Riina Kopola ja Anne Palm (toim.)

Siviilit kriisejä hallitsemassa

Matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan

Toimittajat Riina Kopola ja Anne Palm
Ulkoasu ja taitto Again Design

Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU
Painopaikka NordPrint, Helsinki 2012
ISBN 978-952-5966-06-0 (nid.)
978-952-5966-07-7 (pdf)

Siviilit kriisejä hallitsemassa

Matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan

Sisällysluettelo

Alkusanat | Erkki Tuomioja 6

Kriisinhallintaa – oman turvallisuutemme takia
vai kriisimaiden asukkaiden elämän parantamiseksi? | Anne Palm 10

Johdanto | Anne Palm ja Riina Kopola 15

OSA 1: Siviilikriisinhallinta tutuksi

EU:n siviilikriisinhallinnan lyhyt historia 1999–2012 | Anna Halonen 19

Siviilikriisinhallinnan vahvuudet, heikkoudet,
uhat ja mahdollisuudet | Erkki Mäntymäki 37

Suomen siviilikriisinhallinnan kehitys ja tulevaisuuden haasteet |
Helinä Kokkarinen, Tuomas Immonen, Pietari Vuorensola, Laura Rautio ja Tony Everhall 44

Kuopion kautta maailmalle – Kriisinhallintakeskuksen
(CMC Finland) taival 2007–2012 58

Kriisinhallinnan politiikka | Johanna Sumuvuori 61

OSA 2: Siviilikriisinhallinnan arkea ja juhlaa

Asiantuntijoiden kokemuksia kentältä 67

EU:n oikeusvaltio-operaatio EULEX Kosovo 68
Operaatiokokemus: Jarmo Helppikangas 69
Operaatiokokemus: Nina Pelkonen 74

EU:n poliisioperaatio EUPOL Afghanistan 78
Operaatiokokemus: Satu Elo 79
Operaatiokokemus: Lila Havusela 82

EU:n tarkkailuoperaatio EUMM Georgia 86
Operaatiokokemus: Senja Hägglund 87

EU:n vaalitarkkailumissio Nigeriassa 2011 93
Operaatiokokemus: Teuvo Tikkanen 94

Etyjin Tadžikistanin toimiston rajaturvallisuusohjelma 97
Operaatiokokemus: Kati Heiska 98

EAPPI– Ekumeeninen kumppanuusohjelma palestiinalais-
alueilla ja Israelissa 103
Operaatiokokemus: Saara Luoma 104

Haluatko asiantuntijaksi? Siviilikriisinhallinnan työmahdollisuudet | Tiina Ehrnrooth, Sari Rautarinta ja Jukka Räsänen 108

Kansalaisjärjestöjen kriisinhallintaa konfliktialueilla 116

CMI rakentamassa rauhaa Mustanmeren alueella | Meeri-Maria Jaarva 117

Keikka Kabulissa – Naistoimittajien ”Learning Together” -koulutusprojekti Afganistanissa 2009–2014 | Eeva Koskinen 122

DEMO: Monipuolueyhteistyöllä kohti kestävää rauhaa | Niklas Kaskeala 129

OSA 3: Kohti kokonaisvaltaista kriisinhallintaa?

Suomi kokonaisvaltaisen rauhantyön suurmaaksi | Anisa Doty 139

Huomioita turvallisuuden ja kehityksen tiivistyvästä yhteydestä | Outi Hakkarainen 162

Kohti tuloksellisempaa transitiotukea hauraissa valtioissa | Olli Ruohomäki 178

Naiset, rauha ja turvallisuus – YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 | Elina Hatakka 187

Naiset ja 1325 kriisinhallinnassa – Afganistan/ EUPOL käytännön esimerkkinä | Terhi Nieminen-Mäkynen 195

Lapset aseellisissa selkkauksissa kriisien keskellä | Anu Juvonen 201

Voivatko sotilaat edistää – tai pakottaa rauhaan? Kriisinhallinnan haasteet rauhanliikkeen näkökulmasta | Eekku Aromaa ja Laura Lodenius 207

Mitä kriisinhallinnan jälkeen? Kriisistä sen hallintaan ja eteenpäin | Antti Häikiö 214

Kriisinhallintaa vailla suuntaa | Oskari Eronen, Jari Mustonen ja Markus Peltola 220

Kriisinhallinnan tulevaisuus ja Suomi | Kalle Liesinen 225

Liitteet

Kirjoittajien esittelyt 236

Lyhenneluettelo 243

Hyödyllisiä linkkejä 247

Ulkoministeri Erkki Tuomioja

Alkusanat

Siviilikriisinhallinnalla on hyvin etabloitunut paikkansa ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinovalikoimassa, jolla pyritään edistämään kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta. Myös siviilikriisinhallinnassa kohdataan nykyään toimintaympäristöjen entistä suurempi haasteellisuus, ja meidän on syytä antaa täysi tunnustus suomalaisille asiantuntijoille, jotka usein suorittavat kansainvälistä tehtäväänsä hyvinkin vaativissa olosuhteissa.

On ilahduttavaa, että Suomessa siviilikriisinhallinta saa osakseen paljon mielenkiintoa niin poliittisessa kentässä kuin kansalaisjärjestöjen työssä ja kansalaiskeskustelussakin. Vastaavasti syntyy myös odotuksia kriisinhallinnan tuloksia kohtaan. Kriisinhallinnan vaikuttavuuteen kiinnitetäänkin entistä enemmän huomiota. Käynnissä olevasta ulko-, puolustus- ja sisäministeriöiden yhteisestä tutkimushankkeesta odotetaan tukea kriisinhallinnan vaikuttavuuden paremmalle arvioimiselle.

Myös priorisoinnille on tarvetta; kaikkeen eivät voimavaramme riitä. Suomen kriisinhallintaosallistuminen on tarkoituksenmukaista keskittää Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteiden mukaisesti sinne, missä Suomen panoksella voidaan saavuttaa erityistä lisäarvoa. Esimerkiksi EU:n siviilikriisinhallinnassa ei kaikkiin operaatioihin osallistuminen

ole enää itseisarvo. Samalla johtotehtävät tai muut avaintehtävät – esim. joidenkin operaatioiden tasa-arvoasiantuntijoiden tehtävät – voivat tuoda kohtuullisellakin panoksella sekä tuloksia kentällä että myönteistä näkyvyyttä Suomelle.

Toiminnan tehostamiseksi tarvitaan myös raja-aidat ylittävää ajattelua. Turvallisuuspolitiikassa, kehityspolitiikassa ja ihmisoikeuksien edistämisessä tarvitaan kaikkien toimijoiden panosta yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja yhteisten arvojen turvaamiseksi.

Osallistumalla kriisinhallintaan kannamme kortemme kekoon kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden puolesta. Aktiivisella osallistumisellamme pystymme samalla myös vaikuttamaan kansainvälisen kriisinhallintatoiminnan kehittymiseen omien tavoitteidemme mukaisesti.

Olemme aivan erityisesti korostaneet naisten asemaa rauhan ja turvallisuuden edistämisessä, ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 ”Naiset, rauha ja turvallisuus” säilyy keskeisellä sijalla Suomen toiminnassa. Kriisialueen naiset on saatava mukaan, kun konflikteja ratkotaan ja maata jälleenrakennetaan. Vastaavasti on välttämätöntä, että kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin osallistuu naispuolisia asiantuntijoita, jotka voivat helpommin lähestyä paikallisia naisia ja myös omalla esimerkillään rohkaista heitä. Tähän olemme Suomessa johdonmukaisesti panostaneet, ja naisten osuus siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista on noussut 40 prosentin tuntumaan.

Painotamme vahvasti kokonaisvaltaisen lähestymistavan huomioonottamista kriisinhallinnassa. Vuonna 2009 hyväksytty Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia on antanut meille hyvän selkänojan kehittäessämme kansallisia toimintatapojamme sekä pyrkiessämme edistämään kokonaisvaltaista näkökulmaa myös kansainvälisillä foorumeilla. Tiedämme, miten olennainen merkitys ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävällä kehityksellä on inhimilliselle turvallisuudelle, ja ettei vakaus ole kestävällä pohjalla, ellei ole oikeusvaltiota eikä demokratiaa ja ihmisoikeuksia kunnioiteta. Tulosten saavuttamisen kannalta onkin keskeistä, että kriisialueilla sotilaallinen kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta ja muut siviilitoimet, kuten kehitysyhteistyö samoin kuin poliittinen toiminta niveltyvät tehokkaaksi ja tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi.

Suomen panosta oikeusvaltiokehityksen, demokratian ja ihmisoikeuk-

sien tukemiseen voidaan vahvistaa hyödyntämällä siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön synergioita. Kehitysyhteistyön puitteissa rahoitetaan jo nyt useita turvallisuuden ja kehityksen hankkeita, kuten Afganistanin poliisi-syyttäjäkoulutushanke, jonka Kriisinhallintakeskus on toteuttanut yhdessä EU:n Afganistanin poliisioperaation kanssa.

Kansainvälinen koulutusyhteistyö on kustannustehokas keino tukea yhteiskunnan perusrakenteiden vahvistamista hauraissa valtioissa. Uutta kiinnostusta suomalaiseen osaamiseen onkin arabikevään myötä tullut Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän alueelta. Suomalaisen koulutusosaamisen erityisvahvuuksia voivat olla jatkossakin esimerkiksi ihmisoikeus- ja tasa-arvonäkökulma, turvallisuussektorin uudistaminen ja integroitu rajaturvallisuuden konsepti, jossa Suomi on maailman huippua.

Kriisinhallinta, mukaan lukien siviilikriisinhallinta, on myös meille niin tärkeän EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ydintä. EU on tehnyt nimenomaan siviilikriisinhallinnan alalla uraauurtavaa työtä. EU:n siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita – poliiseja, rajavartijoita, oikeusvaltioasiantuntijoita, ihmisoikeusneuvonantajia jne. – on työskennellyt vuodesta 2003 lähtien EU:n operaatiossa eri mantereilla luomassa vakaan yhteiskunnan edellytyksiä muun muassa sellaisiin paikkoihin, kuten Aceh, Kosovo tai Afganistan. Vuonna 2012 perustettavien uusien siviilikriisinhallintamissioiden myötä EU on panostamassa yhä vahvemmin siviilikriisinhallintaan myös Afrikassa.

Euroopan unionilla on kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan alalla mahtavaa potentiaalia, mutta parempien tulosten aikaansaaminen edellyttää lisää huomiota siviili-sotilasyhteistyön mahdollisuuksiin ja rakenteiden tehokkaampaan keskinäiseen yhteistyöhön sekä Euroopan ulkosuhdehallinnon sisällä että komission kanssa. Myös johdonmukaisuutta ja priorisointia YTPP-operaatioiden ja komission sekä jäsenmaiden kehitysohjelmien välillä olisi vahvistettava. EU:n Afrikan sarvi -strategia, johon myös EU:n kriisinhallintatoiminta alueella kytkeytyy, on rohkaiseva esimerkki kokonaisvaltaisen näkökulman vahvistumisesta EU:n tasolla.

Toki Suomen on tärkeää edelleen kanavoida toimintaansa myös muiden järjestöjen kautta; YK, Etyj, Euroopan neuvosto ja Nato säilyvät meille tärkeinä vaikuttamisen kanavina myös siviilikriisinhallinnan näkökulmasta. Kehitettävää on myös siinä, miten eri järjestöt ja toimijat voivat täydentää

toisiaan parhaan lisäarvon aikaansaamiseksi.

Maailman kriisit eivät valitettavasti ole katoamassa, ja kriisinhallintaa tarvitaan jatkossakin. Myös Suomen osaamiselle riittää kysyntää. Siviilikriisinhallinta on sektori, jossa Suomen ei ole lainkaan syytä kainostella omia saavutuksiaan. Hallinnonalojen mutkattomalle yhteistyölle on meillä pitkät perinteet ja olemassa olevat mallit, joita kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia täydentää. Erityinen vahvuutemme on avoin ja tiivis suhde kansalaisjärjestöjen kanssa, mitä on syytä pitää aktiivisesti yllä. Osaamisemme kehittämisessä merkittävää potentiaalia on myös Kriisinhallintakeskuksen (CMC) ja Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen (FINCENT) muodostamassa Kokonaisvaltaisen Kriisinhallinnan Osaamiskeskuksessa. Sekä määrällinen että laadullinen panoksemme on EU:n mittakaavassa kärkiluokkaa, ja monet EU-maatkin ovat olleet kiinnostuneita ottamaan oppia meiltä. Näistä vahvuuksistamme meidän on syytä pitää kiinni.

Tärkeintä tietenkin on, että pystymme osallistumaan tehokkaasti konfliktien ratkaisemiseen ja ihmisten hädän lievittämiseen. Sekä roolimme siviilikriisinhallinnan kansainvälisenä kehittäjänä että nopeasti vahvistunut kansainvälinen profiilimme rauhanvälityksessä ja päätöslauselman 1325 toimeenpanossa osoittavat, että pienenkin maan on mahdollista toimia kokoaan suuremmassa roolissa. Valmiina kantamaan oman vastuumme tähtäämme myös YK:n turvallisuusneuvoston vaihtuvaksi jäseneksi vuosille 2013–2014.

Lopuksi haluan kiittää KATUa ja kaikkia kirjoittajia tämän julkaisun toteuttamisesta. Uskon, että kirjasta on hyötyä niin nykyisille kuin tuleville siviilikriisinhallinnan asiantuntijoille, virkamiehille, opiskelijoille ja yleisestikin niille, jotka ovat kiinnostuneita siviilikriisinhallinnan kehittämisestä.

Anne Palm

Kriisinhallintaa – oman turvallisuutemme takia vai kriisimaiden asukkaiden elämän parantamiseksi?

Siviilit hallitsemassa kriisejä

Viimeisten vuosikymmenten aikana konfliktit ovat raaistuneet ja valitettavasti yhä useammin siviilit ovat sotien suoranaisia ja jopa tarkoituksellisia uhreja. Yhä useammin naiset ja lapset ovat uhrien ja kärsijöiden joukossa. Kansainvälisen yhteisön keinot ja tahto puuttua konflikteihin riittävän aikaisessa vaiheessa on usein lähes olematonta. Parhaillaan käynnissä oleva sisällissota Syyriassa on tästä valitettavan selkeä esimerkki.

Siviilikriisinhallinnassa pyritään vaikuttamaan kriisiin siviilien keinoin. Kriisin ollessa pahimmillaan ja taistelujen kiivaimmillaan eivät siviilit kuitenkaan pysty toimimaan varsinaisella konfliktialueella, vaan kansainvälisten sotilaallisten kriisinhallintajoukkojen ja rauhanturvaajien tehtävä on rauhoittaa tilanne niin, että siviilitoimijat voivat saapua paikalle ja tehdä työtään ilman vieressä taistelevia joukkoja ja räjähteleviä pommeja.

Siviilikriisinhallinnan toimien kirjo on laaja. EU:n määrittelemien poliisitoimen, oikeusvaltion vahvistamisen, paikallishallinnon, pelastustoimen ja monitoroinnin lisäksi siviilikriisinhallintaa on mm. vaalien valvonta, ihmisoikeustoiminta ja rauhanvälitys. Siviilikriisinhallinnalle ei kuitenkaan ole olemassa yhtä selkeää määritelmää. Ainoastaan EU on sitä määritellyt, mutta yhtä lailla YK:n ja Etyjin voidaan sanoa tekevän siviilikriisinhallintaa ilman, että toiminnot vastaavat EU:n kriteerejä.

Myös monien kansainvälisten ja kansallisten kansalaisjärjestöjen toiminta kriisialueilla muistuttaa läheisesti hallitusten välisten järjestöjen suorittamaa siviilikriisinhallintaa. Kansalaisjärjestöt rakentavat kriisin keskellä paikallisten kanssa parempaa tulevaisuutta konfliktialueen ihmisille.

Moraalinen velvollisuus suojella ihmisiä kriisin keskellä?

Kriisinhallintaa perustellaan yleensä ihmishenkien säästämisellä ja ihmisarvoisten elinolojen luomisella kriisialueen kansalaisille. Samaan aikaan kriitikot toteavat, että lähes kaikki kansainväliset kriisinhallintaoperaatiot tapahtuvat yleensä alueilla, joissa erityisesti lännellä on omia poliittisia tai taloudellisia etuja valvottavanaan.

Onko meillä kuitenkin moraalinen velvollisuus puuttua mihin tahansa sisällissotaan tai laajempaan konfliktiin omista lähtökohdistamme ja eduistamme huolimatta? Onko ihmishenkien, uhrien, suojeleminen kaikkein tärkein päämäärä, johon kansainvälisen yhteisön tulee hinnalla millä hyvänsä pyrkiä? Vuonna 2001 YK:ssa julkistettu raportti ”Responsibility to Protect” pohti laajalti humanitaarisen intervention oikeutusta suhteessa valtioiden suvereniteettiin. Asia tuntuu olevan monille maille erittäin arka eikä yksiselitteistä vastausta tai halua intervention oikeutukseen ja operationalisointiin ole vielä löytynyt. Aihe pysyy kaikesta huolimatta edelleen YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen kuin myös kansalaisjärjestöjen agendalla.

Kriisinhallintaan kuuluu myös turvallisuuden määrittely. Kenen ja/tai millaista turvallisuutta olemme puolustamassa ja rakentamassa kriisialueilla? Kansainväliseen turvallisuusdiskurssiin tuotiin toistakymmentä vuotta sitten inhimillisen turvallisuuden käsite, jossa turvallisuuden määrittely lähtee yksittäisestä ihmisestä, yksilöstä käsin perinteisen valtiokeskeisen turvallisuuden sijaan. Inhimillinen turvallisuus koostuu kolmesta osa-alueesta: turvallisuus, inhimillinen kehitys ja ihmisoikeudet.

Kriisinhallintaoperaatioissa tulisikin keskittyä inhimillisen turvallisuuden vahvistamiseen ja rakentaa turvallisuutta yhdessä paikallisten asukkaiden kanssa heidän näkemyksiään kuunnellen ja kunnioittaen.

Kohti kokonaisvaltaista kriisinhallintaa?

Kansainväliset järjestöt ja monet valtiot korostavat nykyään kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitettä. Usein tällä tarkoitetaan suppeasti siviili- ja sotilastoimijoiden yhteistoimintaa kriisialueilla. On selvää, että aiempaa laajempaa ja laadullisesti parempaa yhteistyötä ja koordinaatiota tarvitaan, jotta kriiseihin voidaan vastata entistä tehokkaammin ja yhä useampia ihmishenkiä säästäen. Siviili- ja sotilastoimijoiden yhteistyö ei kuitenkaan ole täysin ongelmatonta. Erityisesti humanitaariset järjestöt pelkäävät puolueettomuutensa vaarantuvan, jos ne nähdään liian läheisiksi toimijoiksi sotilaiden kanssa. Siviili-sotilasyhteistyö toimii, jos molemmat osapuolet tunnustavat, että ne toimivat usein eri lähtökohdista käsin, kunnioittavat toistensa työtä nähden sen arvokkaana ja tarpeellisena, ja ne haluavat aidosti tehdä yhteistyötä tältä perustalta.

Suomessa yhteistyö siviilien ja sotilaiden välillä kriisinhallintakysymyksissä sujuu moitteettomasti. Pragmaattisuus on yksi luonteenpiirteemme ja se varmasti edesauttaa yhteistyön sujumisessa. Kriisinhallinnan koulutuksen alalla on jo ollut paljon hyvää siviili-sotilasyhteistyötä. Pyrittäessä entistä laadukkaampaan kriisinhallinnan koulutukseen, tulisi vakavasti harkita Kriisinhallintakeskuksen ja Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen (FINCENT) yhdistämistä. Synergiahyödyt olisivat valtavat ja kokonaisvaltaisuus toteutuisi käytännössä.

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on laaja käsite, ja sen tulee pitää sisällään niin sotilaallisten kuin siviilitoimijoiden toimet ennen kriisiä (esim. konfliktinehkäisy, rauhanvälitys, humanitaariset toimet), sen aikana (sotilaallinen kriisinhallinta, humanitaariset toimet) ja sen jälkeen (turvallisuussektorin uudistaminen, jälleenrakennus, kehitys, rauhansopimuksen toimeenpano). Kokonaisvaltaisuus tulee siis käsittää koko kriisisyklin aikana tapahtuvana toimintana, jossa eri toimijoiden toimet tukevat toinen toisiaan kriisin eri vaiheissa. Ulkoministeri Tuomioja totesi avaussanoissaan tässä kirjassa, että ”kriisialueilla sotilaallinen kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta ja muut siviilitoimet, kuten kehitysyhteistyö samoin kuin poliit-

tinen toiminta niveltyvät tehokkaaksi ja tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi".

Kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan kuuluu myös se, että eri toimijat tietävät toistensa olemassaolosta ja toiminnasta kulloisellakin kriisialueella. Valtiollisten toimijoiden lisäksi kriisialueilla toimii lukuisia kansainvälisiä ja kansallisia kansalaisjärjestöjä, jotka tuovat oman lisänsä konfliktin ratkaisuun ja sitä seuraavan kehityksen käynnistämiseen ja toteuttamiseen.

Keskusteltaessa kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta nousee esiin usein pelko siitä, että taloudellisten säästötoimien aikana ratkaisua lisääntyvän kriisinhallinnan rahoitukseen etsitään yhä useammin kehitysyhteistyön budjetista. Perinteisen kehitysyhteistyön tekijät kokevat, että kriisinhallinnan nimissä valtiot supistavat kehitysmaiden terveys-, koulutus- ja muita sosiaalitukia ja lisäävät rahoitusta näiden maiden turvallisuusrakenteisiin ja niiden uudistamiseen. On kuitenkin muistettava, että kehityksen ja turvallisuuden välinen tiivis yhteys on pystytty selkeästi osoittamaan ja että kestävää kehitystä ei saada aikaan ilman pysyvää rauhaa.

Siviilikriisinhallintaa – kyllä kiitos!

Siviilikriisinhallintaa tarvitaan edelleen ja erityisesti Euroopan unioni on kasvattanut siviilikriisinhallintaoperaatioitaan koko ajan. Suomi on ollut mukana kaikessa EU:n siviilikriisinhallinnassa ja on varmasti myös jatkossa. Suomen panosta arvostetaan kansainvälisesti, onhan meillä lähettää todella ammatti- ja kielitaitoisia tervejärkisiä naisia ja miehiä monien eri alojen asiantuntijoiksi maailman eri kriisikohteisiin.

Siviilikriisinhallintaan tulee satsata myös tulevaisuudessa. Mikäli pyrimme "rauhanrakentamisen suurmaaksi", tulee sen myös näkyä rahoituksessa. Suomi on korostanut naisten asemaa kriisinhallinnassa ja tämä näkyy myös uusitussa Suomen kansallisessa 1325-toimintaohjelmassa. Naisia tarvitaan enemmän kriisinhallinnan eri tehtäviin – miehiä kuitenkaan väheksymättä. Erityisesti operaatioiden johdossa tulee olla enemmän naisia. Tällä hetkellä tilanne varsinkin EU:ssa on lähinnä säälittävä – EU itse "pakottaa" muita maita toimimaan 1325-periaatteiden mukaisesti, mutta samaan aikaan se itse kelpuuttaa ainoastaan miehiä operaatioidensa johtoon.

Keskustelua kriisinhallinnasta ja erityisesti sen vaikuttavuudesta – ja siitä, että mihin, miksi ja miten itse asiassa halutaan vaikuttaa – tarvitaan li-

sää. Tämä kirja on yksi lisä tähän keskusteluun. Toivottavasti se on hyödyllinen ja tarpeellinen ja herättää lukijoissa kiinnostusta kriisinhallintaa kohtaan.

Anne Palm ja Riina Kopola

Johdanto

Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU on perustettu vuonna 1997 koordinoimaan suomalaisten kansalaisjärjestöjen konfliktien ehkäisemiseen ja kriisien hallintaan liittyviä toimia. KATU on aktiivisesti mukana kehittämässä Suomen siviilikriisinhallintaa ja myös avaamassa keskusteluja kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta. Olemme KATUssa vakuuttuneita siitä, että konflikteja pystytään ehkäisemään ja kriisejä hallitsemaan, kun siihen vain löytyy poliittista tahtoa.

Keskustelua kriisinhallinnasta ja sen tulevaisuudesta tarvitaan lisää. KATU on pyrkinyt aktiivisesti viemään keskustelua eteenpäin järjestämällä erilaisia tilaisuuksia ulko- ja sisäministeriön sekä etenkin CMC:n ja FINCENT:n kanssa. KATU toimii myös aktiivisesti sisäministeriön alaisessa siviilikriisinhallinnan neuvottelukunnassa ja sen järjestöjaostossa tuoden esiin järjestöjen näkemyksiä.

Tänä vuonna, 2012, KATU täyttää 15 vuotta ja haluaa juhlistaa tätä juhlavuotta julkaisemalla tämän kirjan kriisinhallinnasta. Julkaisimme vuonna 2005 kirjan ”Konflikteista kehitykseen – Johdatus EU:n siviilikriisinhallintaan”. Kirja on ollut erittäin suosittu niin siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden, ministeriöiden virkamiesten, kansalaisjärjestöaktiivien kuin kansainvälisen politiikan opiskelijoiden keskuudessa. Keväällä 2012 nousi keskusteluissa esiin tarve päivittää vuoden 2005 kirja. KATU otti haasteen vastaan ja päätyi lopulta tekemään kokonaan uuden kirjan.

”Siviilit kriisejä hallitsemassa” -kirjan ensimmäisessä osassa tutkija Anna Halonen käy läpi Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan kehitystä vuodesta 1999 alkaen tähän päivään. Kansainvälisen politiikan opiskelija Erkki Mäntymäki pohtii omassa artikkelissaan siviilikriisinhallinnan vahvuuksia, heikkouksia, uhkia ja mahdollisuuksia tekemiensä asiantuntijahaastattelujen pohjalta. Sisäasiainministeriön Helinä Kokkarinen, Tuomas Immonen, Pietari Vuorensola, Laura Rautio ja Tony Everhall esittelevät Suomen siviilikriisinhallinnan nykytilaa ja kehitystä. Tämän jälkeen Kriisinhallintakeskus kertoo toiminnastaan ja roolistaan siviilikriisinhallinnan valmiuksien kehittäjänä. Ensimmäisen osan päätteeksi KATUn puheenjohtaja Johanna Sumuvuori esittää näkemyksiään kriisinhallinnan kansallisesta rahoituksesta ja politiikasta.

Kirjan toisessa osassa isketään kädet multaan eli tutustutaan lähemmin suomalaisten siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden työhön, elämään ja projekteihin kentällä. Henkilökuvat perustuvat KATUn projektisihteeri Riina Kopolan laatimiin asiantuntijahaastatteluihin, joissa havainnollistetaan suomalaisten kriisinhallinnan ammattilaisten arkea Kosovossa, Afganistanissa, Georgiassa, Nigeriassa, Tadžikistanissa ja Palestiinassa. Sen jälkeen CMC:n henkilöstöyksikön edustajat Tiina Ehrnrooth, Sari Rautarinta ja Jukka Räsänen vastaavat Riina Kopolan esittämiin kysymyksiin miten siviilikriisinhallintatehtäviin voi kouluttautua ja hakea. Toisen osan päättää kolmen erilaisen kansalaisjärjestöprojektin esittely kriisialueilla. CMI:n Mustanmeren ja Keski-Aasian tiimin johtaja Meeri-Maria Jaarva esittelee Crisis Management Initiativen rauhanrakennusprojekteja Mustanmeren alueella. Toimittaja Eeva Koskinen kertoo naistoimittajien koulutusprojektista Afganistanissa. Lopuksi ohjelmasuunnittelija Niklas Kaskeala luo katsauksen Demon demokratiaprojekteihin Nepalissa ja Tunisiassa.

Kirjan kolmannessa osassa pureudutaan kriisinhallinnan toimintaympäristön asettamiin haasteisiin, eri toiminta-alueisiin sekä tulevaisuuden näkymiin. Kirkon Ulkomaanavun rauhantyön asiantuntija Anisa Doty käy läpi kokonaisvaltaisen rauhantyön viitekehystä, jossa hän paikantaa erityisesti rauhanvälityksen roolia. Tämän jälkeen Kepan ohjelmasuunnittelija Outi Hakkarainen tuo esiin kehityksen ja turvallisuuden välisiä ongelmallisiakin yhteyksiä ja toteaa, ettei ole kyse vain retorisesta muutoksesta, jos köyhyyden vähentämisen priorisoinnista siirrytään hauraiden valtioiden turvalli-

suuden ja yhteiskunnallisen vakauden vahvistamiseen. Myös ulkoministeriön neuvonantaja Olli Ruohomäki ottaa artikkelissaan kantaa hauraiden valtioiden tilanteeseen ja tuo esiin niitä haasteita, joita kansainvälinen yhteisö hauraissa valtioissa toimiessaan kohtaa.

Naisten rooli siviilikriisinhallinnassa on tärkeä ja Suomen 1325-verkoston koordinaattori Elina Hatakka käy artikkelissaan läpi YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) keskeisimpiä tavoitteita. Tämän jälkeen EUPOL Afghanistanin gender- ja ihmisoikeusasian mentoreiden päällikkö Terhi Nieminen-Mäkynen kertoo miten päätöslauselma 1325:tä toteutetaan käytännössä kentällä. Lasten haavoittuvaisesta asemasta kriisien jaloissa puolestaan kertoo Pelastakaa lapset ry:n vaikuttamistyön neuvonantaja Anu Juvonen.

Rauhanliiton toiminnanjohtaja Laura Lodenius ja Sadankomitean pääsihteeri Eekku Aromaa esittelevät rauhanliikkeen näkemyksiä kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta ja suojeluvastuun periaatteesta. Siviilikriisinhallinnan asiantuntija Antti Häikiö vie keskustelua kriisinhallinnan jälkeiseen aikaan ja vaikuttavuuden arviointiin. Oskari Eronen, Jari Mustonen ja Markus Peltola ovat kaikki kokeneita kriisinhallinnan ammattilaisia ja he haastavat meidät kaikki pohtimaan suomalaisen kriisinhallinnan tämänhetkistä tilaa ja tulevaisuutta. Kirjan lopuksi kansainvälisen kriisinhallinnan asiantuntija Kalle Liesinen esittää kokeneita näkemyksiään Suomen roolista kriisinhallinnan haastavalla kentällä.

Artikkeleissa esitetyt mielipiteet ovat luonnollisesti kirjoittajien omia eivätkä välttämättä edusta heidän edustamiensa instituutioiden virallisia kantoja.

Toivomme, että tämä kirja toisaalta antaa kiinnostuneille tietoa siviilikriisinhallinnasta ja toisaalta herättää lisää keskustelua. Toivotamme kaikenlaisen palautteen tervetulleeksi. Sitä voi lähettää sähköpostitse osoitteeseen info@katunet.fi. Tämä kirja julkaistaan myös KATUn kotisivulla www.katunet.fi. Myöhemmin tulemme kääntämään ja julkaisemaan sen myös englannin kielellä.

KATU kiittää lämpimästi kaikkia tämän kirjan laatimiseen osallistuneita ihmisiä. Erityiskiitokset ulkoasiainministeriölle, sisäasiainministeriölle ja Kriisinhallintakeskukselle tuesta tämän kirjan julkaisemiseen!

Mukavia ja hyödyllisiä lukuhetkiä! Kriisinhallinta kannattaa!

1. Siviilikriisinhallinta tutuksi

Anna Halonen

EU:n siviilikriisinhallinnan lyhyt historia 1999–2012

Johdanto

Euroopan unionissa siviilikriisinhallinnalla ymmärretään yleisesti uhkaavan tai toteutuneen turvallisuuskriisin kohteeksi joutuneen alueen ulkopuolelta tapahtuvaa siviilitoimijoiden puuttumista tilanteeseen. Tämä EU:n ulkopuolisiin alueisiin kohdistuva puuttuminen voi taphtua hyvin monella tavalla kriisistä riippuen, joskin käytännössä toiminta on painottunut konfliktien jälkeiseen valtiorakenteiden ja viranomaistyön vahvistamiseen lähettämällä asiantuntijoita neuvonta-, tarkkailu- ja koulutustehtäviin sekä toisinaan myös viranomaisia sijaistaviin tehtäviin. EU:n siviilikriisinhallinnan käsitettä voikin pitää hyvin joustavana tai epämääräisenä – tarkastelukulmasta riippuen – sillä tarkkojen määritelmien sijaan se on muokkaantunut vuosien saatossa ennen kaikkea siviilikriisinhallinnan painopisteiden määrittelemisen, voimavaratyön *(Headline Goal)* sekä operaatioden kautta. Siviilikriisinhallinta on EU:n luoma käsite, vaikkakin samantyyppistä siviiliasiantuntijoiden lähettämistä kriisialueille ovat harjoittannet myös muut kansainväliset toimijat, kuten YK ja Etyj.

EU:n siviilikriisinhallintaa on kehitetty pääasiassa osana EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP). Sen periaatteina ja tavoitteina on turvata unionin yhteiset arvot, perusedut, riippumattomuus ja koskemat-

tomuus YK:n peruskirjan periaatteiden mukaisesti, lujittaa unionin turvallisuutta sen kaikissa muodoissa, säilyttää rauha ja lujittaa kansainvälistä yhteisöä YK:n peruskirjan periaatteiden mukaisesti, edistää kansainvälistä yhteistyötä ja kehittää ja lujittaa demokratiaa ja oikeusvaltion periaatetta sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista.[1] Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka luotiin alun perin osana sopimusta Euroopan unionista (ns. Maastrichtin sopimus), joka astui voimaan 1993. Kriisinhallinta – eli niin sanotut Petersbergin tehtävät – hahmoteltiin ensimmäisen kerran Länsi-Euroopan unionin (WEU) piirissä vuonna 1992. Amsterdamin sopimus (1999) liitti ne osaksi yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja EU:n kriisinhallintaa alettiin kehittää turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ETPP) puitteissa. Lissabonin sopimuksen myötä (2009) ETPP nimettiin yhteiseksi turvallisuus- ja puolustuspolitiikaksi (YTPP) joka käsittää nyt kriisinhallintaoperaatioiden ja voimavaratyön lisäksi mm., puolustusmateriaalialan yhteistyötä, rakenteiden, toimintatapojen ja yhteistyön kehittämistä sekä tutkimus-, koulutus- ja harjoitustoiminta.

Petersbergin tehtäviin kuuluvat humanitaariset tehtävät, pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, mukaan lukien rauhanpalauttaminen, sekä Lissabonin sopimuksen myötä ns. tarkennetut tehtävät eli yhteiset toiminnat aseidenriisunnan alalla, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktin esto ja rauhanturvaaminen sekä konfliktin jälkeinen vakauttaminen. Nämä kriisinhallintatehtävät sisältävät siis sekä sotilaallista että ei-sotilaallista (eli siviili) kriisinhallintaa. Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamisen myötä kriisinhallintarakenteet yhdistettiin osaksi tätä hallintoa.

Vaikka Lissabonin sopimus muutti EU:n ulkopolitiikan institutionaalisia rakenteita merkittävästi, niin EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä pysyi kuitenkin pääosin ennallaan ja noudattaa edelleen yksimielisyyden ja hallitustenvälisyyden perusperiaatteita eli siihen kuuluvissa asioissa päätösvalta on jäsenmailla. Sen yleiset suuntaviivat luodaan Eurooppa-neuvostossa, jossa päätetään muun muassa kriisinhallinnan kehittämisen tavoitteista. Varsinaiset ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät päätökset tehdään yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostos-

[1] Sopimus Euroopan unionista (1993), art. 11

sa. Neuvoston päätöksentekoa valmistellaan pysyvien edustajien komiteassa (COREPER), poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa *(Political and Security Committee,* PSC / COPS) ja neuvoston työryhmissä.

Vaikka EU:n siviilikriisinhallinnan tähän mennessä kolmetoistavuotinen historia on vielä verraten lyhyt, on sen kaikkia tapahtumia kuitenkin mahdotonta käsitellä kattavasti yhden artikkelin puitteissa. Tämän artikkelin tarkoituksena onkin antaa yleiskatsaus siviilikriisinhallinnan institutionaalisten rakenteiden, päätöksentekomekanismien sekä operaatioiden olennaisimmista kehityskuluista ja näin myös johdattaa lukija siviilikriisinhallinnan perusteisiin. Tässä artikkelissa käsitellään EU:n siviilikriisinhallinnan historiaa ennen kaikkea sikäli, kun sitä on kehitetty osana turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, joka oli Lissabonin sopimukseen asti EU:n institutionaalisessa rakennelmassa ns. toisessa pilarissa. On kuitenkin tärkeä huomata, että komissiolla oli myös muun muassa konfliktinehkäisyyn ja konfliktien jälkeiseen jälleenrakentamiseen liittyvää toimintaa, joka oli monilta osin hyvin siviilikriisinhallinnan kaltaista, vaikka näitä toimintoja kehitettiin erillään Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa olevasta kriisinhallinnasta. Esimerkiksi Länsi-Balkanin kriisin yhteydessä, vuosina 1994–96 komissio vastasi Mostarin kaupungin siviilihallinnosta, mitä voisi hyvinkin pitää yhtenä EU:n ensimmäisistä siviilikriisinhallintaoperaatioista, vaikka se tapahtui ennen kuin siviilikriisinhallinnan käsitettä oli edes luotu.[2] Tämän lisäksi EU:lla on myös huomattavasti kokemusta valtioiden siirtymävaiheista, sillä etenkin sen itäiset jäsenmaat ovat käyneet EU-integraation myötä läpi laajamittaisia poliittisia ja yhteiskunnallisen järjestelmän muutoksia. Lissabonin sopimuksen myötä EU:n on mahdollista aiempaa paremmin yhdistää näitä eri osaamisalueitaan ja sitä kautta kehittyä yhtenäisemmäksi ja vaikutusvaltaisemmaksi kansainväliseksi toimijaksi.

EU:n siviilikriisinhallinnan luominen – Helsingistä Laekeniin 1999–2002

Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja erityisesti kriisinhallinta nousivat

[2] Jakobsen, PV. (2004): The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity – A 'real added value' for the UN?

vahvasti EU:n agendalle 1990-luvulla. Kylmän sodan päättymisen jälkeiset kansainväliset konfliktit – etenkin Jugoslavian hajoamiseen johtaneet sodat – toivat toistuvasti esille EU:n hyvin rajalliset keinot toimia kriisien ennaltaehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi edes omassa lähiympäristössään ja nämä konfliktit toimivat siten tärkeinä vaikuttimina EU:n jäsenmaiden kasvaneeseen kiinnostukseen kehittää yhteistä kriisinhallintakykyä, joka olisi myös toimintakunnossa mahdollisimman nopeasti. Tämä operationaalisen toimintakyvyn tarve tuotiin esiin myös ranskalais-brittiläisessä St. Malon julistuksessa vuonna 1998, jota pidetään merkittävänä askeleena kohti turvallisuus- ja puolustuspolitiikan luomista.

Kriisinhallintatehtävistä tuli keskeinen osa Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa Kölnin Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 1999.[3] Siviilikriisinhallinnan juurten voidaan kuitenkin katsoa olevan saman vuoden joulukuun Helsingin Eurooppa-neuvostossa, jossa hyväksyttiin siviilikriisinhallinnan toimintasuunnitelma ja sen myötä aloitettiin siviilikriisinhallinnan institutionaalisten rakenteiden kehittäminen perustamalla erityinen siviilikriisinhallintakomitea (CIVCOM).[4] Se on neuvoston alainen ja raportoi toiminnastaan pysyvien edustajien komitealle. Komitean tehtäväksi määriteltiin siviilikriisinhallintaa koskevien tietojen, suositusten ja neuvojen antaminen muille neuvoston toimivaltaisille elimille.

Helsingin Eurooppa-neuvoston hyväksymässä puheenjohtajanvaltion selvityksessä Euroopan unionin ei-sotilaallisesta kriisinhallinnasta todettiin, että unionille ja sen jäsenvaltioille oli kerääntynyt resursseja ja kokemusta ei-sotilaallisen kriisinhallinnan aloilta, kuten siviilipoliisioperaatioista, humanitaarisen avun antamisesta, hallinnollisten ja oikeudellisten instituutioiden rakentamisesta sekä vaalitarkkailusta ja ihmisoikeustilanteen seuraamisesta. Siviilikriisinhallinnan toimintasuunnitelmassa kuitenkin korostettiin, että unionin on parannettava voimavarojen koordinointia päällekkäisyyksien välttämiseksi ja toimintakyvyn parantamiseksi. Toimintasuunnitelmassa esitettiin, että nopean toiminnan voimavaroja kehitettäisiin määrittämällä puitteet ja edellytykset sekä yksilöimällä etukäteen käytettävissä olevat henkilöstö-, materiaali- ja rahavarat. EU:n tulisi perustaa

[3] Kölnin Eurooppa-neuvoston päätelmät (1999), liite III.

[4] Helsingin Eurooppa-neuvoston päätelmät (1999), liite IV.

KRIISINHALLINTAKESKUS

tietokanta, johon kerättäisiin siviilikriisinhallinnan keinoja, voimavaroja ja asiantuntemusta koskevia tietoja. Lisäksi jäsenvaltioiden kollektiivisesta eisotilaallisesta kriisinhallinnasta olisi tehtävä selvitys, jonka pohjalta asetettaisiin konkreettisia tavoitteita siviilikriisinhallinnan voimavarojen kehittämiseksi.[5]

Feiran Eurooppa-neuvosto kesäkuussa 2000 päätti EU:n siviilikriisinhallinnan ensimmäisistä painopisteistä, joiksi määriteltiin poliisitoimi (sisältäen rajapoliisitoiminnan), oikeusvaltion vahvistaminen, siviilihallinnon vahvistaminen kriisitilanteissa sekä pelastuspalvelu. Poliisitoimen osalta päätettiin myös jo ensimmäisistä konkreettisista tavoitteista voimavarojen suhteen – vuoteen 2003 mennessä jäsenmaat pystyisivät yhdessä lähettämään kriisialueille jopa 5 000 poliisia, joista 1 000 kuukauden kuluessa lähettämispäätöksen tekemisestä.[6] Muiden painopistealueiden osalta ei vielä tehty yhtä konkreettisia tavoitteita. Puheenjohtajavaltion selvityksessä

[5] Helsingin Eurooppa-neuvoston päätelmät (1999), liite IV.

[6] Santa Maria Da Feiran Eurooppa-neuvoston päätelmät (2000), liite I.

kuitenkin todettiin, että oikeusvaltion vahvistamisen osalta jäsenvaltioiden tulisi luoda kansallisia järjestelyjä, joilla oikeuslaitos- ja rangaistuslaitosjärjestelmään kuuluvia asiantuntijoita voitaisiin lähettää kriisialueille lyhyellä varoitusajalla. Selvityksessä kehotettiin myös pohtimaan muita keinoja, joiden avulla kriisialueiden tuomioistuinten ja rangaistuslaitosten luomista ja uudistamista voitaisiin tukea. Jäsenmaita kehotettiin tehostamaan myös siviilihallinnon asiantuntijoiden valintaa ja koulutusta sekä harkitsemaan siirtymävaiheessa olevien yhteiskuntien paikallisten siviilihallintoviranomaisten kouluttamista. Pelastuspalvelun osalta huomioitiin lähinnä, että on tehtävä ero kriisinhallintaoperaatioiden puitteissa tehtävien pelastuspalveluoperaatioiden ja muun tyyppisten katastrofiapuoperaatioiden välillä ja että jo olemassa olevia koordinaatiomekanismeja tulisi parantaa.

Painopistealueiden määrittämisessä otettiin huomioon unionin jo hankkima kokemus, välineet ja resurssit. Painopistealueiksi määriteltiin ne siviilikriisinhallinnan osa-alueet, joilla nopeaa toimintaa katsottiin tarvittavan eniten ja joilla unionin ja jäsenvaltioiden lisääntyneellä ja koordinoidulla toiminnalla olisi kaikkein ilmeisimmin lisäarvoa. Puheenjohtajavaltion selvityksessä todettiin myös, että painopisteiden määrittäminen ei sulje pois kaikkien muiden unionin ja jäsenvaltioiden saatavilla olevien siviilikriisinhallinnan voimavarojen käyttöä. Selvityksessä huomautettiin, että siviilikriisinhallintakomiteassa tulisi olla asiantuntijoita antamassa neuvoja eri siviilikriisinhallinnan osa-aluilta sekä sovittamassa yhteen kriisinhallintaa ja kehitysyhteistyötä.[7]

Siviilikriisinhallinnan kehitys jatkui Göteborgin Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2001, jolloin hyväksyttiin toimintasuunnitelma poliisitoimen osalta ja päätettiin perustaa poliisiyksikkö neuvoston sihteeristön yhteyteen.[8] Siviilikriisinhallinnan muiden painopistealueiden osalta sovittiin ensimmäisistä konkreettisista voimavara-tavoitteista kun päätettiin, että vuoteen 2003 mennessä jäsenmaat voivat osoittaa yhteensä 200 oikeusalan asiantuntijaa. Pelastuspalvelun osalta tavoitteeksi asetettiin 2 000 henkilöstä koostuvien, kriisialueelle lähetettävien pelastusjoukkojen kokoaminen. Lisäksi päätettiin koota yhteinen siviilihallinnon asiantuntijarekisteri.

---

7 Santa Maria Da Feiran Eurooppa-neuvoston päätelmät (2000), liite I.

8 Göteborgin Eurooppa-neuvoston päätelmät (2001), liite I.

Göteborgin Eurooppa-neuvosto kiinnitti myös erityistä huomiota tarpeeseen kouluttaa asiantuntijoita siviilikriisinhallintatehtäviin ja näin ollen myös tarpeeseen kehittää yhteinen koulutusmoduuli. Eurooppa-neuvosto hyväksyi myös kriisinhallintaharjoituksia koskevan menettelytavan sekä sopi periaatteista ja toimintatavoista, jotka mahdollistaisivat EU:hun kuulumattomien maiden osallistumisen poliisioperaatioihin. Göteborgissa käsiteltiin myös EU:n yhteistyötä muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa siviilikriisinhallinnan alalla ja määriteltiin tätä toimintaa koskevat periaatteet sekä päätettiin EU:n ja YK:n välisestä yhteistyöstä konfliktinestossa ja kriisinhallinnassa.[9]

Göteborgin Eurooppa-neuvoston jälkeen unionin saattaminen toimintakykyiseksi kriisinhallintatehtäviä varten jatkui nopealla aikataululla. Siviilikriisinhallinnan osalta järjestettiin voimavarakyselyitä ja konferensseja siviilikriisinhallinnan välineiden kehittämisestä. Syksyllä 2001 järjestetyssä poliisivoimavarakonferenssissa jäsenmaat lupasivat koota vuoteen 2003 mennessä 5 000 poliisista koostuvan voimavarajoukon, joista 1 400 voitaisiin lähettää siviilikriisinhallintaoperaatioon kuukauden kuluessa lähettämispäätöksestä. Näin ollen EU saattoi todeta saavuttaneensa määräajassa Feiran tavoitteet ja ylittävänsä ne nopean lähtövalmiuden osalta. Laekenin Eurooppa-neuvosto joulukuussa 2001 antoi julkilausuman unionin osittaisesta kyvystä toteuttaa kriisinhallintatehtäviä – tosin siviilikriisinhallinnan osalta vastaava julistus tehtiin vasta myöhemmin.[10] Myös siviilikriisinhallinnan koulutuksen kehittäminen eteni, sillä komissio aloitti pilottiprojektin[11] oikeusvaltion ja siviilihallinnon vahvistamisen painopistealueilla. Keväällä 2002 puolestaan pidettiin voimavarakonferenssi oikeusvaltion vahvistamisen osalta, jossa jäsenvaltioiden lupaukset lähetettävien viranomaisten (syyttäjät, tuomarit ja vankilavirkailijat) määrästä ylittivät 200 viranomaisen tavoitteen. Lisäksi järjestettiin EU:n ensimmäinen kriisinhallintaharjoitus, jossa testattiin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rakenteita ja päätöksentekomenettelyä. Se osoitti tarpeen kehittää edelleen sotilas- ja siviilipuolen koordinaatiota. Kesäkuussa 2002 Sevillan Eurooppa-neuvosto päätti, että EU voi ottaa vastuulleen ensimmäisen siviilikriisinhallinta-

9 Göteborgin Eurooppa-neuvoston päätelmät (2001), liitteet I, II, III ja V.

10 Laekenin Eurooppa-neuvoston päätelmät (2001), liite II

11 Nimeltään EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management.

operaation vuoden 2003 alusta alkaen. Kyseessä oli poliisioperaatio Bosnia-Hertsegovinassa, jota siihen asti oli johtanut YK.[12]

EU:n kriisinhallinnan perusteet luotiin näiden runsaan kolmen vuoden aikana varsin nopealla aikataululla. Siviilikriisinhallinnan osalta otettiin myös ensimmäiset askeleet monella osa-alueella; institutionaaliset rakenteiden ja päätöksentekomekanismien perusteet luotiin, prioriteettialueiden myötä siviilikriisinhallinnan sisältöä ryhdyttiin hahmottamaan ja ensimmäiset koulutukset sekä harjoitukset mahdollistivat toiminnan kokeilua käytännön tasolla. Näissä ensimmäisien vuosien kehityksessä painottui sotilaallisen kriisinhallinnan osuus sekä toimintakyvyn nopea saavuttaminen – ja nämä kaksi painotusta heijastuivat myös myöhempään kehitykseen, kun operaatioiden myötä siviilikriisinhallinnan rooli alkoi korostua ja vaatimukset sekä sen rakenteille että toiminnan sisällölle kasvoivat.

Teoriasta käytäntöön – ensimmäiset operaatiot 2003–2005

Vuonna 2003 alkoi EU:n kriisinhallinnassa uusi ajanjakso ensimmäisten operaatioiden ja niistä seuranneiden käytännön kokemusten muodossa. Ensimmäinen EU-vetoinen poliisioperaatio (EUPM) käynnistyi Bosnia-Hertsegovinassa tammikuussa 2003 ja toinen poliisioperaatio – Proxima – aloitettiin Makedoniassa saman vuoden lopulla. Tämän jälkeen uusien operaatioiden määrä kasvoi vauhdilla ja samalla toimintamuodot laajenivat; ensimmäinen oikeusvaltio-operaatio EUJUST THEMIS aloitettiin vuonna 2004 Georgiassa ja seuraavana vuonna mukaan tulivat myös monitorointi-, turvallisuusalan uudistus- ja rajaturvallisuusoperaatiot sekä ensimmäinen yhdistetty siviili-sotilasoperaatio (EU Support for AMIS, Darfur). Operaatiot laajenivat myös maantieteellisesti EU:n naapurustosta Afrikkaan, Aasiaan ja Lähi-itään ja samalla kuvioihin tuli myös yhteistyö alueellisten järjestöjen kanssa. Vuoden 2005 lopussa EU:lla oli käynnissä jo kymmenen siviilikriisinhallintaoperaatiota, jotka toimivat kolmessa eri maanosassa ja useissa erilaisissa tehtävissä.[13]

Siviilikriisinhallintaoperaatioiden aloittaminen ja niiden määrän nopea

12 Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmät (2002).

13 Tarkemmat tiedot yksittäisistä operaatioista löytyvät EU:n ulkosuhdeosaston Internet-sivuilta http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en

kasvu merkitsi myös huomattavasti kasvanutta toimenkuvaa ja työmäärää neuvoston siviilikriisinhallintainstituutioille, etenkin CIVCOM-työryhmälle, jonka etupäässä ”ura-diplomaateista” koostuneilla jäsenillä oli alkuvuosina pitkälti vastuu operaatioiden suunnittelusta ja monitoroinnista. EU:n neuvoston sihteeristön siviilikriisinhallintayksikkö (DGE IX) toimi puolestaan operaatioiden käynnistämisen jälkeen strategisena ja operationaalisena päämajana ja samalla vastasi operaatioiden tukitoimista.[14] Työmäärä siviilikriisinhallinnan kehittämisessä oli valtava, sillä toisin kun sotilaallisessa kriisinhallinnassa – jossa oli jo olemassa valmiita konsepteja operaatioiden toteuttamiselle ja jäsenmailla oli sotilaallisen kriisinhallinnan asiantuntijoita käytössään – ei siviilikriisinhallintaan ollut olemassa vastaavia valmiita konsepteja, rakenteita tai koko siviilikriisinhallintakentän kattavaa asiantuntemusta.

Samanaikaisesti käytännön kokemusten kanssa siviilikriisinhallinta sai strategista vahvistusta, kun Eurooppa-neuvosto joulukuussa 2003 hyväksyi turvallisuusstrategian ”Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa”. Strategiassa määriteltiin unionin kannalta merkittävimmät turvallisuusuhat ja haasteet sekä listattiin strategiset tavoitteet unionin turvallisuuden ja arvojen edistämiseksi. Strategiassa tuotiin esille kokonaisvaltaisen turvallisuuden käsite, jossa yhdistyvät rauha, kehitys ja poliittinen vakaus, sekä todettiin turvallisuuden sisäisten ja ulkoisten näkökohtien erottamattomuus. Lisäksi siinä korostettiin kriisien ennaltaehkäisyn merkitystä; unionin tulisi puuttua tilanteisiin ennen kuin ne purkautuvat väkivaltaisiksi konflikteiksi. Turvallisuusstrategiassa todettiin myös, että EU:n tulisi ottaa käyttöön kaikki tarvittavat siviili-instrumentit kriisien hallinnassa ja niiden jälkihoidossa sekä suunnitella kriisinhallintaoperaatioita, jotka sisältävät sekä sotilas- että siviili-instrumentteja.[15]

Kesäkuun 2004 Eurooppa-neuvosto hyväksyi siviilikriisinhallinnan uuden toimintasuunnitelman,[16] jossa otettiin huomioon uuden turvallisuusstrategian suuntaviivat, EU:n laajentuminen sekä kokemukset EU:n omista ja muiden kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallintaoperaatioista. Toimintasuunnitelmassa esitettiin, että EU:n tulisi kehittää siviilikriisinhal-

14 Grevi, G. (2009): ESDP institutions.

15 Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa (2003).

16 Action Plan for Civilian Aspects of ESDP (2004).

lintaa käyttämällä paremmin yhteisön ja jäsenvaltioiden voimavaroja. Siinä korostettiin myös, että siviilikriisinhallintaoperaatioiden tulisi olla aina kyseistä kriisiä varten räätälöityjä ja niissä tulisi olla mukana eri alojen asiantuntijoita, jolloin puhutaan niin sanotusta integroidusta siviilikriisinhallintakokonaisuudesta. EU:n tulisi näin ollen hyödyntää asiantuntemusta ihmisoikeuksien, välitystoiminnan, median, rajaturvallisuuden, aseidenriisunnan ja turvallisuussektorin uudistamisen aloilta. Lisäksi koulutusta haluttiin uudistettavan niin, että varmistetaan siviilikriisinhallinnan koulutukseen osallistuneiden henkilöiden osallistuminen myös itse operaatioihin.

Prosessia jatkettiin marraskuussa 2004 järjestetyllä ministeritason siviilikriisinhallinnan voimavarakonferenssilla, jossa todettiin, että Feiran tavoitteet oli määrällisiltä osilta ylitetty. Jäsenvaltioiden sitoumukset kriisinhallintatehtävien voimavaroista käsittivät 5761 poliisia, 631 henkilöä oikeusvaltion vahvistamisen alalla, 565 henkilöä siviilihallinnon vahvistamisen alalla ja 4988 pelastuspalvelun ammattilaista.[17] Uuden toimintasuunnitelman mukaisesti siviilikriisinhallinnan toimialueita laajennettiin hyväksymällä monitorointi uudeksi toimialueeksi ja pyytämällä myös useilta muilta aloilta asiantuntijoita, jotka voisivat toimia EU:n uusissa, monia eri tehtäviä vaativissa operaatioissa.

Joulukuun 2004 Eurooppa-neuvosto hyväksyi siviilikriisinhallinnan yleistavoitteen 2008.[18] Yleistavoitteessa määriteltiin EU:n siviilikriisihallinnan pidemmän ajan tavoitteet ja niihin tarvittavat edellytykset, joiden mukaisesti siviilikriisinhallintaa tulisi systemaattisesti kehittää.[19] Yleistavoitteen mukaan EU:n pitäisi kehittää toimintakykyään, jotta se pystyisi lähettämään kriisialueille toimintasuunnitelmassa mainittuja integroituja siviilikriisinhallintakokonaisuuksia, hoitamaan sitoumuksiltaan eriasteisia siviilikriisinhallintatehtäviä samanaikaisesti – mukaan lukien vähintään yhden laajamittaisemman operaation, joka pystyisi tekemään sijaistavia toimintoja sekä toimimaan epäsuotuisissa olosuhteissa – sekä lähettämään si-

17 On kuitenkin huomioitava, että EU:n siviilikriisinhallinnan voimavaroihin ilmoitetut henkilöt kuuluvat usein myös YK:n ja muiden järjestöjen voimavaroihin, joten heidän käyttämisensä EU:n tehtävissä ei aina ole mahdollista.

18 Eurooppa-neuvoston päätelmät (2004).

19 Erillinen sotilaallisen kriisinhallinnan yleistavoite 2010 oli hyväksytty jo kesäkuussa 2004.

viilikriisinhallintahenkilöstöä kriisipaikalle entistä nopeammin, jopa viiden päivän kuluessa lähettämispäätöksestä.

Yleistavoite korosti myös johdonmukaisuuden lisäämistä EU:n toimissa, etenkin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisuuteen kuuluvien siviilikriisinhallintatoimien ja yhteisöjohtoisten toimien välillä. Tämä olikin yksi sen hetken olennaisimmista ongelmista, sillä siviilikriisinhallintaan ja konfliktinehkäisyyn liittyvien instrumenttien kehittäminen 2000-luvun alusta lähtien sekä osana komission johtamaa ensimmäistä kuin valtioidenvälistä toista pilaria oli johtanut siihen, että EU:n kriisinhallinta ja konfliktinehkäisyn siviilitoimintojen kokonaisuus oli varsin vaikeaselkoinen. Se sisälsi lukuisia päällekkäisyyksiä ja institutionaalisia eroja säännöissä, menettelytavoissa ja toimintakulttuurissa. Tämä tuli hyvin esille esimerkiksi turvallisuussektorin uudistamisessa *(Security Sector Reform,* SSR), jossa neuvostolla ja komissiolla oli omat erilliset konseptipaperinsa[20] sekä useissa päällekkäisyyksissä operaatioiden osalta.

Yleistavoitteessa todettiin myös, että siviilikriisinhallintaoperaatioiden tulisi pystyä toimimaan itsenäisesti tai sotilaallisten joukkojen kanssa. EU:n tulisi myös pystyä vastaamaan muiden kansainvälisten järjestöjen, erityisesti YK:n, pyyntöihin.[21] Yleistavoite sisälsi nelivaiheisen suunnitelman, jonka avulla siviilikriisinhallinnan toimintakyvyn suunnitteluprosessi toteutettiin ensimmäisen kerran. Prosessi aloitettiin poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean valvomana sekä CIVCOM-työryhmän tukemana vuonna 2005 arvioimalla ensin siviilikriisinhallintaoperaatioissa tarvittavan osaamisen todellinen tarve käyttämällä apuna kuvitteellisia skenaarioita kriisitilanteista. Sitten laadittiin luettelo toimintakykyyn tarvittavista edellytyksistä, jonka jälkeen arvioitiin jäsenmaiden sen hetkisiä panostuksia siviilikriisinhallintaan ja identifioitiin mahdolliset vajeet tarvittavissa edellytyksissä.

Kriisinhallinnan institutionaalista rakennetta siviili- ja sotilaspuolen yhteensovittamisen osalta puolestaan vahvistettiin kun siviili-sotilassolu – jonka perustamisesta oli päätetty jo vuonna 2003 – toteutettiin lopulta vuonna 2005. Lisäksi perustettiin Euroopan turvallisuus- ja puolustusaka-

20 EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR) (2005) ja A Concept for European Community Support for Security Sector Reform (2006).

21 Gorlay, C. (2005): EU Civilian Crisis Management: preparing for flexible and rapid response.

temia (European Security and Defence College, ESDC), joka on EU:n jäsenmaiden turvallisuus- ja puolustuspoliittisten koulutus- ja tutkimuslaitosten muodostama kriisinhallinnan strategisen opetuksen koulutusverkosto. EU:n laajempien rakenneuudistusten osalta vuosi 2005 oli vähemmän menestyksekäs, sillä perustuslakisopimuksessa kaavaillut uudistukset, mukaan lukien Euroopan ulkosuhdehallinnon valmistelu, jouduttiin keskeyttämään Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestysten torjuttua perustuslakisopimuksen. Tämän jälkeen Hampton Courtissa pidetyssä huippukokouksessa päästiin kuitenkin yhteisymmärrykseen neuvoston kriisinhallintarakenteiden vahvistamisesta, jonka myötä myös siviilikriisinhallinnan rakenteiden uudistaminen aloitettiin seuraavana vuonna.

Siviilikriisinhallinnan rakenneuudistukset ja uudet vaativat operaatiot 2006–2008

EU:n kolmen ensimmäisen vuoden operationaalisen kokemuksen myötä oli käynyt selväksi, etteivät siviilikriisinhallinnan rakenteet olleet riittävät toiminnan laajuuteen nähden. Hampton Courtin huippukokouksesta saamansa mandaatin perusteella unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Javier Solana lähetti neuvostolle kesäkuussa 2006 kirjeen, joka käsitti yksityiskohtaiset ehdotukset siitä, miten kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelua, toteutusta ja arviointia voitaisiin vahvistaa. Tämä sisälsi ehdotuksen uudesta siviilioperaatioiden komentajan *(Civilian Operations Commander,* CivOpCdr) tehtävästä, jonka vastuulla olisi siviilioperaatioiden strateginen johtaminen.[22] Tarkoituksena oli selkeyttää siviilikriisinhallintaoperaatioiden komentoketjua muuttamalla se vastaamaan enemmän sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden mallia. Siviilioperaatioiden komentajan alaisuuteen perustettiin siviilialan suunnittelu- ja toteutusvoimavara *(Civilian Planning and Conduct Capability,* CPCC) elokuussa 2007 ja sen noin 60 henkilöstön vastuulle siirtyi siviilioperaatioiden suunnittelu, johtaminen ja tukitoimet. CPCC:hen siirtyi merkittävä osa neuvoston siviilikriisinhallintayksikön (DGE IX) henkilöstöstä. DGE IX-yksikön vastuulle jäivät tuolloin strateginen suunnittelu, konseptien kehittäminen, harjoitusten

22 EU External Action: The Civilian Planning Conduct Capability - factsheet (2011).

järjestäminen, oppimisprosessit *(lessons learned)* sekä muita horisontaalisia asioita.[23] Valvontavoimavaran *(Watchkeeping capability)* luominen elokuussa 2008 vahvisti puolestaan linkkiä siviilioperaatioiden komentajan ja yksittäisten operaatioiden johtajien välillä ja sen avulla CPCC pystyy monitoroimaan operaatioita ympärivuorokautisesti.

Nämä siviilikriisinhallinnan rakenneuudistukset olivat tärkeitä myös uusien vaativien operaatioiden kannalta, joita EU oli tuolloin aikeissa toteuttaa. Ensimmäinen näistä haasteista oli kesällä 2007 aloitettu poliisioperaatio Afganistanissa, joka oli toimintaympäristöltään vaikeimpia, missä EU oli koskaan toiminut. Seuraavana vuonna käynnistettiin jo vuodesta 2006 valmisteltu oikeusvaltio-operaatio EULEX Kosovo, joka on yli 2000 henkilön voimin puolestaan kaikkien aikojen suurin siviilikriisinhallintaoperaatio.

Siviilikriisinhallinnan voimavarojen osalta yleistavoite 2008:n loppuraportti valmistui syksyllä 2007 ja neuvosto päätti uusista voimavaratavoitteista vuodelle 2010. Tavoitteet koskivat laadun parantamista, resurssien saatavuuden vahvistamista, instrumenttien kehittämistä ja synergioiden saavuttamista. Yleistavoite sisälsi myös viisikohtaisen suunnitelman tavoitteen saavuttamiseksi.[24]

Joulukuussa 2008 hyväksyttiin ”Selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta – turvallisuudesta huolehtiminen muuttuvassa maailmassa”, joka päivitti vuoden 2003 turvallisuusstrategian. Siinä todettiin ETPP:n olevan olennainen osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja huomioitiin kriisinhallintaoperaatioiden kasvanut kysyntä, jonka nähtiin heijastavan niiden menestyksekästä toteuttamista. Lisäksi strategiassa todettiin, että siviili- ja sotilasasiantuntijuuden integroimista tulee vahvistaa operaatioiden suunnittelu- ja toteutusvaiheissa. Strategiassa tuotiin esille myös koulutetun ja kokeneen henkilöstön tärkeys operaatioissa sekä se, että tämä henkilöstö saadaan lähetettyä paikalle lyhyellä varoitusajalla. Jäsenmaiden osalta tärkeänä pidettiin kansallisten strategioiden laatimista.[25]

---

23 Grevi, G. (2009): ESDP institutions.

24 Civilian Headline Goal 2010 (2007).

25 Selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta – Turvallisuudesta huolehtiminen muuttuvassa maailmassa (2008).

Lissabonin sopimuksen tuomat institutionaaliset muutokset 2009–2012

Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täyttäessä kymmenen vuotta tarjoutui tilaisuus arvioida sen siihenastista kehitystä sekä tulevaisuuden näkymiä. Marraskuussa 2009 neuvosto hyväksyi julkilausuman ”Kymmenen vuotta ETPP:tä – Haasteet ja mahdollisuudet”. Siinä korostettiin muun muassa johdonmukaisuuden merkitystä ja valmiuksien edelleen kehittämistä kaikilla konfliktineston ja kriisinhallinnan aloilla, jotka mahdollistavat joustavampien, monimutkaisempien ja vahvempien operaatioiden toteuttamisen sekä valmiuden toimia nopeasti. Myös siviili-sotilaskoordinaation tehostaminen nähtiin tärkeänä samoin kuin ihmisoikeusnäkökulman vahvistaminen ja naisten asemaa koskevien kysymysten näkyvämpi esille tuominen turvallisuusalan kansainvälisellä asialistalla.[26]

Siviilikriisinhallinnan viime vuosien kehitystä on ymmärrettävästi hallinnut Lissabonin sopimuksen voimaantulo vuonna 2009 ja siitä seuranneet institutionaaliset muutokset. Näistä siviilikriisinhallinnan kannalta merkittävimmät olivat EU:n ulkosuhdehallinnon luominen sekä sitä johtamaan perustettu unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan virka. Tämä tehtävä yhdisti entiset ulkosuhdekomissaarin ja YUTP:n korkean edustajan tehtävät. Marraskuussa 2009 tämän tehtävän ensimmäiseksi haltijaksi nimettiin Catherine Ashton. Ulkosuhdehallinnon konkreettinen rakentaminen toteutettiin vuosien 2009–2010 aikana ja se aloitti toimintansa vuoden 2011 alusta. EU:n ulkosuhdehallinto on laajempi rakennelma kuin sen jäsenmaiden tyypillinen ulkoasiainhallinto, sillä se vastaa myös kaikista kriisinhallintatehtävistä, jotka yleensä jäsenmaissa kuuluvat muiden ministeriöiden alaisuuteen. Kriisinhallintahenkilöstö käsittää myös merkittävän osan koko ulkosuhdehallinnon henkilöstöstä.

Näiden institutionaalisten uudistusten yhteydessä kriisinhallinnan rakenteita muutettiin yhdistämällä kriisinhallintadirektoraatit DGE IX ja DG VIII sekä siviili-sotilassolu uudeksi kriisinhallinta- ja suunnitteluosastoksi *(Crisis Management Planning Directorate,* CMPD). Uudistuksella pyrittiin integroimaan siviili- ja sotilaallista kriisinhallintaa kohti kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa. CMPD on vastuussa kriisinhallintaoperaatioiden po-

[26] Kymmenen vuotta ETPP:tä – Haasteet ja mahdollisuudet (2009).

liittis-strategisesta suunnittelusta ja lisäksi sillä on yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitystä tukevia tehtäviä muun muassa koulutukseen, harjoituksiin ja muihin kansainvälisiin järjestöihin liittyen.

Neuvosto hyväksyi siviilikriisinhallinnan yleistavoitetta 2010 koskeneen loppuraportin joulukuussa 2010.[27] Neuvosto hyväksyi myös suositukset ihmisoikeus- ja sukupuolikysymysten valtavirtaistamisesta YTPP:n puitteissa toteutetuissa sotilas- ja siviilioperaatioissa. Suosituksiin sisältyvät näiden kysymysten huomioon ottaminen operaatioiden suunnittelussa ja arvioinnissa, riittävän koulutuksen varmistaminen, sukupuolijakauman tasapainottaminen henkilöstössä, ihmisoikeus- ja sukupuolikysymyksiä koskevan tiedottamisen lisääminen sekä naisten aktiivisen neuvotteluihin ja poliittisiin toimiin osallistumisen edistäminen.[28]

Ulkosuhdehallinnon perustamisesta aiheutuneet institutionaaliset muutokset vaikuttivat myös osaltaan siihen, että operaatioiden osalta tahti selkeästi hidastui eikä uusia siviilikriisinhallintaoperaatioita aloitettu vuosina 2009–2010.[29] Ottaen huomioon siviilikriisinhallintaoperaatioiden määrän nopean kasvun tätä edeltäneinä vuosina, muutos oli merkittävä. Vuoden 2011 joulukuussa EU aloitti kuitenkin jälleen uusien operaatioiden suunnittelun, kun neuvosto hyväksyi uuden konseptin, jolla aloitettiin EUCAP NESTOR operaation valmistelu Afrikan sarvessa. Kyseessä on siviilioperaatio, johon on lisätty sotilaallisen asiantuntijuuden osuus ja se on myös pyritty sovittamaan yhteen merellä toteutettavan sotilaallisen kriisinhallintaoperaatio EU NAVFOR Somalia – ATALANTA:n kanssa. Kesällä 2012 neuvosto päätti myös kahden uuden siviilioperaation aloittamisesta. Operaatio EUAVSEC:in on tarkoitus lisätä ilmailuturvallisuutta Juban lentokentällä Etelä-Sudanissa ja EUCAP Sahel-operaation tavoitteena on puolestaan avustaa terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa Nigerissä. Jälkimmäinen operaatio on osa EU:n Sahelia koskevaa turvallisuus- ja kehitysstrategiaa, johon sisältyvät poliittiset, humanitaariset, kehityspoliittiset ja turvallisuusosiot. Nämä uudet operaatiot tuovat ensimmäisiä konkreet-

27 Final Report on the Civilian Headline Goal 2010 (2010).

28 Lessons and best practices of mainstreaming human rights and gender into CSDP military operations and civilian missions (2010).

29 Joskin on syytä huomata, että sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita aloitettiin kyseisenä ajanjaksona.

tisia näkymiä siitä, mitä unionin uusi kokonaisvaltaisempi kriisinhallinta voi tulevaisuudessa tarjota ja millainen rooli siviilikriisinhallinnalle siihen muodostuu.

