

SIVIILIKRIISINHALLINNAN

ERIKOISJULKAISU 2018



Näköalapaikalla Ukrainassa

Siviilikriisinhallintalain
muutoksella vahvistetaan
Kriisinhallintakeskuksen asemaa

Gender- ja ihmisoikeus-
kysymykset terrorismin ja väkivaltaisen
radikalisoitumisen estämisessä

CMCFinland

Kriisinhallintakeskus

Crisis Management Centre Finland

SISÄLTÖ



- 4 Kriisinhallintakeskuksen perustamisesta globaaliin siviilikriisinhallintaan
- 6 Gender- ja ihmisoikeuskysymykset kriisinhallinnassa: terrorismin vastaisen taistelun ja väkivaltaisen radikalisoitumisen estäminen
- 10 Siviilikriisinhallinta on silta turvallisuuden ja kehityksen välillä
- 12 Trendi: Enemmän operaatioita, vähemmän asiantuntijoita
- 14 Kahden maailman välissä
- 18 Somalia haastaa asiantuntijuutta
- 20 Näköalapaikalla Ukrainassa
- 22 Naisten ääntä tukemassa Syyriassa
- 24 Siviilikriisinhallintalain muutoksella vahvistetaan Kriisinhallintakeskuksen asemaa
- 26 Tilallinen näkökulma siviilikriisinhallintaan
- 28 Tutkimus- ja kehittämistoiminnalla lisää vaikuttavuutta kriisinhallintaan

Julkaisija:
Kriisinhallintakeskus - CMC Finland

www.cmcfinland.fi/
Facebook: CMC Finland
Twitter: @CMCFinland
YouTube: CMC Finland

Vastaava päätoimittaja:
Jyrki Ruohomäki, kehittämispäällikkö,
Kriisinhallintakeskus
jyrki.ruohomaki@cmcf Finland.fi
Päätoimittaja: Johanna Hakanen,
korkeakouluharjoittelija,
Kriisinhallintakeskus

ISSN 1796-9379

PÄÄKIRJOITUS

Siviilikriisinhallinnan alalla
riittää vielä tehtävää

Käsissäsi on erityisen merkittävä erikoisjulkaisu. Ensinnäkin siitä on monia vuosia, kun Kriisinhallintakeskus eli CMC viimeksi tuotti samaa nimeä kantavan julkaisun. On siis jo aikakin jatkaa aikaisempaa hyvää käytäntöä. Toiseksi on välttämätöntä tehdä välitilinpäätös menneisyyteen, sillä 1.1.2019 alkaa uusi ajanlasku Kriisinhallintakeskukselle tai ”CMC kakkoselle”, kuten sitä usein kutsun. Eduskunta sai 4.10.2018 käsiinsä hallituksen esityksen siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain, Pelastusopistosta annetun lain sekä tapaturman ja palvelussairaudesta korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annetun lain muuttamisesta. Esityksen pohjalta CMC siirtyy hallinnollisesti erillisyyksiköksi sisäministeriön alaisuuteen ja edessä on muutto Helsinkiin kahden siirtymävuoden kuluessa.

Kriisinhallintakeskus on viimeisen 12 vuoden ajan käynyt läpi monia eri vaiheita. CMC:n ensimmäinen johtaja, tohtori Ari Kerkkänen luotaa tekstissään hyvin alkuaikoja ja tekee oman tilinpäätöksensä nykyhetken tilanteesta. Olen vahvasti samaa mieltä hänen kanssaan. Kansallinen sitoumus siviilikriisinhallintaan kuuluu juhlapuheissa, mutta rahoituksen osalta voin vain haaveilla allekirjoittavani kansallisessa siviilikriisinhallintastrategiassa (2014) tavoitteeksi asetetun 150 asiantuntijan työsopimuksia vajaan 110 työsopimuksen sijaan. Kriisinhallintakeskuksen ylläpitoon ja lakisääteisten toimintojen edelleen kehittämiseen ei ole myöskään löytynyt pysyvää lisärahoitusta. CMC:n henkilöstö suorittaa lakisääteisiä palveluita vajaalla 20 hengellä, kun sisarorganisaatiot Ruotsissa, Saksassa ja Iso-Britanniassa panostavat 80–120 henkilöllä noin 70–100 pitkäaikaisessa työtehtävässä olevan asiantuntijan kouluttamiseen, rekrytointiin ja sekondeeraukseen.

Työ ei kuitenkaan tällä alalla ole valitettavasti loppumassa. Kaikki tämän julkaisun tekstit kertovat hyvinkin koruttomasti todellisesta vakauttamisen, rauhanrakentamisen ja inhimillisen turvallisuuden edistämisen tarpeesta. Viimeajan positiivisin uutinen on ollut jäsenmaiden osallistumisen kehittäminen Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan siviilimissioiden vahvistamiseksi. Kuten Antti Häikiö toteaa, nykyinen osallistuminen lepää noin kymmenen jäsenmaan harteilla. Ilman koulutettuja ja riittävän kokemuksen omaavia asiantun-

tijoita operaatiot ja missiot eivät pysty toimeenpanemaan yhä haastavampia mandaatteja yhä vaikeammassa toimintaympäristöissä. Rekrytointihaasteet hallitsivat ajoittain arkipäivääni johtaessani EU:n siviilikriisinhallintamissiota Nigerissä, eivät niinkään nigeriläisen turvallisuussektorin puutteet ja tarpeet.

Kriisinhallintakeskuksen lähettämät asiantuntijat heijastavat hyvin Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan nykyisiä prioriteetteja. Kymmenen vuotta sitten CMC:n käytävillä ja luokahuoneissa puheenporina keskittyi Kosovoon ja Georgiaan sekä EU siviilimissioihin, nyt puheitamme dominoivat Ukraina, Irak, Afrikan sarvi sekä YK-poliisimissiot ja Etyj. CMC kakkosen täytyy pysyä tämän kehityksen kyydissä, mikä on todellinen haaste nykyisiä resurssejamme ajatellen.

Toimintamme keskiössä ovat olleet, ja tulevat olemaan vastaisuudessakin, eri kriisialueilla sekä sihteeristötehtävissä työskentelevät laadukkaat asiantuntijamme. Tähän julkaisuun on kirjoittanut joukko asiantuntijoita, joilla on ollut merkittävä rooli niin CMC:n toiminnan kehittämisessä kuin Suomen kontribuutiossa maailmalla. Joillakin kirjoittajilla riittävät rahkeet jopa kumpaankin kategoriaan.

Toivotan lukijoille avartavia lukuhetkiä. Toivon myös, että siviilikriisinhallinnasta aikaisemmin tietämättömät saisivat lukukokemuksensa perusteella kipinän hakeutua CMC:n koulutuksiin ja tehtäviin. Kaikista nykyhetken globaalihaasteista huolimatta tämä on erittäin antoisaa ja motivoivaa työtä, jolla on tarkoitus – vaikuttaa kriisialueiden vakauttamiseen ja sitä kautta vahvistaa eurooppalaista turvallisuutta.

Niamey, Niger, 7.10.2018

Kirsi Henriksson
johtaja
Kriisinhallintakeskus



Kriisinhallintakeskuksen perustamisesta GLOBAALIIN SIVIILIKRIISINHALLINTAAN

Kriisinhallintakeskus perustettiin Kuopioon vuonna 2006 kouluttamaan siviiliasiantuntijoita kriisinhallintatehtäviin. Puolustusvoimat oli kouluttanut jo vuosikymmeniä rauhan- turvaajia kansainvälisiin operaatioihin, mutta siviileille vastaavaa lähtövalmennusta ei ollut tarjolla poliisihenkilöstöä lukuun ottamatta.

Siviilien osallistuminen operaatioihin ei ollut uusi asia. Yhdistyneissä kansakunnissa heitä on ollut mukana aina ensimmäisistä rauhanturvaoperaatioista lähtien. Euroopan unioni, ensin Euroopan yhteisönä, tuli mukaan kriisinhallintaan tarkkailuoperaatiolla Jugoslavian hajoamissodassa. Omilla kotinurkilla käytävää sotaa ei voinut jäädä sivusta seuraamaan. Vuodesta 1991 yhteisön siviilitarkkailijat, joukossa myös suomalaisia, raportoivat konfliktista Brysseliin. Suomi päätti lähettää suuremman siviilidelegaation tuohon operaatioon ensimmäisellä puheenjohtajuuskaudellaan 1999. Heidän lähtökoulutuksensa järjestettiin YK-koulutuskeskuksessa Niinissalossa. Yksittäiset asiantuntijat lähtivät ilman perehdytystä. Teknisesti siviilien työnantajavelvollisuudet olivat ulkoministeriön vastuulla: lähtijät olivat työsuhteessa ministeriöön pitkäkestoiselle virkamatkalle määrättyinä.

Jugoslavian hajoamissota toimi kimmokkeena EU:n kriisinhallintavalmiuksien kehittämiseen niin tarkkailu-, oikeushallinto- kuin poliisitehtävissä. Niistä tuli siviilikriisinhallinnan painopistealueita. Jugoslavian hajoaminen osoitti uusien sotien luonteen - valtioiden välisten sotien sijasta sodittiin valtiorajojen sisällä. Perinteisen rauhanturvaamisen keinot eivät riittäneet, vaan rinnalle oli löydettävä muita rauhan rakentamisen keinoja. EU:n jäsenvaltioiden oli kehitettävä kansalliset valmiudet (koulutus ja rekrytointijärjestelmä) varmistamaan, että asiantuntijoita on käytettävissä unionin operaatioihin.

