja Sahelin alueella. Uskonnolliset ääriyhmät käyttävät hyväkseen heikkoja valtiorakenteita, rajat ylittävää rikollisuutta ja väestöryhmien välisiä konflikteja.

¹ YK SC raportti S/2012/42

Osa alueella toimivista terroristiryhmistä uhkaa myös Euroopan turvallisuutta. Niiden päähuomio kohdistuu kuitenkin oman asemansa vahvistamiseen Sahelin alueella ja muualla Pohjois-Afrikassa. Ryhmät ovat syyllistyneet sieppauksiin ja panttivankiensä surmaamiseen ja vaatineet erittäin suuria lunnasrahoja.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan erityisesti Malista on muodostunut ääri-islamistisille toimijoille toiminta- ja tukialue. Malin kriisi uhkaa luoda levottomuuksien ketjun, joka ulottuu lännessä Mauritanian ja Malin kautta Nigeriin ja idässä Tšadiin ja Sudaniin sekä edelleen Afrikan sarven kautta Adeninlahteen. Maghrebien alueen al-Qa'idan (engl. AQIM, al-Qa'ida in Islamic Maghreb) iskukyky on vahvistumassa aseiden leviämisen myötä. Pohjois-Nigeriassa toimiva radikaali-islamistinen Boko Haram -liike on kiihdyttänyt toimintaansa, ja Pohjois-Malissa valtaa käyttävät islamistiset ryhmittymät (Ansar Eddine sekä Movement for Unity and Jihad in West Africa, MUJWA). Valiokunta huomauttaa, että Sahelin valtioiden kehitys saattaa jäädä yhä enemmän kansainvälisen yhteisön vastuulle, kun kansalliset voimavarat käytetään akuutista tilanteesta johtuen turvallisuuden parantamiseen.

Valiokunta on huolissaan, että EU:ssa ei ole kyetty sopimaan yhteisestä toimintalinjasta suhtautumisessa sieppauksiin ja erityisesti lunnasrahavaateisiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi edistää yhteisen toimintalinjan laatimista tässä suhteessa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että pitemmän aikavälin kehityspöytäselitys, ml. demokratian, oikeusvaltion ja naisten oikeuksien ja aseman vahvistaminen ja lasten koulunkäynnin edistäminen, otetaan osaksi turvallisuuden kestävää vahvistamista Sahelin alueella.

Malin kriisi

Malin kehitystä on aiemmin pidetty vakaana ja jopa esimerkkinä monipuoluedemokratiaan siir-

tymisestä. Demokratian arvioitiin toimivan, kun hallitseva puolue vaihtui vaaleissa vuonna 2002. Yhtenä tärkeimmistä tekijöistä Malin 20 vuoden vakaudessa katsottiin olleen rauhanprosessi maan pohjoisosissa. YK:n johdolla Pohjois-Malissa toteutettiin mm. pienaseiden keräyshanke, jossa aseiden luovuttajille tarjottiin uusia toimeentulomahdollisuuksia. Sosiaalisen ulottuvuuden huomioimisen oli tarkoitus olla avain kestävän rauhan aikaansaamiselle. Käytännössä esimerkiksi tuaregit kokivat kuitenkin jääneensä marginaaliseen asemaan.

Saadun selvityksen mukaan tuhansien aseistettujen taistelijoiden paluu Libyasta Maliin oli yksi keskeinen yksittäinen tekijä kriisin alkamiselle. Näiden taistelijoiden kotouttaminen tai integroiminen Malin armeijaan epäonnistui. Sotilaat liittyivät Pohjois-Malissa vaikuttaneisiin separatistiliikkeisiin (Mouvement National de Libération de l'Azawad, MNLA, joka sittemmin on osin jakautunut), ja huhtikuussa 2012 MNLA ilmoitti itsenäisen Azawadin perustamisesta Malin pohjoisosaan. Pohjoisen kapinan seurauksena Malin armeija kaappasi vallan maaliskuussa 2012 ja väliaikaishallitus nimettiin elokuussa. Sotilailla on edelleen poliittista valtaa, eikä siviilihallituksella arvioida olevan täyttä legitimitteettiä ja toimivaltuuksia.

