

KANSAINVÄLISEN KRIISINHALLINNAN KÄSITTEELLISTÄMINEN SUOMESSA

- Millaisia kriisejä hallitaan ja miksi?

ELINA NYHOLM

CMC Finland Working Papers -sarjan julkaisuissa analysoidaan rauhanoperaatioiden ja kriisinhallinnan siviilielementtejä, ja esitetään suosituksia toiminnan kehittämiseksi.

Kirjoittajat

Elina Nyholm
Korkeakouluharjoittelija
CMC Finland



Yhteystiedot

research@cmcf Finland.fi
elina.x.nyholm@helsinki.fi
Kriisinhallintakeskus (CMC) Finland
Ratapihantie 9, 6. kerros, 00520 Helsinki

Taitto ja paino: PunaMusta Oy
ISSN 1797-1667

Tiivistelmä

Julkaisu tarkastelee kriisinhallinnan käsitteellistämistä suomalaisessa keskustelussa eli sitä, miten ja minkälaisissa yhteyksissä käsitettä käytetään. Puheessa kriisinhallinta sekoitetaan usein rauhanturvaamiseen ja näitä pidetään pitkälti toistensa synonyymeina. Käsitteet eivät ole tarkoin määriteltyjä kokonaisuuksia ja niiden todellinen merkitys rakennetaan käytännön toiminnan kautta. Yksinkertaistaen rauhanturvaaminen kuvaa YK:n toimintaa, jolla on jo pidempi historia, kun taas kriisinhallinnalla tarkoitetaan EU:n 1990- ja 2000-luvulta kehittämää konfliktinhallinnan keinoja.

Kriisinhallintaan liitetään erilaisia mielikuvia, kun sitä tarkastellaan turvallisuuden, ulkopoliittikan tai puolustuksen näkökulmista. Keskustelussa kriisinhallinnalla viitataan useimmiten sotilaalliseen toimintaan. Legitimiteettiä sotilastoiminnalle haetaan rauhanturvaamisen historiasta sekä epäpoliittisella käsitteellä. Kriisinhallinnan siviilipuoli on historiallisesti uudempana ilmiönä myös keskustelun marginaalissa. Siviilitoiminnan normatiivinen oikeutus nousee keskusteluissa käytännön toimia näkyvämmiin esiin.

Vuoden 2020 alusta toimintansa aloittanut kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea on asetettu kehittämään Suomen kriisinhallintapolitiikan kauaskantoisempia tavoitelinjauksia. Myös kriisinhallintatermistön käytöstä olisi aiheellista Suomen kriisinhallintatoiminnan koordinaation ja laadun varmistamiseksi käydä tarkempaa keskustelua. Useat käsitteet ja päällekkäinen toiminta vaikeuttavat päätöksenteon sisältöjen ymmärtämistä, mikäli tarkoituksia ei selvästi avata.



Kuva: Hanne Salonen / Eduskunta

Johdanto

Kansainvälinen kriisinhallinta on käsitteenä suurpiirteinen ja kirjavasti ymmärrettävissä. Ovatko kriisitapahtumat hallittavissa ylhäältäpäin, kuka hallitsee ja mitä tällä hallinnalla käytännössä tarkoitetaan? Mikä lasketaan kriisiksi? Tällaiset päätökset ovat pohjimmiltaan aina poliittisia ja riippuvaisia toimijasta. Tarkan konseptin puuttuessa kriisinhallintaa onkin mahdollista määritellä kontekstiriippuvaisesti. Ennen on puhuttu rauhanturvaamisesta, nyt kriisinhallinnasta, yhteiskunnallisesta vakauttamisesta ja resilienssin rakentamisesta. Käsitteeseen voidaan tiputtaa vielä rauhanrakentaminen ja -välitys, konfliktinhallinta, sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta sekä kokonaisvaltainen tai integroitu lähestymistapa. Samoin termein saatetaan viitata eri asioihin, ja vastaavasti eri termeillä tarkoitetaan käytännössä samaa.

Uusin esimerkki tästä käsitteellisestä sekavuudesta on tammikuussa 2021 julkistettu Suomen ja Ruotsin aloite kansallisesta kriisivalmiusohjelmasta, josta on uutisoitaessa käytetty myös tähän saakka kansainvälistä toimintaa kuvannutta siviilikriisinhallinta-termiä¹.

Suomessa kansainvälisestä, valtiollisesta rauhanooperaatioihin osallistumisesta puhutaan virallisesti kriisinhallintana. Siksi seuraavassa keskitytäänkin ennen kaikkea kyseisen käsitteen pilkkomiseen. Rauhanturvaamisesta on puhuttava, sillä yleisesti YK:n operaatioihin viittaavalla sanalla on edelleen vahva jalansija suomalaisessa kriisinhallintaa koskevassa keskustelussa.

Tässä tekstissä kriisinhallintaa on tarkoitus lähestyä käsiteanalyysin keinoin käsitteiden ja niistä kumpuavien konnotaatioiden vaikuttaessa perustavanlaatuisesti siihen, miten puhumme ja vastaanotamme tietoa. Kriisinhallinnasta puhuttaessa voidaan kysyä muun muassa sitä, miksi toiminnasta käytetään niin monia eri termejä, joista jokainen on määritelmällisesti enemmän tai vähemmän laava? Suomalaista kriisinhallintaa koskevan keskustelun painotuksia on tässä tarkasteltu uutisartikkelien sekä eduskunnan täysistunnoissa käytyjen keskustelujen pohjalta².

Käsitteiden määrittely täysin ilmatiiviisti ei ole välttämättä tarpeellista tai mielekästäkään, mutta on hyvä tiedostaa mistä ne ovat tulleet, millaisia mielleyhtymiä ne kenties herättävät ja millaisissa konteksteissa niitä käytetään. Käsitteet, etenkin poliittiset käsitteet, ovat julkisessa keskustelussa jatkuvan määrittelykamppailun kohteina, eikä niitä siten voida täysin palauttaa virallisiin asiakirjoihin. Vuoden 2019 hallitusohjelmassa avattiin tavoitteita nostaa kriisinhallinnan profilia ja vuonna 2020 hallitus asetti parlamentaarisen komitean kehittämään Suomen kriisinhallintapolitiikan kauaskantoisempia tavoitelinjauksia. Tämä onkin jälleen hyvä aika tarkastella kriisinhallintaa lähemmin.

Mistä siis puhutaan, kun puhutaan kriisinhallinnasta?

Kriisinhallinnan lyhyt historia

1990-luvulla kansainvälisistä operaatioista alettiin puhua rauhanturvaamisen sijaan kriisinhallintana³. Siinä, missä kansainvälisen rauhanturvaamisen kehitystä siivitti maailmansotien perintö, on kriisinhallinnan kehittymiseen vaikuttanut merkittävästi kylmän sodan päättyminen. Kaksinaapaisen maailmanjärjestyksen purkauduttua konfliktikentälle ilmestyi uusia toimijoita sekä vaihtelevia intressejä, ja samaan aikaan käsitykset turvallisuudesta laajenivat. Fyysisten uhkien lisäksi inhimillisen turvallisuuden piiriin liitettiin yleisen hyvinvoinnin sekä ihmisoikeuksien turvaaminen⁴. Kaikkia kriisejä ei voitu ratkaista, mutta niitä kyettiin kenties hallitsemaan.

Muutokset kannustivat Euroopassa läheisempään yhteistyöhön ja vuonna 1992 allekirjoitetulla Maastrichtin sopimuksella perustettiin nykymuotoinen Euroopan unioni. Unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa

1 Nuotio, Tanja (12.1.2020). Suomi ja Ruotsi käynnistävät siviilikriisinhallinnan "maanpuolustuskurssit" – Koulutukseen sisältyy harjoitus, jossa on päällä useampi häiriötilanne. Aamulehti, Kotimaa. <<https://www.aamulehti.fi/kotimaa/art-2000007733494.html>>

2 Aineiston keräämisessä ja karsimisessa on käytetty kunkin alustan hakukonetta ja hakusanaa kriisinhallinta. Uutisartikkeilla tarkoitetaan tässä yhteydessä Helsingin Sanomien ja Yleisradion tuotantoa. HS:n artikkelit on kerätty vuoden 2019 alusta vuoden 2020 kesäkuulle, Ylen taas satunnaisemmin vuosien 2010–2020 väliltä. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirjoja on tutkittu vaihtelevalla tarkasteluvälillä vuosilta 2001–2020.

