

Kansalaisten turvallisuusneuvosto KATU  
Ulkoasiainministeriö

# "Siviilikriisinhallinta ja kansalaisjärjestöt"

Raportti seminaarista  
25.10.2000 Helsinki

# Saatteeksi

Siviilitehtävien merkitys kriisien ennaltaehkäisyssä ja kriisinhallinnassa on entisestään kasvanut. Suomi on useilla kansainvälisillä foorumeilla aktiivisesti myötävaikuttanut siviilikriisinhallinnan tehostamiseen. Siviilikriisinhallinnan kehittämisessä myös kansalaisyhteiskunnan aktiivisuus on välttämätöntä ja kansalaisjärjestöjen toimintaa valtioiden toiminnan rinnalla tulee edistää.

Innostaakseen keskustelua ja selvittääkseen tämän hetkistä tilannetta ulkoasiainministeriö ja Kansalaisten turvallisuusneuvosto, joka on noin 50 suomalaisen kansalaisjärjestön yhteinen konfliktinehkäisyverkosto, järjestivät yhdessä seminaarin aiheesta "Siviilikriisinhallinta ja kansalaisjärjestöt" Helsingissä 25.10.2000.

Seminaarin pyrkimyksenä oli pohtia kansalaisjärjestöjen roolia siviilikriisinhallinnassa sekä sitä, miten siviilikriisinhallinnan eri toimijoiden välistä yhteistyötä voitaisiin kehittää.

Seminaariin osallistui noin 100 hallinnon, politiikan, kansalaisjärjestöjen, tutkimuslaitosten ja tiedotusvälineiden edustajaa. Tähän julkaisuun on koottu kaikki seminaarissa käytetyt puheenvuorot.

Toivottavasti tämä materiaali tarjoaa joitain vastauksia kansalaisjärjestöjen tarpeelliselle roolille siviilikriisinhallinnassa. Toivottavasti tämä seminaari tarjosi myös hyvän alun yhteisille keskusteluille hallinnon, politiikan ja kansalaisyhteiskunnan välillä siviilikriisinhallinnan sisällön ja käytännön sekä eri osapuolten luontevan roolin määrittelemiseksi.

Kansalaisten turvallisuusneuvosto KATU haluaa tässä yhteydessä kiittää ulkoministeriön poliittista osastoa seminaarin ja tämän julkaisun rahoituksesta.

Anne Palm

Pääsihteeri, Kansalaisten turvallisuusneuvosto

# Seminaarin ohjelma

- 9.00 Seminaarin avaus  
Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- 9.30 Kansalaisjärjestöjen rooli siviilikriisinhallinnassa?  
Sirpa Pietikäinen, puheenjohtaja, KATU
- 10.00 Miksi kukaan ei reagoi ajoissa:  
ihmisoikeuksien tarkkailu osana konfliktien ennaltaehkäisyä  
Frank Johansson, toiminnanjohtaja, Amnesty International, Suomen osasto
- 10.30 Demokratian rakentaminen kriisialueella  
Helena Laukko, toiminnanjohtaja, Kansainvälinen solidaarisuussäätiö
- 11.00 Kahvi
- 11.30 Paneelikeskustelu:  
Miten siviilikriisinhallinnan eri toimijoiden välistä yhteistyötä voitaisiin kehittää sekä kriisialueilla että kotimaassa?
- Aleksi Härkönen, linjanjohtaja, Ulkoasiainministeriö
  - Helena Manninen-Visuri, humanitaarisen avun suunnittelija, Kirkon ulkomaanapu
  - Kalevi Suomela, puheenjohtaja, Rauhanliitto
  - Aaro Toivonen, tutkija, Ulkopoliittinen instituutti
- 13.00 Seminaarin päätös

Puheenjohtajat: Pekka Ojanen (Ulkoasiainministeriö) ja Sirpa Pietikäinen (KATU)

# Alustajien lyhyet esittelyt

- Erkki Tuomioja
  - kansanedustaja 1970-1979, 1991 - (SDP)
  - ulkoministeri 2000 -
  - kaupp- ja teollisuusministeri 1999-2000
  - Rautaruukki oy:n talous- ja markkinatutkija 1975-78
  - Helsingin kiinteistötoimen apulaiskaupunginjohtaja 1979-91
  - Poliittisen historian dosentti Helsingin yliopisto 1997-
- Sirpa Pietikäinen
  - kansanedustaja vuodesta 1983 (kokoomus)
  - eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan jäsen
  - ympäristöministeri 1991-1995
  - Kansalaisten turvallisuusneuvoston puheenjohtaja vuodesta 1997
  - Suomen YK-liiton puheenjohtaja vuodesta 1997
- Frank Johansson

Amnesty International, Suomen osasto

  - toiminnanjohtaja vuodesta 1996
  - Amnesty Internationalin Suomen osaston tiedotussihteeri 1990-96
  - sitä ennen työskennellyt Hufvudstadsbladetin toimittajana, eri aikoina erilaisissa työsuhteissa reportterina, taittajana, ulkomaantoimituksen esimiehenä ja myös osaaikaisena kirjeenvaihtajana Afrikassa sekä Dagens Nyheterin ulkomaantoimittajana ja Västra Nylandin toimittajana
- Helena Laukko

Kansainvälinen solidaarisuussäätiö

  - toiminnanjohtaja
  - tätä ennen säätiön kehitysyhteistyösihteerinä vuodesta 1986 alkaen
  - vuosina 1992-1996 työskenteli järjestön kenttätyöntekijänä Ugandassa
- Aleksi Härkönen

Ulkoministeriö

  - linjanjohtaja, turvallisuuspolitiikka ja asevalvonta, 2000 –
  - edelliset vuodet UM:n turvallisuuspoliittisissa tehtävissä ja ulkoministerin (Halonen) virkamiessihteerinä
  - 20 UM-työvuoteen sisältyvät ulkomaankomennukset Espanjassa, Venezuelassa, Saksassa ja Yhdysvalloissa

- Helena Manninen-Visuri  
Kirkon Ulkomaanapu
  - humanitaarisen avun ja jälleenrakennusohjelmien suunnittelija  
Kirkkojen kansainvälisen katastrofiavun ACTin hallintokomitean jäsen ja muita
  - kirkkojen kansainvälisiä asiantuntijatehtäviä  
Kirkon Ulkomaanavun palveluksessa vuodesta 1990  
tätä ennen toiminut 20 vuotta kansainvälisen politiikan ja rauhantutkimuksen  
tutkijana ja opettajana sekä tämän alan asiantuntijatehtävissä
  - julkaissut humanitaariseen apuun, kehitys- ja turvallisuuskysymyksiin liittyviä  
tutkimuksia
  
- Kalevi Suomela  
Suomen Rauhanliitto
  - puheenjohtaja
  - Rauhanliitto on maan vanhin rauhanjärjestö (perustettu 1920), joka toimii useiden  
erilaisten rauhanjärjestöjen kattojärjestönä
  - ammatillinen tausta osuustoiminnallisen kaupan keskusjärjestöissä, joista viimeksi  
toiminut Suomen kuluttajaosuustoiminnan liitossa tutkimus- ja viestintätoimesta  
vastaavana johtajana
  - esihistoria opiskelija-aktiiviteeteissa 60-luvulla
  - keskeisiä Sadankomitean perustajia vuonna 1963
  
- Aaro Toivonen  
Ulkopoliittinen instituutti
  - tutkija, kriisinhallintaprojekti 2000-
  - neuvonantajana UNEP:n köyhdytetyn uraanin tutkimuksessa 2000-
  - tutkijana Maanpuolustuskorkeakoulussa 1998-2000 ja ulkoministeriön neuvonantajana  
pienasekysymyksissä
  - tätä ennen projektitutkijana Ulkopoliittisessa instituutissa ja ulkoasiainministeriössä

## AVAUSPUHEENVUORO

Balkanin kriisit ovat korostaneet tarvetta kehittää siviilikriisinhallintaa. Kansainvälinen yhteisö on joutunut toistuvasti myöntämään, ettei kriisinhallinnassa tarvittavaa siviiliasiantuntemusta ole mahdollista saada käyttöön riittävässä määrin ja riittävän nopeasti. Kriisinhallinta on kuitenkin kokonaisuus, jossa syklin eri vaiheissa tarvitaan erilaisia voimavaroja ja asiantuntemusta.

Siviilisektorin ongelmat ovat tulleet erityisen selvästi esille Kosovon UNMIK-operaatiossa. Siviilipoliiseja ei vieläkään ole paikalla riittävästi. Myös muilla UNMIK:n toimintalohkoilla on pulaa tarvittavasta asiantuntemuksesta.

Muutama viikko sitten Jugoslavian kansalaiset äänestivät demokratian puolesta. Kansainvälinen yhteisö on sitoutunut auttamaan maata demokratisoitumaan ja palauttamaan yhteytensä muuhun maailmaan. Tarvitaan jälleenrakennusta, mutta mahdollisesti myös apua oikeusvaltion luomisessa. Näihinkin tarpeisiin on pystyttävä vastaamaan.

Kansalaisjärjestöjen rooli siviilikriisinhallinnassa on monista syistä korvaamaton. Nykytilanteessa kriisit ovat valtaosin valtioiden sisäisiä. Kun kriisiytymisvaarassa oleva yhteiskunta alkaa oireilla, tieto siitä saadaan yleensä ensimmäiseksi kansalaisjärjestöjen verkoston kautta. Järjestöjen toiminta on nopeaa, joustavaa, monipuolista ja helpommin toimeenpantavissa. Ne kattavat huomattavan määrän asiantuntemusta, joka on nopeasti käytettävissä. Vahva kansalaisyhteiskunta on eräänlainen turvaverkko, joka auttaa ehkäisemään kriisejä, ja sen rakentamisessa ja tukemisessa kansalaisjärjestöt ovat avainasemassa.

Tämän seminaarin on ulkoministeriö halunnut järjestää yhdessä Kansalaisten turvallisuusneuvoston KATU:n kanssa. Uskon, että KATU:n yhteenkokoama järjestökenttä tarjoaa sitä asiantuntemusta ja kokemusta, jota Suomen ja suomalaisten osallistuminen kriisinhallintatehtäviin edellyttää.

\* \* \*

Siviilikriisinhallinnaksi voitaisiin kutsua kaikkea siviilitoimintaa kriisin eri vaiheissa. Tällöin myös ainakin osa kehitysyhteistyöstä sivuaisi siviilikriisinhallintaa. Taloudellinen kehitys, yhteiskunnallisten olojen parantuminen sekä edustuksellisen demokratian kehittyminen tukevat vakautta ja ehkäisevät ennalta kriisejä. Kehitysyhteistyössä kiinnitetään yhä enemmän huomiota paitsi tasapainoisen kehitykseen, myös ihmisoikeuksien toteutumiseen ja kunnioittamiseen.

Siviilikriisinhallinnan käsitettä ei kuitenkaan pidä tarpeettomasti laajentaa kehitysyhteistyön, lähialueyhteistyön tai muidenkaan vakiintuneiden yhteistoimintamuotojen suuntaan.

Kansainvälinen vuorovaikutus tapahtuu edelleen pääasiassa muuten kuin kriisien odotuksessa tai niiden keskellä.