Pohjois-Malissa valtaansa ovat vahvistaneet islamistiset ryhmät Ansar Eddine sekä Movement for Unity and Jihad in West Africa (MUJWA). MUJWA:n arvioidaan kytkeytyvän Al-Qaedaan, ja tämän yhteyden strateginen merkitys on korostunut, kun Al Qaedaan liittolaiset ovat menettäneet asemiaan muualla — viimeksi Etelä-Somaliassa. Malin viranomaiset eivät ole kyenneet turvaamaan väestön perustarpeita, mikä on lisännyt erityisesti nuorten liittymistä separatisteihin. Vain 6 prosenttia Pohjois-Malin perusterveydenhuoltopisteistä on toiminnassa. YK:n hätäapujärjestö (OCHA) arvioi elokuussa 2012 ruokakriisin riskiryhmässä olevan noin 4,6 miljoonaa ihmistä eli lähes kolmannes maan väestöstä. Alueella toimeenpannaan tiukkaa tulkintaa shari'a-laista. Islamistit ovat tuhonneet UNESCO:n suojelemaa kulttuurihistoriallisia temppeleitä, ja aseelliset ryhmät värväävät jouk-

koihinsa lapsisotilaita. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun mukaan aseistetut ryhmät ovat syyllistyneet vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin ja mahdollisesti sotarikoksiin. Kansainvälinen rikostuomioistuimen syyttäjä on aloittanut alustavan tutkinnan asiasta.

Konflikti on edistänyt laittoman ase-, huume- ja ihmiskaupan leviämistä. Eräiden arvioiden mukaan Malista voi kehittyä ns. uusi Afganistan, joka tarjoaisi terroristeille ja rikollisjärjestöille vapaan toimikentän, ellei tilannetta saada haltuun.

YK:n turvallisuusneuvostossa valmistellaan Malin sotilasoperaation käynnistämistä, jonka toimeenpanossa ECOWASilla tulee olemaan keskeinen rooli. Useat länsimaat, erityisesti Ranska ja Yhdysvallat, ovat ilmoittaneet tukensa operaatiota logistisesti, ml. tiedustelu. EU on sitoutunut tukemaan Malia ja ECOWASin operaatiota taloudellisesti. EU valmisteleekin myös omaa — YK:n operaation puitteissa toimivaa — kriisinhallintaoperaatiota, jonka tarkoituksena on tukea Malin armeijan koulutusta.

Saadun selvityksen mukaan YK/ECOWAS-operaatio on vaikea ja riskialtis. YK:n erityislähettiläs Romano Prodi on todennut pitävänsä kaikkia sotilaallisia ratkaisuja ennen aikaisina ennen syyskuuta 2013.

Naapurivaltioista Algerian suhtautuminen kriisiin ratkaisuun on keskeistä. Algerian ulkopolitiikka on perinteisesti perustunut puuttumattomuuspolitiikalle. Malin tilanteen vuoksi Algeria on kuitenkin omaksunut aktiivisen roolin Sahelin alueen turvallisuusyhteistyön rakentamisessa. Valiokunta huomauttaa, että Länsi-Saharan kysymys vaikeuttaa Sahelin alueen maiden yhteistyötä ja vaikuttaa kielteisesti koko alueen turvallisuustilanteeseen. Valiokunta katsoo, että kysymyksessä tulisi pyrkiä aktiivisesti ratkaisuun.

Malin pohjoisosan terroristiryhmät ja kriisit nähdään vakavana turvallisuusuhkana Algeriasa. Saadun selvityksen mukaan Algeria on vahvistamassa omien rajojensa suojaamista. Algeria katsoo, että Malin kriisin ratkaisussa poliittinen ratkaisu on ensisijainen, ja korostaa maan yhtenäisyyden säilyttämistä ja terroristiryhmien

eristämistä. Algeria painottaa, ettei se halua sotilaallista ratkaisua Maliin, mutta kylläkin rikollisten terroristien vastaisia toimia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Malin kriisiin johtaneita syitä arvioidaan myös demokratian ja hyvän hallinnon toteuttamisen ja tukemisen näkökulmasta. Tämä on tärkeää, jotta vastaisuudessa esimerkiksi EU:ssa voidaan kehittää ja tukea kokonaisvaltaisempia toimintatapoja kestävämpien yhteiskuntarakenteiden vahvistamiseksi.

Valiokunta korostaa naisten itsemääräämisoikeuden ja tasa-arvon tärkeyttä kehityksen ja turvallisuuden edistämisessä. Naisten yleismaailmallisesti tunnustettuja ihmisoikeuksia tulee kunnioittaa eikä loukkauksia voida hyväksyä esimerkiksi kulttuuriin tai uskontoon perustuviin tapoihin vedoten.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Malin viranomaisten edellytetään jatkavan demokraattisen hallinnon palauttamista ja toimenpiteitä sovintoprosessin aikaansaamiseksi.