Lopuksi

Kymmenen vuoden kuluessa EU on toteuttanut lähes kolmekymmentä kriisinhallintaoperaatiota, joista valtaosa on ollut siviilioperaatioita. Näiden vuosien aikana siviilikriisinhallintaoperaatiot ovat sisältäneet hyvin monenlaisia toimintoja ja vuosien myötä operaatiot ovat myös tulleet aiempaa monitahoisemmiksi, yhdistäen useiden eri viranomaisten toimia ja pyrkien siten rakentamaan kriisialueiden turvallisuutta kokonaisvaltaisemmin EU:n turvallisuusstrategian mukaisesti. Samanaikaisesti siviilikriisinhallinnan institutionaaliset rakenteet ovat olleet lähes jatkuvassa muutostilassa. Näihin muutoksiin ovat vaikuttaneet operaatioista saatujen kokemusten lisäksi tietysti myös yleisemmät kehitykset EU:n ulkosuhdetoiminnassa sekä laajemmat kehitykset EU:n omissa rakenteissa ja globaalissa toimintaympäristössä. Vaikka tämän artikkelin puitteissa on näitä seikkoja sivuttu vain ohimenevästi, on tietysti syytä muistaa, että samanaikaisesti siviilikriisinhallinnan kolmetoistavuotisen historian kanssa EU on käynyt läpi muun muassa laajentumisprosessin sekä viimeaikaisen talouskriisin, jotka osaltaan ovat myös vaikuttaneet siviilikriisinhallinnan kehittämiseen.

Yksi EU:n suurimmista tulevaisuuden haasteista kriisinhallinnan ja rauhanrakentamisen alalla on parantaa edelleen koordinaatiota ja yhdenmukaisuutta eri politiikanalojen ja toimijoiden välillä kokonaisvaltaisen toimintatavan varmistamiseksi. Lissabonin sopimuksen myötä tapahtuneet institutionaaliset muutokset ovat aikaansaaneet edellytykset tälle kehitykselle sekä koko EU:n ulkoisen toiminnan yhdenmukaisuuden ja tehokkuuden parantamiselle. Siviilikriisinhallinta on ollut tärkeässä osassa siinä, että EU:sta on tullut sen turvallisuusstrategian mukaisesti aiempaa aktiivisempi, toimintakykyisempi ja uskottavampi kansainvälinen toimija. On kuitenkin hyvä muistaa että kriisinhallinta ja rauhanrakentaminen ovat erittäin vaativia tehtäviä, joihin ei ole olemassa mitään valmista mallia, joka takaisi onnistumisen. Siksi siviilikriisinhallinnan kehittämisessä riittää varmasti haasteita myös tulevaisuudessa ja tässä työssä olisi ensiarvoisen tärkeää se,

että siviilikriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointiin kiinnitettäisiin myös aiempaa enemmän huomiota.

Lähdeluettelo

A Concept for European Community Support for Security Sector Reform (2006).

Action Plan for Civilian Aspects of ESDP (2004).

Civilian Headline Goal 2010 (2007).

ESDP Presidency Report (endorsed by the European Council of 17 December 2004)

EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR) (2005).

EU External Action: The Civilian Planning Conduct Capability - factsheet (2011).

Eurooppa-neuvoston päätelmät (2004).

Final Report on Civilian Headline Goal 2008 (approved by the ministerial Civilian Capabilities Improvement Conference and noted by the General Affairs and External Relations Council on 19 November 2007 - doc. 14807/07)

Final Report on the Civilian Headline Goal 2010 (2010).

Gorlay, C. (2005): EU Civilian Crisis Management: preparing for flexible and rapid response. European Security Review, Vo. 25.

Grevi, G. (2009): ESDP institutions in Grevi, G., Helly, D. & Keohane, D. (eds.) 2009: European Security and Defence Policy – the First 10 years (1999-2009), The EU Institute for Security Studies, Paris.

Göteborgin Eurooppa-neuvoston päätelmät (2001), liite I, II, III ja V.

Helsingin Eurooppa-neuvoston päätelmät (1999), liite IV

Hynek, N. 2011 "EU crisis management after the Lisbon Treaty: civilmilitary coordination and the future of the EU OHQ" European Security Vol. 20, No. 1, March 2011, 81102

Jakobsen, PV. (2004): The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity – A 'real added value' for the UN?

Kymmenen vuotta ETPP:tä – Haasteet ja mahdollisuudet (2009).

Kölnin Eurooppa-neuvoston päätelmät (1999), liite III.

Laekenin Eurooppa-neuvoston päätelmät (2001), liite II

Lessons and best practices of mainstreaming human rights and gender into CSDP military operations and civilian missions (2010).

Rehrl, J. and Weisserth, H-B (eds.) 2010: Handbook on CSDP, Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria

Santa Maria Da Feiran Eurooppa-neuvoston päätelmät (2000), liite I.

Selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta – Turvallisuudesta huolehtiminen muuttuvassa maailmassa (2008).

Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmät (2002).

Sopimus Euroopan unionista (1993)

Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa (2003).

Overview of the missions and operations of the European Union
August 2012
Civilian missions: ongoing/completed
Military operations: ongoing/completed
"Strengths take into account international and local staff"
EUFOR ALTHEA
Bosnia - Herzegovina, since 2004
Troop strength: 1152
EUPM
Bosnia & Herzegovina
2003-2012
EULEX KOSOVO
Since 2008
Mission strength: 2199
CONCORDIA
Former Yugoslav Republic
of Macedonia (FYROM), 2003
EUPAT
Former Yugoslav Republic
of Macedonia (FYROM), 2006
EUPOL PROXIMA
Former Yugoslav Republic
of Macedonia (FYROM), 2004-2005
EUBAM
Moldova and Ukraine
Mission strength: 200
EUJUST THEMIS
Georgia, 2004-2005
EUMM GEORGIA
Since 2008
Mission strength: 411
EUPOL AFGHANISTAN
Policing mission, since 2007
Mission strength: 550
EUPOL COPPS
Palestinian territories, since 2006
Mission strength: 88
EUCAP SAHEL Niger
since July 2012
EUBAM Rafah
Palestinian territories, since 2005
Mission strength: 7
EU SSR Guinea Bissau
2008-2010
EUFOR Tchad/RCA
2008-2009
EUSEC RD Congo
Since 2005
Mission strength: 68
ARTEMIS
RD Congo, 2003
EUPOL Kinshasa
RD Congo, 2005-2007
EUPOL RD Congo
Since 2007
Mission strength: 53
Support to AMIS II
Sudan/Darfur,
2005-2006
EUJUST LEX
Iraq/Brussels, since 2005
Mission strength: 55
EUCAP NESTOR
since July 2012
EUNAVFOR - Atalanta
Since 2008
Troop strength: 1297
EUAVSEC South-Sudan
to be launched summer 2012
EUFOR RD Congo
2006
EUTM SOMALIA
Since 2010
Troop strength: 113
AMM Monitoring Mission
Aceh/Indonesia
2005-2006

Erkki Mäntymäki

Siviilikriisinhallinnan vahvuudet, heikkoudet, uhat ja mahdollisuudet

EU:n siviilikriisinhallinta on saavuttanut teini-iän. Kriisinhallinta liitettiin osaksi yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa vuonna 1999 solmitulla Amsterdamin sopimuksella. Ensimmäiset siviilikriisinhallintamissiot käynnistettiin vuonna 2003. Vajaan kymmenen vuoden aikana EU on käynnistänyt reilut 20 siviilikriisinhallintamissiota, joista kahdeksan on tällä hetkellä toiminnassa. Samaan aikaan siviilikriisinhallinnan rakenteita on jatkuvasti kehitetty. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että siviilikriisinhallinta on koko olemassaolonsa ajan ollut jonkinlaisessa muutostilassa.

Millainen sitten on siviilikriisinhallinnan nykytila, mitkä ovat sen vahvuudet ja heikkoudet? Entä miltä näyttää siviilikriisinhallinnan tulevaisuus? Muun muassa näitä kysymyksiä esitin pro gradu -työtäni varten haastattelemilleni siviilikriisinhallinnan asiantuntijoille. Haastattelemieni asiantuntijoiden rooli siviilikriisinhallinnassa vaihtelee. Osa katsoo siviilikriisinhallintaa ulkopuolisen tarkkailijan asemasta, osa taas osallistuu eri rooleissa siviilikriisinhallinnan suunnitteluun ja toteuttamiseen. Joissain haastatelluissa puolestaan yhdistyvät nämä kaksi näkökulmaa.

Päällimmäinen havainto haastatteluista on, että EU:n siviilikriisinhallinnan nykyisyys ja tulevaisuus näyttäytyvät varsin erilaiselle riippuen tarkkai-

lijan perspektiivistä ja roolista. Eri näkökulmista katsottuna erilaiset asiat näyttäytyvät merkittävinä ja ilmiö, jonka toinen näkee uhkana, on toiselle mahdollisuus.

Siviilikriisinhallinnan alati muuttuvan luonteen ja nopean kehityksen vuoksi arvio EU:n siviilikriisinhallinnan nykytilasta on pysäytyskuva liikkuvasta kohteesta. Olen kuitenkin pyrkinyt ulottamaan tarkastelun horisonttia vähän pidemmälle, kohti tulevia uhkia ja mahdollisuuksia.

EU:n siviilikriisinhallinnalla on monia vahvuuksia ja vielä useampia heikkouksia. Myös tulevaisuudessa hahmottuu lukuisia mahdollisuuksia ja uhkia. Eräs haastateltavani totesikin EU:n siviilikriisinhallinnassa olevan niin paljon heikkouksia, ettei meidän kummankaan aika varmasti riittäisi edes niiden läpikäymiseen. Niinpä keskityn tässä muutamaan keskeisimpään esille nousseeseen teemaan.

Kokonaisvaltaisuus

Kokonaisvaltainen lähestyminen on perinteisesti nähty EU:n kriisinhallinnan vahvuutena. Virallisissa julkilausumissa ja puheissa kriisinhallinta on jo pitkään ollut kokonaisvaltaista. Käytännössä kokonaisvaltaisuus toteutuu kuitenkin vasta osittain.

Kokonaisvaltaisuutta lähestytään kahdesta näkökulmasta. Perinteinen suppea näkökulma tarkoittaa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan välistä yhteistyötä. Laajasti ajateltuna kokonaisvaltaisessa lähestymisessä kriisejä taas ehkäistään ja hallitaan laajalla keinovalikoimalla, johon kuuluvat kriisinhallintavälineiden lisäksi muun muassa kehitysyhteistyö, rauhanvälitys ja diplomatia.

Siviili- ja sotilastoimijoiden käytännön yhteistyössä nähdään yhä paljon kehitettävää. Kitkaa aiheuttavat toimijoiden erilaiset toimintatavat sekä molemminpuolinen haluttomuus niiden mukauttamiseen. Siviilikriisinhallinnan koetaan myös edelleen jäävän sotilaallisen kriisinhallinnan varjoon sekä resursseissa että arvostuksessa. Erään arvion mukaan siviili-sotilasyhteistyö on poliittinen välttämättömyys, jonka ongelmakohdat tunnistetaan, mutta joista ei haluta puhua. Sotilas- ja siviilitoimijoiden välinen yhteistyö siis kehittyy, mutta kehityksen vauhti on valitettavan hidasta.

Siviili-sotilasyhteistyön ylikorostamista myös arvostellaan. Joidenkin arvioiden mukaan kokonaisvaltaisuudesta on tullut mantra, jota toistellaan ja

jota kohti pyritään, vaikka se ei aina olisi toiminnallisesti järkevää. Tämän näkemyksen mukaan siviilikriisinhallinta toimii joissain tilanteissa parhaiten omilla mekanismeillaan ja liika toimintojen yhtenäistäminen sotilastoimijoiden kanssa vain heikentää toiminnan laatua.

Laajasti käsitettynä kokonaisvaltaisuus sen sijaan nähdään EU:n siviilikriisinhallinnan kenties suurimpana mahdollisuutena. Lissabonin sopimuksen ja pilariajattelun poistumisen ajatellaan antavan aiempaa paremmat mahdollisuuden aidosti kokonaisvaltaiseen kriisinhallinta-ajatteluun, jonka pohjana on kokonaisvaltainen käsitys turvallisuudesta.

Kokonaisvaltaisuuden suurimpana haasteena nähdään sekä jäsenmaissa että etenkin Brysselissä esiintyvä syvälle juurtunut sektorikohtainen ajattelu ja siihen kuuluva valtataistelu. Siviilikriisinhallinnan kannalta eräänlaisena uhkana näyttäytyy myös se, että aidosti kokonaisvaltaisessa toiminnassa siviilikriisinhallinta on vain yksi keino muiden joukossa. Tämä saattaa puolestaan jopa vähentää siviilikriisinhallinnan merkitystä ja johtaa siihen, että panostukset ja kehittämistoimenpiteet suunnataan siviilikriisinhallinnan sijaan muuhun toimintaan.

Siviilikriisinhallinnan voimavarat

Haastatellut asiantuntijat näkevät voimavaroissa sekä vahvuuksia että heikkouksia. Selkeänä vahvuutena nähdään EU:n siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden osaaminen. EU:n lähettämät asiantuntijat ovat lähes poikkeuksetta erittäin osaavia ja erottuvat osaamisellaan edukseen verrattaessa muihin vastaaviin toimijoihin. EU:lla katsotaan olevan hyvä maine siviilikriisinhallinnassa ja EU:ta pidetään laadun takeena.

EU on tähän saakka kyennyt rekrytoimaan asiantuntijoita myös määrällisesti suhteellisen hyvin. Siviilikriisinhallintamissioiden henkilöstövahvuus on suurimmassa osassa missioita pysynyt lähellä tavoitetasoa. Toisaalta on huomattava, että EU on joutunut joustamaan huomattavasti alun perin voimavaratyössä asettamistaan henkilöstötavoitteista, jotka jälkeenpäin ajateltuna olivat jo alun alkaenkin täysin epärealistisia.

EU:n siviilikriisinhallinnan heikkoutena mainitaan naispuolisten asiantuntijoiden vähyys. Sama ongelma koskee tosin muitakin kriisinhallintatoimijoita. Naispuolisten asiantuntijoiden määrän kasvattaminen on pääosin rakenteellinen ongelma, joka johtuu ennen kaikkea jäsenmaiden poliisivoi-

mien sukupuolijakaumasta (ehdoton valtaosa poliiseista on miehiä). Naisten krooninen aliedustus siviilikriisinhallinnan asiantuntijoissa luo EU:lle kuitenkin tietynlaisen uskottavuusongelman, sillä unioni pyrkii olemaan suunnannäyttäjä naisten aseman edistämisessä ja YK:n 1325-päätöslauselman toimeenpanossa.

Henkilöstöresursseissa piilee tulevaisuutta ajatellen myös merkittävä uhka. EU:n siviilikriisinhallinnan käytettävissä oleva henkilöstön katsotaan saavuttaneen vuonna 2008 perustetun EULEX Kosovon myötä eräänlaisen sisäisen maksimitason. Jäsenmaiden mahdollisuudet lähettää siviilikriisinhallinta-asiantuntijoita ovat rajalliset, sillä asiantuntijoiden ammattitaidolle on tarvetta myös kotimaissaan. Lisäksi valtioiden tiukentuneet budjetit ovat johtaneet siihen, että jäsenmaat ovat joutuneet vähentämään lähettämiensä asiantuntijoiden määrää.

Henkilöstön puute näkyy jo nyt siinä, että missioihin rekrytoitaessa joudutaan priorisoimaan, eikä kaikkia tehtäviä kyetä täyttämään. Henkilöstön katsotaan riittävän juuri ja juuri tällä hetkellä käynnissä olevien operaatioiden pyörittämiseen ja mandaattien täyttämiseen. EU on kuitenkin parhaillaan perustamassa kolmea uutta siviilikriisinhallintamissiota. Kun samaan aikaan on lakkautettu vain yksi missio, tarkoittaa tämä sitä, että rajalliset henkilöstöresurssit joutuvat entistä tiukemmalle. Uusien missioiden myötä joudutaankin vanhoissa vähentämään henkilöstöä ja uudelleen fokusoimaan mandaatteja. Uhkana siis on se, että EU joutuu uusien missioiden myötä tilanteeseen, jossa se ei voi lunastaa kaikkia lupauksiaan.

Lissabonin sopimus ja ulkoasiainhallinnon perustaminen

Vuonna 2009 voimaan astunut Lissabonin sopimus sekä sen myötä vuonna 2010 perustettu Euroopan ulkosuhdehallinto luovat EU:n siviilikriisinhallinnalle uuden toimintakehyksen. Uuden järjestelyn vaikutukset nähdään kuitenkin toistaiseksi vaikeiksi arvioida ja useimmat haastateltavat arvioivatkin sopimuksen voimaantulon vaikutusten olleen toistaiseksi suhteellisen pieniä.

Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamisen suurimman merkityksen katsotaan olevan siinä, että se luo institutionaalisen ja rakenteelliset mahdollisuudet kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämiseen. Yksi selkeä

käytännön organisatorinen muutos on se, että siviilikriisinhallinta-asioita valmistelevan siviilikriisinhallintakomitean (CIVCOM) sekä poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean (PSC) kiertävät puheenjohtajuudet vaihtuivat vuoden 2011 alussa uutta ulkosuhdehallintoa edustaviin pysyviin puheenjohtajiin[1]. Pysyvien puheenjohtajuuksien katsotaan tuoneen mukanaan joitain jo nyt havaittavissa olevia parannuksia. Nämä sinällään pienet, prosesseihin ja käytänteisiin vaikuttaneet uudistukset ovat ennen kaikkea sujuvoittaneet kankeana pidetyn toimeenpanokoneiston toimintaa. Lisäksi pysyvien puheenjohtajuuksien uskotaan ajan kanssa tuovan toivottua jatkuvuutta ja suunnitelmallisuutta siviilikriisinhallintaan, jonka institutionaalinen muisti on toistaiseksi verrattain lyhyt.

Erään arvion mukaan pysyvien puheenjohtajuuksien suhteellisen onnistunut alkutaival selittyykin ennen kaikkea valittujen puheenjohtajien pitkällä kokemuksella ja henkilökohtaisilla ominaisuuksilla. Pysyvää puheenjohtajuutta myös kritisoidaan. Uuden järjestelyn myötä katsotaan menetetyn eräänlaista eteenpäin vievää dynamiikkaa, jota syntyi, kun kukin kiertävä puheenjohtaja nosti tärkeinä pitämiään tavoitteita pöydälle ja pyrki myös huolehtimaan siitä, että asetettuja tavoitteita saavutetaan puheenjohtajuuskauden aikana.

Pysyvän puheenjohtajuuden aikana havaittu tietty tavoitteettomuus selittyy osaltaan sillä, että kriisinhallinnan rakenteet siirrettiin ulkosuhdehallintoa muodostettaessa lähes sellaisenaan uuteen organisaatioon, jolloin ne jäivät ikään kuin omaksi irralliseksi osastokseen ulkoasiainhallinnon muodostamassa kokonaisuudessa. Tämä on puolestaan näkynyt puutteellisena koordinaationa muun ulkosuhdehallinnon kanssa ja komentosuhteiden selkiytymättömyytenä, jolloin vastuu tavoitteenasettelusta on jäänyt epäselväksi.

Talous

Kysymys siviilikriisinhallinnan nykyisyydestä ja tulevasta liittyy tänä päivänä väkisinkin talouskriisiin ja viime kädessä koko unionin tulevaisuuteen. Talouskriisin nähdään vaikuttavan EU:n siviilikriisinhallintaan kahdella tavalla.

[1] CIVCOMin pysyvänä puheenjohtajana toimii suomalainen diplomaatti, Mika-Markus Leinonen (toim.huom.)

Ensinnäkin talouskriisi kiristää EU:n siviilikriisinhallinnan käytössä olevia resursseja. Se asettaa jäsenmaille paineita priorisoida rahankäyttöään ja pienentää siviilikriisinhallintabudjettejaan. Tämä näkyy suoraan jäsenmaiden lähettämien asiantuntijoiden määrässä, joka on talouskriisin aikana pienentynyt. Taloustilanne näkyy hieman pidemmällä aikajänteellä myös komission kautta kulkevassa EU:n yhteisessä rahoituksessa. Parhaillaan valmistellaan EU:n seuraavaa rahoituskautta, joka kattaa vuodet 2014–2020. Unionin ulkosuhdebudjetti on tähän saakka kasvanut tasaisesti, mutta uhkana on, että ulkosuhderahoitukseen tullaan tekemään leikkauksia tulevalla rahoituskaudella. Tällä puolestaan olisi vaikutuksia kaikkeen siviilikriisinhallintatoimintaan.

Talouskriisin toinen vaikutus liittyy jäsenmaiden keskinäisen luottamuksen murentumiseen ja yhteisen eurooppalaisen hengen häviämiseen, joka jossain määrin näkyy jo siviilikriisinhallinnassakin. Jäsenmaat ajavat EU:n toimielimissä entistä tiukemmin omaa kansallista etuaan ja ovat vähemmän valmiita osallistumaan yhteiseen toimintaan, josta ei koidu niille itselleen suoranaista hyötyä. Talouskriisin katsotaan myös kärjistävän jo ennestään olemassa ollutta jakoa aktiivisiin osallistujiin ja niihin, joille siviilikriisinhallintaan osallistuminen on välttämätön paha.

Yhteenveto

EU:n siviilikriisinhallinnan vahvuudet ja heikkoudet sekä tulevaisuuden haasteet näyttävät pitkälti samalta kuin tämän kirjan edellisen version kirjoittamisen aikaan vuonna 2005. Rahan ja erityisesti henkilöstöresurssien riittävyys muodostavat edelleen merkittävän haasteen. Päätöksenteko on yksimielisyyden vaatimuksesta ja EU:n jäykistä säännöistä johtuen edelleen hidasta ja kankeaa. Myös vaatimus entistä kokonaisvaltaisemmasta toiminnasta on ollut läsnä jo pitkään. Uutena uhkana on kaiken EU-toiminnan päällä nykyisin leijuva talouskriisin varjo. Eikö siviilikriisinhallinta sitten ole kehittynyt mihinkään seitsemässä vuodessa?

Vastaus on, että vaikka keskeiset haasteet ovat pysyneet ennallaan, on EU:n siviilikriisinhallinta mennyt myös eteenpäin. Kehitys on tapahtunut enimmäkseen pinnan alla ja rakenteissa. Kokonaisvaltaisuudessa pyritään nykyisin selvästi vanhaa siviili-sotilasyhteistyötä laajempaan keinovalikoi-

maan ja strategiseen näkemykseen. EU:lla on Lissabonin sopimuksen hengessä ja ulkoasiainhallinnon tarjoamissa puitteissa mahdollisuus aidosti kokonaisvaltaiseen toimintaan. Voimavarojen osalta määrällinen niukkuus ei ole hävinnyt minnekään, mutta henkilöstön osaamista on kehitetty esimerkiksi entistä laadukkaammalla ja yhtenäisemmällä koulutuksella. Myös tukitoiminnot ja hallinto on organisoitu ottaen aiempaa paremmin huomioon missioiden operationaaliset tarpeet.

EU:n siviilikriisinhallinnan keskeisin haaste ja samalla suurin mahdollisuus liittyy kuitenkin yhteiseen eurooppalaiseen henkeen ja Euroopan ideaan. Eurooppa on poliittinen ja taloudellinen yhteenliittymä, mutta myös historiallinen ja kulttuurinen yhteisö, jonka arvopohjan muodostavat ihmisarvon ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vapaus, demokratia, tasaarvo ja oikeusvaltioperiaate. EU on myös esimerkki siitä, kuinka vuosisatoja keskenään sotineet kansat ja ihmiset voivat ymmärtää yhteistyön mahdollisuudet ja saavuttaa tilanteen, jossa keskinäinen väkivallan uhka on käytännössä mahdottomuus. Näihin arvoihin ja saavutuksiin perustuu myös EU:n legitimiteetti ja sen voima normatiivisena valtana. Ne ovat myös edellytyksenä onnistuneelle ja vaikuttavalle siviilikriisinhallinnalle.

Helinä Kokkarinen, Tuomas Immonen, Pietari Vuorensola, Laura Rautio,
Tony Everhall

Suomen siviilikriisinhallinnan kehitys ja tulevaisuuden haasteet

Siviilikriisinhallinta on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Se on yksi keinoista, joilla Suomi pyrkii vakauttamaan maailman konfliktialueita. Suomelle siviilikriisinhallintaan osallistuminen merkitsee kansainvälisen vastuun kantamista ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista.

Siviilikriisinhallinta on toimintaa, jolla tähdätään yhteiskunnan ydintoimintojen tai muiden perustoimintojen palauttamiseen sekä näiden sektorien toimintakyvyn ylläpitämiseen ja vahvistamiseen lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua. Siviilikriisinhallinnalla pyritään siten poliisilaitoksen, oikeusviranomaisten ja syyttäjälaitoksen, rajavalvonnan, tullilaitoksen, vankeinhoitolaitoksen ja muun hallinnon kehittämiseen tai uudistamaan kohdemaan turvallisuussektoria. Tehtävät voivat koskea myös rauhan- tai tulitaukosopimusten valvontaa sekä vähemmistökysymysten ja demokratian edistämistä. Suomi painottaa ihmisoikeuksien ja tasa-arvokysymysten huomioimista kaikessa kriisinhallinnassa.

Nykyisin siviilikriisinhallinnan tehtävät vaihtelevat tarkkailu-, mento-

rointi- ja koulutustehtävistä eri viranomaistoimijoiden, kuten poliisin tai oikeuslaitoksen tehtävien sijaistamisen myötä toimeenpaneviin tehtäviin. Siviilikriisinhallinnan toimintaympäristö on yhä monimuotoisempaa ulottuen aina Afrikasta Länsi-Balkanille ja Keski-Aasiaan. Globaalin keskinäisriippuvuuden lisääntyessä kriisinhallintatoiminnassa korostuu kokonaisvaltainen lähestymistapa, johon sisältyy sekä sotilaallinen kriisinhallinta että siviilikriisinhallinta, diplomatia, kauppapolitiikka, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu.

Taustaa

Suomi on osallistunut 1990-luvun alusta lähtien kansainvälisten järjestöjen toimeenpanemaan siviilikriisinhallintaan lähettämällä operaatioihin mm. poliisi- ja pelastustoimen sekä oikeus- ja siviilihallinnon asiantuntijoita.

Vuonna 1998 eduskunnan ulkoasiainvaliokunta korosti, että kriisien hallinnassa tulisi entistä enemmän painottaa ennaltaehkäisevää työtä. Valiokunta painotti sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi kansainvälisten siviilivalmiuksien kehittämistä kriisinhallinnan osana. Ulkoasiainvaliokunta toi jo tuolloin esille inhimillisen turvallisuuden ulottuvuuden todetessaan, että köyhyyden vähentämisen olennaisina osina tulee nähdä demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, yhteiskunnallisen muutoksen hallittavuus ja inhimillisen turvallisuuden lisääminen.

Termi siviilikriisinhallinta ankkuroitui suomalaiseen keskusteluun vuonna 1999 hallinnonalojen välisen yhteistyöelimen kokoonnuttua tehostamaan siviilikriisinhallintatoimintoja koskevaa tiedonvaihtoa ja yhteistyötä. Samalla myös todettiin, että kriisinhallinnan siviilitoimien ja sotilaallisen rauhanturvaamisen tulisi täydentää toisiaan ja edistää konfliktin ratkaisua.

Valtioneuvoston vuoden 2001 Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevassa selonteossa eduskunnalle todettiin, että sotilaallisen kriisinhallinnan ohella Suomi kehittää siviilikriisinhallintavalmiuksiaan kansallisista lähtökohdista ja varautuu luomaan sellaista kapasiteettia, jota erityisesti Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan kehitystyö edellyttää. Selonteon mukaan Suomi toimii aloitteellisesti Euroopan unionin siviilikriisinhallintakyvyn kehittämiseksi.

Vuonna 2004 valtioneuvosto linjasi turvallisuus- ja puolustuspoliittises-

sa selonteossaan Suomen kehittävän kykyään ja valmiuksiaan osallistua EU:n siviilikriisinhallintatoimintaan. Suomen siviilikriisinhallinnan painopistealueiksi määriteltiin Feiran Eurooppa-neuvostossa vuonna 2000 tehtyjen linjausten mukaisesti poliisitoiminta, oikeusvaltion ja siviilihallinnon vahvistaminen sekä pelastustoimi. Lisäksi selonteossa painottui kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus, kansainvälisen yhteistyön tiivistymisen ja koordinaation merkitys.[1]

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa linjattiin vuonna 2009, että Suomi painottaa siviilikriisinhallinnassa poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuusosaamisen lisäksi ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntemusta. Suomi on jo pitkään pyrkinyt aktiivisesti lisäämään myös naisten määrää siviilikriisinhallintatehtävissä. Naisten osuus suomalaisista siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista ylitti tammikuussa 2012 ensimmäistä kertaa 40 prosentin osuuden. Suomi esittää ja tukee naisia myös siviilikriisinhallinnan johtotehtäviin. Suomen kansallinen toimintaohjelma YK:n päätöslauselman 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) toimeenpanemiseksi päivitettiin vuonna 2012.

Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia

Keskeinen siviilikriisinhallintaa ohjaava kansallinen asiakirja on vuonna 2008 valmistunut siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia. Sisäasiainministeriö asetti tammikuussa 2008 työryhmän strategian laatimiseksi. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan kirjatun tehtävänannon ja tavoitteiden mukaisesti työryhmän pyrkimyksenä oli vahvistaa siviilikriisinhallintaa sekä laajentaa Suomen osallistumista siihen. Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia on alaa ohjaava ensimmäinen valtioneuvostotasoinen linjaus.

Strategian mukaan Suomen tavoitteena on olla aktiivinen vaikuttaja ja edelläkävijä Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallinnan toiminnassa ja kehittämisessä. Tavoitteena on, että kansainvälinen siviilikriisinhallinta on koordinoitua, ihmisoikeuksien kunnioitukseen, demokratiaan ja yhdenvertaisuuteen perustuvaa asiantuntijatoimintaa, joka oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti edistää rauhaa, vakautta ja kestävää ke-

[1] Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004, 6, 49,83.

hitystä. Strategiassa asetettiin tavoitteeksi luoda edellytykset siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien suomalaisten asiantuntijoiden määrän nostamiseksi vähintään 150 asiantuntijan tavoitteelliselle vähimmäistasolle.

Siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa asetetut tavoitteet on suurimmaksi osaksi saavutettu. Strategia on tehostanut siviilikriisinhallinnan eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja koordinointia sekä kehittänyt ja vahvistanut siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia. Strategia on tukenut sekä turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen että vuonna 2009 valmistuneen Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian laatimista. Mainitsemisen arvoista on, että Suomi on asukaslukuunsa nähden yksi aktiivisimpia jäsenmaita EU:n siviilikriisinhallintatoiminnassa. Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia oli ensimmäinen strategia EU:n jäsenmaiden keskuudessa ja on toiminut mallina useille muille jäsenmaiden vastaaville strategioille. Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia päivitetään vastaamaan siviilikriisinhallinnan toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti.

Strategiaa päivitettäessä on vahvistettava edelleen sen merkitystä valtioneuvostotasoisena ohjausasiakirjana. Strategiassa olisi esitettävä selkeästi valtioneuvoston tahdonilmaus siviilikriisinhallinnan toiminnan kehittämiseksi. Tätä varten strategiassa olisi esitettävä ytimekäs toimintaympäristöanalyysi ja tunnistettava siviilikriisinhallinnan tulevaisuuden haasteet, joihin strategiaa toimeenpanemalla vastataan. Strategian päivittämisessä otetaan huomioon turvallisuuspoliittisen selonteon valmistelut erityisesti toimintaympäristön osalta.

Vuoden 2008 siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian visio, toiminta-ajatus, arvot ja periaatteet ovat edelleen ajankohtaisia ja vaativat vain päivittämistä viimeaikaisiin muutoksiin. Arvojen ja periaatteiden muotoilun kantavana ajatuksena on ollut, että niitä on voitava toteuttaa toiminnan kaikilla tasoilla: kansainvälisessä yhteistyössä, kansallisessa valmistelussa ja koordinaatiossa sekä yksittäisen asiantuntijan työssä toimialueella.

Strategian päätehtävänä on vahvistaa siviilikriisinhallintaa, vaikuttaa kansainvälisiin siviilikriisinhallintatoimintoihin, yhteensovittaa kansallista koordinaatiota ja kehittää kotimaan valmiuksia. Kotimaan valmiuksia kehittämällä voidaan varmistaa Suomen osallistuminen kansainväliseen siviilikriisinhallintaan ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten mukaisesti.

Strategian jalkauttaminen toimintaan tapahtuu valtionhallinnossa ennen kaikkea toiminta- ja taloussuunnittelun sekä tulosohjauksen avulla. Toiminta- ja taloussuunnitelmissa ministeriöt antavat tehtäviä ja resursseja hallinnolleen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimintakertomusraportoinnin kautta on puolestaan mahdollista seurata strategiassa asetettujen toimenpiteiden toteutumista ja tavoitteiden saavuttamista. Koska kyse on kansallisesta strategiasta, on erittäin tärkeää, että kansalaisyhteiskunta, erityisesti kansalaisjärjestöt, ovat aktiivisesti mukana valtionhallinnon toimijoiden rinnalla kehittämässä ja toteuttamassa strategiassa asetettavia tavoitteita. Tätä varten keskeisten ministeriöiden tulisi valmistella strategiaa tiiviissä yhteistyössä siviilikriisinhallinnan neuvottelukunnan ja sen järjestöjaoston kanssa.

Kansainvälinen viitekehys

Suomen siviilikriisinhallintatoiminta tukee kansainvälisten organisaatioiden toimia kriisialueilla. Suomen kannalta keskeisin kansainvälisen siviilikriisinhallinnan toimija on Euroopan unioni. Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) alainen kriisinhallinta on vakiintunut näkyväksi osaksi unionin ulkosuhteita ja vahvistanut EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP). Viime vuosina Suomen siviilikriisinhallintaosallistumisen painopiste on ollut EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioissa Kosovossa (EULEX), Afganistanissa (EUPOL) ja Georgiassa (EUMM). Suomi on lisäksi osallistunut aktiivisesti EU:n siviilivoimavarojen kehitystyöhön antamalla EU:n käyttöön osaamistaan ja asiantuntijuuttaan niin työryhmätyöskentelyyn osallistumalla kuin lähettämällä kansallisia asiantuntijoita EU:n rakenteisiin.

EU:n lisäksi Suomi on lähettänyt siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita YK:n, Etyjin, Naton ja Euroopan neuvoston kenttä-, päämaja- ja sihteeristötehtäviin. Suomen painopisteet YK:n siviilikriisinhallintatoiminnassa ovat liittyneet koulutukseen, tasa-arvoon, ympäristöön, oikeusvaltiotoiminnan edistämiseen sekä tukeen rauhankomissiolle.[2]

Kansainvälisessä kriisinhallinnassa ja kehitysyhteistyössä painottuu yhä enemmän tuki konflikteista kärsivien ja hauraiden alueiden omien rauhan

[2] Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia 2008, 8–9.

ja turvallisuuden rakenteiden kehittämiselle. Koulutustoiminta on tässä keskeisessä asemassa. Suomi on toteuttanut myös kahdenvälisiä siviilikriisinhallintatoimintoja Suomen ja kohdemaan välisen sopimuksen nojalla. Muun muassa vuonna 2009 aloitettu Suomen ja Afganistanin välinen poliisi-syyttäjähanke on esimerkki tällaisesta kahdenvälisestä toiminnasta.

Siviilikriisinhallintalaki ja kansallinen tehtäväjako

Kansallisen siviilikriisinhallintatoiminnan säädösperustana toimii laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004). Laissa säädetään siviilikriisinhallinnan toimialajaosta, siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ulkomailla samoin kuin kriisinhallintaan osallistuvan henkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Lain mukaan ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat, toisin sanoen ulkoasiainministeriö päättää Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintaan. Sisäasiainministeriö käsittelee siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia koskevat asiat. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksilla tarkoitetaan kaikkia niitä toimia, joilla varmistetaan, että Suomi pystyy niin määrällisesti kuin laadullisestikin täyttämään sitoumuksensa siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden lähettämisestä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen tehtäviin.

Siviilikriisinhallintalain mukaan siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin kuuluvat:

1) kriisinhallintaan ulkomaille lähetettävän siviilihenkilöstön rekrytointivalmiudet;
2) materiaaliset ja logistiset valmiudet;
3) siviilihenkilöstön kriisinhallintakoulutuksen järjestäminen.

Lisäksi sisäasiainministeriön vastuulle kuuluvat edellä mainittujen asioiden valmistelun yhteensovittaminen eri hallinnonaloilla ja yhteistoiminta kansalaisjärjestöjen kanssa kotimaan valmiuksien ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

Siviilikriisinhallinnan koordinaatio ja yhteensovittaminen

Euroopan unionin sisäiset politiikat ja EU:n ulkosuhteet muodostavat kokonaisuuden, jossa tarvitaan jatkuvasti viranomaisten keskinäistä koordinaatiota ja kokonaisarviointia. Yhteensovittamisessa tärkeintä on selkeä ja joustava työnjako viranomaisten välillä. Se on yksi Suomen hallinnon perinteinen vahvuus. Suomen tapaan toimia viitataan usein Euroopan unionin puitteissa yhtenä parhaista käytännöistä.

Yhteensovittaminen ja koordinaatio siviilikriisinhallinnasta vastaavien kansallisten toimijoiden kesken on ollut toimivaa siviilikriisinhallintalain ja siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian pohjalta. Ulkoasiainministeriö arvioi yhdessä sisäasiainministeriön kanssa ulko- ja turvallisuuspoliittisesta sekä kotimaan valmiuksien näkökulmasta, mihin siviilikriisinhallintatehtäviin ehdokkaita asetetaan. Siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian mukaisesti vuorovaikutusta sotilaallisen kriisinhallinnan, kehitysyhteistyön, kansalaisjärjestöjen, kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuskysymysten asiantuntijoiden, tutkijayhteisöjen sekä median kanssa on lisätty ja viranomaisyhteistyötä on tehostettu entisestään.

Sisäasiainministeriö asetti vuoden 2012 alussa uudelleen siviilikriisinhallinnan neuvottelukunnan yhteistyön ja toiminnan koordinoinnin tukemiseksi. Neuvottelukunnan tehtävänä on toimia eri hallinnonalojen ja kansalaisyhteiskunnan välisenä neuvottelufoorumina siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseksi. Neuvottelukunta myös seuraa siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian toimeenpanoa ja strategian päivittämistä. Neuvottelukunnalle on asetettu myös jaosto, jossa on edustettuina kansalaisjärjestöjen edustajia.

Kriisinhallintakeskus CMC Finland

Vuonna 2007 toimintansa aloittanut sisäasiainministeriön alainen Pelastusopiston yhteydessä Kuopiossa toimiva Kriisinhallintakeskus (Crisis Management Centre, CMC Finland) on saanut kansainvälisesti tunnustusta ammattimaisesta osaamisestaan. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin liittyvät operatiivisen tason tehtävät siirrettiin vuonna 2008 Kriisinhallintakeskukseen. Näitä tehtäviä ovat siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden koulutus, henkilöstön rekrytointi siviilikriisinhallintaoperaatioihin, rekry-

toitujen asiantuntijoiden valtiotyönantajan edustajana toimiminen, henkilöstöhallinto operaatioiden aikana, materiaaliset ja logistiset vastuut, tilannekuvan ylläpitäminen sekä siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia tukeva tutkimus- ja kehittämistoiminta.

Kriisinhallintakeskus on kansainvälisesti arvostettu siviilikriisinhallinnan koulutuksen järjestäjä ja yhteistyökumppani. Kriisinhallintakeskuksen järjestämän koulutuksen vetovoima on tähän asti ollut erittäin hyvä. Suomessa siviilikriisinhallinnan koulutus ja rekrytointi sekä niitä tukeva tutkimus on keskitetty Kriisinhallintakeskukseen, ja näin Suomi on onnistuneesti linkittänyt koulutuksen ja työllistymisen siviilikriisinhallintatehtäviin.

Siviilikriisinhallinnan asiantuntijan asema

Siviilikriisinhallintalain 5 §:n mukaan kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva henkilö on määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon, jota työnantajana edustaa Pelastusopisto. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoille ei ole Suomessa lailla tai asetuksilla asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Lähtökohtana ovat toimeenpanevan organisaation asettamat tehtävänkuvaukset ja vaatimukset. Pääsääntöisesti vähimmäisvaatimuksena on soveltuva tutkinto (usein korkeakoulututkinto) ja vähintään kolmen vuoden työkokemus. Lisäksi tehtäviin hakeutumisessa menestyminen edellyttää yleensä suoritettua siviilikriisinhallinnan peruskurssia tai kentällä hankittua työkokemusta.

Vuodesta 2008 lähtien valtiotyönantajaa on pääsääntöisesti edustanut Pelastusopiston yhteydessä toimiva Kriisinhallintakeskus. Mikäli Suomen ehdokas tulee valituksi kansainvälisten järjestöjen henkilöstöhaussa avoinna oleviin siviilikriisinhallintatehtävään, Kriisinhallintakeskus nimittää hänet määräaikaiseen julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen. Valtiotyönantajana voi kuitenkin toimia ulkoasiainministeriö, jos se on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tarkoituksenmukaista tai sisäasiainministeriö, jos tehtävä on kotimaan valmiuksien kannalta merkittävä.

Siviilikriisinhallintalaki antaa jokaiselle siviilikriisinhallintatehtäviin valitulle ja palvelussuhteeseen nimetylle oikeuden saada vapautusta kotimaan työstään palvelussuhteen ajaksi. Lain 7 §:n mukaan valtion palveluksessa olevalle henkilölle on myönnettävä palkatonta virkavapautta tai vapautus-

ta työstä laissa tarkoitetun palvelussuhteen ajaksi. Työ- tai virkasuhdetta ei liioin saa päättää tai irtisanoa virkavapauden aikana. Työsuhdeturva koskee valtionhallinnon lisäksi myös muuta julkista sektoria sekä yksityistä sektoria. Tavoitteena on varmistaa kansalaisille tasavertaiset oikeudet hakeutua siviilikriisinhallintatehtäviin ja varmistaa sopivien asiantuntijoiden saatavuus erityistehtäviin.

Sisäasiainministeriö asetti maaliskuussa 2010 työryhmän arvioimaan siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden oikeudellista asemaa. Työryhmässä ovat olleet edustettuina oikeusministeriö, ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, Poliisihallitus ja valtakunnansyyttäjänvirasto. Työryhmä päätyi suosittelemaan mm. että siviilikriisinhallintaa varten valmistellaan lain tasoinen voimakeinojen käyttöä koskeva säännös ja että kaksoisrangaistavuusvaatimus tulisi poistaa kriisinhallintaoperaatiossa palvelevien henkilöiden tekemiksi epäiltyjen rikosten osalta.

Sisäasiainministeriössä valmistellaan säädöshanketta siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden voimankäyttövaltuuksista. Säädöshankkeen tavoitteena on parantaa siviilikriisinhallintatehtäviin osallistuvien asiantuntijoiden oikeusturvaa valmistelemalla voimakeinojen käyttöä koskeva lain tasoinen säädös. Voimakeinojen käyttöä koskeva säädös tulisi laatia, mikäli mahdollista, yhteneväksi sotilaallista kriisinhallintaa koskevan vastaavan lainkohdan kanssa. Vaikka useat eri kriisinhallintaorganisaatiot (EU, YK, Etyj) ovatkin valmistelleet voimankäyttöä rajaavia ja ohjeistavia instrumentteja, jotka koskevat mm. voimankäyttöön oikeutettuja asiantuntijaryhmiä sekä yhteistoimintaa eri asiantuntijaryhmien välillä, on näillä osa-alueilla törmätty käytännön ongelmiin.

Siviilikriisinhallintaoperaatioiden operaatiosuunnitelmat sisältävät tietyt operaatiokohtaiset oikeudet kullekin asiantuntijaryhmälle. Voimakeinojen käytön perusteet olisi määriteltävä selkeästi operaation mandaatissa. Asiantuntijoiden oikeudet ja velvollisuudet eivät saisi olla ristiriidassa sen suhteen, mitä on säädetty lähettäjävaltion vastaavan virkamiesryhmän oikeuksista kansallisella tasolla. Siviilikriisinhallintaoperaation mandaatti saattaa edellyttää varautumista voimakeinojen käyttöön joissakin tehtävissä, etenkin poliisitoiminnan, tullin, vankeinhoidon ja rajavalvonnan alalla.

Omat haasteensa siviilikriisinhallintahenkilöstön voimakeinojen käytön oikeuksien tarkastelulle asettavat operaatioiden määrän lisääntyminen,

toimintaympäristöjen muuttuminen yhä vaativammiksi, siviilikriisinhallintahenkilöstön tehtävänkuvien erikoistuminen sekä erot operaatioiden mandaateissa. Lain tasoisen sääntelyn puuttuessa asiantuntijoiden oikeudellinen asema jää epäselväksi harkittaessa itsepuolustuksen tai voimankäytön liioittelutilanteita rikosoikeudellisen vastuun kannalta. Tämä on saattanut johtaa kriisinhallintahenkilöstön osalta tilanteeseen, jossa osallistuja ei tarkoin tunne operaation voimankäytön tai konkreettisten voimakeinojen käytön rajoja. Tavoitteena olisikin säännellä siviilikriisinhallintahenkilöstölle selkeämpi asema voimakeinojen käytön suhteen, joka säilyisi vakaana myös tulevissa siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Täsmällisemmän lainsäädännön myötä voimakeinojen käyttöoikeudet olisivat selkeämmin arvioitavissa tehtäessä osallistumispäätöstä siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Tällöin olisi arvioitava, ylittävätkö operaation voimankäyttöoikeudet sen kansallisen tason, joka operaatioon osallistuville asiantuntijaryhmille on Suomessa säädetty.

Rahoitus

Suomen siviilikriisinhallintaosallistuminen rahoitetaan ulkoasiainministeriön pääluokasta toimintamenomomentilta 24.01.01. Vuoden 2012 talousarviossa siviilikriisinhallintaan on varattu 17,3 miljoonaa euroa, mikä sisältää myös suomalaisten vaalitarkkailijoiden lähettämisen EU:n ja Etyjin vaalitarkkailuoperaatioihin. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittäminen rahoitetaan sisäasiainministeriön pääluokasta momentilta 26.01.23. Toimintamenoista on rahoitettu Kriisinhallintakeskuksen järjestämää siviilikriisinhallinnan koulutusta ja sisäasianministeriön luomia siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia.

Haastavat toimintaympäristöt edellyttävät resursseja myös siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien ylläpitoon ja kehittämiseen sekä turvallisuusnäkökohtien arviointiin liittyvään tilannekuvan ylläpitoon. Siviilikriisinhallintaoperaatioiden toimintaympäristöjen vaikeutuessa materiaaliset ja logistiset valmiudet ja varusteet ovat yhä monipuolisempia ja kustannuksiltaan huomattavasti kalliimpia.

Osallistumisen kasvattaminen on mahdollista vain, jos kotimaan valmiudet siviilikriisinhallinnan osalta on mitoitettu oikein ja riittävästi. Siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa kiinnitetään tähän erityisesti

huomiota: kotimaan valmiuksiin osoitettujen määrärahojen on kasvettava samassa suhteessa kuin osallistumiseen varattavien määrärahojen. Huomattava siviilikriisinhallinnan osallistumisen lisääminen edellyttää lisämäärärahoja niin ulkoasiainministeriön kuin sisäasiainministeriönkin momenteille.

Tulevaisuuden haasteet

Uutiset maailman konfliktialueilta osoittavat selkeästi siviilikriisinhallinnan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Siviilioperaatioita toteutetaan yhä vaikeammilla kriisialueilla, kuten Afganistanissa, Kongon demokraattisessa tasavallassa ja palestiinalaisalueilla. Lisäksi uusia operaatioita on suunnitteilla esimerkiksi Pohjois-Afrikkaan ja Afrikan sarveen. On selvää, että tarve siviilikriisinhallinnalle kasvaa edelleen. EU:ssa siviilikriisinhallinnan merkitys korostuu, koska siviilikriisinhallintaoperaatiot ovat osoittautuneet tehokkaiksi ja joustaviksi käytännön keinoiksi saavuttaa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteita. Haastavat toimintaympäristöt vaativat kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja toimintakykyä.

Siviilikriisinhallinnan toimintakenttä kehittyy vauhdilla, mikäli mittarina käytetään toimintaympäristön synnyttämiä kasvavia tarpeita. Näihin pyritään vastaamaan perustamalla yhä uusia siviilikriisinhallintaoperaatioita sekä kehittämällä voimavaroja operaatioiden käyttöön. Kansainvälisten kriisinhallintatoimijoiden, kuten EU:n, YK:n ja Etyjin asiantuntijapyynnöt ovat lisääntyneet. EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioiden lukumäärä on kasvanut, mutta operaatioiden yhteenlaskettu henkilöstömäärä ei. Jäsenmaiden lähettämien asiantuntijoiden saatavuuteen vaikuttavat erityisesti EU:n jäsenmaiden taloustilanne ja yhä haastavammat ja monimuotoisemmat kriisinhallinnan toimintaympäristöt.

Suomi pyrkii jatkossakin ylläpitämään vahvan ja aktiivisen osallistumisensa siviilikriisinhallintaan. Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukaan Suomi panostaa voimakkaasti siviilikriisinhallintaan. Kuitenkin siviilikriisinhallintaa kohdennettuja varoja on samalla supistettu. Suomi on osallistunut tähän asti kaikkiin EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin, mutta jatkossa yhä uusia operaatioita perustettaessa, osallistumiseen kohdennettujen määrärahojen supistuessa ja toimintaympäristöjen vaativuu-

dessa tapahtuneiden muutosten myötä Suomen osallistuminen keskitettäneen niihin operaatioihin, joilla voidaan saavuttaa eniten vaikuttavuutta ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden sekä siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kannalta.

Suomen tavoitteena on vahvistaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia vastaamaan kriisinhallintaosallistumisen asettamiin haasteisiin. Rekrytointihaasteita lisäävät vaikeat ja vaaralliset työolot sekä ammatillisesti vaativat ja erikoistuneet tehtävät. Haasteelliset toimintaympäristöt asettavat vaatimuksia myös asiantuntijoiden varustamiselle sekä tilannekuvan ylläpidolle. Kotimaan operatiivisista valmiuksista vastaavalta Kriisinhallintakeskukselta vaaditaan erityistä panostusta ja uusia toimintamuotoja niin koulutuksessa kuin rekrytoinnissa. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien näkökulmasta suurin haaste on osaavan koulutetun henkilöstön saatavuus ja nykyisen osallistumistason ylläpitäminen. Kansallisen siviilikriisinhallintakoulutuksen tehtävänä on varmistaa, että Suomella on lähettää monipuolista ja laadulliset kriteerit täyttävää henkilöstöä kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin. Lisähaasteena on myös kouluttajien riittävyys asiantuntijoiden koulutukseen.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia, siviili- ja sotilastoimijoiden tavoitteiden yhteensovittaminen ja niukkenevien resurssien tehokkaampi hyödyntäminen luovat uusia vaatimuksia siviili-sotilasyhteistoiminnalle. Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan tehtävät ja menetelmät kriisialueilla lähentyvät, mikä osaltaan korostaa eri toimijoiden kansallisen yhteistyön merkitystä. Siviilikriisinhallintaoperaatiot ovat yhä useammin kohdemaan turvallisuussektorin rakentamiseen liittyviä ja vaikuttavat alueilla, joilla toimii sekä siviili- että sotilasviranomaisia, kuten merellisten kykyjen kehittämiseen tähtäävä EUCAP Nestor Afrikan-sarven alueella. Toisaalta myös perinteisillä sotilastoimijoilla kuten Natolla on toimintaa myös siviilisektorin turvallisuusviranomaisten kehittämiseksi esimerkiksi Afganistanissa.

Siviilikriisinhallinta vaatii tehokkaita, nopeita ja joustavia mekanismeja, joilla pystytään vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin ja haasteisiin. Euroopan unionin rooli globaalien ongelmien ratkaisemisessa on kasvanut. Samalla jäsenvaltioille on tärkeää, että huolehdimme kansalaisistamme rajojemme sisällä. Turvallisuustilanne kriisialueilla heijastuu arjen turvallisuuteen myös kotimaassamme. Kriisialueilla vallitsevalla tilanteella ja

rajat ylittävillä turvallisuusuhkilla on selvä yhteys. Siviilikriisinhallinta on osa rajat ylittävien kielteisten vaikutusten ennaltaehkäisyä ja hallintaa. Turvallisuutta voidaan edistää esimerkiksi lisäämällä lainvalvontaviranomaisten operatiivista yhteistyötä ja systemaattista tiedonvaihtoa kohdealueen, EU-virastojen ja jäsenmaiden välillä, vahvistamalla tietojohtoista poliisitoimintaa operaatioissa, tukemalla operaatioiden kohdemaita rikostorjunnassa, vahvistamalla kokonaistilannekuvaa ja sen hyödyntämistä, riskiarviointien laadintaa ja koulutusta.

Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan ja oikeus- ja sisäasioiden välisen yhteistyön vahvistaminen tuottaa uusia mahdollisuuksia ja malleja. Vahvempi yhteistyö näiden EU:n politiikka-alojen kesken on tärkeää, jotta voimme taata myös jatkossa siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden riittävyyden. EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yhteistyön ulkoisia ulottuvuuksia ja yhteyksiä EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on käsitelty mm. Eurooppa-neuvoston Tukholman ohjelmassa (2010/C 115/01).

Valtaosa siviilikriisinhallintatehtävissä toimivista asiantuntijoista tulee sisäasiainministeriön hallinnonalalta. Sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa poliisitoimi, rajavalvonta ja pelastustoimi. Oikeusalan asiantuntijat tulevat pääasiassa oikeusministeriön hallinnon alalta. Asiantuntijoiden saatavuuden lisäämiseksi kansainvälisiin siviilikriisinhallinnan tehtäviin tulisi asiantuntijoiden kansainvälinen siviilikriisinhallintakokemus nähdä voimavarana kaikissa siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita tarjoavissa taustaorganisaatioissa. Asiantuntijoiden osallistumisen kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin tulisi hyödyttää mahdollisimman paljon kansallista toimintaa. On tärkeää arvioida asiantuntijoiden tehtävissään saatujen kokemusten hyödyt ja vaikuttavuus kansalliselle toiminnalle.

Kansainvälisiin tehtäviin osallistuminen tuo kansalliseen hallintoomme paljon sellaista osaamista, jota ei virastoissa voida saavuttaa. Toisaalta virastojen ja niiden tehtävien vakiintuneet muodot saattavat asettaa tämän tietotaidon hyödyntämiselle omat haasteensa. Myönteisellä ja kannustavalla asennoitumisella kansainvälisiä tehtäviä kohtaan voidaan parhaiten päästä kaikkia hyödyttävään lopputulokseen. Henkilöstön irrotettavuutta tulee eri hallinnonaloilla edistää ja kansainvälisissä tehtävissä toimiminen tulisi nähdä urakehityksen kannalta myönteisenä tekijänä. Tavoitteena tulisi

olla asiantuntijoiden kotimaan ja kansainvälisen työkokemuksen kartuttaminen rinnakkain niin, että pitkällä aikavälillä voidaan vaativiin kansainvälisiin johto- ja asiantuntijatehtäviin lähettää riittävä määrä päteviä suomalaisia asiantuntijoita.

Suomen siviilikriisinhallinnan virstanpylväitä

1991 Suomi osallistuu ensimmäistä kertaa YK:n pelastustoimen operaatioon.
1994 Suomi osallistuu ensimmäistä kertaa kansainväliseen poliisioperaatioon.
2003 Vastuu siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksista siirtyy ulkoministeriöltä sisäasiainministeriölle.
Suomi osallistuu EU:n ensimmäiseen poliisioperaatioon (EUPM BiH) Bosnia & Hertsegovinassa.
2005 Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) astuu voimaan.
2007 Kriisinhallintakeskus (CMC Finland) perustetaan Pelastusopiston yhteyteen.
2008 Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia julkaistaan.
Siviilikriisinhallinnan kotimaanvalmiuksien operatiiviset tehtävät siirtyvät Kriisinhallintakeskukselle.
2009 Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia julkaistaan.
2012 Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia päivitetään.

Kuopion kautta maailmalle

Kriisinhallintakeskuksen taival 2007–2012

Helmikuussa 2012 Kriisinhallintakeskus CMC Finland eli CMC vietti viisivuotisjuhlaansa Kuopiossa, jossa CMC on sijainnut perustamisestaan lähtien. Siviilikriisinhallinnan koulutustilaisuuksia sekä kansainvälisen pelastustoimen koulutuksia oli toki järjestetty Pelastusopiston tiloissa jo vuodesta 2003 lähtien, mutta varsinainen toiminta käynnistyi virallisesti 1. helmikuuta 2007 CMC:n ensimmäisen johtajan, tohtori Ari Kerkkäsen johdolla. Jari Vaarnamo toimi johtajana maaliskuusta 2011 heinäkuuhun 2012 ja elokuussa 2012 toimeen nimitettiin väliaikaiseksi viran haltijaksi Helinä Kokkarinen. CMC:llä on 15 vakituista ja 17 määräaikaista työntekijää (tilanne elokuussa 2012).

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (30.12.2004/1287) on antanut CMC:n toiminnalle vahvan mandaatin sen alusta alkaen. Hallinnollisesti CMC toimii Pelastusopiston alaisuudessa, mutta tulosohjaus tapahtuu sisäministeriön kansainvälisen yksikön sekä pelastusosaston puolelta. Lisäksi ulkoministeriön linjaukset Suomen osallistumisesta kansainväliseen siviilikriisinhallintaan vaikuttavat asiantuntijoiden rekrytointiin ja lähettämiseen sekä koulutuksen kehittämiseen.

Koulutus oli CMC:n peruspilari heti alusta alkaen ja vuoden 2012 loppuun

mennessä CMC:ssä on järjestetty yli 17.000 koulutuspäivää. Osallistujia on saapunut yli 50 eri maasta niin koulutuksiin, seminaareihin kuin kansainvälisiin harjoituksiin. Koulutustoiminta perustuu siviilikriisinhallinnan peruskursseihin, jotka varmistavat sen, että asiantuntijatehtäviin voidaan asettaa ehdolle osaavia ja koulutettuja henkilöitä. Peruskurssin opetussuunnitelma sisältää niin kansainvälisten järjestöjen ja toimintaympäristön tuntemusta kuin taito- ja turvallisuuskoulutusta. Perehdytyskoulutukset tehtäviin valituille asiantuntijoille sekä palautetilaisuudet kotiutuville asiantuntijoille varmistavat sen, että CMC on mukana koko asiantuntijasyklin aikana: ennen operaatiota, sen aikana ja operaation jälkeen. Erilaisia erikoistumiskoulutuksia on järjestetty kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan, tasa-arvon *(Gender)* ja inhimillisen turvallisuuden teemoista.

CMC:n toinen tärkeä toimiala on elokuussa 2008 alkanut ***asiantuntijoiden rekrytointi*** tehtäviin ja niihin lähettäminen, mukaan lukien materiaaliset ja logistiset valmiudet sekä tilannekuvan ylläpitäminen. CMC asettaa ehdolle suomalaisia asiantuntijoita kansainvälisten järjestöjen tukipyyntöjen sekä ulkoministeriön poliittisen osaston turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikön linjausten mukaisesti. Tukipyyntöjä saapuu erityisesti Euroopan unionilta ja suomalaisasiantuntijoita onkin tällä hetkellä eniten EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioissa Afganistanissa (EUPOL Afghanistan), Georgiassa (EUMM Georgia) ja Kosovossa (EULEX Kosovo).

Vuodesta 2005 alkaen ja vuoden 2012 loppuun mennessä (arvio) sisäministeriö ja CMC ovat lähettäneet asiantuntijoita kaikkiaan 429 tehtävään, joista valtaosa on jo kotiutunut. Elokuussa 2012 kansainvälisissä tehtävissä toimi yhteensä 112 henkilöä, 41 naista ja 71 miestä.

Tutkimus- ja kehittämistoimintaa (T&K) on harjoitettu vahvalla Itä-Suomen alueellisella tuella alusta alkaen. T&K tukee ensisijaisesti koulutusta ja henkilöstöhallintoa niiden kehittämisessä, mutta se vastaa myös CMC:n julkaisutoiminnasta sekä harjoittaa omaa tutkimusta, jonka tavoitteena on tuottaa ajankohtaista tietoa niin kansallisiin valmiuksiin kuin asiantuntijoiden urasykliin liittyvistä kysymyksistä. Peruslähteenä tutkimuksille ovat tehtävissä toimivat sekä kotiutuneet asiantuntijat.

Ydintoimintojen lisäksi CMC on hallinnoinut erilaisia projekteja, joista voi erityisesti mainita Euroopan unionin komission rahoittaman kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuksia vahvistavan kylmämoduulihankeen

(2010–2012) sekä ulkoasiainministeriön rahoittaman Afganistanin poliisisyyttäjäyhteistoimintahankeen (2009–2012).

CMC harjoittaa myös vahvaa sidosryhmäyhteistyötä, mikä on mahdollistanut toiminnan laajentamisen niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. CMC:n ja Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen (FINCENT) yhteinen Kokonaisvaltaisen Kriisinhallinnan Osaamiskeskus on järjestänyt yhteisiä koulutuksia jo vuodesta 2008 alkaen. Suhteet kansalaisjärjestöihin ovat tärkeitä ja CMC on harjoittanut yhteistyötä etenkin Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATUn kanssa. Sisäasiainhallinnon muut toimijat ja erityisesti Poliisiammattikorkeakoulu sekä Raja- ja merivartiokoulu ovat kiinteitä yhteistyökumppaneita niin koulutuksen kuin tutkimuksen saralla. CMC:n eurooppalaisten sisarorganisaatioiden (Folke Bernadotte Akademin, Ruotsi; ZIF, Saksa) kanssa järjestetään säännöllisiä tapaamisia ja *Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management* (ENTRi) -yhteistyön puitteissa toteutetaan yhteisiä perehdytyskoulutuksia.

CMC:n visio on sen perustamisesta alkaen ollut seuraava: mitä osaavampia ja paremmin koulutettuja sekä tehtäviinsä perehdytettyjä asiantuntijoita saadaan rekrytoitua kansainvälisiin tehtäviin, sitä paremmin kansainväliset operaatiot toimivat haurailla alueilla ja sitä todennäköisemmin niillä on myös vaikuttavuutta paikallisen turvallisuustilanteen edistämisessä. Ja mitä paremmin CMC huolehtii asiantuntijoidensa henkilöstöhallinnosta heidän tehtäviensä aikana, sitä paremmin CMC saa jatkossa hyviä hakemuksia avoinna oleviin tehtäviin.

www.cmcfinland.fi

Johanna Sumuvuori

Kriisinhallinnan politiikka

Suomi lähetti ensimmäisen rauhanturvajoukkonsa vuonna 1956 Suezille valvomaan vihollisuuksien lopettamista. Vuotta aikaisemmin Suomi oli liittynyt Yhdistyneiden kansakuntien jäseneksi ja sitoutunut järjestön työhön kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Suomi on yli puolen vuosisadan aikana osallistunut lukuisiin YK:n operaatioihin joko lähettämällä joukkoja tai rahoittamalla niitä.

Euroopan unionin jäsenyyden myötä Suomesta tuli myös EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja siihen kuuluvan kriisinhallinnan – sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan – aktiivinen tukija ja toimija. Siviilikriisinhallinnan konseptin kehittämisessä Suomi oli vuoden 1999 EU-puheenjohtajuuskautensa aikana aloitteellinen toimija yhdessä Ruotsin kanssa.

Osallistuminen kansainväliseen rauhanturva- ja kriisinhallintatyöhön on ollut pienelle Suomelle tärkeä poliittinen valinta, sillä YK:n ja EU:n jäsenyydestä ja järjestöjen toimintaan aktiivisesti osallistumisesta on ollut monenlaisia poliittisia hyötyjä.

Rauhanturvaamiseen ja kriisinhallintaan osallistumalla Suomi on ajanjaksosta riippuen voinut hankkia kumppaneita, avata ovia länteen, kirkastaa puolueettomuuskuvaansa ja parantaa toiminnasta saaduilla kokemuk-

silla myös kotimaan valmiuksia. Yksi merkittävä poliittinen legitimaatio toiminnalle on myös ollut: turvaamalla kansainvälistä rauhaa on lisätty myös omaa turvallisuutta.

Kansainvälinen kriisinhallinta on valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa linjattu keskeiseksi osaksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa jo pitkään. Poliittinen päätöksenteko muokkaakin kriisinhallintaa paitsi ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjauksissa, myös operaatioihin osallistumisessa, lainsäädännön kehittämisessä ja valtion talousarvion laatimisessa.

Lainsäädännön kehitys

Suomen ensimmäisistä YK-operaatioista on yli 50 vuotta ja kotimaisen rauhanturvaamisen painopisteet ovat muuttuneet matkan varrella maailmanpolitiikassa ja kansainvälisessä järjestelmässä tapahtuneiden muutosten myötä.

Toimintakulttuurin muutokset ovat muokanneet myös lainsäädäntöä: Suomen kriisinhallinnan käsitteellinen painopiste on vähitellen siirtynyt perinteisestä rauhanturvatoiminnasta sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Kriisinhallinnan lainsäädännön voi katsoa lähteneen liikkeelle vuonna 1956 säädetystä laista Lähi-idän suomalaisesta valvontajoukosta ja sitä seuranneesta 1964 sotilastarkkailijoita varten säädetystä valvontajoukkolaista. Vuonna 1984 säädettiin rauhanturvaamislaki, joka puolestaan kumottiin lailla sotilaallisesta kriisinhallinnasta vuonna 2006. Suurimmat poliittiset väännöt on käyty voimankäytön rajoista ja YK:n mandaatin tärkeydestä kriisinhallintaoperaatioissa.

Sotilaallisen kriisinhallintalain säätämiselle tuli poliittinen paine EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen myötä. Rauhanturvan käsitteen poistuminen lain nimestä herätti myös kritiikkiä niin eduskunnassa kuin kansalaisjärjestökentällä. Monet kokivat sen merkiksi siitä, että rauhanturvatehtävien sotilaallista puolta haluttiin korostaa siviilien tekemän kriisinhallinnan kustannuksella.

Siviilikriisinhallinnasta oli säädetty erikseen suppeammalla lailla jo ennen sotilaallista kriisinhallintalakia. Siviilikriisinhallintalaiksi kutsutaan vuonna 2004 säädettyä lakia siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhal-

lintatehtäviin. Sitä täydentää myös sisäasiainministeriön asetus kriisinhallintaan osallistuvan siviilihenkilöstön palvelussuhteen ehdoista.

Yhdeksi siviilikriisinhallintalainsäädännön kriittiseksi kysymykseksi on muodostunut se, ettei siihen liittyvän voimankäytön mahdollisuudesta ole säädetty. Parhaillaan sisäasiainministeriössä valmistellaan hallituksen lakiehdotusta voimakeinojen käytöstä siviilikriisinhallintatehtävissä. Siviilikriisinhallintalakia halutaan tältä osin tuoda lähemmäksi sotilaallisen kriisinhallinnan voimankäyttöä säätelevän lainsäädännön kanssa. Koska siviilikriisinhallinta on siviilien suorittamaa kriisinhallintaa, tehtävien siviililuonteesta on pidettävä myös kiinni.

Ikuinen keskustelu määrärahoista

Kriisinhallinnassa tehdään poliittisia valintoja erityisesti valtion talousarvion kautta. Se kuinka paljon ja millaiseen kriisinhallintaan panostetaan, on poliittinen valinta. Sotilaallinen kriisinhallinta on ollut etusijalla myös resursoinnissa. Se on tietenkin operaatioiden luonteen ja varustelutason vuoksi kalliimpaakin, mutta siviilikriisinhallinnan resursointi on ollut siitä huolimatta vaatimattomampaa.

Poliittisessa keskustelussa viljellään parhaillaan ahkerasti kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitettä. Siltä odotetaan paljon, eli erilaisten toimintamuotojen – kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun sekä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan – yhteisvaikutusten lisäämistä. Se on poikinut avauksia myös rahoituksen suuntaan.

Ulkoasiainvaliokunta on esittänyt sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhteistoiminnan tehostamista yhteisellä ja joustavalla rahoitusvälineellä, jota hallitus on luvannut selvittää.

KATU on korostanut, että siviilikriisinhallinta tulisi olla paremmin resursoitua, koska se on ensisijainen kriisinhallinnan muoto. Ensisijaisuus tulee siitä, että siviilikriisinhallinnalla ja konfliktien ennaltaehkäisyllä pystytään puuttumaan orastaviin kriiseihin jo niiden varhaisvaiheessa. Siviilikriisinhallinta on tärkeä toimintamuoto myös konfliktien jälkeisessä jälleenrakennuksessa ja jälkihoidossa. Sikäli voi sanoa, että siviilikriisinhallinta kattaa koko kriisin kaaren.

Vuoden 2013 talousarvioesityksessä esitetään sotilaalliseen kriisinhal-

lintaan 62,8 miljoonaa euroa ja siviilikriisinhallintaan 17,4 miljoonaa euroa. Jälkimmäisestä määrärahasta 400 000 euroa on korvamerkitty rauhanvälittämiseen. Näillä resursseilla on arvioitu palkattavan 530 henkilöä sotilaallisiin ja siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Taloustaantuma on tasoittanut sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan resursointia. Suomen ulkomaille lähettämien rauhanturvaajien määrä on tällä hetkellä historiallisen alhaisella tasolla.

Vuonna 2012 heinäkuussa sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa palveli 438 henkilöä. Huippuvuonna 1999 rauhanturvaajia lähetettiin maailmalle pari tuhatta. Suomalaisia siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita on maailmalla tätä kirjoittaessa noin sata. Sotilaallisella puolella yli neljästäsadasta henkilöstä 13 on naisia. Siviilikriisinhallinnan puolella sukupuolijakauma on valoisampi: yli sadasta henkilöstä 39 on naisia. Tämän perusteella on helppo todeta, että siviilikriisinhallinnan määrärahojen lisääminen lisäisi myös naisten osuutta kriisinhallintatehtävissä, mikä on myös Suomen tavoite.

Myös kansalaisjärjestöt – KATU mukaan lukien – ovat siviilikriisinhallinnan toimijoita. Järjestöillä on monesti viranomaisia luontevammat mahdollisuudet solmia kumppanuuksia kohdemaiden kansalaisyhteiskuntiin. Siksi järjestöjen tukea siviilikriisinhallinnan tekemiseen tulisi reippaasti lisätä.

Päätöksenteon pullonkaulat

Poliitikot määrittelevät kriisinhallinnan kokonaisuutta niin turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon linjauksissa, lainsäädännössä, valiokuntien mietinnöissä ja lausunnoissa kuin talousarviossa. Kansainvälisen rauhan työkenttä on moninainen ja täynnä erilaisia toimintamuotoja ja käsitteitä.

Käsitteiden kirjo ja toimintamuotojen limittyminen vaikeuttavat päätöksenteon sisältöjen ymmärtämistä, ellei niitä jäsennellä. Pelkästään eri toimintamuotoja kuvailevien käsitteiden määrä on jo niin suuri, että päättäjillä on työtä niiden sisältöjen erottamisessa toisistaan. On sotilaallista rauhanturvaamista, kriisinhallintaa, siviilikriisinhallintaa, rauhanrakentamista, rauhanvälitystä ja konfliktinehkäisyä.

Lainsäädännön paineet syntyvät usein operaatioissa saaduista kokemuk-

sista, mutta muutokset tapahtuvat aina hitaasti ja laahaavat todellisuuden perässä. Päättäjien on kyllä helppoa saada käsiinsä muistioita ja raportteja, mutta ei käsitystä kriisinhallintaoperaatioiden arjesta ja ongelmista kenttätyössä.

Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan roolit ymmärretään kirjavasti. Siviilikriisinhallinta on monelle kansanedustajalle edelleen epäselvä käsite ja se mielletään usein pelkäksi sotilaallisen kriisinhallinnan tukitoimeksi. KATU on omalta osaltaan halunnut tuoda selkeyttä siviilikriisinhallinnan käsitteeseen julkaisemalla jo toista kertaa siviilikriisinhallintaa käsittelevän perusteoksen.

