

Konflikteista kehitykseen

Johdatus Euroopan unionin
siviilikriisinhallintaan

Toimittajat Senja Korhonen
Johanna Sumuvuori

Ulkoasu ja taitto Simo Hellsten


Suomen Sadankomitealiitto ry.
Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU

Painopaikka Gummerus Kirjapaino Oy
Jyväskylä 2005

ISBN 951-9372-23-7 (nid.)
951-9372-24-5 (pdf)
951-9372-25-3 (html)

| | |
|---|-----|
| Alkusanat | 5 |
| Erkki Tuomioja | |
| Siviilikriisinhallintaa, kyllä kiitos | 8 |
| Kalle Kallio ja Anne Palm | |
| Johdanto | 10 |
| Senja Korhonen ja Johanna Sumuvuori | |
| Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan historia ja käsitteistö | |
| Kuusi vuotta siviilikriisinhallinnan historiaa | 16 |
| Anna Halonen | |
| Painopistealueiden suppea ja laaja tulkinta | 30 |
| Antti Häikiö | |
| Siviilikriisinhallinta-käsitteen monet tulkinnat | 34 |
| Mikaeli Langinvainio | |
| Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan nykytila | |
| Operaatioita pienellä budjetilla | 64 |
| Senja Korhonen ja Markus Peltola | |
| Koulutuksella laatua siviilikriisinhallintaan | 82 |
| Antti Häikiö | |
| Koulutus – hyödyllistä vai hyödytöntä? | 93 |
| Leena Schmidt | |
| Konfliktinratkaisun keskeiset työkalut | 99 |
| Kalle Sysikaski | |
| Siviilikriisinhallinnan vahvuudet ja heikkoudet | 109 |
| Mika-Markus Leinonen | |
| Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan tulevaisuus ja kehittäminen | |
| Siviilikriisinhallintaa multilateraalisessa toimintaympäristössä | 120 |
| Kalevi Suomela | |
| Euroopan unioni oikeushallinnon tukena Georgiassa | 130 |
| Tiina Jortikka-Laitinen | |
| Parlamentaarikot kriisejä ehkäisemässä | 138 |
| Laura Lodenius | |
| Nonviolent Peaceforce paikallisten apuna kriiseissä | 144 |
| Alessandro Rossi | |
| Kansalaisjärjestöjen tietotaito kriisinhallinnassa | 153 |
| Anne Palm | |
| Kehityspolitiikalla kohti rauhaa | 161 |
| Johanna Sumuvuori | |
| Kunnanjohtajana Kosovossa | 168 |
| Helinä Kokkarinen | |
| Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan tulevaisuuden haasteet | 175 |
| Kristiina Rinkineva | |
| Loppusanat | 187 |
| Senja Korhonen ja Johanna Sumuvuori | |

Alkusanat



Käsityksemme turvallisuuteen kohdistuvista uhista on muuttunut. Valtioiden välisiin sotiin perustuvien perinteisten uhkakuvien tilalle ovat nousseet uudentyypiset uhat. Kansalliset puolustusdoktriinit ja kansainvälinen kollektiivinen turvallisuusjärjestelmä on kuitenkin perustettu perinteisten valtioidenvälisen sotien uhan varalle. Toimintaympäristömme on myös globalisaatiokehityksen myötä muuttunut nopeasti. Kansainvälisen yhteisön totutut toimintatavat ovat joutuneet koetukselle.

Kansainvälisten kriisien, alueellisten ja valtiosisäisten konfliktien vaikutukset kohdistuvat yhä suuremmassa määrin siviiliväestöön. Sotilaallista kriisinhallintaa täydentävän siviilikriisinhallinnan merkitys on tämän vuoksi korostunut. Sen avulla tuetaan siirtymävaiheen valtioiden ja kriisialueiden sekä niin sanottujen hauraiden valtioiden kehitystä kohti demokratiaa sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamista ja ihmisoikeuksien kunnioittamista, hyvää hallintoa ja toimivaa kansalaisyhteiskuntaa. Samalla luodaan edellytyksiä kaikkien maiden täysimittaiselle osallistumiselle poliittiseen ja taloudelliseen kanssakäymiseen yhteisten turvallisuusongelmien ratkaisemiseksi.

Suomen on jatkossakin kehitettävä ja lisättävä valmiuttaan osallistua yhteisiin siviili- ja sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin. Konfliktineston

ja siviilikriisinhallinnan merkitys kasvaa entisestään, jos kansainvälinen yhteisö pyrkii vakavasti ennaltaehkäisemään erilaisten kriisien puhkeamista avoimiksi konflikteiksi. Meille tämä vastuunkanto on tärkeä omaakin turvallisuuttamme lisäävä tekijä.

Keskeistä siviilikriisinhallinnassa on löytää ja kehittää kohdennettua kansallista asiantuntemusta. Ensisijaisia aloja ovat ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen edistäminen, demokratiatuki, tasa-arvokyvykset, kansalaisyhteiskunnan tukeminen, rajaturvallisuus ja rajapoliisitoiminta, pelastustoiminta sekä siviilihallinnon kehittäminen. Lisäksi on kyettävä siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan yhteistyöhön. Suomella tulee olla vahva valmius osallistua kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Yhtä tärkeää on, että yhteistyötä kehitetään laajasti myös kansalaisjärjestökentän kanssa sekä kotimaassa että kohdemaissa.

Siviilikriisinhallintaa kehitettäessä Suomen on varauduttava tehtäviin alueilla, joilla toimii yksi tai useampia sotilaallisia ja siviilikriisinhallintaoperaatioita ja yleensä useita kansainvälisiä järjestöjä ja kansalaisjärjestöjä. Tämä korostaa yhteistyön ja koordinaation merkitystä.

Siviilikriisinhallinnan kokonaisuuden hallitseminen on haasteellista. Toiminta voi ulottua tarkkailu-, koulutus- ja neuvonantotehtävistä poliisitoimeen ja rajapoliisitoimintaan, oikeushallinnon, pelastustoimen, infrastruktuurin ja peruspalvelujen käytännön hoitamiseen. Nopean toiminnan kyky muodostuu siviilikriisinhallinnassa monelta osin yhtä ratkaisevaksi kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

Siviilikriisinhallinta on keskeinen ja vahvistuva osa Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Siviilihallinnon vahvistaminen kriisitulanteissa, poliisitoimi, oikeusvaltion vahvistaminen ja pelastustoimi sekä tarkkailutehtävät ja tuki unionin erityisedustajille ovat prioriteettialueitamme. EU osallistuu kriisialueilla myös turvallisuussektorin uudistustehtäviin, tukee aseriisuntaa ja joukkojen kotiutus- ja sopeutushankkeita sekä avustaa vaalien valvonnassa. Turvallisuuteen


kohdistuvien uhkien kestävä torjunta vaatii myös pitkäjänteistä taustatekijöihin vaikuttamista, jonka tulokset eivät näy heti eivätkä ole otsikoissa. Tässä taustatyössä myös kehityspolitiikalla ja ihmisoikeuspolitiikalla on keskeinen rooli.

Siviilikriisinhallinta ei rajoitu Euroopan unionin toimintaan. Meidän on kyettävä tarjoamaan asiantuntemusta samanaikaisesti useilla eri foorumeilla. Suomi antaa jatkossakin kasvavan panoksensa Yhdistyneiden kansakuntien, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön, Euroopan neuvoston ja muiden kansainvälisten toimijoiden siviilikriisinhallintatyöhön.

Kiitän KATUa ja Sadankomiteaa tämän ajankohtaisen kirjan julkaisemisesta ja kirjoittajia heidän kontribuutioistaan. Uskon, että tämä kirja palvelee hyvin niin virkamiehiä, tutkijoita, opiskelijoita kuin muitakin henkilöitä, jotka ovat kiinnostuneita siviilikriisinhallinnasta ja sen kehittamisestä.

Erkki Tuomioja
ulkoasiainministeri

Siviilikriisinhallintaa, kyllä kiitos



Kriisinhallinta – tapahtuu se sitten sotilaallisin keinoin tai siviilien harjoittamana – herättää aina paljon keskustelua. Onko ylipäätään mahdollista hallita jo syttynyttä kriisiä? Kriisin sotilaalliseen ratkaisuun liittyy rauhanliikkeen näkökulmasta usein eettisiä ja moraalisia ongelmia. Onko toisaalta oikein antaa kriisialueiden kansalaisten kärsiä joskus jopa vuosikausia? Konflikteja voidaan myös ehkäistä ennalta ja hoitaa väkivallattomin keinoin. Mikä on kansainvälisten järjestöjen ja kansallisvaltioiden rooli? Mikä on kansalaisjärjestöjen rooli? Mitä yksittäinen ihminen voi tehdä?

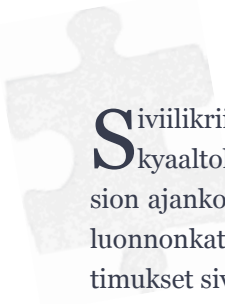
Tämän kirjan tarkoituksena on vastata joihinkin näistä kysymyksistä. Tavoitteenamme on herättää keskustelua kriisinhallinnan eri muodoista ja erityisesti siviilikriisinhallinnan mahdollisuuksista sotilaallisen kriisinhallinnan rinnalla. Euroopan unionissa siviilikriisinhallinta on jäänyt sotilaallisen kriisinhallinnan jalkoihin niin poliittisessa päätöksenteossa kuin voimavarojen suuntaamisessa. Siviilikriisinhallinta on kuitenkin luonnollinen toimintamuoto EU:lle, joka perustettiin lujittamaan rauhaa. Suomen tulee edistää siviilikriisinhallinnan kehittämistä Euroopan unionissa, erityisesti syksyllä 2006 EU:n puheenjohtajana toimiessaan.

Kirjan ovat julkaisseet Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU ja Suomen Sadankomitealiitto yhteistyössä Suomen YK-liiton, Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistyksen ja Suomen One World -yhdistyksen kanssa. Haluamme kiittää kirjoittajia ja toimittajia heidän tinkimättömästä työstään ja asiantuntemuksestaan. Kirjan julkaisemiseen on saatu tukea ulkoasiainministeriöltä EU-tiedotuksen määrärahoista. Kiitämme lämpimästi ulkoasiainministeriötä rakentavasta yhteistyöstä siviilikriisinhallinnan parissa työskentelevien kansalaisjärjestöjen kanssa. Toivottavasti tämä kirja löytää lukijansa ja auttaa omalta osaltaan jäsentämään siviilikriisinhallinnan monimuotoista viidakkoa.

Anne Palm
KATUn pääsihteeri

Kalle Kallio
Sadankomitean puheenjohtaja

Johdanto



Siviilikriisinhallinta nousi joulukuussa 2004 Kaakkois-Aasian hyökyaaltokatastrofin jälkeen laajaan julkiseen keskusteluun. Television ajankohtaisohjelmat ja lehtien pääkirjoitukset käsittelivät laajalti luonnonkatastrofia ja siitä selviämiseksi tarvittavia voimavaroja. Vaatimukset siviilikriisinhallinnan voimavarojen tehostamisesta kasvoivat niin puolueiden kuin kansalaisjärjestöjenkin lausunnoissa.

Siviilikriisinhallintaa koskeva julkinen keskustelu todisti kuitenkin jäsentymättömyydellään, että termi aiheutti myös hämmennystä. Heräsi kysymys, mitä siviilikriisinhallinta oikeastaan on ja millaisia toimia se pitää sisällään. Hyökyaaltoturman jälkeen Kaakkois-Aasiaan lähetetyt avustus- ja pelastusjoukot merkitsivät monelle nimenomaan siviili-

likriisinhallinnan toimenpiteitä. Toisaalta monet siviilikriisinhallintaa lobbaavat kansalaisjärjestöt kritisoivat siviilikriisinhallinnan käsitteen typistämistä perinteiseksi avustus- ja pelastustoiminnaksi.

Pelkästään siviilikriisinhallinta-termi voidaan purkaa osiin eri tavoin. Joskus termi on avattu siten, että siviilikriisinhallinta on käsitetty erityisesti siviileihin kohdistuneiden kriisien eli ”siviilikriisien” hallintana. Rauhanliikkeessä ja siviilikriisinhallintaa ajavissa kansalaisjärjestöissä siviilikriisinhallinta on käsitetty kuitenkin siten, että se on siviilien suorittamaa kriisinhallintaa ja konfliktien ehkäisyä erotuksena sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Myös Euroopan unionissa siviilikriisinhallinnalla viitataan nimenomaan siviilien tekemään kriisinhallintatyöhön.

Käsillä oleva kirja syntyi vakavasta tarpeesta saada siviilikriisinhallinnan käsitteen ja aseman määrittelyyn jonkinlaista selvennystä. Koska siviilikriisinhallinnan käsite on luotu Euroopan unionissa, kirjamme käsittelee EU:n siviilikriisinhallinnan historiaa, ongelmia ja tulevaisuutta. Käsittelemme myös sitä, miten siviilikriisinhallinta ymmärretään Suomessa. Artikkeleiden kirjoittajakunta koostuu siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista niin EU:n instituutioista, valtionhallinnosta kuin kansalaisjärjestöistäkin.

Olemme jakaneet kirjan sisällön kolmeen temaattiseen osaan. Ensimmäisessä osassa Anna Halonen käy läpi EU:n siviilikriisinhallinnan historiaa ja Mikaeli Langinvainio selventää suomalaisten asiantuntijoiden näkemyksiä siviilikriisinhallinnan käsitteestä.

Kirjan toinen osa käsittelee EU:n siviilikriisinhallinnan nykytilaa. Senja Korhonen ja Markus Peltola esittelevät EU:n käynnissä olevat siviilikriisinhallintaoperaatiot ja valottavat niiden rahoituskäytäntöjä. Antti Häikiö käy artikkelissaan läpi EU:n siviilikriisinhallintakoulutusta ja tekee myös konkreettisia ehdotuksia sen parantamiseksi. Leena Schmidt ja Kalle Sysikaski purkavat artikkeleissaan kokemuksiaan EU:n tarjoamasta koulutuksesta ja pohtivat sen soveltuvuutta käytän-

nön siviilikriisinhallintatehtäviin. Mika-Markus Leinonen puolestaan listaa ansiokkaasti EU:n siviilikriisinhallinnan vahvuuksia ja heikkouksia poliittis-institutionaalista näkökulmasta.

Kirjan viimeisessä osassa pohditaan EU:n siviilikriisinhallinnan tulevaisuutta ja eri toimijoiden roolia erityyppisissä siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Kalevi Suomela pohjustaa siviilikriisinhallinnan kehittämistä luomalla katsauksen EU:n toimintaympäristöön. Tiina Jortikka-Laitinen kertoo artikkelissaan heinäkuussa 2005 päättyneen EU:n Georgiassa suorittaman oikeusvaltio-operaation onnistumiseen johtaneista seikoista. Laura Lodenius käsittelee parlamentaaristen toimijoiden, kuten puolueiden ja kansanedustajien tekemää yhteistyötä demokratian edistämiseksi Afganistanissa ja Tansaniassa. Alessandro Rossi antaa esimerkin kansalaisjärjestöjen siviilikriisinhallintatoiminnasta kertomalla, miten ulkopuoliset siviiliryhvät avustavat paikallisia Sri Lankan kriisialueilla.

Anne Palm nostaa artikkelissaan esille kansalaisyhteiskunnan monet mahdollisuudet toimia siviilikriisinhallintatyössä. Johanna Sumuvuori käsittelee erityisesti kehitysyhteistyötä yhtenä siviilikriisinhallinnan ja konfliktien ehkäisyn muotona. Lopuksi Kosovossa kunnanjohtajana vuonna 1999 toiminut Helinä Kokkarinen pohtii EU:n mahdollisuutta ottaa päävastuu Kosovon jälleenrakentamisesta ja Kristiina Rinkineva tekee monipuolisen analyysin EU:n siviilikriisinhallinnan tulevaisuudesta ja antaa ehdotuksia sen kehittämiseksi.

EU:n siviilikriisinhallintaa kehitetään parhaillaan voimakkaasti ja sen painoarvoa osana EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa on viime vuosina korostettu huomattavasti. On vielä kuitenkin monia kehittämistä ja vahvistamista kaipaavia alueita, kuten komission ja neuvoston yhteistyö, siviilikriisinhallinnan budjetointi, asiantuntijoiden rekrytoiminen ja kouluttaminen sekä EU:n yhteistyö muiden toimijoiden, kuten YK:n ja kansalaisjärjestöjen kanssa.


Eri toimijoiden välinen yhteistyö on välttämätöntä siviilikriisinhallinnan kehittämiseksi niin EU:ssa kuin kansallisellakin tasolla. Tällä kirjalla haluamme omalta osaltamme edistää paitsi tietämystä EU:n siviilikriisinhallinnasta myös edesauttaa eri toimijoiden välistä dialogia Suomessa. Kirjan toteutuminen Suomen ulkoasiainministeriön tuella ja hyvässä yhteistyössä eri tahoja edustavien kirjoittajien kanssa on jo sinänsä mainio askel suomalaisen siviilikriisinhallintaosaamisen vahvistamiseksi.

Artikkeleissa esitetyt mielipiteet ovat luonnollisesti kirjoittajien omia – eivät edustamiensa instituutioiden virallisia kannanottoja.



**Euroopan
unionin siviili-
kriisinhallinnan
historia ja
käsitteistö**

Kuusi vuotta siviilikriisinhallinnan historiaa



Euroopan unionissa siviilikriisinhallinnalla tarkoitetaan uhkaavan tai toteutuneen konfliktin, suuronnettomuuden tai luonnonkatastrofin aiheuttaman humanitaarisen kriisin kohteeksi joutuneen valtion, alueen tai yhteiskunnan ulkopuolelta tapahtuvaa puuttumista kriisitilanteeseen. Vaikka luonnonkatastrofit ja suuronnettomuudet ovat osa siviilikriisinhallinnan toimintakenttää EU:ssa, on painopiste siviilikriisinhallinnan kehittämisessä ollut ensisijaisesti aseellisiin konflikteihin liittyvissä toiminnoissa.

EU:n siviilikriisinhallintaa on kehitetty pääasiassa osana EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP), mutta myös osa Euroopan unionin komission toiminnasta on siviilikriisinhallintaa. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteita ovat unionin yhteisten arvojen

turvaaminen, turvallisuuden vahvistaminen, rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden säilyttäminen, kansainvälisen yhteistyön edistäminen ja kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteiden sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien lujittuminen¹. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka luotiin 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. Petersbergin tehtäviin kuuluvat humanitaariset tehtävät, pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, mukaan lukien rauhanpalauttaminen. Nämä kriisinhallintatehtävät sisältävät siis sekä sotilaallista että ei-sotilaallista (eli siviili-) kriisinhallintaa.

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka muodostaa EU:n institutionaalisessa rakennelmassa niin sanotun toisen pilarin, johon 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 neuvostossa. Neuvoston päätöksentekoa valmistellaan pysyvien edustajien komiteassa (COREPER), poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa (COPS) ja neuvoston työryhmissä.

Tässä artikkelissa käsittelen EU:n siviilikriisinhallinnan historiaa ennen kaikkea sikäli, kun sitä on kehitetty osana turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. On kuitenkin huomioitava, että komissiolla on jo pidemmän aikaa ollut toimintaa liittyen muun muassa konfliktineh-

¹ Sopimus Euroopan Unionista (1993), art. 11.

käisyyden ja konfliktien jälkeiseen jälleenrakentamiseen, joita pidetään osana siviilikriisinhallintaa, vaikka ne eivät Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa kehitettävään EU:n siviilikriisinhallintaan kuulukaan. 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 siviilikriisinhallintaa oli varsinaisesti ruvettu kehittämään².

Siviilikriisinhallintaan ja konfliktinehkäisyyden liittyvien instrumenttien kehittäminen osana niin komission johtamaa ensimmäistä kuin valtioidenvälistä toista pilaria on kuitenkin johtanut siihen, että EU:n nykyinen siviilikriisinhallintajärjestelmä on varsin vaikeaselkoinen. Se sisältää lukuisia päällekkäisyyksiä ja institutionaalisia eroja säännöissä, menettelytavoissa ja toimintakulttuurissa. Siviilikriisinhallinnan toimintasuunnitelma ja yleistavoitteet vuodelle 2008 korostavat nyt kuitenkin aikaisempaa enemmän kaikkien siviilikriisinhallinnan instrumenttien yhteensovittamista, joten järjestelmän selkeytymistä tulevaisuudessa on lupa odottaa.

Helsingistä Feiraan – painopistealueiden määrittäminen

Kriisinhallintatehtävistä tuli keskeinen osa Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa Kölnin Eurooppa-neuvostossa³. EU:n siviilikriisinhallinnan juurten sanotaan kuitenkin olevan joulukuun 1999 Helsingin Eurooppa-neuvostossa, jossa hyväksyttiin siviilikriisinhallinnan toimintasuunnitelma. Siviilikriisinhallinnan kehittämistä varten päätettiin perustaa erityinen siviilikriisinhallintakomitea (CIVCOM), joka

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

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

on luonteeltaan poikkeuksellinen työryhmä⁴. 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 yhteisten, kansallisten ja kansalaisjärjestöjen siviilikriisinhallinnan voimavarojen koordinoitua päällekkäisyyksien välttämiseksi ja toimintakyvyn parantamiseksi. Lisäksi EU:n tulee tehdä yhteistyötä muiden organisaatioiden – erityisesti YK:n ja Etyjin kanssa – siviilikriisinhallinnan alalla.

Toimintasuunnitelmassa esitettiin, että nopean toiminnan voimavaroja kehitettäisiin määrittämällä puitteet ja edellytykset sekä yksilöimällä etukäteen käytettävissä olevat henkilöstö-, materiaali ja rahavarat. EU:n tulisi perustaa tietokanta, johon kerättäisiin siviilikriisinhallinnan keinoja, voimavaroja ja asiantuntemusta koskevia tietoja. Lisäksi jäsenvaltioiden kollektiivisesta ei-sotilaallisesta kriisinhallinnasta olisi tehtävä selvitys, jonka pohjalta asetettaisiin konkreettisia tavoitteita siviilikriisinhallinnan voimavarojen kehittämiseksi.⁵

Kevään 2000 kuluessa toteutettiin useita Helsingin Eurooppa-neuvoston päätöksiä. Siviilikriisinhallintakomitea perustettiin toukuussa, ja sen ensimmäinen kokous järjestettiin kesäkuussa. Lisäksi

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

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

neuvoston sihteeristöön perustettiin koordinoitijärjestelmä, joka jatkoi siviilikriisinhallinnan voimavarojen luetteloimista ja laati siviilipoliisivoimavaroja koskevan tietokannan.

Tähän asti ehkä merkittävimmät päätökset EU:n siviilikriisinhallinnan osalta tehtiin Feiran Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2000. Neuvosto päätti EU:n siviilikriisinhallinnan painopisteistä, jotka ovat poliisitoimi (sisältäen rajapoliisitoiminnan), oikeusvaltion vahvistaminen, siviilihallinnon vahvistaminen kriisitilanteissa sekä pelastuspalvelu. Poliisitoimen osalta päätettiin, että jäsenmaiden edellytetään voivan yhdessä lähettää kriisialueille vuoteen 2003 mennessä jopa 5000 poliisia, joista 1000 kuukauden kuluessa lähettämispäätöksen tekemisestä⁶.

Muiden painopistealueiden osalta ei vielä tehty yhtä konkreettisia tavoitteita, mutta puheenjohtajavaltion selvityksessä todettiin, että oikeusvaltion vahvistamisen osalta jäsenvaltioiden tulisi luoda kansallisia järjestelyjä, joilla tuomareita, syyttäjiä, vankeinhoidon asiantuntijoita ja muita oikeuslaitos- ja rangaistuslaitosjärjestelmään kuuluvia asiantuntijoita voitaisiin lähettää kriisialueille lyhyellä varoitusajalla. Lisäksi ehdotettiin, että unioni pyrkisi edistämään kansainvälisten tuomareiden ja vankienhoidon asiantuntijoiden koulutusta yhdessä YK:n ja alueellisten järjestöjen, erityisesti Etyjin ja Euroopan neuvoston kanssa. Selvityksessä kehoitettiin myös pohtimaan keinoja, joiden avulla kriisialueiden tuomioistuinten ja rangaistuslaitosten luomista ja uudistamista voitaisiin tukea.

Jäsenmaita kehoitettiin 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 pelastuspalvelu-

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

operaatioiden 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 tarvitaan eniten ja joilla unionin ja jäsenvaltioiden lisääntyneellä ja koordinoitulla toiminnalla on 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-alueilta sekä sovittamassa yhteen kriisinhallintaa ja kehitysyhteistyötä⁷.

Nizzasta Laekeniin – voimavarojen vahvistamista

Nizzan Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2000 ei tehty varsinaisia päätöksiä siviilikriisinhallinnan kannalta, mutta esimerkiksi poliisitoiminnan tehtävien tarkennettiin olevan sekä paikallisia poliisivoimia vahvistavia että korvaavia tehtäviä. Puheenjohtajan päätelmissä todettiin, että oikeusvaltion vahvistamisen alalla oli tehty valmistelevaa työtä Brysselissä lokakuussa 2000 järjestetyssä seminaarissa ”Oikeusvaltion lujittaminen kriisinhallinnassa – Euroopan unionin konkreettiset tavoitteet”.

Puheenjohtajavaltion päätelmissä korostettiin, että EU:n tulisi kehittää kriisinhallinnalle ja konfliktinehkäisylle yhtenäinen euroopalainen lähestymistapa. EU:n tulisi myös vahvistaa kriisinhallinnan siviilipuolen ja sotilaallisen puolen välistä toimivuutta kehittämällä järjestelmä, jonka avulla siviili- ja sotilaspuolen välineet voidaan sovittaa

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

yhteen. Päätelmissä korostettiin myös, että ei-jäsenmaiden osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin, mukaan lukien siviilikriisinhallintaoperaatiot, olisi suotavaa.⁸

Kehitys jatkui Göteborgin Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2001, jolloin hyväksyttiin toimintasuunnitelma poliisitoimen osalta ja päätettiin perustaa poliisiyksikkö neuvoston sihteeristön yhteyteen⁹. Eurooppa-neuvosto asetti tavoitteeksi osoittaa vuoteen 2003 mennessä yhteensä 200 oikeusalan asiantuntijaa. Pelastuspalvelun osalta tavoitteeksi asetettiin 2000 henkilöstä koostuvien, kriisialueelle lähetettävien pelastusjoukkojen kokoaminen. Lisäksi päätettiin koota yhteinen siviilihallinnon asiantuntijarekisteri. Siviilihallinnon osa-alueiksi määriteltiin yleiseen hallintoon liittyvät tehtävät (esimerkiksi väestörekisterit), sosiaali- ja terveyspalvelut, koulutus sekä infrastruktuurin rakentaminen (esimerkiksi vesihuolto).

Göteborgin Eurooppa-neuvosto kiinnitti 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 periaatteet¹⁰ sekä päätettiin EU:n ja YK:n välisestä yhteistyöstä konfliktinestossa ja kriisinhallinnassa.

Göteborgin Eurooppa-neuvoston jälkeen järjestettiin voimavarakyselyitä ja konferensseja siviilikriisinhallinnan eri painopistealueilla. Ensimmäinen näistä oli marraskuussa 2001 järjestetty ministeritason

⁸ Nizzan Eurooppa-neuvoston päätelmät (2000), liite IV

⁹ Göteborgin Eurooppa-neuvoston päätelmät (2001), liite I.

¹⁰ Göteborgin Eurooppa-neuvoston päätelmät (2001), liitteet I, II, III ja V.

poliisivoimavarakonferenssi, jossa jäsenmaat lupasivat koota vuoteen 2003 mennessä 5000 poliisista koostuvan voimavarajoukon, joista 1400 voitaisiin lähettää siviilikriisinhallintaoperaatioon kuukauden kuluessa lähettämispäätöksestä. Näin ollen EU saattoi todeta saavutaneensa määrääjassa Feiran tavoitteet ja ylittävänsä ne nopean lähtövalmiuden osalta. Suomi sitoutui tässä yhteydessä osoittamaan yhteensä 70 poliisia sekä 5 rajavartiolaitoksen edustajaa kriisinhallintaoperaatioihin. Tavoitteiden saavuttaminen poliisivoimavarojen suhteen edesauttoi osaltaan unionin saattamista toimintakykyiseksi kriisinhallintatehtäviä varten. Laekenin Eurooppa-neuvosto joulukuussa 2001 antoikin julkilausuman unionin osittaisesta kyvystä toteuttaa kriisinhallintatehtäviä – tosin siviilikriisinhallinnan osalta vastaava julistus tehtiin vasta myöhemmin¹¹. Myös siviilikriisinhallinnan koulutuksen kehittäminen eteni, sillä komissio aloitti pilottiprojektin¹² oikeusvaltion ja siviilihallinnon vahvistamisen painopistealueilla.

Huhtikuussa 2002 järjestettiin seminaari siviilikriisinhallinnan välineiden kehittämisestä, johon myös YK:n, Etyjin, Euroopan neuvoston ja Naton edustajat osallistuivat. Toukokuussa puolestaan pidettiin voimavarakonferenssit oikeusvaltion vahvistamisen osalta. Jäsenvaltioiden lupaukset lähetettävien viranomaisten (syyttäjät, tuomarit ja vankilavirkailijat) määrästä ylittivät 200 viranomaisen tavoitteen. Pelastustoimen osalta jäsenvaltioita pyydettiin osoittamaan käytettävissä olevia asiantuntijoita. Toukokuussa järjestettiin myös EU:n ensimmäinen kriisinhallintaharjoitus, jossa testattiin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rakenteita ja päätöksentekomenettelyä. Se osoitti jälleen tarpeen kehittää edelleen sotilas- ja siviilipuolen koordinaatiota. Kesäkuussa 2002 Sevillan Eurooppa-neuvosto päätti, että EU voi ottaa

¹¹ Laekenin Eurooppa-neuvoston päätelmät (2001), liite II

¹² Koulutus on nimeltään EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management.

vastuulleen ensimmäisen siviilikriisinhallintaoperaation vuoden 2003 alusta alkaen. Kyseessä oli poliisioperaatio Bosnia-Hertsegovinassa, jota siihen asti oli johtanut YK¹³.

Teoriasta käytäntöön – ensimmäiset operaatiot

Vuosi 2003 toi EU:n siviilikriisinhallinnalle kehitystä ennen kaikkea käytännön kokemusten muodossa. Ensimmäinen EU-vetoinen poliisioperaatio (EUPM) käynnistyi Bosnia-Hertsegovinassa suunnitelmien mukaan tammikuussa 2003, ja siihen osallistui yhteensä 480 poliisia ja muita siviilejä. Toinen poliisioperaatio – Proxima – aloitettiin Makedoniassa vuoden 2003 lopulla. Joulukuussa 2003 Eurooppa-neuvosto hyväksyi turvallisuusstrategian ”Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa”. Strategiassa korostui kriisien ennaltaehkäisyn merkitys; 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. Lisäksi EU:n tulisi suunnitella kriisinhallintaoperaatioita, jotka sisältävät sekä sotilas- että siviili-instrumentteja.¹⁴ Eurooppa-neuvosto myös päätti siviili-sotilasyksikön perustamisesta¹⁵, tosin yksikkö aloitti toimintansa vasta vuonna 2005.

Vuonna 2004 alkoi tietyllä tavalla toinen vaihe EU:n siviilikriisinhallinnan kehityksessä. Kesäkuun 2004 Eurooppa-neuvosto hyväksyi siviilikriisinhallinnan toimintasuunnitelman¹⁶, jossa otettiin huomioon uuden turvallisuusstrategian suuntaviivat, EU:n laajentuminen

¹³ Sevillan Eurooppa-neuvoston päätelmät (2002).

¹⁴ Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa (2003).

¹⁵ Eurooppa-neuvoston päätelmät (2003).

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



European Council – Fernand Wauthy 2002

Sevillan Eurooppa-uudistus päätti kesällä 2002, että Euroopan unioni aloittaa ensimmäisen siviilikriisinhallintaoperaationsa Bosnia-Hertsegovinassa tammikuussa 2003

sekä kokemukset EU:n omista ja muiden kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallintaoperaatioista. Toimintasuunnitelmassa esitettiin, että EU:n tulisi kehittää siviilikriisinhallintaa 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, aseistariisunnan ja turvallisuussektorin uudistamisen aloilta. Toimintasuunnitelmassa koulutusta kehoitettiin uudistettavan niin, että varmistetaan siviilikriisinhallinnan koulutukseen osallistuneiden henkilöiden osallistuminen myös siviilikriisinhallintaoperaatioihin.

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. 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. Suomi ilmoitti uudeksi vapaaehtoiseksi voimavarasitoumukseen yhteensä 386 siviilikriisinhallinnan asiantuntijaa¹⁷.

On kuitenkin huomioitava, että vaikka periaatteessa EU:lla on siviilikriisinhallinnan voimavaroissaan yli 12 000 henkeä, käytännössä tilanne on toinen. EU:n voimavaroihin ilmoitetut henkilöt kuuluvat usein myös YK:n ja muiden järjestöjen voimavaroihin, joten heidän käyttämisensä EU:n tehtävissä ei aina ole mahdollista.

Brysselissä joulukuussa 2004 järjestetty Eurooppa-neuvosto hyväksyi siviilikriisinhallinnan yleistavoitteen 2008¹⁸. Yleistavoitteen mukaan EU:n pitäisi kehittää toimintakykyään, jotta se pystyisi lähettämään kriisialueille toimintasuunnitelmassa mainittuja integroituja siviilikriisinhallintakokonaisuuksia, hoitamaan sitoumuksiltaan eriasteisia siviilikriisinhallintatehtäviä samanaikaisesti sekä lähettämään siviilikriisinhallintahenkilöstöä kriisipaikalle entistä nopeammin, jopa viiden päivän kuluessa lähettämispäätöksestä. Yleistavoite korostaa myös johdonmukaisuuden lisäämistä EU:n toimissa. EU:n tulisi pyrkiä siirtymään turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisuuteen kuuluvista siviilikriisinhallintatoimista yhteisöjohtoisiin pitkän tähtäimen toimintaohjelmiin. Yleistavoitteessa todetaan myös, että siviilikriisinhallintaoperaatioiden tulisi pystyä toimimaan itsenäisesti tai sotilaallisten

¹⁷ Ulkoasianministeriön verkkosivut ”Konfliktinesto ja kriisinhallinta”.

¹⁸ Eurooppa-neuvoston päätelmät (2004).

joukkojen kanssa. EU:n tulisi myös pystyä vastaamaan muiden kansainvälisten järjestöjen, erityisesti YK:n, pyyntöihin¹⁹.

Vuonna 2005 on aloitettu siviilikriisinhallinnan yleistavoitteen 2008 toteuttaminen. Prosessi on poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean valvoma sekä siviilikriisinhallintakomitean ja yleistavoitevastuuryhmän tukema. Prosessi on aloitettu arvioimalla siviilikriisinhallintaoperaatioissa tarvittavan osaamisen todellinen tarve. Apuna on käytetty kuvitteellisia skenaarioita kriisitulanteista. EU on myös aloittanut kaksi uutta siviilikriisinhallintaoperaatiota Kongon demokraattisessa tasavallassa; huhtikuussa 2005 käynnistettiin poliisioperaatio EUPOL Kinhasa ja kesäkuussa turvallisuusalan uudistusta koskeva neuvonta ja avustusoperaatio EUSEC RD Congo. Lisäksi EU on aloittanut oikeusvaltio-operaation (EUJUST LEX) Irakissa. Kyseessä on koulutusoperaatio Irakin virkamiesjohdolle oikeushallinnon, siviilihallinnon, vankienhoidon ja poliisin aloilla.

Siviilikriisinhallintaa ja konfliktinehkäisyä

Konfliktinehkäisy on käsitteenä mainittu EU:n päätöksissä yhtä kauan kuin siviilikriisinhallintakin. Kölnin, Helsingin ja Feiran Eurooppa-neuvostot päättivät vuorollaan, että unionin on suhtauduttava päättäväisesti konfliktien ehkäisemiseen. Vasta Feiran Eurooppa-neuvosto kehotti EU:n korkeaa edustajaa Javier Solanaa ja komissiota toimittamaan Nizan Eurooppa-neuvostolle konkreettisia suosituksia toiminnan kehittämiseksi. Göteborgin Eurooppa-neuvostossa vuonna 2001 hyväksyttiin EU:n konfliktinehkäisyohjelma, jossa unioni vahvisti konfliktien ehkäisyn olevan yksi sen ulkosuhteiden ensisijaisista tehtävistä. Ohjelmassa lueteltuja konfliktinehkäisyn keinoja ovat kehitysyhteistyö, kauppapolitiikka,

¹⁹ Gorlay, C. (2005): EU Civilian Crisis Management: preparing for flexible and rapid response. European Security Review, Vo. 25.

asevalvonta, ihmisoikeus- ja ympäristöohjelmat, poliittinen dialogi sekä diplomaattiset ja humanitaariset keinot. Vuonna 2003 julkaistiin raportti konfliktinehkäisystä, jossa konfliktinehkäisyytoiminnaksi mainittiin muun muassa EU:n siviili-sotilassolu, jonka tehtävänä on yhteen sovittaa siviili- ja sotilastoimia, siviilikriisinhallinta, nopea toiminta ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvä toiminta Afrikassa.

Konfliktinehkäisyä ja siviilikriisinhallintaa on kehitetty EU:n puitteissa usein varsin erillisesti, vaikka päätöksissä on useiden vuosien ajan viitattu näiden kahden toiminta-alueen yhteensovittamisen tärkeyteen. EU:n ryhtyessä painottamaan kokonaisvaltaisempaa siviilikriisinhallintaa uuden toimintasuunnitelman myötä vuonna 2004 myös siviilikriisinhallinnan ja konfliktinehkäisyn välisten yhteyksien vahvistamista alettiin korostaa entisestään. Irlannin puheenjohtajuuskaudella keväällä 2004 järjestettiin konfliktinehkäisyä käsitellyt konferenssi Dublinissa. Konferenssissa keskusteltiin myös ensimmäisen kerran EU:n siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön yhteyksistä kriisien hallinnassa. EU:ssa on sittemmin ryhdytty painottamaan konfliktinehkäisyn ja kriisinhallinnan sovittamista osaksi EU:n muuta toimintaa, kuten kehitysyhteistyötä, humanitaarista apua ja maaohjelmia. Tästä laajasta keinovalikoimien käytöstä voikin tulla EU:n vahvuus koko kriisinhallinnassa ja konfliktien ehkäisyssä.

Yhteistyö siviilikriisinhallinnassa

EU:n siviilikriisinhallintaa koskevissa päätöksissä ja selvityksissä on alusta asti korostettu yhteistyön tärkeyttä YK:n, Etyjin ja Euroopan neuvoston kanssa ja että tätä yhteistyötä tulisi jatkuvasti kehittää. Samassa yhteydessä on todettu, että EU:n siviilikriisinhallintavoimavarat on tarkoitettu EU-johtoisten operaatioiden lisäksi kansainvälisten järjestöjen käyttöön. On pidetty tärkeänä, että EU:n toimet ovat yhteensovivia YK:n, Etyjin ja Euroopan neuvoston toimien kanssa ja että turhia


päällekkäisyyksiä vältetään. Göteborgin Eurooppa-neuvosto 2001 hyväksyi EU:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen välistä yhteistyötä koskevat periaatteet, jotka koskivat yhteistyön tuomaa lisäarvoa, toimintojen yhteensopivuutta ja päätöksenteon itsenäisyyttä.

EU:n ja YK:n välistä yhteistyötä on myös kehitetty kaikkien kriisinhallinnan toimintojen kannalta, ja vuonna 2003 järjestöt hyväksyivät yhteisen julistuksen yhteistyöstään. Yhteistyön tiivistämistä kansalaisjärjestöjen kanssa on pidetty tärkeänä²⁰. Eurooppa-neuvostot ovat todenneet, että kansalaisjärjestöillä on paljon asiantuntijoita, joiden käyttöä EU:n tehtävissä, erityisesti oikeusvaltion ja siviilihallinnon vahvistamisen osalta tulee harkita. Kansalaisjärjestöt ovat myös osallistuneet siviilikriisinhallinnan koulutuksen järjestämiseen. EU:n siviilikriisinhallinnan kehittäminen osana turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa on kuitenkin varmasti vaikuttanut siihen, että kaikkia yhteistyömahdollisuuksia kansalaisjärjestöjen kanssa ei ole kuitenkaan vielä hyödynnetty.

Anna Halonen on projektikoordinaattori Aleksanteri-instituutissa.

²⁰ Göteborgin Eurooppa-neuvoston päätelmät (2001), liite V.

Painopistealueiden suppea ja laaja tulkinta



EU:n siviilikriisinhallinnan painopistealueet ovat englanninkielisiltä nimiltään police, rule of law, civilian administration ja civil protection sekä monitoring, joka lisättiin painopistealueisiin vuonna 2004. Vaikeutena on ollut kääntää kukin termi suomeksi siten, että se vastaa kriisinhallinnassa ja kriisioperaatiossa sitä organisaation osaa, johon termin tarkoittama toiminta kotimaan valtionhallinnossa sijoittuu.

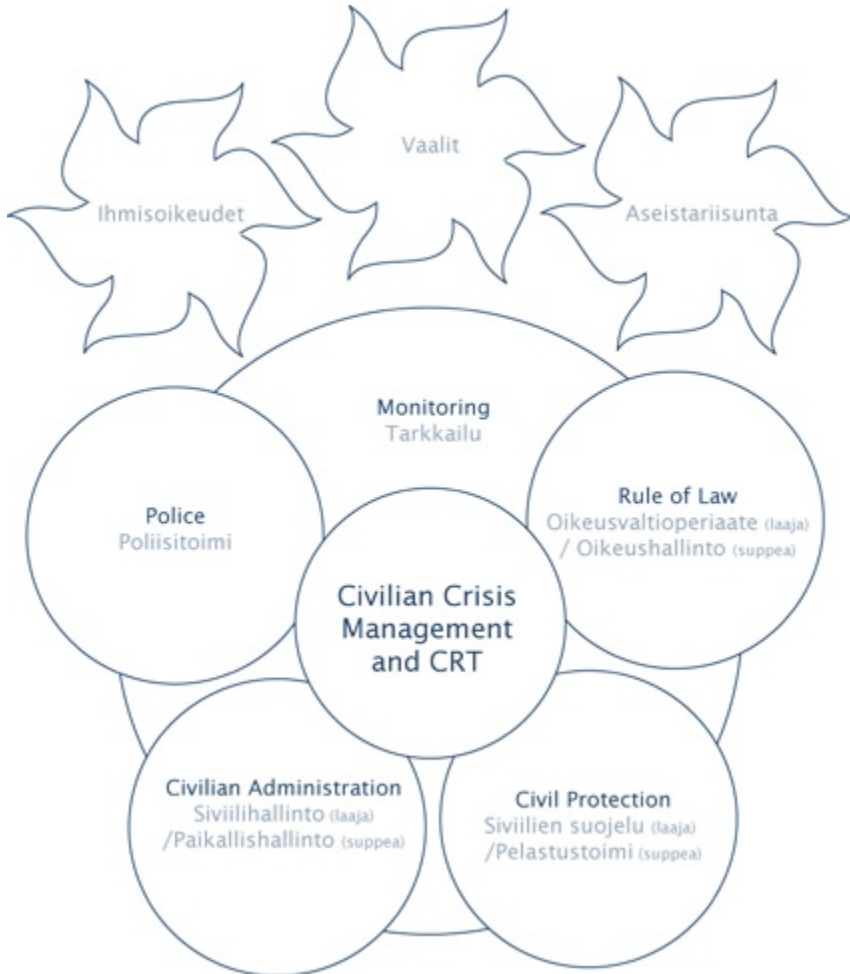
On muistettava, että kaikki poliisitoiminta ei ole siviilikriisinhallintaa. Myöskään kaikki oikeusvaltioperiaatteen tai oikeushallinnon kansainvälinen toiminta ei ole siviilikriisinhallintaa. Siviilikriisinhallinta määrittyy sen mukaan, miten nämä alat toimivat konfliktin ja konfliktin jälkeisissä tilanteissa ja monimuotoisten ongelmien hoitamisessa. Ongelmien hoitaminen edellyttää nykyisin entistä nopeam-

paa toimintakykyä ja -tapaa, jota kutsutaan CRT-toiminnaksi (civilian response team, myös civil response team, civilian crisis response team CCRT). Tätä siviilikriisinhallinnan nopean toiminnan valmiutta (rapid deployment response) kehitetään erityisesti Ruotsissa ja Suomessa. Sitä ei erota muusta siviilikriisinhallinnasta kuin aika: nopean toiminnan valmius kattaa siviilikriisinhallinnan kaikki toimialueet, mutta tekee sen nopeammin.

Painopistealueiden erillinen listaaminen ja määrittäminen aiheuttavat ongelmia erityisesti temaattisten ja integroituvien aiheiden kanssa. Mihin painopistealueiden kuvauksessa sijoittuvat esimerkiksi ihmisoi-keudet, tasa-arvokysymykset, aseistariisun ja aseellisten toimijoiden integrointi siviiliyhteisöihin, humanitaarinen apu, vaalit ja demokra- tiakehitys? On luonnollisesti selvää, että nämä teemat voivat sisältyä kaikkien painopistealueiden tehtäviin, mutta niiden merkitystä voi heikentää se, ettei niitä ole erikseen nimetty painopistealueiksi.

Police-termillä viitataan poliisitoimintaan, joka kuuluu osana useaan siviilioperaatioon. Sekä englannin että suomen kielellä puhutaan usein tarpeettomastikin siviilipoliisista (civil police) erotuksena sotilaallisen kriisinhallinnan ja rauhanturvaamisen sotilaspoliisista.

Rule of law -termi käännetään ja sitä käytetään vielä epäselvästi laajan oikeusvaltioperiaatteen tai suppeamman oikeushallinnon kautta. Oikeusvaltioperiaate on keskeinen kansainvälinen demokratian periaate, jota siviilikriisinhallinta ehdottomasti tukee, rakentaa ja kehittää. Sen toteutus on kuitenkin tapahtunut pääasiassa oikeushallinnon toimien ja toimijoiden – tuomarien, syyttäjien tai vankeinhoidon asiantuntijoiden – perinteisten tehtävien kautta. Jo Kosovon konfliktin jälkeinen kansainvälisen yhteisön toiminta toi integroidumman lähestymisen vaatimuksen: miten poliisi tutkii ja pidättää, syyttäjä syyttää ja tuomari tuomitsee, jos oikeusjärjestelmä ja vankeinhoitolaitos eivät toimi? Ko-




sovossa ja muissa konfliktin jälkeisissä yhteiskunnissa lain ja oikeuden kulttuuri edellyttää myös muun kuin tehokkaan oikeushallinnon toimia. Lain ja oikeuden käsitystä, kulttuuria ja käytäntöjä on kehitettävä ilman, että kyse on aina poliisin, syyttäjän, tuomarin tai vankilan toiminnasta. Tällöin on kysymys esimerkiksi siitä, miten liikennesäännöt vaikuttavat liikennekäyttäytymisessä tai miten kunnallinen järjestyssääntö vaikuttaa kuntien ja kaupunkien hallinnossa ja kansalaisten elämässä.

Civilian administration -termin suppea tulkinta viittaa paikallishallinnon ja keskushallinnon elimiin, joiden toimintaa pyritään kehittämään ja tehostamaan yleisten julkishallinnon ja paikallisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Termin laajempi tulkinta perustuu – kuten oikeusvaltioperiaatekin – demokraattisen kansalaisyhteiskunnan ja sen instituutioiden periaatteisiin ja käytäntöihin. Tällöin pelkän hallinnon lisäksi keskeisiksi toimijoiksi tulevat kansalaisjärjestöt, media ja poliittiset puolueet ja ratkaiseviksi toiminnoiksi vaalit ja vaalien kautta kehittyvä kansalaisten osallistuminen yhteiskuntansa rakentamiseen.