3 Nissen, Petter (2014) Rauhankäilytys osana käsitekirjoja. Teoksessa Rauhankäilytys, suomalaisia näkökulmia. Toim. Nissen, Petter & Doty, Anita. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU, Helsinki, 2014. s. 23. <https://www.widersecurity.fi/uploads/1/3/3/8/13383775/wise-rauhank%C3%A4ilytys-suomalaisian%C3%A4k%C3%B6kulmia_web.pdf>

4 Nissen 2014, s. 15.

(YUTP) lähdettiin kehittämään osaksi vastauksena uudenlaiseen maailmanjärjestykseen. Myös kriisinhallinta muotoiltiin vuosituhaten vaihteessa osaksi tätä uutta poliittista kokonaisuutta⁵. Yhteistyö tiivistyi vielä entisestään, kun vuonna 2009 Lissabonin sopimuksella sovittiin yhteisestä turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta (YTPP).

Euroopan unionin omaa kriisinhallintatoimintaa ryhdyttiin näissä raameissa institutionalisoimaan kehittämällä kriisinhallinnalle terminologiaa, suuntaviivoja ja käytännön mekanismeja⁶. Suomen kieleen termi onkin kulkeutunut käännöksenä Euroopan unionin (*civilian*) *crisis management* -käsitteestä⁷ – joskin kriisien hallinnasta on puhuttu muussa kuin kansainvälisten rauhanoperaatioiden kontekstissa jo pidempään. Rauhanturvaamisella taas viitataan ”perinteisempinä” pidettyihin Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston hyväksymiin operaatioihin, joihin Suomikin on osallistunut maan kokoon nähden merkittävällä panostuksella vuodesta 1956⁸ lähtien. Rauhanturvaaminen, *peacekeeping*, onkin karkeasti jaoteltuna YK-termi, kriisinhallinnan viitattaessa EU:n toimintaan. Nykyään virallisissa dokumenteissa rauhanturvaamisen käsitteestä ollaan Suomessa pitkälti luovuttu, mutta sitä käytetään edelleen paljon mediassa, politiikassa ja aiheesta puhuttaessa.

Kriisinhallinnalla tarkoitetaan siis osallistumista kansainvälisiin operaatioihin ulko- ja turvallisuuspoliittisin perustein. Myös puolustuspolitiikka kytkeytyy olennaiseksi osaksi toiminnan perusteluita. Kriisinhallinta on siten valtiollista ja virallista, ja näissä puitteissa on onnistuttava luomaan kriisinhallinnalle sellainen määre, jonka niin toimijat kuin kansalaisetkin hyväksyvät. Ulkoministeriön verkkosivuilla kriisinhallinta määritellään toimintana, jolla ”pyritään luomaan vakautta, vähentämään inhimillistä hätää ja luomaan edellytyksiä kriisialueiden kehitykselle. Samalla pyritään ehkäisemään konfliktien laajeneminen.”⁹ YK vastaavasti määrittelee verkkosivuillaan rauhanturvaamisen yhdeksi rauhanrakentamisen mekanismiksi, jonka tehtävänä on perinteisesti ollut ”aselevon tai rauhansopimusten pitävyyden valvominen”, mutta joka osana rauhanrakentamista ”pyrkii auttamaan maita ja alueita transitiossa sodasta rauhaan, estämään konfliktien (uudelleen) eskaloitumista sekä luomaan kestävänsä kehityksen perusteita.”¹⁰ Määritelmällisesti erot kriisinhallinnan ja rauhanturvaamisen välillä ovat pieniä ja erottelu tapahtuukin pitkälti käytännössä: kenen nimissä ja millaisella mandaatilla toimitaan? Onko tarkoituksena turvata rauhaa (rauhansopimusta), hallita kriisiä (eskaloitumasta) vai tehdä jotain täysin muuta?

Kriisinhallinnan ja rauhanturvaamisen käsitteet, kuten muutkin kansainvälisen rauhantyön konseptit ovat eläneet aikansa mukana. Viime vuosina näiden jo vakiintuneiden käsitteiden rinnalle on ilmestynyt uusia termejä, ja etenkin akateemisessa tutkimuksessa sekä EU:n virallisissa dokumenteissa puhutaan nyt stabilisaatiosta ja resilienssistä. Stabilisoinnilla tavoitellaan kohdemaan tai alueen vakauttamista siten, että paikallinen hallinto kykenee huolehtimaan itse omasta turvallisuudestaan väkivaltaisen kriisin tai konfliktin jäljiltä ja mahdollisuus pitkän aikavälin kehitykselle olisi auki¹¹. Resilienssillä taas viitataan esimerkiksi valtion kykyyn selviytyä kriiseistä menettämättä keskeistä toimintakykyään¹².

Stabilisaation ja resilienssin käsitteet ovat kulkeutuneet poliittiseen keskusteluun luonnontieteistä. Tiede- ja termikatalogin päivittäminen kulloisiinkin ”uusiin haasteisiin” vastaavaksi luo uskottavuutta, vaikka todellisuudessa muutoksia käytänteisiin ei juuri tapahtuisikaan. Uusien käsitteiden ei ole myöskään tarkoitus korvata

5 Kriisinhallinta – eli ns. Petersbergin tehtävät, jotka sisälsivät sekä sotilaallisia, että ei-sotilaallisia kriisinhallinnan tehtäviä – hahmoteltiin ensimmäisen kerran Länsi-Euroopan unionin (WEU) piirissä vuonna 1992. Amsterdamin sopimuksen myötä vuonna 1999 ne liitettiin osaksi yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP).

6 Langinvainio, Mikaeli (2013) Euroopan unionin siviilikriisinhallinta normatiivisen vallan välineenä - Javier Solanan puheet vuosina 2006-2009. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto.

7 Siitä, mistä EU on ottanut käyttöönsä termin, ei tunnu juuri löytyvän tietoa. Kriisinhallinta liitetään kuitenkin valtiolliseen toimintaan, johon sisältyy oletamus siitä, että korkeimmalla suvereenilla taholla on mahdollisuus normaalioloista poikkeavien tavoin hallita jotakin kriisitilannetta. Toimijuus kriisinhallitsijana nostaa sikäli unionin asemaa ylimpänä auktoriteettina ohitse kansallisvaltioiden. Kriisinhallinnalla on myös pitkään viitattu valtioiden sisäisiin kriiseihin, jolloin termin käyttöönotto voi kielä ideologisemmin lähentyvästä unionista, jonka sisäistä turvallisuutta uhkaavien ulkoisiin kriiseihin puututaan. Siviilikriisinhallinta-termin käyttöönotto vielä erillisenä kokonaisuutena saattoi heijastella EU:n pyrkimystä rakentaa itselleen uutta imagoa globaalilla areenalla pehmeän vallan käyttäjänä siviili-sanana viitatessa myös ’sivistykseen’. (Pavlov, Nikolay (2015) Conceptualizing EU Crisis Management. *European Foreign Affairs Review*, Vol.20(1), s. 23-42; Fix, Liana (2018) The Different ‘Shades’ of German Power: Germany and EU Foreign Policy during the Ukraine Conflict. *German Politics*, Vol.27(4), s. 185-202.)

8 YK:n ensimmäinen rauhanturvaoperaatio lähetettiin Suezille valvomaan rauhaa Suezin kriisin jälkiselvittelyissä. <<https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unef1backgr1.html>>

9 Ulkoministeriön verkkosivut, kriisinhallinta. <<https://um.fi/kriisinhallinta>>

10 Yhdistyneiden kansakuntien verkkosivut, Terminology. <<https://peacekeeping.un.org/en/terminology>> Epävirallinen suomennos.

11 EEAS(2017)1554, s. 3. <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15622-2017-INIT/en/pdf>>

12 Ks. esim. neuvoston päätös (EU) 14191/2017. <<https://www.consilium.europa.eu/media/31519/ccs-on-resilience-in-eu-ea-st14191en17.pdf>>

kriisinhallintaa, vaan laajentaa kansainvälisen konfliktinhallinnan ja rauhantunnon välinevarastoja pyrittäessä kestävämpiin ratkaisuihin. Kun korostetaan esimerkiksi stabilisaatiota tai resilienssiä osana operaation mandaattia, haetaan interventiolle uudenlaista legitimeettia ja osoitetaan strategiatasolla, että pyritään nykyaikaisempiin ratkaisuihin nykyaikaisin keinoin. Strategioiden ja käytännön väliin jää kuitenkin railoja, eivätkä stabilisaatiomissioiksi tai resilienssiä vahvistaviksi missioiksi tituleeratut operaatiot ja muut kriisinhallintaoperaatiot eroa juuri toisistaan tavoitteiden ja mandaattien ollessa hyvin samanlaisia. Konseptit ovat samalla tavoin moniselitteisesti määriteltyjä, konfliktialueiden vakauttamiseen poliittisin prosessein tähtäävää toimintaa osana rauhanrakentamista¹³.