Lopuksi on vielä todettava, että konfliktien ennaltaehkäiseminen on myös kansainvälistä talouspolitiikkaa. On paljon edullisempaa ehkäistä konflikteja ennalta, kuin siivota niiden seurauksia. Taloustaantuman aikakaudella tätä argumenttia ei voi kyllin alleviivata.

2. Siviilikriisinhallinnan arkea ja juhlaa

Asiantuntijoiden kokemuksia kentältä

Erilaisissa kriisinhallintatehtävissä parhaillaan olevat tai jo kotiutuneet suomalaiset kertovat työstään, elämästään ja projekteistaan kentällä. Henkilökuvat perustuvat KATUn projektisihteeri Riina Kopolan laatimiin asiantuntijahaastatteluihin, joissa havainnollistetaan suomalaisten kriisinhallinnan ammattilaisten arkea Kosovossa, Afganistanissa, Georgiassa, Nigeriassa, Tadžikistanissa ja Palestiinassa.

EU:n oikeusvaltio-operaatio EULEX Kosovo

Vuoden 2008 lopussa käynnistynyt EU:n oikeusvaltio-operaatio EULEX Kosovo on EU:n tähän asti suurin siviilikriisihallintaoperaatio, jossa toimii noin 2000 kansainvälistä asiantuntijaa. Myös Suomi osallistuu missioon merkittävällä panoksella.

EULEX Kosovossa toimii kansainvälisiä poliiseja, rajavalvonta-asiantuntijoita, oikeusalan asiantuntijoita (kuten tuomareita, syyttäjiä ja vankeinhoidon asiantuntijoita) sekä tulliasiantuntijoita. Operaation tehtävänä on auttaa Kosovon viranomaisia kansainvälisten standardien mukaisen, itsenäisen ja monietnisen poliisi-, oikeus-, rajavalvonta- sekä tullijärjestelmän luomisessa. Pyrkimyksenä on vahvistaa tarkkailun, ohjauksen ja neuvonnan kautta Kosovon viranomaisten valmiuksia vastata itse omien instituutioidensa toiminnasta. Elokuussa 2012 suomalaisia asiantuntijoita oli operaatiossa mukana 28 (14 naista ja 14 miestä).

OPERAATION VERKKOSIVUT: THE EUROPEAN UNION RULE OF LAW MISSION IN KOSOVO (EULEX)
http://www.eulex-kosovo.eu/en/front/

Operaatiokokemus: Jarmo Helppikangas (2008–2011)

Helppikangas on valmistunut poliisiksi vuonna 1984, jonka lisäksi hän on suorittanut lakimiehen tutkinnon vuonna 1994. Helppikangas on Suomessa työskennellessään toiminut monipuolisesti erilaisissa oikeushallinnon tehtävissä, esimerkiksi poliisina, rikostutkijana, kihlakunnanvoutina ja syyttäjänä. Laaja-alainen osaaminen ja monipuolinen työkokemuskokemus kotimaassa antoivat Helppikankaalle myös kipinän lähteä kansainvälisiin tehtäviin, koska hänen osaamiselleen oli selkeä tilaus etenkin vuonna 2002, kun Euroopan unionin ensimmäistä poliisioperaatiota EUPM Bosnia-Hertsegovinaa perustettiin.

Sotilas- ja siviilikriisinhallintaoperaatioissa Helppikankaalle on kertynyt työkokemusta muun muassa sotilaslakimiehen, sijaispäälakimiehen, syyteasiain neuvonantajan ja päälakimiehen tehtävistä.

Ensimmäiselle kriisinhallintakomennukselleen, vuonna 1999 käynnistettyyn Naton johtamaan ja YK:n valtuuttamaan monikansalliseen KFOR Kosovo -rauhanturvaoperaatioon, Helppikangas hakeutui Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen FINCENT:n kautta. Helppikankaan arvion mukaan FINCENT antoi hyvän ja kattavan koulutuksen kenttäoperaatiossa selviytymisestä ja koulutus vastasi lähes yksi yhteen kentällä myöhemmin

eteen tulleita tilanteita. Koulutuksessa käytettiin kokeneita juuri tehtävissä olevia ja vastikään tehtävistä palanneita asiantuntijoita.

EUPM Bosnia-Hertsegovinaan Helppikangas hakeutui sotilaallisen kriisinhallintakoulutuksen ja Kosovossa komennuksen aikana tutuksi tulleiden kollegoidensa vinkistä. Operaation koulutukseen kuului ulkoasiainministeriön järjestämä seminaari, jossa Rule of Law -expertin työnkuvaan kuuluvia asioita käsiteltiin ryhmässä, jonka jäseniä oli juuri ollut tai oli parhaillaan työskentelemässä vastaavissa tehtävissä ulkomailla. Koska EUPM Bosnia-Hertsegovina oli ensimmäinen EU-vetoinen poliisioperaatio, ei koulutus Helppikankaan mukaan täysin vastannut tulevia kenttäolosuhteita, koska EU:n tapa toimia poikkesi siitä, mihin kokemuksensa jakaneiden asiantuntijoiden kokemus YK:n lipun alla pohjautui. Asiantuntijoiden kertomukset antoivat kuitenkin kattavan kuvan siitä, mitä tehtäviltä kentällä saattoi odottaa.

Viimeisimmässä kriisinhallintatehtävässään, vuoden 2008 lopulla käynnistyneessä EU:n johtamassa oikeusvaltio-operaatio EULEX Kosovossa, Helppikangas valittiin tulevan operaation sopimuspalkkaiseksi päälakimieheksi. Hänen toimensa operaation parissa alkoivat kuitenkin jo syksyllä 2007 kun EUPT Kosovo, tulevan operaation suunnittelutiimi, palkkasi Helppikankaan lakimieheksi operaatioon. Suunnitteluvaiheessa päällimmäisinä asioina olivat kiivastahtiseen lainsäädäntötyöhön liittyvät kokoukset Kosovon parlamentissa, vastuun ja juttujen siirron suunnittelu UNMIK-operaation (United Nations Interim Administration in Kosovo) kanssa sekä tulevan EULEX:n lakiasiainosaston valmistelu.

”Käsiteltävänä oli 42 lain paketti, joka kuului Ahtisaaren YK:n toimeksiannosta laatimaan Kosovon valvotun itsenäisyyden käsittävään suunnitelmaan. Suunnitelmaa ei koskaan hyväksytty turvallisuusneuvostossa, mutta Kosovo ”adoptoi” sen lainsäädäntöönsä ja muun muassa asetti suunnitelman perustuslain yläpuolelle säädöshierarkiassa. Oma roolini oli pitää huolta siitä, että lakeihin ei niiden käsittelyn viime vaiheissa pääse ujuttautumaan muutoksia, jotka tekisivät niistä EU:n parhaiden käytäntöjen ja EU lainsäädännön yhdenmukaisuuden vastaisia. Erityinen huoli ja huomio tässä suhteessa oli ihmisoikeuksien toteutumisella. Käsiteltäviin lakeihin kuului myös Kosovon perustuslaki.”

Lainsäädäntötyön lisäksi vuoden 2007 lopulla Helppikankaan toimen-

kuvaan kuului yhtenä, noin 20 henkilöstä koostuvan Senior Management -tiimin jäsenenä, EULEX Kosovo -operaation henkilöstön rekrytointi oman erityisosaamisen alueeseen kuuluvien asiantuntijoiden valinnan osalta. Tämä tarkoitti tulevan operaation johtoryhmälle noin 1700 asiantuntijan löytämistä sopiviin tehtäviin hyvin lyhyellä varoitusajalla. Tämä oli kaiken kaikkiaan usean viikon mittainen intensiivinen seulontaprosessi, johon sisältyi hakemusten läpikäymisen lisäksi ansioituneimpien kandidaattien valitseminen haastatteluihin. Projekti huipentui lopulta 17 päivän mittaiseen haastattelu ja valintamaratoniin, joka järjestettiin Brysselissä.

Itse operaation alettua Helppikangas johti lakiasiainosastoa, johon kuului sijaispäällikkö, neljä kansainvälistä erityisasiantuntijaa ja kaksi paikallista lakimiestä sekä yksi hallinnollinen sihteeri. Tiimin paikallinen henkilöstö hallitsi sekä albanian että serbokroatian kielet ja toimi tarvittaessa tulkkina. Helppikangas oli erityisen tyytyväinen siihen, että hänellä oli mahdollisuus koota ympärilleen työskentelemään tasapainoinen toinen toistaan täydentävä kokoonpano asiantuntijoita, jossa eri osaamisen osa-alueet tukivat toinen toisiaan.

UN PHOTO: RYAN BROWN

Helppikangas kuului myös itse EULEX Kosovo -operaation johtoryhmään, jossa noin 20 henkilön kokoonpanolla jaettiin tietoa, tuotiin eri toiminta-alueiden kantoja esiin ja tuettiin operaation päällikön päätöksentekoa. Johtoryhmään kuului kaksi alunperin suoralla sopimuksella operaation palvelukseen valittua suomalaista. Operaation johtoryhmässä käsiteltiin kaikki merkittävät ajankohtaiset operaatiota koskevat asiat, esimerkiksi: suhtautuminen sovellettavaan lakiin, kansanedustajan immuniteetti rikosprosessissa, erityisen rikostutkintaryhmän perustaminen elinkauppaan ja sen oikeudelliset aspektit eri vaihtoehtojen kannalta sekä tuomareiden riippumattomuus suhteessa operaation johdon käskyvaltaan ja EU operaatioiden komentoketjuun. Mitä tahansa asiaa, jolla oli lainopillinen yhteys – ja lähes kaikella oli – piti seurata, tarvittaessa puuttua ja ohjeistaa. Toisinaan yksittäinen asia aiheutti laajan selvitysprosessin, johon Helppikangas valjasti koko tiiminsä, vaikkakin yleensä vastaukset löytyivät suoraan pitkän EU operaatioiden lakimieskokemuksen kartuttamasta neuvovalikoimasta.

Operaation oikeushallintokomponentin päällikön poissa ollessa tai ollessa muissa samanaikaisesti toimineissa paneeleissa Helppikangas toimi tuomareiden ja syyttäjien valintapaneeleiden puheenjohtajana valiten operaatiolle rotaatioittain uusia tuomareita ja syyttäjiä. Päivittäinen operaation johtaminen johtoryhmän kautta vei suhteellisen paljon Helppikankaan työajasta. Jatkuvaa aktiivisuutta vaati myös operaation eri lakiasiaintoimijoiden toimien koordinointi. Kosovossa toimineiden KFOR:n ja EULEX:n välillä toimi jatkuva yhteistyö ja Pohjois-Kosovon levottomuuksien alkaessa niiden välille perustettiin lisäksi yhteistyöelin, johon osallistuivat operaatioiden ylin johto ja operaatioiden päälakimiehet. Yhteistyöhön kuului muun muassa operaatioiden suunnittelua, koordinointia sekä voimankäyttöön liittyviä kysymyksiä.

Helppikankaan näkemyksen mukaan yhteistoiminta ja vuorovaikutus paikallisen väestön kanssa sujuivat operaation aikana erittäin hyvin, kunhan vain osasi ottaa huomioon ne varaukset, joita paikallisen väestön, etenkin päättäjien ja poliitikoiden toiminnan suhteen yleensäkin kriisialueella tulee huomioida. Helppikangas luonnehtii tuntemiaan kosovolaisia kielitaitoisiksi ja työteliäiksi ihmisiksi etnisyydestä riippumatta.

Se kuinka paljon paikallinen omistajuus kansainvälisesti johdetuissa operaatioissa ja projekteissa Kosovossa näkyy, riippuu Helppikankaan koke-

musten mukaan siitä, kuka sattuu olemaan se toimija, joka kyseisestä toiminnasta operaation puolesta vastaa. Hyvä, kokenut ja ammattitaitoinen toimija tuo hyvän tuloksen ja kokematon vain aiheuttaa hyvin vaikeasti korjattavaa vahinkoa. Helppikangas kuvaa paikallisia kollegoitaan pääsääntöisesti hyvin motivoituneiksi ja ammattitaitoisiksi omalla toiminnan sarallaan.

EULEX Kosovo -operaatiossa työskennellessään Helppikangas kertoo oppineensa erittäin paljon lainsäädäntötyöstä, politiikasta ja johtamisesta. Tämän lisäksi hän korostaa oppineensa myös soveltamaan paremmin aiemmin opittuja taitoja liittyen henkilöstön rekrytointiin, henkilöstön arviointiin, budjetin suunnitteluun, tulosjohtamiseen, kansainväliseen politiikkaan ja massiivisen suuren operaation johtamiseen liittyviin strategisiin keinoihin. Kaiken kaikkiaan työ operaatiossa vastasi hänen odotuksiaan ja hän olisi valmis lähtemään vastaaviin tehtäviin myös uudestaan.

Operaatiokokemus: Nina Pelkonen (2011–)

Ennen siirtymistään poliisin uralle Pelkonen on ehtinyt kerätä monipuolisesti työkokemusta niin politiikassa, järjestöissä kuin yritysmaailmassakin. Pelkonen on myös edelleen Espoon kaupunginvaltuutettu, joskin nykyisten siviilikriisinhallintatehtävien vuoksi luottamustoimia hoitaa varavaltuutettu.

Poliisin työstä Pelkonen haaveili jo teini-iässä, mutta lopullinen päätös hakea poliisiksi kypsyi vasta kolmekymppisenä ja poliisikoulun hän aloitti vuonna 1997. Aikaisempi työkokemus vaikutti pitkälti siihen, että pian poliisiksi valmistumisen jälkeen Pelkosen työtehtävien painopiste siirtyi lähipoliisitoimintaan ja sidosryhmäyhteistyön. Lähipoliisin keskeisimpiä tehtäviä onkin rikosten ennaltaehkäisy ja alueen turvallisuuden sekä järjestyksen parantaminen yhteistyössä alueen asukkaiden, viranomaisten ja muiden yhteistyökumppaneiden kanssa. Myöhemmin poliisin urallaan Pelkonen siirtyi tutkintaan ja tutkintaryhmän vetäjäksi. Pelkonen kertoo, että jo opiskeluvaiheessa hänen selkeänä tavoitteenaan oli päästä tekemään siviilipoliisin työtä sekä työskentelemään siviilikriisinhallinnan parissa.

Pelkonen ehti työskennellä poliisina kymmenisen vuotta kunnes haki Kriisinhallintakeskus – CMC Finlandin järjestämälle siviilikriisinhallinnan

peruskurssille. Poiketen valtaosasta kollegoitaan Pelkonen ei hakeutunut siviilipoliisikurssille, joka on erityisesti siviilikriisinhallinnan poliisitehtäviin valmentava koulutus, vaan hän osallistui niin sanotulle yleiskurssille, jossa osallistujien taustat ovat hyvin moninaisia.

Pelkonen kertoo saaneensa peruskurssilla kattavan ja elävän kuvan siitä, kuinka laaja-alainen siviilikriisinhallintaan osallistuvien toimijoiden kirjo on vapaaehtoisjärjestöistä aina lakimiehiin saakka. Hänen mielestään koulutuksen aikana oli erittäin tärkeää ja oli hyödyllistä kuulla eri kriisinhallintatehtävissä olleiden henkilöiden esitelmiä sekä kurssitovereiden näkemyksiä ja kokemuksia kriisinhallinnasta. Pelkonen arvioi peruskurssin yhdeksi haastavimmista kursseista, joihin hän on osallistunut, sillä se oli sisällöltään äärimmäisen intensiivinen.

”Kurssi antoi mielestäni niin riittävät yleisvalmiudet lähteä operaatioon kuin on mahdollista. Tulee kuitenkin muistaa, että osallistujien kirjo on laaja ja kaikki eivät mitenkään voi saada täsmäkoulutusta tehtäviin.”

Pelkonen lähti loppujen lopuksi Kosovoon sotarikostutkijaksi ja kahden päivän kohdekoulutus tapahtui myös Kriisinhallintakeskuksessa. Tämän kurssin sisältö oli Pelkosen varovaisen arvion mukaan kuitenkin osittain vanhentunutta.

Pelkonen kuvaa päivittäistä työtään operaatiossa seuraavasti: hän etsii, tapaa, kuulustelee ja haastattelee rikosten uhreja ja todistajia ympäri Kosovoa. Työhön kuuluu myös yllättävän paljon toimistotyötä, esimerkiksi henkilöiden etsimistä eri tietolähteistä käsin, mikä muun muassa puutteellisen väestörekisterin takia on hidasta ja estää usein mahdollisuuden ottaa huomaamattomasti yhteyttä rikoksen uhriin tai todistajiin. Heitä joudutaankin etsimään useissa tapauksissa konkreettisesti kylästä kylään kulkemalla. Oman toimensa ohella Pelkonen tekee myös niin sanottua etsivän työtä naisiin kohdistuviin sotarikoksiin liittyen. Paikallisen kulttuurin aiheuttamasta häpeästä johtuen naisiin kohdistuneita sotarikoksia ei ole Kosovossa saatu vielä syyteharkintaan. Nyt sotarikosyksikössä on käytetty erilaista lähestymistapaa, joka aloitettiin yksikön edellisen vetäjän Matti Raatikaisen aikana. Työ on vaatinut ensin luottamuksen rakentamista paikalliseen väestöön ja erityisesti paikallisiin järjestöihin, jonka jälkeen Pelkosen tehtävänä on ollut löytää vahvoja, vapaaehtoisia ja rohkeita uhreja, jotka ovat valmiita siihen, että tapauksia viedään syyteharkintaan ja tuomioistuinten eteen.

Tutkinta on Pelkosen mielestä edennyt hitaasti mutta varmasti, välillä notkahdellen, mutta edennyt kuitenkin. Pelkonen on pitänyt kyseistä työtä erityisen haastavana, mutta varsin mielenkiintoisena. Hänen suurin tavoitteensa on saada naisiin kohdistuneen sotarikoksen tutkinta syyteharkintaan ennen lähtöään Kosovosta.

Pelkonen kertoo, että kulttuuri-, mentaliteetti- ja toimintatapaerot eri kansallisuuksien välillä ovat operaation aikana opettaneet hänelle ehkä hieman lisää kärsivällisyyttä elämän eri tilanteissa. Pelkonen mainitsee myös oppineensa ajamaan autolla kaoottisessa liikenteessä, sietämään erilaisuutta sekä tuntemaan eri maiden poliisien työskentelytapoja. Näiden lisäksi Pelkosen arvostus suomalaista poliisikoulutusta kohtaan on kasvanut entisestään.

Ensimmäisen työvuotensa aikana EULEX Kosovossa Pelkonen on havainnut, että suurimpana erona suomalaiseen työskentelytapaan Kosovossa on syyttäjävetoinen tutkinta, joka hänen mielestään hidastaa tutkintaa eikä näin anna poliisille täysin mahdollisuutta toteuttaa koko osaamistaan. Paikallista rikoslainsäädäntöä hän pitää kankeana ja byrokraattisena erityisesti esitutkinnan osalta. Paperisota on massiivista ja esimerkiksi kotietsintä vaatii paikalle täyden tuvan väkeä ennen kuin se täyttää lain vaatimat kriteerit. Toisaalta Pelkonen on ollut myös hyvin yllättynyt Kosovon länsimaalaisuudesta. Islamin usko ja kulttuuri näyttäytyvät Balkanilla todella erilaisena arabimaihin verrattuna. Kosovo on kuitenkin syvästi korruptoitunut maa ja järjestäytynyt rikollisuus on soluttautunut siellä kaikkialle, joten siviilikriisinhallintahenkilöstön täytyy tiedostaa tarkkaan kenen kanssa työ- ja vapaa-aikanaan on tekemisissä.

Suurimmaksi haasteeksi kohdealueella Pelkonen mainitsee sopeutumisen uuteen työympäristöön. Itse EULEX on näyttäytynyt hänelle ajoittain hyvinkin kankeana organisaationa, jonka sisäinen byrokratia ruokki itse itseään. Pelkonen kertoo, että siviilikriisinhallintatehtävissä on myös edelleen ihmisiä, joiden englanninkielen taito ei riitä päivittäiseen kommunikointiin yhteisistä standardeista huolimatta, mikä aiheuttaa silloin tällöin haasteellisia ja jopa vaarallisia tilanteita. Pelkosen mukaan tietyt kansainväliset järjestöt tuovat kuitenkin toivoa tulevaisuudesta ja niistä hän on löytänyt valveutuneimmat, uudistushaluisimmat ja fiksuimmat ihmiset.

Pelkosen päivittäisessä työssä vuorovaikutusta paikallisen väestön kans-

sa jarruttaa kaikkein eniten yhteisen kielen puuttuminen.

”Tutkijan työssä vuorovaikutus ihmisten kanssa on hedelmällisen työn tärkein työkalu. Kun kaikki vuorovaikutus tapahtuu tulkkien avulla, on erittäin haasteellista tuoda omat ajatukset ja persoonallisuus oikealla tavalla esille. Tieto ja ymmärrys paikalliseen kulttuuriin sidotuista tavoista ovat äärimmäisen tärkeää, jotta minkäänlainen vuorovaikutus on edes mahdollista. Jotkin töppäilyt voivat tietysti sulattaa jään ja tuottaa hilpeyttä paikallisten keskuudessa, mutta vaara tehdä kardinaalimunauksia ja tyrehdyttää kommunikointi on tietysti aina myös olemassa.”

Pelkoselle yksi operaation mieleen painuneimpia kokemuksia oli se, kun hän ensimmäistä kertaa matkallaan Kosovoon hetki ennen lentokoneen laskeutumista mietti itsekseen, mistä ihmeestä sai koko idean lähteä mukaan operaatioon ja miksi. Ensimmäisten päivien aikana Kosovossa Pelkonen oli hyvin hämmentynyt liikenteen kaoottisuudesta ja uskoi, ettei koskaan pystyisi ajamaan Kosovossa autolla metriäkään. Tällä hetkellä Pelkonen kuitenkin kertoo jo sukkuloivansa liikenteen seassa sulavasti ja Suomessa käydessään hänellä on ollut jopa vaikeuksia sopeutua maamme kurinalaiseen liikennekulttuuriin. Nyt kun pöly on laskeutunut ja alkuhämmennys laantunut, kertoo Pelkonen Suomen vierailujensa aikana tuntevansa olonsa jopa hieman irralliseksi, vaikka vierailuja kotimaahansa kovasti odottaakin. Tiedusteltaessa Pelkosen halukkuutta lähteä myös tulevaisuudessa vastaaviin tehtäviin on vastaus ytimekäs: ”Ehdottomasti haluan lähteä uudelleen missiolle.”

EU:n poliisioperaatio EUPOL Afghanistan

EU:n poliisioperaatio Afganistanissa (EUPOL Afghanistan) alkoi kesäkuussa 2007. Operaation tehtävänä on kouluttaa Afganistanin sisäministeriötä, poliiseja, rikostutkijoita ja rajavartijoita ja näin vahvistaa paikallisten viranomaisten vastuuta Afganistanin poliisitoimen kehittämisessä kansainvälisiä standardeja, oikeusvaltioperiaatetta ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

Operaation tavoitevahvuudeksi on asetettu 400 kansainvälistä asiantuntijaa. Henkilöstöpanostuksen lisäksi Suomi on myöntänyt operaation yhteisiin kuluihin vapaaehtoisavustuksen sekä lisärahoitusta operaation turvallisuuspuolen tukemiseen.

Elokuussa 2012 suomalaisia asiantuntijoita oli operaatiossa mukana 35 (7 naista ja 28 miestä).

OPERAATION VERKKOSIVUT: EU POLICE MISSION IN AFGHANISTAN (EUPOL AFGHANISTAN)
http://www.eupol-afg.eu/

Operaatiokokemus: Satu Elo (2009–2011)

Elo on koulutukseltaan valtiotieteiden maisteri pääaineenaan kehitysmaatutkimus. Ennen siviilikriisinhallintatehtäviä hän työskenteli monipuolisesti kehityspolitiikan ja -yhteistyön parissa sekä kansalaisjärjestöissä että valtionhallinnossa. Kehityspolitiikan puolella hän keskittyi muun muassa kehityspolitiikan johdonmukaisuuden ja avun vaikuttavuuden kysymyksiin. Elon kiinnostus siviilikriisinhallintatehtäviä kohtaan syntyi luonnollisena jatkumona hänen työuralleen kehityskysymysten parissa.

”Minua oli pikkuhiljaa alkanut enemmän ja enemmän kiinnostamaan kehityksen ja konfliktien välinen suhde; inhimillinen turvallisuus inhimillisen kehityksen keskiössä. Niin tärkeää kuin ruohonjuuritason kehitysyhteistyö onkin, tuntuu, että viime kädessä valtionrakenteet ratkaisevat. Minulla oli aikaisempaa kokemusta sosiaalisektorilta Afrikasta ja nyt halusin siirtyä oikeusvaltiorakenteiden vahvistamisen puolelle.”

Siviilikriisinhallinnan peruskurssin Elo kävi vuonna 2008. Elo oli seurannut Afganistanin tilannetta työn ja opiskeluiden kautta pitkään ja käynytkin Kabulissa muutamaa vuotta ennen operaatioon lähtöä. ”Periaatteessa tiesin aika hyvin, mihin oli menossa”, hän sanoo. Elo aloitti työt EUPOL Afghanistan -operaatiossa strategisena suunnittelijana, missä hänen tehtävänsä oli varmistaa, että strategiset prioriteetit muuntuivat eri yksiköiden

käytännön työssä konkreettisiin, mitattaviin tavoitteisiin ja tuloksiin.

Operaation mandaatin mukaan EUPOL Afghanistan mentoroi, monitoroi, neuvoo ja kouluttaa. Tämän rinnalle kaivattiin kuitenkin perinteisempää kapasiteetin vahvistamistoimintaa. Sitä varten perustettiin pian uusi toimisto, jonka päälliköksi Elo valittiin. Hän pääsi erittäin haasteelliseen ja kiinnostavaan tehtävään kehittämään operaation hanketoimintaa projektitoimiston päällikkönä. Elon toimenkuvaan kuului mission hanketoiminnan käytänteiden ja standardien laatiminen ja kehittäminen, sidosryhmätyöskentely, budjettisuunnittelu ja -seuranta sekä projektinvetäjien tukeminen heidän työssään.

Hankehallinta ja kestävä kehitys ovat Elon ydinosaamisaluetta ja kahdessa vuodessa hanketoimiston budjetti kasvoi monikymmenkertaiseksi. Tämän lisäksi yhteistyöhankkeisiin muutaman jäsenvaltion kanssa saatiin lisärahoitusta pari miljoonaa euroa ja vielä toiset kaksi miljoonaa komission vakauttamisrahastolta EU-edustuston kanssa. Hankkeet olivat hyvin erityyppisiä naispoliisien uhripäivystyksestä pienimuotoisiin rakennus- ja kunnostushankkeisiin sekä laitehankintoihin.

Elo kertoo, että kansalaisjärjestöpuolella toimiessaan hän on tottunut työskentelemään hyvin läheisesti paikallisten kumppaneiden ja hyödynsaajien kanssa. Kabulissa ensisijaisina toimintakumppaneina olivat kuitenkin sisäministeriö ja syyttäjäinlaitos eikä kontakteja 'tavalliseen kansaan' ollut paljoakaan. Myös yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa oli hyvin rajallista.

"Kaukana olivat siis ne ajat, jolloin työskentelin läheisesti kaikkein haavoittuvimpien ryhmien kanssa Mosambikin vammaisjärjestössä tai naisryhmien parissa Intian slummeissa. Olin kuitenkin vakuuttunut siitä, että minulla oli paljon annettavaa tässä uudessa, usein absurdissakin toimintaympäristössä. Siirtyminen inhimillisestä kehityksestä inhimillisen turvallisuuden viitekehykseen tuntui luontevalta ja ensiarvoisen tärkeältä; vastaavaa osaamista ei monella "perinteisemmällä" kriisinhallinnan ammattilaisella juurikaan ole."

Operaation aikana Elo kertoo oppineensa luovimaan joskus hyvinkin vaikeasti yhteen sovitettavien tavoitteiden ristipaineessa alati muuttuvassa toimintaympäristössä. Operaatiossa Elo hieman yllättyi sen yleisestä järjestäytymättömyydestä, alun toistuvasta ad hoc -päätöksenteosta ja operaation toimintaan vaikuttavista poliittisista jännitteistä. Sopeutumista vaati

myös se, että kollegoiden henkilö- ja työhistoriat olivat hyvin kirjavia, samoin kielitaito, joskus työmotivaatiokin.

Operaation turvasäännösten vuoksi normaali kanssakäyminen paikallisten kanssa rajoittui Elon osalta työtehtäviin, eikä paikallisten kollegoiden kanssa voinut käydä ulkona viettämässä iltaa tai esimerkiksi vierailla heidän kotonaan. Työtehtävien lomassa Elo kävi keskusteluita paikallisten kollegoiden elämään liittyvistä iloista ja suruista, esimerkiksi siitä, kuinka hankalaa hänen alaisensa oli saada oma ja mielitiettynsä suku myöntymään liittoon nuoren itse toivoman kumppanin kanssa. Naisten kuntosalivuorolla toinen kollega kertoi viereiseltä cross-trainerilta, kuinka hänen koulunkäyntinsä oli päättynyt ensimmäisen lapsen syntymään 13-vuotiaana ja kuinka kaikkiaan hänen kuudesta lapsestaan hengissä oli enää neljä. Operaatiosta saatu työpaikka – ensin keittiössä ja sitten turvatoimistossa – oli hänelle kuin lottovoitto, mikä ansiotulon lisäksi oli mahdollistanut naiselle englannin kielen opiskelun ja uudenlaisen itsetunnon. Useimpien naisten perheet eivät kuitenkaan salli kodin ulkopuolella työskentelyä, ja jotkut hyvin koulutetuista nuorista afgaaninaisista joutuivat luopumaan työpaikastaan naimisiin mennessään.

Elo kertoo, että operaation asemapaikalla ollessa elämä on hyvin työpainotteista ja oma päänsisäinen maailma ratkaisee paljon, kuinka vaativassa työympäristössä selviää. Leirielämä voi siihen tottumattomalta tuntua ajoittain melko klaustrofobiselta. Liikkumisrajoituksista riippuen henkilöstön oli silloin tällöin mahdollista käydä ulkona, mutta syömäänkin oli mentävä aina turvamiesten saattamina luotiliivit päällä. Ne muutamat ravintolat, joissa Elon ja hänen kollegoidensa oli lupa käydä, olivat kuitenkin lähes yksinomaan ulkomaalaisille tarkoitettuja. Esimerkiksi afgaaniruokaa hän ei kahden ja puolen vuoden aikana päässyt montaakaan kertaa nauttimaan. ”Paikallinen kulttuuri ja väestö jäivät lopulta valitettavan vieraiksi.”

Elon mukaan vapaa-ajanviettomahdollisuudet operaation aikana olivat erittäin rajalliset, sillä leirissä ei ollut juuri muuta kuin kuntosali ja baari. Ensimmäisenä työvuotena hänellä ei ollut televisiota, joten hän toi Suomesta viihdykkeeksi seurapelejä ja leirissä työkaverit järjestivät porukalla leffailtoja tai muuta vastaavaa. Elo toteaakin, että syntyneet ystävyyssuhteet uudenlaisen itsetuntemuksen lisäksi lienevät operaation kaikkein arvokkain ja pysyvin anti.

Operaatiokokemus: Lila Havusela (2010–2012)

Havusela valmistui Poliisikoulusta vuonna 1987, jonka jälkeen hän työskenteli 12 vuotta Helsingin poliisilaitoksella erilaisissa poliisin tehtävissä, pääosin kuitenkin järjestyspoliisina. Tänä aikana hän suoritti myös poliisin alipäällystötutkinnon.

”Tämä aika antoi minulle hyvän ja vahvan poliisityön osaamisen kivijalan, jonka varaan on ollut hyvä rakentaa omaa kehitystä työssä erilaisten ihmisten parissa ja rinnalla. Jo tuolloin oli käyttöä au pair -vuotena hankitulle englanninkielen taidolle.”

Helsingissä työskentelyn jälkeen Havusela siirtyi synnyinseudulleen Lahteen, jossa hän toimi ensin lyhyen aikaa järjestyspoliisina, mutta tehtäväkierron jälkeen siirtyi rikostutkintaan. Rikostutkinnan saralta lähes kaikki rikoslajit tulivat hänelle tutuiksi, mutta työssään Havusela keskittyi erityisesti väkivalta- ja seksuaalirikoksiin.

Poliisin päällystötutkinnon Havusela suoritti Poliisiammattikorkeakoulussa vuonna 2007. Valmistumisen jälkeen hän johti Heinolan poliisilaitoksen rikososastoa vuoden verran, jonka jälkeen poliisin organisaatiomuutoksen myötä hän sai nimityksen Päijät-Hämeen poliisilaitoksen Lahden pääpoliisiaseman rikososaston palvelututkintatoimiston rikoskomisariok-

si. Tätä tutkinnanjohtajan työtä Havusela teki vuoteen 2010 saakka, josta hän siirtyi Afganistaniin.

Havusela kertoo, että kiinnostus kansainvälisiä tehtäviä kohtaan kulkee hänen perheessään. Havusela puoliso on ollut erilaisilla ulkomaan komennuksilla kolme kertaa ja vihdoin elämäntilanne salli sen, että myös Havusela pystyi hakeutumaan mielenkiintoisten haasteiden pariin ulkomaille. EUPOL Afghanistan operaatioon hän hakeutui Kriisinhallintakeskus – CMC Finlandin kautta, jolla oli hakukuulutus avoinna olevista paikoista.

Havusela osallistui Suomessa CMC:n järjestämälle siviilikriisinhallintakurssille, joka antoi pätevyyden hakeutua siviilikriisinhallinnan poliisitehtäviin. Kurssi, jolle hän osallistui, oli ensimmäinen CMC:n ja Poliisiammattikorkeakoulun yhteistyössä järjestämä erityisesti kriisinhallinnan poliisin tehtäviin suunnattu kurssi. Havuselan kokemuksen mukaan tämä konsepti toimi hyvin. Pian koulutuksen jälkeen hänelle avautui sopiva paikka EUPOL Afghanistanissa ja ennen alueelle sijoitusta hän sai vielä lähtökoulutuksen juuri tätä operaatiota varten Kuopiossa. Havuselan arvion mukaan CMC:n

järjestämät koulutukset olivat erittäin laadukkaita ja oikealla tavalla tehtäviin kohdennettuja.

Operaatiossa Havusela työskentelee lakitiimissä Afganistanin pohjoisosan aluetoimistossa Mazar-e-Sharifissa. Hänen pääasiallisena tehtävänään on parantaa ja koordinoida yhteistyötä paikallisen poliisiin ja oikeuslaitoksen välillä painottuen erityisesti syyttäjiin ja puolustusasianajajiin. Tämän lisäksi tehtäviin sisältyy jonkin verran oikeudenkäyntien tarkkailua.

”Oma painotukseni on erityisesti ihmisoikeuksien ja tasa-arvon valtavirtaistamisessa poliisi- ja oikeusviranomaisten työskentelyssä. Mentoroin poliisin perheväkivaltayksikköä ja nuorten rikostentekijöiden tutkintaosastoa kehittämällä heidän toimintaansa myös erilaisten materiaalisten projektien kautta.”

Havusela korostaa, että jokainen kriisinhallintaoperaatio on omanlaisensa ja riippuu paljolti operaation sisäisestä luonteesta, omasta sijoituspaikasta ja henkilökohtaisesta motivaatiosta miten ja mitkä taidot operaatiossa kehittyvät. Havusela kokee saaneensa paljon irti Afganistanin operaatiosta ja kasvaneensa ihmisenä; työskentely operaatiossa on kehittänyt hänen kärsivällisyyttään, joustavuuttaan ja yhteistyökykyään. Koska Havusela on asunut operaation ajan isossa sotilasleirissä, hän sanoo oppineensa myös armeijan ja Naton käytäntöihin liittyviä asioita. Armeijaa käymättömänä sotilasleirissä asuminen toi hänelle aluksi yllätyksiä, mutta ei kuitenkaan mitään ylitsepääsemätöntä.

Havuselan mielestä on ollut myös erittäin mielenkiintoista päästä seuraamaan läheltä kuinka iso kansainvälinen kriisinhallintaorganisaatio käytännössä toimii ja millaista yhteistyö muiden kansainvälisten vaikuttajien kanssa on. Tämä on auttanut häntä myös ymmärtämään millaisten haasteiden kanssa isot operaatiot joutuvat alituisesti painimaan: koska toimijoita alueella on erittäin paljon, asettaa käytännön asioiden koordinointi eri toimijoiden välillä mittavia haasteita. Oman hankaluutensa tuovat myös eri maiden eripituiset rotaatioiden vaihtelut, jonka vuoksi operaation henkilöstön kontaktihenkilöt vaihtuivat jatkuvasti. Myös operaation oma sisäinen rotaatio on suurta.

Monien asioiden hidas eteneminen operaatiossa oli hänelle myös aluksi ihmetyksen aihe. Havuselaa hämmästytti erityisesti EUPOL:n johtamisrakenteiden päällekkäisyys ja monimutkaisuus sekä päämajan ohuehko tuki

ja osittainen tietämättömyys aluetoimistojen toimintoja kohtaan. Myös raportoinnin määrä ja laajuus olivat yllätys. Havusela kokee, että hän ei pysty operaation aikana saavuttamaan kaikkia itselleen asettamia tavoitteita, koska aika tehtävässä loppuu kesken. Operaatio on avannut hänelle kuitenkin uusia näköaloja johtajuuteen ja yhteistyökulttuureihin. Hän kertoo oppineensa operaation aikana myös juomaan paljon teetä, sillä hänen mukaansa ilman teen juomista eivät asiat afgaanien kanssa etene.

Havusela kertoo kohdanneensa operaation isäntämaassa paljon erilaisia haasteita. Esimerkiksi Afganistanin sisäinen turvallisuustilanne vaikuttaa huomattavasti jokapäiväiseen elämään ja työskentelyyn Mazar-e-Sharifin alueella. Maan sisäiset lennot aiheuttavat päänvaivaa talvisin, koska keleistä ja lentokenttäolosuhteista johtuen lentoja joudutaan perumaan paljon, mikä taas toisinaan hankaloittaa lomasuunnittelua.

Yhteistoiminta ja vuorovaikutus paikallisen väestön kanssa sujuvat Havuselan mukaan erinomaisesti. Hän luonnehtii afgaaneja uteliaiksi, ystävällisiksi ja vieraanvaraisiksi ihmisiksi, jotka ovat nykyään jo melko tottuneita ulkomaalaisiin ihmisiin ainakin isompien kaupunkien alueilla. Eniten kontakteja paikallisten ihmisten kanssa syntyy operaatiossa toimivien afgaanityöntekijöiden ja mentoroitavien poliisi- ja oikeusviranomaisten kanssa, joita ilman kyseinen missio ei Havuselan mukaan olisi edes mahdollinen. Oma haasteensa on saada nämä ihmiset ajattelemaan mitä he itse voisivat tehdä oman yhteisönsä puolesta kansainvälisten toimijoiden sijaan. Havuselan näkemyksen mukaan EUPOL:lla on selkeä tavoite siirtyä yhä lähemmäksi afgaaniomistajuutta ja tukea tätä kehitystä. Mahdollisuutta kommunikointiin paikallisen väestön kanssa ei kuitenkaan ole ollut niin paljoa kuin Havusela olisi toivonut johtuen tiukoista turvallisuusmääräyksistä.

Ennen operaation alkua Havusela kertoo varautuneensa ennakkoluuloihin naisia kohtaan, mutta yllätyksekseen hän ei niihin missään tilanteessa törmännyt, pikemminkin päinvastoin. Suomalaisten naispoliisien määrää hän pitää operaatiossa kuitenkin aivan liian vähäisenä ja Havuselan mukaan heitä pitäisi ehdottomasti saada rekrytoitua lisää Afganistaniin. Hänen lisäkseen Afganistanissa on vain toinen suomalainen naispoliisi. Havuselan mukaan jo pelkkänä esimerkkinä ololla on suuri vaikutus, ja hän uskoo, että suomalaisten (nais)poliisien osaamisella olisi Afganistanissa paljon kysyntää. Työ operaatiossa vastasi pääosin Havuselan odotuksia ja hän olisi eh-

dottomasti valmis lähtemään uudestaan vastaavanlaiseen operaatioon.

Mieleenpainuvana anekdoottina Havusela kertoo tarinan numerosta 39. Afganistanissa numero 39 on eräänlainen epäonnen numero. Kukaan ei esimerkiksi halua esimerkiksi ostaa autoa, jonka rekisterikilvessä kyseinen luku on. Kukaan ei myöskään halua asua talossa, jonka numero on 39 ja niin edelleen. Tämä maaginen luku 39 merkitsee paikallisille myös ”huonoa naista”.

Havusela kertoo olleensa kahden kollegansa kanssa, naisia molemmat, neuvottelemassa tulevan poliisi-syyttäjäyhteistyökoulutukseen liittyvistä asioista. Kokous meni hyvin, kunnes neuvottelupaikan ulkopuolella korkeaarvoiset neuvottelukumppanit ryhtyivät hihittelemään keskenään ja nauraen osoittivat naisten kulkuneuvoa: panssaroidun Mersun rekisterikilvessä komeili luku 39. Havusela ja hänen kollegansa olivat ehtineet liikkua ajoneuvolla Mazar-e-Sharifin alueella jo jonkin aikaan ja nyt he vihdoin saivat selityksen sille, miksi he olivat saaneet paikallisten taholta osakseen hyvinkin pitkiä katseita.

EU:n tarkkailuoperaatio EUMM Georgia

Georgian konfliktin seurauksena 15.9.2008 perustettu siviilikriisinhallintaoperaatio seuraa 12.8.2008 Venäjän ja Georgian välille solmitun niin kutsutun kuuden kohdan sopimuksen sekä sen toimeenpanoa tarkentavan sopimuksen noudattamista. Operaation tärkeimpiä tehtäviä ovat joukkojen vetäytymisen, kansalaisten liikkumisvapauden, maansisäisten pakolaisten paluun, siviilihallinnon normalisoitumisen ja mahdollisten ihmisoikeusrikkomusten seuranta ja raportointi sekä pyrkimys liennyttää jännitteitä luomalla kontakteja osapuolten välille. Elokuussa 2012 suomalaisia asiantuntijoita oli operaatiossa mukana 18 (9 naista, 9 miestä).

OPERAATION VERKKOSIVUT: EU MONITORING MISSION IN GEORGIA (EUMM)

http://www.eumm.eu/

Operaatiokokemus: Senja Hägglund (2011-)

Hägglund on koulutukseltaan valtiotieteiden maisteri Turun yliopistosta ja Master of Arts Coventryn yliopistosta, jossa hän suoritti toisen maisteritutkinnon rauhan- ja konfliktintutkimuksesta. Viimeiset kahdeksan vuotta Hägglund on työskennellyt inhimilliseen turvallisuuteen, konfliktinehkäisyyn, siviilikriisinhallintaan ja rauhanrakennukseen liittyvien kysymysten parissa. Hänen työnantajiaan ovat olleet Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto (KATU) ja Kriisinhallintakeskus – CMC Finland.

Siviilikriisinhallintaoperaatioon hakeutuminen on ollut Hägglundin pitkäaikainen haave ja eräällä tavalla myös luonnollinen vaihe monien siviilikriisinhallinnan operaatioita sivunneiden työvuosien jälkeen. Hägglundin valmistautuminen EUMM Georgia -operaatioon alkoi oikeastaan jo vuonna 2005, jolloin hän osallistui ensimmäiselle Suomen järjestämälle siviilikriisinhallinnan peruskurssille, jonka suorittaminen on myös yksi operaatioon hakeutumisen edellytyksistä. Peruskurssia ovat täydentäneet muun muassa KATUn järjestämät konfliktinehkäisykurssit. Varsinainen operaatioon hakeutuminen tapahtui kesällä 2011, jolloin Kriisinhallintakeskus ilmoitti Internet-sivuillaan hakevansa uusia monitoreita EUMM-operaati-

oon. Hägglund lähetti hakemuksen ja sai tiedon valituksi tulemisesta noin parin kuukauden kuluttua siitä. Operaatiossa hän aloitti syyskuussa 2011.

Syksyllä 2011 EUMM-operaatioon tulleet suomalaiset koulutettiin yhdessä muiden jäsenmaiden asiantuntijoiden kanssa Tukholmassa. Perehdytyskoulutus oli osa ENTRi-hanketta *(Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management)*. Viikon mittainen koulutus taustoitti Georgia-Venäjä -konfliktin syitä, perehdytti osallistujat EUMM:n mandaattiin ja toimintaan sekä tutustutti heidät Georgian historiaan, kulttuuriin ja arkipäivään. Perehdytyskoulutuksen yhteydessä Kriisinhallintakeskus järjesti omille asiantuntijoilleen tilaisuuden, jossa henkilöstösuunnittelija kertoi Kriisinhallintakeskuksen roolista asiantuntijoiden työnantajana ja palvelussuhteeseen liittyvistä hallinnollisista yksityiskohdista.

Hägglundin kokemuksen mukaan molemmat perehdyttävät koulutukset olivat ensisijaisen tärkeitä operaatioon valmistautumisessa. Kriisinhallintakeskuksen järjestämä tilaisuus oli tärkeä työsuhteen aloittamiselle ja henkilökohtaisen kontaktin luomiselle työnantajan ja työntekijän välille. Operaatiokohtainen kurssi puolestaan oli yksityiskohtainen ja kattava ja antoi siksi hyvät valmiudet aloittaa työ operaatiossa. Tätä perehdytyskoulutusta täydensi vielä operaation tarjoama johdantokurssi, jossa paneuduttiin yksityis-

KRIISINHALLINTAKESKUS

kohtaisemmin monitorin toimenkuvaan ja elämään Georgiassa.

Tällä hetkellä Hägglund työskentelee operaatiossa monitorina Mtskhetan kenttätoimistossa lähellä Etelä-Ossetian hallinnollista rajaa, lisäksi hän toimii tiiminsä varajohtajana. Tätä aikaisemmin hän vastasi gender-näkökulman huomioimisesta tiiminsä päivittäisessä työssä sekä raportoinnissa. Operaation mandaatin alaiset tehtävät on jaettu kolmen temaattisen tiimin kesken ja Hägglund työskentelee tiimissä, jonka vastuulla on turvallisuustilanteen tarkkailu ja luottamuksen lisääminen konfliktiosapuolten välillä niin sanotulla hallinnollisella raja-alueella. Tämä tarkoittaa päivittäistä partiointia kenttätoimiston vastuualueen eri osissa, keskustelua inhimilliseen turvallisuuden liittyvistä edistysaskeleista ja huolenaiheista ihmisten kanssa kylissä ja kaupungeissa sekä tapaamisia paikallisten viranomaisten kanssa. Toistaiseksi Hägglundin tiimi partioi ainoastaan Georgian hallituksen hallinnoimilla alueilla, koska EUMM ei ole saanut pääsyä hallinnollisen raja-alueen toiselle puolelle Etelä-Ossetiaan. Havainnoista syntyy raportteja, joiden avulla EUMM pystyy päivittämään kokonaiskuvaa konfliktiin liittyvistä kysymyksistä.

Tiimin varajohtajana Hägglund vastaa yhdessä tiiminjohtajan kanssa tiiminsä toiminnan päivittäisestä, viikoittaisesta ja kuukausittaisesta suunnittelusta ja toimeenpanosta mandaatin mukaisesti. Toimintaa suunnitellaan läheisessä yhteistyössä kahden muun tiimin kanssa.

”Monitorin työ on ikään kuin tutkimuksen tekemistä – monitori havainnoi ympärillään tapahtuvia asioita, analysoi niiden merkitystä ja raportoi niistä. Työskentelen poliisien, sotilaiden ja muiden niin sanottujen siviilitaustaisten asiantuntijoiden kanssa. Kullakin meistä on koulutuksen ja työn kautta opittuja keinoja havainnoida ympäristöään. Antoisaa monitorin työssä onkin se, että täydennämme toinen toistamme; pystymme erilaisten havainnointitapojen avulla maalaamaan kattavan kuvan kustakin tilanteesta.”

Hägglund kertoo, että EUMM-operaatiossa jokainen päivä tuo mukanaan jotain opittavaa, liittyipä se sitten kohdemaan yhteiskunnalliseen tilanteeseen, paikalliseen kulttuuriin tai kieleen, työyhteisön toimintatapoihin tai omiin reaktioihin ympäristössä, joka vaatii valppautta lähes 24 tuntia vuorokaudessa. Tämä kokonaisuus on varmasti operaation suurin asiantuntijalle antama rikkaus, mutta samalla se voi myös olla haaste, sillä muuttuva

konfliktiympäristö ja sen antamat ärsykkeet voivat luoda stressaavan olotilan, joka on kuitenkin liennytettävä melkeinpä välittömästi.

Ennen operaatioon hakeutumista Hägglund oli perehtynyt EUMM:n toimintaan jo edellisessä työssään, joten sen toimintatavat olivat hänelle entuudestaan pääosin tuttuja eikä yllätyksiä ole sen vuoksi oikeastaan tullut vastaan. Perehdytyskoulutuksella on Hägglundin mukaan erittäin suuri merkitys sille, miten operaatioon tuleva asiantuntija ymmärtää operaation roolin ja tulevat työtehtävänsä. EUMM-operaatiolla ei ole toimeenpanevaa mandaattia, mikä on toisinaan aiheuttanut turhautumista työyhteisössä, koska ”pelkkä monitorointi” on koettu turhan vaatimattomaksi tehtäväksi. Jokainen monitori tai missä tahansa muussa tehtävässä työskentelevä joutuukin toisinaan vastaamaan itse työn sisällön haastavuudesta paneutumalla eri aiheisiin, kysymyksiin tai tilanteisiin.

Hägglundin mukaan Georgiassa voi törmätä hyvin erilaisiin haasteisiin ja lopulta on kuitenkin pitkälti itsestään kiinni, mitkä asiat kokee erityisen haastavina.

”Monet asiat – kulttuuriset tai yhteiskunnalliset – jotka herättivät ensin ihastuksen ja muuttuivat sitten suureksi turhautumiseksi, ovat tulleet osaksi arkipäivää. Georgia on nuori valtio, joka on vasta viimeisten kahdeksan vuoden aikana tasapainottunut ja kehittynyt valtiona sekasortoisen 1990-luvun jälkeen. Silti sillä on vielä paljon tekemistä monella yhteiskunnan sektorilla.”

Hägglundin mukaan monitorin on helppo päästä osaksi yhteisöä, sillä georgialaiset ovat erittäin vieraanvaraisia ja helposti lähestyttävissä. Eräs kulttuurinen haaste hänelle ainakin aluksi taisi olla se, että suomalaisen toisinaan kokema yksityisyyden tarve ei aina saa vastakaikua georgialaisessa yhteiskunnassa. Naapuri tai vuokranantaja hyväksyi kuitenkin nopeasti uuden tulokkaan erilaisen käsityksen yksityisyydestä.

EUMM:n mandaatin toteuttaminen edellyttää monitoreilta jokapäiväistä kommunikointia paikallisten kanssa. Hägglundin mukaan väestö Georgian eri alueilla suhtautuukin EUMM-operaatioon myönteisesti ja monitorilla voi syntyä monien ihmisten kanssa tuttavuussuhde, joka saattaa kestää koko operaatiokokemuksen ajan ja jota ylläpidetään esimerkiksi tervehdyskäynneillä aina silloin, kun partiointi mahdollistaa sen. Monitorin ja koko operaation toiminnassa keskeiseksi kuitenkin nousee *Do No Harm* -periaat-

teen soveltaminen. Monet päivittäisistä tehtävistä liittyvät vaikeisiin aiheisiin. 1990-luvun ja vuoden 2008 aseelliset konfliktit ovat jättäneet traumoja ihmisiin, joiden kohtaaminen vaatii erityistä sensitiivisyyttä.

Tiedusteltaessa Hägglundin halukkuutta lähteä uudestaan vastaaviin tehtäviin hän vastaa seuraavasti:

”Haluan hakeutua operaatioon uudelleen. Siviilikriisinhallintaoperaatio on yhtäältä mahdollisuus antaa oma asiantuntemuksensa kansainvälisen järjestön käyttöön ja toisaalta tilaisuus kehittää omaa ammatillista osaamista. Vuoden, parin irtiotto päivätyöstä on palkitseva kokemus.”

EU:n vaalitarkkailumissio Nigeriassa 2011

EU oli yksi keskeisimmistä kansainvälisistä tarkkailijoista Nigerian vaaleissa huhtikuussa 2011. EU:n vaalitarkkailumissio koostui yhteensä 140:stä lyhyt- ja pitkäaikaisesta vaalitarkkailijasta. Nigeriassa pidetään yleisvaalit neljän vuoden välein, joissa valitaan niin presidentti, senaatti, edustajainhuoneen jäsenet, osavaltioiden kuvernöörit kuin paikallishallinnon edustajatkin. Näin on ollut vuoden 1999 perustuslain hyväksymisestä lähtien ja siviilihallintoon siirtymisen jälkeen. Vuosien 1999, 2003 ja erityisesti vuoden 2007 vaaleja on kansainvälisten vaalitarkkailijoiden toimesta pidetty epäonnistuneina niin suurimittaisen vaalivilpin kuin vaaleihin liittyneen väkivallankin vuoksi. Vuoden 2011 huhtikuussa pidetyt vaalit olivat monien ulkomaisten tarkkailijoiden mielestä edellisvaaleja läpinäkyvämmät ja hyvä alku Nigerian tiellä kohti onnistuneita, avoimia ja reiluja vaaleja. EU:n vaalitarkkailumissio Nigeriassa oli suurimpia EU:n koskaan lähettämiä vaalitarkkailumissioita ja se kattoi kaikki osavaltiot ja vaiheet.

LISÄTIETOA VUODEN 2011 VAALITARKKAILUSTA EU:N VAALITARKKAILUOMISSION KOTISIVUILLA:
http://www.eueom.eu/missionsubsite/eu-eom-nigeria-2011

Operaatiokokemus: Teuvo Tikkanen (2011)

Tikkanen on valmistunut valtiotieteen maisteriksi Turun Yliopistosta vuonna 1978, jossa hänen pääaineenaan oli kansainvälinen politiikka. Suomessa työskennellessään hän on toiminut muuan muassa tiedotustehtävissä, esimerkiksi tiedotuspäällikkönä Saab-Valmetilla vuosina 1982–1994. Tikkanen aloitti kansainvälisen kriisinhallintauransa nuorena miehenä YK:n rauhanturvatehtävissä Kyproksella ja Lähi-idässä. Hän on ollut myös mukana Naton johtamissa rauhanturvaamistehtävissä Bosniassa ja Kosovossa. Siviilikriisinhallintaoperaatioihin Tikkanen on osallistunut Balkanilla, Georgiassa, jonka lisäksi hän on ollut mukana lukuisissa vaalitarkkailutehtävissä, esimerkiksi Etelä-Afrikassa, Malawissa, Keniassa, Afganistanissa, Jemenissä, Montenegrossa ja useissa entisen Neuvostoliiton maissa.

Tikkanen mittava kokemus vaalitarkkailutehtävistä lyhyt- ja pitkäaikaisena tarkkailijana innoitti häntä lähtemään kyseisiin tehtäviin Nigeriaan vuonna 2011. Vaikka itse vaalitarkkailijan tehtävät olivat hänelle entuudestaan tuttuja, oli alueena Nigeria kuitenkin aivan uusi kokemus. Tikkanen otti ensi alkuun yhteyttä ulkoasiainministeriön yhteyshenkilöön ja ilmaisi halukkuutensa lähteä pitkäaikaiseksi vaalitarkkailijaksi Nigeriassa järjestet-

tyihin vaaleihin. Pitkäaikaisen vaalitarkkailijan *(Long-Term Observer,* LTO*)* tehtävät kestävät isäntämaasta riippuen yleensä noin 2–3 kuukauden ajan, kun taas lyhytaikaiset tarkkailijat *(Short-Term Observer,* STO*)* ovat paikalla vain itse vaalien ajan 7–10 päivää.

Suomessa vaalitarkkailuoperaatioon valmistautuminen alkoi perusteellisella terveystarkastuksella. Tämän jälkeen kaikki pitkäaikaiset vaalitarkkailijat matkustivat Brysseliin, jossa alkoi yli viikon kestävä koulutus- ja perehdyttämisjakso. Perehdytys piti sisällään turvallisuuteen, logistiikkaan ja kohdemaan poliittiseen tilanteeseen liittyvää tietoa. Koulutuksen suurimpana antina Tikkanen piti sitä, että tarkkailijat oppivat tuntemaan toisensa jo ennen operaatioalueelle matkustamista. Itse koulutuksessa luentoja oli aamuaikaisesta iltamyöhään ja Tikkasen mukaan tarkkailijat eivät lyhyessä ajassa pystyneet omaksumaan kuin pienen osan tarvittavasta tiedosta.

Turvallisuuskoulutus on Tikkasen mukaan yksi keskeisimpiä osa-alueita operaatioon valmistautumisessa, mutta valitettavasti sitä ei kuitenkaan pystytty antamaan juuri ollenkaan Brysselissä. Turvakoulutuksen merkitys korostuikin tarkkailualueella saavuttua.

Tikkasen päivittäinen työ operaatiossa sijoittui Nigerian etelä-osassa sijaitsevaan Edon osavaltioon, jossa hänen asemapaikkana toimi alueen pääkaupunki Benin City. Hänen tehtävänään oli kerätä päivittäin vaaleihin liittyvää informaatiota erilaisilta ryhmiltä ja raportoida siitä operaation suunnitelman mukaisesti ja työstää sen pohjalta viikoittaisia kokoomaraportteja. Merkittävän osan hänen työnkuvaansa muodosti myös logistiikasta ja ryhmän jäsenistä huolehtiminen. Hänen ryhmäänsä kuului neljä poliisia, kaksi autonkuljettajaa ja kaksi turva-asiantuntijaa. Tikkasen vastuulla oli myös huolehtia ryhmäläisten palkanmaksusta sekä monista muista käytännön asioista.

Operaation aikana Tikkanen kertoo oppineensa käyttämään englantia vaikeassa kielitilanteessa, sillä nigerialaiset puhuvat hänen mukaansa erittäin huonoa englantia. Tikkanen kertoo, että tästäkin tilanteesta oli vain johdonmukaisesti selviydyttävä, sillä muutoin alueen tilanteesta raportoiminen olisi ollut lähes mahdotonta. Hän oppi myös käyttämään tietokonettaan entistä paremmin haastavissa olosuhteissa, sillä kommunikoidessaan operaation esikuntaan päin viestien oli mentävä perille kaikissa mahdollisissa tilanteissa, jopa silloin kun yhteys satelliitteihin oli heikko.

Työ operaatiossa vastasi Tikkasen odotuksia, sillä hänellä oli aikaisempien operaatioiden perusteella tuntuma siitä, mitä tuleman pitää. Tikkasen mukaan pitkäaikaisten vaalitarkkailijoiden pitää osata elää jatkuvassa epävarmuudessa, sillä uusia asioita ja muutoksia tilanteeseen tulee jatkuvasti. Kaikkea ei voi millään ennakoida ja joillekin tämä voi tuntua ylivoimaiselta, mutta se yksinkertaisesti kuuluu pitkäaikaisten vaalitarkkailijoiden toimenkuvaan. Tikkasta yllätti operaatiossa erityisesti nigerialaisen yhteiskunnan kyvyttömyys omaksua uusia tärkeitä asioita ja tapoja demokratiasta. Tämän lisäksi hän hämmästyi maassa vellovan väkivallan systemaattisuudesta ja sen taustavoimista.

Yhteistoiminta ja vuorovaikutus paikallisen väestön kanssa sujuivat Tikkasen mielestä kuitenkin kaiken kaikkiaan hyvin. Mahdollisuutta vuorovaikutukseen vähensi vaarallisuus liikkua hotellin ulkopuolella yksin ilman poliiseja. Omatoiminen liikkuminen oli kiellettyä, mutta varmasti syystä. Operaation aikana Tikkanen oppi ymmärtämään entistä paremmin, kuinka turvallisuuteen pitää suhtautua ja minkälaista on hyvä yhteistyö esikunnan turvaupseereiden kanssa. Kyseisessä operaatiossa oli hyvä turvasuunnitelma ja turvaupseerit olivat alansa asiantuntijoita. Tikkasen mukaan asian laita ei ole ollut näin hyvä kaikkien vaalitarkkailuoperaatioiden kohdalla.

Tikkanen kertoo olevansa edelleen halukas lähtemään mukaan vastaavanlaiseen operaatioon.

”Niin nopeasti tarkkailija unohtaa stressin ja kaikenlaiset kärsimykset afrikkalaisessa Nigeriassa.”

Etyjin Tadžikistanin toimiston rajaturvallisuusohjelma

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyj on 56 osallistujamaasta koostuva alueellinen turvallisuusjärjestö. Etyj tekee laaja-alaista yhteistyötä turvallisuuden kolmen osa-alueen piirissä: poliittis-sotilaallisen, talouden ja ympäristön sekä inhimillisen ulottuvuuden aloilla. Etyj tarjoaa foorumin poliittisille neuvotteluille ja päätöksenteolle varhaisvaroituksen, konfliktineston, kriisinhallinnan ja konfliktien sovittelun aloilla. Etyjin kenttäoperaatiot tuovat organisaation aktiivisen läsnäolon maihin, joissa tarvitaan apua, ja ovat välikappale, jolla Etyjin poliittisia päätöksiä laitetaan käytäntöön.

Etyjin Tadžikistanin toimisto aloitti Tadžikistanin auttamisen rajaturvallisuussektorinsa kehittämiseksi vuonna 2008. Toiminnan aloittamisen taustalla oli Tadžikistanin huoli rajaturvallisuustilanteestaan, johon vaikuttaa pelko naapurimaa Afganistanin epävakaan tilanteen heijastumisesta Tadžikistanin turvallisuuteen sekä Tadžikistanin asema merkittävänä Afganistanista Keski-Aasiaan ja Venäjälle suuntautuvana huumesalakuljetusreittinä. Tukea on annettu muun muassa uuden rajaturvallisuusstrategian laadinnassa, rajajoukkojen ja tullin valvontakapasiteetin kehittämisessä koulutuksen kautta sekä maan alueellisten rajaviranomaisyhteistyösuhteiden vahvistamisessa.

LISÄTIETOA ETYJIN TADŽIKISTANIN TOIMISTOSTA: *http://www.osce.org/tajikistan/*

Operaatiokokemus: Kati Heiska (2008–2011)

Heiska on koulutukseltaan yhteiskuntatieteiden maisteri. Valtiotieteen pääaineopinnoissaan hän on suuntautunut Venäjä- ja IVY-asioihin Aleksanteri-instituutin Venäjän ja Itä-Euroopan tutkimuksen maisterikoulussa. Heiska työskentelee parhaillaan rajavartiolaitoksen esikunnassa kansainvälisen yhteistyön yksikössä IVY-alueen yhteistyöhön liittyvissä asiantuntijatehtävissä. Kansainvälistä työkokemusta hänelle oli kertynyt ennen Rajavartiolaitokseen tuloa ja operaatioon lähtöä pääasiassa IVY-alueelta, jossa hän on ollut muun muassa lyhyt- ja pitkäaikaisena Etyjin vaalitarkkailijana reilut kymmenen kertaa.

”Perimmäisenä motiivina kriisinhallintatehtäviin hakeutumisessa on varmaankin ollut jonkinlainen kutsumus tai halu auttaa – toive siitä, että voisi omalta osaltaan kantaa kortensa kekoon turvallisuuden ja ihmisoikeuksien edistämiseksi. Lisäksi kun olin huomannut aiemmilla ulkomaankokemuksilla, että pärjäsin ja viihdyin, niin ”nälkä kasvoi syödessä” ja kaipasin entistä suurempia haasteita.”

Pidempikestoiseen operaatioon lähteminen oli ollut Heiskan pitkäaikainen haave ja hän päätti hakeutua sisäministeriön kautta vuonna 2005 Itävallassa järjestetylle siviilikriisinhallinnan peruskurssille. Lisäksi hän suoritti samana vuonna Pisassa Italiassa siviilikriisinhallinnan ihmisoikeusasioiden erikoistumiskurssin. Molemmat koulutukset oli järjestetty Euroo-

pan komission rahoittaman *Training for Civilan Aspects of Crisis Management* -koulutushankkeen puitteissa. Mainituista kursseista erityisesti peruskurssi antoi Heiskan mukaan hyvät yleisvalmiudet hakea ja työskennellä siviilikriisinhallinnan tehtävissä.

Etyjin sihteeristö Wienissä järjesti uudelle henkilöstölle pakollisen viikon kestävän kurssin, jossa käsiteltiin Etyjiä organisaationa yleisesti ja sen käytäntöjä liittyen muun muassa Etyj -järjestön menettely- ja toimintaperiaatteisiin sekä hankehallintoon. Lisäksi operaation alkuvaiheessa henkilöstölle järjestettiin lyhyt perehdytys kohdemaan turvallisuustilanteesta ja operaation käytännön toimista. Heiskan näkemyksen mukaan nämä Etyjin käytäntöihin liittyvät kurssit olivat erittäin hyödyllisiä ja suorastaan välttämättömiä tulevien tehtävien kannalta.

Heiskan hakeutuessa Etyjin Tadžikistanin toimistoon CMC ei ollut vielä täydessä toimintavalmiudessa, jolloin sisäministeriö käsitteli rekrytointiin liittyvät asiat. Heiska lähti aluksi Tadžikistaniin yhdessä kahden Rajavartiolaitoksesta eläkkeellä olevan upseerin kanssa heidän vetämäänsä Suomen rahoittamaan hankkeeseen, jossa Tadžikistania autettiin laatimaan uutta usean viranomaisen rajaturvallisuusstrategiaa. Heiskan alkuperäisenä tarkoituksena oli suomalaiskollegoidensa tavoin viettää Tadžikistanissa ainoastaan yksi vuosi. Operaatiossa avautui kuitenkin tehtävänkuvaltaan toisentyyppinen, Etyjin omasta budjetista osittain rahoitettu, raja-asioihin liittyvä ohjelmapäällikön paikka, johon Heiska haki ja johon hänet myös valittiin.

Suurimman osan Tadžikistanissa vietetystä ajasta Heiska toimi ohjelmapäällikkönä vastaten Etyjin yhteisestä budjetista rahoitetuista rajaturvallisuushankkeista. Toiminta keskittyi Tadžikistanin rajaturvallisuussektorin ylempien koulutusinstituutioiden opetuskapasiteetin kehittämiseen sekä rajavaltuutettuyhteistyön vahvistamiseen Tadžikistanin rajajoukkojen ja naapurimaiden, kuten Afganistanin ja Kirgisian, vastaavien organisaatioiden välillä. Myös yhteistyön vahvistamisella eri kansainvälisten toimijoiden kesken oli tärkeä rooli ohjelmassa. Edellisten tehtävien lisäksi Heiskan vastuulle kuului myös rajastrategiahankkeen vetäminen sen jälkeen, kun suomalaiset Rajavartiolaitoksen kollegat lähtivät operaatiosta heidän vuoden määräaikaisen sopimuksensa päätyttyä.

Suurin osa työskentelystä tapahtui pääkaupunki Dushanbeessä, koska

hankkeiden yhteistyökumppanit, Tadžikistanin rajajoukot, turvallisuuskomitea, tulli ja poliisi, edustivat keskushallintotasoa ja heidän toimitilansa sijaitsivat pääkaupungissa. Heiskan työpäivät koostuivat etupäässä tavanomaisista hankejohtamiseen ja hankesykliin liittyvistä asioista – lähtien ongelmien määrittelystä hankkeen loppuarviointiin. Tehtävät sisälsivät erilaisten asiakirjojen ja raporttien laatimista työpaikalla, tapaamisia paikallisten ja muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa sekä näihin liittyen yhteistä toimintaan liittyvää suunnittelua ja erilaisten koulutusten järjestämistä. Vaihtelua pääkaupungin rutiineihin toivat raja-alueille tehdyt matkat kumppaneiden käytännön toimintaan ja rajatilanteeseen perehtymiseksi. Yhtä parisen viikkoa kestänyttä Afganistanin, Kiinan ja Kirgisian rajoille suuntautunutta kumppaniviranomaisten kanssa tehtyä tiedonhakumatkaa lukuun ottamatta matkat olivat enimmäkseen lyhyitä ja suuntautuivat Dushanbeen lähialueille ja muun muassa muutaman tunnin ajomatkan päässä olevalle Afganistanin rajalle.

Heiska kertoo kolmen vuoden aikana oppineensa paljon omasta tehtäväkentästään, kuten hankejohtamisesta, operaation paikallisista yhteistyökumppaneista sekä heidän kohtaamistaan haasteista ja vahvuuksista, maan rajaturvallisuustilanteesta, Etyjistä organisaationa sekä ylipäänsä kansainvälisten järjestöjen ja eri valtioiden yhteistoiminnasta sekä näiden keskinäisestä suhdedynamiikasta käytännön tasolla.

”Eräs yksittäinen oppimani asia, joka on jäänyt mieleeni, oli toimistossa

kaikille pakollisena järjestetty kurssi sukupuoliasioiden valtavirtaistamisesta hankkeissa. Kurssi antoi ideoita käytännön työhön ja myös avasi omat silmäni valtavirtaistamisidean tärkeydestä tasa-arvon edistämisessä ja sen roolista varsinaisten rajattujen tasa-arvohankkeiden rinnalla. Toinen läpileikkaava aihe, mistä opin ja kiinnostuin varsinkin viimeisenä vuotena, oli korruption vastainen työ ja sen huomioiminen kaikessa toiminnassa."

Vaikka yllättäviä tilanteita tuli eteen tämän tästä, vastasi työ missiossa enimmäkseen Heiskan odotuksia. Tilannetta auttoi se, että Heiska oli aiemmin työskennellyt entisen Neuvostoliiton alueen maihin ja rajaturvallisuuteen liittyvissä tehtävissä ja myös Etyj oli organisaationa tuttu.

Heiska kertoo, että Etyjin toimistossa pyrittiin toiminnan suunnittelussa mahdollisimman suureen läpinäkyvyyteen. Yhtenä mekanismina tämän saavuttamiseksi oli muun muassa hankesuunnitelmien ja raporttien jakaminen kohdemaan yhteistyökumppaneiden kanssa sekä vuodesta 2007 toiminnassa ollut käytäntö, jossa vuoden alussa yhteistoimintaviranomaiset ja kansalaisjärjestötoimijat kutsutaan yhteiseen suunnittelutilaisuuteen. Tilaisuudessa keskusteltiin työryhmissä tulevan toiminnan prioriteeteista ja tehtiin myös seuraavaa vuotta koskevia periaatelinjauksia toiminnan suhteen. Tilaisuuteen osallistui paikallisia toimijoita kaikilta kolmelta Etyjin ulottuvuudelta ja tämän lisäksi edustajia Etyjin sihteeristöstä sekä Etyjin puheenjohtajamaasta.