Civil protection -painopistealueen ymmärtämiseksi EU:n puheenjohtaja – kuten YK:n humanitaarisia asioita koordinoiva toimistokin (OCHA) – haluaa laajentaa civil protection -käsitteen ymmärtämistä suuronnettomuus- ja katastrofilähtöisestä pelastustoimesta laajemmin siviilien suojeluun. Termin kääntämisessä suomeksi ja sen soveltamisessa hallintoomme on vielä kehittämistä. Tällä hetkellä civil protection -termi käännetään pelastustoimeksi. Sisäasiainministeriön pelastusosasto puolestaan käännetään Rescue Services -osastoksi ja pelastusopisto Emergency Services -opistoksi. Painopistealueen tulkinta vain pelastustoimen työksi ei ota riittävästi huomioon muita siviilien suojelemiseen liittyviä tehtäviä. Näitä ovat esimerkiksi pakolaisasiat, humanitaarinen apu, huolto ja logistiikka (lääke-, vesi-, ruoka-, telтта- ja suojamateriaalit), infrastruktuurin ja jälleenrakennuksen järjestäminen ja jopa poliisin tai sotilaiden tekemä työ turvallisuuden takaamiseksi.

Antti Häikiö on siviilikriisinhallinnan kansallinen koulutuskoordinaattori sisäasiainministeriössä.

Siviilikriisinhallinta- käsitteen monet tulkinnat



Siviilikriisinhallinta on käsitteenä monitahoinen, ja sillä on useita eri käyttötapoja, merkityksiä ja määritelmiä. Tässä siviilikriisinhallinnan käsitteen tarkastelussa otan osaa Suomessa käynnissä olevaan keskusteluun siviilikriisinhallinnasta ja pyrin jäsentämään käsitettä siten, että se voisi toimia pohjana käytännön siviilikriisinhallintatyölle. Lähestyn aihetta asiantuntijahaastatteluiden avulla. Tarkastelen asiantuntijoiden näkemyksiä tekijöistä, jotka ovat vaikuttaneet siviilikriisinhallinnan käsitteen syntymiseen, omaksumiseen ja jäsentymiseen. Artikkelini tarkoituksena on ennen kaikkea esitellä ehdotus siviilikriisinhallinnan käsitteelliseksi ja myös tarkastella sen käyttökelpoisuutta.

Artikkelia varten olen haastatellut 24 eri alojen asiantuntijaa. Alat olivat edustettuina seuraavasti: valtionhallinto 11, tutkimuslaitokset ja

yliopistot 6, kansainväliset järjestöt 4 ja kansalaisjärjestöt 3 henkilöä. Kahtatoista henkilöä haastattelin suullisesti ja kaksitoista henkilöä vastasi sähköisesti täytettävään kyselylomakkeeseen (liitteenä). Siviilikriisinhallintaan liittyvää koulutusta oli heistä saanut kymmenen henkilöä ja koulutusta oli antanut yksitoista henkilöä. Haastatelluista kymmenen toimii siviilikriisinhallintaan liittyvissä tehtävissä ja seitsemän on toiminut tai toimii kenttätehtävissä.

Haastatteluissa ja kirjallisissa kyselyissä selvitin eri toimijoiden näkemyksiä siviilikriisinhallinnan käsitteen käyttötavoista ja määrittelmistä sekä niiden vaikutuksesta käytännön työhön. Haastatteluisa kartoitin myös siviilikriisinhallintakäsitteen syntymisen taustoja, ajankohtia, kehitystä ja suhteita muihin käsitteisiin. Lähdeaineistona käytin myös erilaisia asiakirjoja ja lehtiartikkeleita.

Käsitteen jäsenyisyys

Siviilikriisinhallinnan käsitettä pidetään yleisesti hyvin jäsentymättömänä. Tämän osoittavat niin monet valtiolliset dokumentit kuin tekemäni asiantuntijahaastattelutkin. Eri toimijat määrittelevät siviilikriisinhallinnan monilla eri tavoilla riippuen siitä, missä asiayhteydessä sitä käytetään. Useissa valtionhallinnon asiapapereissa todetaan suoraan siviilikriisinhallinnan määrittelymisen vaikeus.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (2004) todetaan seuraavaa: ”Siviilikriisinhallinnan raja erityisesti suhteessa sotilaalliseen kriisinhallintaan, humanitaariseen apuun ja kehitysyhteistyöhön on epäselvä, ja toiminnot ovat käytännössä osittain päällekkäisiä. Verrattuna sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamistoimintaan siviilikriisinhallinta on nimensä mukaisesti korostetusti siviiliorganisaation toimintaa, vaikka se usein toteutetaan sotilaallisen kriisinhallinnan kanssa samanaikaisesti ja vastaavissa olosuhteissa. Siviilikriisinhallinta on käsitteenä laaja ja

monitahoinen. *Sen tyhjentävä määrittely tässä laissa ei ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollista.*” (kursivointi lisätty).

Valtioneuvoston selonteko ihmisoikeuspolitiikasta (2004) toteaa myös siviilikriisinhallinnan määrittelyn vaikeuden: ”Sotilaallisen kriisinhallinnan päätavoitteena on luoda turvallinen toimintaympäristö, jossa siviilikriisinhallinnan keinoin voidaan tukea yhteiskunnan jälleenrakentamista ja taloudellisen kehityksen toimintaedellytysten luomista. *Siviilikriisinhallinnasta ei ole yksiselitteistä määritelmää.* Yleisesti termillä voidaan tarkoittaa tilapäisiksi tarkoitettuja ei-sotilaallisia keinoja, joilla pyritään vaikuttamaan konfliktikäyttäytymiseen ja erityisesti estämään vallitsevan tai uhkaavan tilanteen kehittyminen kriisiksi tai konfliktiksi, joilla pyritään yleisesti kriisin hallintaan tai jotka kohdistuvat kriisin jälkeiseen palauttamiseen.” (kursivointi lisätty).

Sisäasiainministeriön asettaman siviilikriisinhallinnan koordinaation järjestämistyöryhmän raportti (2002) puolestaan alkaa sanoilla: ”*Siviilikriisinhallintakäsite on määritelty monella tavalla. Yhteistä määritelmässä on se, että pyritään estämään yhteiskunnallisen häiriötilan puhkeaminen aseelliseksi konfliktiksi, toimimaan aiheutuneiden tuhojen torjumiseksi ja väestön elinmahdollisuuksien turvaamiseksi sekä palauttamaan yhteiskunnan mahdollisimman häiriötön toiminta.* Näin on toiminta nähtävä jatkumona, jonka osia ovat konfliktin esto, akuutin kriisivaiheen kriisinhallinta (sekä sotilas- että siviilitoimet) sekä kriisien jälkihoito.” (kursivointi lisätty).

Sisäasiainministeriön asettaman siviilikriisinhallintatyöryhmän mietintö (2004) toteaa selvästi, ettei määrittelyä ole järkevää tehdä: ”Siviilikriisinhallinta ja muu kriisitilanteisiin liittyvä toiminta ovat väistämättä osittain päällekkäisiä. Esimerkiksi valtioneuvoston kehityspoliittiseksi ohjelmaksi 2004 antamassa periaatepäätöksessä on todettu kehityspolitiikan olevan osa turvallisuuspolitiikkaa. Yhtenä tavoitteena on kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja kriisinhallinnan työmuotojen täydentävyyden kehittäminen. *Siviilikriisinhallintatoiminnan*

yksityiskohtaisella määrittelyllä voisi olla kielteisiä vaikutuksia tämän luonteiselle kehitykselle (...) Erityisesti EU kehittää tällä hetkellä vahvasti kriisinhallintavalmiuksiaan, joten *siviilikriisinhallintatoiminnan yleisen järjestelyn sitominen kansalliseen määritelmään ei ole tarkoituksenmukaista*. Siviilikriisinhallintatoiminta on käsitteenä myös huomattavasti laajempi kuin tämän lain soveltamisalaan kuuluva asiantuntijoiden lähettäminen kriisialueille.” (kursivointi lisätty).

Nämä ovat oleellisia huomioita puhuttaessa kansallisesta lainsäädännöstä ja poliittisesta linjaukstyöstä, mutta käsitettä voidaan määrittellä myös valtiollisten tahojen ulkopuolella. Valtion ulkopuolista siviilikriisinhallinnan käsitteen määrittelyä on toistaiseksi tehty kuitenkin varsin vähän. Esimerkiksi Tampereen yliopiston rehtorin asettaman työryhmän raportti Tampereen yliopiston Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskuksen kehittämiseksi (2004) toteaa, ettei siviilikriisinhallinnasta ole tehty mainittavaa tutkimusta: ”Professori Pekka Sivosen ja professori Raimo Väyrysen mukaan siviilikriisinhallinta on alue, jota ei ole Suomessa vielä tutkittu, mutta jossa tiedontarve on ilmeinen (...) Se on myös tutkimusalue jossa ei ole kansainvälistä kilpailua”.

Asiantuntijahaastattelut

Käsitteen jäsentymättömyys tuli esille myös tekemissäni asiantuntijahaastatteluissa. Kysyin asiantuntijoilta, miten hyvin siviilikriisinhallinnan käsite on jäsentynyt eri areenoilla: julkisessa, poliittisessa sekä toimijoiden välisessä keskustelussa.

Haastatelluista kuusitoista oli sitä mieltä, ettei siviilikriisinhallinnan käsite ole jäsentynyt hyvin edellä mainituilla areenoilla. Vain viiden haastatellun mukaan käsite on ”kohtalaisesti”, ”pääpiirteissään” tai ”pääsääntöisesti” jäsentynyt julkisessa, poliittisessa tai toimijoiden välisessä keskustelussa. Yksikään haastatelluista ei sanonut sen olevan täysin selvä millään näistä keskusteluareenoista.

Asiantuntijoiden mukaan julkisessa keskustelussa siviilikriisinhallinnasta käytetään hyvin usein yksinkertaistettuja ja pelkistettyjä määritelmiä. Useamman haastattelun mukaan tarkempia määritelmiä käsitteelle vaativat kuitenkin siviilikriisinhallinnan eri toimijat, jotka määrittelevät siviilikriisinhallinnan usein omien työtehtäviensä ja oman toimialansa kautta. Tutkijoiden haastatteluista puolestaan kävi ilmi, ettei siviilikriisinhallinnan käsite ole vielä saanut mainittavaa tieteellistä huomiota eikä siitä ole muodostunut vielä laajempaa käsitteellistä keskustelua tai tuotettu monia tieteellisiä julkaisuja.

Siviilikriisinhallinnan käsite esiintyy asiantuntijoiden mukaan julkisuudessa varsin satunnaisesti ja sillä on runsaasti eri käyttötapoja. Erään haastattelun mukaan julkisuudessa kriisinhallinnasta puhutaan kokonaisuutena ja se käsitetään pääasiallisesti sotilaalliseksi toiminnaksi. Syynä median vähäiseen tietämykseen siviilikriisinhallinnasta pidettiin sitä, ettei sen kehittämistä käydä poliittisen yksimielisyyden takia juurikaan väittelyitä eikä se näin ollen ole juuri esillä. Siviilikriisinhallinnan puolesta puhuu niin vasemmisto kuin oikeistokin; se nähdään kenties neutraalina vaihtoehtona Nato-keskustelun rinnalla.

Siviilikriisinhallinta onkin jäänyt keskusteluissa selvästi sotilaallisen kriisinhallinnan varjoon. Erään haastattelun mukaan tämä tuli esille, kun Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2004 tekemistä päätöksistä puhuttiin julkisuudessa:

Vain sotilaalliset joukot ja tavoitteet pääsivät tuolloin suomalaisten lehtien sivuille. Siviilipuolen voimavaroista ei ollut edes mainintaa, vaikka jäsenvaltiot ovat sitoutuneet lähettämään lähes 13 000 siviiliasiantuntijaa kriisialueille Euroopan turvallisuus ja puolustuspolitiikan alaisiin operaatioihin.

Sen sijaan viimeaikaiset terrori-iskut, suuronnettomuudet ja luonnonkatastrofit, joiden yhteydessä on julkisuudessa puhuttu siviilikriisinhallinnasta, ovat laajentaneet jo entuudestaan vaikeasisältöisen käsitteen käyttötapoja. Esimerkiksi joulukuussa 2004 tapahtuneen hyökyaallon jälkeen siviilikriisinhallinnan on ymmärretty liittyvän nimenomaan pelastus- ja humanitaariseen työhön, kun se aikaisemmin liitettiin mediassakin pääasiallisesti väkivaltaisiin konflikteihin.

Poliitikot voidaan sijoittaa käsitteen tarkkuuden vaatimusten suhteen jonnekin julkisen keskustelun ja toimijoiden käymän keskustelun väliin. Kaksi valtionhallinnon edustajaa arvioi, että poliitikoille on joskus eduksi, että käsitteet ovat joissain määrin hämääriä, sillä näin keskusteluun voi osallistua monenlaisilla kannanotoilla. Toinen heistä arvioi tämän heijastuvan ajoittain virkamiesten työskentelyyn vaikuttaen entisestään työtä vaikean aiheen parissa.

Siviilikriisinhallinnan käsitteen epäselvyydestä huolimatta kaikki haastatellut asiantuntijat olivat sitä mieltä, että poliittista tahtoa siviilikriisinhallinnan kehittämiseksi Suomessa on kuitenkin olemassa. Suomen vahvalle kiinnostukselle osallistua kansainväliseen siviilikriisinhallintaan esitettiin monenlaisia perusteluita. Siviilikriisinhallintaa pidetään sivistysvaltion velvoitteena ja erityisesti liittoutumattomalle valtiolle sopivana toimintana. Oma historiallinen velvoite nähtiin keskeisenä perusteena, sillä Suomi on vastaanottanut apua itsekin ja jos kansainväliseen kriisinhallintaan ei osallistuta, ei solidaarisuutta voida odottaa kriisin sattuessa omalle kohdalle. ”Lääkärin, ei tuomarin rooli” ja rauhanturvaamisen perinne antavat myös hyvät lähtökohdat Suomen vahvalle osallistumiselle.

Useassa haastattelussa nousi kuitenkin esille se, ettei poliittinen tahto toteudu tarpeeksi käytännössä. Siviilikriisinhallinnan resursointi ei vastaa siviilikriisinhallinnan puolesta ilmaistavaa poliittista tahtoa. Yksi valtionhallinnon asiantuntijoista kuitenkin arvioi, että siviilikriisinhallinnan resursoinnin vähäisyys saattaa aiheutua juuri

käsitteen tiedostamattomasta jäsentymättömyydestä. Siviilikriisinhallinnan uutuuden takia se hakee vielä paikkaansa aiheena ja käsitteenä sekä poliittisessa että hallinnollisessa järjestelmässä. Erään toisen valtionhallinnon edustajan mukaan päätöksentekijöiden on vaikea jäsentää käsitettä muun muassa siksi, ettei ole vielä kovin selvää, missä siviilikriisinhallintaa kehitetään ja missä aloitteet Euroopan unionin tasolla ja kotimaassa tehdään. Tämä heijastuu myös käsitteen määrittämisen ja omistajuuden jakautumiseen niin valtionhallinnossa kuin EU:ssakin. Kysymykseen siitä, mihin politiikan lohkoon tai lohkoihin siviilikriisinhallinta kuuluu, eivät haastateltavat antaneet yksiselitteistä vastausta. Valtaosa näki sen sisältävän kaikkia politiikan eri alueita, mutta Suomessa sen nähtiin ”edustuvan” ulko- ja turvallisuuspoliittisena asiana.

Asiantuntijoille esitettiin myös kysymys: ”Onko siviilikriisinhallintakäsite teille itsellenne selkeä?”. Kaksi tutkijaa ja yksi kansalaisjärjestön edustaja vastasi, ettei käsite ole selvä heille itselleen. Seitsemälle haastatellulle käsite oli vain osittain selkeä. Näistä kaksi kommenttia kuului seuraavasti: ”Käsite on minulle selkeä vain ei-käsitteenä: se ei ole sotilaallista kriisinhallintaa” ja ”Käsite ei ole täysin selkeä, mutta tiedän ainakin, että se liittyy konfliktinehkäisyyden, hallintaan ja jälkihoitoon”.

Haastatelluista neljätoista piti käsitettä itselleen selkeänä. Osa korosti tämän olevan vain heidän oma mielipiteensä:

Määritelmä on itselleni selkeä, mutta uskon sen poikkeavan monen muun alan toimijoiden käsityksestä.

Siviilikriisinhallinta elää kuitenkin ajassaan; sitä pitää seurata, jotta pysyy kärryillä ja sen määritelmät muuttuvat, kun kentältä tulee niin sanottuja lessons learnt.

Käsite vaikuttaa saavan jatkuvasti yhä laajempaa sisältöä.

Ongelmia aiheuttaa myös kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan välinen rajaveto, esimerkiksi institution/state building joka on keskeinen osa siviilikriisinhallintaa mutta jota tehdään myös kehitysyhteistyössä, siellä rajanveto tulee vaikeaksi.

Käsite on jokseenkin selkeä, etenkin kun se ymmärretään laaja-alaisena kattona.

Käsite on itselleni selvä, mutta korostan sitä, että se on syntynyt oman kokemuksen ja kokemusten kautta... kentällä toimimalla, osallistumalla, kokemuksista kaikkien eri toimijoiden keskuudessa, joille olen työskennellyt. Se on minun oma tulkintani ja mielestäni, kun siviilikriisinhallinnan käsitteen määrittelyä ja linjausta prosessoidaan, on hyvä, että kyseenalaistamme toistemme käsityksiä.

Suurin osa haastateltavista oli kuullut siviilikriisinhallinnan käsitteestä ensimmäisen kerran 1990-luvun lopulla. Käsite oli tullut useimpien asiantuntijoiden tietoon ensimmäisiä kertoja esiin EU-yhteyksissä. Kolme haastateltavaa oli kuullut käsitettä käytettävän ensimmäisen kerran Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 1999. Eräs asiantuntija korosti, että kriisinhallinnan ja myös siviilikriisinhallinnan käsitettä on käytetty Nato-kielessä jo 1990-luvulla, ja Natossa sitä käytetään nykyisinkin. Kaksi haastateltua oli tavannut käsitteen 80-luvun puolessa välissä ja toinen heistä jo 70-luvulla.

Siviilikriisinhallinnan käsitteen epäselvyys on osittain heijastunut myös haastateltujen työhön. Yhdeksän haastatelluista vastasi, ettei

käsitteen yleinen jäsentymättömyys ole aiheuttanut mitään ongelmia heidän työssään, kun taas neljätoista vastasi käsitteen jäsentymättömyyden, hämäryyden tai sekavuuden siviilikriisinhallinnasta käytävissä keskusteluissa aiheuttaneen ongelmia heidän omassa työssään.

Siitä, korvasiko siviilikriisinhallinta muita käsitteitä, haastatellut asiantuntijat olivat pääsääntöisesti samaa mieltä. Kuusitoista oli sitä mieltä, ettei siviilikriisinhallinta ole korvannut muita käsitteitä. Tätä tuki useampi näkemys siitä, että siviilikriisinhallinta on tullut uutena terminä vastauksena uusiin ongelmiin. Kaksi haastateltua totesi, ettei siviilikriisinhallinta ole korvannut kehitysyhteistyön käsitettä, vaikka sisältääkin samoja toimia. Erään haastatellun mukaan se ei ole korvannut käsitteitä, mutta on päällekkäinen YK:n ja Etyjin kielenkäytön kanssa. Viisi haastateltua ei osannut sanoa, onko korvaamista tapahtunut. Kolmen mukaan siviilikriisinhallinta on korvannut muita käsitteitä, kuten ei-sotilaallinen kriisinhallinta, jota tosin edelleen välillä käytetään. Erään tutkijan mukaan siviilikriisinhallintaa voidaan kutsua teoreettisesti ajateltuna myös väkivallattomaksi kriisinhallinnaksi. Siviilikriisinhallinnan nähtiin lisäksi muuttaneen rauhanturvaamisen käsitteen painotusta.

Asiantuntijahaastatteluista selvisi, ettei siviilikriisinhallinnalla ole yhteisesti hyväksyttyä määritelmää julkisessa, poliittisessa tai toimijoiden välisessä keskustelussa. Termillä tarkoitetaan eri asioita eri yhteyksissä, ja siitä on myös olemassa rinnakkain, päällekkäin ja lomittain esiintyviä tulkintoja. Määrittelyjä puolestaan on yhtä monta kuin määrittelijöitäkin, ja joskus määritelmän muodostaminen koetaan hankalaksi. Keskustelun nähdään olevan hyvällä alulla kaikilla keskusteluareenoilla, ja keskustelut ovat positiivisesti virittyneitä. Yhteisen käsitteistön luomiselle koetaan olevan sekä tarvetta että mahdollisuuksia. Suomessa toimijoiden joukko on kansainvälisesti verrattuna varsin pieni, joten yhteisen käsitteistön hioutumiselle on hyvät edellytykset verrattuna moniin muihin EU-maihin.

Kansalaiskysely

Selvitin siviilikriisinhallinnan tunnettuutta kansalaiskyselyn avulla. Kysyin 50 ihmiseltä Helsingissä, ovatko he koskaan kuulleet siviilikriisinhallinnan käsitteestä. Puolet haastatelluista oli miehiä ja puolet naisia. Ikäjakaumassa puolet edusti 18–30-vuotiaita ja puolet yli 30-vuotiaita henkilöitä. Katuhaastatteluilla hain pientä näytettä ja viitteellistä käsitystä siitä, miten hyvin siviilikriisinhallintaa tunnetaan.

Haastatelluista henkilöistä 44 ei ollut ennen kuullut siviilikriisinhallinta-sanaa käytettävän missään yhteydessä. Kuusi henkilöä – neljä miestä ja kaksi naista – sanoi kuulleensa sanan aikaisemmin. Heistä puolet oli alle ja puolet yli 30-vuotiaita. Neljä sanoi kuullensa sanan, muttei tiennyt, mitä sillä tarkoitetaan. He olivat kuulleet sanan uutisissa, ajankohtaisohjelmissa tai uutislehdissä. Kaksi haastateltavaa oli ollut siviilikriisinhallinnan kanssa tekemisissä töidensä kautta. Haastattelujen perusteella voidaan todeta, että siviilikriisinhallinta on lähes puhtaasti ammattitermi.

Selvitin myös, mitä siviilikriisinhallinta sanana toi mieleen näille 44 henkilölle, jotka eivät sitä aikaisemmin olleet kuulleet. Sana loi mitä värikkäimpiä mielleyhtymiä, kun he kuulivat sen ensimmäistä kertaa ilman kontekstia. Katuhaastatteluissa tuli hyvin selväksi, että ihmiset liittävät siviilikriisinhallinnan käsitteen siviileihin kohdistuvien kriisien tai siviilikriisien hallintaan, eikä kriisinhallintaan liittyvään siviili-toimintaan.

Siviilikriisinhallinta – konseptista käsitteeksi

Ennen siviilikriisinhallinnan käsitteen jäsentämistä on syytä tarkastella muutamia asiantuntijahaastatteluissa ja artikkeleissa esille tulleita taustatekijöitä, jotka ovat johtaneet siviilikriisinhallinnan käsitteen

syntymiseen. Näitä ovat ennen kaikkea kriisien luonteen muutokset ja suuri joukko epäonnistumisia sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

Kylmän sodan päättyminen johti valtioiden sisäisten konfliktien ja sotien sarjaan. Vielä nykyisinkin suurin osa konflikteista, sodista ja aseellista selkkauksista on luonteeltaan valtiosisäisiä. Niissä tapahtuu usein johdonmukaisia ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksia ja ne haavoittavat usein pahasti kansalaisyhteiskunnan rakenteita ja sosiaalista järjestystä. Nykyajalle tyypilliset konfliktit saavat aikaan valtion hallintorakenteiden jos ei täydellisen, niin ainakin merkittävän luhistumisen. Usein etenkin sellaiset institutiot, kuten poliisi ja oikeuslaitos, lakkaavat toimimasta. Joissakin tapauksissa puhutaan jopa ”epäonnistuneista valtioista”, joissa ääriryhmät käyttävät kaaosta hyväkseen ja ryhtyvät edistämään omia poliittisia tavoitteitaan.

Nykyisissä aseellisissa konflikteissa on monesti useita vaikeasti identifioitavissa olevia osapuolia ja niiden hallitseminen sotilaallisin keinoin on vaikeampaa kuin valtioiden välisissä konflikteissa. Aseellisten konfliktien seurannaisvaikutukset ovat usein pitkäkestoisia ja yhteiskunnat ovat vielä pitkiäkin aikoja kriisissä ennen todellista yhteiskuntarauhaa. Nämä konfliktien uudet piirteet ovat tuoneet uusia haasteita kansainvälisen yhteisön kriisinhallintaan, koska on havaittu, että romahtaneen yhteiskunnan rauhan turvaamiseen tarvitaan siviili-toimijoita kriisialueen ulkopuolelta.

Samoin kuin kriisinhallintaa on harjoitettu ennen kriisinhallintasanan käyttöönottoa, on siviilikriisinhallinnan konseptiakin toteutettu jo paljon ennen siviilikriisinhallinta-käsitteen muodostumista. Yhdistyneiden kansakuntien rauhanturvaoperaatioissa on käytetty tukitehtävissä siviilihenkilöitä aina operaatioiden alusta eli vuodesta 1956 asti. Tällaista tukitoimintaa ei voida kuitenkaan pitää varsinaisen siviilikriisinhallinnan alkuna. Ennen kaikkea vasta 1990-luvun aikana kehittyneet kriisinhallintakonseptit ovat osoittaneet, että konfliktialu-

eille tarvitaan sotilaiden lisäksi demokratian, hyvän hallinnon, ihmisoikeuksien ja muiden siviilialojen asiantuntijoita.

Kentältä tulleiden positiivisten oppien myötä on huomattu, että rauhanturvaoperaatioissa on erilaisten siviilikomponenttien avulla saavutettu parempia tuloksia. Kaksi asiantuntijaa piti YK:n johtamaa Namibian siirtymävaiheen avustusoperaatiota (UNTAG, 1989–1990) ensimmäisenä operaationa, jossa luotiin pohjaa siviilikriisinhallinnan kehittymiselle omaksi toiminta-alueekseen sotilaallisen kriisinhallinnan ohella. UNTAG-operaatio perustettiin tukemaan Namibian itsenäistymisprosessia turvaamalla vapaat ja oikeudenmukaiset vaalit. Operaatio toi uutta ilmettä rauhanturvaamistoimintaan, sillä sotilaallisen valvontatoiminnan lisäksi YK pyrki vaalitarkkailijoiden ja siviilipoliisien avulla turvaamaan vaalien asianmukaisen kulun. Operaatio oli menestys ja päättyi vajaan vuoden kuluttua sen alkamisesta. Koko operaatiota johti YK:n pääsihteerin erityisedustaja Martti Ahtisaari.

Kehitys kohti siviilikriisinhallinnan konseptin syntymistä on tapahtunut myös ongelmien ja epäonnistumisten kautta. YK:n ensimmäinen peruskirjan seitsemännen luvun mukainen rauhaanpakottamisoperaatio Somaliassa (UNOSOM II, 1993–1995) epäonnistui. Operaatio vakuutti, että pelkällä sotilaallisella voimalla ei voida aina saavuttaa rauhaa. On huomattu, että siviilikriisinhallintakonseptin liittäminen kriisinhallintaan mahdollistaa sotilaallisia operaatioita ja perinteistä rauhanturvaamista paremmin myös operaatioiden lopputulosten arvioinnin ja siihen vaikuttamisen. Siviilikriisinhallintakonseptin kehittämiseen on vaikuttanut ennen kaikkea kansainvälisen yhteisön halu päästä eroon operaatioista, joissa rauhanturvaajista on liian pitkäkestöisen läsnäolon takia muodostunut lähes osa kriisissä olevaa yhteiskuntaa, kuten kävi esimerkiksi Libanonissa ja Kyproksella.

Nykyään noin neljännes YK:n rauhanoperaatioiden henkilöstöstä on siviilejä, jotka tukevat muun muassa kriisialueen siviilihallinnon, oikeustoimen, poliisitoimen, terveydenhuollon ja avustustoiminnan

järjestämistä. YK:n sanastossa, peruskirjassa tai päätöslauselmissa siviilikriisinhallinta-sanaa ei kuitenkaan käytetä.

Kylmän sodan ideologisen kahtiajakautumisen päätyttyä kansainvälinen yhteisö on yhä enemmän voinut vaikuttaa maiden sisäisiin asioihin näiden suostumuksella ja demokraattisten arvojen toteutumiseen maailman kriisialueilla. Pelkän rauhanturvaamisen lisäksi kriisialueille on haluttu rakentaa demokraattista siviiliyhteiskuntaa sekä edistää ihmisoikeuksia, jotta aseellinen konflikti ei toistuisi, kun kansainvälinen yhteisö on poistunut alueelta.

Ehkä kaikkein vaikuttavin taustatekijä siviilikriisinhallintakonseptin syntymiseen on ollut kansainvälisen yhteisön halu ratkaista Länsi-Balkanin kriisit. Jugoslavian hajoaminen toi sodan Eurooppaan, jossa ei enää riitä se, että kriisit koteloidaan ja niiden eskaloituminen pyritään tilapäisesti estämään. Nyt Länsi-Balkanin kriisit halutaan ratkaista EU:n omin voimavaroin. Siihen on tarvittu ja tarvitaan yhä enemmän siviilikriisinhallintaa sotilaallisen kriisinhallinnan sijaan. Siviilikriisinhallinta on nykyään EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan instrumentti, jota 1990-luvun lopulta lähtien ryhdyttiin EU:ssa kutsumaan nimellä Civilian Crisis Management.

Siviilikriisinhallinnan käsitelmä ja sen määrittelyä

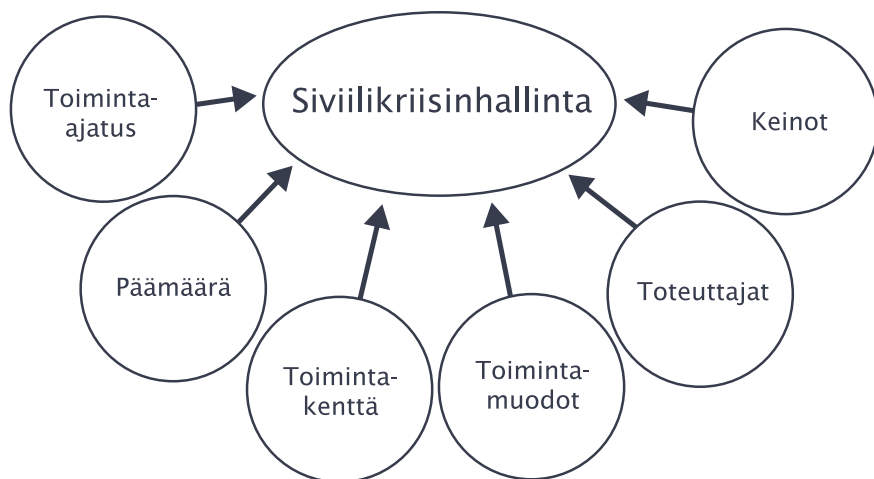
Seuraavassa esittelen käsitelmän, jonka pohjalta siviilikriisinhallinnan käsitettä voidaan jäsentää. Kuvassa 1. on kuvattu siviilikriisinhallinnan käsitteen ne osatekijät, joilla käsitettä voidaan määrittellä. Siviilikriisinhallinta koostuu kolmesta erillisestä tekijästä *siviili*, *kriisi* ja *hallinta*. Käsitelmä on jaoteltu näihin osatekijöihin viitaten kuuteen eri osa-alueeseen: toiminta-ajatukseen, päämäärään, toimintakenttään, toimintamuotoihin, toteuttajiin ja keinoihin.

Siviilillä viitataan käsitelmässä siviilikriisinhallinnan toteuttajaan. *Kriisillä* viitataan siviilikriisinhallinnan toimintakenttään. *Hallinta*

jaotellaan kolmeen alueeseen. Sillä viitataan sekä siviilikriisinhallinnan keinoihin että toimintamuotoihin, mutta myös siinä pyrittäviin päämääriin. Lisäksi käsitemallissa määritellään käsitteen perusidea eli toiminta-ajatus. Voidaan myös ajatella, että siviilikriisinhallinnan käsite muodostuu vain kahdesta sanasta ja tekijästä *siviili* ja *kriisinhallinta*. Riippumatta siitä, pidetäänkö sitä kaksi- vai kolmijakoisesti, käsitemallin määriteltäväksi tulevat samat osatekijät. Siviilikriisinhallinnan on ajateltu koostuvan myös kahdesta tekijästä, *siviilikriisi* ja *hallinta*. Palaan näiden jaotteluun kohdassa toimintakenttä.

Tarpeen käsitemallin luomiselle loi se seikka, että siviilikriisinhallinnan käsitettä käytetään tai määritellään usein vain yhden tai muutaman osatekijän kautta. Tällöin jää helposti huomioimatta käsitteeseen liittyvien eri osatekijöiden keskinäiset riippuvuudet, millä voi olla käytännön toiminnan kannalta olennaisia vaikutuksia. Käsitemalli ei tarjoa siviilikriisinhallintakäsitteelle sisältöä, vaan sen määrittelyssä huomioon otettavia osatekijöitä.

Kuva 1. Siviilikriisinhallinnan käsitemalli



Määrittelyä

Seuraavaksi avaan käsitemallin sisältöä asiantuntijahaastatteluiden, artikkeleiden ja asiakirjojen avulla. En kuitenkaan pyri tyhjentävästi määrittelemään siviilikriisinhallintaa, vaan esittelen erilaisia esiin tulleita näkökulmia. Kuvassa 2. esittelen muutamia niitä tahoja ja seikkoja, jotka vaikuttavat siviilikriisinhallinnan kansalliseen määrittelyyn.

Kuva 2. Siviilikriisinhallinnan käsitteen muotoutumiseen vaikuttavat tahot



Siviilikriisinhallinnan toiminta-ajatus

Haastatteluiden perusteella suurin yksimielisyys asiantuntijoiden välillä vallitsi siviilikriisinhallinnan toiminta-ajatuksista. Monien haasteltujen asiantuntijoiden ajatuksista koostettuna siviilikriisinhallinnan toiminta-ajatus on sivistysvaltioperiaatteiden velvoittamana ja laajennetun turvallisuuskäsityksen mukaisesti pyrkii rauhanomaisin menetelmin takaamaan inhimillinen turvallisuus maailman kriisialueilla eläville ihmisille mahdollisimman tehokkaasti ja kestävästi.

Siviilikriisinhallinnan päämäärä

Siviilikriisinhallinnan päämääriä luonnehdittiin asiantuntijahaastatte- luissa suhteellisen yksimielisesti. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että siviilikriisinhallinnan päämääränä on ulkopuolista asiantuntija-apua lähettämällä edistää kriisialueiden kehitystä kohti demokratiaa, oikeusvaltioperiaatteiden ja ihmisoikeuksien kunnioitusta, hyvää hallintoa sekä toimivaa kansalaisyhteiskuntaa.

Siviilikriisinhallinnan toimintakenttä

Siviilikriisinhallinnan toimintakenttänä on kriisialue. Se, miten kriisi määritellään, minkälaisena tapahtumana, hetkenä tai ilmiönä kriisi nähdään, on kunkin määrittelijän kokemuksiin, koulutukseen, kulttuuriin ja kontekstiin sidottuja asioita. Kriisialueella puolestaan viitataan tiettyyn alueeseen tietyillä kriteereillä ja siitä päättäminen on poliittinen päätös. EU:n tasolla kriisipäätöksistä vastaa virallisesti ministerineuvosto yhteistyössä komission kanssa. Tässä en kuitenkaan paneudu kriisialueen määrittelyyn, vaan tarkastelen, minkälaisiin kriisityyppeihin siviilikriisinhallinnalla vaikutetaan ja mihin kriisin vaiheeseen siviilikriisinhallinta sijoittuu.

Asiantuntijoilta tiedusteltiin näkemyksiä siihen, minkälaisia kriisityyppejä siviilikriisinhallinnan toimintakenttään luetaan. Kaikki olivat sitä mieltä, että väkivaltaiset konfliktit voidaan lukea kuuluvan siviilikriisinhallinnan toimintakenttään. Eniten eri näkemyksiä löytyi siitä, luetaanko siihen lisäksi luonnonkatastrofit ja teknologiset suuronnettomuudet. Viisitoista 24:sta oli sitä mieltä, että siihen luetaan myös luonnonkatastrofit ja suuronnettomuudet. Heidän näkemyksiään tukee laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan, jossa todetaan, että lain tarkoituksena on tukea Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan: 1) konfliktien ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi, niistä aiheutuneiden tuhojen korjaamiseksi ja yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan palauttamiseksi; 2) suuronnettomuuden tai luonnonkatastrofin aiheuttamien tuhojen lieventämiseksi; ja 3) Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen kriisinhallintavalmiuksien kehittämiseksi.

Viisi asiantuntijaa oli sitä mieltä, että siviilikriisinhallinnan toimintakenttään kuuluu ennen kaikkea siviilikriisit. Kaksi haastateltavaa to puolestaan esille, ettei siviilikriisin käsitettä ole edes olemassa ja korosti, että siviilikriisinhallinnalla viitataan nimenomaan kriisinhallintaan, kuten valtavirta sen tuntuu käsittävän.

Siviilikriisi-sanaa on kuitenkin käytetty muutamissa lehtiartikkeleissa. Esimerkiksi Helsingin sanomien pääkirjoituksessa (20.9.2004) puhutaan siviilikriiseistä seuraavasti: ”Etenkin Virossa *siviilikriisien* ja suuronnettomuuksien torjunta perustuu puolustushallinnon voimavaroihin (...) yhteistoiminnasta *siviilikriisien hallinnassa*”.

Aamulehdessä (20.5.2004) puhutaan siviilikriiseistä otsikolla: ”EU on aktiivinen myös siviilikriiseissä”. Artikkelissa luonnehditaan siviilikriisejä ja siviilikriisinhallintaa seuraavalla tavalla: ”Siviilikriiseillä viitataan varsin monenlaisiin riskeihin, hätätilanteisiin ja onnettomuuksiin, jotka aiheuttavat erityisen suurta tai laajamittaista vaaraa ihmisille, ympäristölle, omaisuudelle tai yhteiskunnan elintärkeille

toiminnoille. Monet riskit liittyvät myös teknologisiin virhetoimintoihin, luonnonkatastrofeihin tai laajamittaisiin epidemioihin (...) eniten uhreja vaati Estonian uppoaminen (...) Myyrmannin pommi-iskussa (...) Suomen lento-, juna- ja auto-onnettomuuksissa, tulipaloissa tai vaarallisten aineiden aiheuttamissa hätätilanteissa (...) Jos siviilikriisinhallinta ymmärretään rajoitetummin varsinaisena pelastustoimena sekä siihen liittyvänä ennaltaehkäisyä, suunnitteluna, koulutuksena ja varautumisena, siitä vastaa kansallisella tasolla sisäasiainministeriön pelastusosasto (...) vuonna 1985 tehtiin ministeritason periaatepäätös siviilikriisinhallintayhteistyön kehittämistä (...) Samana vuonna (2001) päätettiin laajentaa siviilikriisinhallintayhteistyö myös (EU:n) yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueelle (...) Aiemmin siviilikriisinhallinta on Suomessa ja useimmissa muissa maissa nähty puhtaasti kansallisena toimintana.” Lisäksi kirjasta *Suomi ja kriisit* (Forsberg et al., 2003) löytyy luku otsikolla siviilikriisit, jossa puhutaan siviilikriisinhallinnasta.

Näissä artikkeleissa puhutaan pelastus- ja huoltovarmuusalaan liittyvästä, Suomessa jo 1980-luvulta lähteneestä siviilikriisinhallintakäsitteestä, jossa keskitytään lähinnä Suomea ja sen lähialueita uhkaaviin kriisitilanteisiin, siviilikriiseihin, ei-sotilaallisiin poikkeustiloihin. Käsitettä voidaan kutsua tässä yhteydessä pohjoismaiseksi siviilikriisinhallinnaksi.

Asiantuntijat olivat eri mieltä siitä, valmistaudutaanko siviilikriisinhallinnassa kansainvälisiin vai kansallisiin kriiseihin vai molempiin. Yksikään haastatelluista ei sanonut siinä valmistauduttavan ainoastaan kansallisiin kriiseihin. Suurin osa näki, että kyse on valmistautumisesta kansallisiin, mutta ensisijaisesti kansainvälisiin kriiseihin. Viisi haastateltavaa piti siviilikriisinhallintaa puhtaasti kansainvälisenä toimintana. Esitettyjä argumentteja olivat: ”Kotimaassa on aivan toiset mekanismit, joilla valmistaudutaan kriiseihin” ja ”Siviilikriisinhallinnassa valmistaudutaan lähinnä EU:n ulkopuolisten kriisien hallitsemiseen”.

Siviilikriisinhallinnan määrittelyssä on koettu tärkeänä juuri kriisiskenaarioiden valitseminen, sillä kaikkiin oletettavissa oleviin kriiseihin ei kyetä valmistautumaan eikä reagoimaan. Haastatelluista asiantuntijoista suurin osa ymmärtää siviilikriisinhallinnan liittyvän ensisijaisesti väkivaltaisiin konflikteihin. EU onkin määritellyt siviilikriisinhallinnan kriisiskenaariot viiden vaihtoehdoisen kriisitilanteen mukaan. Kuten sotilaallisen kriisinhallinnan skenaarioissa, käytetään siviilikriisinhallinnankin skenaarioissa konfliktikontekstia. EU:n skenaariot ovat tilanteita, joissa väkivaltainen konflikti voi olla edessä tai on jo jäänyt taakse. Niissä valmistaudutaan myös kriiseihin, jotka ovat vielä akuutteja ja väkivaltaisia, mutta joissa vallitsevin syy saattaa olla niin sanottu monitahoinen poliittinen tai taloudellinen kriisi. Tällöin ei puhuta pelkästään väkivaltaisesta kriisistä. Kriisien monitahoisuudella viitataan siihen, että niiden hallinta vaatii aina enemmän kuin yhden siviilikriisinhallinnan instrumentin käyttöä.

Eräs haastateltava totesi, että mikäli luonnonkatastrofi tai suuronnettomuus tapahtuu alueella, jossa on väkivaltainen konflikti ja/tai siviilikriisinhallintaoperaatio meneillään, voidaan alueelle lähettää pelastusoperaatio yhtenä siviilikriisinhallinnan osana. Silti, mikäli alueella ei ole väkivaltaista kriisiä, luetaan se kansainväliseksi pelastustoiminnaksi eikä siviilikriisinhallinnaksi.

Siitä, mihin kriisisyklin vaiheeseen siviilikriisinhallinnalla vaikutetaan, vallitsi haastateltujen näkemyksissä suhteellisen vahva yhteisymmärrys. Kuten sisäasiainministeriön asettaman siviilikriisinhallinnan koordinaation järjestämistyöryhmän raportista ilmenee, siviilikriisinhallinta nähdään toimintana, jonka osia ovat konfliktien ehkäisy, akuutin kriisivaiheen kriisinhallinta sekä kriisien jälkihoito. On tosin tärkeää huomata, että kysyttäessä haastatelluilta aiheesta, konfliktinehkäisyn tilalla käytettiin sanoja ”kriisejä ennaltaehkäisevä toiminta”.

Kahta henkilöä lukuun ottamatta kaikki asiantuntijat näkivät siviilikriisinhallinnan kattavan kaikki kriisisyklin vaiheet. Nämä kaksi

asiantuntijaa näkivät, ettei siviilikriisinhallinta voi kattaa kriisejä ennaltaehkäisevää toimintaa. Perusteluna käytettiin sitä, että ”kriisin ennaltaehkäisy ei kuulu siviilikriisinhallintaan, sillä kriisinhallinnassa puututaan tilanteeseen vasta, kun jokin kriisi jo olemassa”. Toinen huomio oli, että ”konfliktin ehkäisyä on vaikea todentaa, mikäli konfliktia ei synny. Onnistuessaan sitä ei ole olemassa”. Lisähuomiona esitettiin, ettei konfliktinehkäisy kokonaisuutena voi olla kansainvälisen yhteisön ulkopuolista toimintaa, vaan mikäli konfliktilta vältytään, tulee siitä antaa kunnia aina paikalliselle väestölle. Yksi haastatelluista otti esiin, että on tärkeää huomioida, puhutaanko tässä tarkoitettusta toiminnasta kriisien ennalta ehkäisynä vai konfliktin ehkäisynä. Esimerkiksi ulkoasiainministeriön kotisivuilla oli määrittelyä aiheesta: ”Kriisialueiden lisäksi siviilikriisinhallintatoimintaa harjoitetaan alueille, joilla demokraattiset ja oikeusjärjestelmän rakenteet kaipaavat ulkopuolista vahvistusta, tukea ja koulutusta (...) Toiminta ulottuu varhaisvaroituksesta ja konfliktinestosta kriisien jälkeisiin vakauttamistoimiin”.

Useat haastatellut asiantuntijat ottivat esiin sen seikan, että siviilikriisinhallinta kattaa kaikki kriisin vaiheet, mutta käytännössä siviilikriisinhallintaoperaatiot ovat olleet kriisin jälkihoitoa. Syinä tähän esitettiin, ettei mikään valtio halua identifioitua kriisialueeksi, ja koska kansainvälinen operaatio nähdään stigmana, valtiot eivät kutsu apua mielellään ennen väkivaltaista konfliktia. Lisähuomiona voidaan todeta, että esimerkiksi Upsalan yliopiston konfliktin- ja rauhantutkimusyksikön määritelmän mukaan väkivaltainen konflikti alkaa silloin, kun jonkin hallituksen ja vastapuolen taistelut on vaatinut vähintään 25 kuolonuhria. Kansainvälinen yhteisö ei myöskään yleensä halua puuttua kriiseihin voimalla ilman vastaanottavan valtion pyyntöä ennen kuin kuolleiden ihmisten määrä nousee hyvin korkeaksi. YK:n peruskirja sallii ulkopuolisten väliintulon toiseen valtioon ilman kutsua vain, jos on tapahtunut vähintään ”gross human rights violations”.

Asiantuntijahaastatteluissa tuli esille, että normaalia hallitusten välistä viranomaisyhteistyötä tai kehitysyhteistyötä toteutetaan kuitenkin lähes joka maassa, mutta sitä ei voida pitää siviilikriisinhallintana, vaikka se tapahtuisi kriisiherkällä alueella, mikäli se ei tapahdu siviilikriisinhallintaoperaation mandaatilla.

Kriisin akuutti vaihe luettiin poikkeuksetta siviilikriisinhallintaan kuuluvaksi, vaikka käytännön keinot siihen nähtiinkin siviilitoimijoilla rajallisina. Käytännön kehityksen toivottiin muuttuvan tulevaisuudessa konflikteja tai kriisejä ennaltaehkäisevän toiminnan suuntaan. Helpoin ja tehokkain tapa ratkaista konflikti on vielä silloin, kun kukaan ei kiinnitä siihen vielä mitään huomiota. Kun tiedotusvälineiden ja yleisön huomio kiinnittyy konfliktiin, ovat väkivaltaisuudet usein jo alkaneet. Reaktiivisuuden tilalle kaivattiin lisää proaktiivisuutta. Tämän todettiin vaativan ennakoitua ja varhaisvaroitusta, muutoksia voi hallita vain jos niistä pyrkii tulemaan tietoiseksi.