Kriisinhallinnan historia on vielä suhteellisen nuorta ja uusia termejä on vaikea juurruttaa käytäntöön. Kategorisesti merkittävien erottelu tehdään käytännössä toisistaan helpommin erotettavien sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan välillä. Suomalaisessa diskurssissa näiden eroista keskustellaan kuitenkin marginaalisesti. Kokonaisuudessaan yleinen termi kriisinhallinta näyttäytyy suotavana, vähän polemiikkia herättävänä aiheena.

Toiminnan taustalla ovat aina myös kansalliset intressit, kuten Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiassakin ilmaistaan: ”Osallistumisratkaisuisia huomioidaan yhtäältä maailman konfliktialueiden vakauden edistäminen ja toisaalta osallistumisen merkitys Suomen oman turvallisuuden ja muiden kansallisten intressien kannalta.”¹⁴

Sotilaallista kriisinhallintaa ja siviilikriisinhallintaa

Kriisinhallinnan edistäminen osana EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa liittyi osaksi unionin laajempaa sotilaallisen yhteistyön kehittymistä 1990-luvun lopulla. Turvallisuuskäytännöstä käsin haluttiin korostaa myös kriisinhallinnan siviilipuolta ja rakentaa unionista uudenlaista, sotilas- ja siviilityötä yhdistävää, strategista toimijaa. Sotilas- ja siviilikriisinhallintaoperaatioita erottavat toisistaan missioiden mandaatit. Pääpiirteittäin sotilaallisissa operaatioissa mahdollisuudet voimankäyttöön ovat laajempia ja operaatiot luonteeltaan usein toimeenpanevia, kun taas siviilioperaatiot ovat enemmän neuvoa-antavia. Päällekkäisyyksiäkin on, eikä karkea jaottelu sotilaalliseen ja ei-sotilaalliseen toimintaan anna tarkkaa kuvaa todellisuudesta. Näin on erityisesti EU-operaatioiden kohdalla, sillä ne ovat sotilas- tai siviilistatuksesta huolimatta usein samantyyllisiä, koulutukseen ja valmiuksien kehittämiseen painottuneita. Tätä halutaan painottaa myös Suomessa. Osana ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa kriisinhallinnankin käsitteellistämiseen vaikuttaa historian ja käytännön lisäksi olennaisesti se, miten poliitikot toimintaa sanoittavat. Suurpiirteiset ja joustavat määritelmät luovat poliittista liikkumatilaa ja toisaalta mahdollistavat ailahteluvien linjauksia pitkäjänteistä työtä vaativiin tehtäviin.

Suomessa kriisinhallinnan strategisesta ohjauksesta vastaa ulkoministeriö. Sotilaallisen kriisinhallinnan poliittista luotsaamista tehdään eduskunnassa puolustusministeriön ja Pääesikunnan huolehtiessa konkreettisemmin sen valmiuksista. Puolustusvoimien kansainvälinen keskus (FINCENT) sekä Porin prikaatin Kriisinhallintakeskus vastaavat sotilaallisen kriisinhallinnan koulutuksesta. Siviilikriisinhallinta toimii epäsuoremmin virkamiestasolla. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, ettei toiminnan poliittinen ohjaus ole yhtä suoraa, vaan virkamiehet suunnittelevat toimintaa ja tekevät usein jopa operaatioihin osallistumista koskevat päätökset. Siviilikriisinhallinnan toimintavalmiuksien ylläpidosta vastaavat sisäministeriö sekä vuodesta 2007 toiminut Kriisinhallintakeskus CMC Finland.

Toimintaa ohjeistetaan myös erillisillä laeilla: lailla sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) sekä lailla siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan (1359/2008)¹⁵. Jälkimmäinen laki säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 2004 tarkoituksena tukea Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan siviilikeinoin. Ensimmäinen taas korvasi lain rauhanturvaamisesta vuonna 2006, jolloin nimen lisäksi muutoksia tehtiin myös operaatioiden oikeutuksiin: YK:n turvallisuusneuvoston allekirjoittamien mandaattien lisäksi oli harkinnan mukaan mahdollista osallistua myös muiden, kuten EU:n, siunaamiin operaatioihin. Rauhanturvain muutokset herättivät vuosien varrella keskustelua osan vastustaessa YK:n mandaateista liian kauas liikkumista. Uusi

13 Wittkowsky, Andreas (2017) Stabilisierung: Querschnittsaufgabe zur Überwindung akuter Gewaltkonflikte. Zif Berlin, Policy Briefing. <https://www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/inline-files/ZIF_Policy_Briefing_Wittkowsky_Stabilisierung_2017.pdf>

14 Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategia (2009) Ulkoasiainministeriö, s. 6. <https://um.fi/documents/35732/48132/suomen_kokonaisvaltaisen_kriisinhallintastrategia_pdf_>

15 Laki on päivitetty vuonna 2018, ja tullaan uudistamaan myös 2021.

laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan taas hyväksyttiin eduskunnassa keskusteluita¹⁶. Vaikka siviilikriisinhallinnan profiilin nostamisesta ollaan Suomessakin keskusteltu vuosia¹⁷, ymmärretään se tarkastelun aineiston perusteella käytännössä yhä edelleen pitkälti sotilastoimintaa tukevaksi. Sotilaallisen kriisinhallinnan laissa säädetään ja siviilikriisinhallintalailla tuetaan Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan. Ensimmäisessä puhutaan kriisinhallintaorganisaatiosta ja kriisinhallintahenkilöstöstä, joihin siviilihenkilö voi vain ottaa osaa – kuten lain nimestäkin jo näkyy.

Lainsäädännön lisäksi toimintalinjauksia on kirjattu erinäisiin kansainvälisiin ja kansallisiin dokumentteihin. Suomen strategioissa painotetaan kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, jolla tähdätään saumattomampaan yhteistyöhön sotilas- ja siviilitoiminnan välillä ”kriisien hallinnassa, välittömässä ennaltaehkäisyssä sekä jälkihoidossa”¹⁸. Suomessa poliittista ohjausta hahmottelevat strategiat ovat kuitenkin jo vuosia vanhoja¹⁹ ja päivityksen tarpeessa²⁰. Myös kulloinenkin hallitusohjelma budjetteineen vaikuttaa merkittävästi siihen, mihin suuntaan kriisinhallintaa kansallisesti viedään.

Vaikka strategioissa painotetaan kokonaisvaltaisuutta, kriisinhallinta käsitetään ja sitä käsitellään ensisijaisesti sotilaallisen kriisinhallinnan kautta. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan sitä, miten tämä näkyy suomalaisessa kriisinhallintaa koskevassa julkisessa keskustelussa.

Kriisinhallinnalla tarkoitetaan sotilaallista kriisinhallintaa

Tämän artikkelin tarkasteluvälillä Helsingin Sanomien kriisinhallintaa käsittelevistä jutuista selvästi suurin osa oli kirjoitettu sotilaallisesta näkökulmasta. Useimmiten toimintaa ei kuitenkaan kutsuttu sotilaalliseksi kriisinhallinnaksi, vaan käytettiin yleistä termiä kriisinhallinta, jonka määrittä sotilaalliseksi artikkelin muu konteksti. Konnotaatioita vahvistettiin kuvituksilla sotilaista ja sotakalustosta. Siviilikriisinhallinta mainittiin nimeltä muutamassa artikkelissa, joista yksikään ei aiheena varsinaisesti käsitellyt siviilikriisinhallintaa. Vain kerran määrittelemätön kriisinhallinta sanana oli kontekstista luettavissa siviilitoiminnaksi²¹. Siinä missä Kriisinhallintakeskus mainittiin parissa uutisessa, puhuttiin Puolustusvoimista useaan otteeseen kriisinhallinnan ja kriisinhallintakoulutuksen yhteydessä. Kriisinhallintaoperaatiolla viitattiin myös useimmiten sotilasoperaatioihin. Ylen julkaisemissa artikkeleissa painotus oli samanlainen, joskin paikallisuutisissa Kriisinhallintakeskus nousi Helsingin Sanomiin verrattuna suureen osaan, kun Kriisinhallintakeskuksen muutosta Kuopiosta Helsinkiin uutisoitiin runsaasti. Muutamassa pidemmässä reportaasissa avattiin myös sitä, mitä keskus tekee. Yle uutisoi lisäksi yksittäisistä sotilasoperaatioista Helsingin Sanomia useammin, jälkimmäisen julkaistessa taas enemmän laajempia politiikka-analyysyjä, joiden yhteydessä kriisinhallintakin mainittiin. Nato näytteli aihetta koskevassa uutisoinnissa molemmilla alustoilla merkittävää roolia.