Eri kansainväliset järjestöt ovat pyrkineet kehittämään siviilitoimintaa kriisinhallinnassa. Pisin kokemus siviilitoiminnoista on YK:lla ja sen monilla erityisjärjestöillä. YK:ssa keskustellaan paraikaa niin sanotusta Brahimin raportista, jossa rauhanturvaoperaatioita käsitellään laajasti, sisällyttäen niiden toimintaan suomalaisille rauhanturvaajille tuttuja yhteyksiä siviiliväestöön. Myös ETYJ on 1990-luvulla valvonut ja järjestänyt vaaleja ja käynnistänyt lukuisia siviilikriisinhallintaan liittyviä kenttäoperaatioita. ETYJ:issä kiinnitetään parhaillaan huomiota asiantuntijoiden lähdön nopeuttamiseen niin sanotun REACT-hankkeen avulla. Myös Euroopan neuvosto on lisännyt valmiuksiaan toimia kriisialueilla. Sillä on oikeusvaltiokysymysten ja ihmisoikeuksien alalla laaja asiantuntemus, jonka tehokkaampaa käyttämistä olisi harkittava.

Euroopan unioni on päättänyt lisätä oleellisesti omia kriisinhallintavalmiuksiaan. Niihin kuuluu varautuminen sekä sotilaalliseen että ei-sotilaalliseen kriisinhallintaan. Siviilikriisinhallinnassa unioni voi joko olla itse toimijana tai käyttää apunaan kansainvälisiä järjestöjä. Painopistealoiksi unioni on päättänyt ottaa ensisijaisesti toimintoja, joissa tarve on koettu suurimmaksi ja joiden hoitamiseen ei ole vielä luotu tarpeellisia yhteistyömuotoja. Näin on päädytty keskittämään ponnistukset tässä vaiheessa erityisesti siviilipoliisitoimintaan, oikeusvaltion kehittämiseen, siviilihallintoon sekä pelastuspalveluun. Priorisoinnissa on kyse valinnasta: mistä aloittaa laaja työskä. Feiran päätökset eivät sulje pois mahdollisuutta laajentaa EU:n siviilikriisinhallintaa myöhemmin muillekin sektoreille.

Konkreettisimmat Feiran siviilikriisinhallintapäätökset koskevat poliisitoimintaa: jäsenmaat sitoutuivat lisäämään kansainvälisiin poliisiopeeraatioihin osallistuvien määrää vuoteen 2003 mennessä

yhteensä 5000:en, joista 1000:n tulisi olla lähetettävissä 30 vuorokauden varoitusajalla. Tällä hetkellä alle 3500 poliisia EU-maista toimii tällaisissa tehtävissä. Toisin kuin Suomessa, monissa muissa EU-maissa on useita rinnakkaisia poliisijärjestelmiä, joiden tehtävät ovat keskenään erilaiset. Poliisijärjestelmien erot ovat EU:n voimavara koottaessa myöhemmin mahdollista EU:n itsenäistä operaatiota tai tarjottaessa EU-komponenttia muiden järjestöjen operaatioihin.

Keskustelu siitä, mitkä olisivat eri valtioiden osuudet poliisitavoitteista, käynnistyy Ruotsin EU-puheenjohtajakaudella. Suomi on jo aiemmin ilmoittanut YK:n valmiusrekisteriin 50 poliisia, ja sisäasiainministeriö valmistautuu nostamaan luvun myöhemmin sataan. Myös muilla EU:n painopistealoilla pyritään sopimaan vastaavanlaisista konkreettisista tavoitteista Ruotsin puheenjohtajuuskaudella.

Vaikeampaa on määritellä tavoitteita esimerkiksi lainsäädännön kehittämiseksi tai oikeus-, tuomioistuin- ja vankilalaitoksen uudistamiselle. Samoin on vaikeaa taata, että oikeushallinto pystyisi kansainvälisten asiantuntijoiden avulla vastaamaan muun muassa kansainvälisten ihmisoikeusyleissopimusten velvoitteista.

EU:n jäsenmaiden erilaisten asiantuntijaresurssien kartoitus on parhaillaan menossa. Kansallisten järjestelmien erot vaikeuttavat vertailukelpoisuutta tässä kartoituksessa.

\* \* \*

Haasteita niin Suomelle kuin muillekin EU-maille asettaa se, kuinka rekrytoida tehtäviin parhaiten soveltuvia asiantuntijoita. Entä kuinka tarjota heille tarpeellista valmennusta, järjestää kohtuulliset työskentelyolosuhteet ja tukea heitä toiminnassa asemapaikoissa?

Kriisialueella toimiva tarvitsee taitoa nähdä, miten perusarvomme - ihmisoikeuksien kunnioittaminen - on sovellettavissa käytäntöön oloissa, joissa ei välttämättä ole demokratian tai ihmisoikeuksien kunnioittamisen perinnettä. Tarvitaan paikallisolojen tuntemusta, kielitaitoa, sosiaalisia taitoja. Tarvitaan turvallisuustilanteen tuntemusta. Tarvitaan kykyä toimia yhteistyössä monien kansallisuuksien kanssa ja kykyä säilyttää perusarvot erilaisten toimintakulttuurien ristipaineessa. Epäilemättä tarvitaan myös suuri määrä stressinsietokykyä: kuinka säilyttää toimintakyky vieraassa ympäristössä, jonka pelot ja vihamielisyys voivat heikentää motivaatiota ja turhauttaa.



Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoille asetetaan varsin kovat vaatimukset. Usein ongelmat ovat ratkaistavissa vain terveen järjen käytöllä. Tarkoitus on myös käynnistää lähiaikoina valmennuskoulutus, jolla pyritään helpottamaan selviytymistä kriisiolosuhteissa. Koulutuksella luodaan myös yhteistä toimintakulttuuria, joka parantaa toiminnan tehokkuutta kentällä.

\* \* \*

Kansalaisjärjestöjen rooli siviilikriisinhallinnassa on keskeinen. Luonnonkatastrofien sattuessa on Punainen Risti aina ensimmäisenä paikalla. Myös muissa kriiseissä, aseellisissa konflikteissa ja valtiorakenteiden hajotessa kansainväliset järjestöt - sekä hallitusten väliset että kansalaisjärjestöt – ovat ensimmäisinä paikalla käynnistämässä avustustoimia. Näiden järjestöjen toiminta on ensiarvoisen tärkeätä, sillä voi kestää viikkoja, ennen kuin päästään poliittiseen yhteisymmärrykseen hallitusten yhteisistä toimista tilanteen rauhoittamiseksi.

Kansalaisjärjestöjen kautta tapahtuu suuri osa erilaisesta muustakin avustustoiminnasta. Euroopan komission laajaa humanitääristä toimintaa ei olisi ilman kansalaisjärjestöjä, joiden toimintaa rahoitetaan myös yhteisön varoilla. Tehtävien räjähdysmäinen lisääntyminen on johtanut siihen, että kokeneimmatkin YK:n avustusjärjestöt, kuten UNHCR, joutuvat teettämään osan työstään alihankkijoina toimivilla järjestöillä. Ilman kansalaisjärjestöjä kansainvälisen yhteisön ponnistukset tuottaisivat huomattavasti vähemmän tulosta. Tehokas toiminta edellyttää kuitenkin läheisempää yhteistyötä myös kansalaisjärjestöjen kesken.

\* \* \*

Tämä seminaari tarjoaa mahdollisuuden kuulla laajan kansalaisjärjestökentän ja eri viranomaisten näkemyksiä. Lähtökohtien erilaisuus saattaa johtaa ajatukset kulkemaan toisia polkuja kuin kansainvälisten foorumien keskustelut. Kaikki kokemuksiin perustuvat huomiot, uudet näkökulmat ja myös kritiikki ovat meille hyvin arvokkaita.

Toivon tämän seminaarin tuovan esille myös mahdollisia esityksiä hallinnon ja kansalaisjärjestöjen yhteistyöaloista. Millainen voisi olla kansalaisjärjestöjen kiinnostus ja panostus esimerkiksi luotaessa valmennuskoulutusta? Voitaisiinko tiedottamista kehittää yhdessä, ja niin edelleen.

Toivotan omasta puolestani osanottajat tervetulleiksi seminaariin. Uskon, että se tuo paljon eväitä avoimeen keskusteluun meitä kaikkia lähellä olevasta aiheesta. Siviilikriisinhallinnan kehittäminen on yksi ulkopoliittikan avainaloista.

+++++

Sirpa Pietikäinen, puheenjohtaja, Kansalaisten turvallisuusneuvosto

## SIVIILIKRIISINHALLINNASTA TOIMIVA KÄSITE INHIMILLISEN TURVALLISUUDEN RAKENTAMISEEN

Se, miten me näemme edessämme olevat uhkakuvat, määrittelee sen, miten niiden torjumiseen varustaudumme. Jos uskomme vieraan valtion armeijan pyrkivän valtaamaan alueitamme, vahvistamme armeijaamme, mutta jos näemme ihmisten eriarvoisuuden, turvattomuuden, ympäristön tilan heikkenemisen ja demokratian vajeen nostattavan ääri liikkeitä valtioidemme ulko- tai sisäpuolella, toimimme toisella tavalla oman turvallisuutemme takaamiseksi. Näen ensiksi mainitun esimerkin tosiasiallisesti johtavan edelleenkin pitkälti eurooppalaista turvallisuuspoliittista ajattelua ja jälkimmäisen taas kuvaavan paremmin elävän elämän turvallisuusuhkia.

Tästä jännitteestä johtuu myös siviilikriisinhallinnan käsitteen sisällön muotoutumisen vaikeus. Toisille, jotka ovat valtavirrassa, se on alakäsite, pieni kapea siivu sotilaallisen kriisinhallinnan alla. Sillä on rajallinen tehtävä auttaa kriisin keskellä tai sen jälkeen poliisin tai palo- ja pelastustoimen keinoin. Joillekin muille siviilikriisinhallinta kattaa käsitteenä melkein pä koko hyvän elämän edellytysten rakentamisen, kaikki politiikan sektorit ja siten myös jatkuvan toiminnan väkivaltaisten konfliktien syiden poistamiseksi ja sellaisen yhteiskunnan rakentamiseksi konfliktin jälkeen, jossa väkivallaton yhteisö voisi rakentua jokaisen kansalaisen osallisuuden ja inhimillisen turvallisuuden kautta. Tässä ajattelussa sotilaallinen konfliktien ratkominen näyttäytyy vain konfliktin eston alakäsitteenä, pienenä murto-osana, viimeisenä hätäkeinona.

Ensimmäisen ajattelumallin mukaisessa maailmassa kansalaisjärjestöillä voi olla vain pieni ja rajoitettu rooli siviilikriisinhallinnassa. Se voi olla esimerkiksi humanitaarista toimintaa konfliktien

uhrien auttamiseksi. Jälkimmäisessä ajattelussakaan kansalaisjärjestöillä ei voi olla kovin keskeistä roolia akuutissa konfliktissa tai välittömästi sen jälkeen. Silloin kun aseilla tuhotaan tai turvataan ihmishenkiä on hyvän yhteiskunnan rakentaminen vaikeaa.