Heiskan kohdalla kommunikointi paikallisten kumppaneiden kanssa oli säännöllistä esimerkiksi yhteisten suunnittelupalaverien muodossa. Asioiden ymmärtämisen helpottamiseksi Heiska käännätti myös kaikki käsiteltävät asiakirjat paikalliselle kielelle. Tämän lisäksi esimerkiksi strategian laadintaan liittyen kommunikointia ja paikallista omistajuutta pyrittiin edistämään siten, että kumppaniviranomaiset osallistuivat myös itse sen laadintaan. Heiskan suhteet paikallisiin yhteistyökumppaneihin muodostuivat parhaimmillaan hyvinkin mutkattomiksi ja avoimiksi. Haasteina oli kuitenkin se, että eri kumppanitahojen muutosvalmiuden suhteen oli vaihtelua. Lisäksi toiminnan tavoitteista ja keinoista sopiminen muodollisella tasolla ei aina välttämättä riittänyt siihen, että ongelmien poistamiseksi oikeasti ryhdyttäisiin toimeen. Tällöin korostui kumppaneiden johtotason aidon motivaation ja tahtotilan merkitys; jos tahtotila löytyi, menivät asiat eteenpäin hyvinkin rivakasti, mutta ilman sitä syvällisiä ja merkittäviä

muutoksia ei voinut odottaa tapahtuvan. Paikallisen yhteistyön ohella yhteistyö muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa oli tärkeää resurssien käytön tehostamiseksi ja päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Heiska toteaa, että operaation aikana oli hienoa saada olla mukana laaja-alaisesti eri tehtävissä aina strategiatason suunnittelusta ruohonjuuritason toimintaan saakka. Mieleenpainuvimmat hetket liittyvät koulutuksiin, joita järjestettiin esimerkiksi yhteisesti tadžikki- ja afgaanirajamiehille ja paikalliselle rajakoulujen opettajille, ja joissa sai mahdollisuuden seurata osallistujien intoa uusien taitojen ja tietojen oppimisesta ja motivoitunutta asennetta.

Näiden kokemusten siivittämänä Heiska kertoo olevansa ehdottomasti valmis lähtemään myös uudestaan siviilikriisinhallinnan tehtäviin.

EAPPI – Ekumeeninen kumppanuusohjelma palestiinalaisalueilla ja Israelissa

EAPPI-ohjelma pyrkii tukemaan palestiinalaisia ja israelilaisia työskentelemään yhdessä kohti rauhaa, ja sen nimi tulee sanoista ”Ecumenical Accompaniment Programme in Palestine and Israel”. Asumalla ja työskentelemällä Itä-Jerusalemissa ja Länsirannalla kansainväliset tarkkailijat tukevat paikallisia yhteisöjä pyrkimyksissään kohti rauhanomaista ratkaisua Israelin/Palestiinan konfliktissa. EAPPI-tarkkailijat monitoroivat tilannetta muun muassa tarkastuspisteillä, maataloudelle kriittisillä alueilla ja lasten koulureiteillä, ja raportoivat ihmisoikeusloukkauksista. EAPPI-työ perustuu kansainvälisen oikeuden ja YK:n päätöslauselmien noudattamisen vaatimukseen. Suomessa EAPPI-toimintaa koordinoi Kirkon Ulkomaanapu.

LISÄTIETOA EAPPI:N TOIMINNASTA:

www.eappi.fi, www.eappi.org

Operaatiokokemus: Saara Luoma (2010)

Luoma toimi EAPPI-tarkkailijana kesäkuusta lokakuuhun vuonna 2010. Tätä ennen hän oli suorittanut Helsingin yliopistossa valtiotieteiden kandidaatin tutkinnon. Kansainvälisen politiikan opinnoissaan Luoma oli erikoistunut rauhan- ja konfliktintutkimukseen jo melko varhaisessa vaiheessa, josta syntyi mielenkiinto oppia konflikteista muutenkin kuin pelkän teorian kautta. Ennen EAPPI-tarkkailijana toimimista Luoma oli ollut keväällä 2009 Euroopan vapaaehtoisohjelman kautta palestiinalaisalueilla Joint Advocacy Initiative -nimisessä toimistossa, joka tekee ihmisoikeuksiin perustuvaa tiedotustyötä.

”Halusin päästä muodostamaan oman näkemykseni Lähi-idän tapahtumista sen lisäksi mitä olin aiheesta lukenut sanomalehdistä ja oppialani teoksista. Nimenomaan EAPPI-tarkkailijaksi halusin työn käytännönläheisyyden ja sen ruohonjuuritason työn takia.”

Palestiinalaisalueilta paluun jälkeen Luoma on jatkanut opintojaan Helsingin yliopistossa ja työskennellyt muun muassa Kirkon Ulkomaanavussa ja Kriisinhallintakeskus CMC Finlandissa.

Suomessa EAPPI-ohjelmaa koordinoi Kirkon Ulkomaanpu, joka myös huolehtii lähtijöiden rekrytoinnista ja koulutuksesta. Ennen tehtäviin läh-

töä kaikille suomalaisille EAPPI-tarkkailijoille järjestettiin Suomessa noin viiden päivän mittainen koulutus, jonka aikana tulevat tarkkailijat perehdytettiin kohdealueen historiaan ja nykytilanteeseen, kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen, EAPPI-tarkkailijoiden tehtäviin, turvallisuusnäkökulmiin sekä paikallisen kulttuurin kohtaamiseen. Lisää koulutusta tarkkailijoille annettiin paikan päällä EAPPI-jakson alussa, keskivälissä ja lopussa.

Kolmena aamuna viikossa Luoman kanssa samaan tiimiin kuuluvat EAPPI-tarkkailijat monitoroivat toimintaa Israelin armeijan tarkastuspisteillä. Luoma oli osa Tulkarmin kaupungin EAPPI-tiimiä ja toiminta-alueeseen kuului yksi iso tarkastuspiste, jonka läpi kulki joka aamu noin 3000 palestiinalaista Israelin puolelle töihin.

”Menimme tarkastuspisteelle aamuyöllä neljältä ja monitorointitehtävät jatkuivat suunnilleen seitsemään tai kahdeksaan saakka aamulla, kunnes palestiinalaisia kulkitarkastuspisteen läpi enää ripotellen. Seisoimme tarkastuspisteen ulkopuolella ja otimme tarvittaessa yhteyttä ulkopuolisiin tahoihin, mikäli asiat eivät kulkeneet kuten yleensä. Tämän lisäksi tiimimme tehtävänä oli laskea kaikki tarkastuspisteen läpi menneet naiset, miehet ja lapset, joista välitimme tiedot muun muassa Kansainvälisen Punaisen Ristin Komitean, YK:n ja israelilaisten ihmisoikeusjärjestöjen käyttöön.”

Tämän ison tarkastuspisteen lisäksi Luoman tiimin tehtävänä oli monitoroida toimintaa maatalousporteilla, jotka myös kuuluvat Israelin armeijan tarkastuspisteisiin. Palestiinalaiset maanviljelijät joutuvat kulkemaan porttien läpi päästäkseen työskentelemään mailleen, jotka ovat jääneet Israelin armeijan rakentaman muurin toiselle puolelle. Mikäli porteilla ilmaantui ongelmia ja sotilaat eivät esimerkiksi saapuneet avaamaan niitä aikataulun mukaisesti, oli monitoreiden tehtävänä ottaa yhteyttä Kansainvälisen Punaisen Ristin Komitean paikalliseen yhteyshenkilöön, jonka kautta asiat yleensä järjestyivät kyseisen aamun osalta.

Luoman toimenkuvaan kuuluivat lisäksi vierailut paikallisissa pakolaisleireissä ja Tulkarem Camp -nimisessä pakolaisleirissä hän oli vastuussa lauantaisin kokoontuvan naisten ryhmän toiminnasta.

Ryhmässä harjoiteltiin englannin kielen puhumista ja samalla hän oppi tuntemaan naisia ja heidän tarinoitaan elämästä pakolaisleireillä. Monet naisista olivat myös halukkaita kertomaan tarinansa niitä artikkeleita var-

ten, jotka Luoma kirjoitti osana EAPPI-tiedotustyötään.

EAPPI-tarkkailijat liikkuivat hyvin paljon paikallisten keskuudessa ja heidän tarkoitus olikin oppia millaista ihmisten elämästä on niin arjen kuin juhlan osalta. Luoaman jakso Tulkarmissa sattui Ramadanin aikaan, joten hän sai mahdollisuuden nähdä paikan päällä miten sitä vietetään ja millaisia traditioita siihen perheissä kuuluu. Lisäksi hän kertoo oppineensa jatkuvasti lisää arabiaa, sillä ihmiset olivat aina valmiita opettamaan hänelle uusia sanontoja ja auttamaan häntä lausumaan oikein oppimansa asiat. EAPPI-tarkkailijat asuvat Itä-Jerusalemissa ja Länsirannalla. He liikkuvat pääosin käyttäen julkista liikennettä ja elävät muutenkin hyvin lähellä paikallista arkea. Tämä on välttämätöntä ruohonjuuritasontyön tekemisen kannalta, mutta asettaa toki omat haasteensa esimerkiksi EAPPI-tarkkailijoiden turvallisuuden vuoksi. Luoman mukaan kansainvälisten tarkkailijoiden tuoman suojelevan läsnäolon merkitys alueella on erittäin suuri, mutta EAPPI-tarkkailijoiden asemaa tulisi saada virallisella tasolla vankemmaksi.

Luoma kertoo, että vuorovaikutus paikallisten ihmisten kanssa sujui pääosin todella hyvin. Palestiinalaiset osoittivat valtavaa vieraanvaraisuutta tarkkailijoita kohtaan ja heidät kutsuttiin usein syömään tai kahville koteihin. Paikallisiin tutustumalla tarkkailijat pystyivät myös tekemään työtään paremmin, sillä vain heidän avulla tarkkailijat pystyivät kertomaan miehityksen alla elämisen vaikeuksista eteenpäin. Tarkkailijat tekivät paljon yhteistyötä myös israelilaisten rauhanliikkeen edustajien kanssa, ja Luoman mielestä onkin tärkeää, että EAPPI-toiminnassa yhteydet pidetään auki molempiin suuntiin. Israelin armeijan tarkastuspisteillä – varsinkin maatalousporteilla – hän jutteli toisinaan sotilaiden kanssa heidän usein ihmetellessään mitä tarkkailijat siellä tekivät.

Yksi mieleenpainuvimpia kokemuksia Luoman EAPPI-tarkkailijajakson aikana oli sen puoliväliin ajoittunut vierailu Sderotin kaupunkiin Israelin puolelle, aivan Gazan kaistaleen lähettyville. Eräs israelilaisen The Other Voice -järjestön perustajista kutsui tarkkailijat kotiinsa kertoakseen järjestön toiminnasta – siitä miten he haluavat olla yhteydessä Gazassa asuviin palestiinalaisiin ja rakentaa valoisampaan tulevaisuutta yhdessä heidän kanssaan. Kerran viikossa järjestön jäsenet kokoontuvat ja soittavat Gazassa asuville palestiinalaisille. He ovat myös järjestäneet tapaamisia yhdessä Israelin puolella, ja järjestö kampanjoi aktiivisesti Gazan saarron lopettami-

seksi. Tämä paikallisten itsensä tekemä ruohonjuuritason rauhantyö tuntuu Luoman mielestä hienolta ja tärkeältä.

Tulevaisuuden näkymistään Luoma kertoo seuraavasti:
”Lähtisin mielelläni siviilikriisinhallintatehtäviin uudestaan, mutta näen tärkeänä myös osaamisen ja kokemuksen kerryttämisen kotimaassa. Jonkinlainen tasapaino näiden välillä on siis mielestäni hyvä pitää.”

Tiina Ehrnrooth, Sari Rautarinta ja Jukka Räsänen

Haluatko asiantuntijaksi? Siviilikriisinhallinnan työmahdollisuudet

Siviilikriisinhallinnan työmahdollisuudet perustuvat siihen, että valtiot antavat kansainväliseen yhteistyöhön asiantuntijoiden työpanoksen eli sekondeeraavat heidät kansainvälisiin siviilikriisinhallinnan operaatioihin. Tehtävät ovat sekä yhteiskunnan jälleenrakentamiseen kohdistettua usein pitkäaikaista oikeusvaltion tukemista, poliisitoiminnan kehittämistä ja kouluttamista sekä luonnon katostrofeihin ja ihmisten aiheuttamiin kriiseihin vastaamista mahdollisimman nopeasti pyydettäessä.

Millaisia valmiuksia siviilikriisinhallinnan koulutukseen ja operaatioihin hakevilta henkilöitä edellytetään?

Opinnot ovat osa siviilikriisinhallintaoperaatioon lähtevän asiantuntijan ammattitaitoa. Vuosien varrella asiantuntijoiksi eri operaatioihin on lähtenyt niin poliiseja, tuomareita, kouluttajia, ihmisoikeusasiantuntijoita, rajamiehiä kuin hallintohenkilöstöäkin (mm. talous- ja henkilöstöhallinto, logistiikka, hankinnat). Asiantuntijatehtävissä perusvaatimuksena on yleensä korkeakoulututkinto. Toisaalta esimerkiksi kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävissä on maailmalla ollut henkilöstöä putkimiehestä sairaanhoitajaan ja palomiehestä rakennusinsinööriin, lääkäreitä unohtamatta. Sovel-

tuva pohjakoulutus vaaditaan kaikkiin tehtäviin ja mitä monipuolisempi koulutus, sitä helpommin tulee valituksi, sillä moniosaajille on aina tarvetta. Myös ulkomailla suoritetuista opinnoista ja harjoitteluista on hyötyä.

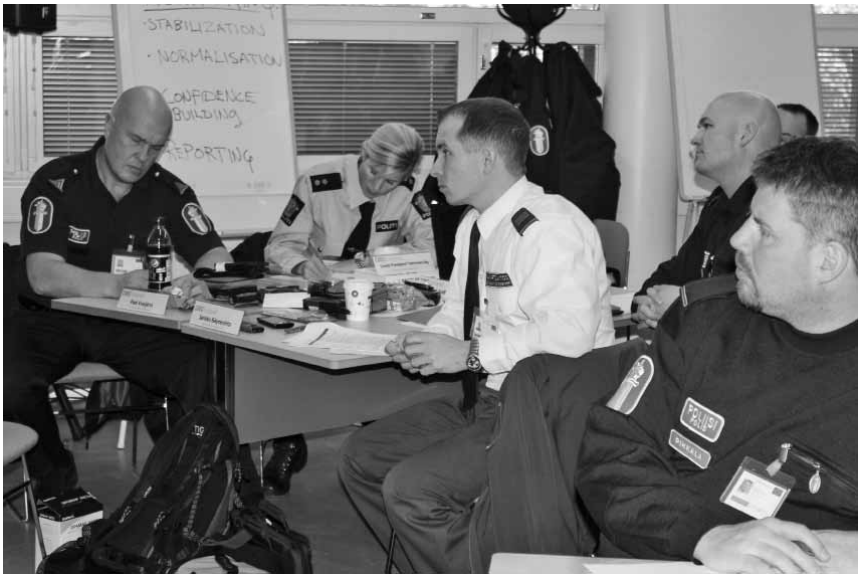
Työkokemuksen pituus riippuu niistä vaatimuksista, joita operaatio asettaa hakijoille työnkuvauksissa. Tehtäviin haetaan ***asiantuntijoita***, joilla on näyttöä työkokemuksesta. Kokemusvaatimus voi tehtävänkuvauksesta riippuen vaihdella kahden vuoden yleisestä työkokemuksesta jopa 15 vuoden erityiskokemukseen esimerkiksi johtamisesta tai hallinnosta. Pelastusalan henkilöstöltä *(Urban Search And Rescue,* USAR*)* on vaadittu vähintään viisi vuotta oman alan työkokemusta ennen varsinaiseen USAR-koulutukseen hakeutumista. Poliiseilta vaaditaan poikkeuksellisesti lisäksi vähintään 30 vuoden ikä ja kahdeksan vuoden työkokemus.

Kielitaidon osalta hyvä englannin kielen taito, joka on helpoin todistaa muun muassa yleisen kielitutkinnon suorittamalla, on edellytys tehtävissä menestymisessä. Monipuolisesta kielitaidosta on hyötyä: varsinkin kansainvälisissä pelastustehtävissä pohjoismaisten kollegoiden kanssa hyvä ruotsin kielen taito on etu. Paljon tehtäviä on myös Afrikassa täysin ranskankielisillä alueilla. Useimmiten hakijoilta vaaditaan myös B-luokan ajokortti ja joissakin tapauksissa C-kortti.

Lisäksi kaikkien tehtäviin hakeutuvien pitää olla henkisesti ja fyysisesti hyvässä kunnossa ja asiantuntijat joutuvat terveystarkastukseen ennen operaatioon lähtöä. Varsinaista kuntotestiä ei siviilikriisinhallinta-asiantuntijoille tehdä, mutta operaatiot sijaitsevat usein hyvinkin vaativissa olosuhteissa, joten kovassa kuumuudessa ja korkealla vuoristossa työskennellessä vaaditaan hyvää fyysistä kuntoa. Hyvä fyysinen kunto edesauttaa myös henkistä jaksamista.

Mihin minun tulisi ottaa yhteyttä jos haluan mukaan siviilikriisinhallintaoperaatioon? Mitä pitäisi tehdä ensimmäiseksi?

Suomessa siviilikriisinhallinnan rekrytointia, koulutusta ja logistiikkaa hoitaa Kriisinhallintakeskus (CMC Finland), joka toimii Pelastusopiston yhteydessä ja sisäministeriön alaisuudessa Kuopiossa. Ulkoministeriö puolestaan määrittelee ulkopoliittisesti sen, missä laajuudessa ja mihin siviilikriisinhallinnan operaatioihin Suomi osallistuu. Kun Suomi sekondeeraa (lähet-



KRIISINHALLINTAKESKUS

tää edustajanaan) asiantuntijan operaatioon, on se osa kansainvälisiä sitoumuksiamme. Tällöin Suomi vastaa asiantuntijan valinnasta, koulutuksesta ja muun muassa palkkakuluista, mutta asiantuntijan varsinainen työpanos annetaan kyseessä olevan siviilikriisinhallintaoperaation käyttöön. Esimerkiksi EU:n poliisioperaatiossa Afganistanissa (EUPOL Afghanistan) työskentelee muiden eurooppalaisten asiantuntijoiden kanssa niin suomalaisia poliiseja kuin muita asiantuntijoita.

Tällä hetkellä suurin osa suomalaisista asiantuntijoista lähtee EU:n alaisuuteen ja joitakin YK:n alaisuuteen. Näiden lisäksi myös mm. EUSR-toimistoihin *(The Office of the Special Representative of the European Union),* eri järjestöjen sihteeristöihin, Etyjille ja esimerkiksi Naton tehtäviin sekondeerataan suomalaisia asiantuntijoita. Jos esimerkiksi EU:lla avataan tehtäviä EUPOL Afghanistan -operaatiossa, Suomi asettaa tehtävään ehdolle suomalaisia asiantuntijoita. Lopullisen henkilövalinnan tekee kuitenkin itse operaatio tarpeidensa perusteella. Tässä vaiheessa suomalainen asiantuntija ”kilpailee” paikasta kaikkien muiden eurooppalaisten hakijoiden kanssa.

Kansainvälisen pelastustoiminnan osalta päätökset niin operaatioon osallistumisesta kuin henkilövalinnoista tekee sisäministeriö. Vaikka oikeus

saada virkavapaata siviilikriisinhallintatehtäviin on Suomessa kirjattu lakiin siviilikriisinhallinnasta, on jo lähtöä suunnitellessa hyvä muistaa keskustella suunnitelmatasolla asiasta työpaikalla. Tehtävistä kiinnostuneen kannattaa tutustua Kriisinhallintakeskuksen kotisivuihin, joilta löytyy tietoa niin tehtävistä ja koulutuksesta kuin mielenkiintoisia linkkejä eri siviilikriisinhallinnan toimijoiden sivuille.

Millaisia henkilöitä operaatioihin haetaan, onko tällä hetkellä pula jostakin tietyn alan osaajista? Millaisia osaajia tarvitaan aina?

Tehtävän kuvaukset vaihtelevat sen mukaan, mihin päin maailmaa ja minkä järjestön alaisuuteen asiantuntija lähtee. Myös alati muuttuvat kriisitilanteet määrittävät minkä alan asiantuntijoita tarvitaan. Suurin osa asiantuntijoista on tällä hetkellä poliisi-, tulli- ja rajahenkilöitä sekä oikeusvaltioperiaatteen, tasa-arvokysymysten tai ihmisoikeuksien asiantuntijoita. Tänä päivänä useissa operaatioissa toimintojen tavoitteena on yhteiskunnan jälleenrakentamisen tukeminen ja maan auttaminen itsenäiseksi suvereeniksi oikeusvaltioksi. Tämä edellyttää usein pitkäaikaista tukea monella eri taholla yhteiskunnan toimijoille. Jokaisessa operaatiossa tarvitaan kuitenkin aina henkilöitä, jotka pyörittävät myös itse operaation arkea: muun muassa henkilöstö-, talous- ja hankinta-alan asiantuntijoita turvallisuusasiantuntijoita unohtamatta. Kansainvälisen pelastustoiminnan puolella tarvitaan nyt erityisesti tietotekniikka-alan (ICT) asiantuntijoita, rakennusinsinöörejä sekä leirien rakentamiseen pystyviä rakennus-, sähkö- ja putkimiehiä sekä -naisia.

Vaikuttaako perhetilanne koulutukseen tai operaatioihin hyväksytyksi tulemiseen? Voiko tehtäviin hakeutua jos on (pieniä) lapsia?

Siviilikriisinhallintatehtäviin hakeutujan pitää itse harkita miten pitkäaikainen poissaolo vaikuttaa hänen perheeseensä, sillä perheen kotiin jäävältä jäseneltä vaaditaan vähintään yhtä vahvaa sitoutumista kuin operaatioon lähtevältä osapuolelta. Tämän vuoksi on ensiarvoisen tärkeää, että mahdollinen operaatioon lähtö on neuvoteltu perheen kanssa etukäteen. Operaatiot ovat kuitenkin aina määräaikaisia tehtäviä, sillä Suomi sekondeeraa asiantuntijan maksimissaan kolmeksi vuodeksi yhteen operaatioon liitty-

en ja näin ollen on tärkeää muistaa turvata myöhempi kotiinpaluu pitämällä hyvät suhteet yllä niin perheeseen, ystäviin kuin työnantajaan Suomessa. Lisäksi matalan riskitason alueilla toimiviin EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin on mahdollista ottaa perhe mukaan omalla vastuulla ja kustannuksella.

Mihin muihin tehtäviin ja operaatioihin suosittelette hakemaan? (Vapaaehtoistyö jne.)

Monipuolisesta kansainvälisestä kokemuksesta on etua niin koulutuksessa kuin tehtäviin hakeutumisessa, mutta ennen kaikkea siinä vaiheessa kun lähtee asiantuntijaksi operaatioon, on aiemmasta kokemuksesta vieraassa kulttuuriympäristössä toimimisesta etua. Siis kaikki aiempi kansainvälinen kokemus on hyödyllistä, oli se sitten työkokemusta sotilaallisesta kriisinhallinnasta, SPR-toiminnasta tai vaikkapa vapaaehtoistyöstä Kirkon Ulkomaanavussa.

Miten operaatioita varten kouluttaudutaan Suomessa? Kuka koulutuksen järjestää ja missä se järjestetään?

Kriisinhallintakeskus vastaa Suomessa siviilikriisinhallinnan koulutuksesta. Tehtäviin haluavan kannattaa ensimmäiseksi suorittaa yleinen englanninkielen kielitutkinto, hakeutua Kriisinhallintakeskuksen peruskurssille (Core -kurssi) tai siviilipoliisikurssille (EUPOC) ja sen jälkeen seurata avautuvia tehtäviä. Kun asiantuntija tulee valituksi operaatioon, hänelle järjestetään operaatio/maakohtainen perehdytyskoulutus, jossa lähtijöitä ohjeistavat ja neuvovat oman kokemuksensa perusteella kyseessä olevalla alueella olevat tai vastikään palanneet asiantuntijat. Lisäksi EU kouluttaa omassa koulutusohjelmassaan asiantuntijoita eri kansainvälisiin pelastustoiminnan tehtäviin.

Kuinka pitkäksi aikaa operaatioon on sitouduttava, onko minimiaikaa?

Siviilikriisinhallinnan tehtäviin sitoudutaan yleensä vuodeksi kerrallaan, kuitenkin maksimissaan kolmen vuoden ajaksi. Vähintään vuoden sopimus auttaa myös operaatioita suunnittelemaan henkilöstöpolitiikkaansa pitemmällä tähtäimellä ja tuo toimintoihin jatkuvuutta. Keskimääräinen

palvelusaika siviilikriisinhallinta tehtävässä on kaksi vuotta. Tällä hetkellä kuitenkin esimerkiksi EUPOL Afghanistan on katsottu niin vaativaksi operaatioksi, että maksimiajaksi on määritelty kaksi vuotta. Vastaava kahden vuoden maksimipalvelusaika on käytössä myös EUMM Georgian monitoritehtävissä. Kansainvälisen pelastusalan tehtävissä puolestaan puhutaan muutaman viikon tai muutaman kuukauden operaatioista.

Yleisimmät haasteet, joiden kanssa koulutukseen ja operaatioon hakeutuvat henkilöt painivat?

Joillekin asiantuntijoille, myös kokeneillekin konkareille, työkulttuurien erilaisuus saattaa aiheuttaa paineita. Suomalaiset ovat yleensä tottuneet tietynlaiseen työ- ja organisaatiokulttuuriin, johon kuuluu täsmällisyys, luotettavuus ja asiantuntijuus. Operaatiossa kohdataan kollegoina muiden kulttuurien edustajia, joiden taustat ja toimintatavat saattavat poiketa radikaalistikin totutusta. Samoin vuorovaikutustyylit ja kommunikointitavat saattavat olla erilaiset. Lisäksi isäntämaan poikkeavat kulttuuri- ja toimintatavat, muun muassa suhtautuminen sukupuoleen ammatillisissa tilanteissa, saattavat poiketa merkittävästi Suomesta. Joskus, varsinkin kun asiantuntija on asialleen omistautunut ja innostunut saavuttamaan tavoitteet aikataulujen ja lupausten mukaisesti, nämä erilaisuudet aiheuttavat väärinkäsityksiä ja viivästyksiä, jotka monet kokevat turhauttavina ja ongelmallisina. Korkean riskin alueella toimivissa operaatioissa heikko turvallisuustilanne voi lisätä tehtävien aiheuttamaa henkistä kuormitusta. Myös etäisyys omaisista, perheestä ja joskus ihan perusturvallisuuden ja perusmukavuuksien puuttuminen saattavat aiheuttaa stressiä asiantuntijoille.

Operaatioissa toimitaan usein tiimin jäsenenä, joka on sekä haaste että mahdollisuus kehittää omaa osaamista. Hyvät esimiestaidot sekä hyvä ryhmätyökyky korostuvat varsinkin haastavissa olosuhteissa.

Miten operaatioihin hakeutumiseen voi parhaiten valmistautua?

Kriisinhallintakeskuksen peruskoulutukset ovat osa perusvalmistautumista ja edellytys tehtäviin hakeutumiseksi. Lisäksi hakijan kannattaa tutustua etukäteen mahdollisimman paljon häntä kiinnostavan organisaation rakenteisiin (YK, EU jne.), operaation mandaattiin, paikalliseen kulttuuriin ja

historiaan sekä alueella mahdollisesti olevaan konfliktiin. Nämä tiedot tulevat tarpeeseen, kun operaatio haastattelee Suomen asettamia ehdokkaita ennen operaatioon valituksi tulemista. Kun asiantuntija tulee valituksi tiettyyn operaatioon, kannattaa tutustua edellä mainittuihin asioihin vielä perusteellisemmin oman sopeutumisen helpottamiseksi. Myös kielitaidon aktivoiminen (suullinen ja kirjallinen) ennen operaatioon lähtöä kannattaa. Näiden lisäksi fyysinen kunto kannattaa pitää hyvänä, mukaan lukien hyvin hoidetut hampaat ja muu terveys. Operaation aikana näidenkin vaivojen hoito on hankalaa.

Terveisiä hakijoille

Tehtäviin hakeuduttaessa kannattaa hakemuslomakkeen tai CV-pohjan täyttämiseen sekä haastatteluun valmistautumiseen paneutua kunnolla. Omaa osaamistaan ei kannata liioitella, mutta ei myöskään vähätellä. Suomalaisilla asiantuntijoilla on maailmalla hyvä maine niin persoonina kuin asiantuntijoina. Niihin kenkiin on sekä helppo että haastava astua.

Katso lisää asiantuntijahaastatteluita:
http://www.cmcfinland.fi/pelastus/cmc/home.nsf/pages/F3D60837A11F7339C-22576CE00371DB2

Haastattelu: Riina Kopola

SUOMEN OSALLISTUMINEN KANSAINVÄLISEEN KRIISINHALLINTAAN
Elokuu 2012
Sotilaallisten kriisinhallintatehtävien henkilöstö: 431 (13 naista)
Siviilikriisinhallinnan asiantuntijat: 103 (38 naista)
Tiedot vorvat vaihdella päivittäin johtuen rotaatiotilanteesta
EUROOPPA JA ETELÄ-KAUKASIA
Kosovo
NATO KFOR 22 (5n)
EU EULEX 28 (14n)
Bosnia-Hertsegovina
EU ALTHEA 8
EU EUSR/OHR 1
ETYJ 1 (1n)
Georgia
EU EUMM 18 (5n)
Moldova/Ukraina
EU EUBAM 4
Kansainväliset järjestöt
Sihteeristöt
(EN, EU, Etyj, NATO)
5 (5n)
AFRIKKA
Somalian rannikko
EU NAVFOR Somalia (Atalanta) 4
Liberia
YK UNMIL 2
Uganda
EUTM Somalia 7
Kongon demokraattinen tasavalta
EU EUPOL RD 1
EU EUSEC RD 1
LÄHI-ITÄ
YK UNTSO 16
Libanon
YK UNIFIL 173 (3)
Syyria
YK UNSMIS 1
Palestiinalaisalueet
EU EUPOL COPPS 3
AASIA
Afganistan
NATO ISAF 192 (5n)
EU EUPOL 35 (7n)
EU EUSR 1 (1n)
NATO SCR 1 (1n)
NATO RC (N) 1
Kashmir
YK UNMOGIP 6
Kazakstan
EU EUSR 1 (1n)
ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET

Kansalaisjärjestöjen kriisinhallintaa konfliktialueilla

Monien kansainvälisten ja kansallisten kansalaisjärjestöjen toiminta kriisialueilla muistuttaa läheisesti hallitusten välisten järjestöjen suorittamaa siviilikriisinhallintaa. Kansalaisjärjestöt rakentavat kriisin keskellä paikallisten kanssa parempaa tulevaisuutta konfliktialueen ihmisille. Suomalaisilla kansalaisjärjestöillä on paljon toimintaa kriisialueilla. Seuraavassa esittelemme kolme kansalaisjärjestöprojektia.

CMI:n Mustanmeren ja Keski-Aasian tiimin johtaja Meeri-Maria Jaarva esittelee Crisis Management Initiativen rauhanrakennusprojekteja Mustanmeren alueella. Toimittaja Eeva Koskinen kertoo Naistoimittajien koulutusprojektista Afganistanissa. Ohjelmasuunnittelija Niklas Kaskeala luo katsauksen Demon demokratiaprojekteihin Tunisiassa ja Nepalissa.

Meeri-Maria Jaarva

CMI rakentamassa rauhaa Mustanmeren alueella

”Kiitos tämän projektin, näin uuden maailman – maailman, jonka haluaisin saavuttaa. Löysin vihdoin ihmisiä, joiden kanssa työskennellä rauhan puolesta.”
OSALLISTUJA VUORISTO-KARABAHIN NUORISODIALOGISSA

Entisen Neuvostoliiton alueen pitkittyneet konfliktit, joita kutsutaan usein myös ”jäätyneiksi konflikteiksi”, eivät todellisuudessa ole niin jäätyneitä kuin minä ne esitetään, kuten Georgian ja Venäjän vuoden 2008 sota osoitti. Samoin voidaan sanoa Vuoristo-Karabahin konfliktista[1], jossa laukaustenvaihto rajalinjan yli on päivittäistä. Moldovan ja siitä irrottautumaan pyrkivän Transdniestrian konfliktia yritetään ratkaista rauhanomaisesti, mutta erilaiset käsitykset historiasta ja 20-vuotinen erillään olo vaikeuttavat ratkaisun löytymistä. Mustanmeren alueen ”ei sotaa – ei rau-

[1] Vuoristo-Karabahin konfliktin osapuolina ovat Armenia, Azerbaidžan ja Azerbaidžanin sisällä oleva, armenialaisten asuttama Vuoristo-Karabahin alue. Täysimittainen sota Vuoristo-Karabahissa alkoi vuonna 1992 ja se päättyi osapuolten sopimaan tulitaukoon toukokuussa 1994 . Tämän jälkeen Vuoristo-Karabahin konflikti on ollut jäätyneessä tilassa. http://global.finland.fi/public/default.aspx?contentid=141966

haa" tilanne haittaa alueen talouskehitystä, ihmisten välistä vuorovaikutusta sekä demokratian ja ihmisoikeuksien juurtumista.

CMI (Crisis Management Initiative) on työskennellyt Mustanmeren alueella vuodesta 2006 ja tällä hetkellä alueella on käynnissä kolme hanketta: alueellinen Black Sea Peacebuilding Network, Vuoristo-Karabahin konfliktiin keskittyvä eurooppalainen yhteistyöhanke sekä Moldovan ja Transdniestrian rauhanprosessia tukeva hanke.

Mustanmeren rauhanrakennusverkosto

Mustanmeren rauhanrakennusverkosto Black Sea Peacebuilding Network (BSPN) on pitkäaikaisin CMI:n hankkeista Mustanmeren alueella. Verkostoa edelsi vuodesta 2006 vuoteen 2009 toteutettu projekti, jossa mietittiin keinoja lisätä kansalaisyhteiskuntien osallistumista konfliktinratkaisuun EU:n naapuruuspolitiikan puitteissa Armeniassa, Azerbaidžanissa, Georgiassa ja Moldovassa. Vuonna 2009 perustettu verkosto on Suomen ulkoministeriön tuella laajentunut alkuperäisen neljän maan lisäksi Venäjälle, Turkkiin ja Ukrainaan.

Rauhanrakennusverkosto pyrkii lisäämään kansalaisyhteiskunnan panosta konfliktien ratkaisussa Mustanmeren alueella. Projekti on luonut kansallisia ja alueellisia kansalaisyhteiskuntatason verkostoja, jotka puolestaan ovat kehittäneet alueellisia valmiuksia alueen konfliktien ratkaisussa ruohonjuuritasolla. Samalla verkosto on mahdollistanut kansalaisyhteiskunnan työskentelyn yhteisen päämäärän puolesta ja tuottanut myönteisiä kokemuksia yhteistyöstä. Verkostot kaikissa seitsemässä maassa laativat sekä vaihtoehtoisia ja puolueettomia raportteja konfliktien ratkaisuun että erilaisia rauhanaloitteita, joista keskustellaan poliittisten päätöksentekijöiden kanssa. Verkostot eri maissa ovat myös järjestäneet rauhanrakentamisseminaareja yliopisto-opiskelijoiden, opettajien, maan sisäisten pakolaisten ja journalistien kanssa. Verkoston alueellinen kokous tuo kansallisten verkostojen edustajat vuosittain yhteen keskustelemaan alueellisista kysymyksistä ja edistämään dialogia kansallisten rajojen yli. Eri maiden verkostot (mm. Venäjän ja Georgian) ovat myös järjestäneet kahdenvälisiä dialogitapaamisia.

Nagorno-Karabakhin konfliktin rauhanomaisen ratkaisun tukeminen

Vuonna 2010 CMI ja neljä muuta eurooppalaista järjestöä – International Alert, Conciliation Resources, Kvinna till Kvinna ja London Information Network on Conflicts and State Building – aloittivat kumppanuuden nimellä European Partnership for the Peaceful Settlement of the Conflict over Nagorno-Karabakh (EPNK). Hanke edistää Vuoristo-Karabahin konfliktin rauhanomaista ratkaisua rohkaisemalla eri toimijoita Armeniassa, Azerbaidžanissa ja Vuoristo-Karabahissa yhteistyöhön median ja politiikan saralla sekä toimimalla konfliktista kärsivien ryhmien parissa.

Koska propaganda, vihapuhe ja tietojen vääristely ovat tällä hetkellä konfliktin osapuolten välillä hyvin räikeätä, on vaikea kuvitella, että rauhanomainen ratkaisu konfliktiin olisi näköpiirissä ainakaan lähiaikoina. Tästä huolimatta kansainväliset järjestöt kokevat, että on tärkeää valmistella yhteiskuntia asteittain kohti rauhaa.

CMI keskittyy omassa projektissaan Armenian, Azerbaidžanin ja Vuoristo-Karabahissa alueella asuviin nuoriin. Sodan syttymisen jälkeen syntyneellä sukupolvella ei ole samanlaisia muistikuvia yhteisestä menneisyydestä alueella asuvien kansojen välillä kuin mitä heitä vanhemmilla ikäluokillaan on. Tämän vuoksi vaarana on, että nuoremmat ikäluokat joutuvat täysin eristyksiin toisistaan ja epäluulo heidän välillään vain kasvaa, mikäli asenteita ei saada muutettua yhteistyökykyisemmiksi. CMI:n tehtävänä onkin pyrkiä edistämään yhteyksien ylläpitoa yhteisten työpajojen muodossa. Nuoret ovat myös saaneet koulutusta dialogissa, rauhanrakennuksessa ja konfliktinratkaisussa ja he ovat toteuttaneet omia rauhanrakennushankkeitaan.

Muut hankkeessa olevat järjestöt työskentelevät muun muassa journalistien konfliktisensitiivisen koulutuksen parissa, voimaannuttavat nuoria naisia osallistumaan rauhanrakennukseen, ylläpitävät keskustelufoorumia internetissä ja edistävät parlamentaarista keskustelua konfliktinratkaisusta. Yhdessä eri järjestöt pyrkivät vaikuttamaan siihen, että Vuoristo-Karabahin konfliktinratkaisuun liittyvien toimijoiden määrää saadaan lisättyä ja monipuolistettua ja että konfliktista kärsivien ihmisten ääni saadaan kuulumaan aluetta koskevassa päätöksenteossa.

Yllä mainitut hankkeet esittelevät laajasti kansalaisjärjestöjen työtä konfliktialueella: ne tutkivat, kouluttavat, tiedottavat, vaikuttavat, tuovat osa-

puolia yhteen ja muistuttavat vallanpitäjiä konfliktinratkaisun tärkeydestä. Kansalaisjärjestöt kykenevät usein toimimaan nopeammin ja joustavammin kuin viralliset toimijat ja konfliktin osapuolet voivat kokea ne virallisia toimijoita puolueettomammiksi. Kansalaisjärjestöt voivat kanavoida toimintaansa julkisuuden kautta tai epävirallisen diplomatian keinoin. Kansalaisjärjestöjen on siis mahdollista keskustella myös sellaisten toimijoiden kanssa, joita viralliset tahot eivät poliittisen tilanteen vuoksi pysty tai suostu tapaamaan. Tämän lisäksi kansalaisjärjestöt pystyvät fasilitoimaan epävirallisia tapaamisia konfliktin osapuolten välillä. Kansalaisjärjestöiltä löytyy usein myös strategista kärsivällisyyttä konflikteissa, joissa minkäänlaista ratkaisua ei ole näköpiirissä. Jatkuvuutta ja kärsivällisyyttä tarvitaan, jotta konfliktiosapuolten luottamus voidaan saavuttaa vaikeissakin tilanteissa.

Konfliktinratkaisutyön parissa toimivat kansalaisjärjestöt, ”yksityisen diplomatian toimijat”, voivat myös toimia rauhanvälittäjinä. Kansalaisjärjestöjen välittämiä rauhansopimuksia on pantu täytäntöön jo useita. Vielä useammin yksityisen diplomatian toimijoiden rooli keskittyy siihen, että ne tunnustelevat neuvotteluiden mahdollisuutta, pyrkivät tuomaan osapuolia yhteen ennen kuin neuvotteluprosessi on käynnissä, tarjoavat neuvotteluosapuolille valmennusta ja koulutusta sekä tukevat käynnissä olevia rauhanneuvotteluita muun muassa tuomalla neuvottelijoiden tietoon kansalaisyhteiskunnalle tärkeitä asioita.

Moldovan ja Transdniestrian rauhanneuvotteluiden tukeminen

CMI:n kolmas hanke Mustanmeren alueella tukee Moldovan ja Transdniestrian rauhanneuvotteluita. Vaikka konflikti ei ole aiheuttanut sotilaallisesta toiminnasta johtuvia uhreja vuoden 1992 jälkeen, hankaloittaa se kuitenkin ihmisten elämää monin tavoin. Toimilla, jotka kohdentuvat sosio-ekonomisiin kysymyksiin, kuten talouteen, terveyteen, koulutukseen ja liikenneyhteyksiin, voidaan sekä edistää luottamusta osapuolten välillä neuvotteluprosessissa että parantaa tavallisten ihmisten elämää konfliktin jakolinjan molemmin puolin. CMI:n hanke tukeekin prosessia, jolla luottamusta edistävistä toimista keskustellaan ja päätetään osapuolten kesken.

CMI pyrkii tehostamaan ryhmien työtä tuomalla kansalaisyhteiskunnan ja akateemisten tutkijoiden osaamista luottamusta edistävistä toimista päättävien työryhmien käyttöön. Työryhmien jäsenet ovat virkamiehiä,

joiden aika ja resurssit eivät usein riitä aloitteiden ja ideoiden perusteelliseen tutkimukseen eivätkä kaikki hyvätkään luottamusta edistävät toimet näin ollen pääse kokeiltaviksi. Paikallisella kansalaisyhteiskunnalla sekä ulkopuolisilla erityisasiantuntijoilla on osaamista, jota aloitteiden tutkimiseen tarvitaan. Dialogilla kansalaisyhteiskuntatoimijoiden kesken voidaan edistää sitä, että aloitteet ovat molempien konfliktiosapuolien näkemyksiä heijastavia ja siten helpompia hyväksyä ja toimeenpanna. Paitsi edistämällä kansalaisyhteiskunnan ja ulkopuolisten asiantuntijoiden osaamisen käyttöä luottamusta edistävien toimien toimeenpanossa, CMI tukee Moldovan ja Transdniestrian rauhanprosessia myös työryhmien jäsenten dialogin ja opintomatkojen avulla sekä edistämällä parlamentaarikkojen välistä keskustelua luottamusta edistävistä toimista.

Keskeistä CMI:lle Mustanmeren alueella on kokonaisvaltainen ja osallistava lähestymistapa. On tärkeää työskennellä sekä päätöksentekijöiden että paikallisten kansalaisyhteiskuntien ja konfliktista kärsivien ryhmien kanssa. Toimimalla usealla raiteella ja tuomalla yhteen epätavallisia koalitioita voidaan vaihtoehtoisia ja innovatiivisia konfliktinratkaisutapoja ideoida, suunnitella ja käyttöönottaa. Epäviralliset, joustavat, puolueettomat ja asiantuntevat toimijat ovat tällaisten toimintamallien edistäjinä avainasemassa.

Eeva Koskinen

Keikka Kabulissa

Naistoimittajien ”Learning Together” -koulutusprojekti Afganistanissa 2009–2014

Naistoimittajat ry aloitti naistoimittajien ammatillisen koulutusprojektin ”Learning Together” Kabulissa yhteistyössä Afganistanin naistoimittajajärjestön, Afghan Women Journalist´s Unionin kanssa keväällä 2009. Tavoitteena on journalistisen osaamisen syventäminen, uuden tekniikan avaaminen ja afganilaisten naistoimittajien ammattiroolin vahvistaminen. Projektin rahoittaa Suomen ulkoministeriö.

Satunnainen teehetki Kabulissa syksyllä 2007 johti monivuotisen koulutusyhteistyön aloittamiseen. Tapasin YK:n naistenrahaston UNIFEMin hankkeiden monitorointimatkalla sikäläisen naistoimittajajärjestön, Afghan Women Journalist´s Unionin, puheenjohtajan Shafiqa Habibin. Hän oli huolissaan naistoimittajien ammatillisesta osaamisesta ja jaksamisesta maan vuosikymmeniä kestäneen sotatilan, köyhyyden ja vaativan jälleenrakennusvaiheen ristipaineissa. Myös mediakentän nopeat muutokset ja tekniikan kehitys olivat hänestä asioita, jotka naistoimittajilla Afganistanissa pitäisi olla paremmin hallussa. Habibi esitti toivomuksen, että suomalaiset naistoimittajat aloittaisivat Kabulissa ammatillisten work-

shopien pitämisen ajankohtaisista aiheista. Näin lähti liikkeelle ”Learning Together” -hanke.

Toimittajien koulutus Afganistanin yliopistoissa on varsin teoreettista. Kymmenien vuosien sotatila näkyy Kabulin yliopistossakin rapistuneina luokkatiloina ja puutteena lähes kaikesta, esimerkiksi videotykkiä ei journalismin laitoksella ollut käytössä ennen kuin suomalaiset naistoimittajat sen sinne sponsorituella hankkivat. Kansainväliset tukijat rahoittavat suoraan yksityisiä yliopistoja.

”Learning Together” -hanke ei olisi syntynyt ilman Shafiqa Habibia. Hän on vaikutusvaltainen ja tehokas tv-toimittaja, joka on työskennellyt Afganistanissa toimittajana läpi kaikki viime vuosikymmenten konfliktit. Kysyttäessä miten tämä on voinut yleensä olla naiselle mahdollista, Habibi vastaa, että hän on tehnyt kaikki ohjelmansa koraania kunnioittaen. Hän on saanut useita kansainvälisiä tunnustuksia rohkeudestaan journalistina.

Naisten aseman parantaminen on vahvasti agendalla hänen johtamansa naisjärjestön NAWA:n (The New Afghanistan Women Association) erilaisissa koulutus-, valmennus- ja kulttuuriprojekteissa. Naistoimittajien yhdistys on NAWAn jäsenyhdistys.

Suomalaisten naistoimittajien rooli ”Learning Together” -hankkeessa on kertoa meidän tavastamme toteuttaa journalismia suomalaisessa mediassa. Afganistanin kulttuurin, tapojen ja uskonnon ymmärtäminen on kouluttajille välttämätöntä ja hankkeen alkuvaiheessa paljon aikaa käytettiinkin Suomessa näiden asioiden opiskeluun. Riippumatta siitä, miten modernisti meikattuja ja puettuja jotkut paikallisista naistoimittajista ovat, heidän uskonnollinen pohjavireensä on arjessa vahva. Meille maallistuneimmille tällaisen lujan vakaumuksen kunnioittaminen ja ymmärtäminen on ollut yksi hankkeen haasteista.

Mitä on olla naistoimittaja Afganistanissa tänään?

”Hyvästelen joka aamu perheeni ajatellen, että en mahdollisesti tule takaisin”, sanoo Maryam, uutistoimittaja ja kahden kouluikäisen lapsen äiti.

Naistoimittajien työskentelyyn suhtaudutaan Afganistanissa edelleen hyvinkin kriittisesti, heitä uhkaillaan ja heitä on surmattu. Naisten ihmisoikeudet maassa eivät toteudu ja jatkuva väkivalta naisia kohtaan on yleistä. Samanaikaisesti kun EU ja Yhdysvallat onnittelivat näyttävästi Afganistanin

naisia Kansainvälisen naistenpäivän kunniaksi keväällä 2012, presidentti Karzai vei läpi uskonnollisten johtajien vaatimuksesta lain, joka mm. edellyttää televisiotoimittajilta vähemmän meikkiä ja vaatii naisille miespuolisen seuralaisen matkoille. Asia ei ylittänyt uutiskynnystä juuri missään.

Naisen päätyminen toimittajaksi vaatii hyvät taustajoukot. Se edellyttää, että tytöllä on alkajaisiksi oltava liberaali perhe, lähinnä isä, joka sallii hänen opiskella. Seuraavassa vaiheessa perheen tai mahdollisen aviomiehen, pitää sallia naiselle työskentely kodin ulkopuolella ja vieraiden miesten kanssa. Ylimääräisenä uhkana seuraa ammatin vaarallisuus, kaikki naistoimittajat ovat kokeneet uhkailua ja heitä on painostettu lopettamaan työnteko. Monet journalismia opiskelleet naiset eivät koskaan hakeudukaan toimittajan töihin juuri turvallisuussyistä. Toisaalta he, jotka ammatissa toimivat, suhtautuvat työhönsä intohimoisesti ja rohkeasti.

Burkaa ei ole kursseilla nähty, huivi kaikilla on. ”Minulle burka on suojatyövaate, kun joudun menemään pahoihin uutispaikkoihin”, sanoo radiotoimittaja Helmandista.

Turvallisuuden hallinta

Turvallisuus on ollut tärkeä asia hankkeen kaikissa vaiheissa. Kursseille osallistuvien naistoimittajien ja suomalaisten kouluttajien turvallisuutta on mietittävä koko ajan ja kaikissa tilanteissa. Yksittäisen kansalaisjärjestön toimintaa vaikeuttaa ajantasaisen turvallisuustiedon saannin vaikeus ja kalleus.

Toisaalta, olemme kaikki lähteneet keikoille riskit tietäen, vapaaehtoisesti ja halukkaasti. Hankalia tilanteita on purettu jälkeenpäin työnohjaajan avustuksella. Onnistuneet koulutuskokemukset lisäävät motivaatiota ja pitävät turvallisuusuhkat hankkeen siedettävinä varjopuolina.

Kouluttajat Suomesta ovat tavallisia naistoimittajia ilman erityisiä turvallisuustaitoja. Heidän pysymisensä turvallisuuden vaatimissa rajoissa on joskus haasteellista. Toimittajille suunnattua kriisialueilla toimimista koskevaa koulutusta on tarjolla niukasti, ja mielestäni Kriisinhallintakeskuksen siviilikriisinhallinnan peruskurssille olisikin syytä varata kiintiö toimittajille.

Yhteistyökumppanit avain kaikkeen

Pienen kansalaisjärjestön mahdollisuudet toimia tuloksekkaasti Afganistanin kaltaisessa maassa, jossa turvallisuus vaatii valtavasti työtä ja resursseja, riippuu täysin paikallisista yhteistyökumppaneista. Naistoimittajajärjestön ohella hankkeemme yhteistyötahoja ovat alusta alkaen olleet Kabulin yliopiston journalismin laitos ja Afganistanin naistenasiainministeriö. Lisäksi Afghan Women´s Network on ollut tietoineen auliisti käytettävissämme.

Yhteistyö yliopiston journalismin laitoksen kanssa hankkeen alkuvaiheessa antoi realistisen kuvan toimittajien peruskoulutuksen tasosta. Hankkeen aikana on pidetty myös kaikille avoin kuvajournalismin luento yliopistolla, joka keräsi runsaasti myös miespuolisia opiskelijoita. Yliopistolla naiset ja miehet voivat työskennellä yhdessä ja samoissa luokkatiloissa.

Naisten asiain ministeriöllä on keskeinen rooli Afganistanin naisten asioiden edistämisessä. Ministeriön aluetiedottajat kuuluvat hankkeen kohderyhmään.

Afghan Women´s Networkin kautta olemme seuranneet naisten osallistumista meneillään oleviin rauhanneuvotteluihin ja maan 1325-prosessiin. Toimittajat eivät tunne YK:n ”Naiset, rauha ja turvallisuus” -päätöslauselmaa. Kansallisen toimintaohjelman rakentaminen on tarjonnut heille ajankohtaisen ja perustellun näkökulman tehdä juttuja ja uutisia rauhanprosessin etenemisestä naisten näkökulmasta.

Luonnollisesti tulkit ja paikalliset koordinaattorit ovat jokaisen onnistuneen koulutusjakson avainhenkilöitä. Heidän hankkimisensa on ollut paikallisen yhteistyöjärjestön vastuulla.

Kuka opettaa ketä?

Alusta alkaen pohdimme paljon omaa tapaamme tehdä journalismia. Mikä siinä on sellaista, että se voi toimia myös Afganistanin kehittyvässä yhteiskunnassa? Minkälaisessa mediamaailman todellisuudessa naiset Afganistanissa elävät ja työskentelevät?

Näitä kysymyksiä pohtiessamme olemme joutuneet katsomaan omaa toimintaamme, suomalaista mediaa ja journalismia, ikään kuin uusin, ulkopuolisin silmin. Törmäsimme mm. siihen, että naistenlehdissä on valtavasti kuvia vähissä vaatteissa olevista naisista, useimmiten mainostamas-

sa jotain. Naisten ilmeet ja asennot mainoskuvissa ovat selvästi vihjailevia.

Miten selittää hartaalle musliminaiselle, että puoliksi alaston nainen markkinoi vain jäätelöä? Miten selittää, että huolimatta siitä, että naiset Suomessa ovat koulutetumpia kuin miehet ja että he ovat edenneet jopa presidentiksi ja piispaksi, huolimatta tästä kaikesta naisen kuva suomalaisessa mediassa on usein puolialaston markkinointiesine? Asiallistenkin artikkelien merkitys haaltuu kun joka toisella aukeamalla on mainoskuva, jonka kuvallista sanomaa ei kieltä ymmärtämätön voi erottaa journalistisesta aineistosta. Päätimme, että emme halua hämmentää kurssilaisiamme käyttämällä omia naistenlehtiämme koulutuksessa.

Kurssien suomalaisiksi printtimedian työkaluiksi on viety mm. Marttojen ja maa- ja kotitalousnaisten lehtiä, luontolehtiä ja maakuntien sanomalehtiä. Kannettavia tietokoneita, videotykkejä, ohjelmistoja ja kameroita olemme saaneet kurssien käyttöön yrityskumppaneilta. Kurssilaisille viesti on ollut selvä: emme ole tuomassa heille koneita, vaan jakamassa workshopeissa jotain sellaista, mitä kukaan ei voi heiltä viedä. Osaamista.

Olemme pitäneet maassa vuosittain kaksi koulutusjaksoa, noin kaksi viikkoa kerrallaan. Ensimmäiset kolme vuotta toiminta on keskittynyt Kabuliin, mutta nyt olemme suuntaamassa koulutusta myös niihin turvallisiin maakuntiin, jossa yhteistyökumppanillamme on jäseniä ja paikallistoimintaa. Ensimmäinen maakuntakohde oli keväällä 2012 Mazar-e-Sarif.

Yhdellä kurssijaksolla on mukana 20–30 naistoimittajaa. He jakautuvat tasaisesti radion, television ja printtimedian edustajiin. Lisäksi mukana on ollut Kabulin yliopiston journalismin neljännen vuosikurssin opiskelijoita.

Kurssilaisten työkokemus, opinnot ja osaaminen vaihtelevat suuresti. Mukana on työuraansa aloittelevia ja jo vuosia vastuullisissa asemissa olleita toimittajia. Toimittajan vapaus tehdä omanlaisiaan juttuja riippuu välineestä ja sen omistajasta. Hallituksen lehtien uutiset muokataan halutulla tavalla.

Yhteisen kielen puute vaikeuttaa syvällisempää journalistista keskustelua. Jokaisella jaksolla on ollut mukana naisia, jotka eivät osaa yhtään englantia. Tämä tarkoittaa jatkuvaa tulkkaamista ja kouluttajille haastetta osata toimia tulkin kanssa.

Suomalaiselle toimittajalle hyvä kieli on journalismissa ihan oleellinen asia. Darin kielellä tehtyjen harjoitustöiden arviointi käännösten kautta on

hankalaa. Kielen ja kirjoittamisen perinne on erilainen ja siksi esimerkiksi tyylilajeista puhuminen on lähes mahdotonta. Journalistisen tuotteen muotoseikoista ja rakenteesta löydetään helpommin yhteinen näkemys. Hyvä kuva puhuu ilman tekstiäkin ja kuvajournalismi käytännön harjoituksineen on kurssien vakiosuosikki.

Kunkin kurssin aiheet nousevat naistoimittajien omista toiveista. Kuvajournalismi, uutiset ja uutislähteet, internet, haastattelutekniikat, reportaasit, rikosjournalismi, poliittinen journalismi, sosiaalinen media, ihmisoikeudet, naisiin kohdistuva väkivalta, Rule of Law ja mistä syntyy hyvä tarina, siinä listaa aiheista, joita kursseilla on luentojen ja ryhmätöiden avulla käyty läpi.

Olemme järjestäneet toimittajille tapaamisia kansanedustajien ja ministerien kanssa ja kertoneet omista tavoistamme tehdä journalistin työtä Suomen olosuhteissa. Poliitikkojen suhtautuminen naistoimittajiin vaihtelee. Eräskin tärkeä ministeri hermostui naisten tiukkoihin kysymyksiin ja tiuskaisi, että mitä te tänne tulette kyselemään kuin koulutytöt, lukekaa ministeriön strategia, siellä on vastaus kaikkeen!

Kurssien aikana käydyillä hyvinkin henkilökohtaisilla keskusteluilla pyrimme vahvistamaan naisten toimittajaidentiteettiä ja voimistamaan heitä naisina. Kurssijaksojen välillä suomalaisilla on ollut tavoitteena toimia etämentoreina sähköpostin välityksellä, mutta käytännössä englanninkielen kirjoitusongelmat ja puutteelliset nettiyhteydet ovat lähes estäneet tämän toiminnan.

Naistoimittajilta puuttuu usein mahdollisuuksia ja osaamista hyödyntää työssään uusinta tekniikkaa. Kurssien aikana olemme auttaneet naisia luomaan itselleen henkilökohtaiset sähköpostiosoitteet. Tiedonhaku internetistä on osoittautunut monelle uudeksi asiaksi. Useissa toimituksissa oli hankkeen alkuvuosina käytössä vain yksi tai muutama tietokone ja ne olivat aina miesten käytössä.

Nettiyhteys kotona on edelleen vain harvoilla perheillä. Sielläkin, missä yhteys on, se on varsin kallis ja toimii usein hitaasti. Viime vuosina isompiin kaupunkeihin on avattu nettikahviloita, joiden käyttäjistä 80 prosenttia on nuoria miehiä. Kabuliin avattu naisten nettikahvila onkin merkittävä aluevaltaus naisille. Kännykän käyttö on yleistynyt mutta sen käyttö rajoittuu nuorillakin paljolti vielä kuvien, videoklippien ja soittoäänien lataami-

seen ja lähettelyyn.

Koulutushankkeen käynnistäminen osui Afganistanin konfliktin toiveikkaaseen vaiheeseen; ihmiset uskoivat kaiken oikeasti kääntyvän paremmaksi ja tämä näkyi ja tuntui jokapäiväisessä elämässä. Vaikka sähköt katkeilivat Kabulissa useita kertoja päivässä ja kaduille ei ollut naisilla menemistä kävelemään, silti usko tulevaisuuteen oli vahva. Toisin on nyt, projektin neljäs vuosi on alkanut huomattavasti synkemmissä merkeissä. Ihmiset tuntuvat odottavan lamaantuneina kansainvälisten joukkojen lähtemistä ja maan vaipumista sekasortoon.

Silti monet naistoimittajat uskovat rauhanomaiseen kehitykseen ja demokratian vahvistumiseen. He ovat ylpeitä maastaan ja haluavat tehdä työtä paremman tulevaisuuden puolesta. Sellaisia lauseita ei usein kuule toimittajien suusta.

Mediakenttä murroksessa

Mediakenttä Afganistanissa on ollut valtavassa muutoksessa talibanien hallinnon kukistumisen jälkeen 2001. Maahan on syntynyt satoja yksityisiä radio- ja tv-asemia. Jatkuva köyhyys rasittaa kuitenkin myös mediaa ja sadat toimittajat ovat viime vuosina myös saaneet potkut. Tilanne todennäköisesti vain huononee vuoden 2014 jälkeen, kun kansainvälisten joukkojen vetäytymisen aiheuttamat taloudelliset menetykset realisoituvat.

Vaikka naisten lukutaidottomuus on edelleen 80 prosentin luokkaa, julkaistaan maassa silti kymmeniä naistenlehtiä. Niiden konsepti on usein suppea: joku tekee lehteä omilla rahoillaan ja yrittää irtonumeromyynnillä ja jollain muulla palkkatyöllä saada kulut katettua. Toimittajien palkkataso on alhainen ja moni heistä tekee sen lisäksi jotain muuta työtä.

Valtaosa maassa ilmestyvistä sanomalehdistä on hallituksen äänenkannattajia. Monilla parlamentin jäsenillä on omakustannelehtiä. Median rooli neljäntenä valtiomahtina on siten usein aika ongelmallinen.

Niklas Kaskeala

Monipuolueyhteistyöllä kohti kestävää rauhaa

Puolueiden kansainvälinen demokratiayhteistyö DEMO ry on aatteellisesti, puoluepoliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton suomalaisten eduskuntapuolueiden yhteistyöjärjestö. Demo toimii moniarvoisen demokratian edistämiseksi tukemalla suomalaisten puolueiden ja kehitysmaiden poliittisten liikkeiden välisiä yhteistyöhankkeita.

Demon työn lähtökohtana on, että demokratian tukeminen on parasta mahdollista kriisinhallintaa ja rauhanrakentamista. Tukemalla demokratiaa myös ennaltaehkäistään tehokkaasti uusien konfliktien syntymistä tai vanhojen konfliktien uusiutumista. Erimielisyydet ovat luonnollinen osa jokaista yhteiskuntaa ja ne synnyttävät konflikteja. Demokratian avulla voidaan kuitenkin hallita näitä erimielisyyksiä ilman tarvetta tukeutua väkivaltaan. Tuloksellinen rauhanrakentaminen vaatii yhteiskunnallisten rakenteiden uudistamista demokraattisen prosessin kautta, jotta lopputulos olisi legitiimi kaikille osapuolille. Konfliktinjälkeisessä tilanteessa eri osapuolten tuleekin oppia olemaan eri mieltä toistensa kanssa turvautumatta väkivaltaan *(agree to disagree)* ja hyväksyä demokratia ainoaksi legitiimiksi hallitsemismuodoksi. Tämä vaatii kuitenkin väkivallattoman ja demokraattisen poliittisen kulttuurin luomista ja tässä prosessissa poliittiset puolueet

ovat avainasemassa.

Demo pyrkiikin osaltaan edistämään yhteiskuntarauhaa ja ehkäisemään konflikteja kannustamalla puolueita monenväliseen dialogiin, tavoitteena eri näkemysten yhteensovittaminen sekä rakentava ja yhdessä ratkaisuja hakeva poliittinen kulttuuri. Tasa-arvoon ja edustuksellisuuteen kannustetaan painottamalla erityisesti naisten, nuorten ja erityisryhmien vaikutusmahdollisuuksia. Demokratian toteutuminen ja yhteiskunnallisen vakauden aikaansaaminen edellyttää kaikkien ryhmien tasa-arvoisia osallistumismahdollisuuksia. Kansalaisten pitää myös kokea voivansa vaikuttaa yhteiskunnalliseen kehitykseen. Vain aidosti edustukselliset puolueet voivat olla muodostamasta toimivaa moniarvoista, rauhanomaista ja vakaata poliittista järjestelmää. Rauha ja vakaus ovat puolestaan edellytyksiä muulle kehitykselle. Seuraavaksi esitellään konkreettisten esimerkkien kautta kuinka Demo on ollut mukana tukemassa rauhaa konfliktinjälkeisessä tilanteessa Nepalissa ja Tunisiassa.

Nuorten yhteistyötä yli puoluerajojen Nepalissa

Nepalin poliittinen tilanne on ollut lähivuodet murrosvaiheessa, jota luonnehtivat erityisesti maan kymmenvuotisen sisällissodan päättänyt rauhanprosessi sekä siihen liittyvä uuden perustuslain laatiminen. Toimintaympäristö on konfliktinjälkeisessä tilanteessa räjähdysherkkä ja keskinäisen luottamuksen kasvattaminen on elintärkeää rauhanrakennukselle. Tässä tilanteessa puolueiden kyky rakentavaan yhteistyöhön on ensisijaisen tärkeää. Koska valtaosa maan väestöstä on nuoria, on välttämätöntä, että nuoret saisivat äänensä kuuluviin uuden Nepalin luomisprosessissa. Nepalilaiset nuoret olivat myös avaintoimijoita kuninkaan syrjäyttämiseen ja kansavallan palauttamiseen johtaneessa prosessissa vuonna 2006.

Nepalilaiset nuoret ovat kuitenkin jääneet poliittisen päätöksenteon sivustakatsojiksi. Poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen rooli on ollut pikemminkin toimia emopuolueidensa ”yksityisarmeijoina” ja mielenosoitusten mobilisoijina. Järjestöjen väliset väkivaltaiset yhteenotot ovat olleet yleisiä. Näin ollen rakentavien viestintä- ja yhteistyöverkostojen luominen järjestöjen välille on elintärkeää rauhanprosessin turvaamiseksi.

Demo käynnisti nuoriso-ohjelmansa Nepalissa vuonna 2007. Tätä ennen, keväällä 2006, olivat ulkoasiainministeriö, eduskunnan ulkoasianva-

liokunta ja Crisis Management Initiative (CMI) järjestäneet kahden päivän seminaarin aiheesta ”Towards Peace and Democracy in Nepal”. Seminaariin oli kutsuttu nepalilaisia avaintoimijoita maan ollessa suuressa murrosvaiheessa. Demo osallistui tilaisuuteen, jossa monet nepalilaiset toimijat esittivät toiveen, että Demo tukisi Nepalin rauhanprosessia. Erityisesti nuorten rooli demokratian rakentamiseksi nähtiin keskeisenä. Nepalilaiset kokivat, että nuorten ääntä puolueissa täytyy vahvistaa ja että poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen tulisi oppia vuoropuhelutaitoja sekä rauhanomaisia keinoja vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Tässä puoluerajat ylittävä dialogi ja yhteistyö ovat avainasemassa.

Useat tutkimukset todistavat, että konfliktinjälkeisen tilanteen demokraattinen muutos vaatii sukupolvenvaihdoksen. Myös tämä kannusti keskittymään Nepalin demokraattisen järjestelmän rakentamisessa juuri nuoriin ja luonnolliseksi yhteistyökumppaniksi valikoituivat poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt. Järjestöjen välinen yhteistyö oli ollut heikkoa ja nuorten mahdollisuudet vaikuttaa poliittisen päätöksentekoon erittäin rajattuja lukuun ottamatta mielenosoituksia. Nepalilaiset poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt esittivät myös toiveen rakentaa yhteyksiä ja dialogia suomalaisten poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen kanssa molemminpuolisen oppimisen edistämiseksi. On huomionarvoista, ettei yksikään kansainvälinen toimija ollut aiemmin kohdistanut pidempiaikaista tai laajempaa tukea tälle kohderyhmälle Nepalissa.

Toiminnan keskeisenä tuloksena on nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen omasta toiveesta perustettu puoluerajat ylittävä poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen yhteistyöfoorumi (Joint Youth & Students Platform), joka tarjoaa neutraalin tilan puolueiden väliselle dialogille ja nuorten yhteisen poliittisen ohjelman rakentamiselle. Yhteistyöfoorumissa ovat mukana Nepalin 19 merkittävintä poliittista nuoriso- ja opiskelijajärjestöä yhteensä 10 eri puolueesta mukaan lukien maan suurimmat puolueet maoisteista kongressipuolueeseen.

Demon mahdollistama neutraali tila on koettu erityisen arvokkaaksi, sillä nepalilaisilla nuoriso- ja opiskelijajärjestöillä ei ole aikaisemmin ollut vastaavan kaltaista yhteistoimintaa, jossa keskustellaan nuorille yhteisistä kysymyksistä yli puoluerajojen ja pyritään yhdessä edistämään nuorten poliittisia vaikutusmahdollisuuksia rauhanomaisten kanavien kautta. Nuori-

so- ja opiskelijajärjestöt nimenomaan toivoivat puolueetonta ulkopuolista toimijaa, joka voisi tuoda eri järjestöt yhteen. Minkään nepalilaisen tahon ei katsottu oleva tarpeeksi puolueeton tähän.

Demon Nepalin ohjelman tähänastisen toiminnan keskipisteessä on ollut tukea eri ideologisista taustoista olevien poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen aloitetta laatia puoluerajat ylittävä, nuorten yhteinen poliittinen ohjelma. Yhteispoliittisen ohjelman tavoitteena oli määritellä ne nuorille keskeiset kysymykset ja politiikkalinjaukset, joista nuoriso- ja opiskelijajärjestöt ovat puolue-eroistaan samoilla kannoilla ja pyrkiä sen avulla myös vaikuttamaan uuden perustuslain sisältöön. Taustalla oli ajatus, että yhteisenä rintamana järjestöt voisivat toimia tehokkaammin nuorten äänitorvena poliittisessa päätöksenteossa.

Vielä keskeisempää on kuitenkin ollut prosessin merkitys. Ohjelman valmisteluprosessin kautta nuoret poliittiset toimijat ovat vahvistaneet merkittävällä tavalla kapasiteettiaan osallistua poliittiseen dialogiin rauhanomaisin keinoin sekä toimia yhteistyössä yli puoluerajojen. Ohjelman luomisessa nähtiin alusta asti erittäin tärkeänä saada siihen myös paikallistason nuorten ääni kuuluviin. Tämä taattiin järjestämällä ohjelmasta laajoja konsultaatioita ympäri Nepalia.

Yli kaksi vuotta kestäneen osallistavan prosessin tuloksena syntynyt nuorten yhteinen poliittinen ohjelma julkistettiin heinäkuussa 2010. Julkistaessaan ohjelman eri nuorisojärjestöjen puheenjohtajat korostivat kuinka ideologisista eroista huolimatta nuorisopoliitikot näkevät yhteistyön olevan välttämätöntä nuorten edunvalvonnassa.

Perustuslakia säätävän kokouksen silloinen puhemies Subesh Nembang ylisti ohjelman julkistamistilaisuudessa foorumin työn hedelmiä ja korosti nuorten näyttäneen näin erinomaista esimerkkiä myös emopuolueilleen. ”Viime kuukausien aikana poliittiset puolueet eivät ole kyenneet tulemaan yhteen tavalla, jota Nepalin rauhanprosessi ja maan kehitys edellyttäisi. Nuorten yhteispoliittinen ohjelma todistaa kuitenkin, että toivoa on. Nuoret ovat näyttäneen positiivisen tien eteenpäin, josta heidän vanhempien kollegoidensa tulisi ottaa esimerkkiä. Juuri tällaista yhteistyötä kaivataan kipeästi, jotta voimme turvata maamme paremman tulevaisuuden ja rauhan säilymisen”, puhemies Nembang korosti.

Nuorisopoliitikot on perinteisesti tunnettu Nepalissa ennen kaikkea vä-

kivaltaisten mielenosoitusten järjestäjinä. Tästä syystä keskeinen elementti Demon Nepalin ohjelmassa on ollut vahvistaa poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen kykyä pyrkiä vaikuttamaan heitä koskevaan päätöksentekoon ***rakentavin*** ja ***rauhanomaisin*** keinoin. Edellä esitellyn yhteispoliittisen ohjelman valmisteluprosessin ohella tähän on pyritty erilaisten koulutusten ja työpajojen avulla. Näissä on keskitytty muun muassa neuvottelutaitojen, tehokkaan järjestötoiminnan ja vaikuttamistyön kehittämiseen yhteistyöfoorumin identifioimien tarpeiden pohjalta. Lisäksi on järjestetty temaattisia seminaareja nuorille keskeisistä kysymyksistä, kuten esimerkiksi kestävään kehitykseen ja ihmisoikeuksiin liittyen, näin kasvattaen toimijoiden tietoja ja taitoja osallistua ohjelmapoliittiseen keskusteluun.

Ulkoministeriön vuonna 2009 tilaaman Demon toiminnan evaluaation mukaan nuorisopoliitikkojen kapasiteetti osallistua politiikkalinjausten sisällölliseen keskusteluun onkin selkeästi parantunut ohjelman alettua. Kaiken kaikkiaan evaluaatio toteaa myös, että ”Nepalin ohjelma on erityisen relevantti ja tullut tarpeeseen lisäten nuorten pahasti puutteellisia vaikutusmahdollisuuksia poliittisissa puolueissa ja demokraattisessa politiikassa”. Evaluaation mukaan ”merkittäviä positiivisia tuloksia on saavutettu, kun vaikutusvaltaisia nuoriso- ja opiskelijajohtajia on saatu sitoutumaan dialogiin ja kiinnittämään huomionsa rauhanomaisiin poliittisiin menettelytapoihin.” Evaluaatio toteaa myös, että ”Nepalin poliittinen kulttuuri on erittäin hierarkkinen ja jopa militaristinen. Maan johtajien sitouttaminen rauhanomaiseen poliittiseen kulttuuriin on täten äärimmäisen tärkeää. Tässä mielessä Demon ohjelma on yksi kustannustehokkaimmista rauhanturvaamishankkeista, joita voidaan kuvitella”.