Siviilikriisinhallinnan toimintamuodot

Toimintamuodot kuvaavat niitä toimialoja ja yhteiskunnan sektoreita, joita siviilikriisinhallinnassa käytetään ja kehitetään kriisialueilla. Siviilikriisinhallinnan toimintamuodot vaihtelevat sen mukaan, missä kriisin vaiheessa työskennellään ja mikä on kriisin luonne ja tyyppi. Vaikka siviilikriisinhallinta yleisesti liitetään sotilaalliseen kriisinhallintaan, voidaan siviilikriisinhallintaa toteuttaa myös erikseen. Erään haastateltavan mukaan kaikki odotettavissa olevat kriisit eivät aina vaadi kansainvälisiä sotilaita, mutta siviileitä hyvin todennäköisesti.

Kysymys siitä, onko siviilikriisinhallinta puhtaasti kenttätoimintaa, jakaa mielipiteitä. EU on määritellyt poliittisen sovittelun ja sanktiot osaksi kriisinhallinnan siviili-instrumentteja. Kuudestatoista asiantuntijasta yhdeksän piti niitä osana siviilikriisinhallintaa. Kaksi heistä sanoi, etteivät sanktiot kuulu siviilikriisinhallintaan, mutta poliittinen

sovittelu kylläkin. Esimerkkinä esitettiin Ahtisaaren toimiston Crisis Management Initiativen (CMI) Aceh -sovittelut. YK:n peruskirjan mukaan ei voida siirtyä voimallisempiin keinoihin, ellei sovittelua ja sanktioita ole ensin kokeiltu. Tällöin voidaan olettaa, että sovittelu ja sanktiot ovat osa perinteistä kriisinhallintaa.

Kesäkuussa 2000 Feiran Eurooppa-neuvosto päätti, että EU:n siviilikriisinhallinnan painopistealueet ovat siviilipoliisitoiminta (civil police), oikeusvaltioperiaate (rule of law), siviilihallinto (civil administration) ja siviilien suojelu (civil protection). Asiantuntijoilta kysyttiin, vastaavatko nämä heidän näkemyksiään siviilikriisinhallinnan neljästä tärkeimmästä toimialasta. Yhtä lukuun ottamatta kaikki pitivät niitä tärkeimpinä. Lisäyksiä ja tarkennuksia vaadittiin, mutta tärkeimmät ovat edustettuna. Erään haastateltavan mukaan siviilien suojelun ei pitäisi olla painopistealue, koska sitä ei ole toteutettu käytännössä.

Marraskuussa 2004 järjestetyn siviilikriisinhallinnan voimavarakonferenssin yhteydessä monitorointi hyväksyttiin unionin uudeksi siviilikriisinhallinnan toimialueeksi. Yksi haastateltava huomautti monitoroinnin olevan metodi eikä toiminta, minkä vuoksi se on ongelmallinen omana prioriteettialueenaan. Hän pitäisi ihmisoikeusmonitorointia parempana lisäyksenä. Eräs asiantuntija huomautti, että tämän lisäksi EU:n erityisedustajille annettava tuki on määritelty omaksi toiminnakseen. Erityisedustajia varten voidaan luoda tukirakenne, johon kootaan eri alojen asiantuntijoita.

Moni asiantuntija piti EU:n siviilikriisinhallinnan painopistealueiden termien kääntämistä suomenkielelle ja niiden määrittelemistä hyvin vaikeana. Esimerkiksi oikeusvaltion käsite (rule of law) on usein käännetty laajasti oikeusvaltioperiaatteen ja suppeasti oikeushallinnoksi. Oikeusvaltioperiaate tarkoittaa oikeuden lain ja järjestyksen kulttuuria, kun taas oikeushallinto viittaa oikeuslaitokseen, syyttäjälaitoksen, tuomioistuinten ja vankeinhoidon tai muihin vastaaviin järjestelyihin. Käännettäessä ”civil protection” -termiä pitäisi monen mieles-

tä puhua suoraan käännettynä siviiliensuojelusta tai väestönsuojelusta. Toiset puhuvat pelastuspalvelusta tai pelastustoimesta, jotka nekin ovat itsessään eri asioita.

Käytännössä EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioissa on painopistealueista toteutettu vain poliisitointa ja oikeusvaltion vahvistamista. Siviilihallintoa sisältäviä operaatioita ei ole vielä toteutettu lainkaan. Eräs asiantuntija totesi tähän, että se johtuu osittain siitä, että ne ovat monimutkaisia eikä ole vielä kovin hyvin täsmentynyt se, mitä siviilihallinto kattaa. Joidenkin näkemysten mukaan se pitää sisällään vain keskus- ja paikallishallinnon kehittämisen, kun taas toisten mielestä siihen voi kuulua koko siviiliyhteiskunnan kehittäminen – kansalaisyhteiskunnasta valtion instituutioihin ja hallintorakenteisiin. Myös vaalitoiminta, talouden kehittäminen, vapaa media, koulutus, ihmisoikeudet ja jälleenrakennus voisivat olla erillisiä painopistealueita.

Monen asiantuntijan mukaan siviilikriisinhallinnan toimintamuotojen määrittelyä ei tule rajata EU:n painopistealueisiin. Tärkeänä pidettiin niiden yhteiskunnallisten rakenteiden ja instituutioiden tunnistamista, jotka ovat kriittisiä rauhan kannalta ja työskennellä niiden parissa eikä lukkiutua pelkästään EU:n määritelmiin. EU:n määritelmät saivat kritiikkiä osakseen, sillä Feirassa päätettiin sellaisista asioista, jotka kuuluvat EU:n ministerineuvoston päätösvaltaan ja jätettiin pois sellaisia alueita, jotka kuuluvat komissiolle. Tätä pidettiin hyvin keinotekoisena tapana määritellä siviilikriisinhallinnan tärkeimmät toimintamuodot. Huolta aiheutti muun muassa se, ettei sosiaali- ja terveydenhuoltoa riittävästi huomioida siviilikriisinhallinnan toimintamuodoissa, vaan siviilihallinto itsessään kattaa myös sen. Siviilikriisinhallinnan toimintamuotoja määriteltäessä toivottiin myös kolmannen sektorin huomioimista. Esimerkiksi Kansainvälisen Punaisen Ristin ja Caritas Internationaliksen toiminta tuottavat paljon niitä palveluita muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon osalta, jotka jäävät puuttumaan EU:n näkökulmasta.

Kansalaisjärjestöjen edustajat näkivät kriisialueilla toimivien kansalaisjärjestöjen tekevän myös siviilikriisinhallintatyötä, ja että niillä on omat erityiset toimintamuotonsa siviilikriisinhallinnan toteuttamisessa. Niitä olivat poliittisesti tunnustamattomien osapuolten avustus-, välitys- ja sovittelutyö, kansalaisyhteiskunnan osallistaminen ja kouluttaminen, tiedonvälitys ja sananvapaus, ympäristönsuojelu, miinanraivaus sekä ihmisoikeus- ja tasa-arvotehtävät.

Siviilikriisinhallinnan toteuttajat

Siviilikriisinhallinnan toteuttajilla tarkoitetaan niitä toimijaryhmiä, jotka kykenevät toimimaan siviilikriisinhallinnan eri osa-alueilla. Asiantuntijat olivat yksimielisiä siitä, että siviilikriisinhallintaa toteuttavia organisaatioita ovat kansainväliset järjestöt, jotka toimivat aina tietyn mandaatin mukaan. Kansalaisjärjestöjen ja yksityisen sektorin lukeutumisesta siviilikriisinhallintaan ei löytynyt yhtenäistä näkemystä.

Asiantuntijoilta kysyttiin myös, tarkoitetaanko siviilikriisinhallinnan siviilillä uhreja vai toimijoita. Haastatelluista kahdeksantoista vastasi, että siviili-sanalla viitataan toimijoihin eli voimavaroihin ja neljä haastateltua näki siviilit uhreina. Yksi haastateltu ei vastannut kysymykseen ja yksi vastasi, että siviilillä viitataan molempiin – sekä siviilikriisinhallinnan toimijoihin että kriisin uhreihin.

Valtaosa haastatelluista oli siis sitä mieltä, että siviilillä viitataan nimenomaan kriisialueen ulkopuoliseen toimijaan eikä kriisissä olevaan siviiliväestöön. Käsite on tässä suhteessa kuitenkin erään asiantuntijan mukaan ongelmallinen, koska kohteena on toisaalta nimenomaan siviiliyhteiskunta. Mutta toisaalta puhutaan myös turvallisuussektorin reformista tai ”demobilisation, disarmament and reintegration” (DDR) -konseptista, joissa siviilikriisinhallinnan kohteena ovat paikalliset aseelliset, puolisoitilaalliset ja sotilaalliset toimijat. Heitä pyritään si-

viilimenetelmin demobilisoimaan, riisumaan aseista ja integroitumaan takaisin yhteiskunnan jäseniksi.

Siviili toimijana määritellään siviilikriisinhallinnan yhteydessä sulkemalla sotilaat pois toimijoiden joukosta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki kriisialueen ei-sotilaat eli siviilit olisivat siviilikriisinhallinnan toimijoita.

Osalla toimijoista on silti sotilastausta tietyissä tehtävissä, kuten erityistä asiantuntijuutta edellyttävässä aseellisten ryhmien yhteiskuntaan uudelleen integroimisessa. He työskentelevät kuitenkin aina siviilikriisinhallintaoperaation alla siviileinä.

On käyty keskusteluja, kuuluvatko sotilaallisten organisaatioiden ”civil-military cooperation” (CIMIC) ja ”provincial reconstruction team” (PRT) -konseptit siviilikriisinhallintaan. Kuusi asiantuntijaa oli sitä mieltä, etteivät ne ole siviilikriisinhallintaa, koska toimijoina on pääasiassa sotilaita ja he palvelevat ensisijaisesti sotilasorganisaation intressejä.

Yksityisen sektorin osuudesta todettiin, että EU:n tulisi ottaa mallia YK:sta, jossa on alkanut keskustelu yksityisen sektorin roolista konfliktialueilla. Eräs haastatelluista muistutti yksityisen sektorin osallistumisen kriisinhallintaan olevan vaarallista, sillä esimerkiksi Irakissa työskentelee noin 20 000 kansainvälistä siviilihenkilöä rauhan kannalta kyseenalaisissa turvallisuusalan tehtävissä. Toisaalta esille on tullut myös niin kutsuttu ”democracy out of the box” -malli, jossa yksityiset yritykset kehittäisivät muun muassa kommunikaatioinfrastruktuuria kriisialueilla.

Lähes kaikki asiantuntijat lukivat kansalaisjärjestöt mukaan siviilikriisinhallinnan toimijoiksi ja niiden roolia pidettiin tärkeänä. Useimmat haastateltavista pitivät myös paikallista väestöä siviilikriisinhallinnan toimijoina. Vasta-argumenttina tosin esitettiin, etteivät kriisin aiheuttajat voi olla kriisinhallitsijoita.

Valtiolisesta näkökulmasta valtion viranomaiset ovat usein siviilikriisinhallinnan tärkeimpiä toimijoita. Esimerkiksi ulkoasiainministe-

riön tulevaisuuskatsauksessa (2003) todetaan: ”EU:n siviilikriisinhallinnan kehittämistarpeissa painottuvat sekä kapasiteettiin että toimintamekanismeihin liittyvät kysymykset. Suomen osalta siviilikriisinhallinnassa korostuu henkilö- ja taloudellisten valmiuksien kehittäminen siviilikriisinhallinnan kaikilla viranomaistahoilla.”

Siviilikriisinhallinnan keinot

Siviilikriisinhallinnan keinoista vallitsi asiantuntijoiden välillä yhteisymmärrys; ne vaihtelevat operaatiotyyppien mukaan tarkkailu- ja neuvontatehtävistä paikallisia viranomaisia korvaaviin tehtäviin. Kaikki toimintamuodot voivat olla tarkkailutyypisiä tehtäviä. Ne voivat olla myös luonteeltaan avustavia neuvonta- tai koulutustehtäviä. Keinoina voivat olla myös paikallisia viranomaisia sijaistavat tehtävät. Etenkin viranomaistehtävät saattavat alkaa operaation alussa sijaistehtävinä ja siirtyä paikallisen viranomaistahon kehityksen myötä neuvontatehtäviksi ja lopulta tarkkailu- ja raportointitehtäviin. Operaatioiden toiminta-aika riippuu kriisin luonteesta ja saavutettavasta kehitysnopeudesta. Operaatiot loppuvat yleensä tarkkailu- ja raportointivaiheiden jälkeen, jolloin kansainvälisillä toimijoilla ei välttämättä ole enää paikalliseen yhteiskuntaan vaikuttavaa varsinaista roolia.

Yhteenveto

Yhteenvetona siviilikriisinhallinnan määritelmästä voidaan todeta, että asiantuntijat olivat suhteellisen yksimielisiä siviilikriisinhallinnan toiminta-ajatuksesta, päämääristä ja keinoista. Toimintakentästä vallitsee varsin erilaisia näkemyksiä etenkin kriisityypejä määriteltäessä. Toimintamuotojen osalta ilmeni eniten sekaannusta liittyen EU:n painopistealueiden sisältöön, termien suomeksi kääntämiseen sekä varsinaisten painopistealueiden lisäksi huomioitaviin toimialoihin. Suurimmat

näkemyserot siviilikriisinhallintaa yhteisesti määriteltäessä vallitsivat sen toteuttajista sekä siitä, miten siviili nähdään suhteessa siviilikriisinhallinnan käsitteeseen.

Johtopäätökset

Siviilikriisinhallinta on laaja ja jatkuvasti kehittyvä toimintamuoto. Jokaisen kriisin kohdalla on kyse usean eri toimialan yhteistyöstä ja osaa-
misfuusioista, joiden tuloksena syntyy kokonaan uusia näkökulmia ja toimintakulttuureja.

Siviilikriisinhallinnan käsite ei toistaiseksi ole saanut vakiintunutta yhteisesti hyväksyttyä määritelmää. Se laajenee, kehittyy ja vaatii systemaattista seuraamista. Käsitteen ongelmallisuus ilmenee sen useissa ja laajoissa merkityssisällöissä sekä käyttötavoissa. Selvimät ongelmakohdat liittyvät tässä yhteydessä pohjoismaiseksi siviilikriisinhallinnaksi kutsutun ja EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan siviilikriisinhallinnan välisiin eroihin. Niistä käytetään samaa termiä – siviilikriisinhallinta – tarkoittaen eri asiaa, mutta osittain samoja resursseja.

Jaoin edellä siviilikriisinhallinnan käsitteen kuuteen osaan. Käsite on tästä huolimatta kuitenkin hyvin vaikeasti määriteltävissä. Sen yhteiselle määritelmälle on Suomessa silti hyvät edellytykset. Niin kauan kuin siviilikriisinhallinnan toimijat eivät puhu samaa kieltä, voi valmiuden kehittäminen, organisointi ja resursointi muodostua vaikeaksi. Määritelmät eivät ole makuasioita, vaan niillä voi olla välillisesti hyvinkin tuntuvia, jopa traagisia seurauksia kriiseihin jouduttaessa. Se voi viimein maksaa jopa ihmishenkiä kriisialueen paikalliselle väestölle ja kriisinhallintaan osallistuville jäsenmaille.

Tehokkaan toiminnan taustalla ei tietenkään ole pelkästään käsitteellinen yhteisymmärrys, vaan siihen tarvittavat resurssit. Kansalaiseskustelun aloittaminen siviilikriisinhallinnasta sotilaallisen

kriisinhallinnan rinnalla lisäisi kansalaisten tietämystä kriisinhallinnan mahdollisuuksista. Tämä johtaisi kenties laaja-alaisen osaamisen parempaan saatavuuteen siviilikriisinhallinnan tehtäviin ja Suomessa vallitsevan poliittisen tahdon parempaan käytännön toteuttamiseen.

Kriisit ovat osa maailman jatkuvaa todellisuutta ja siviilikriisinhallinta on kallista, aikaa vievää ja riskialtista. Ilman omistautumista, osaamista ja toimijoiden välistä yhteisymmärrystä niitä ei kyetä asianmukaisesti hallitsemaan.


Mikaeli Langinvainio on valtio-opin opiskelija Jyväskylän yliopistossa ja on toiminut rauhanturvaajana Kosovossa vuosina 2002–2003.

Selvitystä varten haastatellut asiantuntijat ja haastatteluissa esitetyt kysymykset löytyvät liitteenä sivulta 198.



Euroopan unionin siviili- kriisinhallinnan nykytila

Operaatioita pienellä budjetilla



Tammikuussa 2003 aloitettiin Euroopan unionin ensimmäinen siviilikriisinhallintaoperaatio, ja syyskuuhun 2005 mennessä EU on toteuttanut jo kahdeksan operaatiota. Parhaimmillaan EU:lla on ollut käynnissä seitsemän yhtäaikaista operaatiota¹. Alle kahdessa vuodessa siviilikriisinhallinnan toiminta-aste on noussut eksponentiaalisesti. Operatiivisista harppauksista huolimatta EU:n institutionaaliset toimintaedellytykset eivät ole juurikaan kehittyneet. EU:n neuvoston

¹ Tässä artikkelissa käsitellään seitsemää käynnissä olevaa operaatiota. Heinäkuussa 2005 päättynyttä EU:n oikeusvaltio-operaatiota Georgiassa käsitellään tarkemmin Tiina Jortikka-Laitisen artikkelissa, ja näin ollen sitä ei tässä yhteydessä esitellä.

siviilikriisinhallintaoperaatioiden rahoitusta koskevissa ohjeissa todetaan, että operaatioiden onnistuminen liittyy kiinteästi rahoitusmenettelyihin ja rahoitusvoimavaroihin². Tärkeystään huolimatta siviilikriisinhallintaoperaatioiden rahoitus on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi; ratkaisua yhtenäiseksi menettelytavaksi ei ole löydetty, vaan kaikkien siviilikriisinhallintaoperaatioiden kohdalla on turvaututtu poikkeusmenettelyihin.

Esittelemme ensiksi EU:n käynnissä olevat seitsemän siviilikriisinhallintaoperaatiota keskittyen erityisesti niiden tehtäviin. Tämän jälkeen valotamme EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioiden rahoitusta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan viitekehyksessä.

Euroopan unionin vahva läsnäolo Länsi-Balkanilla

Länsi-Balkanin vakaus on pitkään ollut yksi EU:n ulkopoliittian tärkeimmistä tavoitteista. Vuonna 1999 hyväksytty Kaakkois-Euroopan vakaussopimus on yksi keino lisätä rauhaa ja turvallisuutta alueella. Vakaussopimus solmittiin EU:n aloitteesta, ja sen täytäntöönpanoon on osallistunut yli 40 maata tai kansainvälistä järjestöä. EU on aloittanut myös erillisen vakautus- ja yhdentymisprosessin Albanian, Bosnia-Hertsegovinan, Kroatian, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian ja Serbia ja Montenegron kanssa. EU tukee maiden poliittista, taloudellista ja institutionaalista kehitystä kohti mahdollista EU-jäsenyyttä. Vuodesta 1991 lähtien Länsi-Balkanilla on toiminut myös Euroopan yhteisön tarkkailuvaltuuskunta (ECMM), joka EU:n neuvoston päätöksellä muutettiin EU:n tarkkailuvaltuuskunnaksi (EUMM) joulukuussa 2000. Valtuuskunnan tehtävänä on ollut seurata erityisesti poliittisen

² Euroopan unionin neuvosto (2003): SEU:n V osaston mukaisten siviilikriisinhallintaoperaatioiden rahoitusta koskevat suuntaviivat, luku II.

ja turvallisuustilanteen kehitystä, rajavalvontatyötä ja pakolaisten paluun järjestämistä.

Kriisinhallintavalmiuksiensa kehittyessä EU on pystynyt käynnistämään Länsi-Balkanilla myös useita kriisinhallintaoperaatioita. Syyskuussa 2005 Bosnia-Hertsegovinassa toimi EU:n poliisioperaatio (EUPM) ja sotilasoperaatio (EUFOR - Althea), joka on jatkanut Natojohtoisten turvallisuusjoukkojen (SFOR) toimintaa maan turvallisuuden valvomisessa. Lisäksi EU:lla oli poliisioperaatio (EUPOL Proxima) Makedoniassa.

Poliisivoimien uudistaminen Bosnia-Hertsegovinassa

EU:n ensimmäinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alle kuuluva kriisinhallintaoperaatio oli poliisioperaatio, ja se aloitettiin Bosnia-Hertsegovinassa vuoden 2003 alussa. EU:n poliisioperaatio (EUPM) perustettiin maahn jatkamaan YK:n kansainvälisten poliisijoukkojen (IPTF) toimintaa³. Poliisioperaation tehtävänä on ollut avustaa Bosnia-Hertsegovinaa sen omien pysyvien poliisivoimien perustamisessa ja poliisitoiminnan kehittämässä vuonna 1995 solmitun Daytonin rauhansopimuksen tavoitteiden mukaisesti⁴. Juuri poliisivoimien uudistaminen on ollut suuri haaste kansainväliselle yhteisölle, sillä Bosnian sodan (1992–95) jäljiltä maassa toimi kolmet erilliset poliisivoimat – bosnialaisten, kroaattien ja serbien – joilla kullakin oli oma hallinnollinen järjestelmänsä.

Lähes kolmen vuoden ajan EU on valvonut, ohjannut ja seurannut Bosnia-Hertsegovinan poliisitoiminnan kehittymistä. EU:n poliisiopera-

³ Euroopan unionin yhteinen toiminta (2002/210/YUTP).

⁴ Daytonin rauhansopimuksen 11. liite määrittelee YK:n kansainvälisten poliisijoukkojen tehtävät. Liite luettavissa esimerkiksi sivulta:
<URL:http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=367>.

raatio on pyrkinyt erityisesti parantamaan Bosnia-Hertsegovinan poliisivoimien kykyä toimia itsenäisesti ja vastuullisesti sekä kykyä toimia järjestäytyntä rikollisuutta ja korruptiota vastaan. Lisäksi poliisioperaatio on pyrkinyt avustamaan poliisivoimien taloushallinnon ja institutionaalisen rakenteen kehittämässä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi poliisioperaatio on toteuttanut seitsemää toimintaohjelmaa⁵, joista viisi on ollut temaattisia ja kaksi institutionaalisia. Temaattiset toimintaohjelmat ovat koskeneet rikospoliisin työtä, poliisien kouluttamista, poliisivoimien sisäistä tutkintaa, poliisivoimien hallintoa ja yleisen järjestyksen ylläpitoa. Institutionaaliset toimintaohjelmat ovat puolestaan keskittyneet rajavalvonnasta vastaavan keskuksen ja valtiollisen rikollisuutta tutkivan laitoksen perustamiseen.

EU:n poliisioperaatiossa on työskennellyt lähes 900 siviilipoliisia, joista vuonna 2004 yli puolet (472) oli jäsenmaiden lähettämiä ja loput kansainvälisiä työntekijöitä (61) sekä Bosnia-Hertsegovinasta paikallisesti palkattuja henkilöitä (329)⁶. Operaatiossa työskenteli yhdeksän suomalaista syyskuussa 2005. Yhteisen toiminnan mukaisesti poliisioperaatio on tehnyt yhteistyötä EU:n Bosnia-Hertsegovinan erityisedustajan kanssa ja raportoinut tälle. Poliisioperaatio on tehnyt yhteistyötä myös alueella toimivien muiden kansainvälisten järjestöjen, kuten Etyjin ja YK:n pakolaisasioiden päävaltuutetun kanssa.

Poliisivoimien uudistaminen Makedoniassa

EU:n ensimmäinen kriisinhallintaoperaatio entisessä Jugoslavian tasavallassa Makedoniassa oli sotilasoperaatio FYROM/CONCORDIA⁷,

⁵ Katso esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston asiakirjat (S/2004/709) ja (S/2005/66).

⁶ YK:n turvallisuusneuvoston asiakirja (S/2005/66).

⁷ Euroopan unionin yhteinen toiminta (2003/92/YUTP).

jonka EU aloitti maaliskuun lopussa 2003 Makedonian presidentin Trajkovskin pyynnöstä. EU:n operaatio perustettiin Naton päätyneen operaation tilalle turvaamaan rauhaa ja valvomaan elokuussa 2001 solmitun, seitsemän kuukautta kestäneet aseelliset taistelut päättäneen Ohridin puitesopimuksen täytäntöönpanoa.

EU:n sotilasoperaatio päättyi 15.12.2003, jolloin poliisioperaatio EUPOL Proxima aloitettiin. EU:n neuvosto oli hyväksynyt yhteisen toiminnan⁸ aikaisemmin syyskuussa. Kuten Bosnia-Hertsegovinassa, Makedoniassakin poliisioperaation tehtävänä on ollut poliisivoimien uudistamisen ja poliisitoiminnan kehittämisen valvominen, ohjaaminen ja seuraaminen. Myös sen erityistehtäväalueet ovat olleet samantyyppiset: poliisioperaatio on avustanut Makedonian sisäasiainministeriön rakenteiden uudistamisessa, tukenut rajayhteistyön ja rikollisuuden vastaisen toiminnan kehittämisessä sekä avustanut paikallisia poliisijoukkoja luomaan luottamukselliset suhteet väestöön.

Euroopan unionin kasvava rooli Afrikassa

EU tukee Afrikassa käynnissä olevien konfliktien ratkaisemisesta ja uusien konfliktien ehkäisemisestä siviilikriisinhallinnan keinoin. Tehostaakseen toimintaansa rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi mantereella EU on hyväksynyt muun muassa yhteisen näkemyksen⁹ konfliktien ehkäisemiseksi, hallitsemiseksi ja ratkaisemiseksi Afrikassa sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa toteutettavan toimintasuunnitelman¹⁰ rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi Afrikassa. Marraskuussa 2004 hyväksytyyn toimintasuunnitelman mukaan EU voi antaa tukea Afrikan maille tai Afrikan maiden järjestöille eri

⁸ Euroopan unionin yhteinen toiminta (2003/681/YUTP).

⁹ Euroopan unionin yhteinen näkemys (2004/85/YUTP), 26.1.2004.

¹⁰ Action Plan for ESDP support to Peace and Security in Africa (2004).

toiminta-alueilla, joita ovat muun muassa sotilaiden riisuminen aseista, demobilisoiminen ja yhteiskuntaan integroiminen (DDR) ja turvallisuussektorin uudistaminen (SSR). Lisäksi EU voi tarvittaessa tarjota koulutusta ja varusteita sekä teknistä tukea esimerkiksi operaatioiden suunnittelussa.

Poliisivoimien ja turvallisuussektorin uudistaminen Kongon demokraattisessa tasavallassa

Syyskuussa 2005 EU:lla oli käynnissä kolme siviilikriisinhallintaoperaatiota kahdessa Afrikan maassa: kaksi Kongon demokraattisessa tasavallassa ja yksi Sudanin Darfurissa. EU:n ensimmäinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalle kuuluva kriisinhallintaoperaatio Afrikassa oli kuitenkin sotilasoperaatio Artemis, joka toteutettiin Iturin alueella Kongon demokraattisessa tasavallassa vuonna 2003. YK:n turvallisuusneuvosto oli päätöslauselmallaan 1484¹¹ valtuuttanut perustettavaksi väliaikaisen monikansallisen sotilasoperaation parantamaan Iturin alueen turvallisuutta yhdessä YK:n operaation (MONUC) kanssa, jotta alueella sijaitsevan Buninin kaupungin humanitaariseen hätätilanteeseen olisi pystytty kunnolla vastaamaan. Iturin alueen turvallisuustilanne oli kärjistynyt keväällä 2003 paikallisten aseistettujen ryhmien valtataistelun seurauksena. EU päätti käynnistää alueella YK:n päätöslauselman mukaisen sotilasoperaation kesäkuussa 2003¹². Operaatio päättyi 1.9.2003.

Artemis-sotilasoperaation jälkeen EU on jatkanut Kongon demokraattisen tasavallan siirtymähallinnon tukemista kahden siviilikrii-

¹¹ Päätöslauselma löytyy osoitteesta

<URL:<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/UNresolution1484.pdf>>.

¹² Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta (2003/423/YUTP) ja yhteinen päätös operaation aloittamisesta (2003/432/YUTP).

sinhallintaoperaation avulla. Ensimmäisen operaation, poliisioperaatio EUPOL Kinshasan aloittamisen EU hyväksyi joulukuussa 2004¹³. Kongon siirtymähallitus oli pyytänyt lokakuussa 2003 EU:lta tukea integroidun – eri poliittisten ja etnisten ryhmien jäsenistä koostuvan – poliisiyksikön perustamisessa Kinshasaan. Poliisiyksikön perustaminen oli kirjattu joulukuussa 2002 solmittuun, Kongon sisällissodan päättäneeseen rauhansopimukseen (niin kutsuttu Pretorian sopimus) ja sen tehtäväksi oli määritelty sisäisen turvallisuuden parantaminen.

EU aloitti toimintansa Kongossa kuitenkin jo loppukeväästä 2004 sen jälkeen, kun EU:n neuvosto oli tehnyt päätöksen¹⁴ integroidun poliisiyksikön perustamisen tukemisesta. EU ryhtyi ensin kunnostamaan koulutuskeskusta, hankkimaan tarvittavia varusteita ja kouluttamaan poliiseja. Näistä toimista vastasi pääasiassa komissio, ja ne rahoitettiin Euroopan kehitysrahaston kautta. Jäsenmaat puolestaan tarjosivat poliiseille varusteita ja lähettivät 18 asiantuntijaa kouluttamaan 1000 poliisia. Toiminta Kongossa muuttui turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alle kuuluvaksi siviilikriisinhallintaoperaatioksi (EUPOL Kinshasa) tammikuussa 2005. Poliisioperaation tehtävänä on ollut tukea keväällä 2005 toimintansa aloittanutta integroitua poliisiyksikköä tarkkailemalla sen toimintaa ja neuvomalla toiminnan kehittämisessä. Operaatioon on osallistunut 30 siviilipoliisia eri jäsenmaista.

EU on työskennellyt Kongossa yhteistyössä YK:n kanssa, sillä YK:n operaation siviilipoliisiyksikkö on ollut vastuussa kansainvälisten järjestöjen toteuttamien, Kongon koko poliisivoimien uudistamiseen liittyvien tehtävien koordinoimisesta. EUPOL Kinshasa -operaatio on näin ollen esimerkki EU:n sitoutumisesta monenväliseen yhteistyöhön

¹³ Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta (2004/847/YUTP).

¹⁴ Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta (2004/494/YUTP).

kriisinhallinnassa ja heijastaa EU:n ja YK:n yhteisessä julkilausumassaan¹⁵ asettamia tavoitteita.

Integroidun poliisiyksikön perustamisen tukemisen lisäksi EU on ryhtynyt tukemaan turvallisuussektorin uudistamista hyväksymällä toukokuussa 2005 päätöksen asiantuntijoiden lähettämisestä Kongoon EUSEC DC Congo -operaation puitteissa¹⁶. Operaatio aloitettiin kesäkuussa 2005. Kongoon lähetettyjen kahdeksan asiantuntijan, jotka on valittu niin jäsenmaista kuin EU:n instituutioistakin, tehtäväksi määriteltiin Kongon armeijan avustaminen hyvän hallinnon periaatteiden soveltamisessa. Asiantuntijat on sijoitettu Kongon valtiollisiin instituutioihin, kuten puolustusministeriöön, armeijaan sekä kansalliseen aseistariisunta-, demobilisaatio- ja integrointitoimikuntaan.

Afrikan unionin operaation tukeminen Sudanin Darfurissa

EU on tukenut Afrikan unionin toimia Sudanin Darfurissa vuodesta 2003 jatkuneen väkivaltaisen konfliktin lopettamiseksi. EU:n ensisijaiset avustuskeinot ovat olleet taloudellisia: EU on myöntänyt yhteensä noin 570 miljoonaa euroa muun muassa humanitaarisen tilanteen parantamiseksi, Tshadissa oleskelevien sudanilaisten pakolaisten auttamiseksi ja rauhaan pyrkivän poliittisen prosessin tukemiseksi¹⁷. Lisäksi EU on tukenut huhtikuussa 2004 solmitun tulitaukosopimuksen valvontaa lähettämällä Darfuriin sotilastarkkailijoita sekä tarjoamalla teknistä ja logistista tukea tulitaukosopimuksen valvontaa johtavalle Afrikan unionin AMIS-operaatiolle.

¹⁵ Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management (2003)
<URL:http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/77348.pdf>.

¹⁶ Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta (2005/355/YUTP).

¹⁷ Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö (2005): EU Response to the crisis in Darfur.

Heinäkuussa 2005 EU:n neuvosto hyväksyi yhteisen toiminnan¹⁸, jolla valtuutettiin siviili- ja sotilaskomponenteista muodostuvan operaation lähettäminen Darfuriin tukemaan AMIS II -operaatiota, jonka tehtäviksi Afrikan unioni määritteli lokakuussa 2004 konfliktin osapuolien välisen luottamuksen lisäämisen, siviilien suojelun ja humanitaarisen tilanteen parantamisen. Päätös operaatiosta perustuu EU:n toukokuussa 2005 hyväksymään ”pakettiin”¹⁹ EU:n lisätuesta AMIS II -operaatiolle. ”Paketin” esitysten mukaisesti operaatioon osallistuvien siviilien tehtäviksi määriteltiin AMIS II -operaation siviilipoliisiyksikön henkilökunnan kouluttaminen ja avustaminen Afrikan unionin sihteeristön poliisiyksikön perustamisessa. Sotilaiden tehtäviksi puolestaan määriteltiin teknisen avun antaminen AMIS II -operaation kaikilla komentotasoilla, Afrikan unionin lähettämien sotilaiden ja tarkkailijoiden kouluttaminen sekä tarvittaessa ilmatilan valvominen.

EU:n operaatio Darfurissa on ensimmäinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla toteutettu siviili-sotilas -operaatio. Darfurissa EU ja Nato, joka on myös lupautunut tukemaan AMIS II -operaatiota, työskentelevät rinnakkain niin kutsutun Berlin Plus -järjestelmän ulkopuolella.

Siviilikriisinhallintaa yhä kaukaisemmilla alueilla

Irakilaisten oikeushallinnon virkamiesten kouluttaminen

EU on osallistunut Irakin jälleenrakennukseen vuoden 2003 jälkeen myöntämällä taloudellista tukea esimerkiksi humanitaarisiin tarpeisiin, julkisen sektorin palveluiden uudelleenaloittamiseen ja työttö-

¹⁸ Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta (2005/557/YUTP).

¹⁹ Katso tarkemmin: <URL:http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/declarations/84968.pdf>.

myyden vähentämiseen. EU on tukenut myös maan poliittista ja oikeudellista kehitystä aloittamalla siviilikriisinhallintaoperaation irakilaisen tuomareiden, syyttäjien, poliisiesimiesten ja vankeinhoitolaitoksen korkeiden virkamiesten kouluttamiseksi. EU:n neuvosto hyväksyi oikeusvaltio-operaation (EUJUST LEX) aloittamisen maaliskuussa 2005²⁰. Operaatio käynnistettiin virallisesti vasta heinäkuussa.

EU:n operaation tehtäviksi määrättiin kaiken kaikkiaan noin 770 ammattilaisen kouluttaminen rikosoikeusjärjestelmän tehtäviin ja järjestelmän eri toimijoiden – tuomareiden, syyttäjien, poliisiesimiehien ja vankeinhoitolaitosten virkamiesten – välisen yhteistyön edistäminen. Irakin huonon turvallisuustilanteen takia koulutus päätettiin järjestää EU:n alueella tai yhdessä Irakin naapurimaista.

EU on osallistunut rauhan edistämiseen Lähi-idässä myös perustamalla huhtikuussa 2005 EU:n Lähi-idän erityisedustajan Ramallahissa sijaitsevaan toimistoon poliisiyksikön (EU COPPS), jonka tehtävänä on ollut ohjata palestiinalaista poliisijohtoa sekä valvoa poliisivoimien uudistamisen eteneminen. Toimiston perustaminen on ollut osa EU:n korkean edustajan esittämää ja Eurooppa-neuvoston marraskuussa 2004 hyväksymää lyhyen ajan toimintaohjelmaa, jolla palestiinalaisviranomaisia on pyritty tukemaan turvallisuussektorin uudistamisessa, vaalien järjestämisessä ja talouden kehittämisessä.²¹

Rauhanprosessin tarkkaileminen Acehissa

Syyskuussa 2005 EU:n neuvosto teki päätöksen Indonesian Acehissa toteutettavasta tarkkailuoperaatiosta²². Operaatio päätettiin lähettää

²⁰ Euroopan neuvoston yhteinen toiminta (2005/190/YUTP).

²¹ Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö (2005): EU Assistance to the Palestinian Civil Police.

²² Euroopan neuvoston yhteinen toiminta (2005/643/YUTP).

alueelle sen jälkeen, kun Indonesian hallitus oli pyytänyt EU:ta antamaan tukensa Vapaa Aceh -liikkeen ja Indonesian hallituksen välisen konfliktin päättäneen yhteisymmärryspöytäkirjan täytäntöönpanon valvomisessa. Konfliktin osapuolet allekirjoittivat pöytäkirjan Helsingissä elokuussa 2005. Operaatio päätettiin toteuttaa EU-johtoisesti yhteistyössä Kaakkois-Aasian maiden järjestön (ASEAN) sekä Norjan ja Sveitsin kanssa.

Tarkkailuoperaation suunnittelu toteutettiin nopeasti ja ensimmäinen tarkkailuryhmä, joka koostui 80 EU:n ja Kaakkois-Aasian maiden järjestön nimeämästä asiantuntijasta, lähetettiin Acehiin elokuussa. Operaatio alkoi virallisesti 15.9.2005. Sen tehtäviksi määriteltiin muun muassa Vapaa Aceh -liikkeen sotilaiden aseistariisumisen ja yhteiskuntaan sopeuttamisen sekä lainsäädännön muuttamisprosessin ja ihmisoikeustilanteen tarkkaileminen. Muiksi tehtäviksi määriteltiin ratkaisujen tekeminen armahdustapauksissa ja yhteisymmärryspöytäkirjasta tehtyjen valitusten tutkiminen.

Tarkkailuoperaatioon osallistuvia siviilejä on 226, joista noin 130 on lähetetty EU-maista sekä Norjasta ja Sveitsistä. Loput 96 henkilöä on lähetetty viidestä Kaakkois-Aasian maasta, Brunein sulttaanikunnasta, Filippiineiltä, Malesiasta, Singaporesta ja Thaimaasta.²³ Suomesta tarkkailuoperaatioon on osallistunut 28 asiantuntijaa.

Kriisinhallintaoperaatioiden rahoituskehykset

Budjetinäkökulmasta EU:n kriisinhallintatoimet voidaan jakaa kolmeen pääryhmään²⁴:

²³ Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö (2005): EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia).

²⁴ Euroopan unionin neuvosto (2003): SEU:n V osaston mukaisten siviilikriisinhallintaoperaatioiden rahoitusta koskevat suuntaviivat, luku II.

1. Yhteisön instrumenttien mukaiset toimet (I pilari), jotka rahoitetaan kulloistakin toimea vastaavasta yhteisön budjettikohdasta. Tähän ryhmään kuuluu myös sellaisia toimia, jotka ensi näkemältä vaikuttaisivat kuuluvan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan, kuten miinanraivaus, oikeusvaltion vahvistaminen, vaalitarkkailu, pakolaisten turvallisuuden vahvistaminen ja aseistariisunta.
2. Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimet (II pilari), joilla on sotilaallista tai puolustuksellista merkitystä, eivät sisälly yhteisön talousarvioon, vaan jäsenvaltiot vastaavat kuluista erikseen sovitulla tavalla²⁵.
3. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimet, joihin ei liity sotilaallisia tai puolustuksellisia näkökohtia, rahoitetaan pääsääntöisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjettikohdasta (II pilari). Siviilikriisinhallintaoperaatiot kuuluvat tähän ryhmään.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alle kuuluvien siviilikriisinhallintaoperaatioiden kulut jaetaan edelleen kahteen pääluokkaan, hallinnollisiin (yleisiin) kuluihin ja toimintakuluihin²⁶. Pääsääntönä on, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetista katettaisiin kaikki kulut, niin palkat, varusteet kuin hallinnolliset kustannuksetkin. Poikkeustapauksessa neuvosto voi yksimielisellä päätöksellään osoittaa *toimintakulut* jäsenmaiden maksettaviksi tietyn bruttokansantuot-

²⁵ Pitää huomata, että pelkästään sotilashenkilökunnan osallistuminen operaatioon ei automaattisesti tee siitä budjetinäkökulmasta sotilaallista operaatiota, vaan sotilashenkilökunta voi osallistua siviilitoimiin, kuten poliisi- tai tarkkailutehtäviin. Ks. Euroopan komissio (2001): Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Siviilikriisinhallintomien rahoitus.

²⁶ Sopimus Euroopan unionista (1997), osasto V, art. 28.

teeseen perustuvan jaon mukaisesti tai vaihtoehtoisesti lähettäjävaltion periaatteen mukaisesti, jolloin jäsenvaltiot vastaavat lähettämänsä henkilöstön kuluista.²⁷

Pysyvien edustajien komitea on todennut, että on mahdotonta löytää yleispätevää toimintamallia siviilikriisinhallintaoperaatioiden rahoittamiseksi. Neuvosto onkin päättänyt, että niin kauan kuin täysi yhteisörahoitus ei ole mahdollista, tulisi menoista huolehtia siten, että jäsenmaat vastaavat lähettämänsä henkilöstön palkoista, ja kaikki muut operaatioon liittyvät menot, myös päivärahat, rahoitettaisiin mahdollisimman pitkälle yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetista. Komission vastuualueeseen kuuluviin siviilikriisinhallintaoperaatioita täydentäviin tai tukeviin yhteisön toimenpiteisiin liittyvät kulut voidaan rahoittaa yhteisön talousarvion asiaankuuluvasta budjettikohdasta.²⁸

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetti on kuitenkin niin pieni, että jo yleisten kulujen kattaminen siitä on käymässä haasteelliseksi. Budjetin niukkuudesta kertoo jotain esimerkiksi se, että pelkästään EU:n tulkkipalveluihin käyttämät varat ovat noin 20-kertaiset koko yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrärahoihin verrattuna²⁹. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetti muodostaakin vain prosentin koko EU:n ulkosuhteiden talousarviosta (ks. taulukko 1).

Jos yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetissa ei ole riittävästi varoja operaatioiden rahoittamiseksi, voivat parlamentti ja

²⁷ Sopimus Euroopan unionista (1997), osasto V, art. 28; Euroopan unionin neuvosto (2003): SEU:n V osaston mukaisten siviilikriisinhallintaoperaatioiden rahoitusta koskevat suuntaviivat, luku III.

²⁸ Euroopan unionin neuvosto (2003): SEU:n V osaston mukaisten siviilikriisinhallintaoperaatioiden rahoitusta koskevat suuntaviivat, luvut III ja IV.

²⁹ Missiroli, A. (2003): Euros for ESDP: financing EU operations

Taulukko 1. EU:n ulkosuhteiden, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja momentin 19.03.03 määrärahat vuosina 2002–2006 (miljoonaa euroa) ³⁰.

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 (arvio) |
|---|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| EU:n ulkosuhteiden määrärahat yhteensä | 3 242 | 3 297 | 3 047 | 3 062 | 3 293 |
| Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrärahat | 30 | 48 | 63 | 62 | 62 |
| Momentin 19.03.03 määrärahat | 8 | 27 | 35 | 31 | 35 |

neuvosto komission ehdotuksesta päättää lisävarojen siirtämisestä muualta yhteisön talousarviosta³¹. Jäsenvaltiot eivät ole kuitenkaan halunneet aloittaa hitaita neuvotteluja parlamentin kanssa budjetin sisäisistä siirroista, joten tämä vaihtoehto on jäänyt käyttämättä. Vaikka parlamentin ja neuvoston välinen yhteisymmärrys olisikin mahdollista saavuttaa, ei komission vastuu määrärahojen hallinnoinnista ole aina miellyttänyt jäsenvaltioita. Toimielinten välinen köyden veto onkin johtanut tilanteeseen, jossa parlamentti on pienentänyt yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetin huomattavan

³⁰ Euroopan unionin talousarviot 2003–2006. Momentti 19.03.03 (Konfliktien ratkaiseminen, valvonta, rauhanprosessin tukeminen ja vakauttaminen) on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetin kohta, jonka alle kaikki yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetista rahoitettavat siviilikriisinhallintaoperaatiot on sijoitettu.

³¹ Euroopan unionin neuvosto (2003): SEU:n V osaston mukaisten siviilikriisinhallintaoperaatioiden rahoitusta koskevat suuntaviivat, luku III.

pieneksi³² ja jäsenvaltiot ovat vastaavasti turvautuneet ensimmäisen pilarin rahoituskanaviin, koska se on nopeampaa ja yksinkertaisempaa. Tämän seurauksena on EU joutunut keräämään tähteitä eri budjettikohdista yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimien rahoittamiseksi.³³

Neuvoston ja parlamentin on vuosittain päästävä yhteisymmärryksen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetin koosta ja sen jakamisesta alalukuihin. Jos parlamentti ja neuvosto eivät pääse sopuun, määräytyy yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetti edellisen vuoden määrärahojen tai komission alustavan talousarvioluonnoksen mukaan. Vallitsevassa tilanteessa budjetin sisäinen joustavuus onkin sen tärkeä ominaisuus; komissio voi halutessaan siirtää budjetin määrärahoja momentista toiseen. Se voi myös perustaa hätätoimenpiteitä varten erillisen budjettikohdan, joka saa olla enintään 20 prosenttia koko yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetista. Erillisen hätätoimenpidebudjetin käyttö mahdollistaa kiireellisten toimien aloittamisen, olettaen tietysti, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisbudjetissa on riittävästi liikkumavaraa. Tämänhetkisen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetin hätätoimenpidekohta saisi olla enimmillään hieman yli 600 000 euroa. Jos summaa vertaa nykyisiin operaatioihin määrättyihin rahamääriin (ks. taulukko 2), voidaan todeta, ettei sillä rahoitettaisi kovinkaan laajaa tai pitkäkestoista toimintaa.³⁴

³² Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetti vuonna 2002 oli 30 miljoonaa euroa. Saman vuoden yhteisessä toiminnassaan (2002/210/YUTP) neuvosto määräsi Euroopan unionin poliisioperaation Bosnia-Hertsegovinaan vuosittaisiksi menoiksi 38 miljoonaa euroa, josta 20 miljoonaa euroa määrättiin otettavaksi menoina yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjettiin.

³³ Missiroli, A. (2003): €uros for ESDP: financing EU operations.

³⁴ Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio (1999): Interinstitutional Agreement, art. 38 ja 39; Euroopan unionin neuvosto (2003): SEU:n V osaston mukaisten siviilikriisinhallintaoperaatioiden rahoitusta koskevat suuntaviivat, luku IV.

Toteutuneiden operaatioiden rahoitus

Taulukko 2. Operaatioille yhteisissä toiminnoissa osoitetut määrärahat

| Operaatio | Määrärahat ³⁵ (euroa) |
|---|----------------------------------|
| EUPM ³⁶ | 75 700 000 |
| EUOL Proxima ³⁷ | 37 511 000 |
| EUJUST Themis ³⁸ | 2 307 873 |
| EUPOL Kinshasa ³⁹ | 4 370 000 |
| EUSEC RD Congo ⁴⁰ | 1 600 000 |
| EUJUST LEX ⁴¹ | 10 000 000 |
| AMIS II-operaation tukioperaatio, Sudan ⁴² | 2 120 000 |
| Acehin tarkkailuoperaatio AMM ⁴³ | 9 000 000 |

³⁵ Sarakkeessa näkyvät kaikki Euroopan unionin neuvoston yhteisissä toiminnoissaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjettikohdasta (19.03) operaatioille määräämät varat tähän asti.