Kun siviilikriisinhallinta nähdään laajasti, laajenee myös alueen toimijoiden kenttä. Siviilikriisinhallintaa tekevät valtiot, alueelliset järjestelmät, kansainväliset järjestöt ja kansalaisjärjestöt. Niiden yhteistyö on myös mahdollista, useammin epämuodollisesti kuin muodollisesti, silloin kun käsite koetaan samoin ja tiedon vaihdolle eri toimijoiden päämääristä on olemassa luontevat kanavat. Kansalaisjärjestöjen merkitys laajasti ymmärretyssä siviilikriisinhallinnassa on keskeinen. Ne voivat toimia tilanteissa, joissa valtioiden väliset organisaatiot eivät voi puuttua suvereenin valtion sisäisiin asioihin. Kansalaisjärjestöjen kosketuspinta kansalaisyhteiskuntaan mahdollistaa varhaisen vaiheen konfliktisignaalien havaitsemisen, konfliktien hienosyisten taustasyiden näkemisen ja kansalaisten aktivoimisen ongelmien väkivallattomaan ratkaisuun sekä monipuolisen keinovalikoiman käytön.

Kansalaisyhteiskunta on parhaimmillaan siviilikriisinhallinnassa konfliktien varhais- varhaisehkäisyssä ja yhteiskuntien jälleenrakennuksessa konfliktien jälkeen. Kansalaisyhteiskunnan työ on usein taloudellisesti tehokasta ja tiettyyn erityiseen kohteeseen täsmennettyä toimintaa. Se on työtä, jota on tehty ja tehdään kehitystä, ihmisoikeuksia, demokratiaa, naisten asemaa, lasten asemaa, parempaa ympäristöä, vapaata tiedonvälitystä ja neuvotteluyhteyksien rakentamista edistävissä yhteishankkeissa paikallisten ja monikansallisten kansalaisjärjestöjen kesken. Se on työtä, joka on usein huomaamatonta ja parhaimmillaan se on konfliktien jäädessä syttymättä täysin näkymätöntä. Se on työtä, jolle valitettavan usein on liian vähän resursseja ja jolle virallisissa kriisinhallintakeskustelupöydissä ei löydy riittävää tilaa.

Kansalaisyhteiskunta ja kansalaisjärjestöt ovat monimuotoisia ja monenlaisia; Martoista Amnestyyn ja Greenpeacesta Kirkon ulkomaanapuun. Niiden monimuotoisuudessa piilee myös niiden toiminnan hedelmällisyys. Siksi niitä ja niiden toimintaa ei voida myöskään pistää yhteen muottiin tai koordinoida samalla tavoin kuin esimerkiksi rauhanturvajoukkojen työtä.

Kansalaisjärjestökentän koordinaatio merkitsee aiempaa parempaa tiedonvälitystä sekä järjestöjen kesken että hallinnon ja muiden alueella toimivien välillä. Se on voimavarojen luomista yhteisten konfliktien ehkäisy- ja siviilikriisinhallintakäsitteiden ja sisältöjen kehittämiseen koulutuksen ja

keskustelujen kautta kansalaisyhteiskunnassa. Siinä on myös kyse pitkäjänteisestä yhteistyöstä, omien valmiuksien kasvattamisesta ja tilaisuudesta tulla kuulluksi ja konsultoiduksi silloin kun virallisia siviilikriisinhallinnan ja turvallisuuspolitiikan sisältöjä, konsepteja ja toimintaohjelmia rakennetaan.

Tulevissa EU:n ja Suomen siviilikriisinhallintakeskusteluissa kansalaisjärjestöjen roolia voisi pohtia ainakin seuraavien kysymysten kautta:

- millainen yhteinen keskustelufoorumi tai -tapa luodaan sekä kansallisesti että EU:ssa hallinnon, politiikan ja kansalaisjärjestöjä edustavan verkoston välille siviilikriisinhallinnan käsitteen sisällöstä, mahdollisista toimintakohteista ja eri osapuolten toiminta-ajatuksista?
- miten kansalaisyhteiskunnan verkostoituminen, parhaiden käytäntöjen ja tietojen vaihto sekä siviilikriisinhallintakoulutus rahoitetaan - luodaanko sille oma momenttinsa vai annetaanko jokin prosenttiosuus jostakin rahasta?
- miten kansalaisjärjestöjen hanke-esitykset konfliktien varhais-varhaisvaiheen siviilikriisinhallinnassa, esimerkiksi demokratian tai naisten aseman vahvistaminen, tunnistetaan osaksi kriisinhallintaa ja rahoitetaan jatkossa?
- miten kansalaisyhteiskunnasta tulevat alustavat viestit tilanteiden kärjistymisestä voidaan välittää nykyistä paremmin esimerkiksi konfliktitietokannan avulla eri toimijoille turvaten samaan aikaan alueen ihmisten turvallisuus ja tekemättä itseään toteuttavia ennusteita?
- miten voimavaroja voidaan suunnata eri alueiden kansalaisyhteiskunnalle, erityisesti naisille, tilanteen kiristymisen ensisignaalien lukemiseksi ja yhteistyöverkostojen rakentamiseksi ?
- miten EU:n herkkyyttä, konfliktivaikutusarviointia, voidaan parantaa eri toimintalohkoilla ja lisätä kansalaisjärjestöjen roolia tässä vuoropuhelussa?

- miten kansalaisjärjestöt yhdessä politiikan kanssa voivat avata yleistä kansalaiskeskustelua laajasta turvallisuuskäsityksestä, inhimillisestä turvallisuudesta ja väkivaltaisten konfliktien syiden poistamisesta tai lievittämisestä?

+++++

Frank Johansson, Amnesty International, Suomen osasto

## MIKSI KUKAAN EI REAGOI AJOISSA: IHMISOIKEUKSIEN TARKKAILU OSANA KONFLIKTIEN ENNALTAEHKÄISYÄ

- **Ihmisoikeusloukkaukset kertovat aina kriisin tulosta**, jos niihin reagoidaan päättäväisesti kriisi voidaan estää: lukekaa Amnestyn raportteja kuunnelkaa meidän varoituksia.  
Esimerkkejä: Somalia, Ruanda, Bosnia, Kosovo, Tshetshenia, Itä-Timor, Sierra Leone.  
Päinvastainen: Haiti
- Miksi niistä ei kerrota: ei ole seksikäs aihe, ei löydy kuvia, liian monta "ehkää", on muita kriisejä, jotka ovat jo räjähtäneet käsiin.
- Jos puututaan ajoissa, paljon halvempaa.
- **Rankaisemattomuus**: Edellisen konfliktin selvittämättä olevat rikokset johtavat uusiin  
Esimerkkejä: Jugoslavia, Ruanda, Tshetshenia, Itä-Timor, Sierra Leone
- **Aseviennin tiukempi kontrolli**: "kokonaisharkinta", välittäjien rooli, parempi seuranta.
- **Vaalitarkkailusta tulee siirtyä ihmisoikeustarkkailuun**: pitempi aika ennen ja jälkeen, paikalliset kumppanit: esim. Kenia.

- **Kriisin tapahduttua:**
  - kuunnelkaa paikallisia järjestöjä, ottakaa ne mukaan hallintoon
  - siviilit komentoketjun yläpäähän ei sotilaiden alaisuuteen
  - ihmisoikeuskysymykset keskiöön: ne eivät saa olla alisteisia "turvallisuus" ja muille poliittisille kysymyksille
  
- **Ongelmat:** siviilitöihin löytyy vain evp. upseereja, tarvitaan kunnallishallinnon asiantuntijoita koulutuksen ja sosiaalipuolen infrastruktuurin rakentamiseksi (paikallisia kuultava), tuomareita, poliiseja ja ympäristöasiantuntijoita  
**=> koulutus ja valmius**

+++++

Helena Laukko, Kansainvälinen solidaarisuussäätiö

## DEMOKRATIAN RAKENTAMINEN KRIISIALUEILLA

Hieman yli kymmenen vuotta sitten Kansainvälinen solidaarisuussäätiö toteutti pieniä yhteisökehitysohjelmia Guatemalan intiaaniväestön asuinalueilla. Intiaaniyhteisöt ehdottivat säätiön toteutettavaksi erilaisia tuotantohankkeita, joiden tarkoituksena oli varsin vaatimattomissa oloissa elävien ihmisten ravitsemuksen ja ansiotason kohentaminen.

Quetzaltenangon alueella muutamat kyläläiset olivat esittäneet kyläleipomom perustamista. Ajatus oli saanut kannatusta paikallisten asukkaiden parissa ja kolmen kylän asukkaat olivat perustaneet yhteisen leipomoyhdistyksen, jonka piti ottaa vastuu rakennettavaksi suunnitellun leipomom toiminnasta. Näin suuri ihmisten järjestäytymisaste lupaa yleensä hyvää tulevan kehityshankkeen toteuttamiselle. Paikalliset ihmiset ovat kiinnostuneet hankkeesta ja he ovat valmiita ottamaan vastuun kehityshankkeen toteuttamisesta ja jatkamisesta sen jälkeen, kun ulkopuolisen rahoittajan

antama apu on päättynyt. Leipomoyhdistys oli esimerkki perustason vapaasta kansalaistoiminnasta. Omalla tavallaan se oli hyvin käytännöllinen esimerkki kylätason demokratian toimimisesta.

Valitettavasti demokratia ei tuolloin kuitenkaan toiminut guatemalalaisen yhteiskunnan kaikilla tasoilla. Maassa käytiin hiljaista, hivuttavaa, vuosikymmenien ajan kestänyttä sissisotaa, jossa kovin monet maaseutuyhteisöt joutuivat kärsimään Guatemalan armeijan ja URNG –sissiliikkeen harjoittamasta väkivallasta. Demokratia joutui jo hyvin varhain sodan uhriksi. Kun Quetzaltenangon leipomoyhdistys ryhtyi järjestämään kurssuja ja kokouksia kyläläisille, jotta ihmiset oppisivat leipomaan leipää ja myymään sitä naapurikylien asukkaille, Guatemalan armeija ja turvallisuuspoliisi kiinnostuivat asiasta. Kaikki leipomoyhdistyksen jäsenet otettiin yksi kerrallaan kuulusteltaviksi. Armeijan ja poliisin mielestä leipomoyhdistyksen ainoa kuviteltavissa oleva tarkoitus oli se, että yhdistys oli mukana sissiliikkeen organisaatiossa ja sen tehtävänä oli toimittaa ruokaa Quetzaltenangon alueella liikkuville sissiryhmille.

Ketään leipomoyhdistyksen jäsentä ei onneksi surmattu eikä kukaan joutunut vankilaan. Näin kylätasolla syntynyt demokratia -aloite ei tällä kertaa vaatinut ihmisuhreja. Quetzaltenangon leipomoyhdistys hajosi pian kuulustelujen jälkeen. Totta kai, eihän kukaan kyläläisistä halunnut asettaa koko tulevaisuuttaan vaaranalaiseksi pienen kyläleipomon takia. On parempi elää hiukan köyhemmissä oloissa ja hiukan vähemmän kansalaisyhteisöinä kuin joutua armeijan tai turvallisuuspoliisin kostotoimien uhriksi. Näin ainakin Quetzaltenangon kyläläiset tuolloin asiasta ajattelivat.