Ainutlaatuisen roolinsa ansiosta Demo on saanut Nepalissa painoarvoa nuorten demokratiatyön asiantuntijana, muun muassa poliittisten järjestöjen ja kansainvälisten toimijoiden keskuudessa. Myös muut avunantajat ovat Demon onnistuneen esimerkin myötä alkaneet tukea poliittisia nuoriso- ja opiskelijajärjestöjä.

Tunisian politiikkakoulussa opitaan politiikan perustaitoja

Demo aloitti uuden nuoriin keskittyvän ohjelman Tunisiassa vuoden 2012 alussa. Tunisia on reilu vuosi arabikevään aloittaneen vallankumouksen jäl-

keen päässyt pitkälle demokratisoitumisprosessissaan. Tunisian poliittinen elämä on aktiivista, ja maahan on perustettu kymmeniä poliittisia puolueita ja satoja kansalaisjärjestöjä. Tunisiassa järjestettiin myös varsin onnistuneet perustuslakia säätävän kokouksen vaalit syksyllä 2011. Silti moni kansalainen on turhautunut demokratisoitumisprosessin hitauteen. Erityisesti nuoret kokevat tulleensa unohdetuiksi. Paikallisesta pyynnöstä Demo on aloittanut ohjelman, jonka tarkoitus on vahvistaa nimenomaan nuorten ääntä politiikassa.

Vaikka tunisialaiset nuoret olivat kantava voima Ben Alin hallinnon kaataneessa vallankumouksessa, ovat he sittemmin olleet huolestuttavan pienessä roolissa maan politiikassa. Tunisialaiset nuoret ovat poliittisesti aktiivisia, mutta puoluepolitiikan sijasta nuoret haluavat mieluummin vaikuttaa kaduilla, mielenosoituksissa ja sosiaalisessa mediassa. Tämä on osittain nuorten oma valinta, sillä useat heistä vierastavat puoluepolitiikkaa sen huonon maineen vuoksi. Mielenosoittaminen ja aktiivinen kansalaisaktivismi eivät kuitenkaan riitä, vaan nuoria on kannustettava mukaan puoluepolitiikkaan, jotta Tunisian demokratiasta tulisi kaikkien ikäryhmien silmissä aidosti legitiimi.

Toisaalta myös puolueet ovat unohtaneet nuoret ja valitettavasti monet puolueet tekevät aivan liian vähän aktivoidakseen nuoria. Kun lähes 70 prosenttia tunisialaisista on alle 35-vuotiaita, olisi maan demokratian kannalta ratkaisevan tärkeää saada nuoret mukaan järjestäytyneeseen politiikkaan. Tunisialaisnuorten ääntä politiikassa on vahvistettava, jotta vältetään tilanne, jossa suurin osa väestöstä kokee, että heidän huoliansa ei kuunnella. Maalla, jolla on edessään valtavia nuorisoon liittyviä haasteita, kuten ennätyksellisen korkea nuorisotyöttömyys, nuorten jättäminen politiikan sivustakatsojiksi ei ole demokratian ja yhteiskuntarauhan kannalta varteenotettava vaihtoehto.

Vuosikymmenien diktatuurin jälkeen tunisialaiset nuoret ovat poliittisesti kokemattomia ja heiltä puuttuvat keinot ajaa nuorille tärkeitä asioita. Maan poliittinen eliitti koostuu pääasiassa jo keski-iän ylittäneistä miehistä eikä nuorilla ole juurikaan mahdollisuuksia murtaa tätä vanhemman sukupolven hegemoniaa. Vaikka monet nuoret ovat kiinnostuneita politiikasta ja heillä on halu vaikuttaa maansa demokratian tulevaisuuteen, niin mahdollisuudet vaikuttamiseen ovat taitojen ja väylien puutteessa rajalliset.

Korjatakseen nuorten haastavaa tilannetta, Demo on mukana neljän järjestön yhteishankkeessa. Yhdessä tunisialaisen Centre des Etudes Méditerranéennes et Internationales (CEMI), Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) ja Bulgarian School of Politics (BsoP) -järjestöjen kanssa Demo on perustanut tunisialaisille nuorisopoliitikoille ja poliittisesti aktiivisille kansalaisyhteiskunnan vaikuttajille suunnatun politiikkakoulun Tunisian School of Politics (TSoP).

Politiikkakoulun päämäärä on koota yhteen nuoria eri poliittisista puolueista ja tarjota heille välineitä strategiseen poliittiseen ajatteluun. Tavoitteena on lisätä poliittisesti aktiivisten nuorten valmiuksia ja kykyä ymmärtää paremmin politiikkaa ja monipuoluejärjestelmää sekä kykyä toimia yhdessä, myös yli puoluerajojen. Tavoitteena on myös tarjota sekä tunisialaisille että eurooppalaisille nuorisopoliitikoille mahdollisuuksia molemminpuoliseen oppimiseen ja kokemustenvaihtoon. Koulun ensimmäinen pilottikurssi käynnistyi helmikuussa 2012 ja mukana on 45 oppilasta Tunisian yhdeksästä suurimmasta puolueesta. Heidän joukossaan on 20 perustuslakia säätävän kokouksen jäsentä.

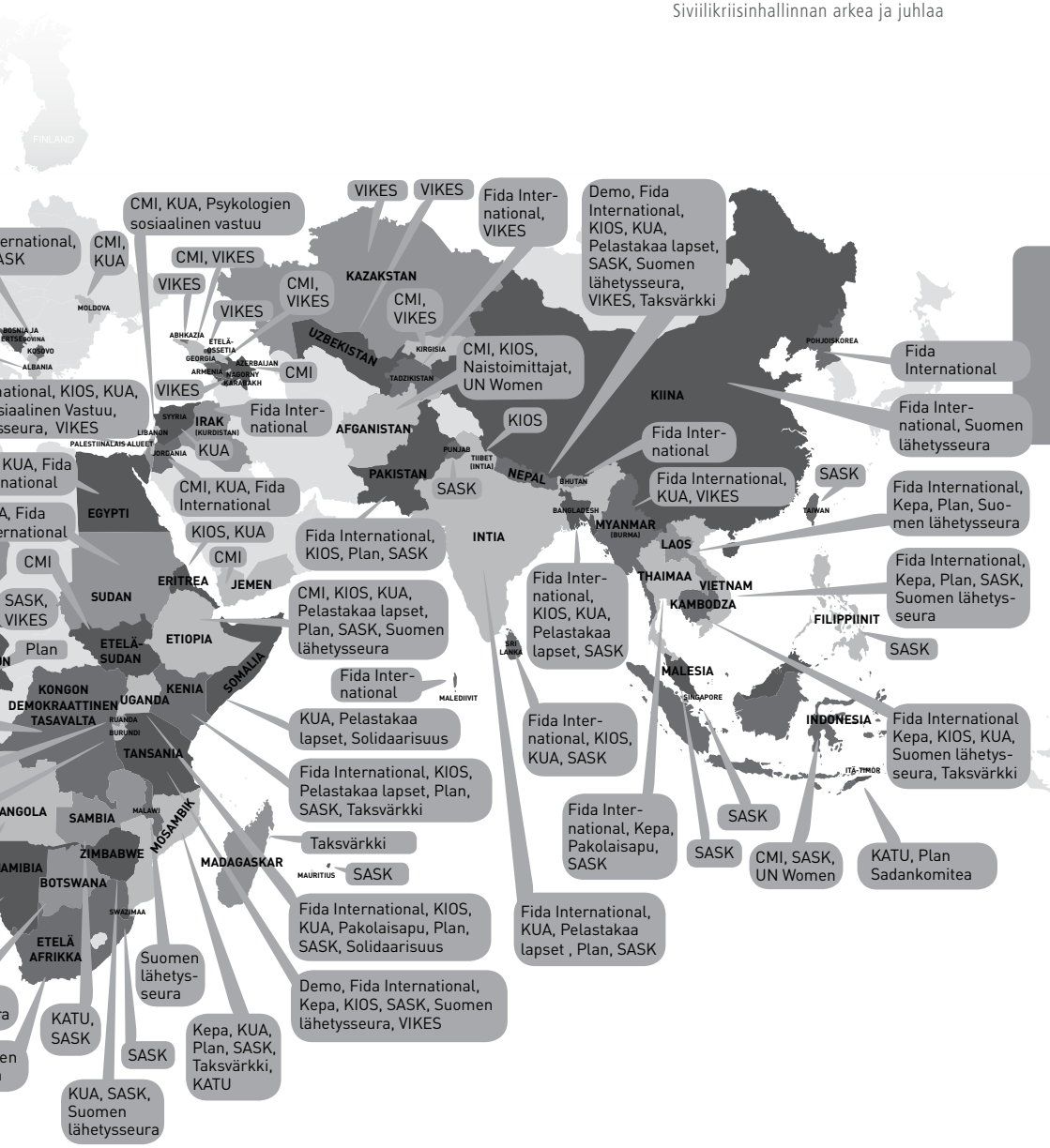
Poliittisen vuoropuhelun tukeminen

Kokemukset Demon nuoriso-ohjelmista Nepalissa ja Tunisiassa osoittavat kuinka keskeistä on tukea poliittista vuoropuhelua konfliktinjälkeisessä tilanteessa. Samalla tuetaan poliittisten puolueiden kapasiteettia toimia aidosti edustuksellisesti ja yhteistyössä yli puoluerajojen. Kriisinjälkeisissä tilanteissa Demon kaltaiset ei-valtiolliset toimijat nähdään usein tarpeeksi neutraaleina yhteistyökumppaneina, jotta niiden kanssa voidaan tehdä yhteistyötä varsin poliittisesti sensitiivisissä kysymyksissä. Täytyy muistaa, että kriisinhallinta ja demokratian tukeminen ovat viime kädessä aina poliittisesti sensitiivistä toimintaa. Kuten Demon työ Nepalissa ja Tunisiassa osoittaa, on ei-valtiollisilla puolueettomilla toimijoilla paljon annettavaa tällä saralla.

www.katunet.fi

KATU

suomalaiset järjestöt kriisialueilla 2011


CMI, KUA, Psykologien sosiaalinen vastuu
VIKES
VIKES
Fida International, VIKES
Demo, Fida International, KIOS, KUA, Pelastakaa lapset, SASK, Suomen lähetysseura, VIKES, Taksvärkki
CMI, KUA
CMI, VIKES
VIKES
CMI, VIKES
CMI, VIKES
VIKES
KAZAKSTAN
UZBEKISTAN
KIRGISIA
TADZIKISTAN
CMI, KIOS, Naistoimittajat, UN Women
CMI
VIKES
Fida International
KIINA
Fida International, Suomen lähetysseura
SYRIA
IRAK (KURDISTAN)
LIBANON
PALESTIINALAIS-ALUEET
JORDANIA
KUA
Fida International
AFGANISTAN
KIOS
Fida International
PUNJAB
TIIBET (INTIA)
PAKISTAN
SASK
NEPAL
BHUTAN
BANGLADESH
MYANMAR (BURMA)
Fida International, KUA, VIKES
SASK
TAIWAN
Fida International, Kepa, Plan, Suomen lähetysseura
CMI, KUA, Fida International
EGYPTI
KIOS, KUA
Fida International, KIOS, Plan, SASK
INTIA
LAOS
CMI
CMI
ERITREA
JEMEN
THAIMAA
VIETNAM
KAMBODZA
Fida International, Kepa, Plan, SASK, Suomen lähetysseura
SUDAN
CMI, KIOS, KUA, Pelastakaa lapset, Plan, SASK, Suomen lähetysseura
Fida International, KIOS, KUA, Pelastakaa lapset, SASK
ETELÄ-SUDAN
ETIOPIA
SRI LANKA
FILIPPIINIT
SASK
Plan
MALESIA
SINGAPORE
Fida International
MALEDIIVIT
KONGON DEMOKRAATTINEN TASAVALTA
UGANDA
KENIA
SOMALIA
RUANDA
BURUNDI
KUA, Pelastakaa lapset, Solidaarisuus
Fida International, KIOS, KUA, SASK
INDONESIA
Fida International Kepa, KIOS, KUA, Suomen lähetysseura, Taksvärkki
TANSANIA
ITÄ-TIMOR
Fida International, KIOS, Pelastakaa lapset, Plan, SASK, Taksvärkki
ANGOLA
SAMBIA
MALAWI
MOSAMBIK
Fida International, Kepa, Pakolaisapu, SASK
SASK
Taksvärkki
ZIMBABWE
MADAGASKAR
MAURITIUS
SASK
SASK
CMI, SASK, UN Women
KATU, Plan Sadankomitea
BOTSWANA
Fida International, KIOS, KUA, Pakolaisapu, Plan, SASK, Solidaarisuus
Fida International, KUA, Pelastakaa lapset , Plan, SASK
SWAZIMAA
ETELÄ-AFRIKKA
Suomen lähetys-seura
Demo, Fida International, Kepa, KIOS, SASK, Suomen lähetysseura, VIKES
KATU, SASK
Kepa, KUA, Plan, SASK, Taksvärkki, KATU
SASK
KUA, SASK, Suomen lähetysseura

www.katunet.fi

KATU

suomalaiset järjestöt kriisialueilla 2011

Crisis Management Initiative (CMI)
Liberia, Etiopia, Ghana, Etelä-Sudan, Egypti, Afganistan, Indonesia, Armenia, Georgia, Azerbaijan, Kirgisia, Moldova, Jordania, Libanon, Jemen, Palestiina.
Yli 30 henkilöä 20 projektissa teemoina mm. rauhanvälitys, sovittelu, rauhanprosessien suunnittelu, valtion- ja rauhanrakentaminen, sekä konfliktianalyysit.

Puolueiden kansainvälinen demokratiayhteistyö Demo
Tansania, Ghana, Nepal.
Aiheina demokratiatuki, naisten ja nuorten poliittisen osallistumisen edistäminen, puolueiden rooli demokratiassa.

Fida International
DCR, Ruanda, Uganda, Tansania, Kenia, Etiopia, Albania, Kosovo, Bosnia-Hertsegovina, Bangladesh, Bhutan, Intia, Malediivit, Nepal, Pakistan, Sri Lanka, Thaimaa, Myanmar, Laos, Kambodzha, Kiina, Vietnam, Pohjois-Korea, Tadzikistan, Bolivia, Kolumbia, Peru, Ecuador, Paraguay, Jordania, Egypti, Marokko, Palestiinalaisalueet, PohjoisSudan, Irak (Kurdistan).
Hankkeissa on sekä paikallista että suomalaista henkilöstöä. Teemoja ovat mm. kyläkehitystyö, marginaaliryhmien ja köyhien yhteisöjen oikeudet ja osallistuminen, lasten ja nuorten koulutus ja kumppaneiden kapasiteetin vahvistaminen.

Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU
Eteläinen Afrikka ja Itä-Timor (päättyneet).
Projektit toteutetaan lähes 100 prosenttisesti paikallisella omistajuudella teemoina inhimillinen turvallisuus, sovittelu, gender mainstreaming.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa
Mosambik, Tansania, Thaimaa (Mekong), Vietnam, Laos, Kambodzha, Nicaragua.
Kepa vahvistaa Etelän kansalais-yhteiskuntia yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa.

Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö KIOS
Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Eritrea, Tansania, Ghana, Senegal, DRC, Afganistan, Bangladesh, Pakistan, Nepal, Sri Lanka, Tiibet (Intia), Kambodzha, Kolumbia, Peru, Palestiina.
KIOS tukee paikallisia kansalaisjärjestöjä

Kirkon ulkomaanapu KUA
Angola, Burundi, Egypti, Mosambik, Somalia, Sudan, Etelä-Sudan, DRC, Liberia, Sierra Leone, Etiopia, Eritrea, Uganda, Zimbabwe, Nepal, Sri Lanka, Bangladesh, Intia, Myanmar, Kambodzha, Libanon, Syyria, palestiinalaisalueet, Jordania, Kosovo, Moldova, El Salvador, Haiti, Guatemala, Honduras, Peru.
KUA tekee työtä köyhyyden kierteen katkaisemiseksi, ihmisoikeuksien edistämiseksi sekä yhteiskunnallisen vakauden tukemiseksi yli 30 maassa. Työ tapahtuu pääsääntöisesti paikallisten kumppanien kautta.

Naistoimittajat
Afganistan.
Suomessa osa-aikainen koordinaattori ja muutama kouluttaja sekä Afganistan-asiantuntijoita, teemana on naistoimittajien jatkokoulutus.

Pakolaisapu
Liberia, Sierra Leone, Uganda, Thaimaa.
Projekteissa on kussakin 1 suomalainen ja 3–43 sekä paikalliskumppaneiden henkilökuntaa; teemoina aikuislukutaito-opetus, nuorten ammattikoulutus, konfliktinratkaisu, maa-

talouden kehittäminen, järjestökoulutus, hankehallinto, paikallishallinnon koulutus, pienyrittäjyyskoulutus.

Pelastakaa Lapset
Etiopia, Somalimaa/ Somalia, Kenia, Burkina Faso, Mali, Norsunluurannikko, Benin, Niger, Togo, Intia, Nepal, Bangladesh.
Hankkeissa on paikallisia työntekijöitä noin 35 henkeä, kansainvälisiä 4 henkeä; teemoina lasten oikeudet ja suojelu sekä lapsenoikeusperustainen kehitysyhteistyö, erityisesti lasten suojelu kriisinhallinnassa.

Plan
Kenia, Etiopia, Uganda, Sierra Leone, Mosambik, Kamerun, Togo, Pakistan, Vietnam,Laos, Intia, Itä-Timor, Bolivia, Ecuador, Dominikaaninen tasavalta.
Projekteissa ei ole suomalaisia työntekijöitä.

Psykologien Sosiaalinen Vastuu
Namibia, Libanon, Palestiinalaisalueet.
Työntekijät ovat paikallisia; teemoina sosiaalityö, perhekeskeinen mielenterveystyö, traumaterapia ja -kuntoutus.

Sadankomitea
Itä-Timor.
Hankkeessa on paikallinen työntekijä (hanke päättyy 2011).

Suomen ammattiliittojen solidaarisuuskeskus SASK
Namibia, Ghana, Etelä-Afrikka, Zimbabwe, Swazimaa, Benin, Liberia, Nigeria, Sierra Leone, Mauritius, Mosambik, Senegal, Burkina Faso, Guinea (Conakry), Mali, Norsunluurannikko, Niger, Angola, Etiopia, Kenia, Sambia, Tansania, Togo,Uganda, Intia, Pakistan, Punjab, Filippiinit, Vietnam, Indonesia, Malesia, Nepal, Bangladesh, Singapore, Taiwan, Thaimaa, Sri Lanka, Brasilia, Kolumbia, Argentiina, Paraguay, Uruguay, Peru, Chile, Panama, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haiti, Dominikaaninen tasavalta, Nicaragua, Meksiko, Kosovo
Hankkeissa on paikalliset koordinaattorit; teemoina hankesuunnittelu ja -hallinta, etenkin työelämään, työmarkkinoihin ja ay-liikkeiden toimintaan liittyvissä kysymyksissä.

Solidaarisuus
Somalimaa, Uganda, Nicaragua.
Teemoja ovat sukupuolten välinen tasa-arvo ja työ ja toimeentulo. Paikalliset kumppanijärjestöt toteuttavat ohjelmiin liittyviä hankkeita. Kussakin maassa on suomalainen maakoordinaattori.

Suomen Lähetysseura
Angola, Botswana, Etelä-Afrikka, Etiopia, Malawi, Mauritania, Senegal, Tansania, Zimbabwe, Nepal, Pakistan, Hongkong, Kambodzha, Kiina, Laos, Singapore, Vietnam, Bolivia, Kolumbia, Palestiina.
Paikalliset kumppanit toteuttavat hankkeet, joissa suomalaisten tehtävänä on tukea hankkeiden toteutusta. He toimivat mm. neuvonantajina, koordinaattoreina, lääkäreinä, insinööreinä, maatalousneuvonantajina, proviisoreina, IT-asiantuntijoina ja erityisopettajina.

Viestintä ja Kehitys-säätiö VIKES (Journalistiliitto + 27 muuta alan järjestöä)
Tansania, Nigeria, Namibia, Nepal, Burma/Myanmar, Georgia, Armenia, Abhkazia ja Etelä-Ossetia, Nagorny Karabakh, Kazakstan, Kirgistan, Uzbekistan, Tadzhikistan, Palestiina.
Kaikissa hankkeissa toimii myös suomalaisia journalisteja; teemoja ovat koulutus, sananvapaus ja hyvä journalismi.

Taksvärkki
Kenia, Mosambik, Madagaskar, Nepal, Kambodzha, Bolivia, Guatemala.
Projekteissa on yhteistyökumppaneiden palkkaamia työntekijöitä ja Suomessa laaja maa-asiantuntemus em. maista.

UN Women
Afganistan, Indonesia (Aceh).
Hankkeissa on kansainvälisen UNIFEMin palkkaamia kansainvälisiä ja paikallisia työntekijöitä; teemoina tasa-arvo ja naisten oikeudet.

3. Kohti kokonaisvaltaista kriisinhallintaa

Anisa Doty

Suomi kokonaisvaltaisen rauhantyön suurmaaksi

Suomen roolin vahvistaminen rauhanvälityksessä on viime vuosina ollut runsaasti esillä niin ulko-, turvallisuus- ja kehityspolitiikasta käydyissä asiantuntijapiirin debateissa kuin julkisessa keskustelussakin. Vuoden 2011 eduskuntavaalien alla rauhanvälitys oli esillä monen ehdokkaan ja puolueiden puheissa. Myös tuoreimmat politiikkalinjaukset puhuvat rauhanvälityksestä: Suomen hallitusohjelmassa 2011 todetaan, että ”hallitus kehittää Suomen panostusta kansainväliseen rauhanvälitystoimintaan ja kriisien ennaltaehkäisyyn”[1]. Rauhanvälityksen toimintaohjelmassa (2011) välitystoiminta kuvaillaan yhdeksi keinoksi diplomatian perustoimintojen joukossa konfliktien ennaltaehkäisyyn ja ratkaisuun sekä luottamuksen lisäämiseen, jonka avulla pohjustetaan pidemmän aikavälin tukea poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten instituutioiden rakentamiselle[2]. Suomen kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa (2012) rauhanvälityksen tukeminen on mainittu yhdeksi Suomen keinoista edistää ihmisoikeuksia, demokratiaa ja vastuullista yhteiskuntaa[3].

1 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 23.

2 Ulkoasiainministeriö 2011 Rauhanvälityksen toimintaohjelma, 5.

3 Ulkoasiainministeriö 2012 Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma, 31.

Siirtymä väkivaltaisesta konfliktista kestävään rauhaan ja ihmisoikeuksia ja demokratiaa kunnioittavaan vastuulliseen yhteiskuntaan on haasteellinen ja hidas prosessi. Nykytietämyksen mukaan onnistumisen elementit löytyvät pitkäjänteisestä ja kokonaisvaltaisesta konfliktinratkaisun ja rauhanrakentamisen lähestymistavasta, joka hyödyntää hallitusti ja suunnitelmallisesti monia erilaisia instrumentteja koordinoidusti eri toimijoiden kanssa. Helpommin sanottu kuin tehty. Selvää kuitenkin on, että kestävän rauhan projekti vaatii välitystoiminnan vahvistamisen lisäksi laajaa konfliktien ennaltaehkäisyyn ja ratkaisuun sekä rauhanrakentamisen jatkumoajatteluun liittyvää ymmärrystä ja osaamista.

Tämä artikkeli[4] koostuu kolmesta osasta. Ensimmäisessä osassa tarkastelen faktoja ja aloitteita, jotka pohjustavat kotimaista keskustelua Suomen roolista rauhantyön suurvaltana. Käyn ensin tiivistetysti läpi rahoituskanavia, joiden kautta Suomi kohdentaa taloudellista tukeaan kansainväliseen rauhanvälitystoimintaan. Tämän jälkeen esittelen lyhyesti ulkoasiainministeriön ”Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja” selvitystä, johon aloite suomalaisesta lisäpanostuksesta rauhanvälitykseen pitkälti kulminoituu[5]. Tätä seuraa läpileikkaus viime eduskuntavaaleja edeltäneeseen julkiseen keskusteluun Suomesta rauhanvälityksen suurmaana. Tavoitteena tässä on tunnistaa Suomessa käytävän rauhanvälitykseen liittyvän keskustelun pääkysymykset.

Tekstini ensimmäisen osan yhteydessä on myös lyhyt katsaus ***hauraan valtion*** käsitteeseen. Käsite on vahvasti läsnä tämän päivän rauhanvälitykseen liittyvässä asiantuntija- ja politiikkadiskurssissa ja sillä kuvataan usein juuri niitä alueita, joilla erimuotoista kriisinhallintaa ja rauhantyötä tehdään.

Artikkelini toisessa osassa pyrin tarjoamaan käsitteellisiä eväitä osallistumiselle keskusteluun rauhanvälityksestä osana kokonaisvaltaista kestävän rauhan rakentamisen jatkumoa. Olen havainnollistanut akateemisen kirjallisuuden pohjalta kaksi toisiaan täydentävää esitystä siitä, mitä kaikkea voidaan ymmärtää konfliktinratkaisuksi ja rauhantyöksi. Tavoitteena

[4] Teksti pohjautuu Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa ry:lle kirjoittamaani aiemmin julkaisemattomaan selvitykseen: Doty, A. (2010)

[5] Joulukuussa 2011 julkaistu Rauhanvälityksen toimintaohjelma perustuu tähän samaan Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja –selvitykseen.

tässä on avata sitä laajempaa käsitteellistä kenttää, johon rauhanvälitys sijoittuu ja samalla kiinnittää huomio kokonaisvaltaisen lähestymistavan tärkeyteen.

Artikkelini kolmas osa lähestyy kysymystä siitä, mitä haasteita ja muutospaineita lisääntyvä panostus rauhanvälitykseen asettaa erityisesti kehityspolitiikalle ja kehitysyhteistyölle, mutta myös kokonaisvaltaiselle konfliktinratkaisulle ja rauhantyölle laajemmin. Tutkijanäkökulman yhdistäminen julkisessa keskustelussa esitettyihin näkökohtiin sekä asiantuntijahaastatteluista nouseviin teemoihin nostaa pintaan joitakin alustavia huomioita. Olen käyttänyt analyysini taustalla suomalaisille asiantuntijoille[6] tekemiäni haastatteluita anonyymisti. Ratkaisu piilottaa ”kuka sanoo mitä” -ulottuvuuden, mutta on sallinut avoimemman ajatustenvaihdon itse haastattelutilanteissa.

Suomesta rauhanvälityksen suurvalta?

Keskustelu Suomesta rauhanvälityksen suurmaana on presidentti Martti Ahtisaarelle vuonna 2008 myönnetyn Nobelin rauhanpalkinnon myötä ollut vilkasta. Keskusteluun on aktiivisimmin osallistunut pieni joukko maan kärkipoliitikoita ja poliittista johtoa sekä muutaman rauhanvälitystoimintaa harjoittavan kansalaisjärjestön entiset ja nykyiset toiminnanjohtajat. Lisäksi poliittisista puolueista mm. Kokoomus ja SDP ovat käsitelleet rauhanvälitystä ulkopolitiikkaa linjaavissa teksteissään[7]. Kehityspoliittinen toimikunta niin ikään sivusi 2010 vuosilausunnossaan rauhanvälitystä osana kehityksen ja turvallisuuden teemojen käsittelyä.

Suomen kokonaistuki rauhaa ja vakautta edistävään toimintaan, sisältäen julkisen kehitysavun[8], on useita miljoonia euroja vuosittain. Muihin rauhanvälitysalalla profiloituneisiin maihin verrattuna Suomen kokonaispanostus rahavirtoina on suhteellisen pieni. Esimerkiksi Sveitsin vastaava budjetti on 42.5 milj. € (2010) ja Norjan 90 milj. € (2009). Suomi on tukenut rauhanvälitystä ja siihen liittyvää toimintaa kehitysyhteistyömäärärahoin muun muassa myöntämällä tukea Afrikan unionin rauhanvälitysrakentei-

[6] Tätä tekstiä varten olen haastatellut Pekka Haavistoa, Heli Kanervaa, Antti Pentikäistä, Kristiina Rintakoskea, Olli Ruohomäkeä, Kai Saueria sekä Nina Suomalaista.

[7] Kokoomus 2010; SDP 2010.

[8] Julkinen kehitysapu eli ODA (Official Development Assistance).

den vahvistamiseen, YK:n rauhanrakentamisrahastolle, Nepalin rauhanprosessille, Itä-Timorin kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkostolle, Keski-Aasian maiden konfliktien ennaltaehkäisyyn sekä konfliktinehkäisyyn ja kriisinhallinnan tukeen Länsi-Afrikassa. Lisäksi kansalaisjärjestöjen kautta on tuettu eri muotoista rauhanrakentamista ja rauhanvälitystä esimerkiksi International Crisis Groupin Afrikka-ohjelman sekä Crisis Management Initiativen (CMI) kautta.[9]

Puhtaasti rauhan***välitykseen*** liittyvään toimintaan käytettäviä varoja on uutena rahoitusmuotona vuodesta 2010 alkaen varattu vuosittain 400 000 €[10]. Kyseessä on melko vaatimaton siemenraha, joka on tarkoitettu käytettäväksi joustavasti ulkopolitiikan kannalta akuutteihin toimiin. Summa on ulkoministeriön poliittisen osaston hallinnassa. Rahan käyttöä säätelevät tarkemmat kriteerit ovat parhaillaan työn alla. Rahat tulevat siviilikriisinhallinnan momentilta, joka on siten osaltaan määrittänyt varojen käyttöä tähän mennessä. Rauhanvälitysrahan käyttöä ei raportoida julkisen kehitysavun piiriin eikä siitä vielä ole laadittu julkista koostetta. Myöskään varojen käytön tuloksellisuutta ei vielä ole arvioitu. Toistaiseksi rahaa on käytetty mm. rauhanvälityksen kapasiteetin tukemiseen (rauhanvälitys-, konfliktinehkäisy- ja konfliktinratkaisukoulutukseen) sekä rauhanvälityksen erityisedustajan matkakuluihin.

Suomen suuntaviivat rauhanvälitykselle

Ulkoministeriö julkaisi 6.5.2010 ulkoministeri Alexander Stubbin toimeksiannosta, presidentti Martti Ahtisaaren myötävaikutuksella ja suomalaisesta kansalaisjärjestökentästä kumpuavan asiantuntemuksen tuella ***Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja*** -selvityksen. Selvityksen lähtökohtana on kuva rauhanvälityksestä paitsi osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ja konfliktinehkäisyä, myös keinona kasvattaa Suomen ulkopoliittista profiilia sekä kansainvälistä imagoa ja painoarvoa. Suomi-kuvan terävöittämisellä rauhanvälityksen kautta nähdään myös olevan myönteinen vaikutus muun muassa Suomen YK:n turvallisuusneuvoston jäsenyydestä (2013–2014) käytävään kampanjaan.

---

[9] Ulkoasiainministeriö 2010 Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja, 12-13.

[10] Rauhavälitykseen varattu summa on pysynyt samana vuosina 2010, 2011 ja 2012.

Suomen toiminnalle rauhanvälityksen alalla julkaistiin 14.12. 2011 Rauhanvälityksen toimintaohjelma. Toimintaohjelma linjaa aiemman vuoden 2010 selvityksen pohjalta tarkemmin Suomen toimintaa kansainvälisen rauhanvälityksen kehittämisessä ja siihen osallistumisessa, Suomen oman rauhanvälityskapasiteetin edistämistä, Suomen temaattisia ja alueellisia painopisteitä rauhanvälityksessä sekä rauhanvälityksen rahoitusta. Toimintaohjelmassa ei ”puututa laajempiin rauhanrakentamiseen liittyviin kysymyksiin, joita käsitellään muissa ulkoministeriön julkaisuissa, esimerkiksi kehityspoliittisessa ohjelmassa, kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnan strategiassa ja YK-strategiassa”[11].

Rauhanvälitys kuvaillaan vuoden 2010 selvityksessä yhä tärkeämpänä osana kansainvälistä kriisien ennaltaehkäisyä ja sen sanotaan täydentävän Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintapanostuksen ja kehityspolitiikan keinovalikoimaa. ”Rauhanvälityksen kansainvälinen noste ja Suomen osaaminen tulee saada kohtaamaan”[12], selvityksessä todetaan. Dokumentissa esitetyt suositukset liittyvät seuraaviin teemoihin: Suomen rauhanvälityskyvyn vahvistamiseen, Suomen tukeen kansainvälisille alan toimijoille sekä Suomen kansalliseen aktiivisuuteen välitystoiminnassa.

Julkinen keskustelu

Ulkoministeriön Rauhanvälityksen suuntaviivoja -selvityksen julkistamisen myötä aktivoitunut julkinen keskustelu[13] myötäilee pääpiirteissään selvityksen sisältöjä ja myönteistä henkeä. Tavoite Suomesta rauhanvälityksen suurmaana hyväksytään laajalti. ***Perusteluina*** Suomen lisäpanostukselle rauhanvälitykseen on julkisessa keskustelussa esitetty Suomen ulkopoliittinen profiilinnosto ja Suomen YK-turvallisuusneuvoston jäsenyyskampan-

11 Ulkoasiainministeriö 2011 Rauhanvälityksen toimintaohjelma, 6.

12 Ulkoasiainministeriö 2010 Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja, 14.

13 Kooste julkisen keskustelun sisällöistä perustuu lehtikirjoitusten ja puolueiden linjausten sekä suomalaisten politikoiden ja vaikuttajien puheista tehtyyn analyysiin (Doty 2010). Seuraavien henkilöiden puheenvuorot sisältyvät analyysiin: presidentti Martti Ahtisaari, kansanedustaja Pekka Haavisto, presidentti Tarja Halonen, pääministeri Mari Kiviniemi, kriisinhallinnan asiantuntija Kalle Liesinen, Kirkon ulkomaanavun toiminnanjohtaja Antti Pentikäinen, suurlähettiläs Kai Sauer, ulkoministeri Alexander Stubb, Crisis Management Initiative ry:n toiminnanjohtaja Tuija Talvitie, SDP:n puheenjohtaja, kansanedustaja Jutta Urpilainen.

jan edistäminen; rauhanvälityksen ajankohtaisuus ja noste, joka kannattaa hyödyntää; välitystoiminnan kustannustehokkuus verrattuna sotaan ja/tai humanitaariseen apuun; Suomen parempi näkyvyys laaja-alaisessa rauhantyössä; sekä halu sitoutua kansainväliseen konfliktinratkaisuun ja rauhantyöhön.

Mihin konkreettisiin toimintoihin Suomen sitten pitäisi keskittyä? Rauhan***välityksen*** osalta julkisessa keskustelussa ovat nousseet keskeisiksi tai mahdollisiksi seuraavat toiminnot:

- tuki konfliktiosapuolten välisille neuvotteluille
- rauhansopimusten valvonta
- Suomi rauhanvälityksen kokousmaana
- maahanmuuttajien osaamisen hyödyntäminen
- sovittelutaitojen vahvistaminen
- naisten roolin vahvistaminen rauhanneuvotteluissa
- eri uskontokuntien tuominen mukaan rauhanvälitykseen
- rauhanvälityksen metodien ja käytäntöjen terävöittäminen ja ammattimaistaminen
- välitystoiminnan tukitoimet, kuten logistiikka, käytännön järjestelyt ja erityisasiantuntijat

Lisäksi keskustelussa on esitetty joitakin painopisteitä rauhanvälitykselle, jotka kuuluvat myös laaja-alaisen ja pitkäkestoisen rauhan***työn*** piiriin[14]. Tällaisia ovat muun muassa:

- tuki oikeusvaltiokehitykselle
- tuki ympäristöturvallisuudelle
- tuki naisten asemalle rauhanprosesseissa
- sovittelutaitojen vahvistaminen konfliktialueilla

Pääosin myönteisessä hengessä käyty julkinen keskustelu Suomesta tulevaisuuden rauhanvälityksen suurvaltana sisältää myös ***kriittisiä huomioita***: presidentti Halonen muiden muassa on todennut, ettei suurvallaksi tulla haluamalla. Ulkoministeri Stubbin tulkinnan mukaan tämä tarkoittaa, että

[14] Tämä kuvastaa keskustelun käsitteellistä sekavuutta. Laajasta rauhantyöstä ja rauhanrakennukseen sisältyvistä toimista puhutaan usein erehdyttävästi rauhanvälityksenä ja vastaavasti rauhanvälitys –käsitettä käytetään, kun puhutaan rauhantyöstä ja rauhan rakennuksesta laajemmassa merkityksessä.

asema on ansaittava teoilla. Myös Pekka Haavisto on muistuttanut, että suurvaltapuheet ovat turhia, mikäli rauhanvälitystä tukevat rakenteet eivät ole kunnossa[15]. Kalle Liesisen mukaan rauhanvälitys on hohdokkain, näkyvin ja kilpailluin osa rauhantyötä ja hän peräänkuuluttaakin Suomen panostusta ennemmin laaja-alaiseen rauhantyöhön[16]. Tuija Talvitie puolestaan muistuttaa rauhanvälityksen riskeistä: ulkopuolisten välittäjien osallistuminen rauhanprosessiin ei ole pikaratkaisu – pahimmillaan se vie omistajuuden konfliktin osapuolilta ja voi jopa pahentaa tilannetta. Epäselvät roolit ja koordinaation puute rauhanvälityksen eri toimijoiden välillä voi myös vaikeuttaa ennestään vaikeita tilanteita. Tilastojen mukaan valtaosa rauhansopimuksista kaatuu viiden vuoden sisällä niiden allekirjoittamisesta.[17]

Hauraan valtion käsite on viime vuosina noussut vahvasti – etenkin politiikkatason linjauksista ja keskusteluista – konfliktinratkaisun, kriisinhallinnan ja rauhantyön terminologian rinnalle – ja jopa osaksi sitä. Haurauden käsitettä käytetään yleisesti kuvaamaan niitä toiminta-alueita, joilla erimuotoista kriisinhallintaa, rauhanvälitystä ja rauhantyötä tehdään. Käsite on tyypillinen politiikkajargonin tuote sikäli, että se elää ja muotoutuu yhä uudelleen käytössä. Myös hauraiksi leimatut maat ovat itse halunneet tuoda sisältöä ja ymmärrystä omalle tilanteelleen ja ovat sitä kautta osallistuneet haurauden käsitteen määrittelyyn eri tavoin. Poliittista vetoa ja tunteen paloa on moneen suuntaan: käsite, joka yhdelle kelpaa kuvaamaan jonkun tietyn maan tai alueen tilannetta tai olemusta, ei toisen mielestä ole lainkaan hyväksyttävä. Yhteisymmärrys haurauden käsitteen ympärillä löytyy kuitenkin valtion keskeisestä roolista transitiossa konfliktista ja epävakaudesta kohti kestävää rauhaa ja kehitystä. Tämä käy ilmi esimerkiksi OECD/DAC:n (2007) määritelmästä: ***valtiot ovat hauraita, kun valtion rakenteilta puuttuu poliittinen tahto ja/tai kapasiteetti tuottaa tiettyjä köyhyyden vähentämiseen ja kehitykseen tarvittavia perustoimintoja/-palveluita sekä valvoa kansalaistensa turvallisuutta ja ihmisoikeuksia***.

Haurauden käsite on osoittautunut hyödylliseksi, kun on haluttu ko-

15 Helsingin sanomat 7.9.2010.

16 Liesinen, K. 2010.

17 Talvitie, T. 2010.

rostaa niitä äärimmäisen köyhyyden ja turvattomuuden muotoja ja tasoja, joita niin sanotuilla haurailla alueilla elävät ihmiset arjessaan kohtaavat. Se on myös kannustanut kansainvälistä yhteisöä sitoutumaan vahvemmin toimintaan näissä maissa sekä identifioimaan yhteisesti hyväksyttyjä periaatteita haurailla alueilla toimimiselle. Euroopan unionin ja OECD/DAC:n piirissä on listattu joukko tehtäviä, joita niin sanotut hauraat valtiot ovat kykenemättömiä tai haluttomia hoitamaan. Näihin kuuluvat muun muassa oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelu, turvallisuus, puolustus, oikeusturva, taloudellisen toimeentulon edellytysten luominen, köyhyyden vähentäminen, palveluiden tuottaminen, luonnonvarojen läpinäkyvä ja oikeudenmukainen hallinta, mahdollisuus vallankäyttöön[18].

Rauhanvälitys on osa laajaa käsitepalapeliä

Perinteinen ymmärrys rauhantyöstä ja konfliktinratkaisusta on perustunut lähinnä ajatukseen konfliktin keskiössä tapahtuvasta toiminnasta, missä konfliktin ulkopuolelta tulevan intervention tavoitteena on saada väkivaltaan turvautuneet osapuolet ratkaisemaan konflikti itse väkivallattomasti. Rauhanvälitykseen liittyvä suomalainen keskustelu on viime vuosina koskenut etupäässä juuri tämän tyyppistä toimintaa.

Nykyaikainen lähestymistapa konfliktinratkaisuun on kokonaisvaltainen: se sisällyttää rauhantyön kokonaisuuteen yhtä lailla ennalta ehkäisevän toiminnan kuin väkivaltaisen konfliktin loputtua tapahtuvan rauhanrakennuksenkin. Rauhanvälitys ja toisaalta myös esimerkiksi rauhanturvaaminen ja kriisinhallinnan eri muodot ovat osa konfliktinratkaisun ja rauhantyön kenttää tässä laajemmassa merkityksessä.[19]

Siirtymä avoimesta väkivaltaisen konfliktin tilasta kohti kestävää, positiivista rauhaa vaatii monialaista lähestymistapaa. Lund on artikkelissaan ”A toolbox for responding to conflicts and building peace” listannut holistiseen konfliktinratkaisun ja rauhanrakennuksen työkalupakkiin kuuluvaksi

18 Koponen, J. 2010, 36-40; Siitonen L. 2010.

19 Esimerkiksi Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia (2009) edustaa pyrkimystä laaja-alaiseen ajatteluun suhteessa rauhantyöhön ja konfliktinratkaisuun. Ks. myös Kalle Liesisen artikkeli tässä kirjassa kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta kriiseihin ja integroituun kriisinhallintaan.

paitsi viralliset ja epäviralliset konfliktinhallinnan menetelmät myös poliittiset, taloudelliset, oikeudelliset ja sotilaalliset toimet sekä viestinnälliset ja koulutukseen tukeutuvat rauhanrakennuksen keinot[20].

Virallisen diplomatian keinot ulottuvat neuvotteluista ja välitystoiminnasta sovitteluun sekä muodollisiin hallitusten välisiin toimiin, kuten erityislähettiläiden nimittämiseen, diplomaattisiin sanktioihin ja niin sanottuun pakkodiplomatiaan[21]. ***Epävirallisen konfliktinhallinnan*** kirjo on yhtä laaja. Siihen kuuluvat muun muassa epävirallinen fasilitointi, siviilien harjoittaman rauhanmonitoroinnin tueksi järjestettävät sovittelu- ja ongelmanratkaisun työpajat sekä kulttuurivaihto ja väkivallattomuutta ja rauhankasvatusta edistävät kampanjat. Ennaltaehkäisevät rauhanturvajoukot, demilitarisoitujen vyöhykkeiden luominen sekä rauhaan pakottaminen on mainittu Lundin listalla ***sotilaallisina keinoina*** tuottaa rauhaa. Vastaavasti kehitysyhteistyö, taloudelliset sanktiot sekä humanitaarinen apu mainitaan *taloudellisiksi keinoiksi.*

Erityiseen asemaan Lundin mittavassa konfliktinehkäisyn ja rauhanrakennuksen tapoja erittelevässä katalogissa nousevat ***poliittiset ja hallintoon liittyvät rauhanrakennuksen menetelmät***, kuten kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen ja tuki poliittisille puolueille sekä ***oikeudelliset ja juridiset menetelmät,*** esimerkiksi perustuslakiin, oikeusvaltioon ja -järjestelmään sekä poliisitoimeen liittyvät toimet. Lundin työkalupakin holistisuutta korostaa lopuksi maininta ***viestinnällisistä ja koulutuksen tukeen kuuluvista keinoista*** rakentaa rauhaa. Näihin sisältyvät muun muassa toimittajien koulutus, tuki ammattimaiselle joukkoviestinnälle, rauhankasvatus sekä formaalin koulutuksen[22] hankkeet. Parhaimmatkin yksittäiset interventiot uhkaavat raueta tuloksettomina tyhjiin, mikäli konflikteja ei yhteiskunnan kaikilla rakenteellisilla tasoilla kohdata tällaisella kokonaisvaltaisella ja pitkäjänteisellä rauhantyön ja konfliktinratkaisun menetelmistöllä. [23]

---

20 Cheldelin ym. 2003, 278-279.

21 Pakkodiplomatialla viittaan englanninkieliseen termiin coercive diplomacy, joka on käsitteellisesti lähellä niin sanottua rauhaan pakottamista. Pakkodiplomatian tavoitteena on saada sen kohteena oleva toimija (valtio tai ryhmä) muuttamaan käyttäytymistään ja toimintaansa joko voimankäytöllä uhaten tai turvautumalla rajoitettuun aseellisen voiman käyttöön.

22 Formaalilla koulutuksella tarkoitetaan osallistumista virallisen koulujärjestelmän antamaan koulutukseen, joka tähtää tutkinnon suorittamiseen.

23 Cheldelin ym. 2003, 278-279.

Konfliktidynamiikka ja konfliktinratkaisukeinot

Yllä oleva kuvio *Konfliktidynamiikka ja konfliktinratkaisukeinot*[24] on toinen tapa esittää yksinkertaistetusti mitä kaikkea voidaan ymmärtää kuuluvaksi konfliktinratkaisuun ja rauhantyöhön sen koko laajassa kirjossa[25]. Kuvio osoittaa minkä tyyppiset interventiot ja toimenpiteet (kuten konfliktinehkäisy, rauhanturvaaminen, rauhanvälitys, rauhanrakennus) ovat toteutettavissa konfliktisyklin eri vaiheissa. Kuviossa esitetty konfliktisykli kuvaa etenemistä rauhanomaisesta yhteiskunnallisesta muutoksesta konfliktin kehittymiseen, siitä edelleen väkivaltaisen konfliktin syntymisen kautta konfliktin transformaatioon[26] ja takaisin rauhanomaiseen yhteiskunnalliseen muutokseen. Esitetty sykli ei kuitenkaan ole ainoa mahdollinen reit-

24 Ramsbotham ym. 2005, 23.

25 Ramsbotham ym. käyttävät termiä 'konfliktinratkaisu' (conflict resolution) kuvaamaan konfliktien käsittelyä ja kohtaamista koskevaa alaa kokonaisuudessaan; sama mihin tässä tekstissä viitataan myös rauhantyön kokonaisuutena.

26 Konfliktin transformaatio viittaa väkivaltaa ja eriarvoisuutta tuottavien instituutioiden, valtarakenteiden ja diskurssien syvälliseen muutokseen sekä perinpohjaisiin muutoksiin konfliktin osapuolissa itsessään sekä näiden keskinäisissä suhteissa.

ti, eivätkä konfliktit suinkaan aina etene ennakoitavasti vaiheesta toiseen. Konfliktin eteneminen voi myös kokonaan välttää avoimen väkivallan puhkeamisen, jolloin konfliktin kehittymisvaiheen jälkeen siirtymä olisikin suoraan konfliktin transformaatioon[27] ja siitä edelleen yhteiskunnalliseen muutokseen. Konflikti voi myös edetä alun kehittymisvaiheesta väkivaltaan ja takaisin uusien konfliktien muodostumiseen. Tätä viimeisen kaltaista konfliktisyklin etenemistä kuvataan usein noidankehänä tai kostonkierteenä, missä konflikti jää pyörimään aktiiviseen väkivallan vaiheeseen pääsemättä koskaan kunnolla niin sanottuun konfliktin jälkihoidon vaiheeseen. Tällaisessa tilanteessa väkivaltaan turvautuminen synnyttää yhä uusia konfliktien aiheita ja syitä jatkaa väkivallan käyttöä.

KONFLIKTINRATKAISUMENETELMÄT – RAUHANTYÖN KOKONAISUUS[28]

Konfliktinehkäisy (Conflict Prevention)

Varhaiset toimet, joiden tavoitteena on ehkäistä konfliktin kärjistyminen aseelliseksi taisteluksi ja laajamittaiseksi väkivallaksi. Tehokas konfliktinehkäisy tapahtuu osana laajempaa rauhanrakennuksen prosessia ja yhdistelee perinteisiä ja moderneja toimintatapoja. Konfliktinehkäisyksi miellettävät toimet voivat olla hyvinkin samantyyppisiä kuin mitä kehitysyhteistyön ja vaikuttamistyön puitteissa toteutetaan. Suomen hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa (2009) konfliktinehkäisy määritellään toimiksi, joilla pyritään kansainvälisessä yhteistyössä vaikuttamaan konfliktien rakenteellisiin ja muihin taustasyihin ja löytämään rauhanomaisia ratkaisuja konfliktitilanteisiin[29].

---

27 Konfliktin transformaatio viittaa väkivaltaa ja eriarvoisuutta tuottavien instituutioiden, valtarakenteiden ja diskurssien syvälliseen muutokseen sekä perinpohjaisiin muutoksiin konfliktin osapuolissa itsessään sekä näiden keskinäisissä suhteissa.

28 Taulukko avaa yllä olevassa konfliktidynamiikkaa ja konfliktinratkaisun menetelmiä -kuviossa käytettyjä käsitteitä. Määritelmät ja sisältö perustuvat pitkälti Ramsbotham ym. sekä Fisher (toim.) teksteihin. Viittaukset suomalaisiin politiikkalinjauksiin ovat omia poimintojani. Siviilikriisinhallinnan käsitettä ei Ramsbothamin, Fisherin ja kumppaneiden kirjoituksissa esiinny.

29 Valtioneuvosto 2009 Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, 102.

Rauhanturvaaminen (Peacekeeping)

Rauhanturvaaminen tarkoittaa kansainvälisten aseellisten joukkojen asettumista sotivien konfliktiosapuolten väliin. Rauhanturvaaminen tapahtuu osapuolten suostumuksella ja sisältää usein myös siviilipuolen tehtäviä, kuten rauhansopimusten monitorointia ja valvontaa, poliisitoimintaa ja humanitaarisen avun tukea sekä osapuolten luottamusta lisäävien toimien neuvontaa. Rauhanturvaamisen tavoitteena on vähentää konfliktiosapuolten tuhoisaa käyttäytymistä.

Rauhanvälitys[30] (Peacemaking)

Diplomaattiset ja poliittiset toimet, joiden keskeisenä tavoitteena on konfliktin osapuolten asenteiden ja käyttäytymisen muutos. Tavoitteena on aseellisen taistelun ja väkivallan käytön lopettaminen ja siirtyminen kohti konfliktin ratkaisua ja rauhansopimusta. Konfliktin osapuolia kannustetaan vapaaehtoisuuteen sopimukseen pääsemisessä ja heidän välistä kommunikointia ja neuvotteluita tuetaan. Allekirjoitettujen rauhansopimusten ja neuvoteltujen sitoumusten valvonta lasketaan usein kuuluvaksi välitystoimintaan.

Rauhanrakennus (Peacebuilding)

Toimet, joilla tartutaan konfliktin taustalla oleviin rakenteellisiin kysymyksiin sekä konfliktin osapuolten pitkäaikaisiin suhteisiin. Rauhanrakennuksen tavoitteena on pyrkiä ratkaisemaan konfliktin taustalla olevat syvät ristiriidat ja rakenteelliset epäoikeudenmukaisuudet. Rauhanrakennustyö voidaan jakaa edelleen ns. kulttuuriseen ja rakenteelliseen toimintaan tai vaihtoehtoisesti neljään kompo-

30 Peacemaking-sanalle ei ole vakiintunutta suomenkielistä vastinetta. Suora käännös olisi ”rauhan tekeminen”. Ramsbotham ym. antamaan määritelmään peacemaking -sanasta sopii kuitenkin parhaiten rauhanvälitys. Ramsbotham ym. määritelmässä peacemaking -sanasta on yllä olevassa laatikossa mainittujen toimien lisäksi mainittu myös sotilaalliset keinot. Sotilaallisia keinoja ei kuitenkaan voi laskea kuuluvaksi siihen, mitä suomeksi yleisesti ajatellaan kuuluvan rauhanvälitykseen, minkä vuoksi olen sen jättänyt pois laatikosta. Sotilaallisten keinojen käyttö kuuluisi ennemmin suomenkielisessä keskustelussa esiintyvään rauhaan pakottamisen käsitteeseen (peace enforcement), joka taas puolestaan puuttuu kokonaan Ramsbothamin nelikentästä.

nenttiin: turvallisuuteen, sosio-ekonomiseen kehitykseen, poliittisten instituutioiden rakentamiseen ja sovintotyöhön/menneisyydenhallintaan. Rauhanrakennus on tiiviisti yhteydessä valtion rakenteiden vahvistamiseen. Samoin kuin konfliktin ehkäisyn kohdalla, rajapinnat ns. perinteiseen kehitysyhteistyöhön ovat häilyviä ja rauhanrakennustoimia tuetaankin usein juuri kehitysyhteistyömäärärahoilla.

Pohdintaa rauhanvälitykseen lisättävän panostuksen seurauksista

Rauhanvälitys on yksi osa laajempaa konfliktinratkaisun, rauhantyön ja rauhanprosessien kokonaisuutta. Rauhanprosessit tulee ymmärtää kokonaisvaltaisesti jatkumoina, jotka sisältävät kussakin tapauksessa uniikin yhdistelmän monista erilaisista toimista. Suomen keskittyminen erityisesti välitystoiminnan vahvistamiseen, kuten viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa ja Rauhanvälityksen suuntaviivoja -selvityksessä sekä sitä seuranneessa Rauhantyön toimintaohjelmassa on pitkälti esitetty, on merkittävä valinta, jonka seurauksia muihin kokonaisvaltaisen konfliktien ratkaisun ja rauhantyön kentän osa-alueisiin on syytä analysoida.

Rauhanvälityksen toimintaohjelmassa välitystoiminnan mainitaan täydentävän Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintapanostuksen ja kehityspolitiikan keinovalikoimaa[31]. Se, mitä tämä tarkemmin tarkoittaa, on toistaiseksi pitkälti määrittelemättä. Nyt kun rauhanvälityksen toimintaohjelma on vielä suhteellisen tuore, olisi oiva tilaisuus paikantaa välitystoiminta suhteessa laajempaan rauhan- ja kehitysyhteistyön ja kriisinhallinnan kenttään sekä linkittää se kansallisten politiikkalinjausten ja strategioiden tasolla selkeästi ja tavoitteellisesti niin sanottuun kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan konseptiin ja sen osa-alueisiin (humanitaarinen työ, sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta sekä kehitysyhteistyö). Välitystoimintaan panostaminen tulisi lisäksi nykyistä selkeämmin ankkuroida Suomen sitoumukseen osallistua kansainväliseen toimintaan väkivaltaisten konfliktien ennaltaehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi. Perustelut rauhanvälityksen nostamiselle erityisasemaan ovat tähän mennessä olleet vahvasti sidoksissa välitystoiminnan mahdollisuuksiin ”vahvistaa Suomen ulkopoliittista profiilia”.

31 Ulkoasiainministeriö 2011 Rauhanvälityksen toimintaohjelma, 5.

Tässä artikkelin viimeisessä osuudessa pyrin tarjoamaan joitakin alustavia näkökulmia siihen, mitä haasteita ja muutospaineita lisääntyvä panostus rauhanvälitykseen asettaa erityisesti kehityspolitiikalle ja kehitysyhteistyölle, mutta myös kokonaisvaltaiselle konfliktinratkaisulle ja rauhantyölle laajemmin. Analyysi perustuu julkisessa keskustelussa esitettyihin näkökohtiin sekä asiantuntijahaastatteluista nouseviin teemoihin, joita olen yhdistänyt omiin tutkimuksen ja kansalaisjärjestötoiminnan parissa ammentamiini näkökulmiin.

Rauhanvälitys on maailmalla hyvin kilpailtu, erityislaatuinen ja vaativa sektori, jolla menestyminen vaatii paljon voimavaroja. Jos Suomi haluaa erikoistua rauhanvälitykseen ja olla siinä hyvä ammattimainen toimija, tulee toiminnan tueksi allokoida monenlaisia voimavaroja. Eräs keskeinen toiminto rauhanvälityksessä on poliittinen seuranta. Rauhanvälitykseen osallistuvalla maalla täytyy löytyä resursseja seurata jatkuvasti niitä konfliktialueita, joille palveluita halutaan tarjota (esimerkiksi Keski-Aasia, Burma, Somalia, Sudanit, Kongon demokraattinen tasavalta, Länsi-Sahara, Lähi-itä, Kolumbia). Suomen heikkoutena on edustustoverkon ja ylipäätään alueiden poliittisen seurannan vähäisyys valtion tasolla, verrattuna esimerkiksi Norjaan. Suomi tarvitsisi myös päteviä asiantuntijoita, joita voitaisiin tarjota eri rauhanvälitysprosesseille. Kenttätason asiantuntijoita on etsitty joihinkin kansainvälisiin rauhanvälitystehtäviin myös Suomesta, mutta sellaisia on ollut vaikea löytää. Tosiasia kuitenkin on, että rauhanvälitykseen osallistuminen vaatii jatkuvaa alueiden seurannan ja analyysin parantamista sekä lisää koulutusta, kenttäkokemusta sekä institutionaalisia rakenteita ja tukitoimintaa.

Rauhanvälityksen ego- ja henkilövetoisuus on riski – ja mahdollisuus. Suomalaista rauhanvälitystoimintaa ja siihen liittyvää keskustelua leimaa tällä hetkellä jonkin asteinen ego- ja henkilövetoisuus. ”Peace Lord” -ilmiö on tuttu muista rauhanvälityksessä aktiivisista maista. Tätä rauhanvälitystoiminnan lieveilmiötä ei kuitenkaan ole huomioitu julkisessa keskustelussa, vaikka se luo toiminnan kestävyydelle ja vaikuttavuudelle todellisen riskin. Epäselvä työnjako ja/tai yhteistyön puute samalla alueella toimivien erityislähettiläiden, fasilitaattoreiden ja sovittelijoiden välillä voi herkästi johtaa tilanteeseen, jossa miljoonabudjeteilla toimivilla tahoilla on kaikilla hyvä tahto, mutta tilanne vain monimutkaistuu eikä kenelläkään

ole kokonaiskuvaa tilanteesta. Konfliktialueille ei pidä suin päin rynnätä tekemään asioita ad hoc -pohjalta, vaan rauhanvälitykseen liittyvän toiminnan suunnittelun ja toteutuksen tulee pohjautua hyvään valmisteluun ja vahvaan strategiseen ajatteluun. Rauhanvälityksen ennakoitavuus ja tukitoiminnot (logistiikka, asiantuntijat, käytännön järjestelyt jne.) ovat vähintään yhtä tärkeitä tulokselliselle välitystoiminnalle kuin taitavat, nimekkäät ja karismaattiset välittäjäpersoonat.

Toisaalta niin sanotun yksityisen diplomatian merkityksen tunnustetaan myös kasvaneen viime vuosina. Yksilöt ja epäviralliset tahot pystyvät valtiollisia toimijoita paremmin toimimaan matalalla profiililla, mikä voi joskus olla edellytys rauhanprosessin liikkeellelähtöön. Riippumattomilla toimijoilla on usein valmiiksi paikallisten toimijoiden luottamus takanaan sekä toimivat verkostot ja valmiudet nopeaan reagointiin. Negatiivisen henkilövetoisuuden välttämiseksi rauhanvälitystoiminnan valvonnan, suunnittelun ja arvioinnin tulisi olla tehokasta. Vähimmäisvaatimuksena toiminnassa mukana olevilta toimijoilta pitää voida myös edellyttää suunnitelmallista yhteistyötä muiden alueella toimivien tahojen kanssa. Suomi tarvitseekin kansainvälisiin politiikkalinjauksiin ja suosituksiin perustuvan pitkän tähtäimen rauhanvälitysstrategian sekä suositukset rauhanvälityksen toimintaperiaatteista.

Suunniteltaessa Suomen vahvempaa panostusta rauhanvälitykseen olisi tärkeä jatkaa pohdintaa siitä, mitä erityistä annettavaa Suomella on ja miksi. Kysymys suomalaisesta lisäarvosta liittyy keskusteluun perusteluista osallistua kansainväliseen välitystoimintaan ylipäätänsä. Suomi -brändäys ei ole riittävä peruste eivätkä yksi rauhannobelistivälittäjä ja muutama muu taitava alan toimija tuota yksin kansallista lisäarvoa. Uskottavuus ja osaaminen syntyvät kokemuksesta ja osallistumisesta rauhantyöhön ja konfliktinehkäisytoimintaan laajemmin. Tässä pitäisi analysoida tarkemmin jo tehtyä tuloksellista rauhan(välitys)työtä ja poimia sieltä esiin sopivat osaamisalueet, joihin halutaan kansallisesti panostaa ja joita halutaan edelleen kehittää ja antaa kansainvälisen rauhanvälitystoiminnan käyttöön. Tällainen harjoitus voisi auttaa fokusoimaan tavoitteita ja toimintaa. Muun muassa CMI:n toiminnan kautta Suomessa on kokemusta rauhanprosessin kokonaisuuden ymmärtämisestä ja suunnittelusta; prosessin fasilitoinnista ja siitä miten identifioida ja saada kaikki tasot ja toimijat mu-

kaan. Tämä voisi olla yksi suomalainen lisäarvo, joka nyt jo osin näkyykin rauhanvälityksen toimintaohjelmassa. Myös suomalaisen kehitysyhteistyön puitteissa syntynyttä rauhantyöhön linkittyvää osaamista esimerkiksi vesiresurssialalla sekä kansallista sovittelutoimintaa on ehdotettu erityisiksi osaamisalueiksi, joilla Suomella voisi olla uutta annettavaa kansainväliseen rauhanvälitystoimintaan.

Rauhanvälitykseen osallistuminen vaatii sitoutumista pitkäaikaiseen prosessiin. Rauhansopimukset solmitaan yleensä pitkäaikaisen väkivaltaisen konfliktin jälkeen, jolloin selvitettävänä on usein rakenteelliseksi muodostunut epäluottamus, viha ja osapuolten toisiaan vastaan tekemät rikokset. Sopimusten valvonnan ja yhteiskunnan jälleenrakentamisen tulisi kuulua tavoitteisiin ja konkretisoitua suunnitelmiin jo ryhdyttäessä rauhanvälitystyöhön. Avainkäsite on ”jatkuvuus”. Näkemys pitkäaikaisen sitoutumisen tarpeeseen perustuu kansainväliseen kokemukseen siitä, että yli puolet rauhanvälityshankkeista kaatuu, kun rauhanvälittäjät ovat poistuneet paikalta, tyypillisesti noin viiden vuoden kuluttua rauhansopimuksen allekirjoittamisesta[32]. Nyt olisikin syytä vakavasti pohtia sitä, kuinka varmistetaan tuen jatkuvuus rauhanprosesseille, jos ja kun Suomi päättää toiminnassaan haurailla alueilla keskittyä nimenomaan välitystoiminnan vahvistamiseen.

Rauhanvälitykseen osallistuminen kasvattaa paineita panostaa vahvemmin myös muuhun rauhaa ja vakautta edistävään työhön. Rauhansopimuksen toimeenpanossa ja sen kestävyyden varmistamisessa kehityspanoksella on merkittävä rooli: entiset taistelijat on integroitava yhteiskuntaan, tarvitaan mm. ihmisoikeus- ja sovintotyötä, taloudellisesti elinkelpoisten olosuhteiden luomista ja yhteiskunnan rakenteiden demokratisointia. Tarpeet yhteiskunnan vakauttamiseksi ja rauhan rakentamiseksi ovat väkivaltaisen konfliktin jäljiltä valtavat ja toimet niiden tyydyttämiseksi vievät paljon aikaa. Viisi vuotta on lyhyt aika onnistuneelle rauhanprosessille, jonka toteuttaminen voi kestää vuosikymmeniä. Mikäli Suomi haluaa toimia kestävällä pohjalla ja hyvin tuloksin rauhanvälityksessä, niin odotukset myös rauhanrakennuspanoksen lisäämiseksi kasvavat. Harva valtiotoimija toimii menestyksellisesti rauhanvälityksessä ilman

32 Smith 2003, 106.

kehitysyhteistyöpanostuksia samoihin kohteisiin. Osallistuminen kehitysyhteistyöpanostuksin niin sanottuun laajempaan rauhantyöhön ja pitkäkestoiseen yhteiskunnan jälleenrakentamiseen kuuluu tuloksellisen rauhanvälitystoiminnan pakettiin.

Puhuttaessa lisäpanostuksesta laajempaan rauhantyöhön on muistettava, että Suomi ei lähde nollatasolta; ensisijaisesti tarvitaan kansallista koordinaatioita ja eri toimijoiden välisen yhteistyön vahvistamista. Kehitysyhteistyöpanos rauhan ja vakauden edistämiseksi on jo nyt merkittävä. Suuri osa konflikteista kärsineissä tai hauraissa valtioissa toteutettavasta toiminnasta on perinteistä kehitysapuvaroin rahoitettavaa kehitysyhteistyötä. Kehitysyhteistyön ja rauhantyön suhdetta on jouduttu pohtimaan erityisesti maissa, joissa toimintaympäristön asettamat haasteet ovat niin isot, että se merkittävästi vaikeuttaa tai jopa estää niin sanotun normaalin kehitysyhteistyön toteutuksen. Näistä on Suomella kokemusta esimerkiksi Nepalista, Afganistanista ja Somaliasta. Konfliktiherkillä alueilla tehtävä kehitysyhteistyö pitäisi tuoda esiin paremmin ja linkittää selkeämmin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan konseptiin sekä keskusteluun rauhanvälityksestä. Keskeinen haaste tässä on kansallisen koordinaation ja eri toimijoiden välisen yhteistyön parantamisessa. Kokonaisuuden selkeämmän hahmottamisen tueksi tarvitaan lisäksi tapaustutkimusta ja analyysiä eri budjettilähteistä tulevien varojen käytöstä rauhantyöhön.[33]

Lisäpanostus rauhantyöhön vaatii lisää joustavuutta kehitysyhteistyöhön. Nopea kyky reagoida kriisialueiden tarpeisiin on oleellista jos halutaan kehittää Suomen panostusta rauhanvälitykseen ja siihen yhteydessä olevaan rauhantyöhön laajemmin. ”Pienen ei kannata olla hidas ja kankea, vaan kannattaa kehittää nopeutta ja reagointikykyä”, kuten yksi haastatel-

33 Tällä hetkellä on hankala hahmottaa Suomen rauhantyöhön myönnettävän kokonaistuen laajuutta, sillä budjettikohtia, joilta rahaa allokoidaan erimuotoiseen rauhantyöhön on eri hallinnonaloilla useampia (mm. siviilikriisinhallinnan rahoista vastaa sisäasiainministeriö, kehitysyhteistyön, kehitysviestinnän ja rauhanvälityksen rahoista ulkoministeriössä aina kin pari eri osastoa ja osa rauhankasvatukseen tarkoitetuista rahoista kanavoidaan opetusministeriön kautta.) Kokonaisuuden hahmottamista edesauttaisi yhtenäisestä merkintä- tai indeksointikäytännöstä sopiminen eri hallinnonalojen rahoitusmuotojen välillä. Tällaisten ”rauhantyön seurantamarkereiden” avulla olisi helpompi tarkemmin seurata rauhantyöhön kokonaisuudessaan käytettävää rahaa. Lisäksi se auttaisi valtionhallintoa kehittämään rauhantyöhön tarkoitettuja rahoitusmuotoja eheämmäksi kokonaisuudeksi.

34 Esimerkiksi Sveitsi, Norja, Tanska, Ruotsi, Britannia, Hollanti.

luista asiantuntijoista asian ilmaisi. Sveitsistä ja Norjasta on tässä oppimista. Myös humanitaarisen avun puolella käytössä olevista mekanismeista voisi olla opittavaa. Tarvitaan selvitys siitä, minkälaisia joustoja laajempaan rauhan rakentumiseen kontribuoiva kehitysyhteistyö vaatii. Tai vastaavasti mikä nykyisissä toimintatavoissa aiheuttaa hitautta ja kankeutta. Osana selvitystä voisi olla hyödyllistä tutustua rauhantyön edelläkävijämaiden[34] toimintatapoihin, rahoitusmalleihin ja linjauksiin.

Rauhanvälitys vaatii rahoitusmuodoilta erityyppistä joustavuutta kuin mihin perinteisen kehitysyhteistyörahoituksen sääntöjen ja kriteerien puitteissa on mahdollista taipua. Tästä on suomalaisittain kokemusta muun muassa CMI:n toiminnasta Acehissa. Rauhanvälityksessä mukana olevien toimintojen erilaiset tavoitteet ja tarpeet tulisi tunnistaa ja muotoilla rahoitusinstrumentit niitä vastaaviksi. Osa selvitystä varten haastatelluista asiantuntijoista ja julkiseen keskusteluun osallistujista peräänkuuluttaa erillistä rauhanvälitysrahastoa, kun toiset ovat olleet sitä mieltä, että rahoituksen joustavuus pitäisi olla toteutettavissa ohjelmien sisällä. Tämä voisi tapahtua kehittämällä kehitysyhteistyön konsepteja ja toimintamuotoja, jotka mahdollistavat konfliktialueilla ja hauraissa valtioissa toimimisen kannalta oleellisesti joustavamman ja nopeamman toiminnan. Erillisten rahastojen riskinä saattaa tosin olla monen kokin dilemma ja koordinaation haasteet. Vastaavasti kehitysyhteistyö- ja rauhanvälitystoiminnan varojen pitäminen ”yhdessä potissa” edesauttaisi tulokselliselle rauhantyölle välttämättömän kokonaisvaltaisen perspektiivin säilymistä ja eri toimijoiden toteuttamien hankkeiden välistä koordinointia. Yhden potin koulukuntakin tosin myöntää, että spesifejä, yllättäviä tapauksia varten voisi olla olemassa jonkinlainen nopean toiminnan rahasto. Ideaalitilanteessa kaksi erilaista rahoitusmuotoa voisivat myös tukea toisiaan, vaikka aihepiirin ympärillä vallitseekin kokonaisuudessaan tietty jännite (kehityspoliittisen ja ulkopoliittisen perspektiiviin ja tavoitteiden välillä). Rauhanvälitystä tukevan rahoituksen taustalla, olivatpa rahat missä potissa tahansa, pitää joka tapauksessa olla selvät kriteerit ja selkeästi määritellyt tavoitteet, joissa välitystoiminta linkitetään eksplisiittisesti alueella muuten tehtävään kehitysyhteistyöhön, humanitaariseen apuun ja kriisinhallintatoimintaan. Vuosille 2010, 2011 ja 2012 rauhanvälitykseen allokoidusta rahasta ja sen käytöstä olisi tärkeätä tehdä analyysi, joka selvittäisi kokemuksia rahan käytöstä ja

tarkastelisi minkälaisia tuloksia sillä on saatu aikaan.