Sotilaallinen kriisinhallinta puolustus- ja turvallisuuspoliittisessa yhteydessä on ollut myös yleisin konteksti mainita ja keskustella kriisinhallinnasta eduskunnassa. Usein aihe nousi esille etenkin puolustusministeriön hallinnonalaa koskevissa kohdissa, monesti budjettikeskusteluiden myötä. Ulkopoliittisessa sekä ulkoministeriön kontekstissa kriisinhallinta nousi myös esille, sisäministeriön ei niinkään. Tämä siitä huolimatta, että merkittävä osa Suomen kriisinhallintatoimijoista tulee sisäministeriön hallinnonalalta, kuten poliisista, ja sisäisen

16 PTK 137/2004 vp <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/ptk_137+2004.pdf> & PTK 138/2004 vp <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/ptk_138+2004.pdf>

17 Käsiteltyssä aineistossa nousi usein esiin mainintoja siitä, miten etenkin siviilikriisinhallinta on toimiva ja hyvä tapa sekä ratkoa ongelmia kriisialueilla, että nostaa Suomen profiilia kansainvälisenä rauhantoimijana. Siviilikriisinhallintaa ensisijaisena toiminnan muotona ohi sotilaallisen kriisinhallinnan korostivat useimmiten vihreiden, vasemmistoliiton sekä kristillisdemokraattien edustajat. Suurimmissa puolueissa ei oltu aiheesta eri mieltä, mutta sitä ei samalla tavoin korostettu. Siviilikriisinhallinta ensisijaisena kriisinhallinnan muotona nousi esiin etenkin, kun 2000-luvun alussa keskusteltiin rauhanturvallisuuden muutoksista ja EU:n tai muiden tahojen mahdollisesti fasilitoimiin sotilasoperaatioihin suhtauduttiin varautuneesti (esim. PTK 87/2001 vp, PTK 35/2004 vp, PTK 134/2004 vp, PTK 57/2015 vp, PTK 12/2016 vp, 48/2016 vp). Siviilikriisinhallinta nähtiin myös tehokkaampana keinona vastata paikan päällä niin kutsuttuihin kriisien juurisyihin. Tätä näkökulmaa korostettiin tasaisemmin sekä vasemmisto- että oikeistopuolueiden keskuudessa (esim. PTK 85/2015 vp, PTK 38/2016 vp).

18 Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia, s. 5.

19 Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia on vuodelta 2009 ja Kansallinen siviilikriisinhallinnan strategia vuodelta 2014. Uusin ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko ilmestyi syksyllä 2020.

20 Ulkoasianvaliokunnan lausunto UaVL 1/2020 vp. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/UaVL_1+2020.aspx>

21 ”Juuri siksi Uyghur haluaisi opiskella kriisinhallintaa ja rauhanvälitystä. Hän ajattelee, että uiguurien tilanne pitäisi ratkaista rauhanomaisesti, neuvottelujen kautta”: Rossi, Venla (20.4.2019) Vainotun kansan kasvot. Helsingin sanomat, Sunnuntai. <<https://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000006077137.html>>



Kuva: Lasse Ansaharju / Vastavalo

turvallisuuden kysymykset nousivat kriisinhallintakeskustelussa usein esille. Sotilaallisen kriisinhallinnan profiilia eduskunnassa nostaa luonnollisesti myös se, että lainmukaisesti yksittäisiäkkin sotilasoperaatioita on käsiteltävä koko parlamentin kesken. Yksittäisiin siviilioperaatioihin osallistumisesta taas ei ole lain tasolla säädetty, eikä näin ollen pitkiä poliittisia päätöksentekoprosesseja tarvita²². Useimmiten siviilioperaatiot tuotiinkin esiin ohimennen, toteamalla, että suomalaisia toimii myös näissä EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Tosin 2000-luvun alussa useat hallinnonalat ja puolueet käsittelivät siviilikriisinhallintaa ja sen ensisijaisuutta paljon nykyistä painokkaammin. Keskustelu onkin kääntynyt retorisesti kohti kovempaa turvallisuutta, ja vuonna 2016 silloinen puolustusministerikin linjasi: ”Edustaja - - toisti kysymyksensä liittyen siviilikriisinhallintaan. Valitettavasti nämä asiat eivät kuulu puolustusministerille enkä omaa riittävää asiantuntemusta niihin.”²³ Kokonaisvaltaisuuteen on vielä matkaa.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta puhumisen voi tehdä helpommaksi se, että toiminnalla on rauhanturvaamisen vuoksi olemassa tietylainen perinne, jonka pohjalta ymmärrystä voi hakea ja rakentaa. Siviilikriisinhallinta on sellaisenaan uudempaa, ja käsitteellisesti monimutkaisempi aihio. Sen tavoitteiden kanssa harvoin ollaan eri mieltä, eikä siviilikriisinhallinta itsessään aiheuta juuri polemiikkia. Toiminta halutaan erottaa muusta kansainvälisen rauhantyön siviiliosallistumisesta, kuten kriisiavusta tai kehitysyhteistyöstä, mutta toisaalta, kun sotilas-toimintaa kyseenalaistetaan, voidaan siviilikriisinhallinta nostaa esille parempana vaihtoehtona. Pelataan niin sanotusti ”kaksilla korteilla”, kun siviilikriisinhallinnan legitimointia haetaan sotilaallisen perinteen ja epäpoliittisuuden kautta toiminnan itsessään ollessa lähempänä esimerkiksi kehitysyhteistyötä, joskin toimintakonteksti on valtiollinen.

22 Käytännössä siviilikriisinhallintaa koskevat osallistuspäätökset tekee ulkoasiainministeriön poliittisen osaston turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikön päällikkö, tai poliittisen osaston osastopäällikkö näin katsottaessa (HE 206/2004 vp, s. 5 <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_206+2004.pdf>).

23 PTK 48/2016 vp, s. 25. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/PTK_48+2016.pdf>

”Suomea on edellisinä vuosikymmeninä tituleerattu rauhanturvaamisen suurvallaksi, ja haluamme olla tämän nimen veroinen tulevaisuudessakin.”²⁴

Kokonaisuudessaan kriisinhallinta mielletään suomalaisessa keskustelussa yli puoluerajojen pääosin positiiviseksi asiaksi. Myös suomalaisten suhtautumista kriisinhallintaan (aiemmin rauhanturvaaminen ja kriisinhallinta) on mitattu puolustusministeriön hallinnoiman Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan, MTS:n, kyselyissä vuosittain²⁵. Vuonna 2019 puolet vastanneista oli sitä mieltä, että suomalaisten osallistuminen kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin lisää Suomen turvallisuutta. Kymmenen prosenttia vastanneista taas koki vaikutukset negatiivisina. Suhtautumisen trendiä vuosilta 2004–2019 seurannut kuvio osoittaa, että usko kriisinhallinnan turvallisuutta nostavaan vaikutukseen on kasvanut. Vuodesta 2013 tunne kansainvälisen kriisinhallinnan luotettavuudesta nousi kuitenkin entistä selvemmin, mihin on ehkä vaikuttanut myös se, että edeltävinä vuosina 2004–2012 kysyttiin ”osallistumisesta rauhanturvaamiseen ja kriisinhallintaan sotaa käyvillä alueilla”. Loppu on sittemmin jätetty kysymyksestä pois.²⁶ Julkisessa keskustelussa tunnutaan olevan tarkkoja siitä, että vaikka sotilaallista toimintaa korostetaan, ei toiminnasta puhuta sotana.