Monet kehitysmaiden asukkaat ovat kriisitilanteiden veteraaneja. He elävät koko elämänsä jonkinlaisessa kriisiympäristössä. Guatemalan ohella Kansainvälinen solidaarisuussäätiö on toiminut Keski-Amerikassa myös Salvadorissa ja Nicaraguassa. Salvadorissa raaka ja pitkäaikainen sisällissota jätti yhteiskuntaan syviä jälkiä, jotka näkyvät ja tuntuvat vielä kauan sodan päättymisen jälkeen. Monessa Latinalaisen Amerikan maassa, samalla tavoin kuin Guatemalassa ja Salvadorissa tehdään parhaillaan tiliä menneisyyden kanssa.

Tilinteon tarkoitus ei ole niinkään syyllisten löytäminen kuin jonkinlaisen koko kansakuntaa koskevan ymmärryksen saavuttaminen siitä, millaista vahinkoa väkivalta ja kansalaisyhteisöjen loukkaukset ovat aiheuttaneet näiden uhreiksi joutuneelle väestölle. Saman prosessin tarkoituksena on luoda pohjaa uudelle pelisäännöstölle, johon eivät enää kuulu diktatuurit ja sotilasvallankaappaukset tai poliittisen vallan valloittaminen aseiden avulla. Kun Guatemalassa nyt

on rauha, niin se saattaa antaa uudenlaiset toimintamahdollisuudet jopa Quetzaltenangon leipomoyhdistykselle.

Nicaraguassa vallitsi sisällissota yli kymmenen vuoden ajan diktaattori Anastasio Somozan kaataneesta sandinistivallankumouksesta vuoden 1990 vaaleihin saakka. Nicaraguassa sisällissodan synnyttämä kansallinen kriisitilanne laukesi silloin, kun sandinistihallituksen vallankumouksen avulla hankkima hallitusvalta siirtyi vapaisissa vaaleissa valitulle presidentti Violeta Chamorrolle. Nicaraguan vaaliprosessi ei syntynyt itsestään. Sota oli tuhonnut Nicaraguan talouden ja tehnyt taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen täysin mahdottomaksi. Tämä tilanne loi tietysti voimakkaita paineita neuvotteluratkaisun suuntaan. Kulissien takana tarvittiin kuitenkin aika monen ulkomaisen vaikuttajan varsin pontevaa ja kärsivällistä työtä ennen kuin Nicaraguan sisällissodan osapuolet saatiin neuvottelupöytään rakentamaan rauhaa, jotta demokratialla olisi tilaisuus kehittyä. Siten Nicaraguan rauha samoin kuin rauhan saavuttaminen Salvadorissa ja Guatemalassa ovat olleet myös kansainvälisen yhteisön saavutuksia. Samaan hengenvetoon on tietysti historiallisen rehellisyyden nimissä sanottava, että monet ulkopuoliset toimijat ovat olleet myös Keski-Amerikassa käytyjen sissisotien aktiivisia tukijoita, rahoittajia ja varustajia. Kansainvälinen yhteisö on siis ollut tavalla tai toisella mukana sekä sodassa että rauhassa.

Contrien sodan päättyminen ei ole tuonut Nicaraguaan onnen ja vaurauden aikaa, ainakaan vielä. Sotaa ovat seuranneet luonnononnettomuudet. Rauhan mukanaan tuoma demokratiakehitys kompastelee korruptioon, tärkeimpien poliittisten ryhmien lehmänkauppoihin ja ylipäättään vallanpitäjien vastuuttomuuteen, jopa siihen mittaan saakka, että ulkopuolinen tarkkailija voi alkaa pohtia, ovatko maan isät ja äidit ollenkaan huolissaan kansalaistensa perusoikeuksista, hyvinvoinnista ja kehityksestä. Hirmumyrsky Mitchin aikaansaamien tulvien ja mutavyöryjen vuoksi kotinsa ja toimeentulonsa lokakuussa 1998 menettäneet perheet eivät ole tänäkään syksynä ensi sijassa kiinnostuneita siitä, kuka heitä tulevana vuonna edustaa Posoltegan tai Condegan kunnanvaltuustossa. He ovat enemmän kiinnostuneita siitä, onko maassa sellaista toimivaa viranomaistahoa, joka katsoo asiakseen hädässä olevien ihmisten elinolosuhteiden parantamisen mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti. Monet äärimmäisen köyhyyden oloissa eri puolilla maailmaa elävistä ihmisistä vaihtaisivat varmasti osan demokratiasta leipään, jos tämä olisi mahdollista.

Tietenkään ei ole kysymys siitä, että ihmiset eivät olisi kiinnostuneita demokratiasta tai että he eivät antaisi arvoa kansalaisten perusoikeuksille. Esimerkiksi Nicaraguassa, Salvadorissa ja



Guatemalassa erittäin vaikeissa oloissa elävät perheet ovat huomattavan kiinnostuneita siitä, ovatko heidän kotikuntansa tai kansakuntansa päättäjät rehellisiä, käyttävätkö he valtaansa ja mahdollisuuksiaan itsensä ja sukulaistensa vaurauden kohentamiseen vai niin sanottujen tavallisten ihmisten hyväksi.

Kun tarkastelemme demokratian kehitystä kriisialueilla, meidän on tehtävä ainakin kaksi huomiota:

*Kriisit voivat olla monenlaisia.* Kriisitilanteet voivat olla sodan, poliittisten ristiriitojen, ruoanpuutteen, kuivuuden, aidsin, Ebola –viruksen tai luonnononnettomuuksien aiheuttamia. Kukin erityistilanne asettaa aina oman erityisen haasteensa demokratian ja kansalaisyhteiskunnan toiminnalle.

*Meidän on määriteltävä niin selkeästi kuin mahdollista, mitä me tarkoitamme puhuessamme demokratian rakentamisesta.* Demokratia ei voi perustua pelkästään muutaman vuoden välein järjestettäviin vaaleihin. Ollakseen aitoa demokratian täytyy pohjautua jatkuvaan ja aktiiviseen kansalaiset laajasti osallistavaan päätöksentekoon. Emme siis tässä tietenkään puhu vain muodollisesta demokratiasta, vaan perustavaa laatua olevista ihmisoikeuksista, kansalaisoikeuksista ja osallistumismahdollisuuksista, oikeudesta koulutukseen, terveyteen ja ihmisarvoiseen elämään, oikeudesta edes voida rakentaa kuvitelmia paremmasta tulevaisuudesta. Kun puhumme demokratiasta, meidän täytyy uskoa puhuvamme kysymyksistä, jotka ovat myös äärimmäisen köyhyyden oloissa eläville ihmisille niin tärkeitä asioita, että niitä ei haluta uhrata muutaman ylimääräisen leipäpalasen vuoksi.

Viime vuosikymmeninä kriisit ovat yhä enenevässä määrin olleet eri valtioiden sisäisiä poliittisten, uskonnollisten tai etnisten ryhmien välisiä valtataisteluja. Tällaisessa tilanteessa konfliktien selvittely on muuttanut luonnettaan kansainvälisestä diplomatiasta yhä useampien tahojen yhteistoimintaa vaativiksi ponnisteluiksi.

Kriisin jälkeistä ilmapiiriä hallitsevat usein ihmisten välinen epäluottamus ja sodan aikaiset traumaattiset kokemukset. Luottamus ei ole horjunut ainoastaan valtaa pitävien ryhmien välillä vaan useissa tapauksissa, kuten esimerkiksi Ruandassa väkivaltaisuudet ulottuivat myös perheiden sisälle.

Tällaisessa kriisitilanteessa tarvitaan monenlaista jälleenrakennusta. Väkivallan ja epäluottamuksen ilmapiiriin on rakennettava moniarvoisuutta ja suvaitsevuutta. Kriisiin johtaneiden poliittisten tai hallinnollisten asetelmien tilalle olisi rakennettava sellaista kansalaisyhteiskuntaa, joka antaa mahdollisuuden ratkaista hyvinkin voimakkaita yhteiskunnan sisäisiä ristiriitoja uskottavalla tavalla ja rauhanomaisin keinoin.

On selvää, ettei muodollinen demokratia yksin riitä ratkaisemaan kehitysmaiden ongelmia. Siitä huolimatta, että tasa-arvoiset osallistumismahdollisuudet, moniarvoisuus, oikeusturva ja perusoikeudet ovat välttämättömiä, muutos parempaan riippuu viime kädessä hyvin pitkälti taloudellisen ympäristön kehittymisestä ja siitä, millaisia tietoja, taitoja ja mahdollisuuksia ihmisillä on todella toimia elinolojensa parantamiseksi.

Mikäli ihmiset elävät jatkuvassa epävarmuudessa sekä oman turvallisuutensa että elantonsa suhteen, ei heillä yksinkertaisesti ole henkisiä eikä taloudellisia valmiuksia olla mukana pitkäjänteisessä yhteiskunnallisessa toiminnassa yhteisönsä kehittämiseksi.

### ***Mitä kansalaisjärjestöt sitten voivat tehdä demokratian edistämiseksi?***

Erialaisten kehityshankkeiden aloittaminen mahdollisimman laajalta heti kriisin lauettua edistää rauhanomaista kehitystä ja vähentää riskiä uusien väkivaltaisuuksien tai vastarintaliikkeiden syntyyn. Ihmisten on varmistuttava siitä, että avun antajat ovat valmiita auttamaan koko väestöä tasapuolisesti ja että apu johtaa myös konkreettisiin tuloksiin. Hallinnolta ja päätöksentekijöiltä vaaditaan vähintään perusvaatimukset täyttävää tehokkuutta, rehellisyyttä ja uskottavuutta. Vasta sen jälkeen voidaan odottaa kiinnostuksen lisääntyvän yhteisten asioiden hoitoon ja demokraattisen järjestelmän rakentamiseen.

Laajamittainen väkivalta katkaisee yhteiskunnan kehityksen. Harvalla valtiolla on suuren kansallisen kriisin jälkeisessä sekasortoisessa ja taloudellisesti vaikeassa tilanteessa mahdollisuus heti aloittaa laajamittaisia kehityshankkeita väestön elinolosuhteiden parantamiseksi.

Kehitysmaiden omilla kansalaisjärjestöillä voi olla paljon annettavaa tähän työhön.

Kansalaisjärjestöjen laajoilla ruohonjuuritason verkostoilla on mahdollisuus toimia tehokkaana tiedon levittämiskanavana väestön saamiseksi mukaan jälleenrakennustyöhön.

Järjestöjen monipuolisen toiminnan ja laajan toimintakentän ansiosta voidaan suhteellisen vähilläkin resursseilla saavuttaa mittavia väestöryhmiä.

Ulkomaalaiset kansalaisjärjestöt voivat usein valtiota helpommin aloittaa kehitystyön tukemisen heti kriisin päätyttyä mm. siksi, että kansalaisjärjestöjä eivät välttämättä rajoita tietyt ulkopoliittiset realiteetit, kuten esimerkiksi kohdemaan viralliseen tunnustamiseen liittyvät ongelmat. Järjestöt voivat olla yhteistyössä sellaisten tahojen kanssa, joiden tukeminen virallisia kanavia myöten olisi mahdotonta. Järjestöjen kautta voidaan toteuttaa tärkeitä sosiaalisen kehityksen ohjelmia maissa, joiden valtionhallinto kärsii korruptiosta tai on muutoin todettu tehottomaksi avun kanavoijaksi.