Summa summarum

Aloite suomalaisen rauhanvälitystoiminnan vahvistamisesta on osin Suomen ulkopoliittisen profiloitumisen tuote, mutta se liittyy myös kiinteästi laaja-alaiseen pyrkimykseen edistää rauhaa ja vakautta maailmassa – ja sitä kautta välitystoiminta linkittyy myös köyhyyden poistamiseen ja kestävän kehityksen edistämiseen. Rauhanvälitys ei siis pohjimmiltaan ole ristiriidassa kehityspolitiikan tavoitteiden kanssa. Se on kuitenkin vain yksi, suhteellisen kapea osa sitä laajaa rauhantyön, konfliktinratkaisun, humanitaarisen avun ja kriisinhallinnan kokonaiskenttää, jolla on yhteys kehitykseen ja köyhyyden poistamisen tavoitteeseen. Ulkopoliittisesta perspektiivistä katsottuna rauhanvälityksen priorisoiminen Ahtisaarelle myönnetyn Nobelin rauhanpalkinnon vanavedessä voi juuri nyt olla järkevää Suomi -brändäyksen, Suomen YK:n turvallisuusneuvosto -kampanjan ja ulkopolitiikassa mukana olevien yksilöiden henkilökohtaisten tavoitteiden kannalta. Parhaimmillaan lisäpanostus rauhanvälitykseen voi olla Suomen kannalta onnistunut strateginen valinta, jolla on potentiaalia synnyttää samalla uudenlaista positiivista dynamiikkaa ja synergioita ulko- ja turvallisuussekä kehityspoliittisten toimintakenttien välille. Päätökset siitä miten ja millä volyymillä rauhanvälitystä aiotaan vahvistaa tulee tehdä huomioiden niiden mahdolliset vaikutukset erityisesti kehityspolitiikkaan, mutta myös laajemmin kokonaisvaltaiseen konfliktinratkaisuun, rauhanrakentamiseen ja kriisinhallintaan. Jos tässä epäonnistutaan, voi rauhanvälityksen teemasta itsestään pahimmillaan kehittyä uusi ulko-, turvallisuus- ja kehityspolitiikan sektoreiden (ja egojen) välinen kädenväännön aihe.

Puhtaasti kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön tavoitteiden näkökulmasta voi olla perusteltua kysyä onko Suomen rauhanvälitystoiminnan vahvistaminen paras ensisijainen strategia köyhyyden poistamiseen ja kehityksen edistämiseen. Osaamista ja lisäpanostusta tarvitaan nimittäin yhtä lailla tai jopa kipeämmin myös suhteessa laajempaan konfliktinratkaisun ja

rauhanrakentamisen kenttään. Tästä syystä Suomen tavoite pitäisikin kenties muotoilla toisin: Suomen tulee pyrkiä kokonaisvaltaisen rauhanrakentamisen tai rauhantyön suurmaaksi. Tavoite voisi tällaisena pitää sisällään pyrkimykset rauhanvälitystoiminnan vahvistamiseksi, huomioiden samalla sen vaikutukset kehityspolitiikkaan ja kehitysyhteistyöhön sekä vahvistaen politiikkasektoreiden ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja koordinaatiota.

Lähdeluettelo

Cheldelin, S., Druckman, D., Fast, L. (2003), *Conflict*. Continuum, London.

Doty, A. (2010), Suomi ja rauhantyö: Taustaselvitys Kepalle ajankohtaisesta rauhanvälitykseen liittyvästä keskustelusta ja sen yhteyksistä kehityspolitiikkaan ja kehitysyhteistyöhön, 17.20.2010.

Fisher, S., Ibrahim Abdi, D., Ludin, J., Smith, R., Williams, St., Williams S. (2000), Working with Conflict: Skills and Strategies for Action.

Helsingin Sanomat 7.9.2010 Ulkoministeri samoilla linjoilla kuin presidentti. Rauhan suurmaaksi ei julistauduta.

Kokoomus (2010) Suomi ja 2010-luvun ulkopolitiikka, ulko- ja turvallisuuspoliittinen kannanotto, Vihreän sävyjä –kokoomuksen puoluekokous 11.-13.6.2010

Koponen, J. (2010) The security-development nexus, state fragility and state building. A beginner's guide to duscussion and some suggestions for orientation, *Exploring the Security-Development Nexus: Perspectives from Nepal, Northern Uganda and 'Sugango'*, toim. Alava, H. Elements for Discussion, Development Communication, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 23-42.

Kehityspoliittinen toimikunta (2010) Suomen kehityspolitiikan tila 2010. Kehityspoliittisen toimikunnan lausunto valtioneuvostolle. Ulkoasiainministeriö.

Liesinen, K. (2010) Suomen brändiksi laaja-alainen rauhantyö. Helsingin Sanomat 25.5.2010.

OECD/DAC, Organisation for Economic Co-operation and Development / Development Assistance Committee, DAC List of ODA Recipients; Effective for reporting on 2009 and 2010 flows - *www.oecd.org/dac/stats/daclist*. (28.8.2010)

OECD/DAC, Organisation for Economic Co-operation and Development / Development Assistance Committee (2007) Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Paris: OECD DAC.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011. Valtioneuvosto.

Ramsbotham, O., Woodhouse, T., Miall, H. (2005) Contemporary Conflict Resolution, Second Edition, Polity Press.

SDP, Sosiaalidemokraattinen puolue (2010) Yhteistyövarainen turvallisuus, SDP:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen jaoston raportti 16.2. 2010. *http://www.sdp.fi/node/1302*

Siitonen, L. (2010) The role of development assistance in fragile situations, *Exploring the Security-Development Nexus: Perspectives from Nepal, Northern Uganda and 'Sugango'*, toim. Alava, H. Elements for Discussion, Development Communication, Ministry for Foreign Affairs of Finland,

Smith, D. (2003) The Atlas of War and Peace. Earthscan Publications Ltd, London.

Talvitie, T. (2010) Rauhanvälitys tapetilla – Kestävän rauhan rakentaminen on monimutkainen tekniikkalaji, OPM, opetus- ja kulttuuriministeriön verkkolehti, *www.minedu.fi/etusivu/arkisto/2010/0909/globaalivastuu.html?lang=fi#alku*. (27.9.2010)

Ulkoasiainministeriö (2010) Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja.

Ulkoasiainministeriö (2011) Rauhanvälityksen toimintaohjelma.

Ulkoasiainministeriö (2012) Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma 2012.

Valtioneuvosto (2009) Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009.

Asiantuntijahaastattelut

Haavisto, P., (vihr.) kansanedustaja, ulkoministerin erityisedustaja Afrikan kriiseihin, sähköpostikeskustelu 28.9.–10.10.2010.

Kanerva, H., Ulkoasiainministeriö, rauhanvälityksen vastuuvirkamies, puhelinkeskustelu 20.6.2012.

Pentikäinen, A., Kirkon Ulkomaanapu, toiminnanjohtaja, sähköpostikeskustelu 28.–29.9.2010.

Rintakoski, K., Crisis Management Initiative, senior advisor, puhelinhaastattelu 7.10.2010.

Ruohomäki, O., Ulkoasiainministeriö, konflikti- ja yhteiskuntakehityksen neuvonantaja, haastattelu 12.10.2010.

Sauer, K., Ulkoasiainministeriö, suurlähettiläs, Jakarta, sähköpostikeskustelu 28.9.–7.10.2010.

Suomalainen, N., Kehityspoliittisen toimikunnan puheenjohtaja, haastattelu 11.10.2010.

Outi Hakkarainen

Huomioita turvallisuuden ja kehityksen tiivistyvästä yhteydestä

Turvallisuus on viime vuosina noussut vahvasti kehityspoliittisten kysymysten agendalle ja siten myös omalle työpöydälleni Kepan ohjelmasuunnittelijana. Tätä kirjoitusta varten olen kartoittanut suhteellisen tuoreen kirjallisuuden pohjalta turvallisuuden ja kehityksen yleisiä yhteyksiä ja erilaisia arvioita turvallisuusnäkökulmien vahvistumisesta kansainvälisessä kehityspolitiikassa ja kehitysavussa[1]. Sanomattakin on selvää, että tällaiseen lyhyeen tekstiin mahtuu näin laajasta aiheesta vain rajallinen, mutta toivottavasti kuitenkin yleiskuvan antava katsaus.

Kehityksellä tarkoitetaan tässä yhteydessä ytimekkäästi määriteltynä sellaisia yhteiskunnallisia olosuhteita, joissa ihmisten on mahdollista tulla taloudellisesti toimeen, saada elämänsä kannalta keskeisiä palveluja ja voida osallistua yhteiseen päätöksentekoon omassa yhteiskunnassaan. Turvallisuudella puolestaan viitataan etenkin ihmisten mahdollisuuteen elää rauhanomaisissa olosuhteissa ja yhteiskunnalliseen vakauteen, joka tällaiset olosuhteet mahdollistaa.

[1] Keskeiset lähteet mainitaan lähdeluettelossa. Tekstissä niihin viitataan vain silloin, kun on perusteltua johonkin tiettyyn lähteeseen erityisesti viitata.

Kehityksen ja turvallisuuden kytkeytyminen yhteen ei ole uusi asia. Kansainvälisessä järjestelmässä on kuitenkin tapahtunut useita muutoksia, jotka ovat uudella tavalla tuoneet nämä kaksi normatiivista käsitettä yhteen niin tutkimuksen, kehityspolitiikan kuin elävän elämän kontekstissa. Ensimmäisessä luvussa käydään läpi näitä muutoksia ja esitellään 25 maata käsittäneen tutkimuksen tuloksia siitä, miten konfliktit ovat vaikuttaneet näiden maiden kehitykseen.

Kehityksen ja turvallisuuden välillä on usein tunnistettavissa oleva yhteys. Asetelma ei kuitenkaan ole niin yksiselitteinen kuin viime vuosien kehityspoliittisessa keskustelussa on totuttu kuulemaan. Suomenkin tuoreessa kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan, ettei kehitystä tapahdu ilman turvallisuutta eikä turvallisuus lisäänny ilman kehitystä, mutta tätä yhteyttä ei kuitenkaan eritellä ja myös esitetyt toimenpiteet jäävät melko yleiselle tasolle[2]. Käsittelen toisessa luvussa yleisesti tätä turvallisuusnäkökulman vahvistumista kansainvälisessä kehityspolitiikassa ja kehitysyhteistyön käytännössä.

Kansalaisyhteiskunnan tärkeää roolia ja merkitystä kansainvälisessä yhteistyössä ja rauhanrakentamisessa korostetaan nykyään yhä enemmän, joten siitä on oma lyhyt lukunsa. Viimeiseen lukuun on kirjattu niitä keskeisiä muutoksia, joita etenkin kehitysyhteistyöltä vaaditaan, jotta se voisi aikaisempaa paremmin toimia rauhanrakentamisen edistämiseksi globaalissa etelässä.

Kehityksen ja turvallisuuden yhteyden taustaa

Kylmän sodan päättyminen avasi uusia mahdollisuuksia puuttua konflikteihin. YK:n turvallisuusneuvosto pyysi pääsihteeri Boutros Boutros-Ghalia laatimaan rauhanagendan *(Agenda for Peace)*. Tämä vuonna 1992 julkaistu uraauurtava raportti peräänkuulutti ennaltaehkäisevää diplomatiaa ja YK:n entistä vahvempaa roolia rauhanrakentamisessa. Siinä esitettiin myös huoli lukuisista valtioiden yhteiskunnallista tasapainoa uhkaavista kiistoista, joita esiintyi runsaasti, vaikka kansainväliset ja alueelliset järjestöt tekivät yhä enemmän yhteistyötä. Pääsihteeri kutsui raportissaan kehitystä rauhanrakentamiseksi sen perusteella, että ainoastaan vallitsevat sosiaaliset, talou-

[2] Ulkoasiainministeriö 2012, 29–30.

delliset, kulttuuriset ja humanitaariset ongelmat ratkaisemalla voidaan kestävällä pohjalla oleva rauha saavuttaa. Myös vuonna 1995 julkaistussa YK:n kehityksen agendassa *(Agenda for Development)* visioitiin uusista mahdollisuuksista rauhan, turvallisuuden ja kehityksen keskinäisissä suhteissa.

Muutoksia on tuonut myös sotien ja aseellisten konfliktien luonteen muuttuminen. Niistä on tullut pääasiassa valtioiden sisäisiä, niissä on yleensä mukana useita taistelevia osapuolia, konfliktin asetelmat ovat moninaisia ja muuttuvia ja ne saattavat kestää pitkään. Suurvaltojen tuen loppuminen kylmän sodan päättyessä joko vallassa olevalle eliitille tai sitä haastaville vastavoimille jättivät jälkeensä lukuisia aseistettuja ryhmiä monissa kehitysmaissa. Näistä ryhmistä on tullut keskeisiä toimijoita etenkin siellä, missä valtion turvallisuuden takaaminen on heikkoa tai valtiolla on taipumus toimia väkivaltaisesti kansalaisia kohtaan. Näille niin sanotuille uusille sodille ovat tyypillisiä vakavat ihmisoikeuksien ja humanitaaristen oikeuksien loukkaukset. Esimerkiksi sisällissodat, kansanmurhat ja etniset puhdistukset 1990-luvulla Somaliassa, Ruandassa ja entisessä Jugoslaviassa nostivat esille kysymyksen kansainvälisen yhteisön velvollisuudesta ja kyvystä puuttua valtioiden sisäisiin konflikteihin siviilien suojelemiseksi.

Tulkinnat näiden uusien sotien syistä ja kytkeytymisestä kehityskysymyksiin vaihtelevat. Ne voidaan nähdä joko pääasiallisesti etnisinä ja kulttuurisina sotina tai globalisaation ja neo-liberaalin talouspolitiikan aiheuttaman rakenteellisen epätasa-arvon seurauksina. Muun muassa tutkija Frances Stewart kyseenalaistaa etnisten ja kulttuuristen tulkintojen uskottavuuden ja kytkee uudet sodat ja konfliktit kehityspoliittisiin kysymyksiin. Hän toteaa monilla konflikteilla olevan etnisiä tai kulttuurisia ulottuvuuksia ja niiden nousevan konflikteissa esiin, mutta argumentoi niiden olevan konfliktin syttymisen kannalta kuitenkin toissijaisia. Konfliktien taustojen tarkka analyysi nostaa esiin ennen kaikkea sosiaaliset, poliittiset ja taloudelliset syyt.[3] Samalla on kuitenkin muistettava, että tietyistä yhtäläisyyksistä huolimatta jokaisella konfliktilla on omat erityiset luonteenpiirteensä ja syynsä[4].

Turvallisuuden ja kehityksen yhteyteen on vaikuttanut myös syyskuun 2001 New Yorkin iskujen jälkeen alkanut terrorismin vastainen sota. Sa-

[3] Stewart 2006, 51–61.

[4] Koponen 2010, 32.

maan aikaan ajoittuu hauraiden valtioiden käsitteen synty, joka on nopeasti saavuttanut vakiintuneen aseman myös kehityspoliittisessa keskustelussa. Hauraalla valtiolla viitataan pääasiassa maihin, joissa on menossa konflikti, joiden valtiorakenteet ovat muuten heikot tai joissa vallassa olevat ovat haluttomia toimimaan kansalaistensa etujen mukaisesti. Tällaisia valtioita arvioidaan olevan maailmassa kaikkiaan 30–50, niistä suurin osa Afrikassa. Hauraissa valtioissa asuu noin miljardi ihmistä, joiden joukossa maailman köyhimmistä ihmisistä noin 340 miljoonaa. Vuosituhannen alkupuolella on arvioitu, että hauraissa valtioissa asuu noin 28–35 prosenttia absoluuttisesti köyhistä, 32–46 prosenttia peruskoulutusta vaille jäävistä lapsista, 41–51 prosenttia ennen viidettä ikävuotta menehtyvistä lapsista, 33–44 prosenttia äitiyskuolemista, 34–44 prosenttia niistä, joilla on hiv/aids ja 27–35 prosenttia niistä, joilta puuttuu puhdas juomavesi.[5]

David Carment, Stewart Prest & Yiagadeseen Samy määrittelevät omassa tutkimuksessaan haurauden ennemminkin prosessina kuin yhteiskunnallisena tilana. He painottavat, että kaikkeen yhteiskunnalliseen muutokseen liittyy haurautta, mutta ydinasia on se, miten tätä haurautta pystytään hallitsemaan ja alkavia konflikteja väkivallattomasti ratkaisemaan.[6]

Länsimaiden toiminnan motiiveista käydään kriittistä keskustelua, sillä vallitsevassa muutoksessa ei nähdä olevan kyse pelkästään hauraiden valtioiden turvallisuudesta. Taustalla vaikuttavat globaalit taloudelliset ja poliittiset prosessit ja monet tutkijat kysyvät, onko perimmiltään kysymys kohdealueen köyhien vai rahoittajavaltioiden turvallisuudesta. Kritiikkiä kohdistetaan niin sanotun liberaalin rauhan edistämiseen: länsimaat pyrkivät saamaan hauraissa valtioissa aikaan liberaalin yhteiskuntajärjestyksen, etenkin edustuksellisen demokratian ja markkinatalouden, ja kytkemään nämä maat osaksi liberaalien talouksien rauhanomaista yhteisöä. Ulkopuolelta tuodun mallin istuttaminen on kuitenkin kyseenalaista ja johtaa usein ennemmin uusiin konflikteihin kuin kestäviin rauhanomaisiin ratkaisuihin. Näitä asetelmia käsittelee kriittisesti etenkin Mark Duffield, jonka mukaan hauraiden valtioiden huomioimisessa on kyse turvallisuuden uudelleen problematisoimisesta siten, että kehittymättömyydestä tehdään vaaral-

[5] Beswick ja Jackson 2011, 9; Carment, Prest & Samy 2010, 2.

[6] Carment, Prest & Samy 2010, 21.

lista[7]. Etenkin terrorismin vastaisen sodan arvioidaan muuttaneen ymmärrystä turvallisuudesta siten, että köyhien inhimillisen turvallisuuden turvaamisesta on siirrytty ajattelemaan köyhien ihmisten globaalille turvallisuudelle aiheuttamaa uhkaa[8]. Toisaalta Juhani Koponen muistuttaa, että länsimaiden oman turvallisuuden turvaaminen on vaikuttanut kansainvälisen kehitystoiminnan taustalla aina sen alusta, 1940-luvulta asti[9].

Vuonna 2000 hyväksytyssä vuosituhatjulistuksessa YK:n jäsenvaltiot vakuuttavat pyrkivänsä tekemään organisaatiostaan entistä tehokkaamman rauhan ja turvallisuuden ylläpitäjän asettamalla järjestön käyttöön riittävät resurssit. YK:n lisääntyneen konfliktinehkäisytoiminnan ansiosta maailmassa onkin vältetty monia kriisejä, mutta toisaalta vuosituhattavoittei-

7 Duffield 2001; Duffield 2007.

8 Duffield 2001, 259; O'Gorman 2011, 116.

9 Koponen 2010, 24.

den saavuttaminen on osoittautunut erityisen haasteelliseksi nimenomaan hauraissa valtioissa. Tämä tosiasia on osaltaan ohjannut kehityspolitiikkaa huomioimaan entistä enemmän nimenomaan näiden valtioiden tilannetta.

Turvallisuutta ja kehitystä yhdistää myös kansalaisjärjestöjen 1990-luvulla aloittama niin sanottu *Do No Harm* -ajattelu. Sen mukaan kehitysyhteistyöhankkeissa tulee vähintään pystyä identifioimaan kohdealueen mahdolliset konfliktit tai riskit sellaisten syttymiseen, jotta avustushankkeet eivät ainakaan edistä tai jopa synnytä konflikteja. Empiirisen kokemuksen pohjalta on luotu malleja, joita ovat hyödyntäneet niin kansalaisjärjestöt kuin valtiolliset avunantajat[10]. Kriittisten huomioiden mukaan *Do No Harm* -toiminta voisi olla kunnianhimoisempaa, jotta siinä painottuisi enemmän avun kohdentaminen konfliktien perimmäisiin syihin. Tämä linkittäisi kehitysavun entistä vahvemmin rauhanrakentamiseen, eikä pelkästään paikalliseen rauhanedistämiseen keskittyen, vaan huomioiden myös pitkän aikavälin sosiaaliset, taloudelliset ja poliittiset kehitystavoitteet.

Konfliktien vaikutus kehitykseen

Kirjallisessa aineistossa on laajalti todettu, että köyhyyden ja konfliktien välinen yhteys on moninainen, mutta tämän yhteyden tarkka analysointi on vaikeaa, koska luotettavaa aineistoa on vaikea kerätä ja käytettävissä olevat menetelmät ovat rajallisia. Frances Stewart vetää yhteen vuosina 1960–1995 esiintyneiden sotien ja konfliktien yhteyttä kehitykseen 25 maassa. Nämä tulokset vahvistavat yleistä näkemystä sotien ja konfliktien kehitystä heikentävästä vaikutuksesta, mutta tuovat esiin myös poikkeavia huomioita.[11]

Konfliktit ovat selvästi vaikuttaneet joskus dramaattisestikin maiden taloudelliseen kasvuun, kuten Mosambikissa ja Nicaraguassa. Erityisen voimakkaasti konfliktit ovat vaikuttaneet maatalouteen, koska ihmiset joutuvat usein jättämään asuinalueensa. Maiden vienti on poikkeuksitta kärsinyt, minkä taustalla on yleensä tuotannon vähentyminen ja siirtyminen kotimaisille markkinoille sekä häiriöt kansainvälisessä kaupassa. Vientikapasiteettia on kuitenkin joskus pidetty yllä kansainvälisen avun ja yk-

10 Käytännön esimerkkejä ja muuta lisätietoa, ks. www.donoharm.info.

11 Stewart 2006, 46–51.

sityisen rahoituksen turvin, mutta se on puolestaan johtanut ulkomaisen velan voimakkaaseen kasvuun. Ulkomaan kauppa on keskittynyt etenkin armeijan tarpeisiin ja välttämättömiin hyödykkeisiin muun talouden kustannuksella, mikä oli esimerkiksi Nicaraguassa tuotannon romahtamisen merkittävin syy.

Tutkituissa maissa julkinen talous on heikentynyt, ja samaan aikaan omavaraistalous ja epävirallinen talous ovat vahvistuneet. Kaiken kaikkiaan kulutus asukasta kohden on vähentynyt, mutta ei välttämättä huomattavasti. Julkisen talouden osuus bruttokansantuotteesta on yleensä laskenut, mutta ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa. Nicaraguassa ja Mosambikissa julkisen talouden osuus jopa nousi voimakkaasti, mikä auttoi maita julkisten palvelujen turvaamisessa myös konfliktien aikana. Julkisten varojen käyttö armeijan tarpeisiin nousi tavallisesti sosiaalisten palvelujen kustannuksella. Sosiaaliset palvelut romahtivat niissä maissa, missä julkisen talouden osuus bruttokansantuotteesta oli huomattavasti laskenut, kuten Ugandassa ja Afganistanissa. Asukasta kohden laskettujen kalorien kulutus laski suurimmassa osassa maista, joissakin erittäin rajusti.

Kaikissa maissa konfliktin haitat ja hyödyt jakaantuivat hyvin epätasaisesti. Esimerkiksi Sudanissa maan eteläisten osien asukkaat kärsivät huomattavasti, kun puolestaan pohjoisosien ryhmät, ja etenkin armeija itse, hyötyivät sodasta. Sierra Leonessa molempien osapuolten aseelliset jengit hyötyivät ryöstelystä tavallisten kansalaisten kustannuksella. Yleisesti keskiluokan edustajat pystyivät suojautumaan konfliktien vaikutuksilta paremmin kuin köyhät, kuten poistumaan Afganistanista maan tilanteen kiristyessä. On tärkeää tunnistaa konfliktien hyötyjät ja häviävät, koska hyötyjillä on motiivi pyrkiä aloittamaan ja pitkittämään konflikteja.

Suurimmassa osassa tutkituista maista oli huomattavaa inhimillistä kärsimystä (mm. heikentynyt ravitsemus, nälänhädän aiheuttamat kuolemat, lisääntynyt lapsikuolleisuus), mutta yllättäen joissakin tapauksissa taloudellinen kasvu ja lapsikuolleisuus olivat alueellisessa vertailussa paremmissa kantimissa kuin naapurimaissa. Neljässä maassa lapsikuolleisuuden vähentyminen osoitti, että hallituksen politiikalla voi jopa konfliktin aikana olla merkittäviä vaikutuksia terveyteen. Konfliktimaissa taloudellista kasvua on ollut vaikeampi turvata, ainoastaan Sri Lankassa löydettiin alueellisessa vertailussa naapureita korkeampia lukuja. Tähän vaikutti se, että

konflikti sijoittui vain osaan maasta ja siten esimerkiksi iso osa kehitysrahoituksesta jatkui koko sodan ajan.

Turvallisuus kehityspolitiikassa ja kehitysyhteistyössä

Turvallisuusnäkökulman vahvistuminen tarkoittaa merkittävää muutosta länsimaisten rahoittajien kehityspolitiikassa sekä uudenlaisia kumppaneita ja hankkeita kehitysyhteistyön käytännössä. Ei ole kyse vain retorisesta muutoksesta, jos köyhyyden vähentämisen priorisoinnista siirrytään hauraiden valtioiden turvallisuuden ja yhteiskunnallisen vakauden vahvistamiseen. Yleisesti puhutaan avun turvallistamisesta *(Securitisation of Aid)*. Esimerkiksi Eleanor O'Gormanin mukaan haurauden ja turvallisuuden uudet tulkinnat tarkoittavat perustavaa laatua olevaa uudelleenajattelua kehitysavun etiikassa ja tavoitteissa konfliktissa olevilla alueilla. Erilaiset lähtökohdat (valtiokeskeisyys/inhimillisen turvallisuuden näkökulma) tuottavat väistämättä erilaisia turvallisuuden ja kehityksen yhteyksiä.[12]

Hauraiden valtioiden tilanne on kansainvälisesti merkittävä. Kansainvälisessä yhteisössä vallitsee pitkälti yhteisymmärrys siitä, että ilman parempaa kansainvälistä sitoutumista auttamiseen hauraat valtiot tarjoavat jatkossakin kansalaisilleen erittäin epävarman elinympäristön. Laajalti katsotaan, että nämä maat tarvitsevat hyvin koordinoituja, suunniteltuja ja toteutettuja kansainvälisiä interventioita sekä niiden turvallisuuden että pitkäaikaisen kehityksen edistämiseksi. Tämä herättää kuitenkin monia kysymyksiä. Kenen ehdoilla ja omistajuudella vaikeissa yhteiskunnallisissa tilanteissa toteutettavia interventioita tehdään? Millaisia vaikutuksia tällaisella poliittisella muutoksella on kehitysavulle asetettuihin tavoitteisiin? Onko kehitysavun keinoin mahdollista tuloksekkaasti osallistua konfliktien ehkäisemiseen hauraissa valtioissa ja niissä elävien ihmisten tukemiseen sekä konfliktien jälkeisen yhteiskunnallisen vakauden rakentamiseen? Millainen rooli kehitysavulla voi kokonaisvaltaisessa rauhanrakentamisessa parhaimmillaan tai pahimmillaan olla?

OECD:n kehitysyhteistyökomitea DAC (Development Assistance Committee) on määrittänyt vuonna 2007 periaatteet hyvälle kansainväliselle osallistumiselle hauraissa valtioissa ja tilanteissa *(Principles for Good In-*

12 O'Gorman 2011.

ternational Engagement in Fragile States and Situations). Näissä periaatteissa ovat mukana muun muassa *Do No Harm* -periaate, korruption vastainen toiminta, poliittisten, turvallisuuden ja kehityksen tavoitteiden linkittäminen, 'syrjäytymistaskujen' estäminen, entistä paremmat ja jäsenvaltioiden yhteistyössä tekemät kontekstianalyysit ja entistä pidempiin aikatauluihin sitoutuminen.

Iso-Britannian kehityspoliittinen osasto DFID on vuonna 2009 tehnyt oman hauraiden valtioiden tukemiseen liittyvän ohjelmansa ja seuraavana vuonna käytännön työtä ohjaavan asiakirjan. Niissä on lähtökohtana kokonaisvaltainen yhteiskunnallisen vakauden vahvistaminen *(Whole of Government Approach).* Tavoitteena on saada maan turvallisuus- ja kehityspolitiikka sekä diplomatia toimimaan yhdessä ohjelman prioriteettien edistämiseksi hauraissa valtioissa. Iso-Britannian uudesta bilateraalista avusta ohjataan 50 prosenttia tällaisille valtioille. Ohjelmassa sitoudutaan Johan Galtungin ymmärryksen mukaiseen positiiviseen rauhaan eli väkivallan puuttumisen lisäksi huomiota kiinnitetään myös sellaisiin konfliktien rakenteellisiin näkökulmiin, kuten ihmisoikeudet, syrjäytyminen ja köyhyys. Vastaavat näkemykset ovat vahvistuneet myös useiden muiden maiden kansainvälisissä kehitysohjelmissa ja vaikuttavat käynnissä olevien YK-johtoisten rauhanoperaatioiden muotoon.[13] Suomella ei ole toistaiseksi omaa hauraiden valtioiden strategiaa, mutta sellaisen tekeminen on kirjattu hallitusohjelmaan.

Siirryttäessä inhimillisen turvallisuuden korostamisesta kehityksen ja turvallisuuden linkittämiseen, haastetaan kehitysavun aikaisemmin tukemat turvallisuusideat ja -ohjelmat. Uusien ohjelmien kehittäminen on johtanut huoleen, että pyrkimyksenä on universaalien turvallisuusmallien siirtäminen yhdestä todellisuudesta toiseen *(One size fits for all* -dilemma). Erilaisten turvallisuutta ja hallintoa yhdistävien hankkeiden ja ohjelmien syntyminen on osoitus siitä, miten uusi turvallisuuden ja kehityksen agenda on syntymässä ja miten se muuttaa hallinnointitapojen muutosta ja kehitystä konflikteista kärsivissä maissa. Nämä hankkeet liittyvät esimerkiksi turvallisuussektorin reformiin *(Security Sector Reform,* SSR*)*, aseidenriisuntaan, demobilisaatioon ja taistelijoiden yhteiskuntaan integroimiseen *(Disarmament, Demobilisation and Reintegration,* DDR*)* ja pienaseiden saan-

13 O'Gorman 2011, 79–80.

nin kontrolloimiseen.[14]

Kriittisiä kommentteja ja huolta SSR-hankkeisiin liittyen on esitetty esimerkiksi siitä, että sotilaallinen asiantuntemus on hallitseva myös niin sanotuissa multiosaamisen *(multi-disciplinary)* tiimeissä, että siviilien asiantuntemuksen vahvistamisessa on epäonnistuttu ja että ylhäältä alas suuntautuneisiin ja eristyksissä toteuttaviin hankkeisiin tarvittaisiin myös alhaalta ylös suuntautuvaa näkökulmaa ja paikallisyhteisön turvallisuuden korostamista.

Kehitystoimijoiden, armeijan ja diplomatian suhde on kaiken kaikkiaan muuttunut viimeisen vuosikymmenen aikana. Monet kansalaisjärjestöt pohtivatkin mitä esimerkiksi kehitystoimijoiden yhteistyöstä sotilaiden kanssa pitäisi ajatella. Armeija nauttii harvoin paikallisten ihmisten luottamusta ja siten luottamus voi heikentyä myös niiden kanssa yhteistyötä tekeviin toimijoihin. Asetelma on monissa tilanteissa vaikea ja molemmat vaihtoehdot voivat tuottaa ongelmia. Helppoja ratkaisuja ei ole. Tämä dilemma tulisi kuitenkin ottaa huomioon kaikissa hankkeissa ja pyrkiä niissä mahdollisimman paljon siviiliyhteistyöhön.

Konfliktialueiden toimijoiden moninaisuus on lisääntynyt. Kuvioon ovat tulleet mukaan valtion perinteisiä tehtäviä (mm. koulutus, vartiointi, lähetystöjen turvallisuus) hoitavat yksityiset turvallisuusyritykset ja samaan aikaan kehitysyhteistyötä on entistä enemmän ulkoistettu konsulteille, yliopistoille ja kansalaisjärjestöille. Toimijoiden määrän nopea kasvu ja roolien hämärtyminen ja niiden keskinäinen sekoittuminen tekevät toiminnan koordinoinnista entistä vaikeampaa. Kehitysavun harmonisaation on jo nykyisellään todettu konfliktialueilla olevan heikkoa[15].

Carment, Prest & Samy ovat saaneet vuosien 1980–2006 välillä kerätystä aineistosta tulokseksi, että avun kerrannaisvaikutukset ja tehokkuus ovat hauraissa valtioissa keskimäärin heikompia kuin muissa maissa. Parempiin tuloksiin pääseminen vaatii konfliktien syiden entistä parempaa tuntemusta, jotta apua osataan kohdentaa oikeisiin asioihin. Hyvää tarkoittavia apuinterventioita täytyy pohtia tarkkaan, jotta niiden tahtomattomat vaikutukset voidaan minimoida. Kehitysavun suuntaaminen hauraisiin val-

14 O'Gorman 2011, 80–84.

15 Beswick ja Jackson 2011, 83.

tioihin on toisaalta aiheuttanut huolta siitä, että kehitysapua vedetään rahoittajien omien turvallisuusintressien takia pois rauhanomaisilta ja kansalaistensa hyvinvointiin sitoutuneilta kehitysmailta.[16]

Kehitysapupolitiikka on siis merkittävästi muuttumassa nyt kun apu linkitetään konfliktien ehkäisemiseen ja vakauden edistämiseen, inhimilliseen turvallisuuteen ja uusiin turvallisuusuhkiin ennemmin kuin vanhoihin tuttuihin kehitysyhteistyön kohdemaihin, joihin rahoittajamailla on tavalla tai toisella historiallinen side. Strategisten argumenttien muuttuessa muuttuvat myös perustelut avun oikeuttamiselle, mikä on johtanut jännitteisiin ja debatteihin siitä, millä perusteella apua priorisoidaan ja millaisia määriä apua missäkin tarvitaan. Huolta on esimerkiksi esitetty siitä, että kehitysavun ehtoja eli niin sanottuja ODA-kriteerejä venytetään kattamaan toimintaa, jonka motiiveja on kyseenalaista tulkita kehitysavuksi, mutta jolle ei ole löydetty muuta rahoitusta. Suomellakin on ollut vaikeuksia osoittaa riittäviä resursseja rauhanvälitykseen ja sen muihin suunnitelmiin kansainvälisen rauhanrakentamisen saralla. Hallituksen kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan asianmukaisesti, että ”päätöksen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tukemisesta kehitysyhteistyövaroin tulee perustua kehityspoliittisiin tavoitteisiin ja noudattaa OECD:n asettamia ODA-kriteereitä”. Huomiota sen sijaan herättää melko yksiviivainen tulkinta siitä, että rauhanvälityksen rahoitus on pääsääntöisesti ODA-kelpoista, sillä rauhanvälitystoimet tapahtuvat usein kehitysmaissa tai koskevat niiden väestöryhmiä.[17] Suomen olisi luonnollisesti toivottavaa kantaa kansainvälinen vastuunsa niin kehitysyhteistyössä kuin rauhanrakentamisessa.

Tärkeä kansalaisyhteiskunta

Yhteiskunnan rakentamisen legitimiteetti luodaan erityisesti paikallisyhteisöjen tasolla. Siellä syntyvät myös eturistiriidat, sillä hallituksen rakenteet ja erilaiset perinteiset instituutiot ovat yhteisötasolla yleensä toisiinsa linkittyneitä. Paikallistasolla kohtaavat myös yhteiskunnan rakenteiden luominen ja vahvistaminen sekä kansalaisyhteiskunnan erilaiset toiminnot, jossa ne osittain ristiriitojen kautta pystyvät lomittain kehittymään.

16 Carment, Prest & Samy 2010, 138–140.

17 Ulkoasiainministeriö 2012, 30.

Hallituksen legitimiteettiä ei mitata kansallisissa tai paikallisissa vaaleissa, vaan nimenomaan kansalaisten oikeuksien toteuttamisessa ja heidän mahdollisuuksissaan valvoa, että hallitus täyttää sille kuuluvat velvollisuudet. Luottamus on keskeistä ja sen rakentaminen paikallisella tasolla on helpompaa kuin ylemmillä yhteiskunnan tasoilla. Paikallisesti on siten usein mahdollista saada aikaan parasta edistymistä yhteiskunnallisen vakauden edistämisessä. Hauraissa valtioissa, joissa valtion kapasiteetti on rajallinen, on kansalaisyhteiskunta keskeinen demokraattisten käytäntöjen edistämisen tila, joskin myös kansalaisyhteiskunnan rakenteet, instituutiot ja sen toimijoiden keskinäiset suhteet voivat usein olla heikot tai olemattomat. Tärkeää olisi kaiken kaikkiaan tukea niin paikallishallintoa kuin kansalaisyhteiskunnan kapasiteettia ja näiden mahdollisuutta toimia yhteistyössä keskenään.

Hauraissa valtioissa potentiaalisten yhteistyökumppaneiden määrä on kuitenkin laajentunut. Kehitysyhteistyön kansainväliset partnerit eivät tee yhteistyötä enää vain perinteisten sektorien toimijoiden kanssa (mm. koulutus, terveys, ruoka-apu), vaan yhä enemmän sellaisten toimijoiden kanssa, joiden toiminnot liittyvät esimerkiksi oikeuksiin, hallintoon, konfliktien aiheuttamiin traumoihin ja yhteiskuntaan integroitumiseen[18]. Näiden laajempien sektoreiden toimijat kuuluvat pääasiassa konfliktien jälkeiseen aikaan tai tilanteeseen, jossa syttymässä olevaa konfliktia pyritään ehkäisemään.

Rahoitusta antavilla kansainvälisillä kansalaisjärjestöillä voi olla tärkeä katalysaattorin ja välittäjän rooli. Vaikka kansalaisjärjestöjen toiminnasta hauraissa valtioissa on yhtä lailla hyviä kuin huonojakin kokemuksia, katsotaan niiden olevan tärkeitä toimijoita yhteiskunnallisia rakenteitaan vasta muodostamassa olevien valtioiden kansalaisyhteiskuntien vahvistamiselle ja ylipäätään kaikelle yhteiskunnalliselle kehitykselle.

Samalla on kuitenkin tärkeää, etteivät nämä järjestöt luo sellaisia rinnakkaisia järjestelmiä, joissa kansalaisyhteiskunnan toiminta estää pitkällä aikavälillä julkisen sektorin vastuiden vahvistamista, esimerkiksi terveyssektorin luominen yksityisten toimijoiden varaan. Kansainvälisten kansalaisjärjestöjen tulee olla tietoisia omasta vastuustaan ja niiden toimin-

[18] de Boer & Pfisferer 2009, 249–250.

nan mahdollisista huomattavista vaikutuksista. Valtion ja yhteiskunnan kokonaisvaltaisessa rakentamisessa hauraissa valtioissa tulisi yhtä lailla laittaa painoa valtion ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille.

Kansainvälinen yhteisö tiedostaa kansalaisyhteiskunnan merkityksen entistä paremmin ja esimerkiksi Busanin avun tuloksellisuuden kokouksessa (2011) hauraiden valtioiden kehityksen uudesta lähestymistavasta sovittiin, että kansainvälisen tuen tulisi keskittyä etenkin turvallisuuden sekä valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen luottamuksen vahvistamiseen. Tämän vahvistamisen kirjattiin kattavan niin ihmisoikeudet, demokraattisen hallinnon kuin kansalaisyhteiskunnan. Eleanor O'Gorman puolestaan esittää, että globaalille kansalaisyhteiskunnalle tulisi mahdollistaa nykyistä vahvemman johtajuuden ottaminen rauhan ja kehityksen kysymyksissä[19].

Suuntaviivoja eteenpäin

Ensisijaisen tärkeää olisi edistää sellaista kansainvälistä yhteisöä ja globaalia järjestelmää, jossa puretaan aktiivisesti kyseenalaisia, epätasa-arvoisia yhteiskunnallisia olosuhteita ja siten myös konflikteja ja sotia tuottavia taloudellisia ja poliittisia rakenteita ja käytäntöjä. Maailmanjärjestelmä on muutoksessa, mutta länsimailla on tässä tehtävässä edelleen keskeinen vastuu. Monet länsimaiset toimijat hyötyvät konflikteista ja ylläpitävät niitä maailmassa. Tämä näkyy esimerkiksi haluttomuutena puuttua usein räikeään asekauppaan konfliktialueilla.

Kaikesta saamastaan kritiikistä huolimatta kehitysapu nähdään edelleen laajalti yhtenä keinona toimia rauhanrakentamisen edistämiseksi. Sen nykyisiin käytäntöihin esitetään kuitenkin huomattavia muutoksia. Edellä käsitellyn kansalaisyhteiskunnan roolin vahvistamisen lisäksi etenkin paikallisten olosuhteiden parempi tunteminen ja huomioiminen, paikallisen omistajuuden vahvistaminen, universaalien ratkaisujen kyseenalaistaminen sekä toiminnan volyymin ja ajoittamisen realismi tulee huomioida kehitysavussa huomattavasti paremmin kuin aikaisemmin.

Kontekstin syvällinen tunteminen ja paikallisen omistajuuden varmistaminen ovat erityisen tärkeitä hauraissa tilanteissa, joissa on mukana monia

19 O'Gorman 2011, 134.

toimijoita ja ristikkäisiä intressejä[20]. Ulkopuolisten toimijoiden tulee esimerkiksi tunnistaa ne osapuolet, joille konfliktin synnyttäminen tai jatkaminen on taloudellisesti tai poliittisesti kannattavaa. Paikallisen kontekstin tunteminen ja omistajuus liittyvät myös universalismin ongelmaan eli esimerkiksi siihen, että kaikkiin maihin yritetään soveltaa samankaltaista länsimaista turvallisuusmallia. Laajalti nostetaan esiin, että tällaisten mallien istuttamiseen poliittisesti epävakaaseen maahan tulee suhtautua varovaisuudella, sillä seurauksena voi ennemmin olla ihmisoikeusloukkausten lisääntyminen kuin rauhanomaisten yhteiskunnallisten olojen edistäminen. Myös demokraattisten mallien liian innokasta markkinointia tulisi varoa. Uusia yhteiskunnallisia malleja on edistettävä harkiten siten, ettei päädytä tukemaan yhden tai kahden ryhmän valtaa ja esimerkiksi liian nopeaa muutosta autoritaarisesta järjestelmästä monipuoluedemokratiaan tulee välttää.[21]

Kehitysavun volyymin perusteltuun määrään ja kohdemaiden kykyyn ottaa apua vastaan on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota. Esimerkiksi Carment, Prest & Samy ovat tutkineet, että hauraat valtiot saavat keskimäärin vähemmän kehitysapua kuin mitä niiden tiettyjen indikaattorien perusteella tulisi olettaa saavan ja että niiden saama kehitysapu on kaiken kaikkiaan ollut ailahtelevaa ja huonosti ennakoitavaa. Hauraiden valtioiden joukossa on kuitenkin myös joitakin ”apurakkaita” maita *(Aid Darlings)*, joiden taakkana puolestaan on liian suuri apu suhteessa niiden kykyyn käyttää sitä järkevästi.[22] Carmen, Prest & Samy määrittelevät järkevästi käytettävissä olevan kehitysavun rajaksi 15 prosenttia bruttokansantuotteesta ja esittävät sitä suurempien avun määrien alkavan kääntyä itseään vastaan. Hauraista valtioista Afganistan ja Burundi ovat tällaisia maita: vuonna 2006 avun osuus Afganistanissa oli lähes 40 ja Burundissa lähes 50 prosenttia BKT:sta. Tutkijat peräänkuuluttavat parempaa koordinaatiota rahoittajien kesken ja ehdottavat, että kun kyseessä on paikallisten instituutioiden huono kapasiteetti, rahoitusongelma voidaan ratkaista kanavoimalla apua osittain kansalaisyhteiskunnan kautta. Tällaisia päätöksiä tulisi kuitenkin teh-

20 Ks. esimerkiksi Wolfgang Zellerin (2010) Sudanin, Ugandan ja Kongon demokraattisen tasavallan keskinäistä rajaseutua käsittelevä kiinnostava artikkeli.

21 Stewart 2006, 59.

22 Carment, Prest & Samy 2010, 143–144.

dä kussakin tapauksessa erikseen.[23]

Kehitysavulla nähdään yleisesti olevan rooli ennen kaikkea konfliktin jälkeisessä yhteiskunnallisten rakenteiden vahvistamisessa, mutta Stewart osoittaa, että konfliktin aikana tehdyillä kehityspoliittisilla ratkaisuilla voidaan vähentää konfliktien vaikutuksia alueen kehitykseen. Hänen mukaansa kansainvälinen yhteisö kuitenkin harvoin tiedostaa tätä mahdollisuutta, vaan keskittyy konfliktin aikana kohdentamaan tukensa ennen kaikkea humanitaariseen apuun.[24]

Lopuksi on aiheellista painottaa monialaisen yhteistyön merkitystä. Turvallisuuden ja kehityksen nykyisenkaltainen kytkeytyminen asettavat yhteisiä haasteita niin tutkimukselle, kehityspolitiikalle, kehitysavulle kuin kansalaisjärjestöjen toiminnalle. Tärkeimpänä kollektiivisena tavoitteena tulisi olla konfliktien ehkäiseminen ja menossa olevien konfliktien syvällinen tunteminen. Erilaisten toimijoiden aktiivisella yhteistyöllä voi olla merkittävä vaikutus alkavien konfliktien tunnusmerkkien tunnistamiselle ja niiden nopealle huomioimiselle käytännön toiminnassa sekä oikeiden ratkaisujen löytämiseksi pitkään jatkuneissa konflikteissa.

Lähdeluettelo

Beswick, Danielle & Paul Jackson (2011) Conflict, Security and Development. An introduction. Routledge, London.

de Boer, Diederik & Stella Pfisterer (2009) The Missing Link in State-building, Bilateral Donor and Donor-NGO Policies on Linking State-Society Building in Fragile States. Teoksessa: Geljin Molier & Eva Nieuwenhuys (eds.), Peace, Security and Development in an Era of Globalization. The integrated security approach viewed from a Multidisciplinary Perspective, 249-282. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.

Carment, David, Stewart Prest & Yiagadeesen Samy (2010) Security, Development, and the Fragile State. Bridging the gap between theory and policy. Routledge, London.

Duffield, Mark (2001) Global Governance and the New Worlds. The Merging of Security and Development. Zed Books, London.

Duffield, Mark (2007) Development, security and unending war. Governing the World of Peoples. Polity Press, Cambridge.

Koponen, Juhani (2010) The security development nexus, state fragility and state building. Teoksessa: Henni Alava (toim.) Exploring the Security-Development Nexus. Perspectives from Nepal,

23 Carment, Prest & Samy 2010, 156.

24 Stewart 2006, 51.

Northern Uganda and 'Sugango', 23-42. Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki.

O'Gorman, Eleanor (2011) Conflict and Development. Zed Books, London.

Stewart, Frances (2006) Development and Security. Teoksessa: Robert Picciotto & Rachel Weaving (toim.), Security and development. Investing in Peace and Prosperity, 43-70.

Ulkoasiainministeriö (2012) Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma 2012.

World Bank (2011) World Development Report 2011. World Bank, Washington.

Zeller, Wolfgang (2010) Illicit resource flows in Sugango: making war and profit in the border triangle of Sudan, Uganda and Congo-DRC. Teoksessa: Henni Alava (toim.) Exploring the Security-Development Nexus. Perspectives from Nepal, Northern Uganda and 'Sugango', 111-130. Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki.

Olli Ruohomäki

Kohti tuloksellisempaa transitiotukea hauraissa valtioissa

Hauraat valtiot haasteena

Väkivaltaiset konfliktit ja hauraat valtiot ovat yksi suurimmista kehityshaasteista. 1,5 miljardia ihmistä elää valtioissa, jotka kärsivät väkivaltaisista konflikteista tai jatkuvasta poliittisesta ja rikollisesta väkivallasta, joka aiheuttaa mittaamatonta inhimillistä kärsimystä, hätää ja turvattomuutta. Näissä valtioissa esimerkiksi YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteet paremmasta maailmasta ja elinoloista jäävät todennäköisesti suurelta osin saavuttamatta.

Valtion haurastuminen ja väkivaltaiset konfliktit johtavat vakaviin ongelmiin. Konfliktin alkuvaiheessa paikallinen väestö menettää henkilökohtaisen turvallisuutensa ja mahdollisuuden elinkeinojen harjoittamiseen. Lisäksi infrastruktuuri rappeutuu ja peruspalvelut heikkenevät. Tilanteen edetessä syntyy maan sisäistä ja ulkoista pakolaisuutta. Vähitellen seurauksena on humanitaarinen katastrofi. Konfliktien edetessä hauraiden valtioiden naapurivaltiot kärsivät pakolaistulvista sekä aseellisten ryhmien, tarttuvien tautien ja organisoidun rikollisuuden leviämisestä omalle maaperälleen. Pienaseiden leviäminen kriisialueille ruokkii konflikteja, köyhyyttä ja ihmisoikeusrikkomuksia. Afganistanin ja Kongon demokraattisen tasavallan ongelmat osoittavat, miten hauraat valtiot luovat hauraita alueita. Pahimmillaan romahtaneet valtiot muodostavat pesäkkeitä kansainvälises-

ti verkottuneille terroristijärjestöille, jotka uhkaavat globaalia turvallisuutta. Somalian tilanne on tästä hyvä esimerkki.

Tuki hauraille valtioille edellyttää aktiivista kehityspolitiikkaa, joka huomioi myös muut politiikkalohkot mukaan lukien sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, diplomatian sekä humanitaarisen avun. Tässä artikkelissa pohditaan, miten hauraiden valtioiden vakauttamista voisi tukea tuloksellisemmin. Ensiksi tarkastellaan ongelmia, jotka liittyvät transitioprosessien tukeen. Toiseksi luodaan katsaus viimeaikaiseen keskusteluun hauraiden valtioiden tukemisesta. Kolmanneksi esitetään näkökulmia, jotka huomioiden tuki hauraille valtioille voisi olla tuloksellisempaa.

Uusien lähtökohtien etsimistä

OECD-maat antoivat vuonna 2009 vajaat 47 miljardia dollaria kehitysapua hauraille valtioille. Tämä oli noin 40 prosenttia kaikesta kehitysavusta. Eniten tukea saivat Afganistan, Etiopia, Pakistan, palestiinalaisalueet, Irak ja Kongon demokraattinen tasavalta. Summa oli merkittävä, mutta edelleen avun tehokkuuden ja tuloksellisuuden kehittämisessä on paljon haasteita. Liian usein apu on ollut reaktiivista. Siitä huolimatta, että kriisinhallinnasta, kehitysavusta ja humanitaarisesta avusta on vuosikymmenten kokemukset, kansainvälinen yhteisö ponnistelee yhä sen suhteen, miten apu auttaisi yhteiskuntia siirtymään konfliktista rauhaan. Ongelman taustalla ovat sotilaallisen kriisinhallinnan, siviilikriisinhallinnan, kehitysavun ja humanitaarisen avun erilaiset lähtökohdat, toimintamallit ja menettelytavat.

Afganistanista Somaliaan on nähty, että perinteisen kehitysavun lähtökohdat ja toimintamallit eivät sellaisinaan sovellu hauraiden valtioiden vaativiin olosuhteisiin. Nämä tilanteet vaativat muun muassa joustavuutta ja oikeaa ajoitusta sekä erityisesti proaktiivista kehityspolitiikkaa, joka huomioi hauraiden valtioiden erityistarpeet. Lisäksi toimintamallien ja menettelytapojen tulisi rakentua *lessons learned* -pohjalle. Liian usein odotukset ovat epärealistisia. Tämä pätee erityisesti kumppanivaltioiden kapasiteettiin ja omistajuuteen liittyviin kysymyksiin.

Kun kehitysapua ei ole kohdennettu oikein eikä kehitystä ole tapahtunut, joutuvat humanitaarisen avun toimijat paikkaamaan aukkoja. Ei ole harvinaista, että samassa maassa on olemassa kaksi junaa – yksi kehitysyhteistyön ja yksi humanitaarisen avun – jotka kulkevat omia ratojaan. Huma-

nitaarisen avun instrumentteja ei kuitenkaan ole tarkoitettu korvaamaan kehitysapua eikä humanitaarisesta avusta ole rauhanrakentamisen ja valtionrakentamisen edistämisessä paljoakaan apua. Tämä puolestaan vaikuttaa negatiivisesti transition onnistumiseen.

Nykymuotoisen tuen viisi keskeistä ongelmaa hauraissa valtioissa

Yksi keskeinen ongelma on strategioiden ja suunnitelmien priorisoinnin puute sekä transitiotilanteiden mittavat haasteet. Turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä täytyy saada aikaan voimankäytön monopoli, joka perustuu demokratian sääntöihin ja ihmisoikeuksien kunnioitukseen. Entiset taistelijat täytyy riisua aseista, demobilisoida ja integroida takaisin siviiliyhteiskuntaan. Joskus osa kapinallisista integroidaan osaksi armeijaa, mikä on usein merkittävä riitelyn aihe.

Kansallista armeijaa ja poliisivoimia täytyy rakentaa. Afganistanissa Nato on tukenut Afganistanin kansallista armeijaa (*Afghan National Army,* ANA), mikä on ollut merkittävä askel kansallisen yhtenäisyyden rakentamisessa. Poliisivoimien kehittäminen on vähintään yhtä tärkeää, sillä pitkällä aikavälillä poliisi vastaa kansalaisten turvallisuudesta ja lakien valvonnasta.

Talouden kehittäminen ja nuorisotyöllisyyden paraneminen ovat olennainen osa konfliktista toipuvien maiden vakauttamista ja konfliktin estoa hauraissa valtioissa. Terveen yritystoiminnan kautta syntyvä työllisyyden kasvu ja ansaintamahdollisuuksien lisääntyminen vaikuttavat olennaisesti myös muuhun yhteiskunnalliseen kehitykseen, parantavat ihmisoikeustilannetta ja yhteiskunnallista ja sukupuolten välistä tasa-arvoa sekä tuovat demokraattisia arvoja yhteiskuntaan. Yrittäjät ovat usein vankimpia hyvän hallinnon, korruption vastaisen toiminnan ja demokratian äänitorvia, koska avoin ja vastuullinen liiketoimintaympäristö vaikuttaa yrittäjien mahdollisuuksiin menestyä ja työllistää muita ihmisiä. Asian kääntöpuoli erityisesti hauraissa valtioissa ja epävakaissa olosuhteissa on lainsäädännön, hallinnon ja valvonnan heikkous. Luonnonvaroja hyödyntävien yritysten pitää toimia vastuullisesti oman liiketoimintansa osalta ja pyrkiä mahdollisuuksien mukaan varmistamaan koko hankintaketjun vastuullisuus.

Sosio-ekonomisella rintamalla humanitaariset tarpeet on täytettävä. Pakolaiset täytyy uudelleenasuttaa ja integroida takaisin yhteiskuntaan. Useimmiten ollaan tilanteessa, jossa on sekä maan sisäisiä että maan rajo-

jen ulkopuolella eläviä pakolaisia, joille on mahdollistettava uuden elämän alku. Fyysistä infrastruktuuria täytyy jälleenrakentaa ja esimerkiksi Etelä-Sudanin tapauksessa rakentaa täysin alusta. Haasteet tällä sektorilla ovat mittavat. Erityisesti peruspalvelujen kuten vesi- ja sanitaatiopalvelujen, koulutuksen ja terveyspalvelujen tuottaminen väestölle on vaativa tehtävä, johon täytyy löytää nopeasti resursseja. Hallinto on usein heiveröinen ja joissain tilanteissa koulutettua henkilöstöä on vähän. 1990-luvun alun Kambodzhassa valtion palveluksessa oli henkilöitä, jotka osasivat hädin tuskin lukea ja kirjoittaa.

Toimintaympäristö on vaikea, riskit ovat suuria ja tiedon tuottaminen ja prosessoiminen on kallista. Näissä tilanteissa kuvaan astuu joko Maailmanpankin tai YK:n hallinnoima yhteisrahoitusmekamismi. Suomi on kanavoinut tai edelleen kanavoi tukea näiden yhteisrahoitusinstrumenttien kautta esimerkiksi Itä-Timorilla, Irakissa, Afganistanissa, Kosovossa, Sudanissa, Afrikan suurten järvien alueella ja Pakistanissa.

Poliittisella rintamalla täytyy saada aikaiseksi väliaikaiset vallanjakomekanismit. Hallinnon ja oikeuden jakamisen pyörät on saatava pyörimään. Syy miksi jotkut rauhansopimukset pitävät ja toiset kariutuvat, näyttää liittyvän siihen kuinka hyvin konfliktin jälkeisen yhteiskunnan poliittiset instituutiot ja erityisesti turvallisuusinstituutiot, kuten poliisi ja oikeushallinto toimivat. Kaikki nämä asettavat haasteita tilanteessa, jossa taloudellisia resursseja on hyvin vähän ja osaavaa inhimillistä pääomaa heikosti.

Toinen syy on eri apuinstrumenttien yhteensovittamiseen liittyvät haasteet sekä johdonmukaisuuden puute. Avunantajilla on edelleen kehitettävää sen suhteen kuinka hyvin eri apuinstrumentteja yhteen sovitetaan transitiotilanteissa. Liian usein toiminnan ensisijaisena lähtökohtana ovat eri organisaatioiden institutionaaliset mandaatit ja toimintamallit, kun tärkeämpää olisi tehokas ja tuloksellinen avun perille saaminen. Tämä johtaa avun fragmentaatioon ja päällekkäisyyksiin.

Kolmas syy ongelmiin on ollut se, että hauraiden valtioiden tuki ei ole aina kytköksissä maiden omiin tarpeisiin ja prioriteetteihin vaan taustalla saattaa olla avunantajien geopoliittisia ja geotaloudellisia motiiveja. Pahimmillaan ne voivat tulla ensisijaiseksi valtion rakentamisen tavoitteeseen nähden, jonka pitäisi kuitenkin olla kaiken tuen keskiössä. Konkreettinen esimerkki tästä oli niin sanotun terrorismin vastaisen sodan inspiroima ja

Yhdysvaltain Afganistanissa 2000-luvun alussa johtama operaatio *Enduring Freedom*, joka keskittyi al-Qaidan jahtaamiseen sen sijaan, että voimavaroja olisi käytetty Afganistanin kokonaisvaltaiseen vakauttamiseen. Talibanien kukistumisen myötä maaperä oli huomattavasti otollisempaa ulkomaiselle läsnäololle kuin mitä se on tänään.

Neljäs syy ongelmiin on riskien hallintaan liittyvissä kysymyksissä. Hauraiden valtioiden tuki sisältää toimimista korkean riskin toimintaympäristössä. Avunantajien toimintamallit ja menetelmät perustuvat riskien minimoimiseen tietoisen riskien ottamisen sijaan. Tilivelvollisuuteen ja raportointiin perustuvat ohjeet on laadittu vakaampiin olosuhteisiin. Lisäksi riskienhallinta perustuu ensisijaisesti taloushallintoon liittyviin kysymyksiin eikä poliittiseen analyysiin siitä, miten vaikeissa toimintaympäristöissä tulisi toimia. Kuitenkin viime vuosien aikana kansainvälinen yhteisö on oppinut, että hauraiden valtioiden jättäminen oman onnensa nojaan tulee huomattavan paljon kalliimmaksi kuin se, että sitoudutaan tukemaan hauraiden valtioiden ongelmien ratkaisuja. Afganistanin tilanne 1990-luvulla sekä sittemmin Somalia ovat hyviä esimerkkejä tästä. Kyse on ennemmin siitä, miten hauraita valtioita tuetaan tavoilla, jotka ottavat toimintaympäristön riittävän hyvin huomioon eikä tuki tule maksamaan kohtuuttomasti.

Viides syy on sitoumusten heikko toteutuminen. Viime aikoina tehdyt Pariisin julistukseen sekä OECD:n Kehitysapukomitean *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* -asiakirjaan liittyvät seurantaharjoitukset ovat osoittaneet, että ylevistä tavoitteista huolimatta hyvin vähän on saavutettu käytännön tasoilla. Seurantaharjoitukset ovat osoittaneet, että rajoitteita on sekä avunantajien että avunsaajien keskuudessa. Lisäksi on tullut ilmi, että tavoitteita tulisi tarkentaa ja priorisoida yli YK:n kehitystavoitteiden (MDG)-agendan.

Hauraiden valtioiden poliittisesta taloudesta

Ajankohtaisessa kriisinhallintaa koskevassa keskustelussa käytetään käsitettä *Do No Harm* kuvaamaan sellaista tilannetta, jossa kansainvälisen yhteisön toiminta ei vie pohjaa valtion rakentamiselta. Toimivan valtion lähtökohtana on toimia julkisen päätöksenteon foorumina. Sen tehtävänä on tuottaa turvallisuutta ja peruspalveluja kansalaisilleen. Kansainvälinen yh-

teisö voi tahtomattaan aiheuttaa ongelmia silloin, kun se politiikallaan, toimintamalleillaan tai voimavarojen jakoperusteilla enemmän lisää kuin vähentää väkivaltaisen konfliktin perussyitä.

Puutteellinen historian, valtasuhteiden ja yhteiskuntakehityksen ymmärrys voi johtaa vääriin johtopäätöksiin. Esimerkiksi vaalien ennenaikainen järjestäminen tilanteessa, jossa puoluekenttä on kehittymätön tai jossa kaikki toimijat huomioon ottavan poliittisen sopimuksen aikaansaaminen on kesken, voi syödä pohjaa valtion rakentamiselta.

Hauraiden valtioiden tukeen liittyen on äärimmäisen tärkeä ymmärtää myös kyseisten yhteiskuntien poliittista taloutta. Keskeisiä kysymyksiä ovat: kuka kontrolloi resursseja, miten resurssit jaetaan, mikä on päätöksenteon logiikka, miten traditiot vaikuttavat paikalliseen politiikkaan, ketkä ohjaavat muutosta, miten julkisen sektorin virat täytetään ja niin edelleen.

On huomioitava, että paikallinen päätöksenteko ei yleensä tapahdu meille tutun weberiläisen kasvottoman byrokratian kautta vaan epämuodollisten neo-patrimoniaalisten poliittisten järjestelmien kautta. Kansainvälinen yhteisö joutuu työskentelemään olemassa olevien paikallisten ja kansallisten rakenteiden kanssa. Näissä rakenteissa on mukana virallisia ja epävirallisia toimijoita. Esimerkiksi Afganistanissa jirgoilla, joka on kylävanhimmista koostuva neuvonpitomekanismi, on keskeinen merkitys konfliktien ratkaisemisessa sekä päätöksenteon legitimiteetin luomisessa.

New Deal

Vuodesta 2010 lähtien g7+ maat, eli joukko hauraita valtioita sekä ryhmä avunantajia, on käynyt dialogia toimimisesta korkean riskin toimintaympäristössä. g7+ maiden ryhmä syntyi Itä-Timorin Dilissä järjestetyn OECD:n *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding* -tapahtuman seurauksena. g7+ ryhmä sitoutui tuolloin köyhyyden vähentämiseen, konfliktien ehkäisemiseen sekä parempien elinolojen mahdollistamiseen kansalaisilleen. Kyseisen dialogin kautta syntyi *New Deal for Engagement in Fragile State*. Tästä hauraiden valtioiden kehityksen uudesta lähestymistavasta sovittiin vuonna 2011 pidetyssä Busanin kokouksessa. Suomi liittyi New Dealin kannattajaksi tammikuussa 2012.

New Deal kirjaa viisi rauhanrakentamisen ja valtionrakentamisen tavoitetta, joiden tarkoituksena on ohjata prioriteetteja hauraiden valtioiden

tuen saralla. Ne ovat arvo- ja määräysvaltaan kytköksissä oleva politiikka, oikeus, turvallisuus, talouden perusta sekä valtionvarainhallinto ja peruspalvelut. New Deal korostaa hauraiden valtioiden johtavaa roolia transitiotilanteissa sekä keskinäistä luottamusta yhteiskuntien, valtioiden ja kansainvälisten kumppanien kesken tuloksien saavuttamiseksi.

New Deal on yhteinen sitoumus korjata kansallisten ja kansainvälisten rauhanrakentamiseen ja valtionrakentamiseen tähtäävien ponnistelujen kehityskaaria. Se sisältää g7+ maiden hallitusten taholta sitoumuksen olla vastuullisia ja responsiivisia omille kansalaisyhteiskunnilleen. Avunantajien puolelta taas kyse on sitoumuksesta kunnioittaa ja tukea g7+ maita näiden pyrkimyksissä.

Avunantajat ovat pääsääntöisesti keskittyneet joko formaalien valtion instituutioiden kehittämisen ensisijaisesti keskushallinnon tasolla tai ohittaneet valtion instituutiot kokonaan käyttäen kansalaisjärjestöjä palvelujen tuottajina. Molemmissa tapauksissa avunantajat ovat yleensä määritelleet prioriteetit. Paikallisilla toimijoilla on rajoitettu rooli, sillä niiltä useimmiten puuttuu kapasiteetti ja kyky laatia ja toimeenpanna kansallisia suunnitelmia. Lisäksi paikallisilta toimijoilta puuttuu kyky koordinoida kansainvälisen yhteisön tukea. Puutteellinen kapasiteetti, heikot instituutiot ja heikko poliittinen legitimiteetti ja johtajuus selittävät hauraisiin valtioihin liittyvää omistajuuden puutetta sekä avunantajien toimien harmonisoinnin vajetta.

New Deal ei välttämättä tule muuttamaan tilanteita lyhyellä tähtäimellä, mutta kyse on tärkeästä yhteisestä sitoumuksesta, jolla on potentiaalia. Keskeisimpinä tavoitteina on priorisoida politiikan legitimiteettiä, kansalaisten turvallisuutta ja oikeusjärjestelmän saavutettavuutta ja toimivuutta, työllisyyttä, tilivelvollisuutta sekä peruspalvelujen tuottamista. Huomionarvoista on, että Maailmanpankin arvovaltainen *World Development Report 2011 Conflict, Security and Development* nostaa esille yllä mainitut asiat hauraiden valtioiden keskeisinä kehityskysymyksinä. New Dealin mukaan nimenomaan arvo- ja määräysvaltaan kytköksissä oleva politiikka, oikeus, turvallisuus, talouden perusta sekä valtionvarainhallinto ja peruspalvelut luovat perustan vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi. Nämä ovat rauhanrakentamisen ja valtionrakentamisen kulmakiviä, jotka puolestaan ohjaavat globaalin ja maatason rahoituspäätöksiä.

Nousevat taloudet, erityisesti *BRICS*[1]-maat, ovat merkittäviä avunantajia ja investoijia myös hauraisiin valtioihin. Tällä hetkellä ne eivät vielä ole sitoutuneet New Dealiin, mutta olisi tärkeää, että myös ne sitoutuisivat sen periaatteisiin.

Kansainvälisen avun tuloksellisen toiminnan lisääminen

Tavoitteena tulisi olla tuen fokuksen muuttaminen enemmän paikallista kontekstia huomioivaksi mukaan lukien valtion instituutioiden ulkopuolella olevat toimijat. Lisäksi tulisi edistää maatason valtion haurauteen liittyviä arviointeja, kansallisia suunnitelmia sekä sopimuksia, jotka ohjaavat kansainvälistä tukea. Nykyään vallitsevana lähtökohtana on, että kumppanimaiden hallitukset ovat päävastuussa strategioiden laadinnasta sekä tarpeiden ja toimintamallien priorisoinnista. Haasteena on usein kapasiteetin puute. Tuloksien aikaansaanti vaati kuitenkin toimintamallien yksinkertaistamista. Lisäksi tulee siirtyä pelkistä arvioinneista konkreettisiin priorisoituihin suunnitelmiin, jotka ovat myös selkeästi resursoituja. Hallitusten johtajuutta voidaan korostaa siten, että suunnittelusyklit ovat lyhyempiä, jolloin suunnitelmia voidaan priorisoida uudelleen poliittisen tilanteen mahdollisesti muuttuessa. Erilaiset sektorisuunnitelmat tulee ohjata osaksi yhtä suunnitteluviitekehystä, jolla on selkeät linkit siihen, miten eri instituutiot tukevat yhteisesti sovittuja prioriteetteja.

Myös tilivelvollisuuteen liittyvät kysymykset ovat keskustelussa vahvasti mukana. Tavoitteena on ymmärtää paremmin kansallisten resurssien valjastamista kehityksen hyväksi unohtamatta kansainvälisen tuen, sen ajoituksen ja ennustettavuuden roolia. Erityisen tärkeitä ovat riskien hallintaan liittyvät kysymykset. New Deal -ajattelussa lähtökohtana on, että riskit ovat osa sitoutumista. Tärkeää on kuitenkin löytää sellaisia yhteisiä riskien hallintaan liittyviä strategioita, jotka huomioivat hauraissa valtioissa toimimisen erityispiirteet. Yhteiset riskien arvioinnit ja niiden myötä kehitetyt riskien hallintajärjestelmät auttavat sekä kansallisia toimijoita että kumppaneita toimimaan tehokkaammin haasteellisissa toimintaympäristöissä. Esimerkiksi hankintaprosessit voidaan toteuttaa yksinkertaistetulla menettelyllä siten, että tilivelvollisuuteen ja läpinäky-

[1] BRICS-maat: Brasilia, Venäjä, Intia, Kiina ja Etelä-Afrikka.

vyyteen liittyvät näkökohdat huomioidaan samalla kun byrokratiaa karsitaan. Sama pätee taloushallintoon. Erityisen tärkeää on toimia yhdessä siten, että käytetään yhteisrahoitusmekanismeja, jolloin myös riskit jaetaan useamman toimijan kesken.

Mikään yksittäinen apuinstrumentti ei kata kaikkia tarpeita. Eri apuinstrumentteja tulisi yhdistää ottaen huomioon kansallinen tilanne ja prioriteetit. Humanitaarinen apu, sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta sekä kehitysapu ovat apuinstrumentteja, jotka ovat kovin erilaisia siinä, miten ne linkittyvät kansallisten toimijoiden kanssa mukaan lukien myös sen, miten ne hyödyntävät kansallisia järjestelmiä. Apuinstrumenttien yhdistäminen voi parantaa yhteisesti sovittujen prioriteettien kokonaisrahoitusta, mikäli tämä perustuu harmonisaatioon, nopeuteen ja joustavuuteen sekä riskien sietokykyyn. Eri apuinstrumenttien käytön tulisi perustua joustavuuteen sekä siihen, että yhteisrahoitteiset ohjelmat ryhtyvät ajan myötä käyttämään kansallisia järjestelmiä. Multilateraalisilta toimijoilta, joita kahdenväliset avunantajat tukevat (erityisesti YK ja Maailmanpankki) odotetaan keskeistä koordinoivaa ja toimeenpanevaa roolia.

Viime aikoina on käyty keskustelua ”transitiokompaktien” käytöstä. Kyse on maaspesifisestä, kevyestä ja joustavasta sopimuksesta kansallisten ja kansainvälisen kumppanien kesken. Sopimus mahdollistaa yhteisymmärryksen transition kannalta kriittisistä prioriteeteista. Tähän kuuluu selkeä rahoitussuunnitelma, joka koostuu eri lähteistä ja instrumenteista. Sopimuksen tavoitteena on lisätä ulkopuolisen tuen johdonmukaisuutta ja tehokkuutta. Vastaavasti tavoitteena on vähentää epäonnistumisia. Samalla kyse on kumppanimaan hallinnon omistajuuden ja johtajuuden lisäämisestä. Sopimus auttaa sekä avunantajia että vastaanottajia tuen priorisoinnissa ja arvioinnissa. Oikein toteutettuna se auttaa myös vastaamaan avunantajien huoleen kumppanimaan kapasiteetista, legitimiteetistä ja tukeen liittyvistä riskeistä.