³⁶ Euroopan unionin neuvoston päätelmät Euroopan unionin poliisioperaatiosta 18. helmikuuta 2002, liite IV; Euroopan unionin yhteinen toiminta (2002/210/YUTP) ja (2003/141/YUTP)

³⁷ Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta (2003/681/YUTP) ja (2004/789/YUTP), yhteisen toiminnan muutos 21.1.2004.

³⁸ Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta (2004/523/YUTP) ja (2004/638/YUTP).

³⁹ Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta (2004/847/YUTP).

⁴⁰ Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta (2005/355/YUTP); Euroopan unionin neuvoston asiakirja 9253/04.

⁴¹ Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta (2005/190/YUTP).

⁴² Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta (2005/557/YUTP).

⁴³ Euroopan unionin neuvoston yhteinen näkemys, asiakirja 11830/05, liite II; Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta (2005/643/YUTP).

Tähänastisten siviilikriisinhallintaoperaatioiden rahoituskäytännöt ovat heijastelleet neuvoston ohjeita ”käytännölliseksi tavaksi” hoitaa rahoitus: ”jokainen maa vastaa oman kontribuutionsa kuluista” -periaate on pätenyt kaikkiin operaatioihin⁴⁴. Ero neuvoston antamiin rahoitusta koskeviin suuntaviivoihin löytyy kuitenkin siitä, että toisin kuin neuvoston suuntaviivoissa ohjeistetaan, jäsenvaltiot ovat pääsääntöisesti joutuneet vastaamaan kaikista lähettämänsä henkilöstön aiheuttamista kuluista – esimerkiksi matka-, terveydenhuolto-, ja asumiskuluista – paitsi päivärahoista. Tosin Bosnia-Hertsegovinan poliisioperaation osalta jäsenmaat ovat joutuneet vastaamaan myös niistä.

Lopuksi

Vuonna 2001 komissio totesi olevan ”(...) selvää, että nykyiset yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimiin liittyvät talousarviomenettelyt ovat liian monimutkaisia kriisitilanteissa. (...) Menettelyihin ja talousarvioon liittyvät esteet vaarantavat siis EU:n uuden maailmanlaajuisen roolin mahdollisuuksia ja uskottavuutta”⁴⁵. Tässä artikkelissa siviilikriisinhallintaoperaatioihin luodun katsauksen perusteella voisi kuitenkin väittää, että komission arvio oli turhan pessimistinen. EU on kyennyt ylläpitämään seitsemää laaja-alaista operaatiota yhtä aikaa ja Acehin operaation nopealla käynnistämällä se on lisäksi osoittanut pystyvän sä päättäväiseen ja nopeaan toimintaan.

⁴⁴ Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio (1999): Interinstitutional Agreement, art. 38 ja 39; Euroopan unionin neuvosto (2003): SEU:n V osaston mukaisten siviilikriisinhallintaoperaatioiden rahoitusta koskevat suuntaviivat, luku IV.

⁴⁵ Euroopan komissio (2001): Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Siviilikriisinhallintoimien rahoitus.

EU:n siviilikriisinhallinta näyttää siis toimivan operationaalisella tasolla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että institutionaaliset puitteet olisivat kunnossa. Toisen pilarin rahoitusjärjestelyiden monimutkaisuus ja vakiintuneen käytännön puuttuminen voivat edelleen uhata EU:n kykyä nopeaan toimintaan⁴⁶. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan rakenteet eivät mahdollistaisi laaja-alaisten siviilikriisinhallintaoperaatioiden täytäntöönpanoa ilman jäsenvaltioiden avokätisiä kontribuutioita, myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan rahoituskehysten ulkopuolelta. Tällainen pilarien välinen ”taiteilu” tekee sekä kokonaisvaltaisten ja kestävien operaatioiden suunnittelun vaikeaksi että niiden toteuttamisen kansallisista pyrkimyksistä riippuvaiseksi.⁴⁷


Senja Korhonen on siviilikriisinhallinta-asioiden projektisihteeri Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkostossa.

Markus Peltola on pieneseasioiden projektisihteeri Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkostossa.

⁴⁶ Ks. Jakobsen, P.V. (2004): The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity – A “Real Added Value” for the UN?

⁴⁷ Ks. Missiroli, A. (2003): Euros for ESDP: financing EU operations.

Koulutuksella laatua siviilikriisinhallintaan



Olin Acehissa elokuun 15. päivänä, jolloin pitkän aseellisen konfliktin päättänyt rauhansopimus solmittiin. Seurasin Banda Acehin päämoskeijan pihamaalla suoraa lähetystä Helsingistä kymmenistä televisioruuduista. Tuhansien ihmisten keskellä jaoin tunnelmaa, jossa toivon ja rauhan ajatukset olivat vahvoja lähes kolmekymmentä vuotta jatkuneiden aseellisten levottomuuksien jälkeen. Paikallisen väestön tunteita saatoin vain kuvitella, mutta suomalaisellekin kokemus oli suuri. Samaan aikaan Euroopan unionin valmistautuessa tarkkailemaan rauhansopimusta kuultiin Suomen ulkoasiainministerin selkeä linjaus: Suomi sitoutui Euroopan unionin ja Aasian maiden rauhansopimuksen tarkkailijaoperaatioon merkittäväällä kansallisella panoksella.

EU:n neuvoston sihteeristö ilmoitti syyskuun alussa henkilöstövalinnoista Acehin tarkkailijaoperaatioon: 12 suomalaista aiemman 14:n henkilön lisäksi otettiin operaation aseidenriisunna, joukkojen vetäytymisen, ihmisoikeuksien ja laillisuuskysymysten tarkkailijoiksi. EU:n valinnan perusteella suomalaiset ovat 28 henkilön osallistumisellaan suurin kansallinen asiantuntijaryhmä 32 osallistujamaan joukossa. EU-maiden lisäksi Acehin tarkkailijaoperaatioon (AMM) osallistuvat viiden ASEAN-maan (Thaimaa, Brunei, Malesia, Singapore ja Filippiinit) ja Norjan ja Sveitsin hallitukset tarkkailijoillaan.

Rauhansopimuksen tekstin¹ mukaisesti operaatio tarkkailee laajan ja vaativan sopimuksen toimeenpanoa. Tarkkailu (monitoring) on yksi siviilikriisinhallinnan painopistealueista. Tarkkailu, tarkkailuoperaatio ja tarkkailijan työ edellyttävät asiantuntemusta ja osaamista. Lisäksi tarvitaan kokemusta kansainvälisestä toimintaympäristöstä useine toimi-joinneen, kriisialueesta ja kriisialueen erityisistä olosuhteista.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmius

Kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin vaadittava osaaminen hankitaan suomalaisten osalta ensin kotimaassa. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti laki säättää osallistumisen ja sen muodot. Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan on Suomessa uusi. Se astui voimaan vuoden 2005 alusta ollen Euroopan ensimmäisiä kansallisia lakeja siviilikriisinhallinnasta. Kansallisesti nopeassa ajassa (keväästä 2003 syksyyn 2004) syntynyt, eduskunnan päättämä ja tasavallan presidentin hyväksymä laki on erinomainen osoitus Suomen vakavasta sitoumuksesta siviilikriisinhallintaan. Sen pääperiaate noudattaa Suomen kokemusta rauhanturvaamisesta: ulkoasiainministeriö tekee

¹ 15.8.2005 solmittu rauhansopimus löytyy osoitteesta
<URL:http://www.cmi.fi/files/Aceh_MoU.pdf>



Antti Häikiö 2005

Ihmiset seurasivat televisiosta Banda Acehissa, kun Indonesian hallituksen ja Vapaa Aceh -liikkeen välinen rauhansopimus allekirjoitettiin Helsingissä 15.8.2005.

poliittiset linjaukset, kun taas sisäasiainministeriö vastaa siviilikriisinhallinnan toiminnan järjestämisestä – samalla tavalla kuin ulkoasiainministeriö ohjaa sotilaallista kriisinhallintaa, jonka puolustusministeriö ja puolustusvoimat toimeenpanevat.

Selkeä työnjako ulkoasiainministeriön ja sisäasiainministeriön välillä tukee ja tehostaa kummankin toimintaa. Ulkoasiainministeriö voi keskittyä kansainvälisen ja kansallisen politiikan linjojen ja päätösten mukaiseen ohjaukseen, kun toimintojen ja käytännön asiantuntijaministeriöt hoitavat toimeenpanon ja työn kriisinhallinnan kentällä.

Laki sisältää määräykset siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ulkomailla, kriisinhallintaan osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista, niiden ylläpitämisestä ja kehittämisestä sekä

kriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista. Lain mukaisesti sisäasiainministeriön tehtäviin kuuluvat kriisinhallintaan ulkomaille lähetettävän siviilihenkilöstön rekrytoiminen, materiaalisten ja logististen valmiuksien ylläpitäminen, siviilihenkilöstön kriisinhallintakoulutuksen järjestäminen ja edellä mainittujen asioiden valmistelun yhteensovittaminen eri hallinnon aloilla sekä yhteistoiminta kansalaisjärjestöjen kanssa.

Tarkkailijan osaamiseen ja tehokkaaseen työhön vaikuttaa ratkaisevasti se pohjatyö ja koulutus, jonka kotimaa antaa matkaan lähtevälle. Tarkkailijan eväät ja vaatimukset työhön ovat toiset kuin sellaisen suomalaisen, joka joutuu tehtävässään ottamaan vastuun kriisialueen puuttuvan hallinnon tai oikeuslaitoksen rakentamisesta, poliisitoimesta, ihmisoikeustarkkailusta tai siviilien suojelusta. Näihin tehtäviin EU on kehittänyt omia vaatimuksiaan prosessissa, joka tunnetaan nimellä ”Civilian Headline Goals 2008”, siviilikriisinhallinnan voimavaravoitteet vuoteen 2008 mennessä.

Kansainväliset osaamisen edellytykset

EU:n operaatioiden lisäksi Suomi osallistuu myös muiden kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallintatehtäviin aktiivisen ulkopoliittikan mukaisesti. Suomalaiset ovat kokeneita toimijoita erityisesti YK:n ja Etyjin tehtävissä. Viimeisen vuoden aikana suomalaisten osuus esimerkiksi Etyjin kenttäoperaatioissa on kuitenkin laskenut jopa alle puoleen aiemmasta. Lukuihin ei yleensä lasketa niitä suomalaisia osaajia, jotka työskentelevät kansainvälisten järjestöjen tehtävissä suoraan palkattuina ammattilaisina ja erityisasiantuntijoina. Suoraan palkatuissa suomalaisten työsuhteissa kansallinen osallistuminen laajenee useisiin suurin kansainvälisiin järjestöihin, kuten Maailmanpankki, muut kehityspankit, YK:n alajärjestöt ja OECD. Luvuista ovat poissa kaikki suomalaisten yritysten kehityshankkeet ja niiden toimijat. Työsuhte-

seen perustuva nykyinen kansallinen ja hallinnollinen osallistuminen siviilikriisinhallintaan ei siis kuvaa sitä kaikkea osallistumista, jolla suomalaiset osallistuvat kansainvälisiin kriisi- ja kehitystehtäviin.

Suomi lähettää kansallisia asiantuntijoita niin sanottuihin sekondeerattuihin tehtäviin YK:hon, Etyjiin, Euroopan neuvostoon ja muihin hallitustenvälisiin organisaatioihin. Sekondeeraus terminä merkitsee, että Suomi lähettää ja maksaa asiantuntijan kulut, mutta toiminnallisena työnantajana toimii se järjestö, johon sekondeeraus tapahtuu. Yksi esimerkki hallitustenvälisistä sopimuksista ja sekondeerauksista on tarkkailuoperaatio Sri Lankassa (SLMM), jossa Norjan hallituksen johtamaan tulitauon tarkkailuun osallistuu kymmenkunta suomalaista, ja joka operaationa ei ole perinteinen YK:n, EU:n, Etyjin tai muun organisaation johtama operaatio. Irakin jälleenrakennukseen ja demokratiakehitykseen Suomi osallistuu sekä tukemalla irakilaisille poliiseille annettavaa koulutusta Jordaniassa että osallistumalla EU:n oikeusalan hankkeeseen Irakin oikeushallinnon, poliisin ja vankeinhoiton virkamiesten kouluttamiseksi.

Kansainvälisten järjestöjen tavoitteet osaamisessa ja sen vaatimuksissa ovat sekä organisaatiokohtaisia että henkilö- ja tehtäväkohtaisia perustuen hakijan osaamisen ja kokemuksen näyttöön suhteessa järjestön omiin voimavaroihin. Näyttönä pidetään yhä enemmän osallistumista kriisinhallinnan erityiseen koulutukseen ja tehtäväkohtaiseen valmennukseen. Esimerkiksi käynnistyneen Acehin tarkkailuoperaation yhteydessä EU ensimmäisen kertaa huomioi suoritettun EU-koulutuksen yhtenä valintaperusteena.

Koulutuksen kasvava tarve

Kriisinhallinnan osaamiselle ja koulutukselle – erityisesti siviilien koulutukselle siviilikriisinhallintatehtäviin – on huutava tarve. Siviilikriisinhallintatehtäviin lähettävien henkilöiden määrä on edelleen

varsin pieni. Joillekin kriisinhallinnan aloille Suomesta on vaikea löytää päteviä asiantuntijoita. Paljon korostettu kokemuksaan ei aina ole pelkästään eduksi, jos kokemus perustuu sellaisiin perinteisen kriisinhallinnan oppeihin ja toimintoihin, joista läksyt on opittu. Uudenkaltaisiin kriiseihin vastattaessa ja aiempaa enemmän tehoa ja vaikutusta tavoiteltaessa pyritään etsimään uusia kriisinhallinnan konsepteja ja menetelmiä, joita juuri koulutuksella ja koulutuksessa voidaan tuottaa. Esimerkiksi EU:n kriisinhallintavalmiuden ja siviilikriisinhallinnan voimavarojen kehittämisen takana on terve kunnianhimo olla nopeampi ja tehokkaampi kuin muut toimijat. Siksi EU haluaa kehittää omia oppejaan ja menetelmiään kriisinhallintaan ja järjestää niiden mukaista koulutusta. Vastaavasti YK, Etyj ja Naton siviilisektori uskovat omaan kykyynsä ja asiaansa ja kehittävät omia kriisien hoitoon tarvittavia toimintojaan.

Eurooppa-neuvoston Feirassa vuonna 2000 päättämät siviilikriisinhallinnan painopistealueet määrittävät, mitä ja millaista osaamista tarvitaan. Feirassa määritettyjen painopistealueiden lisäksi juuri tarkkailu lisättiin viidenneksi painopisteeksi Ruotsin aloitteesta vuonna 2004. Ongelmana on, että neljän painopistealueen (poliisitoimi, oikeusvaltioperiaate, siviilihallinto ja pelastustoimi) määrittely on yhä sekä poliittisessa että asiantuntijaprosessissa vaikeaa.

Käytetyt englanninkieliset termit (police, rule of law, civilian administration, civil protection) kääntyvät eri maissa eri tavalla. Ongelma onkin, että käännetty termit ymmärretään mieluummin olemassa olevien ja perinteisten kansallisten organisaatioiden näkökulmasta kuin muuttuneiden kriisien ja niissä tarvittavan osaamisen näkökulmasta. Esimerkiksi englanninkielinen termi ”rule of law” käännetään ja tulkitaan laajasti oikeusvaltioperiaatteena, mutta sen soveltaminen tapahtuu suppeammin oikeushallinnon tuomari-, syyttäjä- ja vankeinhoidon tehtävien kautta. Todellisuudessa lain ja oikeuden kulttuuri ja käytännöt ovat konfliktien jälkeisissä tilanteissa laajempi integroitunut

ongelmakenttä. Samoin ”civilian administration” -termi ymmärretään toisaalta laajasti kansalaisyhteiskunnan rakentamisena, mutta sitä toteutetaan usein suppeasti paikallishallinnon tai keskushallinnon toimina (local governance, public administration), mikä rajaa demokratiakehityksessä ratkaisevan tärkeät vaaliprosessin toimijat, kansainjärjestöt, median, monipuoluejärjestelmän toimijat ja toiminnot ulkopuolelle. Kolmannenkin painopistealueen määrittämisessä on ongelmia: ”civil protection” käännetään suomeksi pelastustoimeksi (vertaa pelastusosasto, ”Rescue Services Department” ja Pelastusopisto, ”Emergency Services College”), joka ohjaa koko aluetta palo- ja pelastustehtävien suuntaan, mutta jättää vähemmälle huomiolle viime aikoina enemmän esiintuodut laajemmat siviilien suojelun ja humanitaarisen avun operaatiot, pakolaisasiat (IDP, refugee), jälleenrakennuksen, lääkinnän ja logistiikan.

Sekä kriisinhallintaan että sen koulutukseen on tullut uusien kriisien ja uusien kriisinhallintamenetelmien mukaisesti alueita, joita monessakaan jäsenmaassa ei ennestään tunneta tai ne yritetään tulkita jo ennestään tutun perusteella. DDR/R-konsepti (disarmament, demobilization, rehabilitation, reintegration) pyrkii vastaamaan aseellisten kriisien kestäväään ratkaisuun riisumalla aseelliset joukot (armeijat, puolistolaalliset joukot, sissit) aseista, vähentämään ja kotiuttamaan joukkoja ja integroimaan entiset taistelijat takaisin siviiliyhteisöön. DDR mielletään monessa maassa ensisijaisesti sotilasasiantuntijoiden työnä, mitä se onkin kahden ensimmäisen D:n kohdalla, mutta tehokkaan toiminnan varmistamiseksi erityisesti prosessin loppuosa, siviiliyhteisöön liittyminen ja siviiliksi siirtyminen, on vaativa ja erityisosaamista edellyttävä asiantuntijuuden ala. Koko prosessin osaaminen ensimmäisestä D:stä viimeiseen R:ään edellyttää siis joko jatkokoulutettua moniosaamista tai yhteistyötä eri alojen asiantuntijoiden välillä.

Kriisinhallintakeskus?

Siviilikriisinhallinnan koulutusta varten on Euroopassa syntynyt uusia keskuksia tai entiset koulutusta ja tutkimusta järjestäneet instituutit ovat uudistuneet vastaamaan nykyaikaisen kriisinhallinnan koulutus- ja tutkimustarpeita. Esimerkiksi Etyjin koulutukseen Itävallassa erikoistunut ja pääosin hallituksen rahoituksella toimiva Itävallan rauhan- ja konfliktintutkimuksen keskus (ASPR) kouluttaa nykyisin asian- tuntijoita myös EU:n tarpeisiin. ASPR koordinoi vuosina 2002–2004 EU:n ensimmäisen siviilikriisinhallinnan pilottikoulutusohjelman, joka siirtyi Ruotsin hallituksen vuonna 2003 perustaman kriisinhallinnan koulutus- ja tutkimuskeskuksen Folke Bernadotte Akademin vastuulle vuoden 2005 alusta. Itävallan ja Ruotsin keskusten lisäksi vastaavia siviilikriisinhallintaan erikoistuneita keskuksia on Saksassa, Italiassa, Ranskassa, Unkarissa ja Espanjassa, jotka kaikki järjestävät koulutusta EU:n siviilikriisinhallintaohjelmassa.

Suomella ei ole vastaavaa keskusta, mutta Suomi on joitakin kursseja järjestämällä osallistunut koulutusohjelmaan yhtenä eurooppalaisen koulutustyöryhmän (EGT) jäsenenä. Koulutustyöryhmä on edellä mainittujen jäsenmaiden kriisinhallintakouluttajien epävirallinen yhteenliittymä, joka saa rahoitusta unionin komission kriisinhallinnan siviilivalmiuksien kehittämisen ohjelmasta. Vuosina 2003–2004 Suomi järjesti kaksi erikoiskurssia (Rule of Law ja Good Governance and Democratization) ja kesällä 2005 yhden peruskurssin (core course). Kurseilla on suomalaisten ja EU:n jäsenmaiden kansalaisten lisäksi ollut osallistujia muun muassa Afrikasta ja Balkanilta.

Siviilikriisinhallinnan koulutusta ja tutkimusta varten on Kuopioon Pelastusopiston tilojen yhteyteen suunniteltu kansainvälisten mallien mukaista kriisinhallintakeskusta (CMC Finland). Kriisinhallintakeskus on jo nimenä esiintynyt puheissa ja paperilla, mutta todellisuudessa

keskusta ei vielä ole. Pelastusopistosta annetun lain uudistamisen yhteydessä keskuksen asema pyritään säätämään laissa, jonka mukaan keskus syntyy vuonna 2006. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausunnon mukaisesti hallituksen tulee selvittää Ruotsin ja Sveitsin mallien mukaisen kriisinhallinnan keskuksen perustaminen Suomeen. Tämänhetkinen vertailu näyttää heikolta, kun Suomen keskus on pelkkä nimi ilman henkilöstöä ja budjettia. Ruotsin ja Sveitsin keskuksissa puolestaan työskentelee 25–55 henkilöä ja budjetti on kummassakin yli viisi miljoonaa euroa.

Suomessa keskuksen tehtävänä olisi koota, koordinoita ja järjestää kriisinhallinnan koulutusta ja tutkimusta parhaista asiantuntevista lähteistä. Asiantuntemus ja opetus kootaan aiheen ja kurssin mukaisesti sieltä, mistä paras asiantuntijuus saadaan – kotimaasta tai maailmalta. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa keskukselta edellytetään myös sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhteistyön tutkimusta ja kehittämistä. Jatkossa keskus voi ottaa ministeriöltä myös rekrytointivastuun Saksan mallin mukaisesti.

Sisäasiainministeriö esitti ulkoasiainministeriön tuella 1,5 miljoonan euron määrärahaa suomalaisen siviilikriisinhallinnan valmiuden (koulutus, rekrytointi, tutkimus, laitteet ja välineet) perustamiseen. Elokuun 2005 budjettiriihen tulos EU-puheenjohtajavuoden budjettiksi siviilikriisinhallinnan valmiuden kehittämiseen oli pyöreä nolla. Rahaa suunnitellun keskuksen perustamiselle ei siis ole luvassa vielä vuonna 2006.

Siviilikriisinhallinnan tutkimustarpeet

Siviilikriisinhallinnan koulutusalueeseen sisältyy tutkimus, materiaali-tuotanto ja kehittämistoiminta. Kriisinhallinnan tutkimusta on vähän ja siviilikriisinhallinnan tutkimusta vielä vähemmän. Toistaiseksi tutkimus on ollut käsitteellistä ja kriisinhallinnan teoriaan, konseptiin, politiikkaan

ja puheeseen perustuvaa käsite- ja dokumenttianalyysiä. Kenttätutkimus – toiminnan tutkimus, osallistuva tutkimus kriisin ääreltä ja siviilikriisinhallinnan arjesta ja toiminnoista – puuttuu lähes kokonaan. Se olisi kuitenkin suurin ja tärkein tapa tuottaa uutta koettua ja tutkittua tietoa suoraan kriisin ja konfliktin ääreltä kotimaissa tapahtuvaan valmiuden, osallistumisen ja osaamisen eli koulutuksen kehittämiseen. Samalla tutkimuksessa syntyy materiaalia, joka tarvitaan oppi- ja opetusmateriaaliksi. YK:n, Etyjin ja EU:n tulee pohtia, miten tutkimus integroidaan laadulliseksi järjestelmäksi ja osaksi operaatioiden siviilitoimintoja.

EU:lle voisi pohtia kriisinhallinnan – erityisesti siviilikriisinhallinnan – kenttätutkimusympäristön perustamista jollekin konfliktin läpikäyneistä alueista. Suomi voisi mallintaa muille järjestöille tämänkaltaisen kenttätutkimuksen. Tutkimuksen liittäminen kriisinhallinnan kaikkiin toimintoihin olisi tarvittava osa toistaiseksi kansainvälisesti puuttuvaa laatujärjestelmää. Tutkimuksen avulla voidaan arvioida järjestöjen kentältä saamia oppeja ja läksyjä sekä toiminnan vaikutusta väestöön ja alueeseen. Alue- ja tilanneanalyysien avulla voidaan arvioida eri toimijoiden hoitamien tehtävien sopivuutta rauhan- ja kehitysprosessin edistämiseksi. Tietoa voidaan hyödyntää kriisinhallinnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämisessä.

Osallistumista siviilikriisinhallintaoperaatioihin voidaan hyödyntää myös kotimaisessa tutkimuksessa. Erityisesti nuorten kansainvälisten aineiden opintoihin suuntautuneiden opiskelijoiden kiinnostusta kriisinhallintaa kohtaan voidaan opinnäyttevaiheessa suunnata jatkotutkimusten aiheeksi.

Luvuista laatuun

Siviilikriisinhallinnan lähitulevaisuuden haasteet ovat suuret, ja nykyinen lähtötilanne on kaukana tavoitteista, joilla nykyaikaisiin kriiseihin ja konflikteihin voidaan vastata tehokkaasti. Saattaa olla, että tärkeim-


pään tavoitteeseen – konfliktien ennakointiin ja ehkäisyyn – on vielä pitempi matka. Kriisien ja konfliktien, demokratian ja politiikan ongelmien, talouden ja kehityksen vaikeuksien, uskonnollisten ja etnisten ristiriitojen muuntuessa ja monimutkaistuessa myös kriisinhallinnan on muututtava. Osaaminen rauhanturvaamisessa on erilaista osaamista kuin nykyisin laajassa kriisinhallinnassa ja siviilikriisinhallinnassa tarvittava osaaminen. Yhden Acehin operaation vaikutuksesta Suomen asiantuntijajoukon koko kasvoi kuukaudessa 70:stä 100:an kansainvälisissä tehtävissä toimivaan suomalaiseen.

EU:n kriisinhallinnan siviilivoimavaroja kartoitettiin heinäkuussa 2005 tarvittavien siviiliasiantuntijoiden määrän selvittämiseksi edessä oleviin kriisi- ja uhkatilanteisiin, joihin EU osallistuu. Tarkan voimavaratyön tuloksena EU:n koulutettujen kriisinhallinnan siviilitoimijoiden määrä tulee kasvamaan kaksinkertaiseksi vuoteen 2008 mennessä.

Siviilikriisinhallinnalla on laaja ja myönteinen poliittinen tuki sekä hallituspuolueissa että oppositiossa. Sitä tuetaan myös poliittisen järjestelmän ulkopuolelta. Eduskunta joutuu poliittisten linjausten lisäksi ottamaan talousarviopäätöksissään kantaa, kehitetäänkö Suomen siviilikriisinhallinnan voimavaroja vastaamaan kansainvälistä kehitystä. EU:n puheenjohtajuus syksyllä 2006 onkin Suomelle näytön paikka.

Antti Häikiö on siviilikriisinhallinnan kansallinen koulutuskoordinaattori sisäasiainministeriössä.

Koulutus – hyödyllistä vai hyödytöntä?



Euroopan unionin siviilikriisinhallintakoulutukset ovat olleet täytämässä tavoitetta, jonka mukaan siviilikriisinhallintatehtäviin ei lähetettäisi henkilöitä ilman asianmukaista koulutusta. Tässä artikkelissa tarkastelen siviilikriisinhallintakoulutuksen hyödyllisyyttä. Pohdintani perustuu osallistumiseeni Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan peruskurssille Pisassa ja operaatioiden hallinnointia käsittelevälle jatkokurssille¹ Berliinissä, jotka järjestettiin vuonna 2004. Peruskurssin järjestäjänä toimi yliopisto, Scuola Superiore Sant’Anna, ja jatkokurssin Saksan siviilikriisinhallintakoulutuksesta vastaava keskus

¹ Berliinissä järjestetty jatkokurssi oli englanninkieliseltä nimeltään EU Specialisation Course on Mission Management, Administration & Support.

(ZIF). Molempien kurssien sisältö perustui EU:ssa yhteisesti valmistettuun koulutusmoduuliin.

Koulutuksien sisältö

Pisassa järjestetty peruskurssi sisälsi katsauksia siviilikriisinhallintaoperaatioita raamittaviin kansainvälisiin sopimuksiin, konfliktien luonteeseen, siviilien ja sotilashenkilöstön yhteistyöhön yhtä lailla kuin globaalien ja paikallisten toimijoiden suhteisiin ja yhteistyöhön. Kursilla pohdittiin myös pakolaiskysymyksiä, hyvän hallinnon ja demokratian edistämistä kriisejä edeltävissä ja kriisien jälkitilanteissa sekä tutustuttiin konfliktien ratkaisumenetelmiin ja -tekniikoihin. Erillisinä luento-osioina käsiteltiin myös ihmisoikeussopimuksia, kulttuurien välistä kohtaamista ja kommunikointia sekä konfliktien elinkaarta. Siviilihallinnon pystyttäminen konfliktin runtelemassa yhteiskunnassa ansaitsi oman luentonsa samoin kuin henkilökohtainen turvallisuus sekä stressin- ja projektinhallinta.

Luento-opetuksen lisäksi kurssilla järjestettiin kenttäharjoitus. Puolentoista päivän aikana harjoiteltiin henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyviä tilanteita, kenttäradion käyttöä, suunnistamista ja miinavaaran tunnistamista.

Erikoiskurssi Berliinissä oli tarkoitettu henkilöille, joilla oli jo ennestään hallinnointi- ja johtokokemusta. Osallistujat edustivat laajaa ammatillista kenttää niin uusista kuin vanhoista jäsenmaista. Mukana oli muun muassa kansalaisjärjestöjen johto- ja asiantuntijatehtävissä olevia henkilöitä, valtion virkamiehiä, poliisiesimiehiä ja yksi vankilanjohdaja. Noin puolella osallistujista oli kenttäkokemusta siviilikriisinhallintatehtävistä.

Kurssin sisältö rakentui pääosin luennoista sekä erityyppisten käytännön tapausten tarkastelusta. Aihepiirit käsittelivät johtajuus- ja

hallinnointikysymyksiä, kuten rekrytointeja, yhteistyötä, turvallisuus-aiheita, viestintää ja yleishallintoa. Käytännön kenttätöistä annettiin esimerkkejä EU:n Georgia- ja Etyjin Kosovo-operaatioista.

Kursseilta kentälle

Koska EU:lla on toistaiseksi vain vähän kokemusta omista operaatioista, on jossain määrin vielä vaikeaa hahmottaa koulutuksen merkitystä ja arvoa. Koulutustarpeet herättävät paljon kysymyksiä. Millaisia EU:n omat siviilikriisinhallintaoperaatiot tulevat olemaan? Missä niitä toteutetaan? Miten jäsenmaat profiloituvat asiantuntemuksessa? Millaisia tavoitteita jäsenmailla on operaatioiden suhteen? Millaista osaamista ja asiantuntemusta Suomi tavoittelee?

Myös kysymykset rekrytointien yhtenäisestä järjestämisestä tuntuvat olevan auki. Miten sopivien henkilöiden rekrytointi organisoidaan? Miten löydetään uusia henkilöresursseja? Milloin pystytään järjestämään kattavat maakohtaiset ja eurooppalaiset resurssirekisterit? Ilman yhtenäistä ja selkeää resurssikeskusta on vaikeaa tavoittaa kulloiseenkään operaatioon sopivia henkilöitä. Toisaalta myös hakijoiden saattaa olla vaikeaa ilmoittaa halukkuutensa siviilikriisinhallintatehtäviin eri rekistereiden hajanaisuuden vuoksi. Tärkeää on myös kiinnostuneiden motivaation ylläpitäminen ja mahdollinen jatkokoulutus.

Myös eri toimijoiden (EU, Etyj, YK, kansalaisjärjestöt) järjestämien kurssien vastaavuus kaippaa mielestäni yhtenäistämistä. Ei ole tarkoituksenmukaista, että hakijat joutuvat ”varmuuden vuoksi” käymään kaikkien kouluttajien lähes samansisältöisiä kursseja pätevytyäkseen eri rekrytoijien hankkeisiin.

Osallistumillani kursseilla vallitsi suuri epätietoisuus todellisista mahdollisuuksista päästä siviilikriisinhallinnan kenttätehtäviin. Suurin osa kurssilaisista oli periaatteessa halukkaita lähtemään kentälle

heti koulutusten jälkeen, mutta moni oli epätietoinen rekrytointiprosesseista ja todellisista mahdollisuuksista. Juuri missään jäsenmaassa ei koulutusten aikana ollut selkeitä toimintamalleja tai ainakaan niistä ei kursseille osallistuneilla ollut tietoja. Yleisesti vallitsi käsitys, että kentälle lähetetään ”konkareita” ja uusien tulokkaiden on vaikea saada ensimmäinen kenttäkokemus. Eräänä väylänä kenttätehtäviin on pidetty vaalitarkkailutehtäviä. Mutta myös niihin tunnutaan valittavan jo kokeneita samoja henkilöitä kerta toisensa jälkeen. Miten uusien halukkaiden on mahdollista päästä mukaan? Ovatko rekrytointijärjestelmät läpinäkyviä ja tarkoituksenmukaisia?

Suomessa on vuoden 2005 alusta ollut voimassa siviilikriisinhallintaa koskeva edistyksellinen laki, joka mahdollistaa palkattomat virkavapaudet lain tarkoittamien palvelussuhteiden ajaksi ja paluun entiseen työhön palvelussuhteen jälkeen. Se luo edellytyksiä asian tuntijoiden todelliseen halukkuuteen ja mahdollisuuksiin osallistua tuleviin operaatioihin.

Koulutuksen kehittäminen

Henkilövalintaprosessit

Henkilövalintaprosesseista on syntynyt vaikutelma, että valinnat EU:n koulutuksiin ovat olleet jossain määrin satunnaisia ja selkeät valintakriteerit ja -periaatteet ovat monissa tapauksissa puuttuneet. Rekrytointien kehittäminen on jatkossa paikallaan, jotta kursseille valittavat henkilöt ovat siviilikriisinhallinnan tehtäviin mahdollisimman sopivia ja valmiita lähtemään kentälle hyvinkin nopealla aikataululla. Koska siviilikriisinhallintatehtävät vaihtelevat hyvin laajasti, olisi koulutuksiin valittava eri yhteiskunta-alojen edustajia, niin julkiselta kuin kolmanneltakin sektorilta.

Koulutuksen sisältö

Ne koulutusjaksot, joihin osallistuin, olivat kovin luentopainotteisia. Mielestäni olisi ollut mielekkäämpää ja tehokkaampaa toteuttaa kaksiviikkoinen koulutusjakso niin, että etukäteislukupakettien ja ensimmäisen viikon luentojen jälkeen toisella viikolla ratkottaisiin laajempia tapausharjoituksia. Koulutusta voisi olla mielekästä järjestää myös alueilla, joissa on ollut konflikti.

Kaiken siviilikriisinhallintakoulutuksen läpileikkaavana elementtinä tulisi olla vahva ihmisoikeus- ja tasa-arvo-näkökulma. Myös muita tärkeitä perusarvoja tulisi huomioida, kuten ympäristökysymykset ja kestävä kehitys. UNIFEMin tekemien selvitysten mukaan erityisesti naisten asema vaatii ponnekasta ja määrätietoista huomiota niin konfliktien ehkäisy- kuin jälkihoitotilanteissakin. Tässä en tarkoita pelkästään konfliktien uhreiksi joutuneiden naisten erityistarpeita, vaan naisia tasa-arvoisena resurssina rauhan- ja hallinnonrakentamistehtävissä. On edellytettävä, että EU:n siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävät henkilöt ovat sitoutuneet sukupuolten tasa-arvoon palvelutehtävissään. On myös tärkeää, että EU lähettää naisia kaiken tasoiisiin tehtäviin kentälle, mukaan lukien johtotehtävät.

Lopuksi

On paikallaan, että EU valmistautuu tuleviin siviilikriisinhallinnan haasteisiin asianmukaisella koulutuksella, koska sen kehittämiseen on yhteisössä poliittinen tahto. Edelleen on mielestäni pohdittava yhteistyötä erityisesti Etyjin kanssa päällekkäisten järjestelmien välttämiseksi. Myös suhdetta YK:n rauhanturva- ja siviilikriisinhallinnan organisaatioihin on jatkuvasti arvioitava, samoin yhteistyötä kansallaisjärjestöjen kanssa.

Ilman kenttäkokemusta on koulutuksen hyödyllisyyttä vaikea arvioida. Myönteistä monikansallisessa koulutuksessa on kuitenkin EU-hengen kasvaminen, kansallisten ja kulttuuristen erilaisuuksien havaitseminen ja verkostojen luominen. Myös kouluttajien rekrytointi eri jäsenmaista on arvokasta. On myös tärkeää, että kouluttajina on ensisijaisesti henkilöitä, joilla on vahvaa kenttäkokemusta.

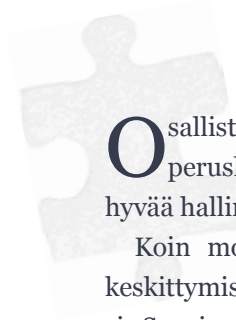
Mielestäni olisi tärkeää luoda motivaatiota ja osaamista ylläpitävä ja kehittävä sähköinen tiedotus- ja mahdollisesti myös keskustelufoorumi kursseille osallistuneille. Myös kertauskurssien mahdollisuutta on syytä pohtia.

Jatkossa olisi tärkeää, että kenttätehtäviin lähetettäisiin pääsääntöisesti henkilöitä, jotka ovat osallistuneet siviilikriisinhallinnan koulutukseen. Se olisi myös hyvä motivaatiotekijä niille, jotka ovat koulutusta saaneet tai harkitsevat siihen osallistumista.

Leena Schmidt on Yhdistyneiden kansakuntien naistenrahaston (UNIFEM) Suomen yhdistyksen toiminnanjohtaja.

Kalle Sysikaski

Konfliktinratkaisun keskeiset työkalut



Osallistuin vuoden 2004 helmikuussa EU:n siviilikriisinhallinnan peruskurssille Englannissa ja kesäkuussa 2005 demokratiaa ja hyvää hallintoa käsitelleelle erikoistumiskurssille Pariisissa.

Koin molemmat kurssit hyödyllisiksi. Ne mahdollistivat täyden keskittymisen siviilikriisinhallinnan kysymyksiin kahden viikon ajaksi. Suurimmalla osalla kurssien osanottajista oli aiempaa kokemusta kriisitilanteista erityisesti Kosovosta, mutta myös Makedoniasta, Bosnia-Hertsegovinasta, Somaliasta, Norsunluurannikolta ja Ruandasta. Omat kokemukseni kriisitilanteista ovat peräisin Lähi-idästä, Indonesiasta ja Itä-Timorilta. Koin tärkeäksi, että kursseille osallistui meidän EU-kansalaisten ohella ihmisiä myös Keniasta, Zimbabwesta, Ghanasta, Palestiinasta ja Sri Lankasta. Tällä tavoin eri kokemukset

kohtasivat ja pystyimme testaamaan ajatuksiamme sellaisten ihmisten kanssa, joiden kulttuuritaustaan on vaikuttanut syntyminen ja eläminen maissa, joiden arkitodellisuus on läntistä Eurooppaa lähempänä niitä olosuhteita, joissa siviilikriisinhallinnasta pitäisi olla hyötyä.

Kursseilla käsitettä siviilikriisinhallinta käytettiin varsin laajassa merkityksessä. Siihen sisällytettiin sekä konfliktien ehkäisy, aseelliset konfliktitilanteet että niiden jälkihoito. Painopiste oli kuitenkin kahdessa jälkimmäisessä. Tämä kuvastaa hyvin tilannetta, jossa EU siviilikriisinhallintaa käsitellessään on. EU:lta puuttuu kuitenkin kokonaisvaltainen strategia kriisitilanteissa toimimisesta ja riittävän aikaisesta puuttumisesta konflikteihin. EU kohdistaa liian vähän resursseja siviilikriisinhallintaan. Tämä kertoo ainakin kahdesta asiasta. Yhtäältä siitä, että aikaisen puuttumisen tärkeyttä ei vielä riittävästi ymmärretä ja hallita. Toisaalta se kertoo siitä, että kriiseihin puututaan liikaa dramatiikka-vetoisen julkisuuden paineesta. Myönteinen poikkeus tästä on jossain määrin Makedonia, jossa riittävän aikaisella puuttumisella pystyttiin estämään väkivaltaisuuksien laajeneminen ja jyrkän pysyviltä tuntuvat eri väestöryhmien väliset kiulut.

Englannissa (ja Walesissa) kurssin järjestäjänä toimi Peaceworkers-järjestö. Sen monilla aktiiveilla oli omakohtaista kokemusta ruohonjuuritason toiminnasta kriisialueilla, mikä tekikin kurssista erityisen antoisan. Kurssin ohjelmassa painottui kriisialueilla tarvittavien ryhmätyötaitojen harjoittelu, mikä tapahtui sekä eurooppalaisten kouluttajien että kriisialueilta tulleiden paikallisten toimijoiden johdolla. Tällöin myös kaikista haavoittuvimpien ryhmien kuten vammaisten, lasten, etnisten vähemmistöjen ja naisten tilanne oli koko ajan esillä. Oli ilahduttavaa, että sukupuolikysymyksiä käsiteltiin monisyisesti ja realistisesti eikä ”nainen hyvä – mies paha” -akselilla; löytyyhän myös konfliktitilanteita, joissa miehet ovat olleet suurimpia kärsijöitä.

Peaceworkers-järjestön järjestämän kurssin loppuosa pidettiin Walesissa Etyjin koulutuskeskuksessa. Siellä kurssilaisille järjestet-

tiin loppukoe, jonka osia olivat vaalitarkkailu, miinaräjähdykseen ja ensiapuun liittyvä tilanne, kartanluku, harjoitus nelivetoautolla, neuvottelut korruptoituneen kaupunginjohtoon kanssa, raportin ja suunnitelmien teko sekä keskustelut Etyjin Wienistä tulleen lähettilään kanssa. Läheisen Sennybridgen kylän asukkaat oli organisoitu mukaan harjoitukseen. Heidän osansa oli järjestäytyä toisilleen vihamielisiksi etnisiksi ryhmiä.

Ranskassa kurssin järjesti hallintokorkeakoulu ENA (Ecole Nationale d'Administration) – oppilaitos, jossa monet Ranskan korkeat hallintovirkamiehet ja poliitikot on koulutettu. Tämä tarkoitti sitä, että kurssin järjestelyjä ohjattiin Ranskan ulkoministeriöstä varsin intensiivisesti. Koulun olikin ollut vaikeaa hankkia kouluttajia ranskakielisen maailman ulkopuolelta.

Kaikkiaan tämänkin kurssin anti oli runsas, joskin kriisialueiden korruptioon liittyvät ongelmat jäivät hyvään hallintoon keskittyneellä kurssilla varsin niukalle huomiolle. Keskeisiä aihepiirejä olivat EU:n siviilikriisinhallinnan kehittyminen sekä näkemyserot EU:n ja Yhdysvaltojen välillä, median rooli konfliktitilanteissa, vaalien järjestelyt sekä pyrkimykset hyvän hallinnon järjestämiseen erityisesti Bosniassa, Kosovossa ja Norsunluurannikolla.

Esitän seuraavassa ajatuksia joistakin koulutuksissa käsitellyistä teemoista, joiden merkityksen näen siviilikriisinhallinnassa hyvin keskeisenä.

Konflikteihin puuttumisesta

Rauhanomainen puuttuminen konflikteihin on aina sotilaallista puuttumista parempi ja halvempi vaihtoehto. Vertailua voidaan tehdä esimerkiksi Etelä-Afrikan ja Irakin välillä. Kansainvälisen yhteisön pitkäjänteisellä painostuksella Etelä-Afrikan apartheid-hallitusta kohtaan säästettiin paljon ihmishenkä ja helpotettiin rasistisen poliittisen

järjestelmän muutosta kohti demokraattista järjestelmää. Tätä argumenttia on arvosteltu vetoamalla Etelä-Afrikan muutoksen hitauteen kolmen apartheidin vuosikymmenen aikana. Kritiikin ontuva kohta on kuitenkin siinä, että muutos olisi ollut huomattavasti nopeampi, jos kaikki merkittävät toimijat olisivat alusta alkaen tukeneet YK:n boikottipäätöksiä. Irakin sota taas on ollut kallis ja aiheuttanut suunnattomia inhimillisiä kärsimyksiä ilman, että rauhanomaista demokraattista kehitystä on näköpiirissä. Se on myös vienyt uskottavuutta yhteisiltä kansainvälisiltä pelisäännöiltä.

Kriisitilanteisiin ei ole koskaan nopeita ja helppoja ratkaisuja. Siksi uhkaavien – niin suorien kuin rakenteellisten – väkivaltaisten konfliktien merkkien ennakoivaa lukutaitoa on kehitettävä. Toivottavasti YK jatkossa kehittää niin kutsuttua ”lessons learned” -toimintaansa tähän suuntaan. Tärkeää on myös paikallisten ja kansainvälisten kansalaisjärjestöjen tiedonvaihdon kehittäminen hallituksia edustavien instituutioiden kanssa. Tämä edesauttaisi tarpeellisten poliittisten työkalupakkien löytämistä riittävän aikaisessa vaiheessa.

Siviilikriisinhallinnalla ymmärrän tarkoitettavan yksittäiseen maahan tai tietylle alueelle perustettua kansainvälisvetoista hallintaa. Tällaisen järjestelmän ei välttämättä pidä vastata kaikesta hallinnosta. Esimerkiksi elokuussa 2005 solmitun Acehin rauhansopimuksen mukaan Acehin Indonesialle kuuluvassa maakunnassa ei tule olemaan kansainvälistä hallintoa. Sen sijaan alueelle tulee kansainvälinen monitorointijärjestelmä, jonka puitteissa ratkotaan rauhansopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät kiistat Jakartan keskushallinnon ja paikallisten välillä. Monitorointi ei koske vain aseistariisunutta ja aselepoa, vaan myös poliittisten, hallinnollisten ja taloudellisten uudistusten toimeenpanoa. Koska tehtäväkenttä on varsin laaja ja monitorointioperaatio todennäköisesti usean vuoden pituinen, voidaan sitä pitää siviilikriisinhallintana.

Yleensä kansainvälistä hallinnointia tarvitaan silloin, kun konfliktien väkivaltaisen puhkeamisen estämisessä on epäonnistuttu. Silloin

siviilikriisinhallinta muodostuu pyrkimyksistä saattaa konfliktitilanne hallintaan sekä rajoittaa ja vähentää epävarmuutta ja väkivallan käyttöä alueella. Kysymys on tällöin usein konfliktin pahimman vaiheen jälkeisestä tilanteesta. Onnistuminen siviilikriisinhallinnassa edellyttää sen kykyä toimenpiteillään edistää konfliktiyhteiskunnan stabiloitumista kohti vakaampaa ja demokraattista järjestelmää. Tällaisesta edistämisestä on kysymys myös silloin, kun kansainvälinen toimija pyrkii paikan päällä pitämään huolen siitä, että paikalliset toimijat toimivat tähän suuntaan. Acehissa kansainvälisen toimijan (EU ja ASEAN) rooli määrittyi pitkälti kansainvälisoikeudellisista rajoitteista käsin eli siitä, että Aceh on osa Indonesian valtioaluetta. Monien acehilaisten mielestä parempi ratkaisu olisi saatu aikaan, jos ulkopuolinen taho olisi ottanut merkittävän määräysvallan esimerkiksi maakunnan oikeusjärjestelmästä. Toisaalta – jos paikalliset toimijat onnistuvat työssään, voidaan Acehin malli nähdä ideaalina siinä mielessä, että kansainvälistenkin toimijoiden on helpompi saattaa oma työnsä päätökseen. Tämänkaltaista tulevaisuuden visiota on vaikea tällä hetkellä nähdä esimerkiksi Kosovossa tai Bosnia-Hertsegovinassa. Tosin Acehissa ei myöskään ole Kosovon tai Bosnian kaltaisia syviä etnisiä jakoja, mikä helpottaa paikallisten toimijoiden mobilisointia ja ”omistajuutta” Acehin rauhanprosessissa sillä edellytyksellä, että Indonesian armeija pysyy siinä roolissa joka sille on rauhansopimuksessa määrätty.