Tämä loi taustan organisoituun ja lakisääteiseen kansallisten valmiuksien rakentamiseen suomalaisen siviilihenkilöstön kouluttamiseksi ja lähettämiseksi kansainvälisiin tehtäviin. Eduskunta hyväksyi lain siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan vuonna 2005 ja seuraavana vuonna Kriisinhallintakeskuksen toiminta käynnistyi Kuopiossa. Pohjois-Savon liitto yhdessä Kuopion kanssa tuki perustamista huomattavan EU-rahoituksen muodossa: se mahdollisti ripeän kehittymisen monipuoliseksi ja kansainvälisesti tunnustetuksi kriisinhallinnan osaamiskeskukseksi. Tuon rahoituksen turvin perustettiin koulutuksen rinnalle tutkimusyksikkö, jossa on tutkittu siviilikriisinhallinnan ydinalueita ja annettu suosituksia operaatioiden hyväksi käytännöiksi. Tutkimukset julkaistiin vertaisarvioitussa englanninkielisessä julkaisusarjassa. Alueellisen rahoituksen ansiosta rekrytoitiin myös Kriisinhallintakeskuksen avainhenkilöstö - monet heistä vastaavat edelleen kansallisista valmiuksista.

Kotimaan valmiuksiin kuuluu koulutuksen ja tutkimuksen lisäksi asiantuntijarekrytointi, joka siirtyi Kuopioon vuonna 2008. Georgian konflikti syttyi samaan aikaan ja Kriisinhallintakeskuksen rekrytointi näytti vakuuttavasti kykynsä: ehdokkaat valittiin pikavauhtia ja operaatioon lähti 10 suomalaista sen perustamisvaiheessa.

Kriisinhallintakeskuksen perustamisvuosiin mahtui myös perustoimintoja tukevia uusia avauksia. Askel suoraan operaatiiviseen kriisinhallintaan otettiin, kun EU:n poliisioperaation kanssa toteutettiin yhteistyössä Afganistanin poliisien ja syyttäjien yhteistoimintakoulutus. Pioneeritoimintaa oli inhimillisen turvallisuuden toimeenpanemisen pilottikoulutus yhdessä London School of Economics -yliopiston kanssa. Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen kanssa perustettiin Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskus vuonna 2008 edistämään monipuolista ymmärrystä kriisinhallinnasta ja sen eri toimijoista.

Kriisinhallintakeskuksen perustamisen ratkaisevin viitekehys oli EU ja sen kehittämät siviilioperaatioiden valmiudet, kokonaiskuva globaalista siviilien tekemästä rauhanrakentamisesta on huomattavasti laajempi. Siviilikriisinhallinta-termini on hankala ja monitulkintainen: YK ei käytä sitä lainkaan ja EU vähentää tietoisesti sen käyttöä. Siviilien osallistumista rauhan rakentamiseen ei siis pidä määrittää vain EU:n lähtökohdista. Maailmanlaajuisesti YK on monipuolisin ja vaikuttavin rauhan rakentamisen ja heikkojen valtioiden vaikuttamisen tukija. Sen operaatioissa ja ohjelmissa on YK:n sihteeristön palveluksessa 35 000 siviiliä: alajärjestöt ja ohjelmat mukaan lukien paljon enemmän. Sen rinnalla EU noin 2500 asiantuntijansa voimin siviilioperaatioissa jää vaatimattomaksi toimijaksi. YK:n ja EU:n lisäksi Etyj toimii samalla konflikteja estävällä työsaralla yhtäläillä kuin rauhantyötä tekevät kansalaisjärjestöt.

Konfliktit määrittävät rauhanoperaatioiden luonnetta. Maailmansotien jälkeen käynnistyi jatkuvan sodan tila, joka on ollut yhdistelmä kylmää sotaa ja alueellisia konflikteja. Niiden painopiste on Iranin rajoilta Lähi-idän läpi Pohjois-Afrikkaan kulkevalla alueella. Siviiliväestö kärsii eniten näissä usein rajat ylittävissä, mutta sisällissodan kaltaisissa konflikteissa. Miljoonat evakot ja pakolaiset ovat sotien tunnusmerkkejä. Yhteiskuntien instituutiot romahtavat ja korruptio on hallinnan väline. Luottamussuhde kansalaisten ja hallinnon välillä puuttuu ja se motivoi kansannousuihin ja konflikteihin. Syyrian sota suurvaltaulottuvuuksineen on osoittanut, ettei maailmansodan mahdollisuutta voida sulkea pois. Kriiseistä on kriisinhallinnasta huolimatta tullut hallitsemattomia. Myös ilmastonmuutos ja kamppailu luonnonvaroista synnyttävät uusia sotia. Niihin liittyvää valtataistelua motivoidaan uskonnollisilla ja etnisillä eroilla.

Tarvitaan uutta luovaa ajattelua konfliktisyyden ymmärtämiseksi ja aikaisempaa vaikuttavampien rauhan rakentamisen menetelmien löytämiseksi. Poliittiset strategiat tarjoavat harvoin ratkaisuja: EU:n turvallisuusstrategia 2016 painottaa sisäistä turvallisuutta ja pakolaisvirtojen hallintaa. Sen sisältö on puolustuksellinen ja sisäänpäin kääntynyt. Konfliktien syihin vaikuttaminen ja ennaltaehkäisy jäävät sivurooliin. Mikäli konfliktinestossa ei kyetä vastaamaan inhimillisen turvattomuuden haasteeseen - ihmisten elämään pelossa ja puutteessa - kriisinhallinta epäonnistuu. Rauhan rakentamisen ja sotien ehkäisemisen perusta on inhimillisen turvallisuuden luomisessa. Konfliktialueen kansalaisille on luotava toivoa tulevaisuudesta, jonka keskiössä on kaikkien saavutettavissa oleva koulutus, työ ja terveydenhuolto.

Tulevaisuudessa tarvitaan lisää nykyisiä operaatioita henkilö- määräisesti pienempiä, mutta paremmin kohdennettuja ja räätälöityjä yksiköitä. Ne pystyvät ketterästi ja nopeasti toimimaan kulloisenkin tarpeen perusteella. Nämä yksiköt voivat toimia inhimillistä turvallisuutta edistävissä tehtävissä: paikallista välitys- ja sovintotoimintaa tukien, instituutioita kouluttaen ja tarkkailutehtävissä ihmisoikeuksista raportoiden. Erityisesti välitystoiminnan merkitys, myös konfliktien ehkäisyssä, korostuu. Kriisinhallintakeskuksen yksi haaste on olla mukana rakentamassa tulevaisuuden malleja konfliktinratkaisuun.

Tämä ei edellytä ennakkoluulottomuutta ainoastaan Kriisinhallintakeskukselta, vaan ennen kaikkea poliittisilta päättäjiltä. On vaikea käsittää, miksi suomalaisten siviiliasiantuntijoiden määrä on painunut alle sadan kun vielä muutama vuosi sitten oltiin yli 170 asiantuntijan lukemissa. Ne olivat niitä asiantuntijamääriä, jota varten Kriisinhallintakeskus rakennettiin. Suomen tavoite oli olla eturivin toimija siviilikriisinhallinnassa hallituksen hyväksymän siviilikriisinhallinnan strategian mukaan - sinne päästiin, mutta nykyisten lukujen valossa tavoitteesta on luovuttu. Poliittisen tahtotilan puute heijastuu suoraan määrärahojen niukkuutena. Se osoittaa näköalattomuutta tulevaisuuden rauhan ja turvallisuuden rakentamisen keinoista. Samalla se muodostaa kotimaan valmiuksien ja siviilikriisinhallintaan osallistumisen suurimman uhan.

Ari Kerkkänen
Kriisinhallintakeskuksen johtaja 2006–2010



Kuva: Kreetta Kerkkänen

Gender- ja ihmisoikeuskysymykset

TERRORISMIN ja VÄKIVALTAISEN RADIKALISOITUMISEN ESTÄMISESSÄ

Ihmisoikeudet ja terrorismin sekä väkivaltaisen radikalisoitumisen estäminen ovat saman kolikon kaksi eri puolta. Ihmisoikeuksien ja tasa-arvon toteutumattomuus ruokkii terrorismia, ja terrorismin vastainen taistelu ihmisoikeuksien kustannuksella on lyhytnäköistä toimintaa. Sukupuolinäkökulma auttaa vaikuttamaan väkivaltaisen radikalisoitumisen ja terrorismin juurisyihin.

Terrorismin vastustaminen nousi Tunisian hallituksen asialistan kärkeen vuoden 2015 turisteja kohtaan suunnattujen iskujen jälkeen. Maan esimerkki osoittaa, että taistelun terrorismia vastaan ja väkivaltaisen radikalisoitumisen estämisen ei tarvitse tapahtua ihmisoikeudet unohtaen. Muille arabimaille Tunisia voi tässä suhteessa näyttää esimerkkiä. Mutta myös Tunisialla on terrorismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen vastaisessa taistelussa omat ihmisoikeushaasteensa.