Kriisinhallinnan määrittelyssä tällä ajallisellakin ulottuvuudella on merkitystä – sillä, toimitaanko siis sota-alueilla vai esimerkiksi jälleenrakentajina. Kriisinhallinta mielletään lineaarisesti, kun siitä puhutaan ennakoivana toimintana, varsinaisen kriisin aikana tilanteen rauhoittamisena sekä jälleenrakentamisena kriisin kuuman vaiheen laannuttua. Sotilaallisen toiminnan yhteydessä ennaltaehkäisystä puhutaan toki harvemmin, sillä sotajoukkojen lähettämistä toiseen valtioon ennakoivasti on poliittisesti hankalaa perustella. Siviilikriisinhallinta taas haluttaisiin nähdä ennaltaehkäisevämpänä ja etenkin yhteiskunnan jälleenrakentamisessa tärkeänä. Voiko kriisiksi eskaloitumisen estämistä pitää kuitenkin kriisinhallintana, jos ei vielä ole varsinaista kriisiä hallittavaksi? Samoin operaation kohdevaltion on määriteltävä kriisi sellaiseksi, että lupa ulkoiselle interventiolle annetaan. Tämäkin voi nostaa kynnystä puuttua konfliktiin ennen kuin tilanne on eskaloitunut: harva haluaa myöntää valtionsa olevan kriisissä. Usein puhutaankin uudelleen eskaloitumisen estämisestä osana jälleenrakennusta, kun kriisi on jo identifioitu ja saatu hallintaan. Ylipäätään kriisin määrittely lineaarisesti on toki kyseenalaista. Esimerkiksi Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatio EULEX Kosovo käynnistyi vuonna 2008 vuosia aluetta ravistelleen sodan jälkeen. Missä määrin oikeusvaltioperiaatteen vahvistamista ja vuosia jatkuvaa hallintorakenteiden uudistamista voidaan pitää kriisinhallintana? Soveltuisivatko esimerkiksi hallintoa tukevat Twinning-hankkeet paikalliseen tarpeeseen paremmin kuin kriisinhallinnan jatkaminen? EUAM Ukraina -siviilikriisinhallintamissio ei sekään ota suoraan kantaa maassa vallitsevaan kriisiin, vaan keskittyy Kosovon operaation tavoin yhteiskunnallisiin uudistuksiin. Kun kriisillä ei ole selvää alkua, keskikohtaa tai loppupistettä, miten osallistumisen raamit määritellään?

Kriisinhallintaa määriteltiin ajallisesti myös vuonna 2015, kun hallitus leikkasi kehitysyhteistyöstä, -avusta ja kriisinhallinnasta. Oppositio kritisoi leikkauksia rajusti, ja useat hallituspuolueidenkin edustajat valittelivat tilannetta. Budjettiin ei oltu laskettu varoja mahdollisten tulevien operaatioiden tai jo olemassa olevien missioiden mahdolliselle jatkolle. Presidenttiä myöten otettiin kantaa siihen, että Suomen maineen vuoksi operaatioihin osallistumisen tasoa ei tule laskea. Pääministeri, ulkoministeri ja puolustusminister vakuuttivat, että tarvittaessa operaatioista voitaisiin päättää lisätalousarvion kautta ja mahdollisuudet osallistumiseen säilyisivät ennallaan. Menettelyä perusteltiin sillä, että itse kriisejä ei kyetä ennustamaan, eikä siten toimintaa tai tarvittavaa budjettiakaan. Kriisinhallintaa ei siis määritelty ennakoivaksi, pitkän aikavälin toiminnaksi, vaan reaktiiviseksi vakauden palauttamiseksi osana jossain määrin vapaaehtoista, joskin suotavaa kansainvälistä osallistumista, johon panostetaan kunkin tilanteen sallimissa rajoissa. Kun vuoden 2015 kuluessa uusille kriisinhallintaoperaatioille tuli tarvetta, toimintaa perusteltiin Suomen puolustuksen kannalta tärkeänä terrorismin vastaisena taisteluna.

24 PTK 15/2019 vp, s. 93. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/PTK_15+2019.pdf>

25 MTS julkaisee mielipidetutkimuksia Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta. Kyselyitä on vaihtelevissa muodoissa tehty jo vuodesta 1964.

26 MTS (2020) Suomalaisten mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta. Tiedotteita ja katsauksia. <https://www.defmin.fi/files/4832/MTS_tammikuu_2020_Mielipidetutkimusraportti.pdf>

Termiä ”sotilaallinen kriisinhallinta” ei siis arkikielessä juuri käytetä. Suomi ei halua osallistua sotaan, eikä kriisinhallintaan sotaa käyvillä alueilla. Kriisinhallinnan mieltäminen YK:n rauhanturvahistorian jatkeena ohjaa jo itsessään mielleyhtymiä pois sodasta. Kun kriisinhallintaosallistumista ei voitu 2000-luvun alusta perustella enää puhtaasti YK:n mandaatilla, on sitä perusteltu enemmän turvallisuuden ja puolustuksen kannalta välttämättömänä. Siviilioperaatioidenkin pystyttäminen kriisinhallintalipun alle antaa niille historiallista kontekstia ja institutionaalista relevanssia.

Nykyään myös EU on vakauttanut asemansa kansainvälisenä kriisinhallinnan toimijana. Vuonna 2001, kun keskustelu sotilaallisten kriisinhallinta- ja rauhanturvaoperaatioiden mandaattien rajoista kävi kiivaana, eräs kansanedustaja totesi: ”[e]n oikeastaan näe mitään perusteluja sille, että jos tehdään kansainvälisiä sotilaallisia operaatioita, miksi siihen ei pitäisi pyytää valtuutusta joltain kansainväliseltä järjestöltä. Ei nähdäkseen voida mennä siihen, että ikään kuin jollain valtiolla tai valtioiden liitolla on oikeus itse määritellä, koska se tekee sotilaallisia operaatioita; silloin niitä kai pitäisi kutsua sodiksi.”²⁷ Näillä kansainvälisillä järjestöillä viitattiin silloin YK:hon ja Etyj:iin. Enää ei EU:n, alueellisen valtioliiton, toimintaakaan pidetä sotimisena, vaan kriisinhallintana.

Kriisinhallinta-termiä voidaan siis käyttää sellaisenaan ilman tarkentavia määreitä, kun puhutaan sotilastoinnista. Useimmiten sotilaallisesta kriisinhallinnasta puhutaan siis vain kriisinhallintana. Siviilikriisinhallinta taas määritellään tarkastellun aineiston perusteella useimmiten kriisinhallintaa tukevaksi siviilitoiminnaksi.

Miten kriisinhallinnalla politikoidaan?

Kriisinhallinnan kontekstissa on pitkään keskusteltu myös siitä, millä tavoin toimintaa voidaan pitävästi perustella. Onko kriisinhallinta ensisijaisesti turvallisuutta lisäävää puolustuspolitiikkaa vai kansainväliseen yhteistyöhön ja vastuuseen nojaavaa ulkopolitiikkaa? Yksiselitteistä rajaa näiden välillä ei tietenkään ole ja usein merkityksiä haetaan molemmista. Yhteistä on kuitenkin käsitys turvallisuudesta.

Turvallisuustulokulmaa kriisinhallintaan argumentoidaan muun muassa uusilla uhilla, eurooppalaisten arvojen suojelemisella sekä eurooppalaisen oikeusvaltioperiaatteen yliveraisuudella²⁸. Nämä kietoutuvat osaksi niin ulko- kuin puolustuspolitiikkaakin, ja olennaista on se, millaiset asiat koetaan turvallisuusuhkina. Kyse voi olla niin sanotusta turvallistamisesta eli jonkin uhan määrittämisestä välitöntä reagointia vaativaksi niin, että se nousee politiikan ja politisoinnin yläpuolelle²⁹. Samoin määritellään itse kriisi, ja tässä kohtaa usein myös kansallisen turvallisuuden näkökulma nostetaan esille. Kriisinhallinnassa kyse ei ole kehitysyhteistyöstä tai katastrofiavusta, vaan kansalliselle ulko- ja puolustuspolitiikalle merkittävistä operaatioista, joilla myös meidän turvallisuuttamme taataan. Suomessa tällaisia ovat viime vuosina olleet muun muassa muuttoliikkeisiin liittyvät tematiikat ja niiden juurisyihin puuttuminen.

Kriisinhallinta nouseekin useimmiten esiin muun uutiskynnyksen ylittävän uutisoinnin yhteydessä. Lähi-idän ”kuumeneminen” ja Venäjän toiminta Ukrainassa ovat vaikuttaneet merkittävästi kriisinhallinnan kehitykseen niin EU:ssa kuin Suomessakin. Vuoden 2015 pakolaiskriisin aikaan asetettiin kriisinhallintakeskustelussakin vastakkain kotimainen puolustus ja kansainvälinen yhteistyö. Tämä kahtiajako elää edelleen vahvasti osana diskurssia: kriisinhallintaa ei sinänsä kritisoida tarpeettomana, mutta toiminnan painopisteet jakavat mielipiteitä. Kun toimintaa sekä rahankäyttöä on puolusteltava yhteisymmärryksessä, usein painavimmat perustelut löytyvät turvallisuusratiivin ja puolustuspolitiikan kautta. Viimeisimpänä esimerkkinä COVID-19-viruksen aiheuttama koronakriisi on tuonut kriisinhallinnankin pinnalle.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittiset perustelut ovatkin kiristyneessä maailmanpoliittisessa tilassa nousseet kriisinhallintaa määrittävinä ylitse muiden. Samalla tosin globaalien kriisien, kuten ilmasto- ja ympäristökriisien, vaikuttaessa yhteisesti kaikkiin, ovat käsitykset globaalista vastuusta myös nousseet vahvasti esille. Kriisinhallinnan käsitteellistämistä ja aiheen ympärillä käytyä diskurssia tarkastellaan seuraavaksi ulko- ja puolustuspoliittisten määreiden kautta. Jako on suurpiirteinen, sillä monet teemat ja määrittelevät tekijät soljuvat molempiin kategorioihin.