Rauhanneuvotteluista

Yleensä rauhanneuvottelut ymmärretään prosessina, jonka tarkoitus on lopettaa sota ja saada riidan osapuolet allekirjoittamaan rauhansopimus. Mitään vakiomallia rauhanneuvotteluille ei voida luoda, koska eri väkivaltaisissa konflikteissa vaikuttavat aina erilaiset sisäiset ja kansainväliset dynamiikat. Esimerkiksi aika Acehin rauhanneuvottelujen

puolesta alkoi käydä vuonna 1998, jolloin Indonesiaa verisin ottein hallinnut kenraali Suharto pakotettiin luopumaan vallasta.

Vuoden 2004 syyskuussa maahan valittiin ensimmäistä kertaa presidentti suoralla kansanvaalilla. Valittu presidentti Yudhyono tiesi, että kansainvälinen yhteisö odotti häneltä toimia Acehin konfliktin rauhanomaiseksi ratkaisemiseksi. Tämä oli tarpeen myös Indonesian sisäisen kehityksen ja kansainvälisen maineen kannalta. Samaan aikaan Acehin sissi- ja itsenäisyysliike GAM oli kansainvälisen vuorovaikutuksen tuloksena oppinut ymmärtämään, että rauhaa ei voitu saavuttaa itsenäisyysvaatimukseen juuttumalla.

Tällä tavoin molemmat osapuolet löysivät tahdon rauhanprosessiin, jossa he myös itse tahtoivat olla toimijoina ja omistajina. Tämä helpotti kansainvälisen yhteisön (EU:n ja viiden ASEAN-valtion) tietä tulevaan siviilikriisinhallintaoperaatioon.

Toisin on tilanne esimerkiksi Burundissa. Siellä kansainvälisesti tuetut vuoden 1993 vaalit päättyivät verilöylyyn, jossa noin 300 000 ihmistä sai surmansa. Vuonna 2000 allekirjoitettiin Arushan rauhansopimus. Se ei kuitenkaan johtanut paikalliseen rauhandynamiikkaan, koska tehty rauha oli kansainvälistä tuontitavaraa ilman paikallista omistajuutta. Burundissa onkin eletty tilanteessa, jossa sotaa ei ole julistettu, mutta jossa rauha ja sen mahdollistama yhteiskunnallinen kehitys ovat olleet hyvin hauraita. Kesällä 2005 järjestettiin kuitenkin presidentin ja parlamentin vaalit.

Burundin konfliktin juuret ovat taistelussa vallasta ja resursseista kuuden miljoonan asukkaan maassa, jossa pitkään hallinneen tutsivähemmistön eliitti valtansa pitimiksi tapatti lähes kaikki hutuenemistöön kuuluvat koulutetut perheet. Neuvottelujen aloittamiseksi tarvittiin paikallisia prosesseja ja paikallisia toimijoita. Tällaiseksi nousi Eugene Nindodera, jota kutsutaan paikalliseksi nelsonmandelaksi. Hän on tutsi, joka perusti Burundin ensimmäisen ihmisoikeusjärjestön 1990-luvulla ja nauttii burundilaisten keskuudessa suurta arvonantoa.

Kansainvälisen tuen turvin eri alojen ja hallintotasojen hutu- ja tut-sivaikuttajat on saatu omistajiksi kansainvälisen rahoituksen turvin toimivaan epäviralliseen rauhanprosessiin, jossa on mahdollista eläytyä toisen osapuolen ja heikoimmin kehittyneiden alueiden ihmisten asemaan sekä löytää yhteisiä tulevaisuuden visioita ilman virallisia rauhansitoumuksia. Jos prosessi toimii jatkossakin, heijastuu se positiivisesti myös virallisen rauhanprosessien kestävyYTEEN. Tämä puolestaan edesauttaa siviilikriisinhallinnan ja siihen tarvittavan kansainvälisen tuen toimeenpanoa.

Mediasta

Median merkitystä väkivaltaisten konfliktien riivaamissa yhteiskunnissa ja yhteisöissä on vaikea yliarvioida. Konfliktitilanteissa median avulla usein syvennetään ja vahvistetaan viholliskuvia toisiin ryhmiin kuuluvista ihmisistä. Esimerkiksi entisen Jugoslavian sodissa medialla oli aivan ratkaisevan negatiivinen merkitys.

Vastaavasti media voi huomattavasti edesauttaa rauhanrakentamista ja toimia keskeisenä elementtinä siviilikriisinhallinnassa. Varsinkin radiolla on tärkeä merkitys konfliktien repimissä yhteiskunnissa, koska se yleensä tavoittaa suurimman osan väestöstä. Esimerkiksi Kongossa radio on kansainvälisen tuen turvin pystynyt toimimaan yhteisöjen elämän eheyttäjänä. Monesti radioasemien toiminta on saatu liikkeelle kansainvälisen toimijan ja paikallisten naisryhmien yhteistyönä. Kansainvälisen rahoituksen turvin naisia on koulutettu radiotoimittajiksi. Radioasemat ovat pystyneet tuomaan yhteen esimerkiksi eri etnisiin ryhmiin kuuluvia ihmisiä keskustelemaan heidän elämäänsä yhdistävistä ja erottavista tekijöistä. Radioasemat ovat myös käynnistäneet kampanjoita, joissa kuulijoita on tutustutettu tuleviin perustuslakisuunnitelmiin ja rauhan rakentamisen edellytyksiin. Samalla on pyritty saamaan kuuluville yleensä syrjässä pidettyjen ihmisten äänet. Asemat

ovat myös tukeneet monietnisiä teatteriryhmiä ja tuoneet niiden esityksiä eetteriin. Varsinkin eri etnisiin ryhmiin kuuluvia nuoria on saatu tällä tavoin mukaan monietniseen toimintaan, koska se on mahdollistanut myös uusien paikallisten kuuluisuuksien syntymisen.

Eri etnisten ryhmien väliset riidat muodostavatkin yhden siviilikriisinhallinnan keskeisen ongelmakentän. Ongelmia onnistutaan harvoin ratkomaan sillä, että ryhmät pakotetaan yhteistyöhön keskenään. Esimerkkejä löytyy muun muassa Kosovosta. Siellä serbit vaativat YK:ta luomaan heille erillisiä hallintoalueita. YK ei tähän ensin suostunut, mutta oli myöhemmin serbien turvallisuuden takaamiseksi pakotettu niin tekemään. Syvistä kahtiajajoista ei voida hetkessä siirtyä monietniseen elämään. Aluksi on väkivaltaisuuksien ja kostotoimenpiteiden estämiseksi pyrittävä siedettävään rinnakkaiseloon ja esimerkiksi Kongossa käytettyjen menetelmien kehittelyyn.

Sotasaavutusten ylistäminen ja vihan lietsominen on saatava loppumaan ja siinä työssä medially on parhaimmillaan ratkaiseva merkitys. Sotiin liittyvä sankari- ja sensaatiojournalismi ei ole vain konfliktiherkkien yhteiskuntien ongelma, vaan asia jossa myös EU-maissa tarvitaan kriittistä itsetutkiskelua. Tämä koskee myös median mahdollisuuksia edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja marginalisoitujen ihmisryhmien äänten esiintuloa.

Vaaleista

Korruptiosta vapaa, toimiva ja kansalaisten luottamusta nauttiva hallinto on keskeinen edellytys yhteiskuntien demokraattiselle kehitykselle ja poliittiselle vakaudelle. Sen saavuttaminen edellyttää vapaiden ja rehellisten tai ainakin riittäväällä tavalla kansalaisten tahtoa ilmentävien vaalien järjestämistä. Vaaleille löytyy myös kansainvälisoikeudellinen velvoite YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksien koskevan sopimuksen 25 artiklasta. Onnistunutta konfliktin ratkontaa onkin vaikea kuvitella



Kirsi Airaksinen 1999

Elokuun 30. päivänä 1999 Itä-Timorin kansa pääsi äänestämään maansa itsenäisyydestä. Äänestyksen jälkeisen siirtymäkauden ajan 20.5.2002 saakka Itä-Timor oli YK:n hallinnassa.

ilman demokraattisia vaaleja ja sitä kautta kansalaisten luottamusta nauttivan hallinnon olemassaoloa.

Demokraattisten vaalien järjestäminen edesauttaa myös rauhanomaista yhteiskunnallista kehitystä. Myönteisiä esimerkkejä 1990-luvulta ovat muun muassa Etelä-Afrikka ja El Salvador sekä tältä vuosituhannelta Itä-Timor, Ukraina, Georgia ja Indonesia. Näissä kaikissa maissa kansainvälisellä yhteisöllä ja EU:lla on ollut rooli joko vaalien tarvitseman infrastruktuurin tuottajana, neuvonantajana, kouluttajana, tarkkailijana tai vaalien organisoijana. Vaaliprosessi ei ole irrallinen muusta yhteiskunnallisesta kehityksestä. Prosessin myötä saatetaan eri osapuolia keskinäiseen vuoropuheluun ja rauhanomaiseen riitojen ratkaisemiseen. Sillä luodaan kokonaisten kansakuntien keskuudessa


myös luottamusta tulevaisuuteen ja vakiinnutetaan demokraattisia prosesseja.

Vaaliprosessit myös edesauttavat konflikteista kärsineiden yhteiskuntien liittymistä osaksi kansainvälistä yhteisöä ja sen pelisääntöjä. Ne ovat mahdollistaneet YK:n operaatioiden päättymisen eri valtioissa ja resurssien siirtämisen uusiin tarpeellisiin kohdemaihin. Perinteinen kansainvälinen mittari vaalien onnistumisessa on ollut kysymys siitä, olivatko vaalit vapaat ja rehelliset. Tämän tulisi olla aina tavoitteena, mutta joskus sen saavuttaminen vaatii paljon aikaa. Siksi mittareiksi ovat tulleet myös määreet ”hyväksyttävät vaalit” tai ”vaalit, jotka ilmensivät kansan tahtoa”.

Vuonna 2004 Indonesiassa pidettiin parlamentin, maakuntahallinnon ja presidentin vaalit. Ehdokkaaksi asettautuminen tai vaalikelpoisen puolueen perustaminen oli suomalaisesta näkökulmasta katsoen hyvin vaikeaa. Acehissa vaalit eivät olleet vapaat ja läntisellä Papualla tapahtui mittavia väärinkäytöksiä. Kaikkiaan vaaleista voitiin kuitenkin sanoa, että ne valtaosin ilmaisivat kansan tahtoa ja edistivät Indonesian rauhanomaista kehitystä. Siksi me EU-tarkkailijat emme lähteneet lausunnossamme tuomitsemaan vaaleja epäonnistuneiksi.

Kalle Sysikaski on Suomen Sadankomitealiitto ry:n Kaakkois-Aasia-ryhmän koordinaattori ja on toiminut konfliktialueilla ihmisoikeus- ja vaalitarkkailijana.

Siviilikriisinhallinnan vahvuudet ja heikkoudet



Euroopan unionin kriisinhallintakyvyn kehittäminen etenee valon nopeudella – ainakin EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) korkean edustajan Javier Solanan mukaan. Solanan kielikuva ei olekaan täysin vailla pohjaa, jos katsotaan EU:n kriisinhallinnan kehittymisen aikaperspektiiviä: Euroopan turvallisuus ja puolustuspolitiikan (ETPP) puitteissa vuoden 1999 jälkeen suoritettujen kriisinhallinnan rakenteelliset muutokset sekä toimeenpannut operaatiot antavat hyvän perusteen väittää, että tämä kehityskulku on vaikuttanut myönteisesti sekä EU:n sisäiseen kehitykseen että sen ulkoiseen kuvaan ja uskottavuuteen.

EU:n kriisinhallintakyvyn kahden toisiaan täydentävän elementin – siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan – vahvuuksien ja

heikkouksien määrittely on nähtävä yllä kuvatussa kokonaisvaltaisessa yhteydessä: kyseessä on prosessi, joka on täydessä kehitysvaiheessa. Kriisinhallinnan käsitteistöä, rakenteita ja kykyjä vielä yhtäältä rakennetaan ja toisaalta niitä samanaikaisesti sovelletaan, kun kokemuksia karttuu ja niistä opitaan. Näin ollen myös siviilikriisinhallinnan vahvuuksien ja heikkouksien määrittäminen ja kuvaaminen on snap shot -tekniikkaa sanan varsinaisessa merkityksessä.

Poliittis-institutionaalinen toimintaympäristö

EU:n kriisinhallinnan heikkouksien ja vahvuuksien arvioinnin kannalta on keskeistä huomioida poliittis-institutionaalisessa toimintaympäristössä lyhyen ajan sisällä tapahtuneet muutokset.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopiste oli 1990-luvun loppuun asti tukevasti pääkaupungeissa. Ulkoministeriöiden poliittisen osaston päälliköiden muodostama poliittinen komitea (COPO) kokoontui 1-2 kertaa kuussa Brysseliin siunaamaan myös pääkaupunkivetoisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten työryhmien tulokset. Helsingin Eurooppa-neuvoston (joulukuu 1999) päätösten jälkeen yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvän toiminnan painopiste on kuitenkin siirtynyt Brysseliin. Tämä tapahtui sen jälkeen, kun poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea (COPS) perustettiin poliittisen komitean tilalle. Myös ulko- ja turvallisuuspoliittisten työryhmien fuusiointi on osaltaan vaikuttanut ulko- ja turvallisuuspoliittisen toiminnan painottumiseen Brysseliin.

Sotilaskomitea (EUMC), siviilikriisinhallintakomitea (CIVCOM) sekä poliittis-sotilaallinen työryhmä (PMG) perustettiin tukemaan poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean työtä sekä valmistelemaan kriisinhallintaan liittyviä kysymyksiä. Uusimpana tulokkaana komitean tukityöryhmiin on lisätty erityinen valmisteluelin, niin sanottu Nicolaidis-työryhmä.

Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean poliittisten valmistelyryhmien perustamisen lisäksi myös ministerineuvoston pääsihteeristön rakenteet ovat merkittävästi muuttuneet. Neuvoston pääsihteerinä toimivan korkean edustajan tukena ovat varhaisvaroitussyksikkö sekä pääsihteeristön ulkosuhteiden pääosastoon kuuluvat kaksi kriisinhallintaan erikoistunutta yksikköä. Niistä toinen keskittyy siviilikriisinhallintakysymyksiin ja sisältää erillisen poliisiyksikön. Sotilaallinen asiantuntemus taas on pääsihteerin suorassa alaisuudessa ja sotilaskomitean kontrollissa toimivassa EU:n sotilasesikunnassa.

Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean johdolla on laadittu EU:n sisäiset suuntaa antavat toimintamallit kriisinhallintaoperaatioiden käsittelyyn. Sekä näitä toimintamalleja että komitean tukityöryhmien toimintaa harjoitetaan ja kehitetään säännöllisesti järjestettävillä kriisinhallintaharjoituksilla.

Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan hallinnoimiseen perustetut rakenteet todettiin toimintakykyisiksi pian perustamisensa jälkeen. Laekenin Eurooppa-neuvosto saattoikin julkilausumassaan joulukuussa 2001 todeta, että EU:lla on toimintakykyä kriisinhallinnan alalla. Toimintakyky pantiin täytäntöön tammikuussa 2003, kun EU aloitti ensimmäisen kriisinhallintaoperaationsa, poliisioperaation, Bosnia-Hertsegovinassa (EUPM).

Kaikki yllä mainitut tekijät – poliittis-institutionaaliset ja rakenteelliset muutokset, uudet toimintamallit sekä kriisinhallintaoperaatioiden aloittaminen – ovat tosiasiallisesti johtaneet perinteisten pysyvien edustajien komitean (COREPER) kokousmuotojen ja painoarvon uudelleenmuotoutumiseen. Vaikka poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea muodollisesti edelleen toimii pysyvien edustajien komitean alaisuudessa, siitä on kehittynyt yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä erityisesti Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan ja kriisinhallintaan liittyvissä kysymyksissä kolmas vahva toimija perinteisten ensimmäisen ja toisen pysyvien edustajien komiteoiden (COREPER I ja II) rinnalle.

Kriisinhallintakulttuuri

EU:n rakenteet ja toimintamallit ovat lähtökohtaisesti vieraita kriisinhallinnan kaltaisen operationaalisen toiminnan tarkoituksperiin. Operaatioiden suunnittelu ja kontrollointi ovat EU:n sääntö- ja komiteaviidakossa niin hallinnollinen haaste kuin ulkoinen uskottavuus- ja identiteettikysymyskin. Onko EU vakavasti otettava tekijä kriisinhallinnassa, kun vertailukohtana usein pidetään Naton sotilaallisen kriisinhallinnan mallia? EU:n vähäinen tunnettavuus kriisinhallinnan alalla on heikkous, joka on otettava huomioon kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelussa ja toteuttamisessa sekä operaation kohdealueella että laajemmilla kansainvälisillä areenoilla.

Tilannetta on ryhdytty parantamaan muun muassa levittämällä tietoa Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta ja juurruttamalla kriisinhallintakulttuuri EU:n sisälle. Neuvosto hyväksyi marraskuussa 2003 kriisinhallintakulttuurin periaatteet, joiden toimeenpanemisesta hyväksyttiin toimintaohjelma syyskuussa 2004. Asiakirja linjaa ne toimenpiteet, joilla pyritään lisäämään jäsenmaissa kriisinhallinnan kanssa tekemisiin joutuvien ihmisten tuntemusta EU:sta ja sen toimintatavoista. Kriisinhallintakulttuurin ja tietämyksen lisäämisessä kiinnitetään erityishuomiota EU:n kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuteen, jossa täysipainoisina elementteinä ovat sekä sotilaallinen että siviiliulottuvuus.

Sotilaallinen vs. siviilikriisinhallinta

Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan syntymän ja kehityksen alkutaipaleella sotilaallinen kriisinhallinta oli siviilipuolta huomattavasti näkyvämmässä roolissa. Taustalla on nähtävissä Länsi-Balkanin sodat, brittiläis-ranskalainen yhteisymmärrys St. Malossa 1998, Länsi-Euroopan unionin toiminnan alasajo ja tehtävien siirtäminen

EU:lle, jotka osaltaan pitivät kriisinhallinnan sotilaallisia kykyjä näkyvästi esillä.

EU:n sisällä sotilaallisen elementin vankempaan asemaan vaikutti eittämättä myös se, että Helsingin Eurooppa-neuvoston mukaisesti uusien perustettavien kriisinhallintaelinten joukossa olivat EU:n sotilaskomitea ja sen ohjauksessa oleva, mutta hallinnollisesti pääsihteeristöön sijoitettu 135 henkilön vahvuinen sotilasesikunta. Tämän ohella median raportoinnissa esillä olivat yhteinen sotilasjoukkotavoite (Helsinki Headline Goal) ja siihen liittyvät jäsenmaiden vapaaehtoiset joukkokontribuutiot. Sotilaskomitean vastine siviilipuolella, siviilikriisinhallintakomitea, perustettiin keväällä 2000, mutta ilman vastaavaa tukirakennetta sihteeristössä.

EU:n julkilausumissa ja asiakirjoissa kriisinhallintaa käsitellään ja se esitetään kokonaisvaltaisesta näkökulmasta: sotilaallisin välinein toteutettava kriisinhallinta on siviilikriisinhallintaa täydentävä ja päinvastoin, kriisin luonteesta riippuen. Tästä teoreettisesta tasa-arvoisuudesta huolimatta siviilikriisinhallinta on kuitenkin käytännön toimissa ja resurssien jaossa jäänyt sekä EU:ssa että jäsenmaissa sotilaallisen puolen varjoon – siitäkin huolimatta, että kaikista kriisinhallintaoperaatioista suurin osa on siviilioperaatioita.

EU:n käynnistämät siviilikriisinhallintaoperaatiot ovat henkilöstömäärältään melko vaatimattomia. Pienimmissä operaatioissa on 10–20 ja suurimmissa muutama sata henkilöä. Tämä johtuu siitä, että operaatiot keskittyvät lähinnä neuvontaan ja ohjaukseen (mentoring). Pienestä henkilöstömäärästään huolimatta ongelmana lähes kaikkien operaatioiden kohdalla on ollut saada jäsenmaita tarjoamaan operaation käyttöön riittävä määrä päteviä siviilikriisinhallinnan ammattilaisia, erityisesti poliiseja. Tilannetta ovat osaltaan lieventäneet useimpiin operaatioihin mukaan otettujen EU:n ulkopuolisten, niin sanottujen kolmansien maiden panokset. Tästä huolimatta joitakin operaatioita joudutaan pyörittämään jatkuvasti vajaamiehinä.

Ongelma ei ole yksin EU:n. Vastaava tilanne on esimerkiksi YK:n kohdalla. EU:n tapauksessa on kuitenkin vaikea selittää ristiriitaa jäsenmaiden korkeimmalla mahdollisella tasolla antamien poliittisten sitoumusten sekä operaatioiden käyttöön annettujen voimavarojen välillä. Selitystä voitaneen hakea osaltaan siviilikriisinhallinnan julistuksellisesta alkuvaiheesta, jossa jäsenmaat suurellesesti listasivat EU:n käyttöön siviilikriisinhallinnan ammattilaisia ilman, että luvut olisivat perustuneet arvioituun EU:n tarpeeseen. Jäsenmaat listasivat EU:lle myös niin sanottuja tupla-hatutettuja – jo muiden kansainvälisten järjestöjen käytössä olevia – voimavaroja, joiden todellisesta saatavuudesta ei ole varmuutta.

Tilanteeseen on lähdetty hakemaan korjausta siviilikriisinhallinnan voimavaraprosessissa (Civilian Headline Goal 2008), jossa jäsenmaat pyrkivät selvittämään todellisen voimavaratarpeen kuvitteellisten tilannekuvien kautta. Niiden pohjalta kansallisten viranomaisten on helpompi arvioida ja kehittää EU:n käyttöön tarvittavia voimavaroja.

Krooninen rahapula

Yksi keskeisistä erityisesti EU:n siviilikriisinhallintatoimintaan vaikuttavista tekijöistä on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetin rajallisuus. Tilanne on vuodesta toiseen säilynyt lähes ennallaan. Budjettia rasittavat jatkuvasti lisääntyvät ennakoitavissa olevat maksut (esimerkiksi EU:n erityisedustajien kulut), jotka jättävät aina vähemmän liikkumavaraa uusille siviilikriisinhallintaoperaatioille. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetille osoitettu niukka rahamäärä ei missään suhteessa vastaa niitä kunnianhimoisia tavoitteita, jotka Eurooppa-neuvosto asetti kriisinhallinnalle vuonna 2003 hyväksymässään EU:n turvallisuusstrategiassa.

Euroopan unionia koskevan sopimuksen linjauksen (pääluke V, artikla 28) ja neuvoston syyskuussa 2003 hyväksymän yksityiskohtaisem-

man ohjeistuksen mukaisesti EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioiden pääsääntönä on kattava yhteisörahoitus henkilöstön palkoista operatioiden juokseviin kuluihin. Mikäli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetissa ei ole riittävästi varoja käytettävissä, on mahdollista turvautua yhteisöbudjetin sisäisiin siirtoihin, mikä edellyttää Euroopan parlamentin suostumusta. Mikäli jäsenmaat yksimielisesti niin päättävät, on siviilikriisinhallintaoperaatioita myös tapaus tapaukselta mahdollista rahoittaa bruttokansantuotteeseen perustuvan jaon tai ”jokainen maa vastaa oman kontribuutionsa kuluista” -periaatteen mukaisesti.

Jäsenmaiden haluttomuus kääntyä Euroopan parlamentin puoleen on käytännössä sulkenut pois mahdollisuuden korjata tilannetta yhteisöbudjetin sisäisin siirroin. Lopputuloksena on, että käynnissä olevat siviilikriisinhallintaoperaatiot on pääsääntöisesti voitu rahoittaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetista, mutta ei kuitenkaan yhtenäisen käytännön mukaisesti, vaan tapauskohtaisesti ratkaisuihin perustuen. Toisinaan operatioiden tavoitetasoa on jouduttu sopeuttamaan käytettävissä oleviin budjettivaroihin.

Rajanveto komission toimintaan

Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja sen puitteissa harjoitettavan siviilikriisinhallinnan rajanveto komission toimintaan on jatkuvan keskustelun kohteena poliittisessa ja turvallisuuskomiteassa. Komissiolla on käytössään mittavat resurssit, joilla se pystyy toimimaan ja vaikuttamaan konfliktien ehkäisyyn, hallintaan ja jälkihoitoon. Jäsenmaat ovat kuitenkin taipuvaisia turvautumaan omien kykyjensä kanavoimiseen EU:n käyttöön tilanteissa, joiden arvioidaan vaativan selkeää profilia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tai turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa.

Neuvosto on rajannut Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan siviilikriisinhallinnan muutamaa keskeiseen alueeseen (poliisi, oike-

usvaltioperiaate, siviilihallinto, pelastustoimi ja monitorointi). Kaikilla näillä alueilla myös komissiolla on mahdollisuus toimintaan. Nyrkkisääntönä voitaneen esittää, että komission instrumentteihin turvaututaan, kun tavoitteena on pidemmän aikavälin toiminta ja tavoitteet. Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa toiminnan aikaväli on lyhytaikaista ja rajattua. Olennaista lienee sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan että komission toiminnan jatkuvuus.

Välitilinpäätös

Siviilikriisinhallinnan historia EU:n kriisinhallinnan välineenä on kenties lyhyt, mutta sitäkin intensiivisempi. EU:n poliittiset päätös- ja kontrollimekanismit, operationaaliset tukirakenteet sekä merkittävän poliittisen kädenväännön tuloksena hyväksytyt, kriisinhallintaa ohjaavat sisäiset käytännöt ovat osoittaneet toimintakykynsä ja käyttökelpoisuutensa. Saavutus on sitäkin merkittävämpi, kun muistetaan, että päätökset kriisinhallintaoperaatioista sekä niiden poliittisesta kontrollista ja strategisesta ohjauksesta vaativat edelleen yksimielisyyttä kaikkien 25 jäsenmaan kesken.

Jäsenmaiden vapaaehtoisesti EU:n käyttöön ilmoittamia voimavaroja ei ole kuitenkaan saatu toivotussa määrin. Kyseessä on rakenteellinen ongelma, johon näköpiirissä ei ole nopeaa parannusta. Keskeistä on, että EU:n tarpeet saadaan voimavaraprosessissa määriteltyä, jotta ne voidaan ottaa paremmin huomioon kansallisten voimavarojen jaossa ja kehittämisessä. Näkyviä konkreettisia tuloksia ei liene odottavissa ennen vuosikymmenen loppua.

EU:n siviilivälinein suorittamalle kriisinhallinnalle on jatkuva kysyntä. Tästä osoituksena on sekä YK:n, Afrikan unionin että muiden kansainvälisten järjestöjen ja yksittäisten maiden osoittama kiinnostus. Merkittävää on myös Yhdysvaltain havahtuminen siviilikriisinhall-

linnan potentiaaliin kriisinhallinnan kokonaisuudessa – EU:n edesottamuksia ja kokemuksia seurataan lisääntyvällä mielenkiinnolla.

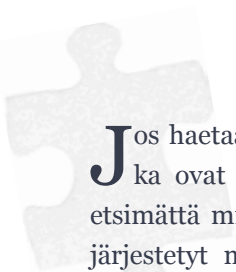
EU:n siviilikriisinhallinnan vahvuuksia ja heikkouksia arvioitaessa on hyvä muistaa, että kyseessä on kehitysprosessi, josta on vielä vaikea esittää aukottomia arvioita. Parantamisen varaa on varmasti kaikin mahdollisin kriteerein. Byrokraattisen hitaaksi mielletty kriisinhallintakoneisto on kuitenkin viime kädessä riippuvainen kulloinkin vallitsevasta poliittisesta tahtotilasta 25 jäsenmaa kesken. Konkreettisesta esimerkistä käy EU:n tarkkailuoperaatio (AMM) Indonesiassa: ison operaation aloittaminen tiukassa aikataulussa on hatunnoston arvoinen suoritus, joka ei kansainvälisellä areenalla jää vaille ansaittua huomiota.

Mika-Markus Leinonen on lähetystöneuvos ja työskentelee Suomen pysyvässä edustustossa Euroopan unionissa sekä on Suomen edustaja EU:n siviilikriisinhallintakomiteassa.



Euroopan unionin siviili- kriisinhallinnan tulevaisuus ja kehittäminen

Siviilikriisinhallintaa multilateraalissa toimintaympäristössä



Jos haetaan lähimenneisyydestä sellaisia poliittisia prosesseja, jotka ovat vahvasti ilmentäneet eurooppalaisten identiteettiä, niin etsimättä mieleen kohoavat lukemattomissa Euroopan kaupungeissa järjestetyt mielenosoitukset, joilla yritettiin estää Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian hyökkäys Irakiin. Mielenosoitusten vaikutusta arvioi-
nessaan New York Times esitti jo klassiselta maistuvan päätelmänsä: maailmassa näyttää olevan Yhdysvaltojen lisäksi toinenkin supervaltta, nimittäin maailman yleinen mielipide.

Keskeiset Euroopan unionin maat Ranska ja Saksa kieltäytyvät tunnetulla tavalla osallistumasta Yhdysvaltojen Irakin vastaiseen sotaretkeen. Ison-Britannian lisäksi pääasiallinen eurooppalainen tuki sotaretkelle tuli Itä- ja Keski-Euroopan uusista demokratioista. Niissä-

kin EU-maissa – Italiassa, Espanjassa ja Tanskassa – joissa hallitukset antoivat Ison-Britannian lisäksi tukensa Yhdysvalloille, kansa protestoi yksituumaisesti ja äänekkäästi. Amerikkalaiset kommentaattorit ryhtyivät puhumaan pilkallisesti ”vanhasta Euroopasta” ja antoivat ymmärtää, että Yhdysvaltoja tukenut itäinen ”uusi Eurooppa” näyttää tulevaisuuden suuntaa.

Kiista johti etenkin ”vanhan Euroopan” medioissa ja kirjallisuudessa aivan poikkeukselliseen eurooppalaisen itseymmärryksen ja identiteetin pohdiskeluun. Siinä päällimmäiseksi johtopäätökseksi ei suinkaan kohonnut, että Euroopan pitäisi asettua tukemaan Yhdysvaltojen globaalia sotilaallisen voiman käyttöön nojautuvaa unilateralismia. Pikemminkin johtopäätökseksi nousi selkeä tietoisuus siitä, että eurooppalaisuudessa parhaimmillaan hyvää on juuri se, että Eurooppa tukee multilateralismia, suvaitsevaisuutta ja pidättyväisyyttä sotilaallisten voimakeinojen käytössä. Näissä tarkasteluissa eurooppalainen multilateralismi alkoikin näyttäytyä historiallisesti aidosti uutena ja uutta luovana asenteena. Globaalipolitiikassa ”vanha Eurooppa” edusti uutta samalla kun ”uusi Eurooppa” historiallisten traumojensa takia vielä pitäytyi vanhaan.

Multilateralismin paluu

Kun ajattelee tämänhetkistä ilmapiiriä kansainvälisessä politiikassa viimeisten kymmenen vuoden monessa suhteessa huonon kehityksen valossa, nousee etsimättä mieleen, että multilateralistisen ajattelun kehittymiseksi ja juurtumiseksi näyttää aina ensin tarvittavan kansainvälistä tajuntaa ravistelevia poikkeuksellisia koettelemuksia. YK:n peruskirja ja tärkeä ihmisoikeuksien kansainvälinen julistus syntyivät toisen maailmansodan jälkeen, kun maailma oli sodan loppumisesta helpottunut, mutta sodan hirvittävät kokemukset olivat vielä tuoreessa muistissa.

Ety-järjestön Pariisin-julistus rauhanomaisen kansainvälisen yhteistyön ja demokratian edistämiseksi sekä siihen liittyneet muut upeat Ety-asiakirjat vuoden 1990 vaiheilla syntyivät kylmän sodan päättymisen luomassa optimistisessä ilmapiirissä. Viimeistä kymmentä vuotta on kuitenkin leimannut unilateralismin ja voimapolitiikan paluu. Onko nyt havahduttu oivaltamaan, että ne, samoin kuin pääasiallisesti voimankäyttöön nojaava terrorismin vastainen sota, eivät johdakaan kenenkään kannalta positiivisiin tuloksiin, vaan päinvastoin vaikeuttavat sekä globaalien ongelmien että kansainvälisen yhteisön vastuulla olevien paikallisten ongelmien ratkaisemista?

Multilateralismin käsitettä on edellä käytetty kokoavana yläkäsitteenä, jonka on ymmärrettävä sisältävän lähtökohtaisesti ainakin ihmisoikeuksien universaalisuuden hyväksymisen, samoin kuin oikeusvaltioperiaatteen, demokratian ja kansainvälisten ristiriitojen sovittelemisen YK:n peruskirjan ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti rauhanomaisella tavalla. Näistä periaatteista seuraa kaikkien valtioiden ja koko kansainvälisen yhteisön velvollisuus kunnioittaa jokaisen valtion suvereenisuutta, mutta niistä seuraa myös jokaisen valtion velvollisuus soveltaa näitä periaatteita omiin kansalaisiinsa. Viimeksi mainitun velvollisuuden rikkominen puolestaan perustaa kansainväliselle yhteisölle oikeuden – moraalisisessa mielessä velvollisuudenkin – reagoida sellaisten hallitusten toimintaan, jotka rikkovat näitä periaatteita vastaan tai eivät kykene valvomaan omalla alueellaan niiden noudattamista.

Voidaan siis nähdä, että universaalit ihmisoikeudet, oikeusvaltioperiaate ja demokratia ovat se globaali yhteinen arvopohja, jolle multilateralismi perustuu. Tämä arvopohja on kansainvälisen järjestelmän perusolettamuksena nopeasti sivuuttamassa aikaisemmin vallalla olleet sellaiset käsitykset valtiosuvereniteetin keskeisyydestä, joissa *raison d'état* (valtiolliset perusteet) käsitettiin aina viimekätiseksi ja legitimiiksi perusteeksi valtioiden – pääsääntöisesti unilateralistiselle – käyttäytymiselle. Sille, miksi tämä muutos on tapahtumassa, on näh-

tävissä monia syitä, jotka kaikki voidaan koota yhden käsitteen alle: globalisaation ennen näkemätön kiihtyminen. Uudessa kansainvälisessä järjestelmässä valtiosuvereniteetti säilyy – suorastaan korostuu – tärkeänä periaatteena, mutta se on nyt nähtävä EU:ssa käytetyn subsidiariteetin (läheisyysperiaatteen) käsitteen valossa.

Olisi täysin virheellistä uskoa, että maailmassa mikään ei ole muuttunut. Vain hieman runsaassa puolessa vuosisadassa tapahtunut muutos on ollut valtava. Maailmansotien välisenä aikana – ja pitkään vielä sen jälkeenkin – useimmat ihmiset uskoivat ihmisten synnynnäiseen eriarvoisuuteen sekä ”rotujen” että kansakuntien välillä ja myös kansakuntien sisällä. Usko valtioiden legitiimiin oikeuteen käyttäytyä ”tarpeen tullen” moraalisisista normeista ja kansainvälisistä sopimuksista piittaamatta oli sovinnasta viisautta. Kansainvälisessä politiikassa ja kansalaismielipiteessä nämä uskomukset ovat puolessa vuosisadassa vaihtuneet tietoisuudeksi ihmisten tasa-arvosta ja ihmisoikeuksien universaalisuudesta sekä jokaisen valtion velvollisuudesta kunnioittaa ja tehokkaasti toteuttaa näitä lähtökohtia.

Muuttunut turvallisuusympäristö

Kansainväliset sodat 1900-luvun merkityksessä ovat muuttuneet epätodennäköisiksi. Siihen on vaikuttanut ennen kaikkea valtioiden kiinteän keskinäisen riippuvuuden lisääntyminen, joka on sekä teknologista, taloudellista että poliittista. Suurvaltojen välisissä suhteissa elettiin jo vuosikymmeniä siinä tilanteessa, että kaikki pitivät ydinsodan aloittamista paitsi järjettömänä, myös mahdottomana sekä sodan aineellisen että sen poliittisen hinnan takia. Sama on alkanut päteä myös tavanomaisin asein käytävään sotaan melkein kaikkien valtioiden välillä. Poikkeuksen tekevät enää eräät niin sanotut jäätyneet konfliktit (kuten Israelin ja Palestiinan välillä) ja kommunismin murenemisen jälkeisessä legitimizeettikriisissä syntyneet konfliktit. Viimeksi mainitutkin ovat

usein luonteeltaan enemmän valtioiden sisäisiä kuin kansainvälisiä konflikteja.

Erään, tutkijapiireissä melko suosittu näkemistävän mukaan ensimmäinen ja toinen maailmansota ja kylmä sota olivat kaikki yhtä ja samaa sotaa, joka alkoi vuonna 1914 ja päättyi vuonna 1989 Berliinin muurin murtumiseen tai 1991 Neuvostoliiton lakkauttamiseen. Tässä näkemistävässä maailma ei ollut valmis ennen ensimmäistä maailmansotaa silloin voimakkaina esiintyneisiin ”liberaalin” demokratian edellyttämiin uudistuksiin sen paremmin kansakuntien sisällä kuin kansainvälisissä suhteissa. Ensimmäinen maailmansota vain pahensi tilannetta luodessaan perustan sekä fasismin että kommunismin synnylle ja niiden mukana autoritaarisuuden ja totalitarismin nousulle. Tämä kehitys puolestaan johti sekä toiseen maailmasotaan että sen jälkeiseen pitkään jatkuneeseen kylmään sotaan. On suurenmoinen saavutus ihmiskunnalta, jos se 1900-luvun julman historian jälkeen on päässyt toimivalta näyttävään konsensuskseen yhteisestä universaalista arvopohjasta, joka antaa perustan sekä kansalliselle että kansainväliselle kehitykselle. Näin näyttäisi olevan. Kansainvälisten sotien aika näyttäisi olevan ohi.

Vaikka kansainvälisten sotien aikakausi näyttäisikin olevan ohi, se ei merkitse, että aseisiin turvautuva väkivalta olisi kokonaan poistunut poliittisten tavoitteiden edistämisen keinona. Sitä esiintyy lähinnä kahdessa muodossa: kansainvälisenä terrorismina ja paikallisina konflikteina.

Kansainvälinen terrorismi

Lehdistössä ja kansainvälisissä asiakirjoissakin terrorismi rinnastetaan yksioikoisesti kansainväliseen rikollisuuteen. Terrorismiin kohdistuvan moraalisen suuttumuksen näkökulmasta tämä on luonnollista, mutta ilmiön ymmärtämisen kannalta se ei ehkä ole kaikkein hedelmällisintä.

Rikolliset tietävät, mikä on laki ja mihin moraaliin se perustuu ja pitävät sitä itsekin useimmiten legitimiinä, vaikka ovat päättäneet omien itsekkäiden tavoitteidensa takia toimia laista piittaamatta. Oleellista on, että he uskovat voivansa salata henkilöllisyytensä siten, ettei heitä voida yhdistää rikollisiin tekoihin. Terroristin kohdalla tilanne on kokonaan toisenlainen. Hänellä on taustanaan ja tukenaan oman käsityksensä mukaan ylevä yhteiskunnallinen tavoite, johon ei liity omia itsekkäitä pyrkimyksiä. Se oikeuttaa hylkäämään moraalin ja näkemään omat väkivaltaiset teot sankaruutena. Terroristi itse haluaa tietysti pysytellä lain pitkän käden ulottumattomissa, mutta samalla hän haluaa, että maailma tietää minkä ryhmän laskuun ja minkä ylevän päämäärän puolesta hän on toiminut. Terrorin tavoite on aina välitöntä kohdettaan laajempi: joko herättää pelkoa tai kunnioitusta – tai molempia.

Paikalliset konfliktit

Väkivaltaisten paikallisten konfliktien olemuksesta on vaikea sanoa mitään yleispätevää. Jokaisella konfliktilla on oma syntyhistoriansa, johon vaikuttavat aina hyvinkin erilaiset historialliset, poliittiset, kulttuuriset, maantieteelliset tai ekologiset seikat ja olosuhteet. Paikallinen konflikti on myös harvoin kokonaan paikallinen siinä mielessä, että konfliktin osapuolilla olisi selvä identiteetti ja muilla ei olisi asiaan vaikutusta. Paikallisiin konflikteihin kietoutuu usein ”ulkopuolisia” intohimoja ja tahoja, jotka toimivat rahoittajina tai aseavun antajina tai muulla tavoin poliittisina tukijoina. Paikalliset konfliktit ovat harvoin kokonaan paikallisia. Tämä onkin ehkä tärkein syy siihen, miksi kansainvälinen yhteisö yleensä on kiinnostunut näkemään väkivaltaisen paikallisen konfliktin päättyvän. Paikallinen konflikti on aina uhka laajemmalle turvallisuudelle.

YK aloitti paikallisten konfliktien hallinnan rauhanturvaamistoiminnan nimellä kohta perustamisensa jälkeen. Aluksi olettamus oli, että

kysymyksessä olisivat aina valtioiden väliset konfliktit, joissa YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä ja konfliktin osapuolten toivomuksesta mobilisoidut kansainväliset joukot turvaisivat jo saavutettua aselepoa ja auttaisivat siten pysyvän rauhansopimuksen ja rauhan aikaansaamisessa. Pian kävi ilmi, että YK:n rauhanturvapalveluja tarvittiin yhä enemmän sisällissotien rauhoittamiseen. Useimpien paikallisten konfliktien synnyn voi nähdä liittyneen suoraan tai epäsuorasti kolonialismin purkamisen historiaan.

Rauhanturvatoiminnassa YK:n joukkojen voimankäyttövaltuudet on tiukasti rajattu itsepuolustukseen. Tämä on oleellinen seikka, joka on mahdollistanut konfliktin osapuolten hyväksynnän sille, että YK:n joukot saapuvat ikään kuin puskuriksi konfliktinäyttämölle. YK:lle on alusta lähtien ollut selvää, että rauhanturvatoiminta on vain osa kriisinhallintaa – tai konfliktin sääntelyä, mitä termiä YK-kielessä on vakiintuneesti käytetty. Konfliktien kokonaisvaltaisempaan hallintaan on aina liittynyt paljon diplomatiata ja muun muassa lupauksia jälleerakennusavusta tai muusta kansainvälisestä taloudellisesta avusta kriisin osapuolille.

Ennen kylmän sodan päättymistä nähtiin yleisesti, että vain YK tai sen pohjoisen pallonpuoliskon aluejärjestö Etyj ovat ainoat legitiimit kansainväliset organisaatiot antamaan mandaatin rauhanturvaoperaatiolle. Kylmän sodan päättymisen jälkeen käsitykset tässä asiassa ovat hämärtyneet. Serbian pommitukset Kosovon tilanteen takia perustuvat Naton uhkavaatimukseen, jolla oli äärimmäisen ohut tuki YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa. Useimpien kansainvälisen oikeuden tuntijoiden mielestä nämä pommitukset olivat kansainvälisen oikeuden näkökulmasta laittomia. Yhdysvaltojen kokoaman kansainvälisen liittoutuman suorittama Irakin valloitus oli kaikkien kansainvälisen oikeuden tuntijoiden mielestä laitton toimi. Suuri yleisö on kuitenkin saatu näkemään molemmat operaatiot kriisinhallintana ja keskustelemaan vakavasti siitä, pitäisikö myös muilla järjestöillä kuin

YK:lla ja Etyjillä (esimerkiksi EU:lla tai Natolla) olla oikeus antaa legitiimi mandaatti kansainväliseen kriisinhallintaoperaatioon.

Multilateralismin merkitys EU:n siviilikriisinhallinnalle

Erään mutkan tässä keskustelussa tuottaa itse käsite kriisinhallinta (crisis management). Se ei ole perinteistä YK-kieltä, vaan on kehitetty EU:n keskusteluissa. Puhtaan semanttisesti kriisinhallinnan käsite on ilmaisevampi kuin rauhanturvan (peacekeeping) ja konfliktineston (conflict prevention) käsitteet. Kriisinhallinnan käsite olisi itse asiassa hyvä kandidaatti korvaamaan kokonaan varhaisemmat käsitteet. Näillä käsitteillä on kuitenkin eri ”omistajuus”. Tämä tekee mahdolliseksi hämmennyksen myös tarvittavan mandaatin legitimiisyyttä koskevassa asiassa siinä toiminnassa, johon käsitteet viittaavat.

EU on viimeisten kymmenen vuoden aikana pyrkinyt selvästi syventämään integraatioastettaan ja muuttumaan yhteismarkkina-alueesta poliittiseksi yhteisöksi. Erityisen selvästi tämä on näkynyt EU:n pyrkimyksessä rakentaa itselleen yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Sen osana EU:lle on luotu sotilaallista kapasiteettia noin 60 000 miehen valmiusjoukon muodossa, joka on pantavissa liikekannalle muutaman viikon varoitusajalla. Lisäksi on olemassa päätöksiä nopean toiminnan joukkojen muodostamisesta. Useat ovat ilmeisesti ajatelleet, että kysymys on asianmukaisen valmiuden rakentamisesta YK:n tai Etyjin operaatioihin. Asia on kuitenkin ollut EU:n päätöksenteossa hämärä. On olemassa voimakas mielipide, jonka mukaan EU:n on tarvittaessa voitava ryhtyä kriisinhallintatehtävään myös ilman tällaista mandaattia etenkin, jos päätöksenteko YK:n turvallisuusneuvostossa on jumiutunut pysyvien jäsenten veto-oikeuden takia.

Multilateralismin perustuvan kansainvälisen järjestelmän vahvistamisen näkökulmasta olisi suotavaa, että EU tekisi itselleen selväksi, mikä on puolustusta ja mikä on kansainvälistä kriisinhallintaa.

Edelliseen EU:lla on YK:n peruskirjan mukaan laillinen oikeus omin päätöksin, jälkimmäinen voi aina tapahtua kansainvälisen oikeuden näkökulmasta legitiimisti vain YK:n turvallisuusneuvoston tai Etyjin päätöksellä. Tässä asiassa vallitseva käsitteellinen ja ehkä poliittinenkin epäselvyys ei palvele mitään hyvää tarkoitusta. Ongelmat YK:n päätöksentekokyvyssä puolestaan kehottavat EU:ta ponnistelemaan maailmanjärjestön parantamiseksi tässä suhteessa.

Ruotsin ja Suomen aloitteesta EU on päättänyt kehittää itselleen myös siviilikriisinhallintavalmiuden. Tämä perustuu siihen oikeaan ymmärrykseen, että onnistunut kriisinhallintaoperaatio on – mahdollisesti tarvittavan sotilasoperaation lisäksi – aina ennen kaikkea siviilioperaatio. Aina on ollut itsestään selvää, että aseelliseen konfliktiin – ja jo sellaisen uhkaan – liittyy intensiivistä neuvottelutoimintaa, jota voitaneen kutsua diplomatiaksi, vaikka kaikki siihen osallistuvat eivät aina olisikaan muodollisesti diplomaatteja.

Viime vuosikymmeninä kriisinhallinnan siviiliulottuvuus on kasvanut räjähdysmäisesti myös ”kentällä”. Siviilikriisinhallinta toteutuu pelastus- ja jälleenrakennusoperaatioina, hallinnon kehittämisen ja demokratiakoulutusprojekteina, vaalivalvontana, terveyskasvatusprojekteina ja lukemattomissa muissa muodoissa erilaisina avustusprojekteina. Samalla kun tietoisuus kansainvälisen yhteisön vastuusta jokaisessa paikallisessa konfliktissa on kasvanut ja tämän tietoisuuden edellyttämä kansainvälinen toiminta lisääntynyt, on lisääntynyt myös ymmärrys siitä, että paikallisten olojen ”omistajuus” viime kädessä kuuluu paikallisille ihmisille. Tämä asettaa siviilikriisinhallintaan osallistuville ehkä vaativimman ammattitaidollisen haasteen.