Kansalaisjärjestöillä on suora yhteys paikallistasolle. Pitkäaikaisen yhteistyön myötä syntyneillä luottamuksellisilla suhteilla ja erilaisia kehityshankkeita toteutettaessa kertyvällä tiedolla voi oikein hyödynnettynä olla suuri merkitys konfliktien ennakoimisessa ja ennaltaehkäisyssä.

Media tai yleinen mielipide eivät myöskään välttämättä rajoita kansalaisjärjestöjen toimintaa samassa suhteessa kuin virallista kehitysyhteistyötä. Siksi järjestöt voivat olla vapaampia toimimaan hyvin erilaisten yhteistyötahojen kanssa ja ne voivat myös rakentaa perustason yhteyksiä konfliktien eri osapuolien välille. (Kirkon järjestöjen toiminnasta löytyy monta hyvää esimerkki tämän tyyppisestä konfliktin ehkäisystä. )

Toisaalta kansalaisjärjestöt voivat nostaa epäkohtia julkiseen tietoisuuteen sekä kriisialueella että sen ulkopuolella ja siten luoda painetta niiden ratkaisemiseksi ennen kuin ristiriidat kärjistyvät, konfliktit puhkeavat tai laajenevat hallitsemattomiksi.

### ***Kansainvälisen solidaarisuussäätiön kokemukset demokratian rakentamisesta***

Kansainvälinen solidaarisuussäätiö perustettiin 11. marraskuuta 1970 Sosialidemokraattisen puolueen puolueneuvoston kokouksessa, jossa kaivattiin konkreettisia toimia kehitysmaiden elinolosuhteiden parantamiseksi. Säätiön perusajatuksena oli antaa humanitaarista tukea kansanvaltaisiin päämääriin pyrkiville kehitysmaiden vapautusliikkeille ja demokratiaa rakentamaan pyrkiville maille.

Säätiön kaltaisella pienellä järjestöllä ei ole varsinaisesti resursseja toimia kriisialueella, mutta kriisien jälkeinen jälleenrakennus on säätiön ominta toiminta-aluetta

1980-luvulta alkaen solidaarisuussäätiön hankkeet ovat kohdistuneet yhä suuremmin nimenomaan heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien lasten, naisten ja pakolaisten sosiaalisen ja taloudellisen aseman kohentamiseen.

Saman vuosikymmenen puolivälissä solidaarisuussäätiö hankki kriisialuekokemusta ja tuki pakolaistyötä Angolassa namibialaisten pakolaisten leirillä sekä Tansaniassa Etelä-Afrikan Afrikkalaisen Kansalliskongressin ANC:n pakolaisleirillä.

1990 –luvun alusta alkaen solidaarisuussäätiön hankkeissa on keskitytty yhä enenevässä määrin kehitysmaakumppanien paikallisten resurssien lisäämiseen sekä yksilö että kansalaisjärjestötasolla.

Demokratian rakentaminen kriisin jälkeisessä tilanteessa on ollut tavalla tai toisella lähtökohtana lähes kaikissa säätiön kohdemaavalinnoissa. Monissa hankekohteissa tavoitteena on ollut sotien tai luonnononnettomuuksien jälkeisen jälleenrakentamisen tukeminen ja väestön tulevaisuudenuskon palauttaminen. Tavoitteeseen on pyritty koulutuksen ja pientuotannollisen toiminnan avulla, jotta vaikeassa asemassa olevilla ihmisillä olisi paremmat mahdollisuudet itse toimia omien elinolojensa kohentamiseksi. Joissakin hankkeissa tavoitteena on ollut maahan palaavien ja maan sisäisten pakolaisten uudelleen asuttaminen, työpaikkojen luominen sekä väestön keskinäisen yhteistyön ja luottamuksen lisääminen.

Esimerkiksi Ugandassa on yli neljäkymmentä etnistä ryhmää. Itsenäisyyden aikaiset konfliktit ovat pääosin perustuneet etnisten ryhmien väliseen valtataisteluun.

Meillä on hyvin muistissa Ugandan väkivaltainen lähihistoria. Erityisesti Idi Aminin, Milton Oboten valtakaudet 1970- 1980 -luvuilla olivat veristen konfliktien aikaa. Maan itsenäistymisen jälkeisistä seitsemästä vallanvaihdoksesta neljä päättyi laajamittaiseen verenvuodatukseen. Poliittisen tilanteen vakiintuminen ja taloudellinen kehitys käynnistyivät vuonna 1986 nykyisen presidentin Yoweri Musevenin johtaman National Resistance Movement –nimisen kansanliikkeen noustua valtaan.

Kuluneiden neljäntoista vuoden aikana Uganda on puhdistanut väkivaltaista mainettaan ja rauhanomainen kehitys on saatu turvattua suuressa osassa maata. 1980-luvulla toimineista yli kahdestakymmenestä aseellisesta ryhmästä vain muutamat ovat enää aktiivisia. Viime aikoina

tilanne on kuitenkin huonontunut erityisesti läntisellä ja pohjoisella rajaseudulla, osin Sudanin, Ruandan ja Kongon sisäisten ongelmien vuoksi.

Kansainvälisen solidaarisuussäätiön käynnistäessä toimintaa Ugandassa 1980-luvun lopulla lähtökohtana oli maan orastavan demokratiakehityksen tukeminen. Ensimmäinen projektimme oli aikuiskoulutusaineiston tuottaminen tuolloin käynnistyneen perustuslakiuudistuksen ja muiden uudistusprosessien tueksi. Musevenin johtama National Resistance Movement otti käyttöön

Resistance Council järjestelmän, eräänlaisen kylädemokratiajärjestelmän, joka pyrki takaamaan kaikille yhtäläiset osallistumismahdollisuudet. Tietomateriaalien tuotantoa tukemalla pyrimme lisäämään kansalaisten tietämystä odotettavissa olevista muutoksista ja kasvattamaan heidän mahdollisuuksiaan osallistua päätöksentekoon.

1990-luvun alussa solidaarisuussäätiö käynnisti uuden kehityshankkeen naisten ja lasten aseman parantamiseksi yhdessä sisällissodista pahiten kärsineellä alueella Luweron kolmiossa. Alueen asukkaat olivat tukeneet Musevenin johtamaa sissiliikettä Oboten valtakaudella ja saivat kärsiä siitä monin tavoin. Ihmisten kodit, pellot ja karja tuhottiin. Miehiä surmattiin ja naisia raiskattiin. Sisällissodan päättyessä suuri osa asukkaista oli paennut kotiseuduiltaan. Hankkeen ensisijaisena tavoitteena oli väestön paluumuuton tukeminen ja karjakannan elvyttäminen perheiden elintason nostamiseksi. Välillisenä tavoitteena oli naisten taloudellista asemaa kohentamalla auttaa heitä huolehtimaan sodan aikana räjähdysmäisesti kasvaneesta orpolasten joukosta.

Luweron naisille järjestettiin koulutusta ja heille annettiin lehmiä lasten ravinnon monipuolistamiseksi ja tulonhankkimiseksi. Hankkeen jatkuvuuden turvaamiseksi jokainen lehmän vastaanottaja sitoutui luovuttamaan ensimmäisen vasikan eteenpäin uudelle vastaanottajalle. Ulkopuolisen avun päätyttyä lehmien ja hyödynsaajien määrä on kasvanut yhdeksästäkymmenestä 230 eläimeen. Hanke jatkuu ja laajenee edelleen. Jokainen uusi vastaanottaja sitoutuu luovuttamaan ensimmäisen vasikan eteenpäin. Naiset muodostivat hankkeen alkuvaiheessa oman osuuskunnan, joka valvoo toimintojen etenemistä. Sen lisäksi, että perheet ovat kyenneet rakentamaan kotinsa uudelleen, he ovat myös käynnistäneet uusia tuloa tuottavia pienhankkeita saamansa koulutuksen ja hyvien kokemusten kannustamina. Saman kaltainen hanke käynnistettiin vuonna 1994 Itä-Ugandassa tämän alueen sisäisten levottomuuksien päättyessä.

Molempien kehityshankkeiden toteutusalueilla asukkaat pelkäsivät koston kierteen jatkuvan ja hallituksen kohdistavan vihansa niihin, jotka olivat olleet osallisina Musewenin hallitusta vastaan kapinoineissa vastarintaliikkeissä. Hyvin pian aseellisen toiminnan päättymisen jälkeen käynnistyneissä hankkeissa hyödynsaajiksi valittiin tasapuolisesti konfliktin eri osapuolia. Tavoitteena oli lieventää väestön keskinäistä epäluottamusta ja ehkäistä väkivallan jatkumista.

Molemmissa ruohonjuuritason hankkeissa on huomattu, että koulutuksen ja itseluottamuksen kehittymisen myötä naiset ovat onnistuneet nostamaan perheidensä elintasoja ja rahoittamaan sekä omien lastensa että huollettavinaan olevien orpolasten koulunkäyntiä.

Ilahduttavinta kuitenkin on ollut havaita, että hankkeisiin osallistuneet naisia arvostetaan yhä enemmän omissa yhteisöissään. Moni on asettunut ehdolle viime aikoina käydyissä paikallisvaaleissa ja monet ovat tulleet valituiksi paikalliskomiteoihin, jotka Ugandassa tunnetaan nimellä Local Councils ja jotka edustavat hyvin paikallistason demokratian kehittymistä.

Uusimpana avustuskohteena Solidaarisuussäätiö on aloittamassa nuorten ja naisten ammatillisen koulutuksen tukihanketta sisällissodan runtelemassa Somalimaassa. Lähtökohtana tässäkin hankkeessa on käynnistyneen demokratiakehityksen tukeminen ja rauhanomaisen kehityksen vahvistaminen. Sotavuosien aikana nuoriso jäi vaille peruskoulutusta. Suuri osa kouluista ja muusta infrastruktuurista on tuhouttu, eikä maassa toistaiseksi toimi kuin muutama perus- ja ammattikoulutusta tarjoava oppilaitos.

Nuoret ovat kasvaneet väkivallan keskellä ja heidän toimintamallinsa perustuvat sodan aikana saatuihin kokemuksiin. Väkivallan kierteen katkaisemiseksi on tärkeää, että heille pystytään tarjoamaan jälleenrakentamiseen ja maan kehittämiseen liittyvää koulutusta ja työpaikkoja.

Somalimaassa käynnistytävä hanke on tyypillinen esimerkki kansalaisjärjestöjen virallista yhteistyötä tukevasta toiminnasta. Mikään maa ei ole toistaiseksi tunnustanut Somalimaata itsenäiseksi maaksi, eikä valtioilla siten ole mahdollisuuksia kahdenvälisten suhteiden luomiseen. Kansalaisjärjestöt sen sijaan voivat omien kansainvälisten verkostojensa kautta löytää maasta sopivia ruohonjuuritason toimijoita, joiden kautta jälleenrakennustyö saadaan pikaisesti käyntiin.

Kansainvälinen solidaarisuussäätiö uskoo, että eri kansalaisjärjestöjen kokemuksia vaihtamalla ja koulutusta tukemalla voitaisiin moniin käynnissä oleviin yhteisökehityshankkeisiin liittää entistä

enemmän tietoisia demokratian rakentamiseen tai vahvistamiseen tähtäviä toimintoja. Kohderyhmien valinnasta alkaen voidaan erilaisissa projekteissa tehdä valintoja konfliktien osapuolien sitomiseksi hankkeeseen sekä toteuttajina että hyödynsaajina. Paikallisen tiedotus- ja koulutustoiminnan tukeminen edistää jo sellaisenaan demokratiakehitystä, mutta konfliktien ennaltaehkäisy voitaisiin ottaa entistä selvemmin yhdeksi näkökulmaksi kehityshankkeisiin liittyviä paikallisia tiedotus- ja koulutusohjelmia suunniteltaessa.