27 PTK 87/2001 vp, s. 79. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/ptk_87+2001.pdf>

28 Langinvainio 2013, s. 13.

29 Buzan, Barry; Wæver, Ole & de Wilde, Jaap (1998) *Security - a new framework for analysis*. Boulder: Rienner.

Kriisinhallinta osana ulkopoliittikkaa

Kriisinhallinta määrittyy ulkopoliittisena toimintana lainsäädännön lisäksi jo siksikin, että sen perimmäistä strategista ohjausta toteuttaa ulkoministeriö. Vuonna 2013 Ylen haastattelemana entinen ulkoministeri Carl Haglund kommentoi, ettei ”kriisinhallinnan hyötyjä [voida] mitata kaikilla [taloudellisilla] mittareilla. – kriisinhallinnan tehtäviin lähtemisen perimmäisiä syitä ei ole aina tarpeeksi hyvin avattu. Tämä taas johtaa siihen, että toiminnan ja tavoitteiden väliin jää epäjohtonmukaisuuksia.” Haglund muistuttaa kuitenkin myös, että ”Suomessa kriisinhallinnan tavoitteet määrittelee ulkoministeriö ja usein tehtäviin lähdetään poliittisista ja humanitäärisistä syistä.”³⁰

Kriisinhallinta osana ulkopoliittikkaa tarkoittaa globaalia vastuunkantoa. Kriisit määritellään näin kansainvälisiksi; sellaisiksi, jotka uhkaavat laajemmin maailmaa, ja joiden ratkomisessa kansainvälisellä yhteisöllä on suuri rooli. Kriisinhallinta on yhteisen turvallisuuden rakentamista. Narratiiviin liittyvät käsitykset jaetusta historiasta ja globaaleista keskinäisriippuvuuksista, kun nähdään, etteivät kaukaisemmatkaan ongelmat tapahdu tyhjiössä. Globaalin vastuunkannon kautta kriisinhallinta näyttäytyy moraalisenä velvollisuutena, jota kunkin valtion on kannettava kykyjensä mukaan. Tällä tarkoitetaan etenkin rikkaiden länsimaiden velvollisuutta osallistua väkivaltaisuuksien ja yhteiskunnallisten epäkohtien ratkomiseen muualla maailmassa. Esiin nousevat lisäksi iskostuneet käsitykset siitä, että länsimaat tietävät paremmin, miten hyvää hallintoa rakennetaan. Vastuu on usein myös se määritelmä, jota käytetään, kun keskustelu määrärahoista kärjistyy: voidaanko kriisinhallintaa mitata kustannustehokkuuden mittarein tai vaatia esimerkiksi konkreettisia hyötyjä oman sisäisen turvallisuuden saralla, jos kyse on moraalisesta velvoitteesta?

Yhteisen vastuunkannon lisäksi kriisinhallinta määritellään osana kansainvälisten suhteiden ylläpitoa. Tämä määre liittyy olennaisesti myös puolustuspoliittiseen kriisinhallintaan. Suhteiden ylläpidolla viitataan yleensä Euroopan unioniin tai Yhdysvaltoihin ja transatlanttisiin suhteisiin. Kriisinhallinta määrittyy näin pitkälti länsimaisena projektina, johon osallistuminen on osa rutiiniomaista ulkosuhteiden ylläpitoa. Kriisinhallintaa pidetään sellaisena kansainvälisen yhteistyön muotona, joka sopii myös sotilaallisesti liittoutumattomalle maalle.

Ulkopoliittikalla pyritään myös vaikuttamaan mielikuviin, ja kriisinhallinta onkin osaksi hyvän kansainvälisen maineen rakentamista. Suomi tunnetaan maailmalla muun muassa koulutuksen ihmemaana, ja tämä narratiivi palvelee hyvin myös käytännössä paljolti koulutustoimintaan nojautuvaa kriisinhallintaa. Tästä näkökulmasta kriisinhallinta tarkoittaa rauhanomaista kansainvälisesti vastuullista toimintaa, johon pieni Suomi osallistuu kokoonsa nähden merkittävällä panoksella. Halutaan varjella myös sitä kuvaa, ettei sotilaallisesti liittoutumaton maa osallistu maailmalla sotiin vaan koulutustoimintaan – vaikkakin sotilashenkilöstöllä. Kenties tästäkin syystä käytetään paljon määrittelemätöntä termiä kriisinhallinta, kun puhutaan sotilaallisista kriisinhallintaoperaatioista.

Suomi kriisinhallinnan suurmaana -tarina ei aina ulotu siviilikriisinhallinnan puolelle, vaikka Suomi onkin muun muassa lähettänyt EU-maista väestöönsä suhteutettuna eniten asiantuntijoita siviilioperaatioihin. Siviiliin osallistumisesta rauhantyöhön puhutaan useammin rauhanvälityksen yhteydessä. Suomen profilia rauhanvälitystoiminnassa on nostattanut etenkin presidentti Martti Ahtisaari. Ulkoministeriön yhteyteen on lisäksi vastikään perustettu rauhanvälityskeskus. Eräänlainen kertomus rauhanvälittämisestä on siis jo olemassa, kuten on sotilaallisesta kriisinhallinnastakin, mikäli se ymmärretään perinteisen rauhanturvaamisen jatkeena. Siviilikriisinhallinnan toimintamekanismi, jossa valtiot lähettävät yksittäisiä asiantuntijoita operaatioihin, ei tarjoa samanlaisia mahdollisuuksia suureen tarinaan.

Kuten kaikkiin suuriin tarinoihin, kriisinhallintaan liittyy historiatietoisuutta ja historiapolitiikkaa³¹. Toimintaa määritellään jatkuvasti suomalaisen rauhanturvaamisen ja kriisinhallinnan historiallisen perinteen kautta. Puheissa toistetaan, että on aina osallistuttu operaatioihin ja siten kannettu vastuuta rauhan edistämisestä maailmalla. Ja että tämä on pitkään ollut osa Suomen aktiivista ulkopoliittikkaa. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiassa kerrotaan sotilaallisen kriisinhallinnan olevan edelleen keskeisessä asemassa Suomen kriisinhallinta-toiminnassa. Uutisartikkeleissa ja puheissa muistutetaan Suomen osallistuneen kansainväliseen kriisinhallintaan 1950-luvulta saakka. 2015 eduskunnan täysistunnon ulkopoliittikan ajankohtaiskeskustelussa keskustapuolueen

30 Salokorpi, Jussi (5.12.2013) Haglund ihmettelee VTV:n mittareita - Ei kriisinhallintaa voi mitata taloudellisenä hyötynä. Yle, Kotimaa. <<https://yle.fi/uutiset/3-6970457>>

31 Historiatietoudella tarkoitetaan menneisyyden jäsentelyä kertomuksiksi, jotka toimivat niin ikään myös historiallisen identiteetin pohjana. Historiapoliittikka tarkoittaa historian poliittista käyttöä, jolla tarkoituksellisesti perustellaan poliittista argumenttia.

ryhmäpuheenvuoro aloitettiin toteamalla, että ”[e]nsi vuonna tulee kuluneeksi 60 vuotta siitä, kun Suomi lähetti ensimmäiset YK-rauhanturvaajansa maailmalle, Suezille. Alkoi tuloksellinen kriisinhallintahistoriamme, ja se ei saa katketa eikä menettää merkitystään.” Pienen kansan suuri panostus sotilaallisiin operaatioihin jatkaa jossain määrin tarinaa talvisodan ihmeestä³². Veteraaneja ovat myös sotilaallisiin kriisinhallinta- ja rauhanturvaoperaatioihin osallistuneet suomalaiset sotilaat³³. Edelleen puhutaan Suomen rauhanturvaamisesta ja ennen kaikkea rauhanturvaajista. Tässä valossa kriisinhallinta on määritelmällisesti rauhanturvaamisen jatke, ja kriisinhallintaa sekä rauhanturvaamista käytetäänkin sekaisin myös historiallisessa kontekstissa. Nykyaikaisen kriisinhallinnan suora vertaaminen esimerkiksi mainittuun YK:n vuoden 1956 Suez-operaatioon on kuitenkin kyseenalaista kriisinhallintakontekstin muututtua merkittävästi vuosikymmenten kuluessa.