IHMISOIKEUDET TERRORISMIN TORJUNNAN KESKIÖSSÄ

Terrorismin vastainen taistelu ja ihmisoikeudet saattavat näyttäytyä keskenään ristiriitaisina tavoitteina, koska toimet terrorismia vastaan ovat johtaneet ihmisoikeusloukkauksiin monissa maissa. Terrorismin vastainen taistelu ja ihmisoikeuksien puolustaminen ovat kuitenkin saman kolikon kaksi eri puolta.

Ihmisoikeuksien toteutumattomuus ruokkii väkivaltaista radikalisoitumista. Taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet, kuten oikeus työhön ja kohtuulliseen toimeentuloon, ovat keskeisiä. Koulutuksesta ja työmaailmasta syrjäytyneiden kosketuspinta yhteiskuntaan jää ohueksi, ja keinot toteuttaa omia tulevaisuudensuunnitelmia ovat vähäiset. Näköalattomuus luo tyhjiön, jonka terroristiryhmät pyrkivät täyttämään tarjoamalla vaihtoehtoisen tarkoituksen tarkoituksettomalta tuntuvalla elämälle.

Ihmisoikeusloukkaukset, kuten kidutus ja muu epäinhimillinen kohtelu sekä syntyperään ja uskontoon perustuva syrjintä, lisäävät epätoivoa ja vihaa. Kun ihmisoikeusrikkomusten takana on valtio, ne luovat kaikupohjaa terroristiryhmien retoriikalle ja toimivat ”oikeutuksena” hyökkäyksiin valtion edustajia tai yhteistyökumppaneita vastaan. Poliisin ja muiden turvallisuussektorin toimijoiden sekä oikeuslaitoksen rooli on keskeinen.

SUKUPUOLINÄKÖKULMA VASTA HILJATTAIN OSAKSI TERRORISMIN VASTAISIA TOIMINTASUUNNITELMIA

Terrorismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen vastaisen taistelun on pitkään katsottu koskevan lähinnä miehiä. Vielä 2006 YK:n terrorismin vastainen strategia vaikenä sukupuolinäkökulmasta. YK:n päätöslauselman 1325 Naiset, rauha ja turvallisuus -agendaa kehitettiin ja toteutettiin ilman linkkiä terrorismin vastaiseen taisteluun. Esimerkiksi EU:n toimintasuunnitelma päätöslauselman 1325 toteuttamisesta vuodelta 2008 ei vielä maininnut radikalisoitumista tai terrorismia.

Sukupuolten välinen tasa-arvo ja naisten osallistumisen lisääminen ovat vasta viime vuosina tulleet osaksi terrorismin

vastaisia toimintasuunnitelmia. Käytännössä sukupuolinäkökulman nivominen terrorismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen vastaisiin hankkeisiin on kuitenkin edelleen enemmän poikkeus kuin sääntö. Erityisesti nuoret naiset unohtuvat herkästi.

Naiset ovat sekä terrorismin uhreja että tekijöitä ja todistajia. Usein heidän roolinsa terrorismin vastaisessa taistelussa mielletään ensisijaisesti äitiyden kautta. Naisten oletetaan tarkkailevan puolisoitaan ja lapsiaan. Heidän ajatellaan kykenevän vaikuttamaan perheenjäsentensä päätöksiin ja ratkaisuihin tai toimimaan ilmiantajina. Esimerkiksi Yhdysvaltojen ulkoministeriö julkaisi keväällä 2018 rahoitusohjelman, joka liittyy äitien rooliin terrorismin vastaisessa taistelussa. Vaikka äitien tukeminen radikalisoitumisen ehkäisyssä ja sen kohtamisessa on tarpeellista, naisen roolin typistäminen pelkkään äitiyteen tai heidän näkemisensä ainoastaan terrorismin uhreina kaventaa mahdollisuuksia, joita sukupuolinäkökulman soveltaminen tarjoaa.

FEMINISTI-JIHADISTIT EIVÄT TYYDY PERINTEISIIN TYTÄR-ÄITI-MALLEIHIN

Naiset ovat miesten rinnalla myös terrori-iskujen suunnittelijoita ja tekijöitä. Terroristiryhmät ovat palkanneet naisia riveihinsä vuosikymmenien ajan. Eräiden arvioiden mukaan Tunisiasta ISISin riveihin lähteneistä vierastaistellijoista noin joka kymmenes, eli noin 300, olisi naisia, joidenkin arvioiden mukaan enemmänkin.

Syyt, jotka ajavat naiset terroristiryhmiin, ovat rinnastettavissa miehiä terroristeiksi ajaviin tekijöihin. Seksuaalinen tai muu väkivalta naisia tai heidän perhettään kohtaan lisää riskiä. Moni liittymisen terroristiryhmän jäseneksi ei ole oma valinta vaan tapahtuu pakon edessä. Toisaalta yhteiskunnissa, joissa naisten osallistumista rajoitetaan voimakkaasti esimerkiksi uskonnon varjolla, terroristiryhmään liittyminen voi vaikuttaa ainoalta tavalta saavuttaa itsenäisyys ja laajentaa naisen roolia perinteisten tytär-äiti -mallien ohi. Puhutaan ”feministi-jihadisteista”.

Syventävää tutkimusta naisten väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tarvitaan kipeästi. Lisähaaste on, että yleistykset

johtavat harhaan: radikalisoitumisen syyt ovat erilaisia sekä eri maiden välillä että niiden sisällä. Terrorismiin osallistuvat naiset tulevat kaikenlaisista uskonnollisista, kulttuurisista, koulutuksellisista ja sosioekonomisista taustoista. Asian arkaluonteisuus vaikeuttaa tutkimusta ennestään. Kysymys radikalisoitumisesta on monesti juuri se, jota tutkimustilanteessa ei voi esittää.

Naisten osuuden lisääminen terrorismin vastaisten toimien suunnittelijoina ja toteuttajina on tärkeää, jotta päästään kiinni sekä miehiin että naisiin vaikuttaviin tekijöihin terrorismin taustalla. Kokonaisvaltainen yhteisöjen vastustuskyvyn lisääminen edellyttää sekä miesten että naisten mukanaoloa. Tasa-arvon lisääminen ja naisten voimaannuttaminen ovat tehokkaita keinoja taistella väkivaltaista radikalisoitumista vastaan.

TERRORISMIN VASTAINEN TAISTELU VS. IHMISOIKEUDET – TUNISIAN HAASTEET

Tunisia on ainoa vuoden 2011 arabikevään läpikäynyt maa, joka on onnistunut jatkamaan demokratiakehitystä. Vuonna 2014 laadittu uusi perustuslaki takaa tasapuoliset ihmisoi-keudet kaikille. Samana vuonna järjestettiin vapaat presiden-tin- ja parlamenttivaalit ja tänä keväänä maan ensimmäiset vapaat kuntavaalit. Ennennäkemättömän kansalaisjärjestö-buumin seurauksena on perustettu tuhansia uusia järjestö-jä. Kansainväliset ihmisoikeusjärjestöt toimivat Tunisiassa, ja maa on antanut pysyvän kutsun YK:n ihmisoikeuksien eri-tyisedustajille.

Viime vuonna Tunisiassa säädettiin uusi laki, joka kriminali-soi naisiin kohdistuvan väkivallan. Kansallinen kidutusta vas-taan taisteleva elin on onnistunut vähentämään kidutusta ja huonoa kohtelua erityisesti vankiloissa. Tänä kesänä – Suo-men tukemana – valmistui Tunisian kansallinen toiminta-suunnitelma YK:n turvallisuusneuvoston julkilausuman 1325 toteuttamiseksi.

Tunisiassa toimivat kansalaisjärjestöt ovat kritisoineet vuo-den 2015 lakia terrorismin vastaisesta taistelusta, jonka mää-ritelmä terrorismista on väljä ja joka antaa mahdollisuuden 15 vuorokauden mittaisiin pidätyksiin. Lakiapu on laissa sää-detty oikeus, mutta sen järjestäminen on osoittautunut käy-tännössä vaikeaksi. Tuhansien ihmisten liikkumisen vapautta on rajoitettu ilman oikeuden päätöstä vuodesta 2015 voi-massa olleen poikkeustilan varjolla. Kesällä 2018 terrorismin rahoittamisen estämiseksi säädetty laki vaikeuttaa kansalais-järjestöjen perustamista ja toimintaa rinnastamalla järjestöt liikeyrityksiin.



Tunisiassa poliisi on usein lähes ainoa hallinnon edusta-ja, jonka syrjäisillä paikkakunnilla tai Tunisin liepeillä sijaitse-villa köyhillä alueilla asuvat ihmiset kohtaavat säännöllisesti. Poliisin käyttämä väkivalta on kansalaisjärjestöjen raporttien mukaan yleistä. Harva poliisi joutuu tilille liiallisen väkivallan käyttämisestä, ja poliisivoimien riippumattoman kontrolliko-mission perustaminen on kohdannut vastustusta. Väkivalta ja rankaisemattomuus lisäävät radikalisoitumisen riskiä, kos-ka terroristiryhmät hyödyntävät vihan ja kaltoinkohdelluksi tulemisen tunteita houkutellessaan ihmisiä liittymään jouk-koonsa.