Valiokunta huomauttaa, että arvioiden mukaan YK:n Malin sotilasoperaation käynnistämistä ei tulisi kiirehtiä, jotta poliittiselle ratkaisulle jätettäisiin todellinen mahdollisuus. Valiokunta tukee YK:n erityislähettiläs Romano Prodin tavoitettua neuvotella rauhansopimus hallituksen ja Pohjois-Malin eri ryhmien välillä.

YK:n toiminta Sahelin alueella

YK:n tavoitteena oli varmistaa kansainvälinen tuki valmisteilla olevalle YK:n Sahel-strategialle, joka esiteltiin syyskuussa 2012. Strategialuonnos kattaa turvallisuus-, hyvä hallinto-, kehitys-, ihmisoikeus- ja humanitaariset kysymykset. Tuloksellisuuden lisäämiseksi strategian valmistelussa olisi valiokunnan mielestä tärkeää keskittyä olemassa olevien sitoumusten vahvis-

tamiseen ja niiden toimeenpanon vauhdittamiseen alueellista yhteistyötä lisäämällä.

YK-järjestöt pyrkivät akuutin avun ja pitkäjänteisen kehittämistyön parempaan yhteensovittamiseen, jotta ruokakriisien ja köyhyyden kierre voitaisiin katkaista. Valiokunta yhtyy asiantuntijoiden esittämään näkemykseen, että Sahelin alueella sopeutuminen elinympäristön muutoksiin, riskien vähentäminen ja varautuminen vaatii uusia toimintatapoja ja kokemusten vaihtoa kansallisella ja kansainvälisellä tasolla myös kehitysmaiden kesken.

YK:n hätäapujärjestö (OCHA) on koordinoitunut YK-järjestöjen toimenpiteitä. Erityisen tärkeässä asemassa ovat olleet Maailman ruokajärjestö (WFP), Unicef ja YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO).

Valiokunta pitää tärkeänä, että YK ja Sahelin maiden hallitukset jatkavat ja vahvistavat yhteistyötään. Valiokunta korostaa, että humanitaarisen avun tulisi olla siviilien saatavilla myös kapinallisten valtaamilla alueilla.

EU:n toiminta Sahelin alueella

EU:n maaliskuussa 2011 hyväksymä Sahel-strategia korostaa, että kehitystä ja turvallisuutta ei voi käsitellä erillään. Strategia painottaa, että edistyminen on mahdollista ainoastaan tiiviimmän alueellisen yhteistyön kautta. Strategia korostaa, että alueen valtiot tarvitsevat hallinnon ydintoimintojen vahvistamista ja että EU:n intressissä on olla aktiivisesti mukana alueen kehityksen ja turvallisuuden vahvistamisessa. EU avustaa aluetta huomattavalla rahamäärällä.

Valiokunta yhtyy hallituksen näkemykseen, että on tärkeää puuttua kokonaisvaltaisesti konfliktien taustalla oleviin syihin, muun muassa korkeaan nuorisotyöttömyyteen, köyhyyteen ja aavikoitumiseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan strategian täytäntöönpanossa kokonaisvaltaisuuteen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota.

EU:n Sahel-strategia on ollut voimassa vähän yli vuoden, ja se laadittiin ennen Libyan ja Ma-

lin tapahtumia. *Saadun selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että EU:n Sahel-strategia tulisi päivittää ja siinä tulisi ottaa huomioon alueen uusi tilanne. Strategian tavoitteiden ja lähtökohtien kestävyys on tarkistettava.*

Osana EU:n strategian toimeenpanoa on valmistella Nigeriin perustettava siviilikriisinhallintamissio (EUCAP Sahel Niger). Mission pää tavoite on turvallisuusviranomaisten voimavarojen vahvistaminen koulutuksen sekä turvallisuusviranomaisten yhteistyön kautta terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Myöhemmin selvitetään mahdollisuuksia laajentaa EU:n siviilikriisinhallintatoimintaa alueen muihin maihin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:n Sahel-strategia päivitetään ja siinä otetaan paremmin huomioon alueen pitkäaikaiset ongelmat ja kriisien toistumisen ehkäiseminen. Alueen maiden kehitystä tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti painottaen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen vahvistamista. Alueen maiden ja erityisesti AU:n ja ECOWASin omistajuuden vastuuta on korostettava ja tuettava.

Suomen suhteet Sahelin alueen maihin

Suomen suhteet Sahelin alueen maihin ovat perinteisesti olleet vähäiset, eikä Suomella ole alueen maissa edustustoja (lukuunottamatta Nigerian Abujan suurlähetystöä). Osa Suomen tukemista alueellisista hankkeista ulottuu joihinkin Sahelin maihin. Lisäksi alueella toimii muutamia suomalaisia kansalaisjärjestöjä.