Huomionarvoista on, että ilman avunantajien ja vastaanottavan valtion välistä todellista kumppanuutta ulkoapäin tullut apu ei kanna pitkälle. Kaiken edellytyksenä kuitenkin on, että tuen kohteena olevan valtion poliittinen johto sitoutuu rauhanomaiseen kehitykseen ja kohdentaa tarvittavat voimavarat kansallisten kehitysstrategioiden toteuttamiseen kansainvälisen yhteisön tuella.

Elina Hatakka

Naiset, rauha ja turvallisuus –
YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325

Päätöslauselman 1325 synty

”Esther oli matkalla kotiin. Mukanaan hänellä oli vanha äitinsä ja kuusi lastaan. Päänsä päällä hän kantoi miestään – tai pikemminkin sitä, mitä oli jäänyt jäljelle sen jälkeen, kun aseistautunut sissijoukkue oli tappanut ja silponut hänen lastensa isän. Kotimaan rajalla aseistautunut miesjoukko pysäytti Estherin. – Heitä pois tuo typerä taakkasi, miehet ivasivat. – Ja rajan yli pääset, jos annat raiskata itsesi ja suostut siihen neljän eri miehen kanssa. Se on hinta, josta ei tingitä.

Esther halusi kuitenkin haudata miehensä kotimaansa hiekkaan ja saada perheensä turvaan. Äitinsä kauhuksi hän maksoi miesten vaatiman hinnan. Julman lisän pääsylippuun kotimaahan toi se, että miehet halusivat raiskata Estherin tämän lasten nähden.”

Ugandalainen Ruth Ochieng kertoi tämän tositapahtuman oman aikamme sisällissodasta Oslossa vuonna 2008 järjestetyssä *Women in the Land of Conflict* -seminaarissa, jossa pohdittiin keinoja viedä YK:n turvallisuus-

neuvoston vuonna 2000 hyväksymä päätöslauselma 1325 ”Naiset, rauha ja turvallisuus”[1] puheista teoiksi. Päätöslauselma 1325 on sikäli historiallinen, että koskaan aikaisemmin ei maailmanjärjestön puoli vuosisataa kestäneen työn aikana ole näin suurta huomiota kiinnitetty naisiin ja heidän oikeuksiinsa aseellisten konfliktien yhteydessä. Läpimurtoa oli edeltänyt vuosikymmenien sitkeä työ, johon osallistui YK:n piirissä toimivia naisjärjestöjä ja aktiivisia naisia maailman eri konfliktialueilta. Naisia koskevan päätöslauselman saaminen turvallisuusneuvoston käsittelyyn ei ollut helppoa, ja ratkaisevissa rooleissa olivat Bangladeshin ja Namibian silloiset turvallisuusneuvoston suurlähettiläät[2].

Päätöslauselma perustuu siihen tosiasiaan, että sodat ja konfliktit koettelevat usein naisia ja miehiä eri tavoin. Myös miehet ja pojat saattavat joutua sodissa seksuaalisen väkivallan uhreiksi ja heille siitä puhuminen on vielä vaikeampaa kuin naisille. Naisiin ja tyttöihin kohdistuneena seksuaalinen väkivalta on kuitenkin yleensä järjestelmällisempää. Muun muassa entisen Jugoslavian alueen, Kongon demokraattisen tasavallan ja Liberian sodissa konfliktien eri osapuolet ovat syyllistyneet julmiin naisten ja tyttöjen massaraiskauksiin. Vuonna 2008 turvallisuusneuvosto hyväksyikin päätöslauselman 1820, joka nimeää raiskaukset sodankäynnin keinoksi ja kehottaa aseellisten konfliktien osapuolia suojelemaan siviilejä seksuaaliselta väkivallalta, huolehtimaan sotilaallisen kurin säilymisestä ja saattamaan seksuaaliseen väkivaltaan syylliset vastuuseen teoistaan[3].

Päätöslauselma 1325 on erityinen myös siitä syystä, että se on synnyttänyt eri puolilla maailmaa enemmän kansalaisjärjestötoimintaa kuin luultavasti mikään muu YK:n linjaus. Erilaiset järjestöt ja verkostot ovat tehneet päätöslauselman tavoitteita tunnetuiksi ja vaatineet hallituksiaan toimiin sen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Kansalliset toimintaohjelmat

YK:n jäsenmailla on velvoite toteuttaa turvallisuusneuvoston päätöslauselmien linjauksia. Vuonna 2004 Kofi Annan, YK:n silloinen pääsihteeri, oh-

[1] YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus”. Luettavissa suomeksi: http://www.1325.fi/fi/1325paatoslauselma/

[2] Cockburn 2007.

[3] YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1820 (2008) ”Naiset, rauha ja turvallisuus”.

jeisti jäsenvaltiot kirjoittamaan kansalliset 1325-toimintaohjelmat *(National Action Plan,* NAP*)* huomattuaan, että päätöslauselman toteuttaminen ei edennyt toivotusti. Tanska ja Iso-Britannia olivat ensimmäiset maat, jotka julkistivat 1325-ohjelmansa. Suomen ensimmäinen ohjelma julkistettiin vuonna 2008 ja toinen, päivitetty versio kesäkuussa 2012[4]. Suomen ohjelma on saanut kansainvälisissä vertailuissa kiitosta käytännönläheisyydestään. Käytännöllisestä asenteesta kertoo esimerkiksi se, että ohjelman yksi luku on omistettu 1325-työlle kriisinhallintaoperaatioissa. Tavoitteena on, että kaikki suomalaiset, jotka lähtevät kriisinhallinta- ja rauhanturvatehtäviin, ovat saaneet perehdyttävää koulutusta päätöslauselman tavoitteista ja toteuttamisesta. Ohjelmapaperista ei luonnollisesti ole hyötyä, jos sitä ei viedä käytäntöön ja tätä käytäntöön viemistä eli implementointia tulee seurata säännöllisesti. Suomen päivitettyyn ohjelmaan on myös lisätty indikaattoreita helpottamaan implementoinnin seurantaa.

YK:n jäsenmaista 35 on kirjoittanut kansallisen 1325-toimintaohjelman vuoteen 2012 mennessä. Lisäksi kansainväliset järjestöt, mukaan lukien EU ja Nato, ovat kirjanneet omia 1325-linjauksiaan. Nato lähestyy aihepiiriä pragmaattisesti: kenraalit ovat oivaltaneet, että kriisinhallintaoperaatiot onnistuvat paremmin, jos niissä toteutetaan 1325:n periaatteita.

Päätöslauselman tavoitteet

Kansainvälisissä yhteyksissä puhutaan usein 1325:n P-pilareista. Päätöslauselma ei siis keskity pelkästään naisten suojeluun *(protection)*, vaan se vaatii myös naisille aktiivista roolia rauhanrakennuksessa ja konfliktien ehkäisyssä (participation), mikä on käänteentekevä muutos verrattuna aikaisempaan. Kirjoittamaton sääntö on ollut se, että rauhanehdoista neuvottelevat aseelliset osapuolet, yleensä jonkin neutraalin osapuolen avustuksella. Kun rauhanehtoja on kirjoitettu, ei ole ollut tapana miettiä sopimuksia siitä näkökulmasta, mitä ne tuovat naisille ja tytöille. 1325 muuttaa myös tämän. Maalaisjärjellä ajatellen tuntuu loogiselta, että jos rauhanehdoissa myös naisten ja tyttöjen tarpeet ja oikeudet on otettu paremmin huomioon, ovat tulokset parempia. Naisten saaminen mukaan neuvotteluihin on kuiten-

[4] ”Naiset, rauha ja turvallisuus” Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012 – 2016. http://www.kopijyva.fi/ejulkaisut/ulkoasiainministerio/UM_03_2012/

kin osoittautunut käytännössä vaikeaksi. Päätöslauselman hengen vastaisesti YK:n omat, kriisialueille lähettämät neuvotteludelegaatiot ovat yleensä miesvaltaisia, eikä edes edistyksellinen Norja – joka on säätänyt lain 40 prosentin sukupuolikiintiöistä rauhandelegaatioissa – ole aina yltänyt tavoitteisiinsa.

Päätöslauselman kolmas P-pilari on naisiin ja tyttöihin kohdistuvien ihmisoikeusloukkauksien ennaltaehkäisy *(prevention)*. Valtaosa maailman maista, joista osa tosin varauksin, on allekirjoittanut ja ratifioinut naisten oikeuksia koskevan, niin kutsutun CEDAW-sopimuksen. Sopimus on vahva työkalu tyttöjen ja naisten aseman parantamiseksi. Tästä kertoo se, että jopa Suomen, jota yleisesti pidetään ”tasa-arvon mallimaana”, piti muuttaa lainsäädäntöään voidakseen ratifioida sopimus. Sopimuksen toteuttaminen konfliktimaissa, joissa naisten asema on usein problemaattinen, on erityisen vaikeaa. Aina naisten oikeuksien loukkaukset eivät kuitenkaan juonna konfliktimaiden omiin traditioihin. Naiskauppa on räikeä esimerkki naisten ihmisoikeuksien loukkauksista, ja on paradoksaalista, että naisten ja tyttöjen seksuaalinen hyväksikäyttö ja naiskauppa lisääntyvät usein siellä, minne saapuu rauhanturvaajia tai kriisinhallintahenkilöstöä[5]. Suomi ottaa omassa 1325-ohjelmassaan selkeän kannan seksin ostamiseen: se on kiellettyä Suomen lähettämältä henkilöstöltä niin työ- kuin vapaa-ajallakin.

Neljäs päätöslauselman sisällöllinen vaatimus on kaikkien kriisinhallintaoperaatioiden valtavirtaistaminen siten, että niissä otetaan huomioon sukupuolinäkökulma *(gender mainstreaming)*. Valtavirtaistaminen tarkoittaa sitä, että kaikkea toimintaa katsellaan siitä näkökulmasta käsin, kuinka se vaikuttaa naisiin ja tyttöihin, miehiin ja poikiin. Kaikkiin suunnitelmiin, päätöksiin ja toimiin sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi tulee sisällyttää tasa-arvon edistämisen tavoite, josta voivat hyötyä niin miehet kuin naiset. Valtavirtaistaminen näyttäytyy usein naisten aseman parantamisena, koska niin monissa yhteiskunnissa naisten ja tyttöjen asema on selvästi heikompi kuin miesten ja poikien. On kuitenkin tärkeää oivaltaa, että

[5] Bosniassa YK:n henkilöstö jopa osallistui rikolliseen naiskauppaan. Kun yhdysvaltalainen rauhanturvaaja Kathryn Bolkovac yritti paljastaa ihmiskaupan ja siihen syyllistyneet, hänet erotettiin operaatiosta. Tositapahtumista on tehty fiktiivinen elokuva ”The Whistleblower”, jonka on ohjannut Larysa Kondracki – suositeltavaa katsottavaa kaikille kriisinhallintatehtäviin lähteville.

kyse ei ole pelkästään tästä. Kyse on myös asioiden tarkastelusta uudella tavalla, joka tekee näkyväksi (usein tiedostamattomia) sukupuoleen liittyviä ennakkoluuloja ja asenteita. Saatamme esimerkiksi olettaa, että naiset ovat luonnostaan rauhaa rakastavia, miehet sotaisia. Monet naiset ovat kuitenkin osallistuneet sotiin tai kannustaneet läheisiään osallistumaan niihin, kun taas monet miehet ovat puolestaan kieltäytyneet osallistumasta sotiin ja joutuneet tästä syystä vaikeuksiin, esimerkiksi pakenemaan kotimaistaan tai ääritapauksissa surmatuiksi[6]. Ennakkoasenteista kertoo myös se, että konfliktin jälkeen naisten on helpompi saada tukea seksuaalisen väkivallan aiheuttamien traumojen käsittelyyn kuin miesten.

YK:n mukaan valtavirtaistamista ei saa ymmärtää niin, että lisätään olemassa olevaan toimintaan ”naiskomponentti” tai että vain nostetaan naisten lukumäärää. Valtavirtaistaminen on naisten ja miesten sekä tyttöjen ja poikien kokemuksen, tiedon ja tarpeiden huomioimista tasapuolisesti kaikessa toiminnassa. Tavoitteena on epätasa-arvoisten rakenteiden ja instituutioiden muuttaminen oikeudenmukaisiksi sekä naisille että miehille ja tämän tavoitteen saavuttaminen vaatii yleensä muutoksia sekä toimintatapoihin että asetettuihin päämääriin.

Kriisinhallinta ja 1325

Kuinka toteutetaan kriisinhallintaoperaation valtavirtaistaminen? YK suosittaa muun muassa seuraavia toimia: gender-yksiköiden perustaminen operaatioihin ja tasa-arvoneuvonantajien nimeäminen niiden johtoryhmiin, tasa-arvoon liittyvien kysymysten sisällyttäminen operaatioiden mandaatteihin (on tärkeää, että tästä huolehditaan jo alkumetreillä, sillä kokemusten mukaan tasa-arvon lisääminen jälkikäteen ei tuota yhtä hyviä tuloksia), rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioihin osallistuvan henkilöstön kouluttaminen ihmisoikeuksiin ja sukupuolten tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä sekä yhteistyön rakentaminen YK:n, sen jäsenvaltioiden ja kriisialueilla toimivien, tasa-arvotyötä tekevien järjestöjen kesken.

Tasa-arvoneuvonantajat kouluttavat operaation henkilöstöä, jotta kaikki ymmärtäisivät sukupuolten välisiä suhteita kyseisen konfliktialueen yhteiskunnassa. Tavoitteena on esimerkiksi selvittää naisten ja miesten erityis-

[6] Cockburn 2007; Valenius 2007.

tarpeita ja ehkäistä sukupuolen perusteella tapahtuvaa väkivaltaa. Mikäli alueella on pakolaisleirejä, on erityisen tärkeää huolehtia siitä, että naiset voivat hakea vettä tai kerätä polttopuita ilman pelkoa raiskatuksi tulemisesta tai että tyttöjen koulumatkat ovat turvalliset. Neuvonantajat työskentelevät DDR *(Disarmament, Demobilisation, Reintegration)* -yksiköiden kanssa ja huolehtivat siitä, että kaikkien tarpeet huomioidaan konfliktinjälkeisissä aseidenriisunta- ja uudelleenasuttamisprosesseissa. Esimerkiksi elinkeinojen luomisessa on perinteisesti keskitytty miesten tarpeisiin, mutta myös naisten mahdollisuuksista taloudelliseen toimeentuloon tulee huolehtia. Kaikissa operaatioissa ei kuitenkaan ole erillistä tasa-arvoneuvonantajaa, vaan tällöin tehtävään nimetään yleensä joku tasa-arvokysymyksistä vastaavaksi.

Vaikka valtavirtaistamista ei pidä pelkistää vain naisten määrän lisäämiseksi operaatioiden henkilöstössä, on naisten lukumäärän kasvattaminen operaatioissa yksi oleellinen osa onnistuneesti valtavirtaistettua operaatiota. YK:n pyrkimyksenä on lisätä naisia erityisesti johtotehtäviin, mutta sillä, että naiset työskentelevät kaikilla tasoilla, on merkitystä paitsi tasa-arvon, myös operaation onnistumisen kannalta. Esimerkiksi Afganistanissa sukupuolten suhteet ovat tiukasti säänneltyjä eikä sikäläisillä naisilla ole lupa keskustella vieraiden miesten kanssa. Jo pelkästään tästä syystä on tärkeää, että kriisinhallintatehtävissä on mukana myös naisia, joille paikalliset naiset voivat halutessaan ilmaista tarpeensa tai kertoa huolensa[7]. Suomi on onnistunut hyvin tavoitteissaan lisätä naisia siviilikriisinhallinnan erilaisiin tehtäviin: vuonna 2012 noin 40 % Suomen eri operaatioihin lähettämistä asiantuntijoista on naisia. Sen sijaan sotilaallisella puolella naisia on lähetetty rauhanturvaajiksi Suomesta vähemmän kuin muista Pohjoismaista. Intia lähestyi asiaa ennakkoluulottomalla tavalla lähettäessään vuonna 2007 kokonaan naisista koostuvan rauhanturvajoukon Liberiaan. Liberialaisten naisten on ollut tämän seurauksena helpompaa raportoida kohtaamastaan seksuaalisesta väkivallasta, lisäksi naisrauhanturvaajien läsnäolo on vaikuttanut paikallisten asenteisiin: yhä useammat liberialaiset naiset ovat hakeutuneet poliisikoulutukseen.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista on myös vaikuttaminen sii-

[7] Flen 2010.

hen, että konfliktinjälkeisissä valtiollisissa rakenteissa kaikkien ääni pääsee kuuluville. Ruanda on esimerkki maasta, jossa sodan jälkeen haluttiin saada myös naiset mukaan politiikkaan, ja nyt 56 % maan kansanedustajista on naisia. Tähän tulokseen on päästy sukupuolikiintiöiden avulla. Naisten poliittisen osallistumisen edistäminen on yleensä pitkäjänteistä ja hidasta työtä, joka vaatii ensi alkuun vanhankantaisten asenteiden ja toimintatapojen muutosta. Esimerkiksi Afganistanissa politiikkaan mukaan menneet naiset saattavat kohdata tappouhkauksia. Konflikti voi kuitenkin tarjota mahdollisuuden siirtyä vanhakantaisesta, miesten hallitsemasta yhteiskunnasta uuteen, tasa-arvoisempaan. Tämä ei koske ainoastaan poliittista vaikuttamista, vaan myös esimerkiksi elinkeinon harjoittamista ja maan omistusta.

Konfliktialueilla toimii yleensä paikallisia naisjärjestöjä, joiden tavoitteena on muun muassa saada naisten ääni kuuluville rauhanprosesseissa, edistää naisten mahdollisuutta taloudelliseen itsenäisyyteen, vahvistaa naisten poliittista osallistumista ja ehkäistä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. YK:n ohjeistuksen mukaan kriisinhallintahenkilöstön tulee, paitsi kuulla paikallisia naisia, myös solmia heidän kanssaan kumppanuuksia tasa-arvotavoitteiden edistämiseksi. Suomi onkin luvannut omassa kansallisessa toimintaohjelmassaan tukea konfliktialueiden nais- ja ihmisoikeusjärjestöjä. On kuitenkin tärkeää kiinnittää huomiota siihen, keitä kuullaan ja tuetaan. Maaseudun köyhät, usein lukutaidottomat ja kouluttamattomat naiset, jäävät helposti ilman ääntä. Eriarvoisuus ei rakennu pelkästään akselille mies – nainen, vaan syrjintää harjoitetaan myös muun muassa luokan, iän, etnisen taustan ja sukupuolisen suuntautuneisuuden perusteella.

Päätöslauselman 1325 toteuttamista, mukaan lukien kriisinhallintaoperaatioiden valtavirtaistaminen, ei pidä nähdä ainoastaan naisten tehtävänä. Onnistumisen kannalta on oleellista, että kaikki, niin miehet kuin naiset operaation kaikilla tasoilla, ymmärtävät, että kestävä rauhan- ja valtionrakennus edellyttää kaikkien yhteiskuntaan kuuluvien ryhmien tarpeiden huomioimista. Tähän ei päästä, mikäli operaation omat rakenteet eivät ole kunnossa: myös niiden tulee olla tasa-arvoiset ja syrjimättömät.

Lähdeluettelo

Cockburn, Cynthia (2007), From Where We Stand: War, Women's Activism and Feminist Analysis.

Flen, Elli: Tuo sotilas on tyttö – Miksi naisia tarvitaan rauhanturvatehtäviin. Teoksessa Jukarainen, Pirjo ja Terävä, Sirkku toim. (2010): Tasa-arvoinen turvallisuus? Sukupuolten yhdenvertaisuus suomalaisessa maanpuolustuksessa ja kriisinhallinnassa

"Naiset, rauha ja turvallisuus" Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012 – 2016. Ulkoasiainministeriön julkaisu 3/2012. Luettavissa: http://www.kopijyva.fi/ejulkaisut/ulkoasiainministerio/UM_03_2012/

Valenius, Johanna (2007): Gender mainstreaming in ESDP missions, Institute for Security Studies, European Union

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) "Naiset, rauha ja turvallisuus". Luettavissa suomeksi: http://www.1325.fi/fi/1325paatoslauselma/

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1820 (2008) "Naiset, rauha ja turvallisuus".

Terhi Nieminen-Mäkynen

Naiset ja 1325 kriisinhallinnassa – Afganistan/EUPOL käytännön esimerkkinä

Afganistan on erinomainen esimerkki konfliktin jälkeisestä, siirtymävaiheessa olevasta maasta, jossa YK:n päätöslauselma 1325 ”Naiset, rauha, turvallisuus” on vasta saamassa jalansijaa yleisessä keskustelussa ja jossa kansallisen toimintaohjelman laadinta on vielä hyvin alkuvaiheessa. Afganistanin ulkoasiainministeriö on nimittänyt työtä koordinoimaan eritysasiantuntijan, korkeatasoisen ohjausryhmän, teknisen työryhmän sekä lisäksi kansainvälisen neuvontaryhmän. EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio EUPOL Afghanistan samoin kuin Suomen lähetystö ovat mukana viimeksi mainitussa. Lisäksi Suomi on solminut erityisen twinning-sopimuksen Afganistanin kanssa. Sen mukaisesti Suomi avustaa aktiivisesti kansallisen toimintaohjelman laadintaa ja tukee taloudellisesti mm. koulutusseminaareja sekä maan pääkaupungissa Kabulissa että eri provinsseissa.

Eri toimijat 1325-työssä

Toukokuussa 2012 julkistettiin Oxfamin aloitteesta tehty selvitys eri toimijoista ”1325-kentällä” Afganistanissa. Sekä kansalliset naisjärjestöt että kansainvälinen yhteisö ovat perustaneet 1325-hankkeita. Uusia ei enää tar-

vita, mutta sen sijaan koordinaatiota toimijoiden ja lahjoittajien välillä tulisi tehostaa ratkaisevasti. Myös UN Women on tehnyt omaa kartoitustaan eri toimijoista ja toiminta-alueista. Toistaiseksi ulkopuoliset selvitykset ovat keskittyneet pääasiassa kartoittamaan kunkin lahjoittajamaan tai järjestön oman toiminnan tuloksia; kuinka hyvin esimerkiksi sotilaat on koulutettu ennen lähtöä ja onko näillä koulutuksilla ollut vaikutusta kentällä tehtyyn työhön tai onko yksittäisen järjestön toiminnalla ollut vaikutusta 1325-periaatteiden edistämisessä. On myös vertailtu missioiden ja operaatioiden gender- ja ihmisoikeusneuvonantajien töiden tuloksia. Nämä selvitykset eivät anna koko kuvaa 1325-päätöslauselman tavoitteiden toteutumisesta maassa, koska niissä keskitytään pääasiassa kyseisen mission sisäisiin saavutuksiin, esimerkiksi gender-tasapainoon mission tai operaation toiminta-aikana. Tätä työtä ei kuitenkaan voi missään nimessä aliarvioida etenkään suurissa monikansallisissa operaatioissa. Se on toinen puoli päätöslauselman käytäntöön panoa.

EUPOL Afghanistanin toiminta nojaa päätöslauselman eri painotuksiin. Operaation sisälle ei ole asetettu gender- ja ihmisoikeusneuvonantajaa tai erityistä koordinaattoria. Sen sijaan on nimitetty 10–12 hengen gender- ja ihmisoikeusyksikkö tasavertaiseksi yksiköksi *Rule of Law* -komponenttiin yhdessä korruption vastaisen sekä poliisi ja oikeus -yksiköiden kanssa. Gender- ja ihmisoikeusyksikön työ EUPOL:ssa kohdistuu vain operaation ulkopuolelle. Käytännössä työ on 1325-päätöslauselman tavoitteiden soveltamista operaation mandaatin rajoissa suoraan Afganistanin yhteiskuntaan. EU julkisti maaliskuussa 2012 raportin siitä, kuinka päätöslauselma 1325 toteutuu yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisissa operaatioissa. EUPOL:n työ vastaa tämän raportin kohtaa ”operaation yhteistyö tärkeimpien kumppanien, mukaan lukien paikalliset ja kansainväliset ei-valtiolliset gender- ja ihmisoikeuksia toteuttavat toimijat”.

Työ vastaa EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisten operaatioiden 6. maaliskuuta 2012 antaman YK:n päätöslauselman 1325 toteutumisen seurantaa koskevan raportin kohtaa ”operaatioiden yhteistyö tärkeimpien kumppanien, mukaan lukien paikalliset ja kansainväliset ei-valtiolliset gender- ja ihmisoikeuksia toteuttavat toimijat”.

Painopisteiden valinta ja tärkeimpiä kenttätyön kohteita

EUPOL:n perustamisesta lähtien (2007) on haettu ja kehitetty uusia gender- ja ihmisoikeustyökenttään kuuluvia hankkeita. Mandaatti rajaa alueet melko tiukasti sisäasiainministeriön, valtakunnan syyttäjän, oikeusministeriön, poliisiakatemian ja ihmisoikeuskomission sektoreille. Operaation päätehtävä on kouluttaa Afganistaniin ammattitaitoisia poliiseja, sekä miehiä että naisia, poliisilaitoksen eri tasoisiin tehtäviin maan eri provinsseissa. Työ on vaikeaa ja erityisesti sitä hankaloittaa uhkaava turvallisuustilanne. Naispoliisien määrän lisääminen on välttämätöntä jo tutkinnallisista syistä: maassa vallitseva kulttuuri ei salli miesten tutkivan naisia. Toisaalta miespuolisten sukulaisten vastustus estää halukkaitakin naisia liittymästä poliisijoukkoihin. Afganistanin riippumaton ihmisoikeuskomissio (*Afghanistan Independent Human Rights Commission,* AIHRC) on vaikeuksissa tutkiessaan poliisien tekemiä vakavia ihmisoikeusrikkomuksia, koska yhteistyö sisäasiainministeriön rikosten tutkinnan kanssa ei suju toivotulla tavalla. EUPOL on yrittänyt omalla mentorointityöllään ja hiljaisella diplomatialla auttaa solmukohtien avaamista.

Palveleva puhelin

Gender- ja ihmisoikeusyksikkö on myös joutunut keskittymään muutamaan hankkeeseen. Sisäasiainministeriöön on perustettu naispoliiseille oma avustava puhelinlinja. Tähän voi ottaa yhteyttä, jos on joutunut omalla työpaikallaan minkä tahansa häirinnän kohteeksi. Selvitykset osoittavat, että naispoliiseilla on suuria vaikeuksia erityisesti maaseudun poliisiasemilla. Naisille ei ole osoitettu minkäänlaisia omia hygieniamahdollisuuksia, heitä käytetään ”teenkeittäjinä”, uralla etenemisen mahdollisuudet ovat erittäin heikot ja seksuaalisia palveluksia on vaadittu niiden saavuttamiseksi tai joskus jopa työpaikan pitämiseksi. Useat naispoliisit joutuvat salaamaan työnsä kotikylissään, joissa naisten työssäkäyntiin on perinteisesti suhtauduttu torjuvasti, etenkin jos kollegoiden enemmistö on miehiä. EUPOL:n kouluttamat neuvonantajat opastavat valitusten tekijöitä hakemaan apua kulloinkin kyseessä olevaan ongelmaan. Soittajien määrä on lisääntynyt jatkuvasti ja sisäministeriön ihmisoikeus- ja gender-yksikkö on käsitellyt jo monia tapauksia.

Naiset, lapset ja poliisiakatemia

Operaation yksi viimeisimmistä uusista työkohteista on Afganistanin poliisiakatemian pyyntö aloittaa gender- ja lasten oikeuksien koulutus poliisien alemman asteisilla kursseilla. Afganistan on YK:n mustalla listalla *(List of Shame)* alaikäisten rekrytoinneissa sekä armeijaan että poliisiin. EUPOL pyrkii koulutuksellaan muuttamaan tätä käytäntöä. Koulutuksessa käytetään apuna yksikön tekemää ihmisoikeuksia käsittelevää oppikirjasta sekä pian valmistuvaa lasten oikeuksia käsittelevää oppivihkoa. Kirjasten ja niihin liittyvien julisteiden ja muun opetusmateriaalin tekeminen on monivaiheinen ja monia osapuolia koskettava hanke. Toimitusryhmissä täytyy olla edustettuina lukuisat tahot opetuksen tason ja sisällön varmistamiseksi lakien, säännösten ja hyvien tapojen mukaisiksi. Opetustoiminnan kehittämisen lisäksi EUPOL:n gender-yksikkö mentoroi Akatemian vastaavan yksikön johtajaa säännöllisesti. Päätöslauselma 1325 on myös tässä työssä vahvasti ohjaavana osana.

Naisiin kohdistuvan väkivallan eliminointi

Oxfamin tekemä selvitys osoitti edelleen, että kansainvälisten lahjoittajien mielenkiinto kohdistuu selvästi useammin naisten suojeluun *(protection)* kuin osallistamisen *(participation)* vahvistamiseen. Naiset nähdään enemmän väkivallan kohteina kuin väkivaltaa ehkäisevinä toimijoina. Tästä ovat esimerkkinä muun muassa naisten turvatalojen perustamiset ja ylläpidon tukemiset. EUPOL on sen sijaan käynnistänyt laaja-alaisen naisten osallistamishankkeen yhdessä YK:n väestörahaston (UNFPA) kanssa. Ohjelmassa koulutetaan naisia, erityisesti paikallisten naisryhmien aktivisteja vastuun kantamisen ja aloitteellisuuden oppimiseen sekä johtajuuden hallitsemiseen. Koulutetut kouluttajat vievät viestiä eteenpäin maakuntiin. Ohjelmaan kuuluu lisäksi sarjakuvamaisesti toteutettu opetuskirja avun hakemisesta väkivaltatilanteissa. Hanketta täydennetään julisteilla ja esitteillä.

Kohti kansallista toimintaohjelmaa ja sen toteuttamista

Päätöslauselman 1325 ja siihen olennaisesti liittyvän ”päätöslauselmaperheen” lopullinen kirjaaminen Afganistanin toimintaohjelmaksi vie vielä aikaa. Työn käynnistyminen on kuitenkin jo hyvä merkki, mihin Afganistanin hallitus on antanut positiivisen lähtölaukauksen. Myös kansainvälinen yh-

teisö on kiinnostunut asiasta; yksin Euroopan unionin ”Naiset, rauha ja turvallisuus” hankkeisiin myöntämästä tuesta 25 % kohdistuu Afganistaniin.

Afganistan ei kuitenkaan kuulu maailman ”helpoimpiin” maihin 1325-kaltaisen päätöslauselman toteuttamisessa. Naisiin kohdistuva sortava asenne nojaa ikiaikaisiin perinteisiin, joita täydentävät islamin erilaiset tulkinnat. Perustuslain tasa-arvopykälät pyyhkiytyvät helposti sharian ylivoimaisilla määräyksillä. Heimojen ja etnisten ryhmien käsitykset naisen asemasta vaihtelevat suuresti eri puolilla maata. Joidenkin tilastojen mukaan 80 % oikeudenkäynneistä tapahtuu vielä nykyäänkin perinteisillä menetelmillä, joka tarkoitta sitä, että kylien vanhimmat, uskonnolliset johtajat tai vastaavat arvostetut miehet päättävät tapauksien käsittelyistä ja rangaistuksista. Se on nopeaa, tapahtuu lähellä ja on lukutaidottomana oikeuttaan hakevalle henkilölle tyydyttävä ratkaisu. Tämä koskee erityisesti naisia, joiden on erityisen vaikea päästä hakemaan apua oman kylän ulkopuolelta.

Afganistanissa on säädetty kiintiöt naisten lukumäärästä eduskunnassa, jonka mukaan maan jokaisesta 32 maakunnasta on valittava edustajaksi vähintään kaksi naista. Joissakin maakunnissa naisia on valittu jopa tuota minimimäärää enemmän. Naiset kuitenkin puuttuvat niin poliittisesta johdosta kuin virkamiehistön johtopaikoilta, eikä tämä helpota naisten aseman parantamista. Useita naisia on myös eronnut ja erotettu istuntokausien aikana. Esimerkiksi vuonna 2009 säädettyä naisiin kohdistuvan syrjinnän vastaista lakia ei ole uskallettu viedä eduskuntaan sen vesittämisen pelossa. Tämä presidentin määräyksenä tunnettu laki on haluttu kyseenalaistaa erityisesti uskonnollisten ääriryhmien parissa, joiden vaikutus eduskunnassa on arvaamaton.

Kansalaisjärjestöjen rooli erilaisten hankkeiden toteuttamisessa vaihtelee suuresti Afganistanissa. Järjestöjen työ on usein täysin riippuvaista ulkopuolisesta tuesta. Kilpailu rahoittajista on kovaa ja keinot kilpailijan lyömiseksi ovat joskus lähes häikäilemättömiä. Aikaa ja energiaa tuhlautuu järjestökentän sisäisten välien selvittämiseen. Yhteisten koordinointi- tai koulutustilaisuuksien järjestäminen on joskus hyvin työlästä, vaikka järjestöt toimisivat samalla alalla. Näin on käynyt myös 1325-päätöslauselmaan liittyvien tapahtumien kanssa. Erilaisten näkemysten kartoittaminen on vaikeaa, koska osapuolia ei saada samoihin tilaisuuksiin.

Rauhanprosessin eteneminen

Afganistanissa on tällä hetkellä monia rauhaan tähtääviä prosesseja. Sekä siirtymävaiheen turvallisuusstrategiassa että Afganistanin rauhan ja yhtenäistämisen ohjelmassa korostetaan rauhanneuvotteluja ja korkean rauhanneuvoston roolia. Valitettavasti näissä prosesseissa ja elimissä ei naisia ole mukana. Onko rauha vain miesten asia? Neuvotellaanko näissä miesten pöydissä vain niiden kanssa, joilla on aseet? Eikö YK:n päätöslauselma 1325 ole hyväksytty juuri sen vuoksi, että myös naiset antavat arvokkaan panoksensa rauhan aikaansaamiseksi? Afganistankin on tukenut tätä päätöslauselmaa ja nyt olisi aika osoittaa teoilla, että myös naisia tarvitaan pysyvän rauhan rakentamiseen.

Anu Juvonen

Lapset aseellisissa selkkauksissa kriisien keskellä

Aseellisilla konflikteilla on usein hyvin vakavat vaikutukset lasten elämään. Lapset saattavat menettää molemmat vanhempansa tai joutua eroon heistä, vammautua, joutua lapsikaupan tai seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi ja heidät voidaan myös pakolla rekrytoida aseellisiin joukkoihin. Lapset joutuvat myös usein kokemaan traumaattisia tilanteita samalla kun heidän normaali sosiaalisen tuen verkko on kaatunut ja koulutus keskeytynyt.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus on lapsia koskeva ihmisoikeussopimus, johon lähes kaikki maat – paitsi Yhdysvallat, Somalia ja Etelä-Sudan – ovat sitoutuneet. Sopimus sisältää valtioita ja niiden kansalaisia sitovia säädöksiä siitä, miten lapsia tulee kohdella ja miten heistä tulee huolehtia. Sopimusvaltiot sitoutuvat kunnioittamaan ja edistämään sopimuksessa määriteltyjä lapsen oikeuksia. Lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvatut oikeudet on otettava huomioon lakeja säädettäessä, viranomaisnormeja annettaessa, hallintopäätöksiä tehtäessä ja ratkaistaessa asioita tuomioistuimissa[1].

[1] Pelastakaa Lasten websivu 14.6.2012 www.pelastakaalapset.fi

Lapsen oikeudet eivät ole tarveharkintaisia eikä niitä voida ottaa pois keneltäkään lapselta missään olosuhteissa. Sopimuksen mukaan kaikki alle 18-vuotiaat ovat sen piirissä. Sopimus velvoittaa muun muassa lapsen oikeuteen tulla suojelluksi väkivallalta, myös konfliktien aikana.

Lapsen oikeuksien sopimuksella on kolme valinnaista lisäpöytäkirjaa, joista yksi liittyy lasten osallistumiseen aseellisiin konflikteihin. Sen mukaan alle 18-vuotiaita ei saa pakolla rekrytoida aseellisiin konflikteihin. Alle 18-vuotiaat, muttei yli 15-vuotiaat, voivat vapaaehtoisesti osallistua asevoimiin, mutta valtioiden tulee pitää heidät pois aseellisista selkkauksista, ja yli 15-vuotiaiden osallistumisesta tulee erikseen raportoida.

Lapsilla on oikeus koulutukseen ja terveydenhoitoon myös aseellisten selkkausten aikana. Esimerkiksi Pelastakaa Lasten *Child Development Index 2012* -raportin[2] mukaan Länsirannan ja Gazan lapsista kävi koulua vuonna 1999 97 % ikäluokasta, vuonna 2005 määrä oli tippunut alle 80 prosenttiin. Tämän oikeuden toteutuminen edesauttaa turvallisemman ja stabiilimman yhteiskunnan muodostumista. Lapsen oikeuden suojelun toteutumattomuus onkin yksi tyypillisimmistä ihmisoikeusloukkauksista aseellisten konfliktien aikana.

”Suurimmassa osassa maailman maita, erityisesti Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, yli 60 % väestöstä on alle 18-vuotiaita. Jos tätä ei oteta huomioon konflikteihin reagoinnissa, emme voi riittävästi ja kokonaisvaltaisesti vastata rauhan ja turvallisuuden problematiikkaan Afrikassa.” [3]

GAMBIALAINEN EVERSTI PELASTAKAA LAPSET -KOULUTUSOHJELMASSA 2008.

Aseellisten konfliktien vaikutus lapsiin

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksesta huolimatta miljoonien lasten oikeudet jäävät toteutumatta erityisesti konfliktitilanteissa. Konfliktien uhreista noin 80 prosenttia on naisia ja lapsia. Ainakin 6 miljoonaa lasta on pysyvästi vammautunut tai vakavasti haavoittunut aseellisten konfliktien seurauksena. 800 lasta kuolee tai vammautuu kuukausittain maamiinojen takia. Arviolta yli 350 000 lasta toimii aseellisissa ryhmissä tai asevoimissa, tosin

2 The Child Development Index 2012 – Progress, challenges and inequality, 2012. Save the Children.

3 Behind the Uniform: Training the Military in Child Rights and Child Protection in Africa, 2009. Save the Children Sweden.

202

tarkkaa tilastotietoa aiheesta on hankala saada. Lapset eivät toimi aseellisissa ryhmissä vain sotilaina, vaan he saattavat toimia esimerkiksi kantajina, itsemurhapommittajina, viestinviejinä, kokkeina ja seksiorjina[4].

Seksuaalinen väkivalta on myös laaja ongelma konflikteissa. Raiskaukset ovat sotarikoksia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden näkökulmasta, ja erityisesti seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi joutuneet lapset tarvitsevat huomiota, joka vaatii erityisosaamista – ja hoitoa.

Seksuaalinen väkivalta esitetään usein yksinkertaistaen ”sotana naisia vastaan”[5]. Kuitenkin myös miesten ja poikien oikeudet ja tarpeet seksuaalisen väkivallanuhreina tulee huomioida ja ne vaativat erillisiä interventioita. Miehiä ja poikia ei myöskään pidä nähdä pelkästään raiskausten uhreina, vaan myös esimerkiksi pakotettuina raiskaamaan sukulaisiaan julkisesti tai todistamaan kyseisen teon, kuten on tapahtunut esimerkiksi Kongon demokraattisessa tasavallassa. Myös pakotettu rekrytointi aseellisen konfliktin osapuoleksi tulee nähdä sukupuoleen liittyvän väkivallan muotona[6].

Vuonna 2011 arvioitiin että maailmassa on 26,4 miljoonaa ihmistä maansisäisinä pakolaisina aseellisten konfliktien tai väkivallan vuoksi. Esimerkiksi Afganistanissa 60 % maansisäisistä pakolaisista on lapsia[7]. Maansisäisistä pakolaisista osa on vanhemmistaan eroon selkkauksen vuoksi joutuneita lapsia. Kriisinhallintatoimijoiden täytyy tietää, miten toimia, kun he kohtaavat perheestään konfliktin vuoksi eroon joutuneen lapsen. Pieni lapsi saattaa hyvin nopeasti unohtaa tietojaan, kuten vanhempiensa tai kotikylänsä nimet, joiden perusteella yhdistäminen perheeseen voisi toteutua. Monilla lapsilla saattaa olla myös traumaattisia kokemuksia ihmisistä univormuissa, jolloin tilanteessa tarvitaan erityisosaamista.

---

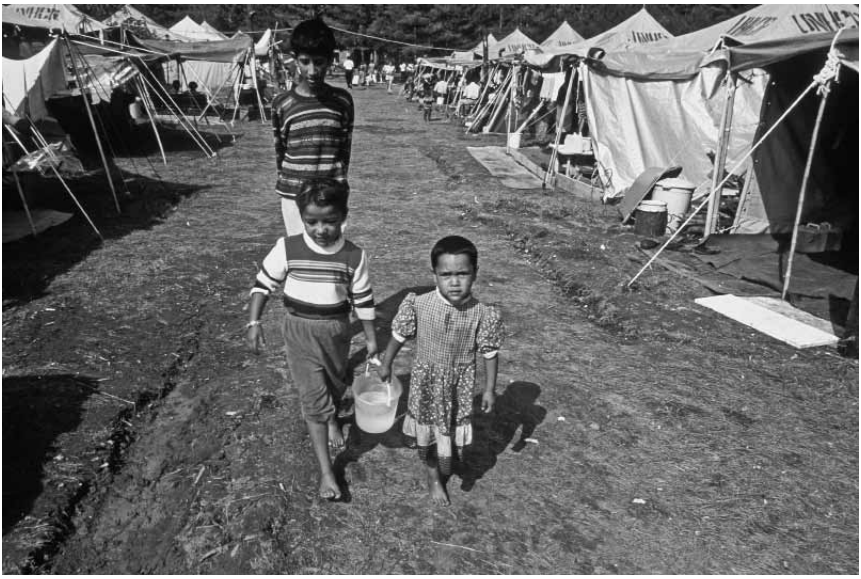
4 CSPD Child Protection Tranining Manual, Dec 2011 version (draft). Save the Children.

5 Maria Erikssoon Baaz et al: The Complexity of Violence – A Critical Analysis of Sexual Violence in the Democratic Republic of Congo (DRC). May 2010. SIDA Working Paper on Gender Based Violence, p.44.

6 Maria Erikssoon Baaz et al: The Complexity of Violence – A Critical Analysis of Sexual Violence in the Democratic Republic of Congo (DRC). May 2010. SIDA Working Paper on Gender Based Violence, p.44.

7 Global Overview – People internally displaced by conflict or violence, 2012. Internal Displacement Monitoring Centre

203



UN PHOTO UNHCRP DELOCHE

Kansainväliset viitekehykset

Tietämättömyys lapsen oikeuksista ja niihin liittyvistä velvollisuuksista korostuu erityisesti kriisien aikana. Sen vuoksi onkin tärkeää, että kansainvälinen yhteisö on reagoinut lasten erityiseen haavoittuvaisuuteen konfliktien aikana. Aiemmin mainittujen lapsen oikeuksien sopimuksen ja sen valinnaisen lisäpöytäkirjan lisäksi ohessa on lyhyesti käsitelty muita kansainvälisiä viitekehyksiä.

Kansainvälinen humanitaarinen oikeus ja Geneven sopimukset ja sen lisäpöytäkirjat ottavat huomioon lasten erityisen haavoittuvaisuuden konflikteista johtuen. Pariisin sitoumukset ja periaatteet (2007) käsittelevät lapsisotilaiden rekrytointia ja heidän sopeuttamistaan yhteiskuntaan.

YK:n turvallisuusneuvosto on tehnyt lukuisia päätöslauselmia (1314, 1379, 1460, 1539, 1882, 1998) liittyen lapsiin aseellisissa konflikteissa. Tietyt päätöslauselmat (1820, 1888) koskevat erityisesti seksuaalisen väkivallan käyttöä konfliktien yhteydessä.

YK:n päätöslauselma 1612 koskee seuranta- ja raportointijärjestelmää, joka velvoittaa raportoimaan kuudesta vakavasta lapsiin kohdistuvasta ihmisoikeusloukkauksesta. Nämä ovat tappaminen ja vammauttaminen, las-

ten rekrytointi tai käyttö aseellisissa ryhmissä, hyökkäykset sairaaloihin ja kouluihin, raiskaukset ja seksuaalinen väkivalta, lapsikaappaukset ja humanitaarisen avun kieltäminen. Tällä hetkellä järjestelmä on käytössä 13 maassa, joista Afganistanissa, Kongossa ja Somaliassa Suomella on tällä hetkellä sotilaallista ja siviilikriisinhallinnan henkilöstöä[8].

Valvonta- ja raportointivastuu on kaikilla kyseisissä maissa toimivilla sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan toimijoilla ja raportointi tapahtuu maissa toimivan toimikunnan kautta. Raportoinnin tulee kattaa seuraavanlaiset perustiedot, kuten paikan, ajan, lapsen iän ja sukupuolen, ihmisoikeusrikkomuksen, aseellisen ryhmän nimen (jos tiedossa) ja informaation lähteen (esimerkiksi uhri tai perheenjäsen). Keskustelu tulee käydä sekä uhrille että raportoijalle turvallisessa ja luotettavassa ympäristössä. Raportoijan ei tarvitse tutkia tapahtumaa pidemmälle, sillä sen tekevät UNICEF ja muut lastensuojelujärjestöt[9].

Myös EU:n ohjeistukset vaativat huomioimaan lapsen oikeudet aseellisissa selkkauksissa. Vuonna 2008 päivitetty *Guidelines on Children and Armed Conflict* sisältää laajoja ohjeistuksia lasten suojeluun ja oikeuksien kunnioittamiseen aseellisissa selkkauksissa. Vuonna 2010 niihin lisättiin toimeenpanostrategia, jota tulee toteuttaa muun muassa myös Afganistanissa, Kongossa ja Somaliassa, joissa toimii parhaillaan suomalaista kriisinhallinnan henkilöstöä. Lisäksi EU:n *Checklist for the Integration of the Protection of Children affected by Armed Conflict into ESDP Operations* (2008) vaatii myös huomioimaan lasten suojelun operaatioiden suunnitteluvaiheesta lähtien.

Johtopäätös

On olennaista, että kansainvälisissä kriisinhallintatehtävissä toimivilla henkilöillä on riittävät valmiudet toimia lapsen oikeuksien edistäjinä. Lasten oikeuksien asiantuntijoiden panosta kriisinhallintatoimien suunnittelussa ja toteuttamisessa tulee lisätä. Operaatioiden mandaatit sisältävät usein ihmisoikeuksien monitoroinnin. Jos YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa 1612, eli seuranta- ja raportointijärjestelmää, halutaan todella edis-

[8] Ulkoasiainministeriön websivu http://formin.finland.fi/public/download.spx?ID=14840&GUID={6D545754-3500-4BE4-B069-91FD3E840BAA} Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan, heinäkuu 2012

[9] CSPD Child Protection Tranining Manual, Dec 2011 version (draft). Save the Children.

tää, erityisosaamista vaativan seurannan tulee olla integroituna kaikkeen ihmisoikeusmonitorointia käsittelevään ohjeistukseen ja sotilaallisen- ja siviilikriisinhallinnan henkilöstön koulutukseen.

Esimerkiksi lasten haastatteluissa tulee huomioida *Do No Harm* -periaatteen käyttö, vanhempien/huoltajan kirjallisen luvan saanti – ja jos mahdollista, identiteetin salaamisen turvaaminen ja tavat, joilla haastattelusta tehdään mahdollisimman lapsiystävällinen.

Lapsen oikeuksien kunnioittaminen aseellisissa konflikteissa pitää saada konkreettiseksi painopisteeksi Suomen kansainvälisiin kriisinhallintatoimiin. Vuonna 2012 julkaistussa ”Naiset, rauha ja turvallisuus” toimintaohjelmassa todetaan seuraavasti:

”Suomi painottaa YK:n turvallisuusneuvoston ’Lapset aseellisissa konflikteissa’ -päätöslauselmien sekä lapsia aseellisissa selkkauksissa koskevien EU:n poliittisten suuntaviivojen aktiivista toimeenpanoa ja erityisesti tyttöjen erityistarpeita. Suomi edistää ’Lapset aseellisissa konflikteissa’ -päätöslauselmien huomioon ottamista kansainvälisessä yhteistyössä kumppanien kanssa, esimerkiksi Naton toiminnassa Afganistanissa”[10].

Tässäkin toimintaohjelmassa on hienoja periaatteita, jotka ikävä kyllä jäävät usein pelkiksi korulauseiksi. On tärkeää, että säädöksiä aletaan noudattaa tavalla, joka todella turvaa lasten ja nuorten mahdollisuuden selviytyä aseellisista konflikteista. Kansainväliset sitoumukset velvoittavat huomioimaan systemaattisesti lapsen oikeudet, erityisesti lasten suojelun, aina operaatioiden suunnitteluvaiheesta henkilöstön koulutuksiin, toimintaohjelmien toiminnallistamiseen ja raportointiin asti.

Suomella olisi hieno mahdollisuus mahdollisen YK:n turvallisuusneuvoston jäsenyyden myötä nousta globaaliksi vaikuttajaksi lapsen oikeuksien aktiivisena puolustajana, myös aseellisissa selkkauksissa.

[10] ”Naiset, rauha ja turvallisuus” Suomen kansallinen toimintaohjelma vuosille 2012–2016, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 3/2012

Eekku Aromaa ja Laura Lodenius

Voivatko sotilaat edistää – tai pakottaa rauhaan?

Kriisinhallinnan haasteet rauhanliikkeen näkökulmasta

Konflikteja ennaltaehkäistään kehitysyhteistyöllä, ihmisoikeustyöllä, edistämällä demokratiaa ja työskentelemällä maapallon resurssien kestävämmän käytön ja niiden oikeudenmukaisemman jaon puolesta. Demokraattiset, tasa-arvoiset ja vakaat valtiot päätyvät harvoin sisällissotaan tai sotilaalliseen konfliktiin keskenään. Niillä on myös paremmat edellytykset ratkaista konflikteja, jos niihin päädytään.

Sisällissodat ja järjestäytynyt väkivalta syttyvät tyypillisimmin siellä, missä on liikaa turhautuneita nuoria ihmisiä, erityisesti nuoria miehiä, joilla ei ole mitään saavutettavaa tai menetettävää: koulutusta, asuntoa, työtä tai muuta mahdollisuutta elättää itseään. Kun ihmisellä ei ole työtä eikä elantoa, ei hänellä ole myöskään mahdollisuutta hankkia perhettä. Ja kun elämässä ei ole mitään kiinnekohtaa, on helppo tarttua jonkun tarjoamaan aseeseen. Joissain tapauksissa aseeseen tarttuminen on myös ainoa tapa elättää itsensä. Monille, esimerkiksi lapsisotilaille, se on paras tapa pysyä hengissä.

Kansalaisyhteiskunnalla ja kansalaisjärjestöillä on YK:n ja valtioiden rinnalla oma merkittävä roolinsa kehitysyhteistyössä, ihmisoikeuksien edistäjinä ja globaalissa demokratiatyössä. Asiallisesti resursoidut kansalaisjärjes-

töt voivat tarjota ihmisille uusia oppimisen mahdollisuuksia, mielekkään yhteisön tai vähintään heitä itseään hyödyttävää tekemistä.

Me elämme puutteellisessa maailmassa, jossa edelleen on sotia ja aseellista väkivaltaa, jonka vuoksi tarvitsemme siis myös keinoja, joilla tähän väkivaltaan puututaan.

Mutta miten väkivaltaan tulisi sitten puuttua? Kriisi- ja konfliktialueilla työtä tekevät kansalaisjärjestöt korostavat usein, että vaikka yhteistyötä ja johdonmukaisuutta eri toimijoiden – niin sotilaallisten kuin siviilien – toteuttamassa toiminnassa on kaikin tavoin on edistettävä, tulisi kehitysyhteistyö ja humanitaarinen avustaminen pitää erillään sotilaallisesta toiminnasta. Myös silloin, kun niiden tavoitteet ovat samat. Tätä korostaa usein muun muassa Punainen Risti puhuessaan työstään kriisialueilla.

Sotilaallisten ja siviilitoimien erillään pitämisen vaatimus perustuu moniin erilaisiin syihin. Humanitaarista työtä tekevillä avustusjärjestöillä tämä jaottelu ja erillään pitäminen perustuu käytännön sanelemiin vaatimuksiin. Niiden toiminnan sekoittaminen sotilaalliseen politiikkaan ja toimintaan voi tuottaa vaaraa humanitaarisen työn tekijöille. Avustusjärjestöjen työntekijät saattavat altistua konfliktin osapuolten iskuille ja heidän työnsä monilla konfliktialueilla voi hankaloitua merkittävästi. Samalla avustustoiminnan hinta ja riskit kasvavat.

Voidaan myös ajatella, että sama voisi koskea valtiota, joka haluaa profiloitua rauhanrakentajana. Sotilaallisesti liittoutumaton valtio, joka ei osallistu erilaisiin epäoikeudenmukaisiksi koettuihin sotilaallisiin ristiretkiin, on ehkä uskottavampi rauhanvälittäjänä ja -tekijänä, verrattuna valtioihin, jotka ovat sotilaallisesti tiivisti liittoutuneita ja aktiivisesti mukana osapuolina maailman eri konflikteissa.

Ongelmia ei aiheuta ainoastaan konkreettinen sotilaallinen puuttuminen konfliktiin, myös epäsuorasta osallistumisesta voi seurata ongelmia. Muun muassa jonkun osapuolen aseistaminen, vaikka se olisikin heikompi ja sorrettu osapuoli, on harvoin tuottanut toivottuja tuloksia. Päinvastoin, usein on tapahtunut ikäviä yllätyksiä. Vapaustaistelijoiden tai opposition aseistaminen voi tasoittaa konfliktien voimatasapainoa, mutta on harvoin vienyt tilannetta kohti pysyvämpää rauhaa. Harvoin se on missään parantanut ihmisoikeustilannetta tai tuottanut kehitystä, jota voisi kutsua demokratiaksi.

Esimerkiksi Sri Lankan konfliktin osapuolia, maan hallitusta ja tamilisissejä, aseistettiin läpi parikymmentä vuotta jatkuneen sisällissodan. Sri Lankan valtiota aseistivat muun muassa Kiina, Intia, Yhdysvallat ja Euroopasta ainakin Tsekki. Myös tamilitiikereiden aseet tulivat monilta tahoilta. Ainakin Itä-Eurooppaa, (erityisesti Ukraina) ja osaa Afrikkaa (ainakin Eritrea) pidetään osallisina asekauppoihin, kuten myös joitain Etelä-Aasian maita. Raportoituja ostoja on myös Venäjältä ja Yhdysvalloista. Varmasti iso osa näistä aselähetyksistä tehtiin hyvässä tarkoituksessa, mutta lopputuloksena ei kuitenkaan ollut konfliktin pikainen päättyminen, vaan pari vuosikymmentä kestänyt sisällissota ja sitä seuranneet ongelmat.

Libyan viimeisimmässä konfliktissa aseet, joita annettiin ja myytiin Muammar Gaddaffin hallinnon vastaiselle oppositiolle, joutuivat muutamassa viikossa aseellisen konfliktin päätyttyä Lähi-idän eri aseellisille joukkioille käytettäväksi seuraavissa konflikteissa tai terroriteoissa. Pohjoisessa Malissa samoihin aikoihin käynnissä ollutta ja hieman myöhemmin voimistunutta konfliktia pidetään ainakin osin Libyasta tulleiden aseiden mahdollistamana.

Hallitusohjelmissa ja YK-kielessä puhutaan nykyisin ”vaativammasta kriisinhallinnasta”, kun viitataan sotilaallisiin interventioihin. Kysymys rauhaan pakottamisesta ja sen oikeutuksesta tai mahdollisuuksista ei kuitenkaan ole kadonnut minnekään, vaikka termi on muutettu kauniimmaksi.

Olisikin houkutteleva ajatus, että esimerkiksi sellaisissa ongelmatilanteissa, kuten Israelin ja Palestiinan konfliktissa, Kongossa tai Syyriassa konfliktien osapuolet voitaisiin pakottaa rauhaan. Näillä alueilla keskellä konfliktia olevat siviilit ansaitsisivat enemmän ulkopuolisten toimijoiden apua kuin mitä he tällä hetkellä saavat. On kuitenkin vaikea nähdä, että sotilaallisilla toimilla voitaisiin saada aikaan pysyvää rauhaa, demokratiasta tai ihmisoikeuksista puhumattakaan.

Rauhanjärjestöissä emme näe, että sotilaallisin keinoin olisi historian aikana juuri koskaan saatu aikaan kestävämpää rauhaa tai muutenkaan järin paljon hyvää. Me rauhanliikkeessä korostamme pitkäjänteistä toimintaa rauhan, vakauden ja kehityksen puolesta, sillä pikaratkaisuja näihin ongelmiin ei ole. Suosimme siviilien toteuttamaa avustustoimintaa, ja erityisesti paikallisen kansalaisyhteiskunnan tukemista. Suhtaudumme nuivasti siihen, mitä kutsutaan sotilaalliseksi kriisinhallinnaksi, vaikka silläkin voi olla

tietyissä erityistapauksissa oma paikkansa.

Usein vaikuttaa siltä, että sotilaallisiin ratkaisuihin päädytään lähinnä siksi, että jotakin täytyisi tehdä, mutta vaihtoehtoa ei keksitä. Tällainen tilanne on esimerkiksi Afganistanissa, jossa on selvää, ettei ongelmia lopulta ratkaista sotilaallisin keinoin. Silti esimerkiksi vuonna 2010 Afganistanissa käytettiin suomalaisten rahaa sotilaalliseen kriisinhallintaan noin 33 000 000 euroa ja siviilikriisinhallintaan noin 4 000 000 euroa. Vaikka mukaan laskettaisiin kansalaisjärjestöjen tukeminen 900 000 euroa, humanitaarinen apu 1 000 000 euroa, humanitaarinen miinatoiminta 1 000 000 euroa, paikallisen yhteistyön määräraha 500 000 euroa ja kehitysyhteistyö 10 500 000 euroa, jäävät siviilitoimintoihin käytetyt rahat reiluun puoleen sotilaallisen kriisinhallinnan panostuksista.

Rauhanjärjestöjen kannalta kysymys liittyy laajemminkin siihen, mikä ylipäätään on järkevää. Jos halutaan puuttua ongelmiin maailmalla, miten se tehdään tehokkaimmin? Miten saadaan ehkäistyä konfliktien eskaloituminen, estettyä tappaminen ja turvattua konfliktialueilla elävien ihmisten arkisen elämän mahdollisuudet? Onko parasta käyttää siviilejä vai sotilaita hallitsemaan kriisejä? Rauhanjärjestöt uskovat siviilitoimintaan.

On tilanteita, joissa jonkinlaista sotilaallista tukea saatetaan tarvita, jotta siviilitoimijat voivat suorittaa tehtäviään, mutta taisteluihin osallistuminen tuskin ratkaisee varsinaista ongelmaa missään. Esimerkiksi Afganistanissa, jossa Suomi päätti osallistua tähän ”vaativaan kriisinhallintaan”, ei pitkään aikaan ole ihmisillä ollut mahdollisuutta elää rauhassa ja päättää omista asioistaan. Koulunkäynti, työnteko ja talouden kehittäminen, esimerkiksi yritystoiminnan kautta, on ollut vaikeaa. Naisten asema on kauhistuttanut maailmaa. Siitä huolimatta, että Afganistanin operaatioon osallistuminen tuntui sotilaallisestikin Suomessa ja muualla Euroopassa monen mielestä aikanaan perustellulta, voi jälkiviisaasti kymmenen vuoden jälkeen arvioida, ettei sotimiseen tai ”vaativaan kriisinhallintaan” osallistuminen näyttänyt parantaneen afganistanilaisten tilannetta, valitettavasti.

Suomalaisten tuki Afganistan-toiminnalle on myös vaihdellut. Huomattavasti suurempi osa suomalaisista kannattaa kehitysyhteistyötä kuin kriisinhallintatoimenpiteitä.

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan mielipidetutkimuksessa (2012) kansalaisista melkein puolet haluaisi lopettaa Suomen sotilaallisen

toiminnan Afganistanissa jo tänä vuonna ja parikymmentä prosenttia vuoden 2014 loppuun mennessä. Kehitysyhteistyön jatkamisen kannalla on sen sijaan 84 prosenttia vastaajista. Siviilikriisinhallinnan jatkamisen kannallakin on 70 prosenttia suomalaisista.

Sotilaallisen kriisinhallinnan operaatiot ovat vaarallisia, kustannuksiltaan korkeita ja varsinkin pitkitettyinä myös oikeudellisesti ongelmallisia. Sotilaallisen operaation mahdollisuus onnistua ei ole suuri ja sen keston toivotaan olevan aina mahdollisimman lyhyt. Maahan pitäisi mennä nopeasti, siellä pitäisi menestyä ja sieltä pitäisi päästä pikaisesti pois. Tällainen toimii erittäin harvoin, vaikka sotilaallisesta toiminnasta saakin vaikuttavaa, toiminnallista ja pontevaa uutiskuvaa. Sotilaallisia operaatioita pidetään usein sinä oikeana tekemisenä ja puuttumisena kestämättömään tilanteeseen. Rauhanvälityksestä ja -neuvotteluista, humanitaarisesta avustamisesta ja kansainvälisen rikostuomioistuimen toiminnasta harvoin saadaan yhtä näyttäviä uutisia. Asiat tapahtuvat hitaasti eikä toiminta tarjoa näyttäviä kuvausmahdollisuuksia. Televisiokameroiden lähdettyä loppuarviointi sotilaallisen intervention hyödyistä ja hinnasta jää usein lopulta tekemättä. Nämä muut toiminnot kuitenkin jatkuvat ja vähitellen kehitystä voi konfliktialueella alkaa näkyä.

UN PHOTO PAUL BANKS

Rauhanliikkeen näkökulmasta panos-tuotos-suhde sotilaallisen kriisinhallinnan kohdalla näyttäytyy heikohkona, varsinkin avustettavien näkökulmasta. Sotilaallisia operaatioita evaluoidaan hyvin harvoin ulkopuolisten riippumattomien tahojen toimesta, toisin kuin kehitysyhteistyötä. Arvio onnistumisesta jää siis mielikuvien varaan.

Voivatko sotilaat siis edistää – tai pakottaa rauhaan? Rauhanliikkeen vastaus on, että eivät voi. Osa rauhanaktiiveista on tullut tälle kannalle käytännöllisistä syistä, toiset vakaumuksellisista syistä, mutta selvää on, ettei rauhaan voi pakottaa ja että ainoastaan siviilit voivat rakentaa kansalaisyhteiskuntaa, demokratiaa ja kestävää rauhaa.

Siviilien suojelu, mutta millä keinoilla?

Joskus uutisia katsoessa unohtuu, että Yhdistyneet kansakunnat, kaikkien itsenäisten valtioiden oma yhteinen järjestö, kieltää peruskirjassaan sotimisen ja väkivallan käytön muita valtioita kohtaan. Tämä on kansainvälisen oikeuden peruskiviä. Ainoa poikkeus tästä on valtion oikeus itsepuolustukseen sekä se erityistilanne, jossa kansainvälinen rauha on uhattuna, jolloin tästä voidaan yhteisellä sopimuksella poiketa turvallisuusneuvoston päätöksellä. Tähän poikkeukseen on lisätty myös suojeluvastuun periaate. Suojeluvastuulla tarkoitetaan sitä, että jos jokin maa ei kykene puolustamaan omia kansalaisiaan vakavalta väkivallalta, esimerkiksi kansanmurhalta, kansainvälisellä yhteisöllä on ihmishenkiä suojellakseen oikeus ja vastuu puuttua tähän tilanteeseen ja jopa pakottaa väkivallalla.

Suojeluvastuun periaate on hyvä ja oikeutettu, mutta käytännössä ongelmallinen toteuttaa. Suojeluvastuusta puhuttaessa on hyvä muistaa, että jos pelätään vakavaa väkivaltaa siviilejä kohtaan, tulisi aina ensin käyttää muita puuttumisen keinoja ja vasta viimeiseksi lähettää sotilaita paikalle.

Sotilaalliseen kriisinhallintaan panostettavia resursseja perustellaan usein tällä siviiliavun turvaamisen näkökulmalla. Sotilaallinen operaatio aloitetaan ja resursoidaan, jotta siviilit, niin paikalliset asukkaat kuin kansainväliset auttajatkin, voisivat toimia turvallisesti. Joskus näin voi ollakin, mutta usein tulisi harkita voitaisiinko kuljetuskapasiteetti, henkilökunta ja varusteet järjestää tarkoituksenmukaisempaa reittiä.

On selkeästi väärin olla puuttumatta kansanmurhaan tai suureen odotet-

tavissa olevaan verenvuodatukseen, jos sen voisi estää. Samalla kuitenkin tiedämme kokemuksesta, että kutsumatta toiseen maahan meneminen voimalla uhaten tai sitä käyttäen aiheuttaa useimmiten enemmän haittaa kuin hyötyä. Rajanveto on hankalaa, joissain tapauksissa mahdotonta. Olisiko Libyassa kuollut enemmän ihmisiä ilman kansainvälisen yhteisön puuttumista tilanteeseen? Mitä Syyriassa voisi ja pitäisi tehdä? Menneet virheet esimerkiksi Ruandan, Balkanin, Irakin ja Afganistanin suhteen varjostavat keskustelua nykyisten ja tulevien kriisien kohdalla.

Kansainvälisen puuttumisen tulisi lähteä paikallisesta tarpeesta, jotta se voisi tuottaa tulosta. Olemme nähneet liikaa sellaista kriisinhallintaa ja ”puuttumista”, jossa lopulta autettavat ihmiset mieluummin ottaisivat aiemman diktatuurin takaisin kuin näkisivät auttamisen jatkuvan. Silloin on menty pahasti metsään ja näitä tilanteita tulisi pystyä välttämään.

Mikäli kansainvälinen yhteisö suojeluvastuuseen vedoten useamman kerran lähtee sotilaallisesti puuttumaan jonkun maan konfliktiin siten, että muut intressit kuin paikallisten ihmisten suojelu osoittautuvatkin motiiviksi, tulee koko puuttumisen oikeutus kyseenalaiseksi. Jos YK lamautuu riitelyyn suojeluvastuun periaatteen oikeutuksesta, on olemassa riski, että sitten kun puuttuminen olisi todella tarpeen kansanmurhan kynnyksellä, ei tarvittavaa tukea päätökselle ja toiminnalle saadakaan aikaan.

Antti Häikiö

Mitä kriisinhallinnan jälkeen? Kriisistä sen hallintaan ja eteenpäin

Kysymys siitä, mitä kriisinhallinnasta seuraa tai mikä seuraa kriisinhallintaa, ja voidaanko ja pitääkö kriisinhallinta korvata toisilla toimilla, on aina ollut merkittävämpi paikalliselle konfliktinjälkeiselle yhteisölle ja yhteiskunnalle kuin kriisinhallinnan toimijoille itselleen.

Paikalliselle yhteisölle ja asukkaille se merkitsee muutoksia jokapäiväisessä elämässä – eikä ainoastaan turvallisuuden kokemuksessa, vaan kokonaisvaltaisessa kehityksessä kurjuudesta ja väkivallasta kohti normaalimpaa elämää sen eri alueilla mm. työn, toimeentulon, asumisen, lasten koulutuksen ja muiden peruspalveluiden saamisessa.

Kohdemaan transitioprosessia voidaan tarkastella kriisinhallinnan ja operaation tarvittavia muutoksia varten vain vaikutusten kautta. Käytäntö on toistaiseksi vaihdellut. Pelkin tai pääasiassa poliittisin perustein käynnistetyn kriisinhallinnan määrän ja laadun uudelleen tarkastelu on usein tapahtunut samoin poliittisin perustein kuin päätös operaatioon lähtemisestä alun perin tehtiin, jäsenmaiden intressien, saatavilla olevien resurssien tai uusien taloudellisten reunaehtojen perusteella.

Uusien kriisien aiheuttamat tarpeet ja jäsenvaltioiden talouksien säästö- ja leikkaustoimet vaikuttavat valtioiden päätökseen osallistua kriisinhallintaoperaatioihin. EU:n yhteisen talousongelman aikana myös yhteiset ratkaisut operaatioiden tehtävistä ja tekijöistä on helpompi saavuttaa talousperustein kuin varsinaisilla kriisiin liittyvillä perusteilla. Taloudellisesti hyvinä aikoina on ollut helpompi ylläpitää kokonaisia operaatioita, joiden tuloksista tai vaikutuksista ei ole tiedetty tai välitettykään tietää, kun resurssit riittivät EU:n läsnäoloon mm. EUPM Bosnia-Hertsegovinan tai EULEX Kosovon kaltaisissa operaatioissa.

Varautumista vai vaikutusta?

Kriisinhallinnan tulosten, vaikutusten sekä erityisesti laajemman ja pitkäkestoisemman vaikuttavuuden arviointi on ulko- ja turvallisuuspoliittisessa kriisinhallinnassa paljon uudempi ajatus kuin kehitysyhteistyössä.

Kriisinhallinnan toimiessa pääasiassa turvallisuusjärjestelmien, niiden osien tai pelkän turvallisuustilanteen kanssa, ovat kriisinhallinnan toiminnot niin kotona kuin kohdealueella pitkälti varautumista ja voimannäyttöä ilman konkreettisiin indikaattoreihin perustuvaa arviointia toiminnan vaikuttavuudesta. Tämä poikkeaa kehitysyhteistyöstä, jossa saavutettuja tuloksia on opittu arvioimaan talouden, toimeentulon, terveyden, maataloustuotannon tai muiden kansalaisten elämää selkeämmin mittaavien kuvaajien kanssa.

Myös kriisejä ja konflikteja edeltävien uhkien ja riskien kartoitukset ja kuvaukset ovat pitkälti perustuneet aiempien kriisien pohjalta tehtyihin perinteisiin malleihin sen sijaan, että käytettäisiin uusien sensoreiden mukaisia kokonaisvaltaisia analyysejä, joissa otettaisiin huomioon mm. erilaisia keskinäisriippuvuuksia. Konfliktianalyysit ovat keskittyneet enemmän oletuksiin tai tapahtuneisiin tosiseikkoihin kuin älykkääseen ennakointiin.

Kaikessa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteellisessä lähestymisessä on toistaiseksi pohdittu vain vähän sen operationalisointia toiminnan tasolla. Kokonaisvaltaisuuden käsitteen avulla on liitetty yhteen mm. kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön laajoja toimintoja pohtimatta kuitenkaan niitä tarkempia tapahtumia tai toimintoja, joiden kautta yhteiskunnat siirtyvät kriisistä kehitykseen – kriisinhallinnasta ja kehitystyöhön.

Kriisin ja kehityksen rajapinta

Kriisinhallinta ja kehitysyhteistyö liittyvät toisiinsa erityisesti konfliktinjälkeisessä yhteiskunnassa tapahtuvan turvallisuuskehityksen alueella. Ongelma on lähinnä ollut se, kenelle ja mille toimijalle turvallisuuskehitys kuuluu: kriisinhallinnan jälkeisenä jatkovaiheena turvallisuustoimijoille ja -organisaatioille vai kuuluuko se kehitystoimijoille, joiden menetelmät ja arviot yhteiskunnan muidenkin osa-alojen kehityksestä ovat lähempänä paikallisten ihmisten elämää.

Uusien haastavien kriisien ja konfliktien analyysien perusteella voidaan sanoa, että kriisialueella tapahtuva turvallisuuskehitys on enemmänkin entistä varhaisempaa ja asiantuntijuuteen perustuvaa eri alojen ja toimintojen kehitystyötä kuin niinkään päivittäistä, viikoittaista tai yleistilanteen mukaan etenevää neuvontaa ja valvontaa tilanteen hallinnassa. Yhä useammin turvallisuuden rakentamisen rinnalla rakennetaan samanaikaisesti oikeusvaltiota. Jotta tämä voi toteutua, edellyttää se asiantuntijoiden ymmärrystä ja osaamista yhteiskunnan eri alueiden samanaikaisesta kehittämisestä.