IRTI VASTAKKAINASETELUSTA

Terrorismin vastaisen taistelun ja ihmisoikeuksien yhdistä-minen on haaste, jonka kanssa jokainen valtio kamppailee. Terrorismin torjunta johtaa ylilyönteihin ja ihmisoikeusrikko-muksiin etenkin, jos kontrollimekanismit kuten turvallisuus-joukkojen sisäinen tarkistus, kansalaisjärjestöt ja lehdistö sekä oikeuslaitos ovat heikkoja. Rankaisemattomuus ruokkii käsi-tystä, että kaikki keinot ovat sallittuja, kunhan terroristi-iskut vältetään. Terrorismin juuret ovat kuitenkin eriarvoisuudessa ja syrjäytymisessä. Ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteiden sekä sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen on tehok-kainta terrorismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisyä.

Katariina Leinonen
EU:n Tunisian delegaatio,
poliittisen osaston päällikkö



Siviilikriisinhallinta on silta

TURVALLISUUDEN ja KEHITYKSEN VÄLILLÄ

Euroopan komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker piti syyskuussa unionin tilaa käsittelevän puheen, joka oli linjaus ennen ensi vuotta; Euroopan parlamentin vaaleja, niistä käynnistytävää uuden komission muodostamista sekä unionin monivuotisen budjettikehyksen ratkaisevia päätöksiä.

Suurten ratkaisujen aika osuu ensi heinäkuussa alkavalle Suomen EU-puheenjohtajakaudelle. Ennen ja jälkeen Suomen puheenjohtajuuden on paljon työtä tehtäväksi – Suomi tekee sitä ahkerasti muiden puheenjohtajien ketjussa. Puolustusyhteistyö ja sotilaalliset voimavarat ovat kehittyneet. Siviilikriisinhallinnan kehityksessä on nyt uusia mahdollisuuksia.

Suomen haastetta ei vähennä, että sen EU-puheenjohtajuuden alussa myös Suomessa on uusi eduskunta ja hallitus. Junckerin puheen erityinen ansio on, että se on vastaväite unionin vähistä saavutuksista. Puhe listaa merkittäviä talouden, työllisyyden ja turvallisuuden hankkeita, joissa EU on onnistunut erityisen hyvin. EU-myönteiseen kampanjaan ryhtyvä ehdokas saa puheesta paljon valmista materiaalia. Valitettavasti siviilikriisinhallinta ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ei-sotilaalliset toimet eivät vielä ole kehittyneet suhteessa kasvaviin tarpeisiin.

Myönteisiä ratkaisuja tarvitaan. Viime vuosien turvallisuuskehitys on ollut huonoa. Sodat Lähi-idässä ja Afrikassa, taistelu terrorismia vastaan, hybridi-ilmiöt ja kybermaailma, pakolaisuus ja maahanmuutto, politiikan vahvat maailmanjohtajat kuten presidentit Putin ja Trump, Erdoganin Turkki ja Kim Jong-unin Pohjois-Korea, Iso-Britannian ero EU:sta sekä Saksan ja Ranskan uusi yhteistyö EU:n vahvistamiseksi ovat kaikki tärkeitä muutostekijöitä uudessa eurooppalaisessa ja globaalissa turvallisuustilanteessa. Maailma on muuttunut muutamassa vuodessa ja kehitys koetaan turvallisuuden osalta pääasiassa kielteisenä.

Turvallisuuden muutos vakaammasta nykyiseen epävarmuuteen ja uusiin uhuihin ja riskeihin on tapahtunut hyvin lyhyessä ajassa. Ukrainan ja Krimin tapahtumat alkuvuonna 2014 yllättivät ja muuttivat Euroopan ja Venäjän, lännen ja idän suhteet. Itäisestä Euroopasta tuli uudestaan jännityksen näyttämö, mikä on heijastunut selvästi myös Itämerelle ja sen alueelle.

Samana keväänä 2014 kansainvälisen terrorismin uusi toimija Isis (Isis, Daesh) nousi mediaan kuvilla teloitettavista panttivangeista. Se aloitti taistelut Irakissa ja Syyriassa sekä iskut eri puolilla Eurooppaa. Terrorismi sai uusia muotoja. Se hyödynsi sosiaalista mediaa. Suunniteltujen iskujen ja räjäytysten lisäksi taktiikka laajeni houkuttelevaan radikalisoituneita yksilöitä iskemään kohteisiin, joissa oli turvattomia ihmisiä. Kansainvälinen Isilin vastainen koalitio, johon Suomi on osallistunut sekä sotilas- että poliisikouluttajilla, on onnistunut tuessaan Irakin turvallisuusviranomaisille ainakin lyhytaikaisissa tavoitteissaan. Samaan aikaan Suomessa on tehty merkittävää työtä radikalisoitumista ehkäisevissä hankkeissa.

KONFLIKTIEN JA PAKOLAISTEN MÄÄRÄ KASVAA

Aseelliset konfliktit, sodat ja terrorismi ajoivat liikkeelle pakolaisia ja turvapaikanhakijoita. Eurooppaan hakeutui vuonna 2015 ennätysmäärä pakolaisia aiheuttaen kriisin myös Suomessa. Suomeen saapui yli 30 000 turvapaikanhakijaa, kymmenen kertaa enemmän kuin aiemmin vuodessa. Hallitsemattoman pakolaisuuden ja turvapaikanhaun eri ongelmat aiheuttavat edelleen vahvasti jakavia poliittisia asetelmia sekä jäsenmaissa että unionin yhteisessä päätöksenteossa.

YK:n ja Maailmanpankin tuore (2018) yhteinen raportti esittää, että väkivaltaisten konfliktien määrä on kolminkertaistunut vuodesta 2010. Samassa ajassa EU:n siviilikriisinhallinta on henkilöstöltään kutistunut kolmasosaan.

YK:n pakolaisjärjestö (UNHCR) on raportoinut viime vuodet jatkuvasti vain kasvavia lukuja. Sen mukaan maailmassa on jo noin 64 miljoonaa pakolaista ja määrä on kasvava. Määrä on enemmän kuin koskaan toisen maailmansodan jälkeen.

Sodat ja konfliktit synnyttävät laittomuuden tilan, ja pakolaisuus synnyttää markkinat ihmissalakuljetukselle, rajat ylittävälle järjestäytyneen rikollisuuden muodolle, joka liikuttaa hädänalaisia ihmisiä maasta toiseen ja meren yli kohti Eurooppaa, turvaa ja parempaa elämää. Moni salakuljetettu menehtyy matkalla. Terrorismi, konfliktit ja rikollisuus liittyvät yhteen. Lain, järjestyksen ja oikeushallinnon puuttuessa rikollisuus hyötyy. Ihmis-, ase-, huume- ja öljykauppa ovat osa sotien ja terrorismin rahoitusta.

YK:n ja Maailmanpankin raportti tunnistaa yhteisen globaalin agendan ilmiöt ilmastonmuutoksen ja köyhyyden merkittävänä juurisyinä, mutta näkee silti konfliktit ja valtiot ylittävän rikollisuuden suurimpina erillisinä ilmiöinä estämässä ilmastonmuutoksen hallintaan ja köyhyyden poistamiseen liittyviä ratkaisumalleja.

SIVIILIKRIISINHALLINNAN TUNNUSLUKUJA

Nykyiset unionin siviilikriisinhallinnan tunnusluvut eivät mairittele erityisesti jäsenmaiden osalta: vain kaksi jäsenmaata lähettää 27 % kaikista jäsenmaiden lähettämistä asiantuntijoista – lähes kolmasosan – vain viisi jäsenmaata lähettää jo yli puolet, 51 % asiantuntijoista ja kymmenen eniten lähettävää maata jo 75 % asiantuntijoista. 18 jäsenmaata lähettää vain 25 % asiantuntijoista. Se on vähemmän kuin kahden eniten lähettävän jäsenmaan asiantuntijoiden määrä. Suoralla EU-sopimuksella palkattujen osuus henkilöstöstä on noussut jo 40 prosenttiin. Luvut osoittavat, että jäsenmaiden vastuun ja omistajuuden tulee kasvaa. Suomi kuuluu kymmenen kärkeen joukkoon.

Kriisinhallintaan koulutetaan eri EU-hankkeissa kolme kertaa enemmän osallistujia kuin siviilioperaatioissa työskentelee jäsenmaiden asiantuntijoita. Silti noin 40 % operaatioiden henkilöstöstä kertoo, että ei ole saanut aiempaa koulutusta tehtävänsä. Jäsenmaiden päätöksellä uusi Civil-

an Training Group (EU CTG) aloittaa työtään koulutusalueen yhtenäistämiseksi loppuvuoden 2018 aikana.

NE KOLME TÄRKEÄÄ

Marraskuussa 2017 jäsenmaat päättivät vakavasti ryhtyä EU:n siviilikriisinhallinnan vahvistamiseen. Se tehtiin ensin marraskuun ulkoasiainneuvoston ja sitten joulukuun Eurooppa-neuvoston päätelmissä – jäsenmaiden yhteisellä tuella – joissa annettiin kolmen askeleen ohjelma, käytännössä kolmen paperin tiekartta: uusi siviilikriisinhallinnan konsepti, suorituskysymysuunnitelma ja ns. kompakti näiden toteuttamiseksi. Tiekartta on edennyt hyvin. Tätä kirjoitettaessa lokakuussa 2018 kaksi paperia on hyväksytty jäsenmaissa ja kompaktin eteen tehdään työtä kohti marras- ja joulukuun neuvostoja. Suunnitelmatasolla saavutetaan edellytykset jatkaa. Varsinaisen työ alkaa kuitenkin vasta ensi vuoden 2019 puolella.