Olen varma siitä, että KATU:n kaltaisella etelän ja pohjoisen kansalaisjärjestöjen yhteistyöverkostolla on paljon annettavaa siviilikriisinhallintamekanismien kehittämistyössä ja vuosien mittaan kertyneiden kokemusten laajamittaisessa hyödyntämisessä.

+++++

Aaro Toivonen, Ulkopoliittinen instituutti

Puheenvuoro paneelikeskustelussa

## HUOMIOITA SIVIILIKRIISINHALLINNASTA

Siviilikriisinhallinnan käsite on toistuvasti käytetty, mutta varsin toistaiseksi vielä varsin jäsentymätön käsite. Se muodostuu itse asiassa kolmesta osasta: siviili, kriisi ja hallinta. Nähdäkseni termi siviili viittaa ensinnäkin siihen, että siviilikriisinhallinta on luonteeltaan siviiliorganisaatioiden aseetonta toimintaa erotukseksi asevoimien harjoittamalle rauhanturva-, rauhaanpakottamis- ja kriisinhallintatoiminnalle. Se on käsitteellinen siviilipuolen vastapari sotilaallisen kriisinhallinnan käsitteelle – eräänlainen laajaan turvallisuuskäsitykseen perustuva tulkinta kriisinhallinnalle eli kriisinhallinnan käsitteen alakäsite. Vastaparilla en tarkoita että toiminta sotilaallisen kriisinhallinnan kanssa olisi vastakkaista toimintaa vaan useasti sekä siviilikriisinhallinnan että sotilaallisen kriisinhallinnan toimenpiteet tukevat toisiaan muodostaen eräänlaisen toimenpiteiden jatkumon kriisin eri vaiheissa.

# Kriisi

Käsitteellä kriisi viitataan tilanteeseen, jota erityisesti kriisipäätöksentekoa käsittelevässä tieteellisessä kirjallisuudessa määritellään seuraavasti. Kriisillä viitataan tilanteeseen, jossa *toimijat kokevat*, että: 1. Jotkin tärkeät arvot ovat uhattuina; 2. Toiminnalle (päätöksenteolle) on aikapaine sekä 3. Joudutaan toimimaan (tekemään päätöksiä) epävarman tai puutteellisen tiedon varassa.

Edellisestä seuraa se, että kriisi ei ole luonteeltaan objektiivinen käsite vaan perustuu toimijoiden tulkintaan tilanteesta. Kriisit, samoin kuin esimerkiksi poliittiset fiaskot, konstruoidaan eli luodaan. Englanninkielisessä kirjallisuudessa tilanteen arvioinnista ja määrittämisestä puhuttaessa käytetään käsitettä *framing*.

Tietty tilanne saattaa siis jollekin toimijalle olla kriisi kun taas toiselle tilanne ei näyttäydy kriisinä. Kysymys on siis pitkälti toimijan näkökulmasta. Lisäksi saattaa olla niin, että joillakin toimijoilla on poliittisia uskonnollisia tai taloudellisia motiiveja tietyn tilanteen tulkitsemiseksi kriisiksi.

Samalla tavoin joissakin tilanteissa voidaan tietoisesti pyrkiä välttämään tilanteen määrittelyä kriisiksi käsitteen käytöstä seuraavien mahdollisten poliittisten, juridisten tai taloudellisten seuraamusten vuoksi. Lisäksi tulee muistaa, että kriisit ovat myös historiallisesti ja kulttuurillisesti suhteellisia. Tietty tilanne tietyssä paikassa tiettyyn aikaan ei välttämättä ole kriisi toisessa paikassa samaan aikaan saati sitten toisessa paikassa toiseen aikaan. Aika ja paikka vaikuttavat siis keskeisesti tilannetulkintoihimme ja arvoiksiimme tilanteen kriisiluonteesta.

# Toimijat

Edellä todettiin, että kriisin käsite on tiiviisti sidoksissa määrittelijään. Näin ollen tulisi myös kysyä: kenen siviilikriisinhallinta? Syy kysymykseen on se, että siviilikriisinhallinta näyttäytyy tai se tulkitaan eri tavoin toimijasta riippuen. Valtion siviiliviranomaisille siviilikriisinhallintaan liittyvät tehtävät näyttäytyvät lähinnä palo-, poliisi ja pelastusalojen toimintana. Asevoimien tarkastelukulmasta katsottuna siviilikriisinhallinta näyttäytyy lähinnä aseellisen kriisinhallinta tai rauhanturvatoiminnan tukitoimina, siviilikomponenttina tai muuna yhteistyönä eri siviilitahojen kanssa. Tällöin puhutaan CIMIC-toiminnasta eli siviili ja sotilastoiminnan yhteistyöstä.



Kriisien hallinnan mahdollisuudesta vallitsee hieman erilainen käsitys julkishallinnon ja kansalaisjärjestökentän piirissä. Eroa ei tule liioitella, mutta sen unohtaminenkin antaisi erheellisen kuvan tilanteesta. Suomalaisen julkishallinnon piirissä käydyssä keskustelussa keskitytään pitkälti tilanteisiin, joissa kriisi on jo akuutti ja kriisin kaikki kolme tunnuspiirrettä ovat jo selvästi identifioitavissa. Tällöin siviilikriisinhallinnalla tarkoitetaan toimia, joilla pyritään rajoittamaan uhkaa, joka kohdistuu tärkeiksi koettuihin arvoihin (vrt. esim. poliisi, palolaitos) tai toisaalta pelastamaan näitä arvoja uhkatilanteessa (vrt. palo- ja pelastustoiminta). Tarkempi määritelmä, kuin kattokäsite siviilikriisinhallinta, tälle akuutissa kriisitilanteessa tapahtuvalle toiminnalle saattaisi olla vahinkojen minimointi (damage containment).

Kansalaisjärjestökentässä siviilikriisinhallinta nähdään mahdollisesti hieman monitahoisempaan toimenpiteiden kokonaisuutena kuin julkishallinnon piirissä. Kun julkishallinnon piirissä useasti painotetaan ennen muuta poliisi, palo- ja pelastustoimintaa, kansalaisjärjestökentässä myös konfliktinehkäisytoiminta nähdään selvemmin osana siviilikriisinhallintatoimintaa.

Konfliktinehkäisytoiminnassa nousevat esiin ihmisoikeus-, demokratisoitumis- ja sosioekonomiseen kehitykseen liittyvät kysymykset. Siviilikriisinhallinta tapahtuu siis jo ennen kriisin muodostumista. Tosin myös kansalaisjärjestökentän sisällä toiminta painottuu monille eri aloille sekä kriisin eri vaiheisiin. Siinä missä toinen kansalaisjärjestö keskittyy katastrofiapuun toinen saattaa keskittyä ihmisoikeuskysymysten tarkkailuun. On selvää, että tällaisen funktionaalisen erottelu tulee aina pitää mielessä eri toimijoiden käsityksiä siviilikriisinhallinnan käsitteen sisällöstä pohdittaessa. Näin ollen on ymmärrettävää myös se, että tietty vastuuviranomainenkin näkee siviilikriisinhallinnan laajan kentän omasta hallinnollisesta näkökulmastaan.

## Aikajänne

Samoin kuin toimijan erittelyssä, tulisi tarkkuutta noudattaa myös kriisin aikajänteen hahmottamisessa. Näenkin, että konfliktien tai kriisien ehkäisytyön vaatimukset ovat koko lailla toiset kuin aktiivisen kriisin tai konfliktin toiminnalle aiheuttamat vaatimukset. Sama koskee myös kriisien jälkihoitoa ja tilanteen 'normalisoitumiseen' tarvittavia toimia. Jokaisella organisaatiolla, oli se sitten julkishallinnollinen tai kansalaisjärjestötoimintaan perustuva organisaatio on oma

tehtävänsä tämän aikajatkumon eri vaiheissa. Hyvin tarpeellista olisi juuri eri organisaatioiden erilaisten toimintakompetenssien kartoittaminen ja toiminnan organisointi siten, että eri organisaatiot kykenevät toimimaan toisiaan täydentäen tilanteen eri vaiheissa ja eri tehtävissä.

## Keskustelusta

Organisaatioiden välisen keskustelun kannalta tilanne muodostuu ongelmalliseksi, jos jokin toimijataho omii siviilikriisinhallinnan käsitteen omakseen ja esittää, että sen tulkinta siviilikriisinhallinta termin 'oikeasta' käsitteellisestä sisällöstä tulisi hyväksyä laajemmin siviilikriisinhallintatermin 'objektiiviseksi' määritelmäksi. Tällöin eri osapuolet kaivautuvat omiin käsitteellisiin juoksuhautoihinsa ja esittävät kritiikkiä vain toisia tulkintoja kohtaan ymmärtämättä, että tietty tilanne näyttäytyy eri organisaatioiden näkökulmista katsottuna hyvin eri tavoin: *"Where you stand depends on where you sit"*. Sama koskee niin julkishallinnon kuin kansalaisjärjestökentänkin toimijoita.

Näkisinkin, että siviilikriisinhallinnan käsite on osittain uudelleen keksitty pyörä. Suuri osa siitä toiminnasta, jota nyt kutsutaan siviilikriisinhallinnaksi on itse asiassa toimintaa, jota on harjoitettu jo useiden kymmenien jollei satojen vuosien ajan. On luotu kattokäsite aseettomille siviilitoimenpiteille, joilla erilaisissa kriisi- ja konfliktitilanteissa uhattuina olevia arvoja pyritään pelastamaan tai näihin kohdistuvan uhkan määrää pyritään vähentämään. Samoin kuin luotettavan tiedon tuottamisella voidaan pyrkiä epävarmuuden ilmapiirin hälventämiseen ja näin ollen vähentämään kriisin ilmapiirin syntymistä. Tutkimuslaitoksilla ja medialla on tässä siviilikriisinhallintatehtävässä aivan keskeinen tehtävä ja myös vastuu.

Nähdäkseni tilanne on siviilikriisinhallinnan käsitteen kohdalla hieman saman kaltainen kuin turvallisuuden käsitteen kohdalla. Samoin kuin turvallisuuden käsitteen kohdalla ensisijainen ymmärrys kriisinhallinnasta on keskittynyt sen sotilaalliseen puoleen. Näin ollen samoin kuin turvallisuudella myös kriisinhallinnalla on ymmärretty lähes yksinomaan sotilaallisia keinoja. Itse asiassa näkisinkin että samoin kuin turvallisuuden käsite, myös kriisinhallinnan käsite ovat kattokäsitteitä joita käytettäessä tulisi spesifioida puhutaanko sotilaallisesta vai siviilikriisinhallinnasta. Kysymys on eri alojen organisaatioilla käytössään olevista keinoista.