Suomi on vuoden 2012 aikana antanut Sahelin alueen sekä Länsi-Afrikan humanitaaristen kriisien hoitamiseen runsaat 25 miljoonaa euroa. Humanitaarisen avun lisäksi Suomen alueellisella kehitysyhteistyöllä tuetaan mm. seuraavia tavoitteita: ihmiskaupan vastainen toiminta, ruokaturvan parantaminen, ilmastonmuutokseen sopeutuminen, paikallisyhteisöjen ja alkuperäisväestöjen metsien käyttö- ja hallinta-alueiden edistäminen sekä ICT-toiminnan tukeminen.

Lausumat

Yleistä lausumaprosessista. Valiokunta ei pidä nykyistä lausumien käsittelytapaa kertomuksessa tehokkaana menettelynä hallituksen toiminnan seurannassa. Kuten alla olevien lausumien osalta ilmenee, esimerkiksi valiokunnan esittämät lausumien poistot eivät aina tule huomioon. Valiokunta on osaltaan tehostanut vuoropuhelua mm. säännönmukaisilla ministerikuulemisilla. Valiokunta on vakiinnuttanut kirjalliset UTP-selvitykset keskeiseksi menettelyksi perustuslain 97 §:n mukaisen parlamentaarisen valvonnan toteuttamiseksi. Valiokunta huomauttaa, että kertomukseen liittyvistä lausumista voidaan tehdä jopa virheellisiä johtopäätöksiä, kun lausumiin vastaaminen valtioneuvoston taholta ei ole aina yhtenäistä eikä johdonmukaista. Lausumien seurannan lisäarvo on nykyisellään vähäinen.

Valiokunta toistaa aiemman kantansa (UaVM 3/2012 vp) ja katsoo, että hallituksen kertomukseen liittyvää lausumaprosessia tulisi uudistaa sekä sisällön että menettelytapojen osalta, jotta se vastaisi perustuslain hengen mukaisesti parlamentaariselle valvonnalle asetettuja vaatimuksia.

Suomalaisten ehdokkaiden sijoittuminen avaintehtäviin YK:ssa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä, tukeminen (K 1/2009 vp — EK 5/2010 vp) Valiokunta esitti tämän lausuman poistamista (UaVM 3/2012 vp). Lausuma on kuitenkin edelleen hallituksen toimenpidekertomuksessa.

Suomen ihmisoikeuspolitiikka (VNS 7/2009 vp — EK 3/2010 vp) Valiokunta esitti tämän lausuman poistamista (UaVM 3/2012 vp). Lausuma on kuitenkin edelleen hallituksen toimenpidekertomuksessa.

Afganistanin tilanne ja Suomen osallistuminen ISAF-operaatioon (VNS 1/2010 vp — EK 6/2010 vp) Valiokunta esitti tämän lausuman poistamista (UaVM 3/2012 vp). Lausuma on kuitenkin edelleen hallituksen toimenpidekertomuksessa.

Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.—30.6.2011, Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Alankomaiden, Suomen, Saksan, Itävallan ja Liettuan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.—30.6.2011 (VNS 8/2010 vp — EK 35/2010 vp) Valiokunta esitti tämän lausuman poistamista (UaVM 3/2012 vp). Lausuma on kuitenkin edelleen hallituksen toimenpidekertomuksessa.

Suomen osallistuminen EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUNAVFOR Atalantaan (VNS 5/2010 vp — EK 28/2010 vp) Valiokunta esitti tämän lausuman poistamista (UaVM 3/2012 vp). Lausuma on kuitenkin edelleen hallituksen toimenpidekertomuksessa.

Kehityspoliittisen johdonmukaisuuden toteutumisen seuranta (K 5/2010 vp — EK 56/2010 vp) Eduskunta hyväksyi seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellyttää, että hallituksen toimenpidekertomukseen sisältyy vastaisuudessa eri hallinnonalat kattava kehityspoliittisen johdonmukaisuuden toteutumisen seuranta ja että toimenpidealoite (TPA 81/2009 vp) otetaan huomioon mietinnössä esitetyllä tavalla.

Hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta toimenpiteisiin ja tulee antamaan mm. selonteon kehityspoliittikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta. Lausuma on käynyt tarpeettomaksi, ja se voidaan poistaa.

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta, kehityksen ja turvallisuuden strategian toimintalinjaus (K 5/2010 vp — EK 56/2010 vp) Eduskunta hyväksyi seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellyttää, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vahvistamiseksi eduskunnalle tulisi laatia vaalikauden alussa kehityksen ja turvallisuuden strategian toimintalinjaus.

Hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta toimenpiteisiin. Lausuma on käynyt tarpeettomaksi, ja se voidaan poistaa.

Kansainvälinen humanitaarinen miinatoiminta (HE 15/2011 vp — EV 47/2011 vp) Eduskunta hyväksyi seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellytti 25.11.2011, että valtioneuvosto jatkaa kansainvälisen humanitaarisen toiminnan tukemista miinoista aiheutuvien vahinkojen vähentämiseksi.

Hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta toimenpiteisiin. Lausuma on käynyt tarpeettomaksi, ja se voidaan poistaa.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009 (VNS 1/2009 vp — EK 17/2009 vp) Eduskunta hyväksyi seuraavat kannanotot:

1. Eduskunta edellyttää, että turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekomenettelyä jatketaan ja että valtioneuvosto ryhtyy välittömiin toimiin menettelyn kehittämiseksi ottaen huomioon mietinnössä esitetyt näkemykset, mukaan lukien laajan turvallisuuskäsityksen määrittelmä.

2. Eduskunta edellyttää, että selonteosta kehitetään kokonaisvaltainen turvallisuusstrategia, joka ohjaa tasapainoisesti kaikkien turvallisuuden alalla toimivien hallinnonalojen kehittämistä, mukaan lukien voimavarat.

3. Eduskunta edellyttää, että selkeään toimeksiantoon perustuva parlamentaarinen seurantar ryhmä asetetaan jatkossakin tukemaan selonteon valmistelua.

4. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto sisällyttää seuraavaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon seikkaperäisen arvion siitä, miten puolustusvoimien rakenteita on suunniteltu muutettaviksi tulevilla selontekokausilla. Näin tulee tehdä varsinkin jos rahoituksen taso jää alle esitetyn esimerkiksi talous- ja finanssikriisin johdosta.

5. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimiin siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseksi tasolle, joka mahdollistaa Suomen siviilikriisinhallintaosallistumisen kestävästi kohottamisen vähintään siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian määrittämälle vähimmäistasolle.

6. Eduskunta edellyttää, että eduskunnalle annetaan tarpeen mukaan selvitys pohjoismaisen

puolustusalan kehittämistä ja syventämistä koskevien uusien päätösten valmistelusta. Hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta osin toimenpiteisiin, lausuma on edelleen tarpeellinen.

EU-koordinaation käyttäminen kehityspoliittisen johdonmukaisuuden toteuttamiseksi (K 5/2010 vp — EK 56/2010 vp) Eduskunta hyväksyi seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellyttää, että EU-koordinaatiota käytetään säännönmukaisesti ja tehokkaasti kehityspoliittisen johdonmukaisuuden toteuttamiseksi.

Hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta osin toimenpiteisiin, lausuma on edelleen tarpeellinen.

Ulkoasiain-, puolustus- ja sisäasiainministeriön yhteisen vakautusrahaston perustamismahdollisuuden selvittäminen (K 5/2010 vp — EK 56/2010 vp) Eduskunta hyväksyi seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää seuraavan vaalikauden alussa ulkoasiain-, puolustus- ja sisäasiainministeriön yhteisen vakautusrahaston perustamismahdollisuuden.

Hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta osin toimenpiteisiin. Lausuma on edelleen tarpeellinen.

Jalkaväkimiinat (HE 15/2011 vp — EV 47/2011 vp) Eduskunta hyväksyi seuraavat kannanotot:

1. Eduskunta edellytti 25.11.2011, että valtioneuvosto toteuttaa jalkaväkimiinojen suorituskyvyn korvaamiseen tarkoitettuja ohjelmia puolustusmenojen leikkaamisesta huolimatta.

2. Eduskunta edellytti, että jalkaväkimiinojen korvausohjelman toteuttamisesta annetaan vuosittain selvitys ulkoasiain- ja puolustusvaliokunnille.

3. Eduskunta edellytti, että valtioneuvosto edistää Ottawan sopimuksen kattavuuden ja tehokkuuden lisäämistä, muun muassa Euroopan unionin kautta.

Hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta osin toimenpiteisiin. Lausuma on edelleen tarpeellinen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Timo Soini /ps	Mari Kiviniemi /kesk
vpj.	Pertti Salolainen /kok	Johannes Koskinen /sd
jäs.	Christina Gestrin /r	Annika Lapintie /vas
	Pekka Haavisto /vihr	Maria Lohela /ps
	Ilkka Kanerva /kok	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Ben Zyskowicz /kok.
	Saara Karhu /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi
valiokuntaneuvos Tuula Svinhufvud.