Siviilikriisinhallinnan – joka on silta turvallisuuden ja kehityksen välillä konfliktimaissa – vahvistaminen alkaa jäsenmaista ja pääkaupunkien ymmärryksestä ja päätöksenteosta ehkäistä ongelmia siellä, missä ongelmat syntyvät, kasvavat ja liikkuvat ennen kuin ne ovat osa Euroopan maiden, kaupunkien, kaupunginosien ja kotikatujen arkea. Ajatus siitä, että euro ehkäisevään työhön säästää kymmenen kotimaassa ei ole vielä todennettu. Silti työ on inhimillistä: Euroopan turvallisuus on turvallisuutta, tukea sekä kehitystä Afrikassa ja Lähi-idässä.

Antti Häikiö

Senior Strategic Advisor

Euroopan ulkosuhdehallinto

Trendi:

ENEMMÄN OPERAATIOITA, VÄHEMMÄN ASiantuntijoita

Siviilikriisinhallinnan tehtäviin sekondeerattujen, eli Suomen lähettämien, asiantuntijoiden määrä on vaihdellut merkittävästi Kriisinhallintakeskuksen historian mittaan. Enimmillään asiantuntijoita on ollut operaatioissa vuoden 2011 aikana, jolloin määrä kohosi joinain kuukausina yli 170:een.¹ Pienimmilleen sekondeerattujen asiantuntijoiden määrä putoi puolestaan 2012 loppupuolella. Vaihtelu on ollut suurta niin lyhyellä kuin pidemmälläkin aikavälillä. Asiantuntijoiden määrä voi vaihdella merkittävästi jopa yhden kuukauden aikana, kun toiset asiantuntijat kotiutuvat ja toiset aloittavat operaatioissa.

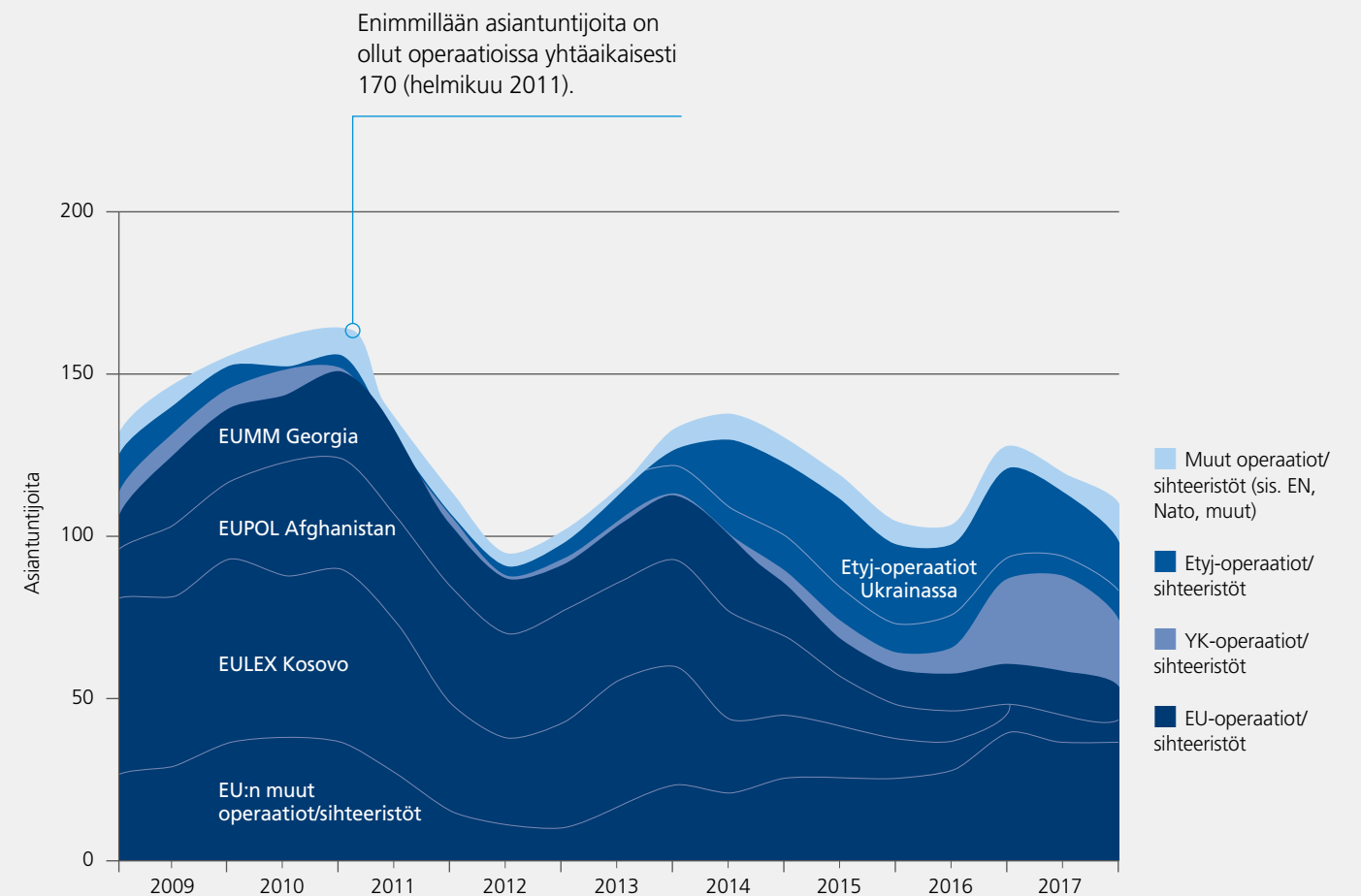
Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna suomalaisasiantuntijoiden määrä on kuitenkin ollut selvästi laskussa. Tämä johtuu pitkälti siitä, että siviilikriisinhallinnan määrärahoja on pienennetty, vaikka operaatioihin osallistumisen kustannukset ovat samanaikaisesti nousseet. Lisäksi operaatioissa on aiempaa vähemmän tehtäviä tarjolla. Vuonna 2014 julkaistussa Siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa linjattiin tavoitteeksi pitää asiantuntijoiden määrä keskimäärin 150:ssä², mikä on käytännössä rahoitustilanteen vuoksi tällä hetkellä mahdotonta.

Asiantuntijoiden laskeneesta määrästä huolimatta suomalaisia asiantuntijoita lähetetään aiempaa useampaan operaatioon ja sihteeristöön yhtäaikaista. Kriisinhallintakeskuksen alkuvuosina valtaosa asiantuntijoista lähetettiin suuriin EU-operaatioihin: EUMM Georgiaan, EUPOL Afga-

nistaniin ja EULEX Kosovoan. Niiden pienentyttyä EU-operaatioiden rinnalle ovat nousseet myös Etyjin sekä YK:n operaatiot, joihin Suomi lähettää nykyisin jopa kymmeniä siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita.

Vuoden 2016 aikana alkanut YK:n operaatioihin sekondeerattujen asiantuntijoiden määrän kasvu liittyy vahvasti tasavallan presidentti Sauli Niinistön YK:n huippukokouksessa syyskuussa 2015 ilmoittamaan Suomen sitoumukseen tukea YK:n operaatioita entistä vahvemmin. Sitoumuksen myötä suomalaisten poliisien ja muiden asiantuntijoiden määrää YK:n operaatioissa on lisätty ja pyrkimyksenä on pitää YK-tehtävissä noin 20 poliisiasiantuntijaa jatkuvasti.

Etyjille sekondeerattujen asiantuntijoiden määrä merkittävä kasvu linkittyy puolestaan vuonna 2014 alkaneeseen Ukrainan kriisiin ja sen vuoksi perustettuun monitorointioperaatioon. Etyjin palveluksessa toimii Ukrainassa tälläkin hetkellä yli 20 suomalaista esimerkiksi tarkkailutehtävissä. Ukrainan lisäksi Suomen sekondeeraamia asiantuntijoita on muun muassa Etyjin sihteeristössä Wienissä. EU:n, YK:n ja Etyjin ohella suomalaisia asiantuntijoita sekondeerataan myös mm. Naton ja Euroopan neuvoston tehtäviin sekä ISILin vastaiseen koalitioon.



Suomen siviilikriisinhallintatehtäviin lähettämien asiantuntijoiden määrä (2009–2017).

Suurin yksittäinen siviilikriisinhallinnan operaatioihin lähetettävä ammattiryhmä ovat poliisit: esimerkiksi joulukuussa 2017 heitä oli 43 yhteensä 116 asiantuntijasta. Poliisien lisäksi tuolloin operaatioissa oli Suomen lähettämänä mm. Tullin, Rajavartiolaitoksen sekä julkishallinnon asiantuntijoita. Naisten määrä sekondeeratuista asiantuntijoista on pysynyt kokonaislukuun verrattuna melko tasaisena, vaikka vaihtelut kokonaismäärässä heijastuvat myös naisten lukumäärään. Naisten osuutta on pyritty aktiivisesti kasvattamaan. Viime vuosina naisten osuus suomalaisista kriisinhallinnan asiantuntijoista on ollut keskimäärin hieman alle 40 %.

Johanna Hakanen
korkeakouluharjoittelija
Kriisinhallintakeskus

¹ Kuvaaja on laadittu puolivuositusten keskiarvojen pohjalta, minkä vuoksi kuvaajan ylimmät arvot eivät yllä yksittäisten kuukausien ylimpiin lukuihin.

² Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia (2014), s. 10.



Kahden MAAILMAN VÄLISSÄ

Vuonna 2006 tulin satunnaisen päähänpiston (ja pienen kilpailuvietin) ajamana hakeutumaan ja valituksi siviilikriisinhallintakoulutukseen Poliisikoululla toteutetulle UN Police Officer -kurssille. Olen iloinen, että sain mahdollisuuden käydä viimeisen poliisin järjestämän peruskurssin ja tutustuin kriisinhallintaan "vanhan liiton miesten" maailmankuvan kautta, joka on voimakkaasti rauhanturvaamisperinteen mukainen ja sen arvoja kunnioittava. Toveruus ja "kaveria ei jätetä" -mentaliteetti tarttuivat minuun arvoina, joita olen pyrkinyt kantamaan mukana. Heti peruskoulutuksen jälkeen tulin valituksi Kosovoon asiantuntijatehtävään ja sain tilaisuuden osallistua ensimmäiseen CMC:n järjestämään pre deployment -koulutukseen. Poliittisista syistä Kosovoon lähtö venyi ja kun Poliisihallitus kysyi minulta puhelimesta: "Lähtisitkö Kosovon sijaan Sudaniin?", en tarvinnut harkinta-aikaa... Totta kai lähdin! Ja sillä tiellä olen edelleen, monen mutkan kautta.

CMC:n kautta tutustuin siviilikriisinhallintakonseptiin, -toimintamalleihin ja -ajattelutapaan. Minulla on ollut myös ainutlaatuinen tilaisuus saada työskennellä niin CMC:n kotipesässä Kuopiossa kuin asiantuntijana maailmalla. Olen ollut kriisinhallintaan liittyen kouluttajana Suomessa niin CMC:lle, Fincenille, Polamkille kuin maailmalla YK:lle, EU:lle, FBA:lle, Swedintille, UN Womenille, AU:lle jne. Aiheet ovat vaihdelleet ihmisoikeuksista rikostutkintaan, aikuiskouluttajataidoista stressinhallintaan, metodien vaihdellessa perinteisestä luennoinnista aina hiekkaan piirtämiseen.

Hakeutuessani tehtäviin minulla ei ollut mitään oikeaa käsitystä työn luonteesta, vaatimuksista tai siitä, mitä kaikkea työ minulta vaatii. Puhumattakaan siitä, mitä työ tulisi minulle antamaan. Molemmat puolet ovat vähitellen avautuneet kuluneen reilun vuosikymmenen aikana. Nautin kouluttajan työstä (johon ajauin yhtä satunnaisesti kuin aikoinaan poliisiuralla ja siviilikriisinhallintaan), vaikka se onkin raskasta mm. tehtäviin liittyvän jatkuvan matkustamisen takia. Koulutettavat näkevät ehkä 5 % työstä, jota koulutukset vaativat etukäteen: brainstormingia, suunnittelua, budjetointia, tutkimusta, lukemista ja usein kuuntelemista. Puhumallahan me toistamme, mitä entuudestaan tiedämme. Vain kuuntelemalla voimme oppia uutta.

Pääosa näinä vuosina kouluttamistani ihmisistä on ollut eri maiden poliiseja ja syyttäjiä. Mikään ei ole niin hienoa, kuin nähdä sulkeutuneen mielen avautuvan, valon syttyvän kuulijoiden silmiin ja korvien lähes kirjaimellisesti kääntyvän eteenpäin kuuntelemaan. Joskus kiistäen, joskus epäillen ja aika usein lopulta ymmärtäen, vaikkei välttämättä hyväksyen sanomaa. Se on minulle erittäin palkitsevaa, varsinkin kulttuurissa ja maissa, joissa ihmisoikeuksien kunnioitus valtiollisissa toimijoissa on lähinnä nimellistä ja nepotismi, sovinismi ja korruptio ovat liian usein poliisin toimintaa ohjaavia. Näissä maissa poliisit itse, samoista edellä mainituista syistä, elävät usein pelossa menettää työnsä toimintavaltuuksien puuttuessa tai rangaistuksen pelossa.



kokemuksensa parhaiden kykyjensä mukaan, heittäytymällä ja olemalla jopa haavoittuvan avoin ja rehellinen koulutettavien kanssa kouluttaja voi vaikuttaa siihen, miten maailma muokkautuu. Yksilöiden ajatuksia, ja siten päätöksiä ja tekoja, muokkaamalla muutamme maailmaa. Jos ihmiset, joiden maailmankuva ja kokemukset ovat yksipuolisempia ja joiden mahdollisuudet toimia ovat rajallisempia, saavat ajattelemisen aihetta, parhaassa tapauksessa idean tai motivaation siemenen pyrkiä parempaan – olen onnistunut. Ja jos he vielä joskus alkavat toteuttaa näitä ideoita töissään poliisina, syyttäjänä tai tuomarina, enemmän kansalaisiaan suojelevina ja tukevinä – minun työni on tehty. Minun on uskottava siihen, että työllä on vaikuttavuutta, vaikka minä en muutosta koskaan ehdi nähdä ennen oman missiioni viimeistä päivää. Jos ideat elävät jälkeeni ja tuottavat hyvää, minähän olen ”kuolematon”. Se riittää tällä kertaa.

Olen kiitollinen siitä, että olen yli 10 vuoden aikana saanut kulkea CMC:n rinnalla sen kehittyessä. Olen saanut kehittyä asiantuntijana erilaisissa tehtävissä ja kasvaa ihmisenä niiden tuhansien ihmisten rinnalla joita matkalla olen tavannut. Olen saanut nähdä elämää IDP-leirien savimajoista 200 000 poliisin esimiesten edustustiloihin. Olen saanut olla poliisi, siviili, roolimalli ja aika usein lohduttaja ja toivon tuoja. En ole varma olenko minä valinnut tämän tien vai valitsiko se minut. Toivon kuitenkin, että yhteinen polku jatkuisi vielä – ainakin toiset 10 vuotta.

Sari Rautarinta

*Human Rights and Gender Adviser/Trainer,
EUAM Ukraine*

Koska kotini on nykyään lähinnä siellä, mihin laukkuni lasken, jatkuva tilapäisyyden tunne elämässä kulkee mukana. Joskus koen syyllisyyttä siitä, etten ole läheisten saatavilla. Kun tulen Suomeen 1–2 viikon palvelusvapaalle, puran laukut vain osittain. Jätän esille ne tavarat, jotka taas kohta on pakattava laukkuun missioalueelle palatessa. Meidän maailmalla työskentelevien on hyväksyttävä myös, että ”poissa silmistä – poissa mielestä” on luonnollinen osa elämää: elämä jatkuu kotona ja työpaikoilla poissa ollessamme. Palatessamme meidän on oltava yhtä valmiita kohtaamaan nämä muutokset kuin silloin, kun lähdemme missioille valmiina kohtaamana uudet maailmat.

Palattuani ensimmäiseltä komennukseltani Darfurista, kirjoitin CMC:n erikoisjulkaisuun: ”... Parhaalta ystävältäni Williltä opin Darfurin korventavan kuuman auringon alla sanonnan, josta mahdottomilta tuntuvina hetkinä tuli lähes mantrani: ”Rest if you must, but don’t you quit.” Minä koin mission uudelleen syntymänä, mahdollisuutena määrittää itsensä uudelleen, ilman menneisyyttä ja toteuttaa itseäni ilman arvo-merkkejä tai virkanimikkeitä, todellisten kykyjeni mukaan. Tiesin mission elämän olevan väliaikaista ja että sillä olisi tietty päättymispäivä. Mission loppu oli silti kuin pieni kuolema. End of Mission -päivänä häviät mission maailmankartalta ja olet olemassa vain niin kauan kuin missioilla on ihmisiä, jot-

ka sinut muistavat. Sen jälkeen kuihdut pois. Jäät elämään vain samanlaisissa tarinoissa kuin tämä on. Veteraanien kertomuksissa ja muistoissa.”¹

Darfurin, kahden Afganistanissa vietetyn vuoden ja kolmatta vuotta käynnissä olevan Ukrainan komennuksen jälkeen olen edelleen samaa mieltä ”nuoren Rautarinnan” kanssa: mission loppu on ”pieni kuolema”. Näiden vuosien aikana olen kuitenkin oppinut jotain. Sen, että tämä minun työni (kuten kaikki työ, jossa pyrimme lisäämään ihmisten kapasiteettia ja ennen kaikkea henkisiä resursseja) on myös mahdollisuus ”kuolemattomuuteen”. Jakamalla osaamisensa, tietonsa ja

¹CMC Finland, Siviilihallinnan erikoisjulkaisu CMC 2/2009



SOMALIA

haastaa asiantuntijuutta

Uusina tulokkaina EUCAP Somalia -kriisinhallintaoperaatiossa vuonna 2015 keskustelimme operaation kokeneen poliisikouluttajan kanssa. Kohtaus painui mieleen. Arvostettu poliisi itki turhautumistaan käsillä olleen tehtävän edessä: ”Tämä kurssi ei onnistu, he (somalit) eivät edes osaa lukea tai kirjoittaa. Hienot PowerPoint -kalvot ovat turhia, kun koulutettavat eivät kykene seuraamaan koulutusta.” Asiantuntija koki, että hänen vuosikymmenten työkokemuksensa ja asiantuntemuksensa olivat Mogadishussa turhia. Hän halusi kotiin.