Keskustelua onkin johtanut hieman merkillisille urille se, että kriisinhallinnan käsite oli alkujaan hyvin voimakkaasti sotilaallisiin kriisinhallinnan keinoihin keskittyvää. On myös esitetty näkemyksiä joiden mukaan kriisinhallinnan käsite on Naton 1990-luvun alulla luoma peiteilmaus sodankäynnille kylmän sodan jälkeisessä maailmassa. Sotia ei tahdota käydä, mutta analyytisesti soveliaan sekavalla kriisinhallinnan käsitteellä asevoiman käyttöä voitiin soveliaasti perustella ja nimittää joksikin muuksi kuin sodaksi.

Itse asiassa kriisinhallinnan siviilikomponentin tarpeellisuus on noussut laajemmin esiin vasta Balkanin tilanteen myötä. Tilanteessa, jossa aseellisen konfliktin jälkeen yhteiskunta elää eräänlaista murros- tai siirtymäkautta siirryttäessä sotilaiden hallinnosta kohti valtion siviilirakenteiden uudelleenmuodostamista sekä siviiliyhteiskunnan toimintojen vahvistamisesta. Tässä tilanteessa on havaittu, ettei sotilasorganisaatio ole paras eikä kykeneväkään tehtävään, joka ei sille kuulu. Yhteiskunnan siviilitehtäviä tarvitaan hoitamaan siviilivirkamiehiä ja siviiliyhteiskunnan moniin tehtäviin tarvitaan eri alojen siviiliammattilaisia.

## Päätelmiä

- Kriisinhallinta käsitteenä tulisi ymmärtää kattokäsitteenä, jonka alakäsitteitä ovat sotilaallinen kriisinhallinta ja toisaalta siviilikriisinhallinta.
- Kriisit eivät ole objektiivisia vaan toimijoiden tulkintoja tilanteista. Kriisit konstruoidaan.
- Kriisitulkintoihin vaikuttavat aika, paikka, sekä hallinnollinen viitekehys josta tilannetta tulkitaan.
- Keskustelussa tulisi ottaa huomioon eri näkökulmat ymmärtäen eri organisaatioiden funktionaaliset erot.
- Keskusteltaessa siviilikriisinhallinnasta tulisi eritellä, minkä toimijan näkökulmasta tilannetta tarkastellaan. Siviilikriisinhallinnan käsitteen 'oikeasta' määritelmästä kinastelu ei ole hedelmällistä.
- Tulee myös eritellä kriisin vaihe, jossa toimitaan (konfliktin/kriisin ehkäisy-akuutti kriisi-jälkihoito). Eri vaiheet vaativat eri keinoja ja organisaatioilla on erilaiset kompetenssit kriisin eri vaiheissa.

+++++

Helena Manninen-Visuri, Kirkon Ulkomaanapu

Puheenvuoro paneelikeskustelussa:

## KIRKON ULKOMAANAVUN SIVIILIKRIISINHALLINTATOIMINNASTA

- **Kehitysyhteistyötä, katastrofiapua, jälleenrakennusohjelmia ja kirkkojenvälistä yhteistyötä vuodesta 1947. Suomen 2. suurin ammattimainen humanitaarinen kansalaisjärjestö.**
- Toiminnan laajuus vuodessa n. 90 mmk, mistä kehitysyhteistyön osuus on 50%, humanitaarisen avun osuus 35 % ja kirkkojenvälinen avun osuus 15%. Ihmisoikeus- ja rauhantyöhön 2%. Budjetista katetaan julkisella rahoituksella 30% ja keräysvaroilla 70%.
- Ohjelmien suuntautuminen (1999): Afrikka 30%, Aasia ja Lähi-itä 10%, Latinalainen Amerikka 10 %, Eurooppa 35% (poikkeuksellisen korkea osuus), yleismaailmalliset ohjelmat 15 %.
- Isoja ohjelmia käynnissä Venäjällä, Länsi-Balkanilla, Itä-Afrikassa, Suurten järvien alueella, eteläisessä Afrikassa ja Etelä-Aasiassa. Ohjelmia myös ”unohdettujen kriisien” alueilla: Sudanissa, Liberiassa ja Angolassa.
- **Toimintalinjat:**
  - 1) Noudatetaan kansainvälisiä humanitaarisen avun sääntöjä ( mm. uskonnollinen, poliittinen tai muu propaganda kielletty, syrjintä kielletty)
  - 2) Hätäapua, tukea toipumiseen ja jälleenrakennustyöhön
  - 3) Toimitaan yhdessä paikallisten ryhmien ja yhteisöjen kanssa, he suunnittelevat ja toteuttavat oman alueensa ohjelmat, vahvistetaan heidän toimintakykyään, avustustarvikkeet ostetaan paikan päältä tai lähialueilta
  - 4) Apu on puolueetonta eikä sitä saa politisoida.

- Ohjelmia kriisin eri vaiheissa:
  - 1) *Ennen kriisiä*: kehitysyhteistyö, ihmisoikeus- ja demokratiaohjelmat, suunnitelmallinen rauhantyö yhteisöissä, hätäavun valmius
  - 2) *Kriisin aikana*: hätäapu kriisin uhreille, rauhantyö ja ”hyvät palvelut” osapuolille, apua neuvotteluihin
  - 3) *Kriisin jälkeen*: tuki paluumuuttoon, jälleenrakennustyöhön, kehitysohjelmat, kirkkojen sovinto-ohjelmat ja osallistuminen mm. ”totuuskomissioihin”.
  
- Humanitaarinen avustustyö ja sotilaalliset rauhanturvaoperaatiot:
  - Humanitaarisilla kansalaisjärjestöillä ja rauhanturvaajilla kummallakin oma mandaattinsa ja tehtävänsä. Käsite-erot oltava selkeät.
  - Joskus yhteistyötä, jos se on humanitaaristen kansalaisjärjestöjen omien prioriteettien mukaista (esim. polttopuita Suomen KFOR-pataljoonan kanssa).
  - KUA ja rauhanturvaajat toimivat usein samoilla alueilla: esim. Ruanda, Angola, Mosambik, Liberia.
  - Yhteisiä intressejä: KUA:n kehitysohjelmassa asevoimista kotiutettuja sotilaita; aseidenriisun ja miinanraivauksen onnistuminen on tärkeää. Aseleposopimusten valvonta (esim. KUA:lla ohjelmat Eritreassa ja Etiopiassa).
  
- Siviilikriisinhallinnan toimijoiden yhteistyö:
  - Suomessa: KUA – kansalaisjärjestöt/KATU – ministeriöt
    - tietojen vaihto eri alueilta
    - koulutus: ihmisoikeustarkkailu, vaalivalvonta, demokratiakasvatus, kiistojen sovittelu ja yhteisökonfliktien ratkaiseminen
    - asiantuntijarekisterit
    - osallistuminen kansalaisjärjestöjen/EU:n/YK:n tarkkailuohjelmiin
    - fact-finding-missiot, asiantuntijamissiot
    - suomalaisten/kansainvälisten kansalaisjärjestöjen yhteiset seminaarit, vaihto?
  - ulkomailla: humanitaariset kansalaisjärjestöt – paikallinen kansalaisjärjestökoordinaatio
    - YK:n, EU:n tms. toteuttama koordinaatio

+++++

Puheenvuoro paneelikeskustelussa:

## MITEN SIVIILIKRIISINHALLINNAN ERI TOIMIJOIDEN VÄLISTÄ YHTEISTYÖTÄ VOITAIISIIN KEHITTÄÄ SEKÄ KRIISIALUEILLA ETTÄ KOTIMAASSA?

### *1 Kriisinhallinta on kokonaisvaltaista toimintaa*

Kun kriisinhallintaa pyritään hahmottamaan käytännön toiminnan kannalta, on lähtökohdaksi otettava koko kriisisykli ennaltaehkäisystä kriisiajan toimenpiteiden kautta kriisin jälkeiseen palautumisvaiheeseen.

Tavoitteeksi ei tällöin kelpaa vähempi kuin tehokkaiden välineiden suunnittelu kunkin kriisivaiheen tarpeisiin ja valmius ottaa ne tarvittaessa käyttöön.

Välineet voidaan jakaa sotilaallisiin ja ei-sotilaallisiin toimiin. Ei-sotilaalliset keinot voidaan edelleen jakaa hallitusten ja kansalaisjärjestöjen toimiin. Edelleen toimijat voidaan jakaa kansallisiin ja kansainvälisiin. Hallitus voi toimia yksin, esim. kahdenvälisessä yhteistyössä kriisimaan hallituksen kanssa, vaikka ainakin akuutissa vaiheessa kriisitilanne yleensä edellyttää usean maan yhteistoimintaa. Samoin kansalaisjärjestöt usein toimivat kansainvälisten yhteenliittymiensä puitteissa jo resurssisyistä.

### *2 Toimijoiden yhteistyö kriisialueilla*

Potentiaalisia toimijoita on siis suuri määrä. Niiden voimavarat vaihtelevat huomattavasti. Samoin niiden kiinnostus osallistua tietyn kriisin edellyttämiin toimiin.

Koska toimijoiden joukko näin ollen vaihtelee kriisistä toiseen, voidaan niiden yhteistyötäkin kehittää melko yleisellä tasolla. Ihannetilanne olisi sellaisten yhteisten pelisääntöjen tarkentaminen, joita voitaisiin soveltaa kriisialueilla tapauskohtaisesti.

Kosovon kriisistä on tuttu hokema, että kaikki pitävät tärkeänä koordinoitua, mutta kukaan ei halua tulla koordinoituksi. Tunnetusti on esiintynyt arvostelua. KFOR katsoo tekevänsä sellaista työtä,

jonka UNMIK:n pitäisi tehdä, ja usein viitataan myös kansalaisjärjestöiden keskinäisen koordinoinnin puutteisiin.

Kosovo on Euroopan oloissa äärimmäinen esimerkki kriisitilanteesta. Sen kokemuksiin ei pidä liikaa tuijottaa. Romahtaneiden rakenteiden uudelleen pystyttämiseksi ei ole mitään helppoa reseptiä.

Toimijoiden yhteistyötä kriisitilanteissa olisi lähestyttävä suhteellisen edun periaatteen mukaisesti: kuka tekee mitä parhaiten. Toimet voitaisiin jakaa kahteen pääalueeseen: hallinnon legitimitietin varmistamiseen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen. Kansainvälisen yhteisön - siis hallitusten - asiana on luoda tai pitää yllä olosuhteita, joissa alueen väestö voi vapaasti valita edustajansa ja johtajansa, jotka toimivat kansainvälisten normien kuten ihmisoikeussopimusten puitteissa. Kansalaisjärjestöjen toiminta painottuisi kansalaisyhteiskunnan verkostojen vahvistamiseen niin, että yhteiskunta olisi mahdollisimman kriisinkestävä.

Koordinoinnin tulisi tapahtua aina kun mahdollista niin, että siihen osallistuisi kriisialueen legitiimi hallitus yhdessä kansainvälisen yhteisön edustajien kuten YK:n kanssa. Kiinnostuneiden kansalaisjärjestöjen - myös paikallisten - tulisi osallistua koordinointiin, jossa sovittaisiin painopistealoista ja kiireellisyyjärjestyksestä. Parlamentin ja paikallisvaltuustojen edustus lisäisi legitimitettä.