Tehokkaan siviilikriisinhallintavalmiuden kehittäminen EU:lle edellyttää että jokaisessa jäsenmaassa luodaan asiantuntijatehtäviin halukkaiden tehokas valmennusjärjestelmä sekä lainsäädäntö, joka mahdollistaa joustavasti (muun muassa vakituisen työsuhteen näkökulmasta katsoen) osallistumisen kriisinhallintaprojektiin. Suomessa


tämä koulutus on aloitettu sisäasiainministeriön alaisuudessa koskien lähinnä palo-, pelastus- ja poliisitointa. Lähtökohta osoittaa, että meillä siviilikriisinhallinta on ainakin toistaiseksi mielletty liian kapeasti ja teknisesti. Edellä on toivottavasti käynyt ilmi, että sen asiantunte muksen kirjo, jota tehokkaassa siviilikriisinhallintaprojektissa voidaan hyödyntää, on todella laaja.

Toinen lähtökohta, jota Suomen aloitteleva valmennusjärjestelmä ei ole ottanut huomioon, on kansalaisjärjestöjen nopeasti lisääntynyt osallisuus siviilikriisinhallinnassa. Järkevintä olisikin kehittää kolmi-kantainen valmennusjärjestelmä, joka perustuisi valtiovallan, kansa-laisjärjestöjen ja korkeakoululaitoksen yhteistoimintaan.

Se, millainen siviilikriisinhallinnan valmennusjärjestelmä EU-mais-sa kehitetään, ei ole triviaali asia, koska siinä yhdellä tavalla konkreti-soituu paljon laajempi maailman tilan analyysi ja muun muassa usko ja sitoutumisen aste multilateraaliseen kansainväliseen politiikkaan ja multilateraalisiin instituutioihin.

Kirjoittaja on Suomen Rauhanliiton ja Kansalaisjärjestöjen konflikti-nehkäisyverkoston (KATU) siviilikriisinhallintatyöryhmän puheenjoh-tajana.

Euroopan unioni oikeushallinnon tukena Georgiassa



Euroopan unionin rooli kriisinhallinnassa on kasvanut merkittävästi viime vuosina. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka kokonaisuudessaan on eräs EU:n nopeimmin kehittyviä sektoreita. Sotilaallisten valmiuksien lisäksi siviilikriisinhallintaa kehitetään aktiivisesti. Lähi vuosien kunnianhimoisena tavoitteena onkin nostaa oleellisesti EU:n määrällistä ja laadullista valmiutta toimia maailmanlaajuisesti monenlaisia toiminnallisia valmiuksia vaativissa kriisitilanteissa – joko yksin tai yhdessä kansainvälisen yhteisön kanssa.

Julkisuuudessa viime aikoina ehkä eniten näkyvyyttä on saanut keskustelu nopean toiminnan valmiuksien kehittämisestä. Aasian hyökyaaltokatastrofin yhteydessä jouduttiin toteamaan, ettei EU:lla ole vielä riittäviä käytännön valmiuksia vastata tehokkaasti massiivisiin ja

yllättäviin luonnonkatastrofeihin, vaikka viime vuosina on panostettu muun muassa pelastuspalveluyhteistyön parantamiseen. Keskeiseen tarkasteluun onkin noussut tarve tehostaa nopean toiminnan valmiuksia erityisesti humanitaarisen avun, pelastuspalvelun ja konsuliyhteistyön alueilla. Myös siviilikriisinhallinnan keinoja voidaan hyödyntää vastaavissa tilanteissa.

Siviilikriisinhallinta on kuitenkin muuta kuin katastrofiapua. Sen ensisijaisia tavoitteita ovat kriisialueiden kehityksen tukeminen kohti demokratiaa, oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien vahvistaminen sekä hyvän hallinnon ja toimivan kansalaisyhteiskunnan takaaminen. Parhaimmillaan sillä voidaan estää uhkaavan tilanteen puhkeaminen kriisiksi. Varsinaisten kriisialueiden lisäksi tukea voidaan antaa myös alueilla, joilla demokraattiset ja oikeusjärjestelmän rakenteet kaipaavat ulkopuolista vahvistusta. Oikeusvaltiokehityksen tukemisesta onkin tullut eräs EU:n siviilikriisinhallinnan keskeisistä haasteista. Jatkokehityksen kannalta on tästä syystä erityisen rohkaisevaa, että EU:n ensimmäinen oikeusvaltio-operaatio EUJUST THEMIS Georgiassa saatiin kesällä 2005 onnistuneeseen päätökseen.

On ehkä liian varhaista tehdä lopullisia arvioita tai vetää ratkaisevia johtopäätöksiä EUJUST THEMIS -operaation mahdollisista opetuksista EU:n myöhemmille oikeusvaltio-operaatioille varsinaisten sisältötavoitteiden toteutumisen osalta. Voidaan kuitenkin jo nyt esittää alustavia arvioita syistä, jotka edesauttoivat operaation onnistumista ja mahdollistivat asetettujen tavoitteiden täyttymisen annettuun määräaikaan mennessä.

Oikeusvaltiosta siviilikriisinhallinnan prioriteetti

EU:n siviilikriisinhallinnan konseptuaalinen kehitys on edennyt nopeasti. Kehitystä on osaltaan nopeuttanut kansainväliselle yhteisölle tarjoutuva kasvava haaste osallistua niin kutsuttujen hauraiden

valtioiden tukemiseen. Yhteiskunnan romahtaminen johtaa usein siihen, että puolueettoman oikeuslaitoksen rakentaminen on aloitettava alusta, tilanteesta jossa vanhat lait ovat olleet diskriminoinnin väline ja pääsy oikeuslaitokseen on ollut rajoitettu. Myös taistelu järjestäytyntä rikollisuutta vastaan on ollut keskeinen lähtökohta, koska aseellinen kriisi luo rikollisuudelle toimintaedellytyksiä. Kriisin jälkeiset olosuhteet edellyttävät nopeaa järjestyksen ja oikeuslaitoksen toimintakyvyn palauttamista, jolloin kyse on usein joko poliisin, syyttäjälaitoksen, tuomioistuinten ja rangaistusten täytäntöönpanolaitosten uudelleenrakentamisesta tai vähintään vakavien puutteiden korjaamisesta.

Eurooppa-neuvosto määritteli Feirassa vuonna 2000 oikeusvaltion vahvistamisen yhdeksi EU:n neljästä siviilikriisinhallinnan painopistealueesta – poliisin, siviilihallinnon ja pelastuspalvelun kehittämisen ohella. Konkreettiseksi tavoitteiksi asetettiin sekä jäsenmaiden kansallisten että EU:n voimavarojen ja valmiuksien parantaminen oikeusvaltiokehityksen tukemiseen tähtäävässä toiminnassa. Tanskan puheenjohtajakaudella vuonna 2002 hyväksyttiin käsitteistö oikeusvaltioperiaatteesta unionin siviilikriisinhallintaoperaatioissa ja päästiin eteenpäin operaatioiden suunnittelussa. Oikeusvaltiotuki voi olla joko osa poliisioperaatiota tai itsenäinen operaatio ja se voi olla joko oikeusvaltiota vahvistava operaatio tai oikeuslaitoksen korvaava operaatio. Kahden perustyyppin lisäksi oikeusvaltioneuvoksi on sisällytetty myös tarkkailu- ja tietojenkeruutehtävät. Myöhemmin käsitteistöön on lisätty kansalaisjärjestöiltä ja ei-valtiollisilta asiantuntijoilta saatava tuki oikeusvaltio-operaatioihin. Tällä hetkellä oikeusvaltiokehityksen tuki nähdään oleelliseksi osaksi EU:n poliisi- ja siviilihallinto-operaatioita ja tärkeäksi elementiksi kokonaisketjussa operaatioita suunnitellessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi poliisioperaation käynnistyessä kiinnitetään samanaikaisesti huomiota tuomioistuin-,

syyttäjä- ja vankilalaitoksen kehittämiseen ja painotetaan vankeinhoitoa osana toimivaa rikosoikeusjärjestelmää.

EUJUST THEMIS Georgiassa on kiinnostava esimerkki EU:n oikeusvaltiotuesta, jossa käytetään laaja-alaista lähestymistapaa kohde-maan oikeusvaltioinstituutioiden uudistamiseksi. Todettakoon, että operaation kokonaistulokseen vaikutti oleellisesti EU:n komission jo aiemmin Georgiassa käynnistämät avustusohjelmat oikeusvaltion ja rikosoikeusjärjestelmän tietyillä osa-alueilla, jotka mahdollistivat muun muassa EU:n pitkäaikaisten asiantuntijoiden sijoittamisen Georgian oikeuslaitoksen keskeisiin instituutioihin. Ei tule myöskään unohtaa muiden kansainvälisten toimijoiden kuten Etyjin, Euroopan neuvoston ja Maailmanpankin merkitystä Georgian oikeusvaltion tukemisessa.

EUJUST THEMIS Georgiassa

Georgian ”ruusuvallankumous” vuoden 2003 lopussa ja hallituksen vaihdos vuonna 2004 saivat kansalaiset odottamaan nopeita ja näkyviä muutoksia. Erityistä huomiota kiinnitettiin tarpeeseen uudistaa neuvostovallan ajalta periytynyt rikosoikeusjärjestelmä ja saattaa se lähemmäksi kansainvälisiä ja eurooppalaisia normeja. Vakavaksi esteeksi uudistusten nopeaksi käynnistämiseksi nousivat puutteelliset kansalliset resurssit ja kokonaisvaltaisen strategian puute, joihin toivottiin tukea Euroopan unionilta. EU vastasi myönteisesti Georgian pääministerin 3.6.2004 lähettämään tukipyyntöön ja hyväksyi yhteisen toiminnan Georgiassa toteutettavasta EUJUST THEMISiksi nimetystä oikeusvaltio-operaatiosta. Yhteinen toiminta käynnistyi heinäkuussa 2004 ja sen kestoksi määrättiin 12 kuukautta.

Operaation tärkeimpänä tehtävänä oli antaa kiireellistä tukea Georgialle kokonaisvaltaisen rikosoikeusjärjestelmän uudistamista

koskevan strategian kehittämiseksi. Samalla pyrittiin tukemaan eri rikosoikeussektorien viranomaisten välistä yleisen koordinaation tehostamista. Tukea annettiin tarvittaessa myös uuden lainsäädännön – esimerkiksi rikosprosessilain – suunnittelussa sekä kansainvälisen ja alueellisen yhteistyön kehittämisessä rikosoikeuden alalla. Tehtävää varten perustettiin EUJUST THEMIS -operaation esikunta Tbilisiin ja sijoitettiin EU:n johtavia rikosoikeuden asiantuntijoita oikeusministeriöön, yleisen syyttäjän virastoon ja muiden rikosoikeudellisten uudistusprosessien tärkeimpien toimijoiden toimistoihin. Myöhemmässä vaiheessa voitiin todeta, että asiantuntijoiden hajasijoituksella oli ratkaiseva merkitys operaation lopputuloksen kannalta.

Operaation vaiheet

Operaatio päätettiin toteuttaa kolmessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa luotiin edellytykset Georgian rikosoikeusjärjestelmän uudistamiseksi perehdyttämällä EU:n asiantuntijat perinpohjaisesti Georgian rikosoikeusjärjestelmään ja luomalla yhteysverkko paikallisiin viranomaisiin ja kansainväliseen yhteisöön. Georgian hallitus nimitti strategiaa varten korkeantason työryhmän ja antoi sille toimeksiannon strategian kehittämiseksi. Toisen vaiheen päätehtävänä oli varsinainen strategian laadintatyö, jossa EU-asiantuntijoiden tehtävänä oli tukea, ohjata ja opastaa niitä viranomaisia, joiden toimitiloihin heidät oli sijoitettu. Kolmannessa vaiheessa Georgian tuli perustaa strategian täytäntöönpanosta vastaava ohjausryhmä, kehitettävä strategian täytäntöönpanosuunnitelma ja ryhdyttävä toteuttamaan sitä.

Ratkaiseva läpimurto tapahtui 13.5.2005, kun Georgian hallituksen korkean tason työryhmä hyväksyi rikosoikeusjärjestelmän uudistusstrategian. Samalla perustettiin instituutioiden välinen ryhmä vastaamaan strategian toimeenpanosta. EUJUST THEMIS -operaation

katsottiin täyttäneen tehtävänsä ja sen mandaatti voitiin päättää suunnitellun mukaisesti 15. heinäkuuta 2005.

Jatkossa päävastuu uudistusstrategian toimeenpanosta on Georgianla. EU:n jatkuvuudesta strategian seurannassa vastaa EU:n erityisedustaja Etelä-Kaukasiassa, jonka toimistoa Georgiassa on vahvistettu muutamalla oikeusvaltioasiantuntijalla. Myös EU:n naapuruuspolitiikan Georgian toimintasuunnitelma parantaa maan edellytyksiä panna strategia toimeen. Lisäksi EU:n komissiolla on valmius tukea Georgian hallitusta rahoittamalla reformistrategian yksityiskohtaista toimeenpanosuunnitelmaa.

Georgia opettaa

Ei ole liioiteltua todeta, että heinäkuussa 2005 päättynyt EUJUST THEMIS on EU:n oikeusvaltiotukioperaatioiden kehittämisessä merkittävä etappi, jonka hyviä kokemuksia voidaan hyödyntää jatkossakin. Alusta asti oli selvää, että operaation onnistuminen olisi pitkälti riippuvainen Georgian poliittisen johdon ja eri sektoriviranomaisten sitoutumisesta operaation eri vaiheisiin ja sen tavoitteisiin. Tämä edellytti erityisesti operaation alkuvaiheessa sovittujen toimien nopeaa ja tehokasta toteuttamista kaikilla hallinnon tasoilla. Georgian hallituksessa talvella 2004 tapahtuneet muutokset vaikuttivat muun muassa korkean tason työryhmän kokoonpanoon ja hidastivat jossain määrin operaation edistymistä. Korkeimman poliittisen johdon alusta asti antama julkinen tuki hankkeelle oli kuitenkin ratkaiseva apu operaation myönteisen lopputuloksen kannalta.

Myös EU-asiantuntijoiden hajasijoittaminen oikeusvaltion keskeisiin laitoksiin sekä kansallisten asiantuntijoiden käyttö osoittautuivat onnistuneiksi välineiksi. Läheinen yhteistyö paikallisen virkamieskunnan kanssa vahvisti Georgian omaa roolia hankkeessa, helpotti paikall-

listen tarpeiden kartoitusta ja EU-asiantuntijoiden pääsyä tietolähteille sekä edisti ylipäättään hankkeen menestymisen mahdollisuuksia. Tällaisen ratkaisun käyttöä olisi varmasti hyödyllistä harkita myös EU:n myöhemmissä operaatioissa.

EUJUST THEMIS -operaatiosta tuli ensimmäinen käytännön koetinkivi EU:n valmiuksille toimia nopeasti uudenaikaisessa tilanteessa EU:n ulkopuolisen maan oikeusvaltion tukemiseksi. Tämä asetti erityisiä vaatimuksia operaation käynnistämävaiheessa, johon ei ollut suoraan sovellettavissa valmista toimintamallia. Suureksi haasteeksi osoittautui muun muassa operaation logistisen ja teknisen tuen järjestäminen riittävän nopealla aikataululla, jotta operaatio voitiin käynnistää suunnitelmien mukaan. Myös sopivien asiantuntijoiden valitseminen ja näiden työn käynnistyminen vaativat aikaa ja hidastivat osaltaan operaation käynnistymistä. Jälkikäteen voidaan kaikesta huolimatta arvioida, että EUJUST THEMIS -operaation eräänä lisäarvona voidaan pitää sen aloittamisen nopeutta. Tämä mahdollisti myös sen, että voitiin pitäytyä operaation alkuperäisessä poistumissuunnitelmassa.

Operaation yhtenä vahvuutena voidaan pitää mahdollisuutta hyödyntää joustavasti EU:n komission Georgiaan kohdistuvaa tukipanosta muun muassa logististen tarpeiden osalta. Myös EU:n komission Georgian oikeusvaltiokehitykseen kohdistuvat tukiohjelmat tarjosivat operaation aikana mahdollisuuden synergiaetuuksiin, joka on hyödynnettävissä myös tulevana vuosina EU:n jatkaessa Georgian oikeusvaltion tukemista.

EUJUST THEMIS toi korostetusti esille lisäarvon, joka on saavutettavissa oikeusvaltion ja rikosoikeusjärjestelmän eri osa-alueisiin laaja-alaisesti kohdistuvan lähestymistavan avulla. Tämä lienee eräs operaation hyödyllisimmistä opetuksista ja tulee toimimaan myös EU:n tulevien siviilikriisinhallintaoperaatioiden suunnittelun pohjana. Todettakoon, että vastaavanlaista laaja-alaista, yhdennettyä lähesty-


mistapaa sovelletaan myös kesällä 2005 käynnistyneessä Euroopan unionin EUJUST LEX -operaatioissa Irakin oikeusvaltio-oppineiden kouluttamiseksi, joskaan operaatioiden sisältö ja muoto eivät sinänsä ole identtiset.

Kaiken kaikkiaan EUJUST THEMIS -operaatio vahvistaa käsitystä siitä, että EU:n siviilikriisinhallintaa tarvitaan ja että EU:lla voi olla ratkaiseva rooli erityisesti oikeushallinnon ja oikeusvaltion vahvistamisessa. Saadut käytännön kokemukset ovat tärkeitä EU:n myöhemmille operaatioille. Kokemuksia voidaan hyödyntää myös rakennettaessa EU:lle sellaisia siviilikriisinhallinnan voimavaroja ja valmiuksia, joilla se voi uskottavasti vastata tuleviin haasteisiin kaikilla EU:n siviilikriisinhallinnan painopistealueilla. Oikeusvaltiotuki muodostaa tässä kokonaisuudessa kuitenkin erityisen haasteen, johon jatkossa on kiinnitettävä vakavaa huomiota. Suomella on alalla korkealuokkaista osaamista, joka on hyödynnettävissä niin kansainvälisissä kriisitilanteissa kuin niiden ehkäisyssäkin.

Tiina Jortikka-Laitinen on lähetystöneuvos ja työskentelee ulkoasiainministeriön siviilikriisinhallintayksikössä

Laura Lodenius

Parlamentaarikot kriisejä ehkäisemässä



Mitä kaikkea konfliktien ennaltaehkäisy on käytännössä? Miten voimme auttaa vakauden aikaansaamisessa sekä demokratian ja rauhan vahvistamisessa ihmisoikeuksia tukeaksemme? Yksi keino on näyttää ja kertoa hyvistä kokemuksista, joita Pohjoismaissa on saatu hyvinvointiyhteiskuntaa ja tasa-arvoa rakennettaessa.

Unohdamme usein itsekin, ettei esimerkiksi pohjoismaiden välistä, rauhaan ja yhteistyöhön perustuvaa, ”rajatonta” aluetta ole aina ollut – sodat ja rajakiistat ovat osa pohjoismaista historiaa. Suomen sotien jälkeistä hyvinvointi- ja tasa-arvokehitystä ei rakennettu solidaarisen yhteishyvääjattelun, vaan terveen ”itsekkään”, mutta kaukonäköisen politiikan avulla. Voimme voi siis omien kokemuksiemme kautta, niis-

tä kertomalla ja dialogia käymällä tukea esimerkiksi parlamentarismien vakiintumista ja monipuoluejärjestelmän toimintaa maissa, joihin nämä eivät vielä ole juurtuneet.

Voimme myös edistää ihmisten välistä tasa-arvoa ja naisten tasapuolisia mahdollisuuksia toimia niin aktiivisina toimijoina yhteiskunnassa kuin poliittisina päättäjinä. Yksi keino on näyttää, että pohjoismaisessa yhteiskunnassa oleellinen hyvinvoinnin ja yhteiskuntarauhan tae on ollut aktiivinen ja tasa-arvoinen vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan, päättäjien ja viranomaisten välillä.

Vaikka Suomi on kehitysyhteistyössään ja ulkopoliitikassaan pyrkinyt toteuttamaan ”ihmisoikeuspolitiikkaa, jonka tavoitteena on tukea demokratiaa sekä vahvistaa oikeusvaltion rakenteita ja hyvää hallintoa” – siis vakauden ja rauhan kulmakiviä – on suomalaisten puolueiden panos konkreettisessa kehitysyhteistyössä ollut varsin vähäistä.

Virallisen, maiden välisen yhteistyön lisäksi myös kansalaisjärjestöt ovat kehitysyhteistyötoimijoita, mutta puolueet eivät ole tehneet kovinkaan paljon konkreettista monenvälistä tai kahdenkeskistä yhteistyötä Euroopan ulkopuolella. Puolueiden aktiivisemmasta yhteistyöstä ja panostuksesta kehitysyhteistyöhön voisi kuitenkin olla merkittävää hyötyä paitsi monelle Suomen yhteistyömaan kehittyvälle puoluejärjestelmälle ja demokratialle myös Suomen omalle parlamentarismille aikana, jolloin demokraattiset järjestelmät joutuvat kohtaamaan globalisaation asettamat haasteet.

Kuvaan seuraavaksi kahta parlamentaarista projektia, jotka ovat liittyneet demokraattisten rakenteiden ja toimijoiden tukemiseen Afganistanissa ja Tansaniassa. Poliittisten, rauhanomaisia keinoja käytävien liikkeiden tukeminen ei ole toki automaattinen vakauden tae tai ainoa keino toimia kestävän rauhan puolesta kehittyvissä maissa, mutta se on yksi keino.

Demokratiadialogia tansanialaisten kanssa

Demokratiadialogi-hanke syntyi Kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan (KESU) työryhmän raportin pohjalta ja kehityspoliittisen toimikunnan jatkotyön seurauksena. Sen tarkoituksena on ollut luoda puolueille instrumentti ja yhteistyöfoorumi, jonka kautta ne voivat kehittää vuoropuhelua kehitysmaiden tulevaisuuden vaikuttajien kanssa.

Yhteistyö aloitettiin pilottiprojektina tansanialaisten kanssa. Projektin tarkoituksena oli tukea tansanialaisten puolueiden voimavaroja, mahdollisuuksia ja innostusta tehdä politiikkaa sekä kehittää demokratiaa. Samalla tarkoitus oli lisätä myös suomalaisten poliittisten toimijoiden tietämystä Tansanian ja muiden kehitysmaiden demokratiahaasteista.

Demokratiadialogin pilottivaihe käynnistyi, kun kymmenhenkinen, eri puolueista ja poliittisista liikkeistä muodostunut tansanialaisdelegaatio vieraili Suomessa kunnallisvaalien yhteydessä lokakuussa 2004. Projektin toisessa vaiheessa kehityspoliittisen toimikunnan jäsenistä ja kansanedustajista koostunut ryhmä vieraili Tansaniassa huhtikuussa 2005.

Tansanialaisdelegaatio tutustui suomalaiseen yhteiskuntaan kunnallisvaalikampanjan aikaan, jolloin se vieraili eri puolueiden vaalitalaisuuksissa, tutustui kampanjoihin, median rooliin, kansalaisjärjestöjen toimintaan, kunnallisiin palveluihin ja kunnalliseen itsehallintoon. Helsingin ja Vantaan lisäksi ryhmä vieraili Forssassa. Vieraat kiinnittivät huomiota Suomen turvallisuuteen ja siihen, ettei poliiseja ja sotilaita näkynyt katukuvassa. Vieraisissa herätti keskustelua myös nuorten ja naisten aktiivisuus politiikassa, mikä koettiin positiivisena.

Vierailun lopuksi sovittiin, että dialogia jatkettaisiin ainakin sellaisista teemoista, kuten opposition ja median rooli demokratiassa, hyvän hallinnon periaatteet, vaalijärjestelmien käytännön ratkaisut, osallistumisen lisääminen ja kansalaisjärjestöjen rooli yhteiskunnassa. Poliittisille liikkeille tärkeistä käytännön kysymyksistä, kuten puolue-

rahoituksesta, jäsenyyden määrittelyistä ja puolueiden toiminnasta, haluttiin keskusteltavan myös jatkossa.

Suomalaisten vastavierailun aikana Tansaniassa valmistauduttiin lokakuun 2005 vaaleihin. Ajankohtaista maassa oli muun muassa ensimmäisen pysyvän äänestäjärekisterin laatiminen, joka olikin suuri haaste. Oli erittäin tärkeää, että vaalien oikeudenmukaisuus pystyttiin takaamaan, ja kaikki kansalaiset voivat vapaasti harjoittaa poliittisia oikeuksiaan.

Suomen delegaatio, johon kuului neljä kansanedustajaa ja kuusi kehityspoliittisen toimikunnan jäsentä, tapasi matkallaan Tansanian poliittisia johtajia ja puolueiden edustajia niin hallitsevasta puolueesta kuin oppositiostakin. Ryhmä keskusteli tansanialaisten kanssa muun muassa vaalijärjestelyistä, talouden kehityksestä ja budjetin suunnittelusta sekä tasa-arvon, ihmisten poliittisten ja perusoikeuksien toteutumisesta. Lisäksi ryhmä tutustui paikallishallintoon, koulutusjärjestelmään, kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiin sekä Sansibarin autonomiaan ja sen kiristyneeseen poliittiseen tilanteeseen.

Tansania on poliittisesti suhteellisen vakaa maa, vaikka se ei aina täytä kaikkia toimivan monipuoluejärjestelmän kriteereitä. Naapurimaiden vakavilla konflikteilla ja niistä aiheutuvilla pakolaisvirroilla on alueelliset seuraukset, jotka vaarantavat yhteiskuntarauhaa myös Tansaniassa.

Pilottiprojektin jälkeen demokratiadialogi-yhteistyö on jatkunut syksyllä 2005 Suomeen perustetun Puolueiden kansainvälinen demokratiayhteistyö ry:n (DEMO) johdolla. Sen kautta kiinnostuneet puolueet ovat voineet jatkaa ja syventää vuoropuhelua kehitysmaiden poliittisten liikkeiden kanssa.

Vaalitukea afganistanilaisille

Yli kaksi vuosikymmentä kestäneen sodankäynnin jälkeen Afganistanissa valittiin uuden perustuslain mukaisesti kaksikamarinen edus-

kunta syyskuussa 2005. Sodan jälkeen suurin osa afganistanilaisista on elänyt kansainvälisen avun varassa. Lukuisat kansainväliset järjestöt ovat osallistuneet Afganistanin jälleenrakennukseen, mutta heikko turvallisuustilanne on vaikeuttanut avun perillemenoa ja rauhan vakaantumista.

Vaaleja varten YK oli koonnut laajan tukiorganisaation. Suomi tuki muun jälleenrakennustyön lisäksi parlamenttivaalien järjestelyitä kahdella miljoonalla eurolla. Summalla avustettiin Afganistanin vaalitoimikunnan ja yhteisen vaalihallinnon työtä esimerkiksi äänestäjärekisterin ylläpidossa ja turvallisuuden hallinnassa. Lisäksi osa siitä annettiin afganistanilaisille vaalitiedotusta ja kansainvälisille järjestöille vaalivalvontaa varten.

Parlamenttivaaleissa ehdolla oli lähes 3000 henkilöä, joista yli 300:n arvioitiin olleen naisia. Alahuoneen paikoista 68 oli varattu naisille. Jokaisesta maakunnasta oli tarkoitus valita ainakin yksi nainen, suurimmista useampi. Naisehdokkaita oli monilla alueille kuitenkin vähän. Vaaleille asetettiin myös merkittäviä odotuksia: niiden toivottiin luovan uskoa rauhan ja vakauden mahdollisuuteen ja sitä kautta edellytyksiä myös taloudellisen ja turvallisuustilanteen kehitykselle.

Ryhmä suomalaisia kansanedustajia vieraili Afganistanissa keväällä 2005 tutustumassa vaalijärjestelyihin, ja touko-kesäkuun vaihteessa Suomeen kutsuttiin kymmenen afganistanilaista ehdokasta – kolme miestä ja seitsemän naista. Tarkoituksena oli tutustuttaa heidät suomalaiseen poliittiseen järjestelmään ja yhteiskuntaan, rohkaista heitä omassa työssään sekä toimimaan jonkinlaisina tukihenkilöinä muille ehdokkaille.

Naisehdokkaat olivat valikoituneet lähinnä puolueista riippumattoman järjestön (IPAAW) kautta. Järjestön tarkoituksena oli innostaa naisia ryhtymään yhteiskunnallisiksi vaikuttajiksi riippumatta siitä, halusivatko he toimia puolueissa. Järjestö oli alkuvuoden aikana vetänyt työryhmiä, joissa oli innostettu kiinnostuneita naisia ryhtymään

ehdokkaiksi kertomalla paikallistason vaikuttamistyöstä ja kampanjoinnista. Ehdokkuudesta kiinnostuneille naisille oli järjestetty syventäviä kursseja parlamenttityöstä ja päätöksenteosta.

Suomessa vierailut ryhmä tutustui vaali- ja poliittisen järjestelmän lisäksi muun muassa poliisiin – erityisesti naispoliisiin – työhön, korruption vastaiseen toimintaan sekä eduskunnan ja erityisesti valiokuntien työskentelyyn. Lisäksi se tutustui oikeusasiamiehen, tasa-arvovaltuutetun ja tasa-arvotoimikunnan toimintaan. Hyvinkäällä ryhmä tutustui kunnallishallintoon.

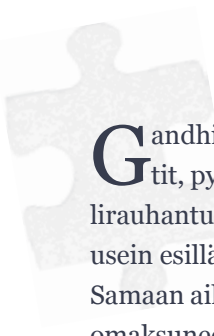
Afganistanin vaikea poliittinen tilanne, eri historia ja perinteet merkitsevät kuitenkin, ettei Suomen poliittisesta järjestelmästä voi eikä ole tarkoituksenmukaistakaan ottaa suoraan mallia. Keskustelut ja vierailut eri kohteissa antoivat kuitenkin virikkeitä ja ajatuksia siitä, millä tavoin asioita voidaan hoitaa ja ongelmia ratkoa.

Edistystä pitkäjänteisen yhteistyön avulla

Sotilaallinen kriisinhallinta on kallista ja ainoastaan ”hätäratkaisu”, jolla parhaimmillaankin onnistuessaan voidaan vain hetkellisesti rauhoittaa tilanne, erottaa osapuolet ja suojata siviilejä. Ennaltaehkäisy ja konfliktin jälkeinen jälleenrakennustyö, joiden avulla rakennetaan kestävämpää vakautta ja rauhaa, ovat asioita, joita globaalin yhteisön, YK:n, EU:n, Pohjoismaiden ja Suomen tulisi tehdä. Rauhaan tai demokratiaan on kuitenkin vaikeaa - jopa mahdotonta - pakottaa. Sen sijaan pitkäjänteisen yhteistyön avulla voimme saada vähitellen muutosta aikaiseksi.

Laura Lodenius on Suomen Sadankomitealiitto ry:n varapuheenjohtaja.

Nonviolent Peaceforce paikallisten apuna kriiseissä



Gandhilainen Shanti Sena, globaali rauhanarmeija, rauhanprikaatit, pysyvät siviilirauhanturvajoukot... Näkemys aseettomien siviilirauhanturvajoukkojen väliintulosta aseellisessa konfliktissa on ollut usein esillä, erityisesti viime vuosisadan suurimpien sotien yhteydessä. Samaan aikaan sekä kansainväliset järjestöt että kansalaisjärjestöt ovat omaksuneet uudenlaisia rooleja tukeakseen konfliktialueiden paikallisväestöjä.

Mitä jos äidit pyytävät lapsiaan takaisin kapinallisten joukoista? Mitä jos tulitauosta on sovittu, mutta paikallisilla vähemmistöillä ei ole ollut sananvaltaa sopimusta tehtäessä puhumattakaan siitä, että ne voisivat vaikuttaa sen täytäntöönpanossa? Entä jos paikalliset rauhantyötä tekevät ihmiset ja ryhmät tarvitsevat suojelua ja ulkopuolista

puolueetonta tukea aloittaakseen keskustelun paikallisten tai etnisten erimielisyyksien ratkaisemiseksi?

Monet valtiolliset ja ei-valtiolliset kolmannen osapuolen väliintulot eri konfliktialueilla ovat osoittaneet, että tehokas ja kestävä tapa kansainväliselle kriisinhallinnalle on vielä löytymättä, varsinkin jos paikallisten ihmisten tarpeet asetetaan etusijalle.

Maailmanlaajuinen kansalaisyhteiskunnan eri toimijoista koostuva ryhmä, Nonviolent Peaceforce (NP), luotiin Haagin ”Appeal for Peace”-konferenssissa vuonna 1999 vastaamaan tähän ongelmaan. Nonviolent Peaceforcen tehtävänä on koota koulutettuja ja kansainvälisiä siviileistä koostuvia väkivallattomasti toimivia joukkoja, joita voidaan lähettää konfliktialueille estämään tappamista ja tuhoa, suojelemaan ihmisoikeuksia ja luomaan näin tilaa, jossa paikalliset ryhmät voisivat keskustella ja ratkaista kiistojaan rauhanomaisesti. Ensimmäinen Nonviolent Peaceforcen kenttätöiminta aloitettiin Sri Lankassa 2003.

Siviilirauhanturvajoukkojen toiminta

Paikalliset, erityisesti rauhan puolesta työtä tekevät ihmiset ovat suurimmassa vaarassa konfliktialueilla. He myös jäävät vähemmälle huomiolle, kun väkivaltainen konflikti pyritään lopettamaan diplomaattisella tai korkeantason kansainvälisellä väliintulolla. He kuitenkin tarvitsevat eniten suojelua ja tukea pystyäkseen tekemään rauhantyötään ruohonjuuritasolla.

Onko sotilaallinen väliintulo tehokkain tapa tukea näitä paikallisia ihmisiä tai saada väkivaltainen konflikti loppumaan? Vastaus on yleisesti negatiivinen. Nonviolent Peaceforcen työntekijöiden ja jäsenien tekemä tutkimus¹ toi kuitenkin esille aikaisemmissa kolmannen osa-

¹ Tutkimus löytyy osoitteesta

<URL:<http://www.nonviolentpeaceforce.org/english/resources/rstudy.asp>>

puolen väkivallattomissa väliintuloissa olleita puutteita ja rajoituksia. Jopa alueilla, joissa on läsnä useita kansainvälisiä toimijoita, paikalliset ryhmät ja yhteisöt eivät saa riittävästi tukea toimeenpannukseen tulti-
tauon tai vastaavan sopimuksen.

Nonviolent Peaceforce pyrkii kokoamaan kansainvälisiä ammattitaitoisia ryhmiä, jotka on koulutettu tukemaan konfliktialueiden asukkaiden johtamia toimia luottamuksen luomiseksi paikallisen väestön keskuudessa. Ryhmien kokoonpanossa huomioidaan sekä sukupuolten että eri ikäluokkien välinen tasapaino sekä maantieteellinen edustavuus. Ryhmiin nimetään jäseniä tasapuolisesti sekä globaalista etelästä että pohjoisesta. Ryhmät elävät ja työskentelevät 24 tuntia päivässä ja seitsemän päivää viikossa konfliktista pahoin kärsineissä yhteisöissä, jotta niiden ja paikallisväestön välille syntyisi luottamuksellinen suhde ja jotta ne pystyisivät tarjoamaan puolueetonta tukea yhteisöjen välisen tapaamisten järjestämisessä tai helpottamaan paikallisten pääsyä kansainvälisten järjestöjen toimistoihin.

Kenttärühmien jäsenet valitaan kansainvälisen rekrytointiprosessin kautta. He saavat kaksi kahden viikon mittaista koulutusta keskeisistä konfliktitilanteissa tarvittavista taidoista sekä konfliktialueesta, jonne he ovat menossa.

Nonviolent Peaceforcen kenttärühmien toimintaa ohjaavat seuraavat periaatteet:

- Jäsenien tulee kaikissa oloissa käyttää ainoastaan väkivallattomia keinoja.
- Nonviolent Peaceforce on puolueeton ja kohtelee konfliktin osapuolia tasapuolisesti.
- Nonviolent Peaceforcen kenttärühmä lähetetään alueelle vain kutsusta, ja se toimii ainoastaan paikallisten toimijoiden suostumuksella. NP ei pyri vaikuttamaan konfliktin ratkaisuun.

- Nonviolent Peaceforce ei aliarvioi konfliktin osapuolia ja pyrkii ymmärtämään konfliktin eri syitä, mutta vastustaa väkivallan käyttöä.
- Nonviolent Peaceforce pyrkii saamaan hyväksynnän kaikilta konfliktin osapuolilta.

Nonviolent Peaceforce Sri Lankassa

Kun Nonviolent Peaceforcen ensimmäinen kenttätoiminta aloitettiin srilankalaisten paikallisryhmien kutsusta vuonna 2002, oli 20-vuotisessa sisällissodassa juuri saatu aikaiseksi tulitauko. Sri Lankan hallituksen ja tamilitiikereiden (LTTE) käynnissä oleva rauhanprosessi pyrkii luomaan olosuhteet pysyvän rauhansopimuksen solmimiseksi, mutta tavoite on toistaiseksi vielä kaukana. Pakolaisten paluu, vihamieliset etnisten ryhmien väliset suhteet erityisesti konfliktista pahiten kärsineillä alueilla, lapsisotilaiden rekrytoiminen ja jatkuvat ihmisoikeusloukkaukset vaikeuttavat prosessin etenemistä ja antavat aihetta uusille levottomuuksille.

Nonviolent Peaceforcen kenttäryhmät työskentelevät neljällä alueella.

Batticaloa

Batticaloa sijaitsee saaren itäpuolella ja sen asukkaista yli 90 prosenttia kuuluu tamileihin. Alue on kärsinyt Muturin jälkeen toiseksi eniten muslimien ja tamilien välisistä väkivaltaisuuksista sen jälkeen, kun tulitaukoon johtanut sopimusluonnos allekirjoitettiin. Nonviolent Peaceforcen kenttäryhmän tehtävänä onkin ollut viattomien siviilien suojeleminen sekä niiden perheiden ja aktivistien avustaminen, jotka työskentelevät lapsisotilaskysymysten parissa. Ryhmä on työskennellyt myös muslimi- ja tamiliryhmien kanssa tarjotakseen suojelua ja tukea rauhanrakennukselle. Ryhmää on myös kutsuttu apuun muslimi-



David Berrian

Nonviolent Peaceforcen kenttätyöntekijät luovat luottamuksellisen suhteen srilankalaisiin elämällä heidän kanssaan samassa yhteisössä.

mi- ja tamiliryhmien sisäisten väkivaltaisuuksien syttymisen ehkäisemiseksi. Joulukuussa 2004 sattuneen luonnonkatastrofin jälkeen ryhmä on tarjonnut kuljetusapua ja suojelua avustustyöntekijöille, antanut kansainvälisille avustusorganisaatioille tietoa puuttuvista humanitäärisistä tarpeista sekä kehittänyt yhteisöjen kanssa keinoja, joilla alueen siviiliväestö saataisiin avustus- ja jälleenrakennustyöhön mukaan.

Jaffna

Jaffna sijaitsee saaren pohjoisessa niemenkärjessä. Hallituksen joukot ottivat osan aluetta hallintaansa vuonna 1996. Lähes sata prosenttia alueen asukkaista on tamileja, joista suuri osa on kuitenkin joutunut

jättämään kotinsa hallituksen käskystä, sillä noin kolmasosa alueesta muutettiin hallituksen sotilasalueeksi. Paikallisväestön vihamielisyys hallituksen sotilaita kohtaan, tamilitiikereiden asettamat verot yrityksille ja tuomilleen tuotteille sekä heidän tekemänsä pakkorekrytoinnit ovat synnyttäneet jännitteitä alueella. Nonviolent Peaceforcen ryhmä on työskennellyt kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Luonnonkatastrofin jälkeen ryhmä on toiminut tarkkailijana ja vierailut katastrofista kärsineillä sekä hallituksen että tamilitiikereiden hallussa olevilla alueilla.

Matara

Matara sijaitsee saaren eteläosassa, ja enemmistö sen asukkaista kuuluu sikhi-väestöön, joskin siellä asuu myös muslimeja sekä Intian tamileja, jotka työskentelevät tee- ja kumiviljelmillä. Suurimmat jännitteet ovat syntyneet hallituksen ja pääasiassa sikhioppositioryhmien välisistä kiistoista, mutta myös etniset kiistat ovat aiheuttaneet ajoittaisia väkivaltaisuuksia. Nonviolent Peaceforcen ryhmä on luonut yhteyksiä eri puolille aluetta, mutta tällä hetkellä sen päätehtävä on rauhankerhojen perustaminen nuorille Mataraan ja läheiselle Gallen alueelle.

Trincomalee

Trincomalee sijaitsee saaren itärannikolla, ja sen etnisesti kirjava väestö koostuu muslimeista, sikheistä ja tamileista. Nonviolent Peaceforcen ryhmän pääpaikka sijaitsee Muturin kaupungissa, Trincomalee-lahden etelärannalla. Väkivaltaisuuudet, jotka alkoivat tulitauon solmimisen jälkeen, ovat vaatineet eniten kuolonuhreja juuri Muturissa. Jännitteitä on ollut eniten muslimi- ja tamiliyhteisöjen välillä. Nonviolent Peaceforcen ryhmä tarjoaa suojelua yhteisöille ja työskentelee yhteisöjen johtajien kanssa jännitteiden vähentämiseksi. Ennen luonnonkatastro-

fia ryhmä keskittyi erityisesti lasten suojeluun. Ryhmä on myös etsinyt keinoja, joiden avulla muslimiyhteisön sisäisiä jännitteitä voitaisiin vähentää, ja se on onnistuneesti hankkinut muslimiedustajille paikkoja paikallisissa avustuskomiteoissa.

Kansainvälisten aseettomien ja riippumattomien siviilirauhanjoukkojen tehtävät Sri Lankassa vaihtelevat. Niitä ovat muun muassa:

- Ihmisten saattaminen turvallisemmille alueille sekä näiden alueiden turvallisuuden lisääminen
- Vieraileminen konfliktista kärsivillä alueilla tai sellaisten julkisten tilaisuuksien järjestäminen, joissa ihmiset voivat keskustella huolta herättävistä asioista, kuten lapsisotilaiden rekrytoimisesta tai väli-vallasta uskonnollisilla paikoilla
- Vaaliprosessien tarkkaileminen, erityisesti niiden alkuvaiheessa, kun ulkomaiset tarkkailijat eivät ole vielä saapuneet paikalle.
- Tietojen kerääminen kyselyjen avulla esimerkiksi väkivallan syiden jäljittämiseksi
- Raportoiminen esimerkiksi humanitäärisistä tarpeista tai ihmisoikeusrikkomuksista
- Vartioiminen esimerkiksi alueilla, joissa esiintyy öisin välivaltaisuuksia
- Erilaisten keskustelutilaisuuksien järjestäminen ja turvallisten keskustelutilojen hankkiminen
- Yhteyksien luominen paikallisten väestön ja kansainvälisten järjestöjen välille
- Vihamielisten ryhmien, kuten muslimi- ja tamiliyhteisöjen kalastajien, välisten tapaamisten järjestäminen
- Neuvottelemine esimerkiksi lapsisotilaiden vapauttamisesta

Luonnonkatastrofin jälkeen

Joulukuussa 2004 tapahtuneessa luonnonkatastrofissa kuoli yli 40 000 ihmistä Sri Lankan etelä- ja itä-osissa. Heti katastrofin tapahduttua Sri Lankan hallitus ja tamilitiikerit sopivat unohtavansa erimielisyydet joksikin aikaa, jotta apu saataisiin mahdollisimman pikaisesti katastrofialueille. Nonviolent Peaceforce osallistui avustustöihin eri tavoin. Se muun muassa auttoi paikallisia kansalaisjärjestöjä luomaan kansallisen tarkkailujärjestelmän, jonka avulla nämä ovat pystyneet seuraamaan avustus- ja jälleenrakennusprojektien täytäntöönpanoa. Lisäksi Nonviolent Peaceforcen ryhmät vierailivat väliaikaisleireillä, joille oli asutettu kodittomaksi jääneitä ihmisiä sekä tarkkailivat avustusten perillemenoa. Nonviolent Peaceforcen kenttäryhmät tukivat myös avun viemistä erityisesti epävakaimmille alueille saaren itäosiin järjestämällä autokuljetuksia.

Nonviolent Peaceforce on aloittanut avustus- ja jälleenrakennustehtävien tarkkailun ja niistä raportoimisen konsultoituaan paikallisia kansalaisjärjestöjä. Kenttäryhmät Jaffnassa ja Matarassa ovat tehneet useita käyntejä luonnonkatastrofista kärsineillä alueilla ja havainneet siten, etteivät avustukset ole aina saavuttaneet niitä tarvitsevia. Näiden toimien ansiosta Nonviolent Peaceforce on onnistunut hankkimaan erityistietoa alueista. Sri Lankassa toimiva YK:n humanitaarinen tiedotuskeskus (UNHIC)² onkin pyytänyt Nonviolent Peaceforcea selvittämään, millä tavoin raportointi ihmisoikeuksista voitaisiin liittää toimiston viikoittain julkaisemaan raporttiin humanitäärisestä tilanteesta.

² Lisätietoa YK:n humanitaarisesta tiedotuskeskuksesta Sri Lankasta sivulta: <http://www.humanitarianinfo.org/srilanka>

Siviilirauhanturvajoukkojen tärkeys

Yllä olevat esimerkit antavat käsityksen siitä, millä tavoin paikalliset toimijat voivat hyötyä ulkopuolisista ja puolueettomista siviilirauhanturvajoukoista.

Jos väkivallattomasta siviilien tekemästä väliintulosta aiotaan tehdä uskottava vaihtoehto jo olemassa oleville keinoille, tulisi perustaa maailmanlaajuinen toimielin. Nonviolent Peaceforce kutsuukin jäsenjärjestönsä koolle kolmen vuoden välein valitsemaan 15 jäsentä hallintoneuvostoonsa. Valitut jäsenet edustavat kuutta maanosaa sekä suurimpia Nonviolent Peaceforcea tukevia kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä. Jäsenjärjestöjen panos ei kuitenkaan rajoitu demokraattisiin toimintatapoihin, vaan ne tukevat Nonviolent Peaceforcen toimintaa parhaaksi katsomallaan tavalla. Jäsenjärjestöt ovat osallistuneet esimerkiksi työryhmien toimintaan, koulutusten järjestämiseen ja kenttäryhmien toiminnan aloittamiseen Lähi-idässä, Ugandassa, Filippiineillä ja Etelä-Amerikassa.


Pysyvien kansainvälisten siviilirauhanturvajoukkojen ylläpitämiseksi tarvitaan kuitenkin enemmän voimavaroja.

Kuten Gandhi on muistuttanut, ”silmä silmästä tekee maailmasta sokean”. Edistykselliset projektit, kuten Nonviolent Peaceforce, voivat toimia keinona tämän sokeuden parantamiseksi.

Alessandro Rossi on Nonviolent Peaceforce -verkoston Euroopan koordinaattori Brysselissä ja European Peacebuilding Liaison Officeen (EPLO) puheenjohtaja.