Kolmenkymmenen vuoden konfliktin jälkeen Somalian tilanne on vaikea. Yli kolme miljoonaa somalia elää pakolaisina pääasiassa naapurimaissa tai ovat joutuneet siirtymään maan sisäisiin pakolaisina. Somalia on OECD:n States of Fragility -mittauksen mukaan maailman haurain valtio. Transparency Internationalin korruptioindeksin mukaan se on maailman korruptoitunein valtio. Somalia on yksi maailman köyhimmistä valtioista ja yli 60 % väestöstä elää äärimmäisessä köyhyydessä. Konfliktin myötä väestön koulutustaso on erittäin heikko ja pääsy peruspalveluihin on vaikea. Sodan vaikutukset näkyvät vielä pitkään valtion kehityksessä.

EU:n siviilikriisinhallintaoperaatiot toimivat hauraiden valtioiden kontekstissa, jossa yhteiskunnan ja valtion rakenteet ovat heikot. Operaatiot tukevat turvallisuussektorin ja oikeusvaltion rakenteiden kehittämistä. Minkälaista asiantuntijuutta näiden valtioiden vahvistaminen vaatii?

EUCAP Somalian poliisikouluttajan silmin eurooppalaisen poliisin osaamisen siirtäminen Somaliaan ei ollut mahdollista. Eurooppalainen näkökulma ja Somalian todellisuus törmäsivät tavalla, joka herätti monta kysymystä. Missä määrin eurooppalaista yhteiskuntamallia voi siirtää muualle? Mihin suuntaan sitä kehitetään ja millä metodeilla? Somaliassa voidaan kysyä, tuleeko tuomarin tai poliisin olla luku- ja kirjoitustaitoinen? Tarvitaanko kirjallista lainsäädäntöä maassa, jonka kulttuuri perustuu suulliseen perinteeseen?

Somaliassa tänä päivänä toimivalta kriisinhallintaoperaation asiantuntijalta edellytetään mielikuvitusta ja joustavuutta. Teknisen asiantuntijan tulee ymmärtää oman alansa yksittäisten funktioiden ohella prosessit ja koko sektorin kehitystarpeet sekä nähdä nämä kehitystarpeet paikalliseen kulttuuriin ja resurssien kontekstissa. Tämä on paljon vaadittu, ja voidaan kysyä, ovatko yksittäiset asiantuntijat mahdollittoman edessä. Somalian kehittäminen lähtee läheltä nollapistettä; esimerkiksi liittovaltion ministeriön saattavat muodostaa yksittäiset virkamiehet. Lainsäädäntö on edelleen suurelta osin vanhentunutta, hallinnon tukitoimintoja tai kalustoa, kuten toimistotarvikkeita, ei ole.

Teknisten asiantuntijoiden ohella kriisinhallintaoperaatioissa tulisi hyödyntää enemmän yhteiskuntatieteiden ja humanististen alojen asiantuntijoita, joiden koulutus tuottaa taitoa ymmärtää laajoja kokonaisuuksia ja kulttuurienvälisiä konteksteja. Tätä osaamista tarvitaan, samoin kuin poliittista tahtoa, jotta voidaan löytää tapa tukea Somalian omia oikeusvaltiokehityksen ratkaisuja. Tekninen asiantuntijuus, ja koko kriisinhallintaoperaation panostus, menevät hukkaan, jos maan omat rakenteet eivät kykene tätä vastaanottamaan ja hyödyntämään. Työn tavoitteet ja työskentelymenetelmät tulee suunnitella kuhunkin kontekstiin sopivaksi. Muussa tapauksessa asetettuja tavoitteita ei saavuteta, eivätkä tulokset ole kestäviä.

Poliisikouluttaja -ystävämme palasi kotiin turhautuneena. Hän ei kyennyt irtautumaan eurooppalaisesta kontekstista tai analysoimaan niitä perusedellytyksiä, jotka mahdollistavat hänen työnsä kotimaassa. Eurooppalaisessa kontekstissa hän on arvostettu asiantuntija, mutta Somaliassa tuloksetas työ vaikutti mahdottomalta.

Valitettavasti tämä tarina toistuu usein. Mikäli lähetetyllä asiantuntijalla ei ole kykyä nähdä oman kulttuurinsa yli, hän turhautuu ja luovuttaa, tai hyökkäävästi arvostelee paikallisen kumppanin kyvyttömyyttä omaksua annettavaa tietoa. Ylimielinen asenne estää yhteistyön, mutta on yleinen suojautumiskeino tilanteessa, jossa omat odotukset ovat johtaneet pettymykseen. Aiempaa tarkempi analyysi operaation kontekstista ja tavoitteiden määrittely suhteessa toimintaympäristöön ja yhteistyökumppanin taustaan parantaisi olennaisesti operaation työn tuloksia.

David Korpela

Political adviser at EU Special Representative for the Horn of Africa, ulkoministeriö

Minna Pesu

FM, Executive officer to the Deputy Head of Mission, EUCAP Somalia (kotiutunut)

Näköalapaikalla UKRAINASSA

Itä-Ukrainan konflikti ylittää nykyään harvakseltaan uutiskynnyksen. Moni ei tule ajatelleeksi, että parintuhannen kilometrin päässä Suomesta on sodittu yli neljän vuoden ajan. Ukrainan asevoimien ja Venäjän tukemien separatististen Donetsk ja Luhanskin ”kansantasavaltojen” välisissä taisteluissa on kuollut yli 10 000 ihmistä ja noin kaksi miljoonaa on joutunut jättämään kotiseutunsa. Toisaalta sota on helppo unohtaa jopa Ukrainan pääkaupungissa Kiovassa, jossa elämä jatkuu normaalisti ja konflikti on läsnä lähinnä poliitikkojen puheissa ja satunnaisissa mielenilmauksissa.

Suurin osa Etyjin Ukrainan tarkkailumission (SMM) suomalaisista työskentelee Donbasin konfliktialueella Donetsk ja Luhanskin tiimeissä. Idässä konflikti tulee iholle; tulitaukorikkomukset ovat lähes päivittäisiä. Raskaiden aseiden ja muun kaluston näkemiseen ja kuulemiseen tottuu nopeasti. Siviiliuhrien ja heidän läheistensä surun todistaminen on vaikeampaa. Turvallisuusuhkat ovat ilmeisiä; tulitoiminnan ohella ja seurauksena Donbasin maasto on täynnä miinoja ja räjähtämättömiä ammuksia. Rapistunut infrastruktuuri muistuttaa vuosikymmeniä jatkuneesta laiminlyönnistä ja matalasta elintasosta. Raskaasta teollisuudesta ja maataloudesta elänyt Donbas tarjoaa niukalti töitä, minkä seurauksena monet ovat lähteneet töiden perässä Venäjälle tai hallituksen kontrolloimalle puolelle. Jäljellä ovat vanhukset ja ne, jotka eivät fyyssistä, materiaalisista tai henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä ole pystyneet tai halunneet lähteä. Etyjiin suhtaudutaan usein kriittisesti ja turhautumista puretaan ajoittain tarkkailijoihin. Toki päiviin mahtuu myös paljon lämpimiä ja hyväntuulisia kohtaamisia ihmisten kanssa.

Aloitin SMM:ssä tarkkailijana, mutta hakeuduin uusien näkökulmien ja kokemusten houkuttamana Luhansk Monitoring Teamin (LMT) raportointi- ja poliittisen analyysin yksikköön, jonka johtajana olen toiminut viimeisen vuoden. Vastaan 15-henkisen yksikön strategisesta ja operatiivisesta johtamisesta. Toisin sanoen tehtäviini kuuluu niin laajojen ilmiöiden ja kehityskulkujen seuraamista ja analysointia, yhteistyötä ja koordinoitua LMT:n muiden yksiköiden ja SMM:n esikunnan kanssa kuin yksikön viikko-ohjelmien laatimista. Olen myös vastuussa LMT:n tuottamista raporteista: LMT:lla on päivittäin kentällä parikymmentä operatiivista partiota. Raportointiyksikkö käy läpi jokaisen partion tuottaman partioraportin ja koostaa niiden pohjalta Kiovaan esikuntaan toimitettavan ”LMT Daily Reportin”. Päiväraportin ohella yksikkö tuottaa viikkoraportin, osallistuu yksittäisten vakavien, operaation henkilöstön tai omaisuuden turvallisuutta uhkaavien tapausten jälkeen tehtävien ”Spot report” ja ”Incident report” laatimiseen sekä tukee operaation muita yksiköitä (esim. Human Dimension Unit) ja vastuuhenkilöitä (esim. Gender Focal Point) temaattisten raporttien tuottamisessa. Lisäksi toimin LMT:n Early Warning (EW) yhteyshenkilönä, koostan LMT:n EW-raportit ja kehitän EW-prosessia yhteistyössä SMM:n esikunnan kanssa.