Aina arvioiden

Vain jatkuva ja kriittinen arviointi takaa kriisinhallintatoiminnan tuloksellisuuden ja vaikutuksellisuuden. Avoin, läpinäkyvä, uskottava ja tarkka arviointi edellyttää avukseen myös tutkimuksen metodeja. Asia on kuitenkin edelleen vieras kriisinhallintayhteisölle ja sen päätöksentekijöille. EU:n toistaiseksi suurimman siviilikriisinhallintaoperaatio EULEX Kosovon operaatiosuunnitelman ensimmäiseen versioon kirjattiin yhdeksi osa-alueeksi arviointi ja tutkimus, myös ulkopuolinen tutkimus, mutta ne poistettiin pari vuotta myöhemmin tehdyssä operaatiosuunnitelman tarkistuksessa päätöksentekijöiden mielestä tarpeettomina.

Toimi oli ristiriitainen verrattuna siihen, että samaan aikaan vaativia, mutta eri haasteita kohdanneissa Irakin ja Afganistanin turvallisuusoperaatioissa (mm. ISAF ja NTM-A) yritettiin Yhdysvaltojen aloitteesta kehittää vaikutusten arviointia varsin onnistuneessa kokeilevassa MNE-prosessissa (Multi-National Experiment), joka oli ennen kaikkea osallistuvan tutkimuksen kokeilu- ja kehittämishanke. Ranskalaisen sotilaan johtama EULEX-siviilikriisinhallintaoperaatio sen sijaan totesi 27 jäsenmaan päätöksellä tutkimuksen tarpeettomaksi Kosovon turvallisuuskehityksen arvioinnissa.

EU:n ohjelmista hankkeisiin

EU on talouskriisistään huolimatta yhä maailman suurin kehitysavun antaja, mutta se ei ole minkään arvion mukaan maailman merkittävin kriisinhallintatoimija. EU on kuitenkin yhä kohdealueillaan – silloin kun kohdealueet liittyvät EU:n laajentumis- tai naapuripolitiikkaan – usein tärkein rahoitus- ja kehitysohjelmien toimija muiden globaalien toimijoiden, kuten YK:n ja koko YK-perheen, Maailmanpankin tai Kansainvälisen valuuttarahaston rinnalla.

EU:n naapuruus- ja laajentumisohjelmien kautta annetaan osana isompaa integraatiokehitystä merkittäviä taloudellisia voimavaroja erityisille ohjelmille ja hankkeille, kuten oikeusvaltio-ohjelmalle Länsi-Balkanilla. Ne ovat kehityshankkeiden kaltaisia hankekokonaisuuksia, projekteja, joiden suunnittelu perustuu kriisinhallintaa laajemmin kohdemaan tarpeisiin.

Tarveperusteen lisäksi erona kriisinhallintaan näissä kehityshankkeissa on selkeä tekninen ja ammatillinen asiantuntijuus, joka harvoin pääsee samalla tavalla vaikuttamaan kriisinhallinnan monimuotoisessa päätöksenteossa ja sen mukaisessa toiminnassa.

Suomen ja Viron keväällä 2011 voittama EU-tarjouskilpailu Kosovon turvallisuuskoulutuksen kehittämisessä on hyvä esimerkki projektista, joka sekä kohdistuu suoraan samoihin toiminta-alueisiin edelleen käynnissä olevan kriisinhallintaoperaation kanssa että toimii siltana siirryttäessä kriisinhallinnasta turvallisuuden kehitykseen kehityshankkeen muodossa. Projektin keskeisin tavoite on rakentaa poliisin, rajaturvallisuuden, tullin, vankeinhoidon ja pelastustoimen kykyä ja osaamista korkeakoulutasoisella jatko- ja täydennyskoulutusohjelmalla, jonka laatu varmennetaan kansallisen lainsäädännön mukaisella sertifioinnilla ja akkreditoinnilla eurooppalaisten mallien mukaisesti.

Kosovon entisestä poliisikoulusta kehitettiin sisäisen turvallisuuden alojen yhteinen oppilaitos *(Kosovo Academy for Public Safety)*, jonka tuleva kehitys kuuluu oppilaitoksen lisäksi Suomen ja Viron twinning-hankkeelle. Twinning-ajattelu perustuu kumppanuuteen ja paikalliseen omistajuuteen, jolloin suomalaiset ja virolaiset asiantuntijat tekevät työnsä jatkuvassa vuorovaikutuksessa kosovolaisten kollegojensa kanssa.

Kehitys ja kumppanuus

Kosovon turvallisuuskoulutushankkeessa näkyy myös EU:n ja twinningin ajatus laajemmin: ennen Viron EU-jäsenyyttä suomalaiset kehittivät Viron turvallisuussektoria useissa twinning-hankkeissa, ja nyt Viro on mukana tärkeänä kumppanina Suomen kanssa viemässä osaamistaan kolmanteen maahan. Tulevaisuudessa Kosovokin voi toivottavasti siirtyä objektista subjektiksi ja omalta osaltaan siirtää tuoretta osaamistaan maihin ja alueille, jotka kamppailevat samanlaisessa tilanteessa ja ongelmissa kuin Kosovo aiemmin.

Tällaiselle yhteistyölle on jo nyt näkyvissä tarvetta, kun Irakin, Afganistanin, Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän maissa kehitetään vaativaa turvallisuussektorin uudistusta ilman merkittäviä resursseja. Turvallisuusjärjestelmänsä vastikään uudistaneiden maiden rooli on jatkossa tärkeä uutena kykynä ja resurssina entisten toimijoiden ja kehittäjien joukon jatkeena tai korvaajana. Maat ovat usein myös kulttuurisesti lähempänä ymmärrystä kriisistä ja siihen vaikuttamisesta kuin monet muut toimijat.

Turvallisuuskehitykseen ja hankkeisiin osallistuminen on myös kansallisesti merkittävä moottori. Se ohjaa kotimaassa hallinnon eri osa-alueita poikkihallinnolliseen yhteistyöhön, kun kohdemaan monimuotoinen ongelma edellyttää laajaa ja kokonaisvaltaista asiantuntijuutta ja osaamista. Hallinnon lisäksi ongelmanratkaisuun voidaan saada mukaan myös muita kuin virkamiestoimijoita, vaikka EU-twinning on ensisijaisesti jäsenmaiden hallinnon osaamisen hyödyntämistä. Samalla mallinnetaan suomalaista osaamista vientituotteeksi. EU-hankkeissa hallintokulukorvaus korvaa hallinnonalan tai viraston osallistumisen kustannukset. Hankkeisiin osallistuminen voi myös hankehallinnoinnissa karttuvan tietotaidon kasvaessa jopa tuottaa uusia lisäresursseja.

Suomessa tehdään parhaillaan kahta merkittävää tutkimusta: ulkoministeriö selvittää twinning-toiminnan vaikuttavuutta ja puolustus-, ulko- ja sisäministeriö yhdessä Ulkopoliittisen instituutin, CMI:n ja CMC:n kanssa tutkivat kriisinhallinnan vaikuttavuutta. Kahden vaikuttavuustutkimuksen tuloksia on erityisen mielenkiintoista verrata keskenään.

Yhä useammin kannattaa kysyä, onko kriisinhallinta enää kriisinhallintaa, kun konfliktista on kulunut enemmän kuin viisi vuotta. Kriisinhallin-

naksi on ainakin vaikea kutsua kansainvälistä läsnäoloa viisitoista vuotta sodan päättymisen jälkeen, kuten tilanne on Balkanilla. Samalla voidaan yrittää vastata siihen, miksi kriisinhallinta ei vaikuta tarpeeksi Irakissa ja Afganistanissa tai miksi sitä ei saada käyntiin Syyriassa tai edes Libyassa. Vastauksia näihin kysymyksiin löytää aika helposti: tutkimuksen lisäksi tietoa saa toimivalla yhteydellä paikallisiin yhteisöihin ja ihmisiin. Kriisin ja kehityksen perusteet löytyvät heidän hädästään ja tarpeistaan.

Oskari Eronen, Jari Mustonen ja Markus Peltola

Kriisinhallintaa vailla suuntaa

Suomalainen kriisinhallintaosaaminen on ollut tunnustettua. Mutta onko Suomelle käymässä liiallisen itsetyytyväisyyden sekä yhteisen suunnan ja innovatiivisuuden puutteen vuoksi ”nokiat”?

Suomessa korostetaan mielellään menneitä mainetekoja rauhanturvaamisen ja kriisinhallinnan saralla. Tilanne ei kuitenkaan ole aivan niin valoisa kuin juhlapuheet ja viralliset lausunnot antavat ymmärtää.

Ongelman ytimen muodostavat kriisinhallinnan epäselvä tavoitteenasettelu ja tahtotila. Suomen on nykyisin vaikea viestiä toimintaansa sekä omille kansalaisilleen että kansainvälisille kumppaneilleen. Kriisinhallinnan tarina ei toimi.

Vuoden 2009 turvallisuusselonteon mukaan kriisinhallinta on ”keskeinen Suomen turvallisuuspolitiikan keino”. Mutta miksi Suomi oikeastaan osallistuu kriisinhallintaan? Yleisellä tasolla osallistumisen perusteet ja tavoitteet vaikuttavat selviltä: kriisinhallinnalla tuetaan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan päämääriä; kriisinhallinta on sekä kansainvälisen vastuun kantamista että Suomen turvallisuuden rakentamista. Sen sijaan linjaukset siitä, missä ja miten Suomen pitäisi osallistua puuttuvat.

Kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa osallistumisen kriteereik-

si mainitaan kriisialueiden merkittävyys Suomen tavoitteiden kannalta, lisäarvon ja vaikuttavuuden saavuttaminen ja osallistumisen merkitys Suomen turvallisuuden ja ”muiden kansallisten intressien” kannalta. Avoimeksi jää, mitkä ovat nämä kansalliset intressit ja merkittävät kriisialueet, ja millaista lisäarvoa ja vaikuttavuutta tavoitellaan.

Vaikuttaakin siltä, että päätökset osallistumisesta ja sen muodosta tehdään tapauskohtaisesti kulloisenkin päivänpoliittisen tilanteen mukaisesti. Siviilikriisinhallinnassa keskityttiin ensin lukumäärän kasvattamiseen ja viime aikoina budjettileikkausten hallitsemiseen, sotilaallisesti jatketaan ulkopoliittisten ”panttipataljoonien” lähettämistä. Päätöksentekokoneiston ulkopuolelta katsottuna Suomen kriisinhallintaosallistuminen näyttää helposti päämäärätiedottomalta ajelehtimiselta operaatiosta toiseen.

Vastaavasti julkinen viestintä osallistumisesta operaatioihin on heikkoa. Erityisesti Afganistanin Isaf-operaatioon liittyvä keskustelu osoitti, etteivät valtiojohdon linjausten perusteet välity riittävän selvästi hallinnon ulkopuolelle. Samoin perusteet Suomen osallistumiseen UNIFIL-operaatioon Libanonissa ovat jääneet suurelle yleisölle tuntemattomiksi. Nyky-yhteiskunnassa hallinnon pidättyvyys julkisesta keskustelusta tulkitaan helposti salailuksi, mikä on omiaan heikentämään kansalaisten luottamusta.

Tämän voi katsoa jo osaksi tapahtuneen. Ylen ennen vuoden 2011 eduskuntavaaleja tekemässä kyselyssä kriisinhallinta oli suosituimpia leikkauskohteita. Kriisinhallinnan kehyksiin onkin jo tehty leikkauksia. Julkisen tuen voi olettaa edelleen heikkenevän, mikäli Suomen osallistuminen Isafin kaltaisiin ”vaativiin kriisinhallintaoperaatioihin” yleistyy eikä mukanaolosta pystytä käymään aitoa julkista keskustelua. Perinteisenä rauhanturvatoimintana pidetty UNIFIL-operaatiokaan ei ole enää ”helppo operaatio”. Riskien kasvaminen koskee myös siviilikriisinhallintaa, jossa osallistumisemme painopiste on edelleen Afganistanissa.

Tavoitteiden puuttuessa myöskään kriisinhallinnan vaikuttavuutta ei voida systemaattisesti arvioida, oli kyse sitten yksittäisestä operaatiosta tai Suomen osallistumisen kokonaisuudesta. Nykyinen lähestymistapa korostaa lukumääriä, kustannuksia ja poliittisia pisteitä. Sen sijaan kriisinhallinnan vaikuttavuus itse kriisialueilla on jäänyt vähälle huomiolle.

Tavoitteiden ja vaikutusten sijaan keskustelu kääntyy Suomessa nopeasti kriisinhallinnan välineisiin. Sen sijaan, että lähtökohtana olisivat kriisialu-

eiden todelliset tarpeet, ja mitä Suomi haluaa tai pystyy asialle osaltaan tekemään, siirtyy huomio nopeasti operaatioon lähetettävien sotilaiden ja siviiliasiantuntijoiden määrään. Myönteistä kuitenkin on, että eduskunta on edellyttänyt vaikuttavuuden käsittelyä osana kaikkia kriisinhallinnasta annettavia selvityksiä.

Vaikutuskeskeistä ajattelua heikentää myös syvään juurtunut jako siviilikriisinhallintaan ja sotilaalliseen kriisinhallintaan. Se estää osaltaan hahmottamasta siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön sekä yhä useammin myös sotilaallisten tehtävätyyppien moninaisuutta. ”Siviili + sotilas = kokonaisvaltaisuus” -yhtälössä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan perusajatus, eli kaikkien käytössä olevien instrumenttien ja toimijoiden koordinoitu käyttö yhteisten strategisten päämäärien saavuttamiseksi, jää toteutumatta.

Kehittämisen edellytykset

Seuraavan turvallisuuspoliittisen selonteon tulisi nykyistä täsmällisemmin määritellä, miksi kriisinhallintaa tehdään, millaisten kriteerien mukaan päätetään osallistumisesta operaatioihin ja mitkä ovat Suomelle tarkoituksenmukaisimmat tavat osallistua. Myös mahdolliset epäsuorat tavoitteet, kuten kansainvälisen arvostuksen kasvu tai sotilaallisen kokemuksen saaminen, olisi avattava.

Kun tavoitteenasettelu on selkeämpää, voidaan osallistumisesta kriisinhallintaan päättää johdonmukaisemmin ja läpinäkyvämmin sekä viestiä tehokkaammin julkisuudessa. Samalla hallinnonaloille tulisi yhtenäisemmät perusteet arvioida kriisinhallinnan vaikuttavuutta ja kehittää kriisinhallintaa pitkällä aikavälillä.

Kriisinhallinnan tavoitteiden tulisi perustua ensisijaisesti konfliktialueilla tavoiteltaviin tuloksiin. Kriisinhallintastrategian sijaan Suomella voisi olla ”Strategia konfliktin ehkäisyyn ja rauhanrakentamiseen hauraissa valtioissa”, kuten hallitusohjelmassa 2011 luvataan.

Esimerkiksi Kanada ja Tanska ovat jo valinneet tällaisen ilmiö- tai vaikutuslähtöisen otteen. Vaikutuslähtöisyyttä tukisi kriisinhallintastrategiassa ehdotetun vakautusrahaston perustaminen. Haitin ja Libyan kaltaisissa nopeissa ja moniulotteisissa kriiseissä kriisinhallintastrategia antaisi myös mahdollisuuden tapauskohtaisiin työryhmiin *(ns. Task Force)*. Lisäksi voisi

harkita Britannian, Hollannin ja Tanskan mallin mukaista poikkihallinnollista vakautusyksikköä.

Uudet toimintatavat ovat tarpeen, jotta sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön resursseja voidaan käyttää aiempaa suunnitelmallisemmin yhteisiä tavoitteita tukeviin ohjelmiin pääkohdealueilla. Tällaisia olisivat esimerkiksi moniulotteiset tukipaketit turvallisuussektorin uudistamiseksi. Uusien rakenteiden ja toimintatapojen tehokkaan toiminnan edellytyksinä ovat kuitenkin linjaukset maantieteellisistä ja temaattisista painopisteistä. Luontevia alueita voisivat olla itäinen Afrikka ja Lähidän alue. Oppia voidaan jo ottaa Suomen kokemuksista Afganistanissa.

Kriisinhallinnan uusi tarina?

Suomalaisen kriisinhallinnan ongelmat ja kehittämismahdollisuudet palaavat kysymykseen tavoitteista ja tarinasta. Vanhan rauhanturvaamisen tarinan mukaan puolueeton Suomi osoitti itsenäistä toimintavapautta auttamalla YK:ta rauhoittamaan valtioiden välisiä konflikteja. 1990-luvulla tarinaksi riitti asemoituminen länteen, pyrkimys EU:n ytimeen ja Natokumppanuus.

Tällä hetkellä Suomen kriisinhallintatoiminnan suuri tarina ei joko välity tai sitä ei ole.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan kriisinhallinta on "keskeinen Suomen turvallisuuspolitiikan keino". On valitettavaa, että tämän keinon arvo ja asema ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kokonaisuudessa jää epäselväksi.

Lienee selvää, ettei Suomella ole pääsyä kriisinhallinnan eturiviin henkilöstön tai rahoituksen määrällä mitattuna. Sen sijaan panostamalla kriisinhallinnan tulevaisuutta koskevaan kehitystyöhön Suomella on mahdollisuus kokoaan suurempaan vaikuttavuuteen. Kirkkaaseen omaan näkemykseen perustuen Suomi voisi aktiivisemmin edistää kriisinhallinnan kehittämistä kansainvälisissä järjestöissä ja tarjota tukeaan konfliktista toipuvien maiden omien rakenteiden vahvistamiselle.

Vastaavasti kriisinhallinnan kansallisen kehittämisen on pohjauduttava analysoituun käsitykseen siitä, millaisia kriisinhallintakykyjä tulevaisuudessa tarvitaan ja miten Suomen toimintamahdollisuuksien mukaisesti

priorisoidut kyvyt parhaiten tuotetaan. Myös suunnittelu- ja arviointimenetelmien tulisi voida tukeutua laadukkaaseen tutkimukselliseen pohjaan. Siksi poikkihallinnollista kriisinhallinnan tutkimus- ja kehittämistoimintaa tulisi tukea merkittävästi nykyistä enemmän.

Mikäli kriisinhallintaa todella pidetään niin tärkeänä kuin juhlapuheiden perusteella voi ymmärtää, on myös sen kehittämiseen panostettava – sekä resursseja että poliittista tahtoa.

Kirjoitus perustuu Ulkopolitiikka-lehden numerossa 1/2011 julkaistuun artikkeliin.

Kalle Liesinen

Kriisinhallinnan tulevaisuus ja Suomi

Tulevaisuus on aina jatkumo nykyisyydestä ja nykyisyys on puolestaan lähimenneisyyden summa. Suomen panoksen kehittymistä rauhantyössä kannattaa tarkastella viimeisen kahdenkymmenen vuoden muutosten valossa. Tuona aikana sotilaalliseen rauhanturvaamiseen osallistuvien suomalaisten määrä on pudonnut viidennekseen huippuvuosista. Samalla kun 1500 suomalaista on vedetty pois auttamasta kriisialueilla, on perustettu vajaa 150 siviilikriisinhallinnan virkaa, joista osaa olisi aikaisemmin hoidettu rauhanturvaamisen tai kehitysyhteistyön nimikkeellä. Suomi on edelleen vakaa humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön rahoittaja, joskin jäljessä tavoitteistaan. Laadullista parantumista on tapahtunut, silti kokonaiskehityksen kuvaaminen positiiviseksi vaatii luovaa esitystapaa.

Menneisyys

Suomen osallistuminen YK:n perinteisiin operaatioihin sai kuoliniskunsa, kun alettiin ajatella Yhdistyneiden kansakuntien saavan jalkaväkijoukkonsa halvemmalla kehittyvistä maista. Sen jälkeen Suomen osallistuminen on ollut useita vuosia hyvin matalalla tasolla ja suomalaisia sinibaretteja kuolee

vanhuuteen enemmän kuin uusia tulee lisää.[1] Samalla kansalaisten ja erityisesti nuorten osallistumismahdollisuudet ovat supistuneet akateemisen eliitin ja ammattisotilaiden pienen joukon hoitaessa pääosan nykyisistä tehtävistä. Tavalliset nuoret eivät enää näe lähipiirissään ikäisiään ja kokemuksistaan kertovia rauhanturvaamisen puolestapuhujia. Tilanne kuuluu jo poliittisessa puheessa ja heijastuu myös äänestyskäyttäytymiseen.

Suomen vähentäessä panostaan kansainvälinen yhteisö on monin tavoin kehittänyt kriisinhallintakykyään. Kehityksen taustalla on ollut huomio siitä, että riippumatta puuttumisen tavasta, me maksamme aina kustannukset tavalla tai toisella ja maksajina haluamme tuloksia. Niinpä sotilaiden ja siviilien ponnistukset oli saatava suuntautumaan kustannustehokkaasti samaan päämäärään. Auttamisen haluttiin tuottavan kestävää kehitystä.

Yhdistyneet kansakunnat on suoristanut omat rivinsä koheesion edelläkävijänä. Ensimmäinen YK:n integroitu missio järjestettiin Liberiassa ja sen jälkeen jatkoa on seurannut.[2] Kaikessa yksinkertaisuudessaan kyse on siitä, että YK:n omat järjestöt toimivat koordinoidusti ja toisiaan kampittamatta. Samanaikaisesti YK on muutoinkin terävöittänyt ja parantanut toimintaansa.

YK ei kuitenkaan ole sotilasjärjestö eikä sillä yksinkertaisesti ole kykyä täyden sodankäynnin tasoiseen voimankäyttöön organisoitua vastustajaa vastaan. Siitä verisinä todisteina ovat niin Sabran ja Shatilan kuin Srebrenican massamurhat ja Ruandan joukkotuhonta. Niinpä YK:n turvallisuusneuvosto valtuuttaa sotilaallista tehokkuutta vaativiin tehtäviin niihin erikoistuneita organisaatioita, kuten Naton, tai alueellisia organisaatioita, kuten Euroopan tai Afrikan unionin. Suomelle on poliittisesti sopinut raotella vaativien operaatioiden, siis Naton, ovia ja olla hiukan mukana, mutta välttää liikaa sitoutumista. Valitettavasti tämä on tehty ottamalla samalla arastelevia taka-askelia pois rauhantyön etulinjasta.

Sotilaallinen kriisinhallinta pystyy lopettamaan avoimen tappamisen ja

[1] Kriisinhallintahenkilöstöä saa vaihtohenkilöstöä ja koulutuksessa olevaa henkilöstöä lukuun ottamatta olla enintään 2 000 henkilöä. (Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 31.3.2006/211). Rotaatioiden yhteydessä 2000 henkilön katto on ylittynyt viimeksi 90-luvulla. Vielä vuonna 2001 sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävissä oli 1600 henkilöä. Neljänsadan henkilön raja alittui vuonna 2011.

[2] Vuonna 2003 perustettu UNMIL Libyassa oli ensimmäinen Yhdistyneiden kansakuntien kenttämissio, joka sovelsi integroidun kriisinhallinnan konseptia.

jäädyttämään tilanteen terroristitoimia lukuun ottamatta. Kaikille, myös sotilaille, on ollut kauan selvää, ettei kriisien perussyitä ratkota eikä kestävää rauhaa rakenneta sotilaallisin keinoin. Suomen monitaitoiset rauhanturvapataljoonat toimivatkin aina myös rauhan rakentajina ja loivat hyvät suhteet alueidensa väestöön erilaisilla humanitaarisilla ja kehityshankkeilla.

Suomalaiset kokemukset vaikuttivat osaltaan Naton sotilas-siviiliyhteistyön konseptin kehittämiseen. Kun sotilaiden toiminta-alueillaan tekemä avustus- ja kehitystyö alkoi levitä sotilaallisen kriisinhallinnan pääsäännöksi, muut toimijat huolestuivat: sotilaan kuuluisi olla pahan toimijan roolissa ja humanitaaristen ja kehitysyhteistoiminnan taas hyvän kirjoissa. Tätä perusteltiin ja perustellaan yhä humanitaarisen henkilöstön turvallisuudella, vaikka integroinnin kielteisestä vaikutuksesta turvallisuuteen ei näyttöä olekaan.[3] Toinen keskeinen argumentti keskustelussa on ollut epäily ammattisotilaiden kyvystä toimia siviilitehtävissä. Suomalaisten rauhanturvaajien kohdalla asia ei ollut ongelma, koska kaikilla reserviläisillä on usein korkeakin siviilikoulutuksensa ja ammattinsa.

Sotilaat ovat kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaan velvollisia valtausjoukkona huolehtimaan alueellaan olevan väestön hyvinvoinnista ja sen velvoitteen laiminlyönti olisi sotarikos.[4] Tuohon humanitaariseen tilaan tarvitaan kuitenkin siihen erikoistuneet riippumattomat toimijansa ja sotilaiden kuuluu luovuttaa vastuu humanitaarisesta avustamisesta heti, kun vastuulle on ottajia ja työlle tekijöitä. Muutoinkin kriisinhallinnan on muodostettava prosessi, jossa sotilaat voidaan vapauttaa muiden toimijoiden ottaessa toimintavastuun.

Nykyisyys

Kriisiä ratkottaessa joudutaan etenemään kolmen portaan kautta. Ensimmäiseksi on saatava aikaiseksi sellainen turvallisuustaso, joka antaa mahdollisuuden järkevään työskentelyyn. Tätä pidetään yleensä sotilaallisena tehtävänä. Sen jälkeen tilanne on saatava vakautettua niin, että rauhan

[3] Holt, Taylor, Kelly: Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations, http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/FINAL%20Protecting%20Civilians%20in%20the%20Context%20of%20UN%20PKO.pdf.

[4] Geneven sopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana 12. päivältä elokuuta 1949, 55, 59 ja 60 artiklat.

rakentamista voidaan hallinnoida ja johtaa. Tämä sopii luontevasti siviilikriisinhallinnan tehtäväksi, ja niin tapahtuukin erityisesti eurooppalaisten noudattamassa mallissa. Kaikkialla siviilikriisinhallinta ei kuitenkaan kuulu toimintakonseptiin yhtä selkeästi kuin Euroopan unionissa, vaan samoja tehtäviä hoidetaan osana poliittista tukea ja humanitaarista tai kehitysapua.

Kolmannessa vaiheessa on voitava keskittyä kestävän rauhantilan rakentamiseen. Siihen liittyy voimakas paikallinen omistajuus, oikeudellisen ja turvallisuussektorin tarvittavat reformit ja kehitysyhteistyön tukema hyvinvoinnin nousu. Rauhan tilan on näyttävä tavallisten kansalaisten kannalta positiivisena sekä tulevaisuuteen ja rauhaan uskoa antavana asiana.

Tämä prosessi edellyttää erilaisia toimijoita ja prosessin myötä muuttuvia painopisteitä. Ilman hallittua prosessia neljäsosa saavutetuista rauhansopimuksista romahtaa ja puolet niistä joutuu vakaviin vaikeuksiin.[5] Eri toimintojen rajapinnat teettävät onnistuessaankin työtä, mutta epäonnistuessaan ne aiheuttavat vähintään kitkaa ja resurssien hukkaamista, ellei suorastaan liukumista uuteen sotaan.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa kriiseihin ja integroitu kriisinhallinta ovat kansainvälisen yhteisön suuri oivallus ja vastaus näihin haasteisiin. Käytetyt termit saattavat vaihdella taustaorganisaatiosta ja painotuksista riippuen, mutta toimijoiden kenttä on terminologiasta riippumatta sama.

[5] Collier, P: Breaking the Conflict Trap: Civil war and Development Policy, Oxford University Press and the World Bank, 2003, New York

Integroidun kriisinhallinnan kenttä:

Kansainvälisen yhteisön toimintamalli	Toiminnan perustarkoitus	Toiminnan luonne	Kehitys-trendi	Sisäinen keskustelu
Sotilaallinen kriisinhallinta	Estää ja lopettaa sotatoimet	Valtiollinen tai hallitusten välisen organisaation johtama	Toisistaan eroavia strategisia ratkaisuja	Tehtävien sekoittuminen, aseistetut siviilit vastapuolena
Humanitaarinen apu	Inhimillisen kärsimyksen vähentäminen	Valtiollisia, kansainvälisiä ja yksityisiä toimijoita: Kansainvälisen Punaisen Ristin virallinen asema	Nopean hätäavun valmius paranee, kilpailu humanitaarisesta tilasta jatkuu	Integroinnin vaarat toiminnalle ja työntekijöiden turvallisuudelle
Siviilikriisinhallinta	Tukea hallintoa tai poikkeuksellisesti korvata se kriisialueella	Valtiollinen, yleensä hallitusten välisten organisaatioiden johtama	Kehittyvä toiminta-alue, joka etsii vielä rooliaan	Toiminnan tuloksellisuus ja rooli
Kehitys-yhteistyö	Positiivisen kehityksen vauhdittaminen kestävällä tavalla	Valtiorahoitteinen. Toteutetaan kahdenvälisenä, kansainvälisten organisaatioiden kautta tai erillisinä hankkeina myös kansalaisjärjestöjen työnä	Kasvava resurssi, kilpailu poliittisesta vaikutusvallasta, Busanin *New Deal* -sitoumus	Avun ehdollisuus, korruptio ja tehottomuus
Vapaa kansalais-järjestöjen kenttä	Paremman maailman rakentaminen	Kansainvälisiä ja kansallisia järjestöjä	Suuri resurssi, joukossa myös kehityksen vastustajia	Piiloagendat, vaihtelu altruisteista terroristeihin

Kaikki toimijat sekä lukuisat akateemiset ja kolmannen sektorin organisaatiot kehittävät kilpaa erilaisia konsepteja, jotka tavalla tai toisella parantavat kriisinhallintakentän toimijoiden yhteistoimintaa. Tällaisia konsepteja ovat DDR *(Disarmament, Demobilization and Reintegration)*, aseriisunta ja palautuminen sekä SSR *(Security Sector Reform)*, turvallisuusreformi. Molemmat prosessit edellyttävät erilaisten toimijoiden tiivistä yhteistyötä. On myös konsepteja, jotka poliittisista syistä evaluoituvat nopeasti kriisinhallinnan diskurssissa. Tällainen ketju on humanitaarisen intervention muuntautuminen ensin suojeluvastuuksi (R2P), ja sittemmin siviilien suojelemiseksi (PoC)[6].

Vaativissa kriisinhallintatehtävissä piilee aina mahdollisuus ylittää raja rauhanoperaatiosta sodankäynnin puolelle ja vaara ajautua samalla konfliktin osapuoleksi. Tällainen on kansainväliseltä yhteisöltä strateginen virhe. Epämääräisiin tehtäviin ei pidä lähteä, ja silloin kun lähdetään, pitää olla sitoutunut ja varautunut viemään tehtävä loppuun. Kun sota Balkanilla lopetettiin, joukkojen motto oli *Failure is not an option*, epäonnistuminen ei ole vaihtoehto. Riittävän tehokkaaksi valmisteltu operaatio onnistui, mutta sen jälkeen olemme liian usein nähneet miten kriisinhallintajoukkoja lähetetään väärin mitoitettuihin tehtäviin ja väärin ymmärrettyihin kulttuuriympäristöihin. Huonosti todellisuutta vastaava tehtävä, *Mission impossible*, ei yleensä ole kriisinhallintatehtävissä olevien vaan strategisia ja resurssipäätöksiä tekevien päättäjien vika. Valitettavasti poliittisten virheiden vuoksi koko kriisinhallinnan konsepti joutuu ajoittain kyseenalaiseksi.

Vuoden 2011 arabikevät laajensi sotilaallisen kriisinhallinnan toimintatapojen valikoimaa tuomalla siviilien suojaamisen tarkoituksella mukaan toisen osapuolen tueksi tarkoitetut ilmapommitukset ilman aluevastuun ottamista kriisialueella. Tällä tavalla kansainvälinen yhteisö käytti Libyassa tosiasiallisena sotilaallisena voimanaan hallitusta vastustavia asemiesjoukkioita. Internetiin tallentunut Muammar Gaddafin lynkkaus konkretisoi menettelyn heikkoudet ja mahdottomuuden valvoa sodan lakien noudattamista silloin, kun toimitaan vain katalysaattorina. Voimatasapainon muuttaminen on heijastunut myös ympäröiviin alueisiin, vakavimmin Malin ta-

[6] http://unu.edu/articles/peace-security-human-rights/responsibility-to-protect-and-the-protection-of-civilians

RAUHANTURVAAJALIITTO

savaltaan.[7] Konfliktin laajentumiseen ja hallitsemattomien väkivaltaisten voimien irtipääsyyn on kuitenkin valmistauduttu heikosti.

Sotilaallinen kriisinhallinta – tai Libyan tapauksessa siviiliväestön suojaaminen – on vain osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan sisällä on jossain määrin mahdollista reagoida tapahtumien epätoivottuun kulkuun korvaamalla toimintoja toisilla. Esimerkiksi Libyan tapauksessa sotilaallisen kriisinhallinnan puuttuvan maakomponentin korvaajaksi on ollut tarkoituksenmukaista sitoutua vahvaan siviilikriisinhallintaan ja hyvin resursoituihin kehityshankkeisiin.

Tulevaisuus

Laajan turvallisuuskäsityksen mukaan turvallisuus maailmassa on jakamatonta; turvattomuus jossain osassa maailmaa merkitsee turvattomuutta myös muualla. Viime vuosina suppeasti ja vain oman edun sekä kansallisten intressien mukaan määritelty turvallisuuskäsitys on vallannut alaa. Perinteisestä yhteisvastuukäsityksestä on livetty, koska poliitikkojen on helpompi myydä kansalaisille kansallinen intressi kuin yhteisvastuu. Sillä tiellä

[7] National Liberation Movement of Azawad, (MNLA) julisti Malin koillisosan, Azawadin itsenäiseksi 6.toukokuuta 2012. Tätä kirjoitettaessa sotatoimet Malissa jatkuvat.

ei kuitenkaan kannata enää edetä.

Kestävä turvallisuus ei voi perustua aseelliseen väkivaltaan tai sen uhkaan, vaikka tehokkailla sotilasorganisaatioilla onkin osansa kokonaisturvallisuudessa. Laaja turvallisuuskäsitys lähtee inhimillisen turvallisuuden perusteista, joiden tulee olla kunnossa ennen kuin turvallisuustilannetta voi pitää vakaana. Niinpä tulevaisuuden kriisinhallinnan tulee sisältää kaikki kokonaisvaltaisen lähestymistavan komponentit. Väkivalta on saatava hallintaan, inhimillinen kärsimys ja hätä loppumaan, hallinto ja oikeusvaltio toimintakykyisiksi sekä tavallisten ihmisten tulevaisuudennäkymät valoisiksi.

Tämä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan konsepti on Suomessa yleisesti hyväksytty, mutta käytännössä eri toiminnot – sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta, humanitaarinen työ sekä kehityspoliittinen työ – kulkevat kaikki omissa hallinnollisissa putkissaan kilpaillen keskenään resursseista ja siitä kuka on enemmän oikeassa. Edistys asiassa on hidasta ja lisäksi sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa käsitellään joskus poliittisista syistä niin kuin ne jotenkin olisivat toistensa vaihtoehtoja, eivätkä toisiaan täydentäviä toimia. Ymmärrys tulee kuitenkin kasvamaan ja sen myötä koordinaatio paranemaan myös Suomessa.

Suomen ulkoministeriön linjaukset laajentavat tulevaisuuden kriisinhallinnan kuvaa toteamalla rauhanvälityksen olevan suomalaisen kriisinhallinnan ytimessä. Rauhanneuvotteluun suoraan liittyvää kansainvälistä sovittelua pidetään yleisesti erityisen tavoiteltavana. Se on hohdokkain ja kilpailluin osa kansainvälistä rauhanteatteria.

Rauhanvälitys parrasvaloissa on kuitenkin harvinaisin ja yhä harvinaisemmaksi käyvä osa rauhantyötä. Osana globalisoitumista ulkomaailmaa haittaaviin kriiseihin puututaan entistä aikaisemmin suojeluvelvoitteeseen tai sodan patoamiseen vedoten ja rauha sanellaan yhä useammin ulkopuolelta. Tämän vuoksi kutsua rauhanvälittäjäksi ei riitä kaikille osaaville ja halukkaille. Vaikka parrasvaloissa onkin ahdasta, laaja-alainen rauhantyö puolestaan on sitäkin tarpeellisempaa.

Kansainvälisen sovittelun suurin kehityspotentiaali liittyykin kokonaisiin rauhanprosesseihin ja sovittelumekanismien käyttöön yhteiskunnan kaikilla tasoilla. Tämä laaja sovittelun käsite ei edellytä pääsyä ja sitoutumista rauhanneuvottelujen ytimeen, mutta sen omaksuminen tavoitteeksi

voi tuoda lisää voimaa suomalaisten rauhanvälityksen kärkihankkeiden kuten presidentti Martti Ahtisaaren johtaman CMI-järjestön taakse.

Kriisinhallinnan kokonaisvaltainen sovittelutoiminta kattaa ajallisesti kriisin ennaltaehkäisyn ja rauhan edellytysten luomisen, rauhansopimukseen liittyvän sovittelun sekä rauhan rakentamisen ja yhteiskunnan vakiinnuttamisen. Sovittelutoimintaa tarvitaan yhteiskunnan kaikilla tasoilla. Ulkopuolisten tekemänä se voi toimia ylätason neuvotteluissa, mutta kansalaistasolla itse sovittelun tulee olla paikallisten toteuttamaa, vaikka sovittelumekanismit sekä niiden tarvittava koulutus ja tuki perustuisivatkin ulkopuoliseen apuun.

Kriisien aikana ja niiden ennaltaehkäisyssä sovittelutoiminnalla voidaan luoda edellytyksiä rauhalle ja lieventää kriisin aiheuttamia vaurioita kansalaisten keskuudessa. Tällainen toiminta saattaa olla ristiriidassa sotapropagandan tavoitteleman väestön kiihkomielen kanssa, minkä vuoksi ennaltaehkäisevän sovittelutoiminnan tulee olla hyvin etabloitunutta ja rakenteiltaan vahvaa. Jotkin rauhanjärjestöt ovat toimineet tällä alueella rauhankasvatuksen nimikkeen alla.

Rauhansopimuksen tai sodan muunlaisen päättymisen jälkeen alkava yhteiskunnan eheytymisprosessi on ratkaisevan tärkeä lopputuloksen kannalta. Indonesian Acehin tapauksessa väestön sisäiset väkivaltaiset purkaukset kolminkertaistuivat rauhansopimuksen jälkeen. Ne eivät niinkään liittyneet aikaisempaan sotatilaan, vaan sen aiheuttamaan jälkistressiin ja kyvyttömyyteen käsitellä rauhan edellyttämiä järjestelyitä rauhanomaisesti. Kestävän rauhan saavuttamiseksi sovittelua tarvitaan eheytymisprosessin avuksi aina kylätasoa myöten. Suomen pitkälle viety erikoistuminen kokonaisvaltaiseen sovittelutoimintaan avaisi hyödyllisen ja osittain uuden toimialan kriisinhallinnassa ja kehitysyhteistyössä.

Suomalaisen siviilikriisinhallinnan henkilöstön lisääminen on ollut positiivista ja tarpeellista kriisinhallinnan kokonaisuuden kannalta. Volyymiltään kyse ei ole suuren suuresta panoksesta. Siviilikriisinhallinta on keskittynyt kriisialueen hallinnon vahvistamiseen ja on ollut poliisivoittoista. Siviilikriisinhallinnan toiminta-alueella on kuitenkin paljon laajenemispotentiaalia, kuten oikeusvaltiorakenteiden tukeminen, jossa suomalaiset ovat ansioituneet korkealla tasolla.

Suomen vahvuuksia voisivat olla naisten aseman suora tukeminen kriisi-

alueilla sekä sovittelutaitojen ja -tekniikan liittäminen osaksi kriisihallintahenkilöstömme osaamista. Suomella on maailmanlaajuisestikin tarkasteltuna edistynyt sovitteluliike ja sovittelun tutkittua osaamista yhteiskunnan eri tasoilla, kuten rikos-, koulu-, työyhteisö-, perhe- ja ympäristösovittelussa.

Kehitysyhteistyön toimijoiden linkittyminen kriisinhallintaan otti ison askeleen eteenpäin, kun neljäs korkean tason foorumi käsitteli kansainvälisen avun tehokkuutta Busanin kokouksessa. Kokouksen tuloksena syntyivät *New Deal* -nimellä kulkevat periaatteet heikkojen valtioiden auttamiseksi.[8] Busanin periaatteet ohjaavat perinteisen kriisinhallinnan ja taloudellisten toimijoiden ponnistukset pyrkimään kohti samaa tavoitetta. Toiminta *New Deal* -linjausten mukaisesti kaataa keinotekoiset raja-aidat kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön väliltä. Kriisinhallinta tulee hyötymään resursseista ja kehitysohjelmat kipeästi tarvitsemistaan tuloksista, joilla voidaan motivoida veronmaksajat.

Suomen resurssit ovat nyt EU:n vaatiman laaja-alaisuuden vuoksi hajallaan maailmalla. Lisäksi Suomi on suhteellisesti yksi suurimmista kansainvälisten järjestöjen rahoittajista, josta maatamme kyllä kiitetään, mutta jota kukaan ei oikeastaan tiedä. Suomen näkyvyyttä laaja-alaisessa rauhantyössä olisi helppoa lisätä siirtämällä kehitysyhteistyöpanoksia kriisialueille ja palaamalla suomalaisiin vahvuuksiin, joista perinteinen rauhanturvaaminen on tunnetuin ja esiintyy yhä edelleen yhtenä Suomen turvallisuusneuvostokampanjan vetureista.

Suomi on yleensä onnistunut siinä mitä on voitu itsenäisesti tehdä. Osaamme toimia yhdessä ja kyräilymme organisaatiorajojen yli on suhteellisen vähäistä, vaikka pääosa käytettävistä resursseista jakautuukin omiin putkiinsa ulkoasianministeriön sekä puolustus- ja sisäasiainministeriöiden hallinnonaloille. Suomen olisi aika lopettaa toimiminen muiden apupoikina ja uskaltaa ottaa vastuita toimintakokonaisuuksista. Rohkeuden pitää riittää tehtäviin, joissa voimme toimia itsenäisesti ja vaikuttaa lopputulokseen. Konkreettisia saavutuksia olisi hyvä joskus näyttää niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Niihin voidaan kansallisinkin toimin päästä, kun keskitämme voimavaramme kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan periaatteiden mukaisesti, emmekä sirottele niitä maailman tuuliin.

[8] http://www.oecd.org/document/22/0,3746,en_21571361_43407692_49151766_1_1_1_1,00.html

Liitteet

Kirjoittajien esittelyt

EEKKU AROMAA
on yhteiskuntatieteiden maisteri ja rauhanjärjestö Sadankomitean pääsihteeri. Lisäksi hän on toiminut erilaisissa kansalaisjärjestöissä ja -liikkeissä niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Hän on KATUn ohjausryhmän jäsen.

ANISA DOTY
on yhteiskuntatieteiden maisteri, erikoisalanaan kansainvälinen politiikka sekä rauhan- ja konfliktintutkimus. Hän työskentelee Kirkon Ulkomaanavussa rauhantyön asiantuntijana ja on jatko-opiskelijana Tampereen yliopistossa, tutkimusaiheenaan konfliktisensitiivisyys sekä kehityksen ja rauhanrakentumisen vuorovaikutus. Doty on aiemmin työskennellyt Kepan sekä Ulkopoliittisen instituutin palveluksessa sekä toiminut itsenäisenä apurahatutkijana.

TIINA EHRNROOTH
on koulutukseltaan kauppatieteiden maisteri ja työskentelee tällä hetkellä CMC:ssä vs. henkilöstöjohtajana. Tätä ennen hän on toiminut kolme vuotta henkilöstöasiantuntijana EU:n siviilikriisinhallintamissioiden operatiivisessa pääkonttorissa CPCC:ssa EU:n ulkoasiainhallinnossa ja puolitoista vuotta EUPOL Afghanistan -operaatiossa henkilöstöasioista vastaavana henkilöstöpäällikkönä. Ehrnrooth on työskennellyt myös usean vuoden ajan yksityisellä sektorilla henkilöstöjohtajana ja henkilöstön kehittämispäällikkönä.

SATU ELO
on koulutukseltaan valtiotieteiden maisteri. Hän on työskennellyt kehitys- ja turvallisuuskysymysten parissa kansalaisjärjestöissä, valtionhallinnossa sekä EU:ssa, mm. Euroopan unionin poliisioperaatiossa Afganistanissa. Afganistanin lisäksi Elolla on vuosien kenttäkokemus Intiasta, Pakistanista, Balkanin alueelta sekä eteläisestä Afrikasta. Elo on perehtynyt erityisesti kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen, oikeusvaltiokehityksen tukemiseen sekä siviili-sotilasyhteistyön koordinointiin. Hän toimii KATUn varapuheenjohtajana.

OSKARI ERONEN
työskentelee seuranta- ja arviointijärjestelmästä vastaavana päällikkönä CMI:ssa. Hän on aiemmin työskennellyt turvallisuuden ja kehityksen neuvonantajana ulkoasiainministeriössä sekä tutkimus- ja kehittämistehtävissä CMC:ssä ja FINCENT:ssä. Vuosina 2006–2007 Eronen toimi poliittisena neuvonantajana Pohjois-Afganistanissa. Koulutukseltaan hän on YTM Jyväskylän yliopistosta.

TONY EVERHALL
on työskennellyt korkeakouluharjoittelijana sisäasiainministeriön kansainvälisten asioiden yksikössä siviilikriisinhallinnan kansalliset valmiudet -vastuualueella osallistuen voi-

makeinojen käyttöä siviilikriisinhallintatehtävissä koskevan lainsäädäntöhankeen valmisteluun.

OUTI HAKKARAINEN
on filosofian maisteri, joka Kepan ohjelmasuunnittelijana seuraa muun muassa turvallisuus- ja kehityskysymyksiä. Aktivistina hän on mukana globaalia oikeudenmukaisuutta ja demokratiaa edistävissä järjestöissä (Crash, Ympäristö ja kehitys, Demokratiafoorumi Vasudhaiva Kutumbakam) ja valmistelee työnsä ohella väitöskirjaa meksikolaisista kansalaisjärjestöistä ja demokratiasta. Hän on KATUn ohjausryhmän jäsen.

ANNA HALONEN
toimii tutkijana Aleksanteri-instituutin Venäjän ja Itä-Euroopan tutkimuksen tohtoriohjelmassa ja valmistelee väitöskirjaa EU:n siviilikriisinhallinnasta Helsingin yliopiston valtiotieteelliseen tiedekuntaan.

LILA HAVUSELA
on rikoskomisario, joka työskentelee Päijät-Hämeen poliisilaitoksen rikososastossa tutkinnanjohtajana. Tätä ennen hän johti Heinolan kihlakunnan poliisin rikososastoa vuoden ajan. Havusela on työskennellyt Afganistanissa kahden vuoden ajan mentoroiden poliisi- ja oikeusviranomaisia erityisesti ihmisoikeuksien ja tasa-arvon näkökulmista.

ELINA HATAKKA
on valtiotieteiden maisteri ja Suomen 1325-verkoston koordinaattori. Hän on työskennellyt Naisasialiitto Unionin ja Vihreät Naiset ry:n vs. pääsihteerinä seitsemän vuoden ajan ja perehtynyt näissä tehtävissä tasa-arvokysymyksiin. Hän on myös toiminut parin vuosikymmenen ajan luottamustehtävissä erilaisissa ihmisoikeus- ja ympäristöjärjestöissä.

KATI HEISKA
on yhteiskuntatieteiden maisteri ja työskentelee Rajavartiolaitoksen esikunnan kansainvälisen yhteistyön yksikössä IVY-alueen rajaturvallisuusyhteistyöhön liittyvissä asiantuntijatehtävissä.

JARMO HELPPIKANGAS
on oikeustieteen kandidaatti ja varatuomari. Hän toimii tällä hetkellä Itä-Suomen syyttäjänvirastossa kihlakunnansyyttäjänä. Helppikangas on työskennellyt vajaat kymmenen vuotta poliisina ja lakimiestutkinnon suoritettuaan noin 18 vuotta erilaisissa määräaikaisissa nimismiehen ja kihlakunnansyyttäjän sekä poliisipäällikön toimissa, Suomen pataljoonan lakimiehenä KFOR-operaatiossa Kosovossa, Euroopan unionin ensimmäisen kriisinhallintaoperaation apupäällikkölakimiehenä Bosniassa, ensimmäisenä syyteasiain neuvonantajana Bosniassa, EU:n suurimman kriisinhallintaoperaation lakimiehenä ja sittemmin toteutuneen operaation päälakimiehenä Kosovossa. Hän on perehtynyt Kosovon

ja Bosnian rikosprosessijärjestelmiin ennen ja jälkeen kriisien, EU:n kriisinhallinnan säädöskehykseen, kriisinhallintaan ja oikeusvaltion kehittämiseen ja on ollut mukana kehittämässä poliisin ja syyttäjän yhteistyökonseptia kaikissa osallistumissaan operaatioissa.

SENJA HÄGGLUND (OS. KORHONEN)
on koulutukseltaan valtiotieteiden maisteri Turun yliopistosta ja Master of Arts Coventryn yliopistosta. Hän on perehtynyt erityisesti turvallisuuden käsitteeseen, inhimilliseen turvallisuuteen ja siviilikriisinhallintaan liittyviin kysymyksiin. Tällä hetkellä Hägglund työskentelee monitorina ja tiimin varajohtajana EUMM Georgiassa.

ANTTI HÄIKIÖ
on virkavapaalla sisäministeriön siviilikriisinhallintatehtävästä, jossa hän toimii koulutuskysymysten ohella hankejohtajana Suomen ja Viron turvallisuuskoulutuksen EU-kehityshankkeessa Kosovossa 2012–2014. Hän on työskennellyt vuodesta 1993 YK:n, Naton, Etyjin ja EU:n rauhanturva- ja kriisinhallintatehtävissä. Hänen viimeisimmät kansainväliset tehtävänsä olivat Head of Best Practices, Training and Evaluation EULEX Kosovossa 2007–2009 ja EU:n erityisedustajan Law Enforcement -alueen selvitystehtävä Bosniassa 2012. Hän on myös tehnyt kehityshankkeiden arviointitehtäviä ja vaalitarkkailutehtäviä mm. Venäjällä ja Ukrainassa.

TUOMAS IMMONEN
on yhteiskuntatieteiden maisteri ja toimii ylitarkastajana sisäasiainministeriön kansainvälisten asioiden yksikössä siviilikriisinhallinnan kansalliset valmiudet -vastuualueella. Immosen tehtäviin kuuluu siviilikriisinhallinnan kansallisiin valmiuksiin liittyvä yhteistoiminta ja yhteensovittaminen. Immonen on aiemmin toiminut mm. puolustusministeriön puolustuspoliittisella osastolla ja ulkoasiainministeriön siviilikriisinhallinnan, turvallisuuspolitiikan ja Länsi-Balkanin -yksiköissä.

MEERI-MARIA JAARVA
on valtiotieteiden maisteri ja toimii CMI:ssä Mustanmeren ja Keski-Aasian tiimin johtajana. Hän on työskennellyt CMI:ssä erilaisissa tehtävissä, mm. Acehin rauhanneuvotteluiden projektipäällikkönä. Rauhanvälityksen lisäksi hän on perehtynyt rauhanrakentamiseen, kriisinhallintaan ja kansalaisyhteiskunnan kehittämiseen. Hän on lisäksi työskennellyt siviilikriisinhallintatehtävissä EUMM Georgia -operaation päämajassa Tbilisissä. Jaarva on myös KATUn ohjausryhmän jäsen.

ANU JUVONEN
toimii vaikuttamistyön neuvonantajana Pelastakaa Lapset ry:ssä. Hän on valmistunut Sussexin yliopistosta Isosta-Britanniasta (MA Rural Development, BA (Hons) Social Anthropology). Juvonen on toiminut vuosia kansainvälisten kysymysten parissa keskittyen mm. kehitysyhteistyöhön, kehityspolitiikkaan ja ihmisoikeuksiin niin yksityisellä sektorilla, jär-

jestöissä kuin virkamiehenä. Anu Juvonen on ollut siviilikriisinhallinnan neuvottelukunnan järjestöjaoston jäsen vuodesta 2009 ja toiminut vuodesta 2012 jaoston varapuheenjohtajana.

NIKLAS KASKEALA
on valtiotieteiden ylioppilas ja Puolueiden kansainvälinen demokratiayhteistyö Demo ry:n ohjelmasuunnittelija. Demo ry:ssä hän vastaa vaikuttamistyöstä Suomessa sekä järjestön Tunisian ohjelmasta. Hän on perehtynyt erityisesti kansainvälisen demokratiatuen asemaan osana kehitysyhteistyötä.

HELINÄ KOKKARINEN
on koulutukseltaan yhteiskuntatieteiden maisteri. Hän on neuvotteleva virkamies sisäasiainministeriön kansainvälisten asioiden yksikön siviilikriisinhallinnan kansalliset valmiudet -vastuualueella. Kokkarinen on toiminut aiemmin mm. Kosovossa YK:n väliaikaishallinnon (UNMIK) edustajana Decanin kunnanjohtajana sekä kansallisena asiantuntijana Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristön siviilikriisinhallintayksikössä (CPCC). Tällä hetkellä Kokkarinen toimii CMC:n johtajana 31.12.2012 saakka.

RIINA KOPOLA
on kansainvälisen politiikan opiskelija Tampereen yliopistossa ja hän on kiinnostunut opinnoissaan erityisesti rauhan- ja konfliktintutkimuksesta. Kopola toimii parhaillaan projektisihteerinä KATUssa.

EEVA KOSKINEN
on toimittaja ja Naistoimittajat ry:n Afganistanin koulutushankkeen koordinaattori. Hän on työskennellyt toimittajana eri medioissa ja vs. toiminnanjohtajana Suomen UN Womenissa. Hän on osallistunut lukuisiin kehitys-, koulutus- ja tasa-arvohankkeisiin sekä toiminut puheenjohtajana mm. Naistoimittajat ry:ssä ja Suomen 1325-verkostossa. Koskinen on myös kolmannen kauden kaupunginvaltuutettu.

KALLE LIESINEN
on yleisesikuntaeversti, kansainvälisen kriisinhallinnan asiantuntija ja kolumnisti. Liesinen on työskennellyt sotilaana puolustusvoimissa ja siviilinä sisäasiainministeriössä. Hän on ollut kansainvälisissä tehtävissä Libanonissa, Iranissa, Balkanilla, Sri Lankassa sekä Indonesiassa, jossa hän johti Acehin aseriisuntaa. Vuosina 2007–2009 Liesinen toimi CMI:n toiminnanjohtajana. Lisäksi hän on Suomen sotilassosiologisen seuran puheenjohtaja.

LAURA LODENIUS
toimii Suomen Rauhanliiton toiminnanjohtajana ja on asevalvonnan ja turvallisuuspolitiikan asiantuntija. Hän on KATUn ohjausryhmän jäsen.

SAARA LUOMA
on parhaillaan tutkimusharjoittelijana CMC:ssä ja kirjoittaa pro gradu -työtään siviilikriisinhallinnasta palestiinalaisalueilla. Luoma oli Euroopan unionin vapaaehtoisohjelman kautta Itä-Jerusalemin NMKY:llä Beit Sahurissa vuonna 2009 ja Kirkon Ulkomaanavun kautta EAPPI-tarkkailijana Tulkarmin kaupungissa palestiinalaisalueilla v. 2010. Hän on opiskellut konfliktintutkimusta ja turvallisuuspolitiikkaa Maanpuolustuskorkeakoulussa, Helsingin yliopistossa ja Stellenboschin yliopistossa Etelä-Afrikassa.

JARI MUSTONEN
työskentelee kehittämiskoordinaattorina CMC:ssä. Hän on toiminut eri tehtävissä keskuksen tutkimus- ja kehittämissektorilla vuodesta 2007 lähtien. Mustonen on työskennellyt kriisinhallintatehtävissä Afganistanissa, Bosnia-Hertsegovinassa, Israelissa ja Syyriassa sekä YK:n rauhanrakennustukitoimistossa New Yorkissa.

ERKKI MÄNTYMÄKI
on valtiotieteiden kandidaatti ja kansainvälisen politiikan opiskelija Turun yliopistossa. Hän kirjoittaa parhaillaan pro gradu -työtään EU:n siviilikriisinhallinnasta. Hän on työskennellyt siviilikriisinhallinnan harjoittelijana Suomen EU-edustustossa Brysselissä sekä harjoittelijana ulkoministeriön EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yksikössä.

TERHI NIEMINEN-MÄKYNEN
on valtiotieteiden maisteri ja toimii tällä hetkellä EUPOL Afganistanin ihmisoikeus- ja genderasioiden mentoroiden päällikkönä Kabulissa. Hän on toiminut siviilikriisinhallintatehtävissä mm. Kosovossa, Makedoniassa ja Itä-Timorilla sekä vaalitarkkailijana useissa vaaleissa eri puolilla maailmaa. Hän on toiminut kansanedustajana Suomen eduskunnassa ja virkamiehenä ulkoasiainministeriössä. Hän on lisäksi ollut aktiivisesti mukana mm. KATUn, Suomen UNIFEM:in (nyk. UN Women) ja Suomen 1325-verkoston toiminnassa.

ANNE PALM
on valtiotieteiden maisteri Helsingin yliopistosta ja toiminut KATUn pääsihteerinä vuodesta 1997 alkaen. Hän on vastannut KATUn projekteista mm. eteläisessä Afrikassa, Itä-Timorilla ja Lähi-idässä. Hän oli kolme vuotta virkavapaalla 2008–2011 toimiessaan operaatiopäällikkönä EUMM Georgian kenttätoimistossa Abhaasian rajalla. Hän on ollut valmistelemassa Suomen siviilikriisinhallinnan strategiaa ja on siviilikriisinhallinnan neuvottelukunnan jäsen ja sen järjestöjaoston sihteeri. Lisäksi Palm on myös toiminut CMC:n ja FINCENT:n kursseilla kouluttajana.

NINA PELKONEN
on poliisi ja suorittanut turvallisuusalan MBA -tutkinnon Laurea ammattikorkeakoulussa. Hän on espoolainen ylikonstaapeli, joka työskentelee Länsi-Uudenmaan Kihlakunnan Espoon pääpoliisiaseman päivittäisrikostutkinnassa ryhmän johtajana. Pelkonen on aiem-

min työskennellyt lähipoliisina ja lähipoliisiryhmän johtajana. Tällä hetkellä hän on Kosovossa sotarikostutkijana.

MARKUS PELTOLA
työskentelee Pääesikunnassa. Peltolan aikaisemmat tehtävät ovat liittyneet strategiseen suunnitteluun, kansainväliseen asevalvontaan, siviilikriisinhallintaan ja turvallisuuspoliittiseen analyysiin, joista hänellä on kokemusta sekä valtionhallinnossa että kansalaisjärjestösektorilla. Hän on suorittanut yhteiskuntatieteiden maisterin tutkinnon Jyväskylän yliopistossa sekä Cranfieldin yliopiston ja Britannian puolustusakatemian yhteisen MSc in Security Sector Management -tutkinnon.

SARI RAUTARINTA
on koulutukseltaan poliisi ja yhteiskuntatieteiden maisteri ja hän työskentelee tällä hetkellä CMC:ssä ma. koulutus- ja henkilöstösuunnittelijana. Tätä ennen hän on työskennellyt, poliisiuran lisäksi, siviilikriisinhallintatehtävissä YK:n operaatiossa Sudanissa (UNAMID) ja EU:n operaatiossa Afganistanissa (EUPOL).

LAURA RAUTIO
on yhteiskuntatieteiden maisteri ja on työskennellyt työelämävalmennettavana sisäasiainministeriön kansainvälisten asioiden yksikössä siviilikriisinhallinnan kansalliset valmiudet -vastuualueella mm. EU:n siviilivoimavarojen kehittämiseen liittyvien tehtävien parissa.

OLLI RUOHOMÄKI
on filosofian tohtori ja neuvonantaja ulkoministeriössä, jossa hän työskentelee turvallisuuden ja kehityksen kysymysten parissa. Hänellä on kokemusta väkivaltaisista kriiseistä kärsivistä ja toipuvista yhteiskunnista, kuten Kambodzasta, Afganistanista, Kosovosta ja palestiinalaisalueista. Ruohomäki on työskennellyt myös YK:n ja World Visionin palveluksessa sekä toiminut Suomen Akatemian tutkijana.

JUKKA RÄSÄNEN
on koulutukseltaan metsätalousinsinööri (AMK) ja hän työskentelee tällä hetkellä CMC:ssä kansainvälisen pelastustoimen valmiussuunnittelijana. Hän on työskennellyt mm. YK:n sotilastarkkailijana UNTSO-, EUFOR-, UNMEE- ja KFOR -operaatioissa. Räsänen on työskennellyt myös aikaisemmin usean vuoden ajan puolustusvoimien palveluksessa FINCENT:ssä.

JOHANNA SUMUVUORI
on valtiotieteiden maisteri, joka valmistelee parhaillaan väitöskirjaa Helsingin yliopistolle rauhanturvaamisesta. Sumuvuori oli kansanedustajana vuosina 2006–2011. Hän on toiminut KATUn puheenjohtajana vuodesta 2011 ja siviilikriisinhallinnan neuvottelukunnan järjestöjaoston puheenjohtajana vuodesta 2012.

TEUVO TIKKANEN
on koulutukseltaan valtiotieteiden maisteri. Hän on toiminut sotilaallisissa rauhanturvatehtävissä YK:n ja Naton operaatioissa Lähi-idässä ja Balkanilla. Euroopan unionin tarkkailutehtäviä Tikkasella on ollut Balkanilla Bosniassa, Kosovossa ja Makedoniassa sekä Kaukasiassa Georgiassa. Hänelle on lukuisia pitkä- ja lyhytaikaisia vaalitarkkailutehtäviä Balkanin alueella, entisen Neuvostoliiton maissa, Afrikassa ja Lähi-idässä. Kriisinhallinnan asiantuntijana Tikkanen osallistuu keskusteluun kriisinhallinnasta kirjoittamalla artikkeleita suomalaiseen mediaan.

ERKKI TUOMIOJA
toimii Suomen ulkoministerinä ja on pitkäaikainen kansanedustaja.

PIETARI VUORENSOLA
on koulutukseltaan valtiotieteiden maisteri ja työskentelee ylitarkastajana sisäasiainministeriössä Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosastolla. Vuorensolan tehtäviin kuuluu mm. Rajavartiolaitoksen kansainvälisiin tehtäviin liittyvä henkilöstösuunnittelu. Aiemmin Vuorensola on työskennellyt mm. sisäasiainministeriön kansainvälisten asioiden yksikössä siviilikriisinhallinnan kansalliset valmiudet -vastuualueella.

Lyhenneluettelo

AMIS	African Union Mission in Sudan, Afrikan unionin operaatio Sudanissa
CIMIC	Civil-Military Cooperation, siviili-sotilasyhteistyö
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, EU:n siviilikriisinhallintakomitea
CMC	Crisis Management Centre, Kriisinhallintakeskus
CMI	Crisis Management Initiative
CMPD	Crisis Management Planning Directorate, EU:n ulkosuhde hallinnon kriisinhallinta- ja suunnitteluosasto
COPO	Comité Politique, poliittisten asioiden komitea
COPS (PSC)	Comité Politique et de Sécurité, Political and Security Committee, EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea
COREPER	Comité des Représentant Permanents, EU:n pysyvien edustajien komitea
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability, EU:n ulkosuhdehallinnon siviilialan suunnittelu- ja toteutusvoimavara; vastaa kaikkien EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioiden suunnittelusta ja toteuttamisesta
CRT/CCRT	Civilian Response Team, Civilian Crisis Response Team, EU:n siviilivalmiusryhmä
DDR/R	Disarmament, Demobilization, Rehabilitation, Reintegration
DEMO	Puolueiden Kansainvälinen Demokratiayhteistyö Demo ry
DGE	Directorate for Civilian Crisis Management, EU:n neuvoston sihteeristön siviilikriisinhallintayksikkö
EAPPI	Ecumenical Accompaniment Programme in Palestine and Is rael, Ekumeeninen kumppanuusohjelma palestiinalaisalueilla ja Israelissa
ECMM	European Community Monitoring Mission
EEAS	European External Action Service, EU:n ulkosuhdehallinto
EGT	European Group on Training
ENA	École Nationale d'Administration
ENTRi	Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management

ESDC	European Security and Defence College, Euroopan turvallisuus- ja puolustusakatemia
ETPP	Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka
Etyj	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (OSCE)
EU NAVFOR Somalia	European Union Naval Force Somalia - Operation Atalanta, Euroopan unionin toteuttama kriisinhallintaoperaatio Somalian rannikkovesillä
EUAVSEC South Sudan	European Union Aviation Security Mission in South Sudan, EU:n operaatio, joka tukee lentoliikenteen turvallisuutta Etelä-Sudanissa
EUBAM Rafah	European Union Border Assistance Mission in Rafah
EUCAP NESTOR	European Union Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa, EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio, joka tukee alueellista merenkulun turvallisuutta ja valvontaa
EUCAP Sahel Niger	EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio Nigerissä, joka tukee taistelua järjestäytynyttä rikollisuutta ja terrorismia vastaan Sahelin alueella
EUFOR Althea	EU:n sotilasoperaatio Bosnia-Hertsegovinassa
EUFOR Libya	European Union Military Operation in Support of Humanitarian Assistance Operations in Response to the Crisis Situation in Libya, EU:n sotilaallinen operaatio, joka tukee humanitaarisia avustusoperaatioita Libyassa
EUJUST LEX	Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EU:n oikeusvaltio-operaatio Irakissa
EUJUST THEMIS	European Union Rule of Law Mission in Georgia, EU:n oikeusvaltio-operaatio Georgiassa
EULEX Kosovo	European Union Rule of Law Mission in Kosovo, Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatio Kosovossa
EUMC	European Union Military Committee, EU:n sotilaskomitea

EUMM Georgia	EU Monitoring Mission in Georgia, EU:n tarkkailuoperaatio Georgiassa
EUMM	European Union Monitoring Mission, EU:n tarkkailuvaltuuskunta
EUPM	European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, Euroopan unionin poliisioperaatio Bosnia-Hertsegovinassa
EUPOL Afghanistan	EU Police Mission in Afghanistan, EU:n poliisioperaatio Afganistanissa
EUPOL COPPS	European Union Co-ordinating Office for Palestinian Police Support
EUPOL Kinshasa	European Union Police Mission in Kinshasa, Euroopan unionin poliisioperaatio Kinshasassa
EUPOL PROXIMA	European Union Police Mission in Macedonia, EU:n poliisioperaatio Makedoniassa
EUPT Kosovo	European Union Planning Team; valmisteli EULEX Kosovon perustamista Kosovossa
EUSEC DR Congo	European Union Mission in the Democratic Republic of Congo, Euroopan unionin operaatio Kongon demokraattisessa tasavallassa
EUTM	EU Training Mission for Somalia
FINCENT	The Finnish Defence Forces International Centre, Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus
KATU	Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto
Kepa	Suomalaisten kehitysyhteistyöjärjestöjen palvelukeskus
KFOR	Kosovo Force, Naton monikansallinen kriisinhallintajoukko Kosovossa
KPT	Kehityspoliittinen toimikunta
LTO	Long-Term Observer, pitkäaikainen vaalitarkkailija
OCHA	Office for Coordination in Humanitarian Affairs, YK:n humanitaaristen asioiden koordinointitoimisto
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development

PRT	Provincial Reconstruction Team
PSC (COPS)	Political and Security Committee, poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SFOR	Stabilisation Force, Naton monikansallinen rauhanturvajoukko Bosnia-Hertsegovinassa
SSR	Security Sector Reform, turvallisuussektorin uudistaminen
STO	Short-Term Observer, lyhytaikainen vaalitarkkailija
UNDP	United Nations Development Programme, YK:n kehitysohjelma
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for the Asia and the Pacific, YK:n Aasian ja Tyynenmeren alueen talous- ja sosiaalikomissio
UNMIK	United Nations Interim Administration in Kosovo, YK:n väliaikaishallinto Kosovossa
YTPP	(EU:n) yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, CSDP
YUTP	(EU:n) yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, CFSP

Hyödyllisiä linkkejä

CMC, Kriisinhallintakeskus
http://www.cmcfinland.fi/

CMI, Crisis Management Initiative
http://www.cmi.fi/

Demo, Puolueiden kansainvälinen demokratiayhteistyö
http://www.demofinland.org/index.php/fi/

FINCENT, Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus
http://www.fincent.fi/html/en/Homepage.html

EAPPI
http://www.eappi.fi/
http://www.eappi.org/

ETYJ
http://www.osce.org/

EU:n kriisinhallinta
http://eeas.europa.eu/cfsp/crisis_management/index_en.htm

EU:n kriisinhallintaoperaatiot
http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=en

KATU, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto
http://www.katunet.fi/

Kepa
http://www.kepa.fi/

Kirkon Ulkomaanapu
http://www.kua.fi/fi/etusivu/?id=2

Naistoimittajat ry
http://www.naistoimittajat.fi/

Pelastakaa Lapset ry
http://www.pelastakaalapset.fi/

Sadankomitea
http://www.sadankomitea.fi/

Sisäasiainministeriön siviilikriisinhallintasivusto
http://www.intermin.fi/fi/turvallisuus/siviilikriisinhallinta

Suomen 1325-verkosto
http://www.1325.fi/fi/etusivu/

Suomen Rauhanliitto
http://www.rauhanliitto.fi/

UM, ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä julkaisuja
http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeId=40158&contentlan=1&culture=fi-FI
- Rauhanvälitys
- Selonteot, selvitykset ja strategiat
- Ulko- ja turvallisuuspolitiikka Euroopan unionissa
- YK:n turvallisuusneuvosto
- Kannanotot
- Ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä
- Kartta: Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan
- Ks. myös ulkoministeriön toimintaan liittyvät poliittiset ohjelmat, selonteot ja strategiat

UM, Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma 2012
http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=241944&nodeid=15452&contentlan=1&culture=fi-FI

UM, ”Naiset, rauha ja turvallisuus” Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012-2016
http://um.fi/public/default.aspx?contentid=250805&nodeid=15145&contentlan=1&culture=fi-FI

Keskustelu kriisinhallinnasta ja sen suunnasta on lisääntynyt. Miten, missä, milloin ja kenen tarpeiden takia kriisejä pyritään hallitsemaan? Onko meillä velvollisuus suojella kriisialueiden kansalaisia? Millainen työnjako sotilailla ja siviileillä pitäisi kriisinhallinnan kentällä olla? Miten kriisinhallinnasta siirrytään rauhanrakentamiseen ja kehitykseen? Kuinka kriisinhallinnan vaikutuksia voidaan arvioida?

Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU on koonnut tähän kirjaan suomalaisten kriisinhallinnan ja rauhanrakentamisen asiantuntijoiden artikkeleita, joilla pyritään herättämään keskustelua ja antamaan vastauksia joihinkin esitettyihin kysymyksiin. Kirjassa käydään myös läpi niin Euroopan unionin kuin Suomen siviilikriisinhallinnan kehitys, nykytila ja tulevaisuuden haasteet.

Kirjan sähköinen versio on ladattavissa osoitteesta www.katunet.fi.

KATU

KANSALAISJÄRJESTÖJEN KONFLIKTINEHKÄISYVERKOSTO
CIVIL SOCIETY CONFLICT PREVENTION NETWORK