Anne Palm

Kansalaisjärjestöjen tietotaito kriisinhallinnassa



Konfliktit ja kriisit ovat tulleet aiempaa monimuotoisemmiksi. Kylmän sodan päättymisen jälkeen useimmat konfliktit ovat muuttuneet valtioiden välisistä valtioiden sisäisiksi, toisin sanoen ne soditaan yhden maan rajojen sisäpuolella useimmiten sen omien kansalaisryhmien välillä. Konfliktit ovat myös selvästi raaistuneet: siviiliväestö on yhä useammin julmuuksien suoranaista ja tarkoituksellista kohteena. Kansainvälinen yhteisö on aivan liian usein joutunut todistamaan vierestä naisten, lasten ja miesten kidutuksia ja tappamia pystymättä puuttumaan asiaan. Uudenlaisessa muuttuneessa konfliktiympäristössä on tarve löytää uusia ratkaisuja konfliktien ja kriisien hallinnalle ja estämiselle. Kansainvälinen yhteisö

tarvitsee vastuunottajia ja poliittisia päätöksiä sekä eri toimijoiden yhteistyötä ja koordinaatiota. Kansalaisjärjestöillä voi olla - ja monesti onkin - oma merkittävä roolinsa konfliktinehkäisyssä ja kriisinhallinnassa.

Keskustelu siviilikriisinhallinnasta ja sen tarpeesta on syöksähtänyt suomalaiseen ja eurooppalaiseen keskusteluun voimalla erityisesti Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofin jälkeen joulukuussa 2004. Monet kokevat, että etenkin tällaisissa äkillisissä tilanteissa tarvitaan valtioiden ja kansalaisjärjestöjen organisoimaa apua nopeasti helpottamaan avustustoimia ja jälleenrakennusta.

Siviilikriisinhallinta on kuitenkin paljon muutakin kuin ”katastrofi-apua”. Useimmiten sillä tarkoitetaan siviilitoimijoiden toimintaa kriisialueilla ihmisten suojelemiseksi ja yhteiskunnan perustoimintojen turvaamiseksi ennen tai jälkeen konfliktin tai sen aikana.

Siviilikriisinhallinnan käsite on uudelleen keksitty pyörä, sillä suurta osaa toiminnasta, jota nyt kutsutaan siviilikriisinhallinnaksi, on harjoitettu jo useiden kymmenien, jollei jopa satojen vuosien ajan. Siviilikriisinhallinta on kattokäsite aseettomille siviilitoimijoille, joilla erilaisissa kriisi- ja konfliktitilanteissa uhattuina olevia arvoja pyritään pelastamaan tai näihin kohdistuvan uhkan määrää pyritään vähentämään. Kyse on siis *siviilien suorittamasta kriisinhallinnasta, ei ”siviilikriisien” hallinnasta.*

Siviilikriisinhallinnan tulee olla kriisinhallintavalikoimissa aina ensisijainen. Sotilaallisen kriisinhallinnan tulee siis olla alisteinen siviilitoiminnoille yhtäältä luomalla edellytykset siviilien harjoittamalle kriisinhallinnalle ja toisaalta toimimalla viimeisenä mahdollisuutena vakavan väkivaltaisen konfliktin ehkäisemiseen, jos siviilitoimin ei ole päästy toivottavaan tulokseen.

Kansalaisjärjestöjen siviilikriisinhallintatoimintaa koordinoiva Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto (KATU) näkee siviilikriisin-

hallinnan monisektoraalisena konfliktin ehkäisemiseen ja konfliktista aiheutuneiden tuhojen korjaamiseen pyrkivänä toimintana, joka parhaimmillaan yhdistää eri alojen osaamista. Siksi myös siviilikriisinhallinnan eri toimijoiden välistä koordinaatiota ja yhteistyötä tulee tehostaa.

Kansalaisyhteiskunnan ja erityisesti kansalaisjärjestöjen monet toimintamuodot ovat osa siviilikriisinhallintaa. Kansalaisjärjestöt voivat toimia yhteistyössä ja koordinoitusti viranomaisten kanssa. Viranomaisten tulee jatkossakin kehittää suhteitaan kansalaisjärjestöihin ja nähdä niiden toiminta valtion omaa toimintaa täydentävänä ja laajentavana.

Siviilikriisinhallinnan merkitys korostuu tilanteessa, jossa aseellisen konfliktin jälkeen yhteiskunta elää murros- tai siirtymäkautta siirryttäessä sotilashallinnosta tai pitkäaikaisen konfliktin sekoittamasta tilasta kohti valtion siviilirakenteiden uudelleenmuodostamista. Saatujen kokemusten myötä on havaittu, että sotilasorganisaatio ei ole paras eikä kykeneväkään tehtävään, joka ei sille kuulu. Yhteiskunnan siviilitehtäviä tarvitaan hoitamaan siviilivirkamiehiä ja siviiliyhteiskunnan moniin tehtäviin tarvitaan siviiliammattilaisia. Malliesimerkki tämänkaltaisesta tilanteesta on Kosovo, jossa aseellisen konfliktin jälkeen siirryttiin siviilihallinnon suuntaan ja jossa samanaikaisesti rakennettiin sekä hallintoa että kansalaisyhteiskuntaa, jotka olivat sodan aikana huomattavasti heikentyneet.

Kansalaisjärjestöjen rooli siviilikriisinhallinnassa

Kansalaisjärjestöt voivat usein toimia nopeasti ja joustavasti tilanteissa, joissa konfliktien osapuolet eivät luota muihin ulkopuolisiin auttajiin, muiden toimijoiden valmiudet eivät vielä ole käytössä tai joiden monimutkaisuuden vuoksi päätöksiä toiminnasta ei saada aikaan.

Kriisiä edeltävä toiminta

Keskeisin kansalaisjärjestöjen toiminnan muoto ennen kriisiä on kehitysyhteistyö kaikissa sen eri muodoissa. Erityisen tärkeää on tuki paikallisen kansalaisyhteiskunnan kehittämiseksi ja rakenteiden vahvistamiselle.

Toinen merkittävä toimintojen kokonaisuus on koulutus, jota hyvin useat kansalaisjärjestöt antavat. Tällaisia koulutustoiminnan muotoja ovat esimerkiksi Suomen YK-liiton antama kansainvälisyyskasvatus, Amnesty Internationalin ja Ihmisoikeusliiton antama ihmisoikeuskoulutus sekä useiden rauhanjärjestöjen antama rauhankasvatus. Suomen Punainen Risti on merkittävä henkilöstön kouluttaja katastrofiaputehtäviin. KATU järjestää konfliktinehkäisy- ja siviilikriisinhallintakoulutusta järjestöjen edustajille, joille annetaan välineitä konfliktien ehkäisemiseen ja toimintaan kriisialueilla.

Kansalaisjärjestöt voivat parantaa tiedonvälitystä ja suhteita konfliktin eri osapuolten välillä mahdollistamalla vuorovaikutuksen yli rajojen epävirallisten tapaamisten, dialogin, yhteisten projektien ja kansalaisdiplomatian avulla. Järjestöt usein rohkaisevat ja tukevat neuvotteluja vihamielisten osapuolten välillä estääkseen väkivaltaisuuksien synnyn tai leviämisen. Järjestöt ovat myös ideoineet erilaisia foorumeita rauhanoimaisten ratkaisujen etsimiseen.

Oma tehtävänsä on myös tutkimustoiminnalla, jota harjoittavat sekä tutkimuslaitokset että monet kansalaisjärjestöt. Tutkimustoiminta on tärkeää monesta syystä. Ennen muuta tutkimus on merkittävää siksi, että parhaimmillaan se tarjoaa tieteellisin tutkimusmenetelmin koeteltua ja kriittisesti arvioitua tietoa toiminnan suunnittelun pohjaksi.

Varsin tärkeä konfliktia tai kriisiä edeltävä toiminta on luonnollisesti valmistautuminen mahdollisen katastrofiavun antamiseen. Tämä tarkoittaa etenkin materiaalistien edellytysten kokoamista, mutta myös

henkilöstön koulutusta ja katastrofiaputoimintaan lähetettävän henkilökunnan rekrytointisjärjestelmien suunnittelua ja ylläpitoa.

Toiminta kriisin akuutissa vaiheessa

Erityisesti aseellisen konfliktin ollessa kyseessä on monien kansalaisjärjestöjen toiminta kriisialueilla lähes mahdotonta. Kansalaisjärjestöjen kädet eivät kuitenkaan kriisin akuuteimmassakaan vaiheessa ole aivan sidotut. Keskeinen toiminnan muoto kriisin akuutissa vaiheessa onkin katastrofiapu ja pakolaisapu, joita tietyt suuremmat ja voimavaroiltaan merkittävämät kansalaisjärjestöt kykenevät varsin tehokkaasti antamaan.

Onnettomuus- ja luonnonkatastrofitilanteissa valtionhallinnon siviilikriisinhallintaresurssit ovat keskeisellä sijalla. Kansalaisjärjestötoiminta voidaan tämänkaltaisissa tapauksissa nähdä lähinnä viranomaistyötä avustavana ja tukevana toimintana. Kansainvälisesti on kuitenkin myös esimerkkejä, joissa vapaaehtoistoiminta on ollut siviilikriisinhallinnan kannalta täysin keskeistä viranomaisten ollessa kykenemättömiä toimimaan tarpeeksi tehokkaasti.

Yllä mainittujen kenttätoimintojen ohella hyvin merkittävää toimintaa on kriisialueiden ihmisoikeusmonitorointi, sillä usein juuri kriisialueiden siviiliväestön ihmisoikeustilanne on vakavasti uhattuna. Monet järjestöistä toimivat keskellä konfliktialueita ja ovat olleet niillä jo pitkään, jolloin niiden on helppo seurata tilanteen muuttumista. Suuri osa vuosituhannen vaihteen sodista on käyty valtioiden sisällä ja itse asiassa keskellä asutettuja alueita, mikä luonnollisesti asettaa siviiliväestön hyvin vaikeaan asemaan. Tutkimusten mukaan monissa viime vuosikymmenten konflikteissa siviiliväestö on joutunut järjestelmällisen väkivallan uhriksi. Siviilien oikeuksien loukkaamisesta näyttää tulleen osa nykyajan sodankäyntiä.

Ihmisoikeusmonitorointi sisältää myös poliittisen painostuksen ulottuvuuden, jolla pyritään vaikuttamaan päätöksentekijöihin kriisialueilla olevien siviilien ihmisoikeuksien kunnioittamisen puolesta. Kriisiä voidaan tutkia myös sen aikana, jotta kriisin jälkihoidon suunnittelu voitaisiin käynnistää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja mahdollisimman päteväen tiedon pohjalta. Tällöin itse toimintaan voidaan ryhtyä välittömästi tilanteen salliessa eikä suunnitteluun kuluisi tilanteen rauhoituttua enää paljon aikaa.

Kriisin jälkihoito

Akuutin kriisin laannuttua kansalaisjärjestöt ovat mukana erilaisissa jälleenrakennushankkeissa. Näihin läheisesti kytköksissä ovat myös demobilisointihankkeet, joilla entisiä taistelijoita pyritään integroimaan takaisin yhteiskuntaan järjestämällä heille edellytyksiä siviilielämän rakentamiselle. Tässä tehtävässä erilaiset työllistämisen- ja yhteiskuntaan ”palauttamisen” -hankkeet ovat hyvin tärkeitä, sillä joissakin tapauksissa pitkäaikaisen konfliktin taistelijoina toimineiden henkilöiden ainoa varsinainen ammattitaito on aseiden käyttö ja sissisodan taktiikka. Taistelijan ainoa ”perhe” on sotilasympäristö oman varsinaisen perheen tultua tapetuksi tai jouduttua pakenemaan kotialueeltaan muualle.

Etenkin pitkäaikaiset aseelliset konfliktit saattavat aiheuttaa suuria psyykkisiä traumoja jopa kokonaisille väestöosille. Ruandan, Bosnian ja Kosovon sotien aikaiset siviiliväestöön kohdistuneet julmuudet ovat tästä esimerkkinä. Tällaisissa tapauksissa monilla mielenterveystyöhön, terveydenhoitoon, lapsi- ja naistyöhön sekä vanhusten apuun erikoistuneilla kansalaisjärjestöillä saattaa olla edellytyksiä alueella kipeästi tarvittavan mielenterveyspalveluiden järjestämiseksi. Useinkaan tämänkaltaisilla konfliktialueilla ei paikallisella valtiovallalla ole resursseja huolehtia kansalaistensa mielenterveydellisistä traumoista.

Kansalaisjärjestöillä on paljon demokraattisen hallinnon ja oikeusvaltion toiminnan tuntemusta. Ne voivatkin esimerkiksi kouluttaa paikallista väestöä näissä kysymyksissä. Demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu vahva kansalaisyhteiskunta, jota kehittämässä ja lujittamassa kansalaisjärjestöt ovat omiaan. Järjestöt voivat toimia paikallisten kansalaisjärjestöjen yhteyksien välittäjinä ja niiden toiminnan edellytysten auttajina ja yhteistyökumppaneina.

Konfliktin aikana naisten asema on usein erityisen uhattuna, ja monilla kriisialueilla jo ennen konfliktia. Kansalaisjärjestöt voivat tukea paikallisia naisia ja heidän järjestöjään muun muassa kouluttamalla ja työllistämällä heitä sekä osoittamalla naisten olevan oleellinen osa yhteiskuntaa ja sen päätöksentekokoneistoa.

Siirtyminen kriisin jälkeen takaisin mahdollisimman normaaliin eli vakaaseen ja ennakoitavaksi koettavaan arkipäivään on erittäin tärkeää sekä lapsille että aikuisille. Eräs erityisesti lapsia ja nuoria koskeva selvä arkipäivän jatkuvuutta ja perusturvaa antava tekijä on koulujen toiminnan alkaminen. Itse asiassa koulujen aukeaminen ei ole tärkeää yksinomaan koulua käyville lapsille ja nuorille, vaan asialla on merkitystä myös lasten ja nuorten vanhemmille, joille koulujen avautuminen antaa myös toivoa lasten tulevaisuudesta. Samalla koulu saattaa toimia esimerkiksi kyläyhteisössä sosiaalisen toiminnan keskuksena ja jonkinlaisena siviiliyhteiskunnan siemenenä. Monet kansalaisjärjestöt avustavat koulujen toimintaa.

Eri toimijoita tarvitaan

Pysyvän ja oikeudenmukaisen rauhan rakentaminen ei ole helppoa, kuten kokemus on osoittanut. Se on kuitenkin mahdollista.


Kaikkia toimijoita – niin valtiollisia, kansainvälisiä järjestöjä, kansalaisyhteiskuntaa ja paikallisia järjestöjä – tarvitaan hoitamaan niille

parhaiten kuuluvia tehtäviä. Jotta siviilikriisinhallinta ja rauhanrakentaminen onnistuisivat mahdollisimman hyvin, tarvitaan ennen kaikkea eri toimijoiden välistä koordinaatiota ja yhteistyötä. Kansalaisjärjestöjen edustajilla on annettavanaan paljon kokemusta, pitkäaikaisia suhteita paikalliseen väestöön ja oman alan ammattitaitoa, jota menestyksellisessä siviilikriisinhallinnassa tarvitaan myös jatkossa.

Kansainvälisten järjestöjen – YK ja EU etupäässä – ja hallitusten tulisi kehittää siviilikriisinhallintajärjestelmiä, joiden suunnittelussa ja toimeenpanossa kansalaisyhteiskunta on aktiivisesti mukana antamalla oman arvokkaan panoksensa konfliktien ehkäisemiseen, kriisien hallintaan ja kestävän rauhan rakentamiseen.

Anne Palm on Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkoston (KATU) pääsihteeri.

Kehityspolitiikalla kohti rauhaa



Epätasa-arvoa ylläpitävät kehitys- ja varallisuuserot luovat omalta osaltaan kasvualustaa erilaisten konfliktien syttymiselle ja ovat siten myös merkittävä turvallisuuspoliittinen ongelma. Kehitysyhteistyö onkin kiistatta yksi merkittävimmistä kansainvälisen turvallisuuspolitiikan ja konfliktinehkäisyn elementeistä ja näin myös tärkeä kriisinhallinnan väline.

Yhdistyneiden kansakuntien vuosituhatjulistuksen hyväksynyt huipukokous asetti vuonna 2000 kansainvälisen yhteisön kehityspoliittiseksi tavoitteeksi puolittaa äärimmäinen köyhyys vuoteen 2015 mennessä. Syyskuussa 2005 pidetyssä YK:n 60-vuotisjuhlakokouksessa jouduttiin kuitenkin toteamaan, että köyhyyden vähentämisessä on edetty hyvin hitaasti ja mahdollisuudet tavoitteen täyttymiseen kymmenen

vuoden sisällä vaikuttavat melko hatarilta, elleivät rikkaimmat maat ryhdy tositoimiin kehitysyhteistyönsä lisäämiseksi ja parantamiseksi. Tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi, että kansainvälisen kaupan rakenteita ryhdyttäisiin pikaisesti muuttamaan oikeudenmukaisemmiksi ja kehittyneet maat nostaisivat kehitysyhteistyömäärärahasa YK:n suosittelemaan 0,7 prosenttiin bruttokansantuotteesta.

YK:n kehitysohjelma (UNDP), YK:n Aasian ja Tyynenmeren alueen talous- ja sosiaalikomissio (UNESCAP) sekä Aasian kehitys pankki (ADB) ovat laatineet asiantuntija-arvioinnin vuosituhattajulistuksen tavoitteiden saavuttamisesta. Raportin mukaan Kiina ja Intia ovat onnistuneet vähentämään köyhyyttä alueillaan, mutta esimerkiksi sellaisilla mailla kuten Armenia, Laos, Bangladesh ja Mongolia on suuria vaikeuksia köyhien määrän puolittamisessa vuoteen 2015 mennessä. Raportin mukaan yksikään Aasian maa ei tule saavuttamaan kaikkia vuosituhattajulistuksen tavoitteita määräajassa. Lapsikuolleisuutta, aidsia ja erilaisia tappavia tauteja vastaan on mahdotonta suojautua ilman että julkisia palveluita – erityisesti terveyspalveluita – kehitysmaissa parannetaan huomattavasti.

Kehitysyhteistyön määrärahat nousuun

Suomi on omalta osaltaan sitoutunut kehityspoliittisessa ohjelmassaan YK:n vuosituhattajulistuksen arvoihin ja päämääriin. Aidot panostukset tavoitteiden nopeaan saavuttamiseen ovat kuitenkin jääneet vähiin ja Suomen aikataulu kehitysavun nostamiseksi 0,7 prosenttiin bruttokansantuotteesta on varsin hidas. YK:n kehitysjärjestön inhimillisen kehityksen vuosiraportin (2005) mukaan ainoastaan Tanska, Norja, Ruotsi, Hollanti ja Luxemburg ovat saavuttaneet YK:n suosituksen mukaisen bruttokansantulotason kehitysavussaan.

Suomi on kehityspoliittisessa ohjelmassaan sitoutunut saavuttamaan kehitysmäärärahojen 0,7 prosentin tavoitteen vuonna 2010.

Vuoden 2006 talousarvioon Suomi on varannut kehitysyhteistyön määrärahoja 0,42 prosenttia bruttokansantuotteestaan. Suomen tulevaa EU:n puheenjohtajuuskautta silmällä pitäen olisi tärkeää, että vauhtia kiristettäisiin. Kehityspoliittisen ohjelman toimeenpanoa arvioiva kehityspoliittinen toimikunta (KPT) onkin suosittanut, että valtiontalouden menokehyykset vuosille 2006–2007 olisi laadittu siten, että määrärahataso olisi 0,55 prosenttia jo vuonna 2007.

Kansalaisjärjestöt ympäri maailmaa ovat ilmaisseet syvän pettymyksenä YK:n vuosituhajulistuksen ajallisten tavoitteiden vesittymisestä YK:n 60-vuotisjuhlien huippukokouksessa. Valtioiden päämiehet eivät kyenneet kokouksessa sopimaan mistään uusista konkreettisista toimenpiteistä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suomen puheenjohtajuuskauden haasteita

Suomen kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan, että EU:n toiminnan johdonmukaisuus, kehitysavun toimeenpanon tehokkuus ja laadun paraneminen ovat keskeisessä roolissa kolmivuotisessa EU:n puheenjohtajakauden ohjelmassa, jonka toteuttamisesta Suomi ottaa vastuun vuoden 2006 jälkipuoliskolla.

Suomen kehityspoliittinen toimikunta on painottanut, että Suomella on EU:n puheenjohtajuuskaudellaan erinomainen mahdollisuus vaikuttaa EU:n tulevaisuuden kehityspolitiikan johdonmukaistamiseen, johon EU on sitoutunut jo vuoden 1992 perustamissopimuksessa (Maastrichtin sopimus). Suomen tulisi toimikunnan mukaan ottaa aktiivinen kehityspoliittinen rooli eri politiikan aloilla ja ottaa tulevan puheenjohtajuuskauden painopistealueeksi erityisesti kehityspoliittisen näkökulman huomioon ottaminen EU:n ulkosuhteiden kehittämisessä.

Kehityspoliittinen johdonmukaisuus tarkoittaa EU:n komission osalta sitä, että se ottaa kehitysnäkökohdat huomioon niin globalisaatiopoli-

tiikassa kuin kauppaa- ja turvallisuuspolitiikassakin. Erityisesti kauppaa- ja kehityspoliittisten näkökohtien yhteensovittaminen on tärkeää.

Euroopan unioni on huomionnut siviilikriisinhallinnan sekä kehitys- ja turvallisuuspolitiikkojen yhteyden omassa vuonna 2003 hyväksytyssä turvallisuusstrategiassaan. Suomen valtiohallinto puolestaan tunnustaa kehitysyhteistyön merkityksen kriisinhallinnassa ja konfliktien ehkäisyssä niin valtioneuvoston kehityspoliittisessa ohjelmassa kuin Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossakin.

Suomen vuonna 2004 hyväksytyssä turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa tunnustetaan kehityskriisit maailman turvallisuusongelmia ja yhteiskuntien epävakautta ruokkivina tekijöinä, ja painotetaan pitkäjänteisen kehitys- ja kumppanuuspolitiikan merkitystä niiden hillitsemisessä. Samoin kehityspoliittisen ohjelman (2004) linjauksiin on kirjattu globaalien turvallisuuden ja vakauden lisääminen turvallisuus- ja kehityspolitiikan keinoja yhteen sovittamalla.

Euroopan unionin uusi kehityspolitiikka

Suomen kehityspoliittinen toimikunta totesi helmikuussa 2005 Suomen kehityspolitiikan toteutumista arvioivassa lausunnossaan, että Suomen on huolehdittava kehitysyhteistyömäärärahojen suuntaamisesta vähiten kehittyneille maille ja köyhyyden vähentämiseen, mikä on erityisen tärkeää nimenomaan EU-tasolla. EU:n kehityspolitiikan haasteina ovat erityisesti YK:n vuosituhattavoitteiden toimeenpano, avun tehokkuuden takaaminen ja kehityspolitiikan johdonmukaisuuden edistäminen.

EU:ssa valmistellaan parhaillaan kehityspolitiikkaan merkittävästi vaikuttavia linjauksia ja päätöksiä. Komissio on esittänyt esimerkiksi EU:n rahoituskehysmallin uudistamista. Nyt valmistelussa onkin rahoituksen uusien painopistealueiden määrittely vuosiksi 2007–2013. Komissio on jättänyt kuluvan vuoden heinäkuussa myös ehdotuksensa

neuvoston, parlamentin ja komission yhteiseksi julkilausumaksi EU:n uudesta kehityspoliittisesta linjauksesta. EU:n edellinen, komission ja neuvoston yhteinen kehityspoliittinen linjaus on vuodelta 2000. Kehitysyhteistyöministerit käsittelevät ehdotusta kuluvan vuoden lopulla ja julkilausuma on tarkoitus hyväksyä marraskuussa 2005 EU:n yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostossa (YAUN).

Suurin haaste EU:n kehityspolitiikan uudistamisessa on sen kehittäminen avoinna olevan perustuslakisopimuksen sekä edellä mainittujen uusien rahoituskehyksien rinnalla siten, että kokonaisuus on johdonmukainen YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteiden saavuttamisen suhteen.

EU:n johdonmukaisen kehityspolitiikan suurin kompastuskivi on Suomen kehityspoliittisen toimikunnan mukaan ollut komission työnjako. EU:n kehityspolitiikan suunnittelu, toimeenpano, evaluointi ja eri maantieteellisistä alueista vastaaminen on käytännössä jaettu kehitysyhteistyökomissaarin ja ulkosuhdekomissaarin kesken. Myös perustuslakisopimuksen kohtalo, EU:n ulkoasiainministerin rooli sekä mahdollisesti perustettava ulkoasiainvirasto tulevat vaikuttamaan EU:n kehityspolitiikan muotoutumiseen. Kehityspoliittinen toimikunta neuvookin Suomea kiinnittämään erityistä huomiota siihen, millaisia vaikutuksia vastuunjaolla on EU:n kehityspolitiikan hoitamiseen.

Vuosituhatjulistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi EU:n tulisi sitoutua erityisesti köyhimpien maiden auttamiseen sekä huolehtia siitä, että EU:n turvallisuusstrategia ja kehityspoliittinen linjaus eivät ole keskenään ristiriidassa.

Tavoitteeksi pitkäjänteinen kriisinhallinta

Kehitysyhteistyöhön perehtyneet kansalaisjärjestöt korostavat aina kehitysyhteistyön roolia konflikteja ja kriisejä ennaltaehkäisevänä instrumenttina, jonka rahoituksen ja suunnittelun on oltava pitkäjänteistä ja

vakaata toiminnan tuloksellisuuden takaamiseksi. Samalla on huolehdittava myös siitä, että kansainvälisellä yhteisöllä on resursseja hoitaa jo puhjenneita kriisejä, olivat ne sitten luonnonkatastrofin aiheuttamia tuhoja tai väkivaltaisia konflikteja.

Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofi joulukuussa 2004 sai koko maailman kantamaan huolta jälkihoidon onnistumisesta ja pelastus- ja avustusjoukkojen nopeasta saamisesta paikalle. Punaisen Ristin keräyslippaat täyttyivät ennenkuulumattoman nopeasti. Maailma havahtui kouriintuntuvalla tavalla huomaamaan, että kriisitilanteisiin varautumiseen ja nopeaan reagointiin tarvitaan paremmat voimavarat.

Äkillisiin kriiseihin on syytä varautua tulevaisuudessa paremmin, mutta on pidettävä huolta myös siitä, etteivät panostukset hätätilanteisiin varautumiseen ole pois pitkäjänteisemmän kehitysyhteistyön varoista. Pikemminkin akuutti kriisiapu ja erilaiset siviilikriisinhallintaoperaatiot tulisi sovittaa yhteen pitkäjänteisen kehitysyhteistyön kanssa esimerkiksi siten, että kriisialueella päättyneitä kriisinhallintaoperaatioita jatkettaisiin suunnitelmallisella kehitysyhteistyöllä alueen vakauden ja jälleenrakennuksen tukemiseksi.

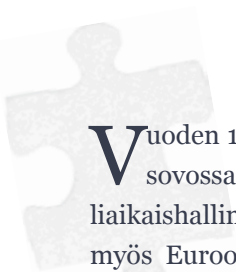
Köyhyys on usein konflikteja ruokkiva tekijä, mutta puhjenneet kriisit johtavat helposti myös kriisialueen köyhyysongelman syvenemiseen. Suomen kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaankin, että jo leimahtaneiden kriisien jälkihoidossa kehitystoiminnalla on keskeinen rooli. On myönteistä, että ohjelmaan on kirjattu myös, että Suomi tarjoaa osaamistaan konfliktien ratkaisemisessa, rauhanturvaamisessa ja siviilikriisinhallinnassa sovittaen panostukset yhä kiinteämmin yhteen kehitysyhteistyön instrumenttien kanssa.

Brasilian presidentti Luiz Inacio Lula de Silva totesi YK:n 60-vuotisjuhlah kokouksessa, että köyhyys on maailman vaarallisin joukkotuhooja. Paras keino tämän aseiden riisumiseksi on pitkäjänteinen kehitysyhteistyö ja johdonmukainen kehityspolitiikka, joka läpäisee kaikki politiikan sektorit kauppapolitiikasta turvallisuuspolitiikkaan. EU voi

toimia suunnannäyttäjänä YK:n vuosituhajulistuksen tavoitteiden saavuttamisessa ja Suomella on puheenjohtajuuskaudellaan erinomainen mahdollisuus vauhdittaa EU:n kehityspoliittisten tavoitteiden ja sitoumuksien kunnianhimoisempaa toteuttamista.

Johanna Sumuvuori on Suomen Sadankomitealiitto ry:n pääsihteeri

Kunnanjohtajana Kosovossa



Vuoden 1999 elokuussa aloitin työni Decanin kunnanjohtajana Kosovossa. Tässä tehtävässä toimin Yhdistyneiden kansakuntien väliaikaishallinnon edustajana. Työstä saatujen kokemusten valossa näen myös Euroopan unionin roolin erittäin merkittävänä tulevaisuuden kansainvälisissä operaatioissa. Käyttäessäni työvälineinä eurooppalaisia arvoja ja käytäntöjä huomasin niiden vaikutuksen paikallistasolla: kosovolaiset – niin albaanit kuin serbitkin – haluavat olla osa Eurooppaa ja jakaa eurooppalaiset arvot.

Paikallistason antamien mahdollisuuksien korostaminen, tietotaidon ja eurooppalaisten arvojen välittäminen, yhteyksien luominen ja siteiden lujittaminen muun Euroopan kanssa ovat alueellisessa vakauttamisessa ja yhdistymispyrkimyksissä avainasemassa.

Kosovon jälleenrakentamisen suunnitelma muotoiltiin YK:n päätöslauselmalla 1244. Harri Holkerin johtaessa YK:n väliaikaishallintoa Kosovossa (UNMIK) luotiin myös ”Standards before Status” -käytäntö, jonka mukaan keskustelua Kosovon tulevaisuudesta ei avata ennen kuin tietyt ehdot ovat toteutuneet. YK vahvisti ”Standards for Kosovo” -asiakirjan joulukuussa 2003, ja seuraavan vuoden maaliskuussa julkaistiin tavoitteiden täytäntöönpanosuunnitelma ”Kosovo Standards Implementation Plan” (KSIP). Suunnitelman mukaan Kosovon tulee olla todellisesti monietninen, vakaa ja demokraattinen maakunta, joka lähenee eurooppalaisia normeja. Kaikkien instituutioiden, mukaan lukien kunnanvaltuustojen, tulee tehdä parhaansa eri yhteisöjen osallistumisen turvaamiseksi ja toimeenpanna politiikka, joka suojelee kaikkien yhteisöjen oikeuksia ja tarpeita. Suunnitelma on kattava ja selkeä ja se edellyttää paikallisten poliittisten johtajien sitoutumista toimenpiteisiin.

Niin pitkään kuin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma YK:n väliaikaishallinnosta Kosovossa on voimassa, ja kunnes status-kysymys on ratkaistu, EU ei voi vastaanottaa tehtäviä, jotka päätöslauselman mukaisesti kuuluvat YK:n operaatiolle.

EU on kuitenkin alusta asti avustanut YK:n päätöslauselman toimeenpanemisessa. Laaja-alaisen rahoituksen lisäksi apu kattaa myös jälleenrakennukseen ja talouselämän kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä sekä antaa tärkeän poliittisen tuen YK:lle. Euroopan komission tiedonanto Kosovon tulevaisuudesta Euroopassa (A European Future of Kosovo, 20.5.2005) korostaa, että EU:n Kosovo-politiikka on osa Euroopan vakauttamis- ja yhdistymisprosessia.

EU:n tulee jatkossakin olla täysipainoisesti mukana Kosovon tulevaisuudelle asetettujen tavoitteiden täytäntöönpanon arvioinnissa. Tulevaisuudessa EU:lla voi olla jopa johtava rooli Kosovon uudistamisessa vakauttamis- ja yhdistymisprosessin kautta.

Luottamuksen rakentamista

Kesällä 1999 Kosovossa toimi niin kutsuttu Thachin hallitus, jota YK ei tunnustanut. Tämä väliaikainen hallitus oli asettanut jokaisen kunnan johtoon Kosovon vapautusarmeijan (KLA) edustajan, joka puolestaan oli rekrytoinut kunnan työntekijät. Tämän rinnakkaishallinnon kanssa muodostui lähes kilpajuoksu yrityksissä voittaa kuntalaisten luottamus, jonka saavuttamisen myös itse koin alussa kaikkein tärkeimmäksi tehtäväksi. Luottamuksen rakentaminen tiesi pitkiä työpäiviä, loputon kuuntelemista ja reissaamista kylästä toiseen.

Kosovosta – kuten muualtakin entisen Jugoslavian alueelta – on aina muuttanut ihmisiä siirtotyöläisiksi Euroopan eri maihin. Kosovossa eivät toimineet pankit eivätkä juuri muutkaan instituutiot, kuten henkikirjoittaja tai maistraatti. Euroopan eri valtiot alkoivat vaatia todistuksia siirtotyöläisiksi muuttaneilta henkilöiltä, jotka olivat oikeutettuja työeläkkeisiin. Rinnakkaishallinnon edustajat Decanin kunnassa olivat kirjoittaneet henkilöllisyystodistuksia ja leimanneet ne itsenäisen Kosovon leimalla. Eri maista alkoi kuitenkin palautua eläkehakemuksia, jotka oli hylätty, koska henkilöllisyystodistuksia ei pidetty aitoina. Sen sijaan YK:n väliaikaishallinnon leimalla varustetut todistukset hyväksyttiin.

Levottomuuksia

Alkuaikoina levottomuudet ja väkivaltaisuuDET leimasivat työpäiviä. Decan on tunnetusti Kosovon vapautusarmeijan vankkaa tukialuetta ja myös Kosovon entisen pääministerin, Ramush Haradinajin kotikunta. Vuoden 1999 syksyn aikana paikallisen puolueen, Kosovon demokraattisen liiton (LDK), päämajaan tehtiin kranaatti-iskuja, romanien omistamia taloja poltettiin, ja jopa albaanien keskinäiset vanhat riidat johtivat ampumisiin. Yhteistyö kansainvälisten toimijoiden – YK:n väliaikaishallinnon, Kosovon rauhanturvajoukkojen (KFOR) ja Etyjin

– välillä oli oleellisen tärkeää ja merkityksellistä. Yhteistyötä tehtiin tietenkin myös paikallisten kanssa. Esimerkiksi Kosovon demokraattisen liiton toimistoon tehdyn kranaatti-iskun jälkeen lähdimme silloisten kahden pääpuolueen, Kosovon demokraattisen puolueen (PDK) ja Kosovon demokraattisen liiton, puheenjohtajan kanssa pienelle ravintolakerrokselle käyden molempien puolueiden kantaravintoloissa. Näin halusimme osoittaa, että jatkamme yhteistyötä.

Maanomistusoikeuksien ongelmallisuus

Maanomistukseen liittyvät asiat ovat lähes poikkeuksetta kriisien ja riitojen taustalla. Kosovossa maasta on riideltä vuosituhansien ajan niin eri valloittajien kuin paikallistenkin kesken. Syksyn 1999 aikana kuntaan saatiin palautettua myös lähes kaikki siviili- ja maarekisteriasiakirjat. Sodan aikana Decanissa sijaitsevan luostarin munkit olivat pelastaneet asiakirjat luostariin, jossa ne kaikki käytiin läpi ja dokumentoitiin. Decanin serbikuntalaisten asiakirjat – niin syntymä-, vihkimis- ja kuolintodistukset kuin myös maarekisterit – valokopioitiin ja varmennettiin allekirjoituksellani ja YK:n väliaikaishallinnon leimalla.

Keväällä 2005 mediassa todettiin, että Kosovossa on tapahtunut paljonkin laittomia kiinteistökauppoja. Kävi ilmi, että albaanit olivat myyneet eteenpäin alun perin serbien tai romanien omistamia tiloja. Kosovossa on edessä vielä maanomistusoikeuksien ratkominen. On selvitettävä niin vuoden 1999 jälkeen tapahtuneet laittomat valtaukset kuin myös 1990-luvun alun Balkanin sotien maanomistuksessa aiheuttamat muutokset, toisen maailmansodan jälkeiset pakkoluovutukset ja vieläpä ottomaanien aikaiset omistusoikeuksien siirrot. Näiden ongelmien ratkomisessa EU:lla voisi olla paljonkin annettavaa. EU:n siviilikriisinhallinnan yhtenä alueena on siviilihallinto, johon kuuluu myös maarekisteriasiat. Erityisesti EU:n uudet jäsenmaat ovat sitoutuneet lähettämään asiantuntijoita maarekisteritehtäviin.



Berat Flugaj 2000

Kosvolainen perhe matkalla äänestämään vuonna 2000.

Eurooppalaisuus työvälineenä

Eurooppalaisten käytäntöjen ja kokemusten esille tuominen oli oleellista työssäni. Niin väliaikaisen kunnan hallintorakenteen perustamisessa kuin henkilöstön rekrytoinnissakin pyrimme korostamaan avoimuutta, tasa-arvoisuutta, oikeudenmukaisuutta, luottamuksellisuutta sekä asukaslähtöistä hallintoa. Sanat sinänsä otettiin käyttöön helposti, mutta niiden sisällön soveltaminen käytännössä olikin jo vaikeampaa.

Euroopan komissiolla oli Kosovossa projekti, jossa eri EU-maiden kunnallishallinnon asiantuntijoita työskenteli YK:n väliaikaishallinnon alaisuudessa. Decanissa työskenteli muun muassa asemakaava-arkkitehti, jätevesihuollon insinööri sekä henkilöstöhallinnon asiantuntija. Heidän välittämänsä tietotaito kosvolaisille kunnan virkamiehille oli erittäin antoisaa ja opettavaista.

Talvella 2001 Decanista vieraili Suomessa 11-henkinen valtuuskunta, jonka kaikki jäsenet olivat nimittämiäni kunnan työntekijöitä. He tutustuivat muun muassa Helsingin, Vantaan ja Karjaan kuntiin. Vierailun jälkeen Decanissa vertailtiin kunnan työskentelyä Suomessa koettuun ja pyrittiin analysoimaan, miten asioita pitäisi tehdä. Yhteinen mielipide oli, että työskentelytahti ja myös työmotivaatio on Suomessa aivan toisenlainen.

Politikoinnista kunnan kehittämiseen

Decanin kunnan arkipäivää leimasi pitkään politikointi. Työt jäivät usein tekemättä, kun alettiin puhua Kosovon tulevaisuudesta ja yleisemminkin Balkanin politiikasta. Jossain vaiheessa ilmoitin, etten aio enää käsitellä yhtään Decanin kunnan rajojen ulkopuolista asiaa, vaan minulle tärkeää on löytää rahat esimerkiksi kunnantalon käymälän korjaamiseen. Kommenttini jälkeen kunnan arkkitehti ja insinööri esittivät korjaussuunnitelman ja olivatpa vielä käyneet sopimassa parin järjestön kanssa rahoituksestakin. Käymälä kunnostettiin, ja poliitikotkin päätyivät keskustelemaan oman kunnan asioista.

Kunnan virkamiehet oli helppo lajitella kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluivat entiset Kosovon vapautusarmeijan sotilaat, jotka olivat ansioituneet taisteluissa, mikä sitten riittikin nostamaan heidät johtajiksi. Toiseen ryhmään kuuluivat kunnan entiset työntekijät, jotka serbit olivat 1990-luvun vaihteessa erottaneet. Useimmat heistä olivat entisiä johtajia, joille tärkeintä oli palata ”vanhaan hyvään 1970-lukuun” ja joilla oli vaikeuksia omaksua uusia ajatuksia. Kolmannen ryhmän muodostivat noin kolmekymppiset virkamiehet, joista moni oli opiskellut koko 1990-luvun ajan, mutta joilla ei ollut työkokemusta. Tähän ryhmään kuuluvat ovat niitä, jotka ovat kiinnostuneita Kosovon kehittämisestä, omasta ja lastensa tulevaisuudesta ja joita ei kiinnosta politikointi tai taistelujen jatkaminen. Kokemani osoitti selkeästi myös

sen, että kehitykseen tarvitaan nuoria ja edistyksellisiä ihmisiä, jotka ovat halukkaita omaksumaan uusia ajatuksia ja oppeja.

Rauhanomaisille ratkaisuille olisi paikallistasolla paremmat mahdollisuudet, mikäli pääkaupunkitason poliittisilla kannoilla ei olisi niin suurta vaikutusta. Puolueiden päämajat pitävät yllättävän tiukassa otteessa paikallistason poliitikoita. Usein taustalla on myös pelko. EU voisikin ottaa merkittävän roolin nimenomaan paikallistasolla.


Tulevaisuus

Kosovon tulevaisuuden suuria kysymyksiä ovat hallinnon hajauttamisen onnistuminen ja serbien sekä muiden vähemmistöjen turvallinen kotiinpaluu. YK:n väliaikaishallinto on aloittanut kokeilun valiten joi-takin kuntia mukaan eräänlaisiksi pilottikunniksi, joissa paikallistason ratkaisuilla pyritään rauhanomaiseen kehitykseen. Myös Decan on yksi näistä kunnista.

Oikeusvaltioon ja poliisin toimialaan liittyvät tehtävät ovat erittäin merkittäviä Kosovon tulevaisuuden kannalta, ja nämä korostuvat myös toimeenpanosuunnitelmassa. EU:lla on jo nykyisellään vastuu poliisi-asioista muun muassa Bosnia-Hertsegovinassa, joten YK:n väliaikaishallinnon poliisitoiminnan siirtyminen EU:n vastuulle on luontevaa. Oikeusvaltion toimialaan liittyvien tehtävien siirtyminen EU:lle tukee toimeenpanosuunnitelman toteuttamista, jonka mukaan ”Kosovon tulee olla todellisesti monietninen, vakaa ja demokraattinen maakunta, joka lähenee eurooppalaisia normeja”.

Helinä Kokkarinen on siviilihallinnon kansallinen asiantuntija Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristön siviilikriisinhallintayksikössä.

Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan tulevaisuuden haasteet



Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, mukaan lukien siviilikriisinhallinta, on Euroopan unionin nopeimmin kehittyviä sektoreita. EU:n siviilikriisinhallinnan kehitykseen ja tehokkuuteen tulevaisuudessa vaikuttavat sekä maailmanpoliittiset tekijät että monet EU:n sisäiset tekijät, kuten päätöksenteko- ja rahoitusmekanismit.

EU:n siviilikriisinhallintaa kehitetään maailmassa, jossa kriisit ovat yhä monimutkaisempia. Valtioiden sisäiset konfliktit ovat ohittaneet valtioiden väliset sodat. Konfliktitilanteisiin liittyy myös hajonneita valtioita, roistovaltioita, sotataloudesta hyötyviä monikansallisia yrityksiä, rajat ylittävää järjestäytyntä rikollisuutta sekä terrorismia ja sen uhkaa. Erityisesti toimintakyvyttömät ja hauraat valtiot ovat nousseet kansainvälisen politiikan polttopisteeseen viime vuosina. Ilmiö ja

siihen vastaaminen nostetaan selkeästi esille myös EU:n turvallisuusstrategiassa.

EU:n siviilikriisinhallinnan tulee tulevaisuudessa kyetä entistä nopeammin ja kokonaisvaltaisemmin vastaamaan konfliktialueiden monisyisiin haasteisiin. EU:n siviilikriisinhallinnan tulevaisuutta mietittäessä keskeisiä kysymyksiä ovat, millä alueilla EU:n tulisi käyttää siviilikriisinhallintavoimavarojaan ja miksi, miten EU:n toiminta sovitaan yhteen muiden kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen toiminnan kanssa sekä miten siviilikriisinhallinta liittyy EU:n muihin instrumentteihin kuten kehitys- ja kauppapolitiikkaan. Tulevaisuudessa EU:n on myös kyettävä toimimaan entistä kauempana omalta alueeltaan ja vaarallisimmissa turvallisuusolosuhteissa.

EU:n pitää kyetä toimimaan ennen kuin tilanne sen ympärillä huononee, heti kun kriisin syttymisestä tai leviämisestä ilmenee merkkejä ja ennen kuin humanitaarisia hätätilanteita pääsee syntymään. Tärkeää on niin ikään varmistaa, että siviilikriisinhallintaoperaation päättyessä tehtävät siirtyvät saumattomasti joko niille kansainvälisille tai alueellisille järjestöille, jotka tekevät pitkäjänteisempää jälleenrakennus- ja kehitysyhteistyötä tai paikallisille viranomaisille itselleen.

Yhteistyö muiden siviilitoimijoiden kanssa

EU ei kehitä siviilikriisinhallintakykyään tyhjiössä. Tarkoituksena on toimia ennen kaikkea jo olemassa olevissa monenvälisissä puitteissa. YK:n keskeinen rooli tunnustetaan. EU on merkittävä toimija Etyjissä, ja rooli vain vahvistuu laajentumisprosessin edetessä. Sotilaallista kriisinhallintakykyä on rakennettu alusta pitäen läheisessä yhteistyössä Naton kanssa. Yhteistyö kansainvälisten järjestöjen kanssa on pyritty institutionalisoimaan sekä päämajatasolla että kenttäoperaatioissa. Tehtävää on varmasti vielä paljon, jotta välttyttäisiin resurssien päällekkäiseltä käytöltä.

Toistaiseksi EU:lla ei kuitenkaan ole olemassa systemaattista konsultaatiomekanismia kansalaisjärjestöjen sekä neuvoston sihteeristön ja komission välillä. EU:n tulisikin hyödyntää paremmin kansalaisjärjestöjen tietoa kriisialueilta. Kansalaisjärjestöt ovat monesti kriisialueilla jo paljon ennen väkivaltaisuuksien ja konfliktin puhkeamista toteuttamassa kehitys yhteistyöprojekteja tai tekemässä konflikteja ennalta ehkäisevää työtä. Siksi niillä on paljon arvokasta tietoa, jota voidaan käyttää konfliktien ennakoimisessa ja varhaisvaroituksessa tai operaatioiden suunnittelussa. Kansalaisjärjestöjen voimavaroja ja osaamista tulisi hyödyntää läpi koko operaation – tarvekartoituksesta ja suunnittelusta operaatioiden arviointiin ja asiantuntijoiden koulutukseen.

Pysyvää kehitystä ja muutosta konfliktin läpikäyneissä maissa ei saavuteta, elleivät demokratia sekä oikeusjärjestyksen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen juurru yhteiskuntaan yksittäisten kansalaisten tasolta lähtien. Kansalaisjärjestöt tekevät merkittävää työtä kriisialueiden kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi ja ihmisten sopeuttamiseksi uuteen, demokraattisempaan järjestelmään. Tämä työ täydentää EU:n siviilikriisinhallintaa, joka keskittyy yhteiskunnallisten rakenteiden ja instituutioiden toiminnan jälleenrakentamiseen ja kehittämiseen.

EU:n siviilikriisinhallinnan toimintasuunnitelma¹ mainitsee yhteistyön kansalaisjärjestöjen kanssa, ja useat peräkkäiset puheenjohtajamaat ovat järjestäneet omalla kaudellaan konferenssin kansalaisjärjestöjen roolista siviilikriisinhallinnassa. Brittiläiset kansalaisjärjestöt International Alert ja Saferworld julkaisevat ennen jokaista puheenjohtajuuskautta suosituksensa siviilikriisinhallinnan kehittämiseksi. Julkaisujen laajuus ja laadukkuus osoittavat osaltaan kansalaisjärjestöjen osaamispääoman.