Kriisinhallinnan yhdistäminen historialliseen perinteeseen saa aikaan positiivisia mielleyhtymiä ja legitimoii operaatioihin osallistumista, mutta toisaalta myös pesäeroa perinteeseen tehdään. Tämä näkyy etenkin diskursseista nykyaikaisen kriisinhallinnan vaativuudesta ja vaarallisuudesta. Entinen pääministeri Antti Rinne kommentoi ensimmäisessä ulkopoliittisessa linjapuheessaan, että ”[k]riisipesäkkeet eivät nekään ole kaikki uusia, mutta kriisit ovat aiempaa vaarallisempia.”³⁴ Jo vuonna 2004 eduskunnassa keskusteltiin siitä, miten ”- - tämä koko rauhanturvasysteemi on muuttumassa maailman muutoksen kautta kovin toisenlaiseen suuntaan. Me puhuimme perinteisestä rauhanturvatoiminnasta; nyt me puhumme kriisinhallinnasta.”³⁵ Väkivalta ja vaara ovat osa kriisinhallintaan, sekä yleisesti tässä yhteydessä kriisiin, liitettäviä määreitä. Kriisinhallintaa perustellaankin yleisesti väkivaltaisiin, useimmiten ihmisen toiminnan aiheuttamiin³⁶, konflikteihin ja kriiseihin vastaamalla. Väkivalta sitoo toimintaa lähemmin osaksi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, kun väkivalta ja sen leviämisen uhka turvallistaa kriisin. Selkeiden konfliktin osapuolten puuttuminen tekee sekini kriiseistä vaikeaselkoisempia, soitaan osallistumiseen rinnastettavampia kuin rauhanturvaaminen kahden osapuolen välissä seisten. Nykyaikaisia kriisejä pidetään monimutkaisempina ja vaarallisina, ja kriisinhallinta saa osansa tästä määrittelystä.

1990-luvulta alkaen, turvallisuuspolitiikan politisoituessa, kriisinhallinnastakin on tullut suuremman yleisön silmissä poliittisempaa, median näytellessä osaansa. Enää se ei ollut pienen asiantuntijaryhmän käsissä, etenkin kun keskustelu alkoi siirtyä YK-operaatioista laajempaan kriisinhallintaosallistumiseen. Hallituspuolueidenkin edustajat saattoivat kriisinhallinnan alkuvuosina asettua haastamaan hallituksen kantoja. Se, että kriisinhallintaa ylipäättään käsitellään laajemmin koko parlamentissa on omalta osaltaan merkittävää, kun toimintaa ohjaavaan politiikkaan on löydettävä hallituksen esitystä laajempi konsensus.³⁷ Kriisinhallinnasta on tullut ulkopoliitiikan peruskauraa. Huolta kannetaan edelleen osallistumisen vaikutuksista sotilaallisesti liittoutumattoman maan maineelle, toisaalta osallistumatta jättämisen vaikutuksista globaalin vastuunkantajan imagoon. Kriisinhallinta osana ulkopoliitiikkaa korostaa sen virallista ja poliittista luonnetta, kansallisen ja kansainvälisen politiikan välillä tasapainoilua.

Kriisinhallinta osana puolustuspolitiikkaa

Koska sotilaallista kriisinhallintaa Suomessa koordinoivat puolustusministeriö sekä Puolustusvoimat, nousee kriisinhallinta usein myös puolustuspoliittiseksi kysymykseksi. ”Nykyaikaisen kriisinhallinnan” vaativuudesta ja vaarallisuudesta uutisoidaan, kun puhutaan suomalaisten sotilaiden turvallisuudesta operaatioissa. Tällaisiin operaatioihin osallistumista perustellaan usein määrittämällä kriisinhallinta globaalin vastuunkannon lisäksi omien rajojen puolustamiseksi. Operaatiot ovat osa ”- - EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja sen käytännön toimeenpanoa” ja niiden nähdään ”- - vahvistavan osaltaan Suomen kansainvälistä asemaa ja

32 Raudaskoski, Miika (11.11.2015) Talvisodan ihme? Historia politiikan välineenä. The Ulkopolitist, Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. <<https://ulkopolitist.fi/2015/11/11/talvisodan-ihme-historia-politiikan-valineena/>>

33 Ks. esim. Meriläinen, Ulla (22.6.2016) Veteraanistatus 45 000 rauhanturvaajalle - korttien postitus alkaa syksyllä. Yle uutiset, Kotimaa. <<https://yle.fi/uutiset/3-8681872>>

34 Huhta, Kari (19.8.2019) Antti Rinne pitää ensimmäisen ulkopoliittisen linjapuheensa tilanteessa, jossa maailman kriisit ovat muuttuneet aiempaa vaarallisemmiksi. Helsingin Sanomat, Poliitiikka. <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006208607.html>>

35 PTK 11/2004 vp, s. 11. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/ptk_11+2004.pdf>

36 Kriisinhallinta voi olla myös esimerkiksi luonnon aiheuttamiin kriiseihin, kuten luonnonkatastrofeihin tai terveyskriiseihin, vastaamista. Tämä luetaan usein kuitenkin humanitaarisen avun piiriin, joskin raja on häilyvä. Esimerkiksi vuonna 2004 Thaimaassa tsunamin aiheuttamiin tuhoihin vastaamista pidettiin kriisinhallintana. Määrittelyyn on voinut vaikuttaa paikalla olleiden suomalaisten merkittävä määrä.

37 Raunio, Tapio (2018) Parliament as an arena for politicisation: The Finnish Eduskunta and crisis management operations. The British Journal of politics and International Relations, Vol. 20(1), s. 158-174.

puolustuskyyä.” Kun ”- - puhutaan niin kriisinhallinnasta kuin muusta harjoittelutoiminnasta, niin aina keskiössä on meidän oma kansallinen puolustus.”³⁸ ”Suomen turvallisuutta puolustetaan välillä kaukanakin maantieteellisistä rajoistamme.”³⁹ Kriisinhallinnan ymmärtäminen kansallisena puolustuksena on näyttänyt lisääntyvän viime vuosikymmenellä.

Kriisinhallintakeskusteluissa puolustusministeriö ja Puolustusvoimat ovat useammin esillä kuin sisäministeriö ja Kriisinhallintakeskus. Samoin toiminnan kieli ja sotilastermit, kuten operaatio ja kriisinhallintajoukko, lisäävät narratiivin puolustuspoliittista painoarvoa. Toiminnan ankkuroiminen osaksi olemassa olevia institutionaalisia rakenteita ja arvostettua perinnettä sinänsä parantaa sen legitimitettiä – samalla tavoin kuin luonnontieteistä lainatut termit stabilisaatio ja resilienssi lisäävät tieteellistä pätevyyttä.

Yksi merkittävimmistä kriisinhallinnan ympärillä käydyssä keskustelussa esiintulevista aiheista on Nato, jonka operaatioissa noin viidesosa kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa työskentelevistä suomalaisista sotilasta toimii⁴⁰. Jo mainittu MTS mittaa suomalaisten suhtautumista myös Natoon. Suomen liittymistä sotilasliiton jäseneksi kannatti vuoden 2019 kyselyssä noin 20 prosenttia. Luku on pysynyt vuosia samanlaisena, jossakin 20 ja 30 prosentin välillä. Kielteinen suhtautuminen jäsenyyteen on viime vuosina kuitenkin kasvanut. Mielipiteet Naton vaikutuksesta Suomen turvallisuuteen taas jakautuivat paljon tasaisemmin, ja sotilaalliseen yhteistyöhön myönteisesti suhtautuneita olikin kyselyn mukaan jo 54 prosenttia vastanneista. Puolustuspoliittisessa mielessä ulkosuhteiden ja puolustusyhteistyön ylläpito on merkittävä osa kriisinhallinnan käsitettä. Nato-keskustelun myötä kriisinhallinta määrittyy oleelliseksi osaksi kansallista puolustuspolitiikkaa sekä puolustusyhteistyötä, jossa tietynlaiseen sotilaalliseen osallistumiseen on lupa.