Kansalaisjärjestöt ovat läsnä tietenkin paljon useammilla alueilla kuin kansainvälisen yhteisön edustajat, nimen omaan ennaltaehkäisevässä toiminnassa. Niiden keskinäinen koordinaatio olisi hyödyllistä myös silloin. Yhdessä ne voisivat paremmin antaa myös varoitussignaalin, jos vähemmistöjen oikeuksia poljetaan tai hallinto ei muuten enää voida pitää legitiiminä.

### ***3 Toimijoiden yhteistyö kotimaassa***

Suomessa kriisinhallinnan tiiviistä yhteistyöstä on vuosikymmenten kokemus ulkoministeriön ja puolustusministeriön kesken. Viranomaisista sisäministeriö (poliisiosasto ja pelastusosasto) ovat liittyneet yhteistyöhön 1990-luvun alussa, viime aikoina myös muut viranomaiset mm. erityisen viranomaistyöryhmän kautta.

Kansalaisjärjestöillä on luonnollisesti keskenään yhteyksien verkosto, joka kattaa paljon muutakin kuin siviilikriisinhallinnan. Niiden ja viranomaisten välistä yhteistyötä varten on ollut ja on eri foorumeita, joiden painopiste on kuitenkin esim. kehitysyhteistyössä ja ihmisoikeuskysymyksissä. Tällä hetkellä UM:n näkökulmasta tilanne on se, kansalaisjärjestöjen kattama kenttä tarjoaa laajaa asiantuntemusta, jota käytetään kansallisten asiantuntijoiden rekrytointiin

Kotimaan yhteistyön kehittämisen kohteena voi olla koulutuksen tehostaminen, valmennuksen lisääminen, asiantuntijoiden kokemusten systemaattisempi hyödyntäminen, yhteinen vaikuttaminen palvelussuhteen ehtoihin mutta myös kysymys resursseista.

Yhteistyön lisäämiseen viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kesken on epäilemättä tarvetta. Sen järjestämisessä voitaisiin etsiä tehokkuutta ja keveitä ratkaisuja. Riittävä verkottuminen voisi taata parhaan tuloksen.

Ulkoministeriön poliittisen osaston siviilikriisinhallintamääräraha on vaatimaton eikä sen kasvu ole vastannut lisääntyneitä vaatimuksia. UM:n toimintamenojen kehys säilyy käytännössä muuttumattomana, joten kohonneet kustannukset edellyttävät lähivuosina supistuksia. Näissä oloissa on vaikea lisätä siviilikriisinhallintamäärärahaa budjettiteitse. Kehitysyhteistyösoston määrärahojen kasvattamiseen sen sijaan on tahtoa. Kysymystä kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan synergisoinnista olisi jatkossakin pidettävä tarkastelun kohteena. On kuitenkin syytä korostaa, että kehitysyhteistyö on erottamaton osa ulkopolitiikkaa samoin kuin kasvava siviilikriisinhallintakin, ja että resursseista ja niiden suuntaamisesta päättää viime kädessä eduskunta. Ei myöskään olisi tarkoituksenmukaista, että siviilikriisinhallintatoimet määriteltäisiin laajasti vain budjettisyistä.

#### ***4 Lopuksi - tavoitteenasettelua EU:n kautta***

Suomen siviilikriisinhallintapanostuksen kehittämiseksi on hyvä valita viitekehys. Sellaiseksi sopii parhaiten Euroopan unioni, joka on päättänyt siviilikriisinhallinnan painopistealoista. Ne ovat siviilipoliisit, oikeusvaltio, siviilihallinto ja pelastuspalvelu.

Näistä siviilipoliisitoiminta on saanut eniten huomiota juuri Kosovon tilanteen takia, ja siksi poliisitoiminnalle on jo voitu asettaa konkreettisia tavoitteita. Oikeusvaltion vahvistamiseen samoin kuin siviilihallinnon kehittämiseen tähtäävä toiminta on joskus haluttu nähdä poliisien tukevana



toimintana juuri Kosovon tilanteen valossa. Oikeusvaltiotehtävät, mm. vaalit, demokratisointi, ihmisoikeudet, vähemmistöjen oikeudet, tasa-arvo ja samanarvoisuus lain edessä tulevat lähiaikoina vahvasti esille, esim. tänään aiheesta järjestetään Brysselissä EU:n seminaari. On harkittava, millaisia tavoitteita EU-maiden kesken voidaan tällä alueella asettaa. On selvää, että näin pitkäjänteisessä EU-työssä on kuultava kansalaisjärjestöjä jo suunnitteluvaiheessa.

+++++

Kalevi Suomela, Suomen Rauhanliitto

Puheenvuoro paneelikeskustelussa

## MITEN SIVIILIKRIISINHALLINNAN TOIMIJOIDEN VÄLISTÄ YHTEISTYÖTÄ VOIDAAN KEHITTÄÄ SEKÄ KRIISIALUEILLA ETTÄ KOTIMAASSA?

Ennen kuin otsikon kysymykseen voidaan etsiä kunnollista vastausta, on tarkasteltava siviilikriisinhallinnan käsitettä sekä teoreettisesti että sitä, miten se on kehittynyt poliittisessa käytännössä.

Siinä kuulemassani väitteessä, että koko siviilikriisinhallinnan käsite on mahdoton, koska kriisin puhjettua sellainen ei enää ole hallittavissa, on jostakin näkökulmasta tarkastellen vinha perä.

Totta on myös, että tämän alueen parissa askarteleville kansalaisjärjestöille esim. sellaiset käsitteet kuin konfliktien ratkaisu (conflict resolution), konfliktien ehkäisy (conflict prevention) ja varhaisvaroitus (early warning) ovat pidemmältä ajalta tuttuja kuin uusi käsite kriisinhallinta (crisis management).

Kriisin käsitteellä verrattuna konfliktin käsitteeseen on kuitenkin puhtaasti semanttisestikin arvioiden myös hyvät puolensa. Elämän on paljolti konflikteja ja konfliktien sovittelua. Demokratia perustuu tälle ajattelulle. Jossakin syvemmissä merkityksessä voimme ajatella, että konfliktit ovat

välttämättömiä kaikelle kehitykselle, koska muuten vakiintuneita ja mahdollisesti virheellisiä käsitystapoja ei koskaan kyseenalaistettaisi.

Kriisin käsite tuntuu paremmin sisältävän ajatuksen, että konflikti on kehittynyt sellaiseksi, joka ei enää ratkea normaalin inhimillisen kommunikaation ja normaaleiden poliittisten prosessien - demokraattistenkaan - puitteissa. Itse asiassa väkivallan mahdollisuus liittyy luontevammin kriisiin kuin konfliktin käsitteeseen.

Jo tapahtunut poliittinen tosiasia on joka tapauksessa, että kriisinhallinnan käsite on vakiintunut EU-kieleen. Tämän takia lienee viisaampaa keskittyä keskustelemaan siitä, mitä kriisinhallinnalla tulisi järkevästi tarkoittaa, kuin kiukutella siitä, että tällainen uusi mieliä hämmentävä termi on tuotu puheen markkinoille.

Jonkun pitäisi kuitenkin tehdä kriisinhallinnan käsitteen omaksumisesta EU-sanastoon huolellinen historiallinen tutkimus. Yritän tässä sanoa muutaman sanan tuon käsitteen historiasta. En näe käsitteen omaksumisessa niinkään tarkoituksellista suunnitelmallisuutta kuin ajautumista.

Käsite on selvästi syntynyt EU:n integraatioprosessissa ja yhteydessä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ajatukseen. Aluksi YUTP oli korostuneen ei-sotilaallinen konsepti. Se on kuitenkin muuttunut yhä korostuneemmin sotilaalliseksi sisällöltään. Tähän lienee vaikuttanut ajatus, että syvenevässä integraatiossa EU uutena tietyllä tavalla valtion kaltaisen muodostelmana tarvitsee oman puolustusidentiteetin ja -kapasiteetin. Ajattelutapa on mielestäni arkaainen, mutta tosiasia. Siihen on liittynyt hankala kysymys EU:n suhteiden järjestämisestä Natoon, ainakin sellaisen ns. eurooppalaisen pilarin rakentamisesta Natoon, joka tekisi Euroopan riippumattommaksi USA:sta. Tämäkin ajattelu on arkaaista ilman varsinaisia kosketuskohtia mihinkään todelliseen tarpeeseen, mutta ajattelutapa on poliittisesti vaikuttava tosiasia.

Suomen ja Ruotsin johdonmukaisen politiikan seurauksena EU on hyväksynyt ajatuksen, että yhteisen puolustuksen toteutuminen voi odottaa, mutta luodaan sen sijaan yhteinen kriisinhallintakapasiteetti, jolla ei tarkoiteta Naton ja WEU:n 5. artiklan - eli yhteisen puolustuksen - tehtävien hoitamista, vaan lähinnä kansainvälistä rauhanturvatoimintaa.

EU:n yhteisen puolustuksen ja kriisinhallintakapasiteetin rakentamista on perusteltu ainakin useimpien mielikuvissa viittauksilla Tshetsheniaan ja entisen Jugoslavian alueen sotiin. Näissä

mielikuvissa ei ole ymmärretty, että kommunististen järjestelmien purkautuminen on tuottanut väistämättömän kriisien täyteen siirtymävaiheen, mutta että tilanne rauhoittuu kun demokraattinen kehitys alkaa vakiintua.

Pahin ongelma EU:n kriisinhallinta-ajattelussa ovatkin ne voimakkaasti sotilaalliset konnotaatiot, jotka käsitteen syntyhistorian takia liittyvät tähän käsitteeseen.

Turvallisuus on identiteetin omaavien yhteisöjen autonomian toimintakyvyn ja kulttuurin turvaamista. Se ei ole oleellisesti sotilaallinen, vaan kulttuurinen prosessi. Silloinkin kun siihen liittyy sotilaallinen ulottuvuus, oleellisempia ovat taustalla olevat kulttuurinen identiteetti ja poliittis-kulttuuriset prosessit.

Tämän takia kriisien torjunta ja kriisien hallinta ovat oikein ymmärrettyinä ensisijaisesti ei-sotilaallisia asioita. Siviilikriisinhallinta on EU:n tähänastisissa keskusteluissa ymmärretty lähinnä sotilasoperaatioita avustaviksi pelastus- ja järjestyksenpitotoimiksi. Näin ymmärretyltä siviilikriisinhallinnan käsitteellä EU ajautuu umpikujaan.

EU:n on kytkettävä kriisinhallinnan käsitteensä siihen kokemukseen ja ymmärrykseen, joka YK:n rauhanturvaoperaatioiden parissa on saatu yli neljänkymmenen vuoden kokemusten aikana. Parhaan filosofisen perustan EU:n kriisinhallinta-ajattelu voi saada EU:n omasta historiasta, joka on ollut vakauden ja turvallisuuden rakentamista rauhanomaisen yhteistyön ja demokratian keinoin.

Näin tarkastellen siviilinäkökulma nousee kriisinhallinta-ajattelussa määrääväksi ja myös mahdollisesti tarvittavaa sotilaallista toimintaa ohjaavaksi. Tämän ymmärryksen myötä - ja vain tämän ymmärryksen myötä - on käsittääkseni mahdollisuus antaa kriisinhallinnalle sellainen aatteellinen pohja, jolla ratkeavat suhteellisen helposti eri toimijoiden väliset yhteistyöongelmat.