Uusia elimiä tai instituutioita tuskin tarvitaan. Sen sijaan vuoropuhelun vakiinnuttaminen esimerkiksi kriisinhallinnan siviilinäkökohtia

¹ Action Plan for Civilian Aspects of ESDP (2004).

käsittävän komitean (CIVCOM) ja komission välillä olisi tehokas ja kevyt toimintatapa. European Peacebuilding Liaison Officesta (EPLO), joka on lähes parinkymmenen siviilikriisinhallintaan ja rauhanrakentamiseen erikoistuneen kansalaisjärjestön muodostama verkosto, on tulossa tunnustettu keskustelukumppani EU-instituutioille. Laadullisesti uusi askel eteenpäin olisi toimintaohjelma EU:n ja kansalaisjärjestöjen yhteistyön kehittämiseksi siviilikriisinhallinnan suunnittelussa ja kenttätoiminnassa. Tämä varmistaisi kokonaisvaltaisemman lähestymistavan konflikteihin ja lisäisi sitä kautta toiminnan vaikuttavuutta.

EU:n toiminnan yhteisvaikutus kriisialueilla

Usein todetaan, että kattava lähestymistapa on EU:n kriisinhallinnan vahvuus: ulko- ja turvallisuuspoliittisten toimien lisäksi EU:lla on käytössään vahva kehitys- ja kauppapoliittinen keinovalikoima. Näin varmasti onkin. Haasteena on kuitenkin näiden erilaisten välineiden ja voimavarojen – Euroopan avustushjelmat ja Euroopan kehitysrahasto, jäsenvaltioiden sotilas- ja siviilivoimavarat sekä muut välineet – saattaminen yhteen. Kaikilla näillä voi olla vaikutusta sekä jäsenvaltioiden että kolmansien maiden turvallisuuteen.

Turvallisuuden ja kehityksen välinen linkki on elintärkeä. Konfliktit, epävakaus ja väkivalta estävät kehityksen. Jollei maassa ole rauhantilaa, ei siellä voi myöskään olla kehitystä. Turvallisuus on kehityksen ensimmäinen edellytys. Toistaiseksi EU:ssa on kiinnitetty liian vähän huomiota lyhytkestoisen siviilikriisinhallinnan ja pitkän aikavälin konfliktien ennaltaehkäisyyn ja vakautta lisäävien toimenpiteiden – erityisesti kehitysyhteistyön – yhtymäkohtiin. Näiden toiminta-alueiden linkittäminen on kuitenkin erittäin tärkeää, jotta EU:n toimien kokonaisuus loisi kestävää vakautta ja turvallisuutta kriisialueilla. Kriisinhallinnan sekä kehitys-, kauppaa- ja ympäristöpolitiikoiden tulisi noudattaa samaa linjaa. Toiminnan johdonmukaisuus on kriisin yhteydessä korvaamatonta.

Kohti toimivaa instituutioiden välistä työnjakoa

EU:n siviilikriisinhallinnan tulevaisuuteen ja kehitykseen vaikuttavat maailmanpoliittisten tekijöiden lisäksi ratkaisevasti EU:n hallinnolliset ja institutionaaliset tekijät. EU:n pilarirakenne luo haasteita kokonaisvaltaiselle ja joustavalle siviilikriisinhallintainstrumenttien yhdistämiselle. Sen monimutkaisuus on vaikeuttanut edistystä erityisesti rahoitukseen ja päätöksentekoon liittyvissä kysymyksissä. Myös koulutus- ja suunnittelu- ja asiantuntijarekistereiden ylläpito kärsivät nykytilasta.² Perustuslaillisen sopimuksen kohtalon ollessa toistaiseksi hämärän peitossa ei rakenteellisiin kysymyksiin ole lähiaikoina odotettavissa muutoksia vaan toiminta jatkuu nykyisissä puitteissa.

EU:n siviilikriisinhallinnan ajatellaan monesti kattavan vain toisen pilarin hallitustenvälisen yhteistyön sovitulla painopistealueilla. Komission ohjelmat ovat suurelta osin konfliktin jälkeisen vaiheen jälleenrakennukseen ja kehitykseen suunnattuja. On kuitenkin tärkeää huomata, että myös komissiolla on useita instrumentteja, jotka tukevat siviilikriisinhallinta toimia. Erityisesti pelastuspalvelun ja asiantuntijoiden koulutuksen kehittämisessä yhteisötoimenpiteet ovat keskeisessä asemassa. Tärkeä EU:n nopeaa toimintakykyä tukeva instrumentti on nopean toiminnan järjestelmä (Rapid Reaction Mechanism), jonka avulla EU saa nopeasti käyttöön varoja kriisinhallintaoperaatioita varten. Nopean toiminnan järjestelmän avulla EU aloitti esimerkiksi Afganistanin poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen jälleenrakennuksen sekä mahdollisti Indonesian hallituksen ja Vapaa Aceh -liikkeen välisen rauhanneuvottelujen nopean käynnistämisen. Nopean toiminnan mekanismin budjetti on kuitenkin varsin vaatimaton ja rahoituksen lyhytkestoisuus – vain kuusi kuukautta – rajoittaa myös sen vaikutta-

² Saferworld (2002): Submission to the Common Foreign and Security Policy (Sub-Committee C), Inquiry into the Civilian Aspects of the European Security and Defence Policy.

vuotta. Kovin paljon ei tuossa ajassa kriisialueilla saavuteta ja lisärahoituksen löytäminen muista lähteistä voi olla vaikeaa

Instituutioiden ja pilarien välinen yhteistyö on erityisen tärkeää myös lyhytkestoisen siviilikriisinhallintaoperaation päättymisvaiheessa. Tehtävien siirto paikallisviranomaisille on useissa kansainvälisissä operaatioissa osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi ja poistumisstrategioita on alettu miettiä yleensä liian myöhään. On tärkeää, että komission ohjelmat, jotka tukevat paikallisten instituutioiden uudistuksia ja toimintakykyä liittyvät saumattomasti siviilikriisinhallintaoperaation päättymiseen. Vaikuttaminen hyvän hallintotavan omaksumiseen avustusohjelmilla, ehdollisuudella ja kohdennetuilla kaupan toimenpiteillä tukee demokratian ja vakauden kasvua varsinaisen kriisivaiheen jälkeen.

Siviilihallinnon kehittämisen ensisijaisuus

EU on siviilikriisinhallintatyönsä alkuvaiheessa viisaasti panostanut poliisiin ja oikeushallinnon tukemiseen ja kehittämiseen vakauden luomiseksi heti konfliktin jälkeen. Siviilihallinto ja sen toimivuus yhteiskunnan toipumisen edellytyksenä on kuitenkin alue, jolle EU:n siviilikriisinhallintavoimavaroja tulisi tulevaisuudessa erityisesti suunnata. Huono hallinto, jolle ominaiset piirteet kuten korruptio, vallan väärinkäyttö, heikot instituutiot, vastuuvollisuuden puuttuminen ja sisäiset konfliktit rappeuttavat valtioita sisältä päin. Joissakin tapauksissa tämä on johtanut valtion instituutioiden romahtamiseen. Somalia, Liberia ja Afganistan ovat tunnetuimmat viimeaikaiset esimerkit. Valtion romahtamiseen voidaan yhdistää selkeitä uhkia kuten järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi. Valtion toimintakyvyttömyys on hälyttävä ilmiö, joka vaarantaa globaalin hallinnon ja lisää alueellista epävakautta.³ Haurassa valtioissa elää noin 14 prosenttia maailman väestöstä. Noin

³ Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa (2003).

30 prosenttia niistä ihmisistä, jotka elävät alle dollarilla päivässä, elää näissä valtioissa. Hauraat valtiot eivät kykene tuottamaan peruspalveluja kansalaisilleen. Ne eivät myöskään kykene tehokkaasti torjumaan köyhyyttä. Avun tehokkuuden näkökulmasta hauraat valtiot muodostavat aivan erityisen ongelman avunantajayhteisölle.

Siviilihallinnon kehittäminen on yksi EU:n siviilikriisinhallinnan painopistealueista. Työ tällä sektorilla on ollut toistaiseksi konseptuaalista. On tärkeää, että työ siviilihallinnon kehittämisessä etenee nopeasti myös operatiiviselle tasolle, koska sen avulla voidaan tukea hauraiden valtioiden hallintoa tai sen uudelleen luomista. Haaste on luonnollisesti valtava, sillä usein koko jokapäiväiseen elämään liittyvä hallintokoneisto joudutaan rakentamaan alusta alkaen. Siksi on tärkeää määritellä yhteiskunnan kannalta kaikkein keskeisimmät hallinnonalat lähtökohdaksi.

Huomio voimavarojen laatuun

EU:n siviilikriisinhallintavoimavarojen järjestelmällinen kehittäminen alkoi Feiran Eurooppa-neuvoston kokouksessa kesäkuussa 2000⁴. Feirassa EU päätti voimavarojen kehittämisestä neljällä painopistealueella: poliisitoiminnassa, oikeusvaltioperiaatteen edistämisessä, siviilihallinnossa ja pelastustoimessa. Jokaiselle osa-alueelle asetettiin määrittäiset tavoitteet EU:n jäsenmaista kerättävistä alan asiantuntijoista, joita voitaisiin lähettää operaatioihin kriisialueille. Nämä tavoitteet todettiin saavutetuiksi marraskuussa 2004 pidetyssä voimavarakonferenssissa⁵. Luvut kertovat kuitenkin hyvin vähän siviilivoimavarojen todellisesta valmiudesta ja soveltuvuudesta eri kriisinhallintatehtäviin. Asetetut tavoitteet eivät myöskään perustuneet systemaattiseen tarvekartoitukseen.

⁴ Santa Maria Da Feiran Eurooppa-neuvoston päätelmät (2000).

⁵ Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration (2004).

Siviilivoimavarojen todellisen käytettävyyden kannalta on keskeistä lisätä ja kehittää operaatioiden tuki- ja suunnittelukapasiteettia. Vaatimukset kasvavat, koska EU:n tulee varautua toimimaan maantieteellisesti uusilla alueilla ja yhä useammin kaukana Euroopasta. Siviilikriisinhallinnan toimintaympäristöä leimaavat lisäksi entistä enemmän uudet turvallisuusuhat ja kansainvälisiä työntekijöitä kohtaan suunnattu väkivalta. Nykyiset siviilivoimavarat operaatioiden suunnitteluun ja henkilöstön turvallisuudesta huolehtimiseen kentällä, logistiikkaan ja viestintätarpeiden arviointiin ovat täysin riittämättömät. Tästä syystä siviilioperaatioita suunnittelevat osittain myös sotilaat, joilla ei aina ole riittävän kokonaisvaltaista käsitystä siviilioperaation luonteesta ja tarpeista.

On myös varmistettava siviilikriisinhallinnan riittävä rahoitus, joka vahvistaa osaltaan kykyä nopeaan toimintaan. Lisäksi hankintäsäännöt olisi päivitettävä niin, että samalla kun ne takaavat yritysten läpinäkyvän ja tasapuolisen kilpailun, ne mahdollistavat myös nopean toimintakyvyn ja yhteensopivuuden. Nykyiset tarjouspyyntömenettelyt luovat tarpeettomia ongelmia nopean toiminnan organisoimiselle Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ETPP) puitteissa. Lisäksi voimavarojen laatuun vaikuttavat jäsenmaissa käytössä olevat erilaiset koulutus- ja rekrytointijärjestelmät. Onkin pyrittävä varmistamaan, että jäsenmaiden asiantuntijarekistereissä olevat henkilöt ovat oikeasti käytettävissä ja että heillä on tarvittava osaaminen.⁶ Siviilikriisinhallintakoulutus onkin yksi keskeisimmistä toimenpiteistä voimavarojen laadun kehittämisessä.

EU:n siviilikriisinhallinnan tulevaisuuden kannalta keskeisin dokumentti on joulukuussa 2004 hyväksytty siviilikriisinhallinnan yleistaivoite 2008, joka asettaa Euroopan unionin tulevien vuosien tavoitteet

⁶ Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration (2004), kappale 5.

siviilivoimavarojen kehittämiseksi. Yleistavoite on ensimmäinen yritys määrittellä järjestelmällisesti – sotilailta lainattua metodologiaa käyttäen – mitä siviilivoimavaroja EU:n tulee kehittää ollakseen tehokas ja operatiivinen toimija kuten Euroopan turvallisuusstrategia tavoitteeksi asettaa.

Yleistavoite 2008 on hyvä esimerkki siitä, että EU:n ajattelu on vuosien kuluessa kehittynyt. Vastaisuudessa EU:n voimavarojen kehittäminen ja arviointi tulevat perustumaan ennakoilta laadittuihin skenaarioihin ja niiden avulla määritelyihin laadullisiin ja määrällisiin tarpeisiin.⁷

Yleistavoite asettaa päämääräksi kehittää erityisesti kykyä lähettää kentälle integroituja siviilikriisinhallinnan ”paketteja”, jotka vastaavat kulloisenkin tilanteen vaatimuksia kentällä ja koostuvat EU:n voimavarojen koko laajuudesta. Tavoitteena on myös kehittää kykyä toteuttaa useita rinnakkaisia siviilikriisinhallintaoperaatioita eri tasoilla, joista ainakin yksi olisi laaja substituutio- eli korvaavaoperaatio ja joka voitaisiin käynnistää lyhyellä varoitusaajalla vaativissa olosuhteissa. Lisäksi tavoitteena on kehittää kykyä nopeaan toimintaan operaatioiden käynnistyksessä. Yleistavoitteessa korostetaan kykyä toimia läheisessä yhteistyössä sotilaiden kanssa. Tavoitteena on lisäksi kehittää EU:n toiminnan yhtenäisyyttä sekä Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa käynnistettävien operaatioiden ja komission pitkän tähtäimen ohjelmien yhteensovittamista, siirtymisvaiheen ja operaation lopettamisstrategioiden luomista ja kykyä vastata muiden kansainvälisten järjestöjen, erityisesti YK:n pyyntöihin

Yleistavoitetyö etenee useiden välietappien kautta. Keväällä 2005 työstettiin keskeisiä suunnitteluoletuksia ja esimerkkiskenaarioita. Listaa tarvittavista voimavaroista on työstetty syksyllä 2005. Loppu-

⁷ Catriona Gourlay (2005): EU Civilian Crisis Management: preparing for flexible and rapid response. *European Security Review*, Vol. 25.

vuodesta arvioidaan jäsenmaiden antamia voimavarasitoumuksia ja määrittellen niissä olevat mahdolliset puutteet.

Samanaikaisesti on tehty työtä uusien modaliteettien kehittämiseksi yhdennettyjen ja monikäyttöisten siviilivoimavarojen lähettämiseksi kentälle. Kehitystyön tuloksena on syntynyt siviilivalmiusryhmiin perustuva toimintamalli. Siviilivalmiusryhmä on laajuudeltaan ja kokoonpanoltaan joustava siviilikriisinhallinnan nopean toiminnan voimavara, joka koostuu jäsenvaltioiden asiantuntijoista ja johon neuvoston pääsihteeristö osallistuu. Siviilivalmiusryhmiä koskeva selvitys valmistui kevään 2005 kuluessa. Valmiusryhmien toiminta-ajatuksena on esimerkiksi tukea kriisitilanteen varhaisvaiheen arvioinnissa ja Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan kuuluvien siviilioperaatioiden perustamisessa sekä tarvittaessa avustaa tilapäisesti EU:n erityisedustajaa tai käynnissä olevaa siviilikriisinhallintaoperaatiota.

Voimavarojen laadullisen ja määrällisen kehittämisen rinnalla on tärkeää arvioida päättäneitä ja käynnissä olevia operaatioita avoimesti ja kriittisesti ja oppia sekä omasta että muiden kansainvälisten järjestöjen kokemuksesta. Järjestelmällinen arviointi edellyttää yhtenäisen metodologian luomisen, jotta tiedoista saadaan vertailukelpoisia. Operaatioiden arviointi tuottaa myös tietoa, jota voidaan käyttää hyväksi skenaarioiden ja voimavaratarpeiden kehittämisessä.

Tulevaisuuden toimintakyvyn edellytyksenä riittävät resurssit

Kysyntä EU:n siviilikriisinhallintatoimille näyttää kasvavan jatkuvasti. Avointen tai puhkeamaisillaan olevien kriisien vyöhyke ulottuu Lähi-idästä ja Kaukasukselta Etelä- ja Itä-Aasian kautta Korean niemimaalle ja myös Afrikkaan. Konfliktien heijastusvaikutukset koskettavat EU:n ja sen lähialueen turvallisuutta ja vakautta. EU:n uusia kenttätoimin-

toja on käynnistynyt kuluneen vuoden aikana esimerkiksi Irakissa, Palestiinassa, Sudanissa ja Acehissa.

Suurin uhka EU:n siviilikriisinhallinnan johdonmukaisuudelle ja kehitykselle on edelleen se mahdollisuus, että EU:n politiikalle ja välineille ei myönnetä riittäviä määrärahoja. Siviilikriisinhallintaoperaatioiden käynnistyksessä on jouduttu turvautumaan tapauskohtaisiin rahoitusratkaisuihin. On myös tapauksia, joissa operaation tavoitetaso on jouduttu sopeuttamaan käytettävissä olevien budjetivarojen puitteisiin. Yhteisten kustannusten rahoittamisen erottaminen niin, että siviilioperaatiot rahoitetaan EU:n talousarviosta ja sotilas- tai puolustusoperaatiot EU:n talousarvion ulkopuolelta, käy yhä kestävämmäksi ottaen huomioon, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) osana toteutetut operaatiot tulevat olemaan entistä enemmän luonteeltaan näiden kahden yhdistelmiä. Tästä osoituksena on myös siviili-sotilas -yksikön perustaminen. Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alle kuuluvien operaatioiden yhteiset kustannukset rahoitetaan edelleen EU:n talousarvion ulkopuolelta tai jäsenvaltioiden – eikä EU:n – budjeteista otetusta käynnistystuesta.⁸

Komission vuonna 2001 julkaisemassa tiedonannossa sanotaan, että välineiden koordinoitua ja menettelyjen joustavuutta on kehitettävä siviilikriisinhallinnan painopistealueilla. Näin ollen siviilikriisinhallintaa ja konfliktinestoa ohjaavaa päätöksentekomenettelyä on välttämätöntä tehostaa ja nopeuttaa. Ratkaisuksi on esitetty muun muassa tapauskohtaisen tuen rahaston perustamista tai talousarvio-mekanismien joustavoittamista. Komissio on suosinut jälkimmäistä vaihtoehtoa, koska erillinen rahasto nostaisi esille kysymyksiä velvollisuuksien jakautumisesta, varainhoidon valvonnasta ja toimien

⁸ Duke, Simon (2002): *The Rhetoric-Resources Gap in EU Crisis Management*. Eipascope, Vol. 3.


johdonmukaisuudesta.⁹ Resursseja siviilikriisinhallintaan tarvitaan lisää myös jäsenmaissa kansallisten voimavarojen kehittämiseen ja valmiuden ylläpitämiseen.

EU:n yhteinen toiminta siviilikriisinhallinnassa tukeutuu käytännössä edelleen suurelta osin jäsenmaiden resursseihin. EU:n siviilikriisinhallinnan tulevaisuus riippuukin paljolti jäsenmaiden kyvystä nostaa kansalliset voimavaransa laadullisesti ja määrällisesti tasolle, jolla haasteisiin voidaan uskottavasti vastata. Valmiuden täytäntöönpano ja laadullinen kehittäminen 25 jäsenmaan kesken ovat kuitenkin aikaa vieviä ja vaativat johtajuutta ja aloitteellisuutta jäsenmailta. Olisikin luonnollista, että Suomi ottaisi siviilikriisinhallinnan kehittämisen keskeiseksi osaksi vuoden 2006 EU-puheenjohtajuuskautensa asialistaa.

Kristiina Rinkineva on Crisis Management Initiativen konfliktien ennaltaehkäisy ja kriisinhallintaohjelman johtaja.

⁹ Euroopan komissio (2001): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Financing of Civilian Crisis Management.

Loppusanat



Euroopan unionin siviilikriisinhallintaa on kehitetty vauhdikkaasti. Voidaankin olettaa, että tulevaisuudessa EU:n siviilikriisinhallintaulottuvuus saa enemmän painoarvoa sotilaallisen kriisinhallinnan rinnalla. Kuten useat kirjoittajat artikkeleissaan korostavat, on EU:n siviilikriisinhallinnassa kuitenkin vielä paljon kehitettävää. Ongelmakohdat ja suurimmat haasteet liittyvät erityisesti siviilikriisinhallinnan käsitteen jäsentyneisyyteen, voimavarojen lisäämiseen ja tehostamiseen sekä yhteistyön kehittämiseen eri toimijoiden välillä.

Siviilikriisinhallinnan käsite on Suomessa varsin jäsentymätön ja suurelle yleisölle lähes tuntematon, sillä julkisessa keskustelussa se on jäänyt pahasti sotilaallisen kriisinhallinnan varjoon. Tämä on johtanut siihen, että ”siviilikriisinhallinta” on Suomessa ollut tähän mennessä

lähes puhtaasti ammattitermi. Käsitteen jäsentymättömyyteen on useita syitä. Esimerkiksi joulukuussa 2004 tapahtuneen Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofin jälkeen siviilikriisinhallinta nostettiin näkyvästi niin tiedotusvälineissä kuin poliittisissa kannanotoissakin. Julkisessa keskustelussa siviilikriisinhallinnalla viitattiin usein pelkästään perinteisiin avustus- ja pelastustehtäviin.

Käsitteen monitulkintaisuutta syventää myös se, että jokainen siviilikriisinhallinnan toimija määrittelee yleensä käsitteen omaan työkuvaansa parhaiten sopivalla tavalla. Yhdenmukaisen käsitteen luomista vaikeuttaa osaltaan myös EU:n siviilikriisinhallintaa käsittelevien instituutioiden, eli komission ja neuvoston, epäselvä tehtävänjako. Komission vastuulle kuuluu esimerkiksi kehitysyhteistyö ja vaalivalvonta, joita voidaan pitää myös siviilikriisinhallinnan alaan kuuluvina toimintamuotoina. Virallisesti siviilikriisinhallintana pidetään kuitenkin ainoastaan viittä EU:n hyväksymää painopistealuetta (poliisitoimi, oikeusvaltion kehittäminen, siviilihallinnon kehittäminen, pelastustoimi sekä monitorointi).

Yhtä ainoaa selkeää määritelmää siviilikriisinhallinnalle on tuskin mahdollista löytää, mutta toiminnan kehittämiseksi, päällekkäisyyksien karsimiseksi ja eri toimijoiden välisen koordinaation parantamiseksi on välttämätöntä, että aihetta koskevaa tietoa ja tutkimustoimintaa lisätään. Tähän mennessä siviilikriisinhallinnan käsitteen määrittely on pitkälti nojannut valtiohallinnon ja EU-instituutioiden erilaisiin määrittelyihin sekä median välittämään kuvaa, jota on toistaiseksi hallinnut sotilaallinen kriisinhallinta sekä luonnonkatastrofi- ja terrorismikeskustelut. Johdonmukaisemmalla teoreettisella ja empiirisellä tutkimuksella voitaisiin vaikuttaa paitsi käsitteen selventymiseen myös siviilikriisinhallintaoperaatioiden laadun parantamiseen.

Vuonna 1999 aloitettu siviilikriisinhallinnan voimavarojen kehittäminen on edennyt melko lyhyen ajan sisällä operatiiviselle tasolle. Huolimatta nopeista edistysaskelista ja lukuisista siviilikriisinhallinnan

tärkeyttä korostavista asiakirjoista varsinaisten siviilikriisinhallinnan voimavarojen lisääminen ei ole kuitenkaan edennyt toivottuun tahtiin. Siviilikriisinhallinnan voimavarat ovat jääneet selkeästi sotilaallisen kriisinhallintakyvyn kehittämisen jalkoihin. Voimavarojen kehittämistä vaivaa jatkuva rahapula. EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetin pienuus on johtanut siihen, että siviilikriisinhallintaoperaatioiden rahoitus on tullut varsinaisen budjetin ulkopuolelta – toisin sanoen jäsenmailta.

Voimavarojen kehittämiseen kuuluvat erityisesti myös asiantuntevan ja osaavan henkilöstön kouluttaminen ja rekrytointi erilaisiin siviilikriisinhallintatehtäviin. Euroopassa toimii jo muutamia instituutteja, jotka järjestävät koulutusta ja tutkimusta erityisesti kriisinhallinnan kehittämisen tarpeisiin. Suomella ei ole vielä omaa koulutuskeskusta, mutta se on osallistunut muutamien siviilikriisinhallintakoulutusta tarjoavien kurssien järjestämiseen yhtenä eurooppalaisen koulutustyöryhmän (EGT) jäsenenä. Suomeen on kuitenkin suunniteltu perustettavaksi kriisinhallintakeskus kansainvälisen mallin mukaan, mutta toistaiseksi siihen ei ole luvattu resursseja. Tällaisen keskuksen tulisi tarjota tutkimusta, koulutusta ja tiedotusta. Vastuu keskuksen toiminnoista tulisi jakaa valtionhallinnon, kansalaisjärjestöjen ja tutkimuslaitosten kesken. Kansalaisjärjestöjen erityisenä tehtävänä olisi käytännön siviilikriisinhallintahankkeiden toteuttaminen.

Siviilikriisinhallintatehtäviin koulutettavien henkilöiden rekrytoinnissa ja rekisteröinnissä on myös huomattavasti parantamisen varaa. Olisi tärkeää varmistaa, että koulutukseen rekrytoidaan erityisesti sellaisia henkilöitä, joilla on tosiasialliset valmiudet ja halu toimia siviilikriisinhallintatehtävissä. Olisi myös tarkoituksenmukaista perustaa kattava rekisteri koulutusta saaneista henkilöistä, että mahdollisuus rekrytoida oikeita osajia erilaisiin kenttätehtäviin olisi ylipäätään mahdollista.

Nykyisten kaltaisten monimutkaisten konfliktien ehkäiseminen, hallitseminen ja ratkaiseminen vaativat eri toimijoiden välistä tiivistä yhteistyötä. EU:n ja kansainvälisten järjestöjen välille on jo luotu yhteistyömekanismeja, mutta yhtä tärkeää on toimia yhdessä myös kansalaisjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Kansalaisjärjestöjen asema siviilikriisinhallinnan toimijakentässä on tunnustettu myös erilaisissa EU:n siviilikriisinhallintaa käsittelevissä asiakirjoissa. Kansalaisjärjestöjen asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää enemmän esimerkiksi varhaisvaroituksessa ja operaatioiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Maailman suurimpana kehitysavun antajana EU:lla on mahdollisuus kääntää suunta pois konflikteista kohti kehitystä huolehtimalla siitä, etteivät sen turvallisuus- ja kauppapolitiikka ole ristiriidassa kehityspoliittisten tavoitteiden kanssa. Siviilikriisinhallinnan kehittämisen kannalta on myös ensiarvoisen tärkeää, että EU:n toiminta sovitetaan yhteen muiden kansainvälisten järjestöjen sekä kansalaisjärjestöjen toiminnan kanssa.

Niin EU:sta kuin Suomestakin löytyy poliittista tahtoa siviilikriisinhallinnan kehittämiseen, mutta käytännössä toiminnan konkreettisia parannuksia ei ole vielä riittävästi toteutettu. Suomella on erinomainen mahdollisuus nostaa siviilikriisinhallinnan asemaa valmistautuessaan ottamaan vastuun EU:n puheenjohtajuudesta vuoden 2006 jälkipuoliskolla.



Liitteet

| | |
|--------------|--|
| ADB | Asian Development Bank, Aasian kehityspanki |
| AMM | Aceh Monitoring Mission, Aceh'n tarkkailuoperaatio |
| AMIS | African Union Mission in Sudan, Afrikan unionin operaatio Sudanissa |
| ASEAN | Association of Southeast Asian Nations, Kaakkois-Aasian maiden järjestö |
| ASPR | Austrian Study Center for Peace and Conflict Resolution |
| CMC | Crisis Management Center |
| CIMIC | Civil-Military Cooperation, siviili-sotilas -yhteistyö |
| CIVCOM | Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, siviilikriisinhallintakomitea |
| COPO | Comité Politique, poliittinen komitea |
| COPS | Comité politique et de Sécurité, poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea |
| COREPER | Comité des Représentant Permanents, pysyvien edustajien komitea |
| CRT/CCRT | Civilian Response Team, Civilian Crisis Response Team, siviilivalmiusryhmä |
| DDR/R | Disarmament, Demobilization, Rehabilitation, Reintegration |
| ECMM | European Community Monitoring Mission, EY:n tarkkailuvaltuuskunta |
| EGT | European Group on Training, eurooppalainen koulutusryhmä |
| ENA | École Nationale d'Administration |
| ETPP | Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka |
| Etyj | Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö |
| EUFOR Althea | European Union Force, EU:n sotilasoperaatio Bosnia-Hertsegovinassa |

EUJUST LEX

Integrated Rule of Law Mission for Iraq, Irakia varten toteutettava EU:n yhdennetty oikeusvaltio-operaatio

EUJUST THEMIS

European Union Rule of Law Mission in Georgia, EU:n oikeusvaltio-operaatio Georgiassa

EUMC European Union Military Committee, EU:n sotilaskomitea

EUMM European Union Monitoring Mission, EU:n tarkkailu-valtuuskunta

EUPOL Kinshasa

European Union Police Mission in Kinshasa, Euroopan unionin poliisioperaatio Kinshassa

EUPM European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, Euroopan unionin poliisioperaatio Bosnia-Hertsegovinassa

EUSEC DR Congo

European Union Mission in the Democratic Republic of Congo, Euroopan unionin operaatio Kongon demokraattisessa tasavallassa

GAM Vapaa Aceh -liike

IPAAW Independent Parliamentary Association of Afghan Women

IPTF International Police Task Force, Yhdistyneiden kansakuntien

KFOR Kosovo Force

KLA Kosovon vapautusarmeija

KPT Kehityspoliittinen toimikunta

KSIP Kosovo Standards Implementation Plan

LDK Kosovon demokraattinen liitto

LTTE Liberation Tigers of Tamil Eelam, Tamilitiikerit

MONUC Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo, YK:n operaatio Kongon demokraattisessa tasavallassa

| | |
|-----------|---|
| NP | Nonviolent Peaceforce |
| OCHA | Office for Coordination in Humanitarian Affairs |
| OECD | Organisation for Economic Cooperation and Development |
| PDK | Kosovon demokraattinen puolue |
| PMG | Politico-Military Working Group, poliittis-sotilaallinen työryhmä |
| PRT | Provincial Reconstruction Team |
| SEU | Sopimus Euroopan unionista |
| SFOR | Security Force |
| SLMM | Sri Lanka Monitoring Mission, Sri Lankan tarkkailu-operaatio |
| SSR | Security Sector Reform, turvallisuussektorin uudistaminen |
| 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 |
| UNHIC | United Nations Humanitarian Information Centre |
| UNIFEM | United Nations Development Fund for Women, YK:n naistenrahasto |
| UNMIK | United Nations Mission in Kosovo, YK:n väliaikaishallinto Kosovossa |
| UNTAG | United Nations Transition Assistance Group, YK:n siirtövaiheen avustusoperaatio Namibiassa |
| UNOSOM II | United Nations Operation in Somalia, YK:n operaatio Somaliassa |
| WEU | Western European Union, Länsi-Euroopan unioni |
| YAUN | Euroopan unionin yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvosto |
| YK | Yhdistyneet kansakunnat |
| YUTP | Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka |
| ZIF | Zentrum für Internationale Friedenseinsätze |

Kirjoittajat

Anna Halonen

on projektikoordinaattori Aleksanteri-instituutissa

Antti Häikiö

on siviilikriisinhallinnan kansallinen koulutuskoordinaattori sisäasiainministeriössä

Tiina Jortikka-Laitinen

on lähetystöneuvos ja työskentelee ulkoasiainministeriön siviilikriisinhallintayksikössä

Helinä Kokkarinen

on siviilihallinnon kansallinen asiantuntija Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristön siviilikriisinhallintayksikössä

Senja Korhonen

on siviilikriisinhallinta-asioiden projektisihteeriksi Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkostossa

Mikaeli Langinvainio

on valtio-opin opiskelija Jyväskylän yliopistossa ja on toiminut rauhanturvaajana Kosovossa vuosina 2002–2003

Mika-Markus Leinonen

on lähetystöneuvos ja Suomen edustaja EU:n siviilikriisinhallintakomiteassa sekä työskentelee Suomen pysyvässä edustustossa Brysselissä

Laura Lodenius

on Suomen Sadankomitealiitto ry:n varapuheenjohtaja

Anne Palm

on Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkoston pääsihteeriksi

Markus Peltola

on pieneseasioiden projektisihteeri Kansalaisjärjestöjen
konfliktinehkäisyverkostossa

Kristiina Rinkineva

on Crisis Management Initiativen konfliktien ennaltaehkäisy- ja
kriisinhallintaohjelman johtaja

Alessandro Rossi

on Nonviolent Peaceforce -verkoston Euroopan-koordinaattori
Brüsselissä ja European Peacebuilding Liaison Officen (EPLO) vara-
puheenjohtaja

Leena Schmidt

on Yhdistyneiden kansakuntien naistenrahaston (UNIFEM) Suo-
men yhdistyksen toiminnanjohtaja

Johanna Sumuvuori

on Suomen Sadankomitealiitto ry:n pääsihteeri

Kalevi Suomela

on Suomen Rauhanliiton puheenjohtaja ja Kansalaisjärjestöjen
konfliktinehkäisyverkoston siviilikriisinhallintatyöryhmän puheen-
johtaja

Kalle Sysikaski

on Suomen Sadankomitealiitto ry:n Kaakkois-Aasia-ryhmän koor-
dinaattori ja on toiminut konfliktialueilla ihmisoikeus- ja vaalitark-
kailijana

Haastattelut

Hellenberg, Timo; EU-päällikkö, Aleksanteri-instituutti
Häikiö, Antti; kansallinen koordinaattori, sisäasiainministeriö, kansainvälisten turvallisuusasioiden ryhmä, siviilikriisinhallinta
Jaakonsaari, Liisa; ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja, eduskunta
Jalonen, Olli-Pekka; yksikön johtaja, puolustusministeriö, puolustuspoliittinen osasto, kansainvälisen puolustuspolitiikan yksikkö
Laamanen-Ryter, Anu; yksikön päällikkö, ulkoasiainministeriö, poliittinen osasto, siviilikriisinhallintayksikkö
Laine, Eero; poliisiylitarkastaja, sisäasiainministeriö, poliisiosasto
Löövi, Kalle; kansainvälisen avun päällikkö, Suomen Punainen Risti
Rinkineva, Kristiina; ohjelmajohtaja, Crisis Management Initiative, Conflict Prevention and Crisis Response -ohjelma
Ruohomäki, Olli; neuvonantaja, ulkoasiainministeriö, kehityspoliittinen osasto, toimialapolitiikan yksikkö
Seppo, Maija; ohjelmajohtaja, Kehitysyhteistyön palvelukeskus – KEPA ry
Söder, Jouko; lääkintäneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö, hallinto-osasto, valmiusyksikkö
Vesa, Unto; amanuenssi, Tampereen yliopisto, rauhan- ja konfliktin tutkimuskeskus

Sähköiseen kyselyyn vastanneet henkilöt

Dahlgren, Taina; Public Outreach Officer in Iraq, UNDP
Järvinen, Taina; projektitutkija
Karanko, Kari; lähetystöneuvos, ulkoasiainministeriö, Afrikan ja Lähi-idän osasto, Itä- ja Länsi-Afrikan yksikkö

- Kokkarinen, Helinä; kansallinen asiantuntija, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö, DGE IX, siviilikriisinhallinta
- Laakso, Liisa; professori, Jyväskylän yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, kansainvälinen kehitysyhteistyö
- Leinonen, Mika-Markus; lähetystöneuvos, Suomen pysyvä edustusto EU:ssa, siviilikriisinhallinta
- Lindgren, Anssi; erityisasiantuntija, Suomen NATO -edustusto
- Pitkänen, Paavo; maakunnan vaalipäällikkö, UNOPS
- Sallinen, Anu; tutkija, ulkopoliittinen instituutti
- Taavitsainen, Hannu; ministeri Rajamäen poliittinen erityisavustaja, sisäasiainministeriö
- Teräväinen, Matti; maakunnan vaalipäällikkö, UNOPS

Esitetyt kysymykset

1. Luetaanko poliittinen sovittelu ja diplomatia sekä pakotteet mielestänne siviilikriisinhallinnaksi?
2. Onko siviilikriisinhallinnan käsite mielestänne hyvin jäsentynyt poliittisessa keskustelussa?
3. Vallitseeko käsitteen sisällöstä yhteisymmärrys sen toimijoiden välillä?
4. Jos käsite on nykyisellään jäsentymätön, aiheuttaako se mielestänne ongelmia käytännössä poliittisessa harkinnassa ja päätöksenteossa? Kyllä/Ei
 - b) siviilikriisinhallintaoperaation toimeenpanossa? Kyllä/Ei
 - c) siviilikriisinhallintaoperaation toteutuksessa? Kyllä/Ei
 - d) siviilikriisinhallinnan koulutuksessa? Kyllä/Ei
 - e) teidän työssänne? Kyllä/Ei
 - f) jos a)-e) kyllä, minkälaisia ongelmia saattaa esiintyä?

5. Onko siviilikriisinhallinnan käsite teille itsellenne selkeä?
6. Mitä siviilikriisinhallinnalla tarkoitetaan? Miltä osin siviilikriisinhallinta on määrittynyt?
 - a) julkisessa keskustelussa
 - b) teidän näkökulmastanne
 - b1) Määrittele vapaasti siviilikriisinhallinnan päämäärät ja idea
 - b2) tavoitteet kentällä
 - b3) instrumentit/toimintamuodot kentällä
 - b4) keinot/metodit/mekanismit
7. Missä yhteydessä ja milloin (vuosi suunnilleen) olette tavannut siviilikriisinhallinnan käsitteen ensimmäisen kerran?
8. Tarkoitettiinko käsitteellä tuolloin eri asiaa kuin nykyään? Onko käsitteen sisältö muuttunut tai laajentunut?
9. Korvasiko siviilikriisinhallinnan käsite mielestänne jonkin/joitakin toisia käsitteitä?
10. Onko siviilikriisinhallinnan kehittämiseksi ja entistä vahvemmalle osallistumiselle Suomessa poliittinen tahto?
11. Kuinka tämä poliittinen tahto todentuu käytännössä?
12. Siviilikriisinhallinta on (valitse yksi tai useampi)
 - a) kriisejä ennaltaehkäisevää toimintaa
 - b) akuutin kriisivaiheen toimintaa
 - c) kriisin jälkihoitoaMahdollisia huomioita:
13. Mitä tarkoitetaan siviilikriisinhallinnan siviileillä? (valitse jompikumpi) Uhreja/Toimijoita
14. Valmistaudutaanko siviilikriisinhallinnassa kansallisten (kotimaan) vai kansainvälisten kriisien hallitsemiseen? Kotimaisten, kansainvälisten: ensisijaisesti kotimaisten, ensisijaisesti kansainvälisten: molempien

15. Mihin politiikkalohkoon siviilikriisinhallinta kuuluu (valitse yksi tai useampi)
- a) ulkopoliitiikkaa
 - b) kehityspoliitiikkaa
 - c) sisäpolitiikkaa
 - d) turvallisuuspolitiikkaa
 - e) puolustuspolitiikkaa
 - f) kauppapolitiikkaa
 - g) sosiaali- ja terveystieteitä
 - h) oikeuspolitiikkaa

Mahdollisia huomioita:

16. EU on määritellyt siviilikriisinhallintaa siinä käytettävien instrumenttien ja toimintojen mukaan. Kesäkuussa 2000 Euroopan unionin neuvosto määritteli siviilikriisinhallinnan prioriteettitoimialoiksi siviilipoliisitoiminnan, pelastustoiminnan, oikeusvaltion kehittämisen ja siviilihallinnon. Ns. Feiran päätökset eivät sulje pois mahdollisuutta laajentaa EU:n siviilikriisinhallintaa muillekin sektoreille. Vastaavatko Euroopan unionin päätökset teidän näemyksiänne neljästä tärkeimmästä toimialasta?

Artikkelit

Aamulehti 20.5.2004.

Duke, S. (2002): *The Rhetoric-Resources Gap in EU Crisis Management* [online]. Eipascope, Vol. 3.

<URL:www.eipa.nl/Eipascope/02/scop_3/scop2002_3_1.pdf>.

Forsberg, T., Lintonen, R., Pursiainen, C. ja Visuri, P. (toim.) (2003): *Suomi ja kriisit – Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Gaudeamus kirja oy, Helsinki.

Finell, P. (2002): *Contemporary Challenges for Post-conflict Governance and Civilian Crisis Management* [online].

<URL:http://www.abo.fi/instut/imr/norfa/peter2_contemporary.pdf>.

Gorlay, C. (2005): *EU Civilian Crisis Management: preparing for flexible and rapid response* [online]. European Security Review, Vol. 25. <URL:http://www.isis-europe.org>.

Helsingin sanomat 20.9.2004.

Jacobsen, P.V. (2004): *The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity – A “real added value” for the UN?*

Background paper for the Copenhagen Seminar on Civilian Crisis Management, June 8-9, 2004.

International Crisis Group (2005): *EU Crisis Response Capability Revisited* [online]. Europe Report, Vol. 160.

<URL:http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3220&l=1>.

Missiroli, A. (2003): *Euros for ESDP: financing EU operations* [online]. Occasional Papers, Vol. 45. Institute for Security Studies.

<URL:http://www.iss-eu.org/occasion/occ45.pdf>.

Saferworld (2002): Submission to the Common Foreign and Security Policy (Sub-Committee C), *Inquiry into the Civilian Aspects of the European Security and Defence Policy* [online].

<URL:http://www.saferworld.org.uk/government/submissions/Civilian%20Crisis.pdf>.

Tappert, M. (2003): *Developing Civilian Crisis Management Capabilities* [online]. European Security Review, Vol. 20. <URL:<http://www.isis-europe.org>>.

Euroopan unionin asiakirjat

Action Plan for Civilian Aspects of ESDP. 17.06.2004.

Action Plan for ESDP support to Peace and Security in Africa. 22.11.2004.

Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration. 22.11.2004.

Civilian Headline Goal 2008. 7.12.2004.

Euroopan komissio (2001): *Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Siviilikriisinhallintatoimien rahoitus*. KOM(2001) 647 lopullinen. 28.11.2001.

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio (1999): *Interinstitutional Agreement*. 1999/C 172/01. 6.5.1999.

Eurooppa-neuvosto (16.–17.6.2005): *Puheenjohtajan päätelmät*. 18.6.2005.

— (16.–17.12.2004): *Puheenjohtajan päätelmät*. 17.12.2004.

— (12.–13.12.2003): *Puheenjohtajan päätelmät*. 5.2.2004.

— (17.–18.6.2004): *Puheenjohtajan päätelmät*. 19.7.2004

Göteborgin Eurooppa-neuvosto (2001): *Puheenjohtajan päätelmät*. 15.6.2001.

Helsingin Eurooppa-neuvosto (1999): *Puheenjohtajan päätelmät*. 11.12.1999.

Kölnin Eurooppa-neuvosto (1999): *Puheenjohtajan päätelmät*. 4.6.1999.

Kööpenhaminan Eurooppa-neuvosto (2002): *Puheenjohtajan päätelmät*. 29.1.2003.

Laekenin Eurooppa-neuvosto (2001): *Puheenjohtajan päätelmät.*

14.12.2001.

Nizzan Eurooppa-neuvosto (2000): *Puheenjohtajan päätelmät.*

8.12.2000.

Santa Maria Da Feiran Eurooppa-neuvosto (2000): *Puheenjohtajan
Päätelmät.* 19.6.2000.

Sevillan Eurooppa-neuvosto (2002): *Puheenjohtajan päätelmät.*

24.10.2002.

Thessalonikin Eurooppa-neuvosto (2003): *Puheenjohtajan päätel-
mät.* 1.10.2003.

Euroopan unionin neuvosto (2003): *SEU:n V osaston mukaisten si-
viilikriisinhallintaoperaatioiden rahoitusta koskevat suuntaviivat.*

12582/02.16.9.2003.

Euroopan unionin neuvoston asiakirja 9253/04. 12.5.2005.

Euroopan unionin neuvoston yhteinen näkemys. 11830/05. 31.8.2005

Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö (2005): *EU Monitoring
Mission in Aceh (Indonesia).* ACH/05. 15.9.2005.

— (2005): *EU Assistance to the Palestinian Civil Police.* PAL/02.

8.7.2005.

— (2005): *EU Response to the crisis in Darfur.* DAR/05. Toukokuu
2005.

Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta. 2005/643/YUTP.

9.9.2005.

Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta. 2005/557/YUTP.

18.7.2005.

Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta. 2005/355/YUTP.

2.5.2005.

Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta. 2005/190/YUTP.

7.3.2005.

- Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta.* 2004/847/YUTP.
9.12.2004.
- Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta.* 2004/523/YUTP.
28.6.2004.
- Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta.* 2004/494/YUTP.
17.5.2004.
- Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta.* 2004/638/YUTP.
13.9.2004.
- Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta.* 2004/789/YUTP.
22.3.2004.
- Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta.* 2003/681/YUTP.
29.9.2003.
- Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta.* 2003/432/YUTP.
12.6.2003.
- Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta.* 2003/141/YUTP.
27.2.2003
- Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta.* 2003/423/YUTP.
5.6.2003.
- Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta.* 2003/92/YUTP.
27.1.2003.
- Euroopan unionin neuvoston yhteinen toiminta.* 2002/210/YUTP.
11.3.2002.
- Euroopan unionin talousarviot 2003–2006.*
- Sopimus Euroopan unionista (1997).*
- Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa
– Euroopan unionin turvallisuusstrategia.* 12.12.2003.
- Komission ehdotus neuvoston, parlamentin ja komission yhteiseksi
julkilausumaksi EU:n kehityspolitiikasta.* COM (2005) 311 final.

Muut asiakirjat

ADB, UNDP & UNESCAP (2005): Regional Millenium Development Goals (MDG) II Report. *A Future Within Reach: Reshaping institutions in a region of disparities to meet the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (HE206/2004).

Kehityspoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 2004.

Kehityspoliittinen toimikunta (2005): *Suomen kehityspoliittikan tila*. Kehityspoliittisen toimikunnan lausunto valtioneuvostolle vuonna 2005.

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (Finlex 1287/2004).

Sisäasiainministeriön asettaman siviilikriisinhallinnan koordinaation järjestämistyöryhmän raportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 1/2002.

Sisäasiainministeriön asettaman siviilikriisinhallintatyöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön julkaisu 24/2004.

Tampereen yliopiston rehtorin asettaman työryhmän raportti Tampereen yliopiston Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskuksen kehittämiseksi (2004). Juvenes Print oy, Tampere.

Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus (2003).

Valmiina lähtöön? Siviilikriisinhallintavalmennus Suomessa. Seminaariraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 19/2004.

Valtioneuvoston selonteko ihmisoikeuspolitiikasta (2004).

YK:n kehitysjärjestö (UNDP): *Inhimillisen kehityksen vuosiraportti 2005*. *Yhdistyneiden kansakuntien vuosituhatjulistus 2000*.

Lisätietoa siviilikriisinhallinnasta löytyy seuraavilta internet-sivuilta:

Euroopan komissio:

<URL:http://europa.eu.int/comm/external_relations/cpcm/cm.htm>.

Euroopan neuvosto: <URL:http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=278&lang=fi&mode=g>.

Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto:

<URL:<http://www.katunet.fi/suomi/siviilikriisi.html>>.

Sisäasiainministeriö:

<URL:<http://www.intermin.fi/siviilikriisinhallinta>>.

Suomen Sadankomitealiitto: <URL:<http://www.sadankomitea.org/>>.

Suomen Sadankomitealiiton ja Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisy-
verkoston yhteinen siviilikriisinhallintasivusto:

<URL:<http://www.siviilikriisinhallinta.org>>

Ulkoasiainministeriö: <URL:<http://www.formin.fi>>.

Valtioneuvosto: <URL:<http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.jsp?r=2971&k=fi&old=716>>.