Nato-keskustelu on toki myös ulkopoliitiikkaa. Kriisinhallintaharjoituksissakin rakennetaan osaltaan poliittista todellisuutta, kun harjoitellaan tietynlaisten uhkien varalle⁴¹. Naton johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin ja -harjoituksiin tunnutaan suhtautuvan kuitenkin ulkopoliittisen kannanoton sijaan operatiivisena, lähes puhtaasti käytännönläheisenä toimintana.

Ylipäätään ulkopoliitiikkaa tunnutaan pidettävän puolustuspolitiikkaa poliittisempänä. Kansallisen puolustuksen näkeminen rutiinina ilmeneekin laajemmin osana puolustuspoliittista kriisinhallinnan määrittelyä. Toiminnan nähdään tuovan ”- - Puolustusvoimien henkilöstölle arvokkaita kokemuksia, jotka auttavat meitä kehittämään omia puolustusjärjestelmiämme täällä koti-Suomessa.”⁴² Tämän diskurssin kautta kriisinhallintaa depolitisoidaan. Samanlaiseen määrittelyyn törmää myös Euroopan unionin kontekstissa. Esimerkiksi siviilikriisinhallintaoperaatio EULEX Kosovon tapauksessa operaatio aliarvioi poliittisen vaikuttavuutensa ja herätti vastustusta paikallisessa väestössä⁴³. Ulkoisen valtion hallinto- ja oikeusjärjestelmän rakentamista ei tulisi nähdä epäpoliittisena. Myös Suomessa kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea on käyttänyt EULEX-operaatiota esimerkkinä arvioidessaan siviilikriisinhallinnan vaikuttavuutta⁴⁴.

Merkittävää kriisinhallinnan määrittelyä on myös vaatimus vaikuttavuudesta ja sen tarpeenmukaisesta arvioinnista. Mikäli kriisinhallinta mielletään toimintana, jonka tarkoituksena on saavuttaa nopeasti osallistuvan maan kannalta oleellisia hyötyjä, on puolustuspolitiikalla ja budjeteilla perustelu painavampaa. Kun arvioidaan millainen kriisinhallinta kannattaa, voidaan se laskea muun muassa kaluston, henkilöstöbudjetin ja pidettyjen koulutusten listasta. Pitkän aikavälin tavoitteita tai yhteiskunnallista muutosta on lyhyellä aikavälillä vaikea arvioida.

Puolustuspoliittisessa kriisinhallinnassa turvallistettuna on oman maan tulevaisuus. Laajemmin EU-areenalla kyse on tietysti myös unionin ulkorajoista. Näin kriisinhallinta tarkoittaa operatiivista toimintaa, jonka tarkoituksena on pitää kriisi hallussa ja kaukana omista rajoista. Vuoden 2015 Euroopassakin vaikuttaneiden laajojen muuttoliikkeiden myötä argumentit kriisien pitämisestä omien rajojen ulkopuolella ovat myös siviilikriisinhallinnan kohdalla selvästi lisääntyneet. Konseptin syntyajoista on otettu selviä askelia kohti instrumentaalisempaa, jopa sisäisen turvallisuuden välineenä määrittyvää kriisinhallintaa⁴⁵.

38 PTK 48/2016 vp, s. 4 & 18.

39 PTK 21/2016 vp, s. 11. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/PTK_21+2016.pdf>

40 Ulkoministeriön verkkosivut, kriisinhallinta. <<https://um.fi/kriisinhallinta>>

41 Chamlian, Lucie (2016) The Colonisation of the Future: Power, Knowledge and Preparedness in CSDP. *Global Society*, Vol 30(3), 391-411. s. 410-11.

42 PTK 48/2016 vp, s. 11.

43 Mahr, Ewa (2017) Local contestation against the European Union Rule of Law Mission in Kosovo. *Contemporary Security Policy*, Vol 39(1), s. 72-94. s. 89.

44 <<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162535>>

45 Sisäisen ja ulkoisen kriisinhallinnan kytköksistä on linjattu myös EU-tasolla. Ks esim. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (EUGS) (2016) s. 14. <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf>

Lopuksi

Yhteistä kriisinhallinnalle ja muille valtiovetoisille rauhanprojekteille on niiden poliittisuus, joka erottaa kriisinhallinnan pääpiirteissään esimerkiksi humanitaarisesta avusta ja kehitysyhteistyöstä. Kaikkea kriisinhallintaa tehdään virallisia kanavia pitkin ja sillä pyritään edesauttamaan valtion instituutioiden toimintaa. Olennaista on se, kuka määrittelee kriisin ja millaisia toimia pidetään kriiseihin vastaamisessa hyväksyttävänä.

Kriisinhallinta, ja vielä enemmän siviilikriisinhallinta, ovatkin kaiken tämän jälkeen mielenkiintoisia termejä siinä mielessä, että etenkin jälkimmäinen ei niinkään suoraan kuvaa sitä, mitä todellisuudessa tehdään. Onko kyse todellakin kriisien hallinnasta vai yhteiskunnallisesta vakauttamisesta ja kehittämisestä, siviilien suojelusta ja konfliktin väkivaltaisen vaiheen päättämisestä tai resilienssin vahvistamisesta? Ylipäätään kriisinhallinnalla viitataan useimmiten muunlaisten kriisien hallintaan kuin kansainväliseen rauhantyöhön eikä, toisin kuin rauhanturvaamisella tai -rakentamisella, kriisinhallinnasta synny suoraan samoja mielleyhtymiä kansainväliseen konfliktinratkaisuun. EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ohjaavassa strategiassa, Euroopan unionin globaali-strategiassa (EUGS), kirjoitetaan myös, miten nopea väkivaltaisuuden hillitseminen tulisi yhdistää pitkän aikavälin kehitystyöhön⁴⁶. Välitöntä reagoitua vaativien turvallisuusuhkien lisäksi kriisinhallintaa tulisi kenties määritellä osana pitkän aikavälin kehityspolitiikkaa, samalla murtaen ajatusta kehitysyhteistyöstä ja siviilitoiminnasta vain valtiovetoisia rauhanprojekteja tukevinä elementteinä.

Koska kriisinhallinta ja rauhanturvaaminen eivät ole tarkoin määriteltyjä yksittäisiä kokonaisuuksia, vaan laajoja kontekstiriippuvaisia instrumentteja, määritellään niiden todellinen merkitys operaatioiden ja käytännön kautta. Kriisinhallinta on sitä mitä tehdään, ja missä yhteydessä siitä puhutaan. Näin ollen määritelmät myös muuttuvat kontekstin muuttuessa. Enää kansainvälinen kriisinhallinta ei ole suoraviivaista, sankarillista ja absoluuttista valtioiden välisten rauhansopimusten valvomista ja turvaamista, vaan vaihtelevien kriisien hallintaan ottamista, vakauttamista, yhteiskunnallista rakentamista ja resilienssin vahvistamista. Yksikään termi ei pidä sisällään kaikkia konfliktinhallinnan keinoja, ja kun käsitteissä on ilmaa sekä valinnanmahdollisuuksia, voidaan etsiä kutakin tilannetta ja aikaa parhaiten palvelevaa retoriikkaa.

Tässä tekstissä on käyty läpi joitakin lähdeaineistosta esiin nousseita tapoja, joilla suomalaisessa kontekstissa moniselitteistä kriisinhallintaa määritellään. Kriisinhallintatermistön käytöstä olisi aiheellista Suomen kriisinhallintatoiminnan koordinaation ja laadun varmistamiseksi käydä tarkempaa keskustelua. Useat käsitteet ja päällekkäinen toiminta vaikeuttavat päätöksenteon sisältöjen ymmärtämistä, mikäli tarkoituksena ei selvästi avata. Eräs kansanedustaja tiivistä asian hyvin viisi vuotta sitten: ”Kaiken kaikkiaan kriisinhallintaan on syytä suhtautua vakavasti. Itsekin siihen aiemmin suhtauduin hieman ehkä skeptisemmin, mutta nyt tietysti, kun on päässyt ulkoasiainvaliokunnan pöydän ympärillä muun muassa olemaan, niin on kuullut ja nähnyt, miten tärkeää tämä työ muun muassa on. - - Ulkopolitiikka ja puolustuspolitiikka, sisäasiainministeriön hallinnonalalla oleva politiikka, nämä ovat yksi iso kokonaisuus ja entistä vahvemmassa asemassa meillä tämän päivän keskustelussa.”⁴⁷

46 EUGS 2016, s. 30.

47 PTK 83/2015 vp, s. 38. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/PTK_83+2015.pdf>





Kuvaaja: Sami Isoniemi