Erityisesti nykyinen tehtäväni onkin ollut erinomainen näköalapaikka niin konfliktin dynamiikkaan sekä poliittisella että operatiivisella tasolla kuin Etyjin historian suurimman kenttäoperaation toimintaan ja haasteisiin. Ennen Ukrainaa olin mm. palvellut kahdessa sotilasoperaatiossa ja tehnyt kriisinhallinnan voimavaroihin, organisaatiokulttuureihin sekä siviilikriisinhallinnan tulevaisuuteen liittyvää tutkimusta. Tätä taustaa vasten on ollut mielenkiintoista tarkastella sotatoimialueella toimivan siviilikriisinhallintaoperaation vahvuuksia ja heikkouksia sekä haastavaa operaatioympäristöä. Konfliktin,

sen trendien ja päivittäisten tapahtumien ymmärtämiseksi on seurattava sekä strategista että operatiivista tasoa aina Minskin neuvotteluista, Ukrainan ja Venäjän sisä- ja ulkopoliittikaan, Nord Stream 2:n ja Kerchin sillan kaltaisiin hankkeisiin, sekä joukkojen ja kaluston liikkeeseen ja tulitoimintaan. Lisäksi on ymmärrettävä Venäjän informaationsodankäyntiä ja muita hybridivaikuttamiskeinoja. Pari vuotta Itä-Ukrainassa ovat olleet myös ainutlaatuinen tilaisuus havainnoida separatistien ”kansantasavaltojen” asteittaista ”valtionrakennusta” instituutioiden, symboleiden, propagandan ja koululaitoksen kautta.

Donbasin trendit eivät ole positiivisia ja on selvää, että konfliktin ratkaisu ei ole näköpiirissä. Etyjin toiminta- ja vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset. Turvallisuusriskien ja osapuolten toiminnan takia operaation liikkuminen on rajoitettua. SMM on osittain tämän takia panostanut paljon teknisiin ratkaisuihin kuten tulitaukorikkomuksia tallentaviin kameroihin ja lennokkeihin. Human Dimension ulottuvuus on

kärsinyt tämän kustannuksella. Etyj on kuitenkin ainoa forumi, jonka puitteissa osapuolet toistaiseksi käyvät dialogia, ja ainoa kansainvälinen organisaatio, jolla on laajamittainen pääsy Itä-Ukrainaan. On varmaa, että ilman SMM:a konfliktista kärsivien siviilien tilanne olisi entistäkin tukalampi ja tilannekuvan ylläpitäminen vaikeutuisi huomattavasti.

Johanna Suhonen

*Reporting and Political Analysis Team Manager
SMM, Etyj*



NAISTEN ÄÄNTÄ

tukemassa Syyriassa

Aloitin sekondeerattuna asiantuntijana YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenilla lokakuussa 2016 ensisijaisena tehtävänäni toimia järjestön hankkeessa syyrialaisen naisten tukena Syyrian rauhanprosessin eri tasoilla. UN Women on jo vuodesta 2012 tehnyt työtä syyrialaisen naisaktivistien ja -verkostojen kanssa. Kun rauhanneuvottelut Syyrian konfliktin ratkaisemiseksi alkoivat vuonna 2012, lähes kaikki neuvottelijoista olivat miehiä. Tämä siitä huolimatta, että syyrialaiset naiset ja naisjohtajat tekivät ja tekevät merkittävää työtä muun muassa paikallisen konfliktin ratkaisun ja humanitaarisen avun saralla. UN Women pyrkii toimimaan neutraalina koolle kutsujana eri naisverkostojen ja aktivistien välillä, ja auttaa heitä tekemään yhteistyötä ja vaikuttamistyötä päätöksentekijöiden suuntaan yhteisten ja jaettujen prioriteettien ympärillä.

Yksi naisverkoston ensimmäisistä ja keskeisistä vaatimuksista oli naisten vaikutusvalta ja osallistuminen poliittiseen prosessiin. Vuoden 2016 alussa vaatimus toteutui osaltaan kun YK:n Syyrian erityisedustaja nimitti syyrialaisen naisten neuvoo-antavan neuvoston. Suomi sekondeerasi minut Kriisinhallintakeskuksen kautta UN Womenin vasta perustettuun toimistoon Geneven tukemaan sekä naisten neuvoo-antavaa neuvostoa, YK:n Syyria toimistoa että laajempaa työtä syyrialaisen naisten kansalaisyhteiskunnan parissa. UN Women toimii naisten neuvoo-antavan neuvoston sihteeristönä, mikä tarkoittaa sitä, että UN Women varmistaa että neuvostolla on tarvitsemansa tuki ja kapasiteetti roolinsa toteuttamiseksi. Käytännössä työ voi olla esimerkiksi temaattisten ja teknisten koulutusten suunnittelua kapasiteetin vahvistamiseksi yhdessä kumppaneiden kanssa, teknisen ja logistisen tuen tarjoamista Syyria toimistolle tai hankkeen ohjelmallisten työkalujen kehittämistä ja vahvistamista.

Koska syyrialaisen naisten neuvoo-antava neuvosto on täysin uusi mekanismi naisten vaikutusvallan ja roolin lisäämiseksi YK:n välittämässä rauhanprosessissa, se tarjoaa mielenkiintoisen mallin myös muille rauhanprosesseille. Huomionarvoista on, että naisten neuvoo-antava rooli niin YK:n pääneuvottelijalle kuin delegaatioille ei itsessään riitä, vaan tämän lisäksi naisten osallistuminen neuvotteludelegaatioihin on varmistettava. Erityisen haastavissa rauhanprosesseissa, kuten Syyrian, naisten ja kansalaisyhteiskunnan edustajien rooli voi auttaa neuvotteluiden eteenpäin viemisessä. Syyrialaisen naisten neuvoo-antava neuvosto koostuu naisjohtajista, jotka edustavat eri taustoja sekä ideologisia ja poliittisia suuntauksia. Koska suorat neuvottelut osapuolten välillä eivät ole vielä käynnistyneet, naisten neuvoo-antava neuvosto on yksi harvoista, ellei ainoa, mekanismi Genevessä, jossa eri osapuolet istuvat saman pöydän ääressä. Siten neuvosto on monimuotoisuutensa vuoksi tarjonnut YK:n erikoisedustajalle ja hänen tiimilleen mahdollisuuden testata ja tunnustella erilaisia ideoita ja taten vaikuttaa varsinaisten neuvotteluiden agendan luomiseen.

Samaan aikaan neuvoston tehtävänä on konsultoida mahdollisimman laaja-alaisesti syyrialaisen kansalaisyhteiskunnan ja naistoimijoiden kanssa ja tarjota kanava näille äänille rauhanprosessiin. Tähän liittyy UN Womenin työ laajemman kansalaisyhteisön parissa, jonka pyrkimyksenä on luoda yhteinen viitekehys syyrialaiselle naisliikkeelle. UN Women on järjestänyt lukuisia konsultaatioita Syyrian sisällä eri kaupungeissa ja naapurimaissa liittyen prioriteetteihin, haasteisiin ja mahdollisuuksiin naisten oikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi Syyriassa. Kesäkuussa 2018 järjestimme konsultaation lähes 200 naisjohtajan kanssa. Valmisteluihin kuului muun muassa konsultaation metodologian suunnittelu joka mahdollistaa lähes kahdensadan hyvin erilaisista ideologista, poliittisista ja maantieteellisistä taustoista tulevien naisjohtajien neuvottelun jaettuista prioriteeteista.



Huolimatta kontekstista kumpuavista eroista, maantieteellisestä sijainnista ja taustasta, syyrialaiset naiset jakavat huolen naisten oikeuksien heikkenemisestä ja ovat valmiita tekemään sen vuoksi yhteistyötä yli syvienkin jakolinkojen. Roo-lissani pääsin autopaikalta seuraamaan syyrialaisen naisten väsymätöntä työtä rauhan edistämiseksi niin paikallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Pääsin myös todistamaan ne moninaiset haasteet, joita rauhanprosesseihin liittyy sekä niin sanotun Track II ja III tason työn merkityksen virallisen Track I:n rinnalla ja mahdollistajana. Kestävä rauha vaatii koko yhteiskunnan osallistumisen ja on tärkeää muistaa, ettei työ lopu rauhan-sopimuksen allekirjoittamiseen. Naisten johtajuus ja aktiivinen rooli on varmistettava myös mahdollisen rahansopimuksen jälkeisissä vaiheissa, kuten sopimuksen toimeenpanemisessa ja toimeenpanon valvonnassa.

Samaan aikaan roolini ei rajoittunut pelkästään Syyria-työhön. Geneve on sekä Syyrian YK-vetoisten rauhanneuvotteluiden että humanitaarisen työn keskus. UN Womenin toimisto Genevessä tukee järjestön maatoimistoja kriisimaissa ohjelmankehittämisessä ja varainhankinnassa, sekä osallistuu keskeisiin Genevessä käytäviin prosesseihin. Työssäni keskityin erityisesti tukemaan UN Womenin maatoimistoja ohjelmankehittämisessä ja hankehakemuksissa ja tukemaan

vaikuttamistyötä Genevessä muun muassa täällä järjestettyjen korkeantason tapahtumien kautta. Grand Bargain, New Way of Working sekä Global Compact for Refugees and Migrants ovat esimerkkejä globaaleista prosesseista, joita UN Women on tukenut pyrkimällä varmistamaan naisten oikeuksien ja tasa-arvonäkökulman huomioimisen. Olen kuitenkin huomannut, että niin rauhasta kuin humanitaarisesta avusta tai kehitysyhteistyöstä puhuttaessa, naisten oikeuksien agenda helposti unohtuu tai jää neuvotteluissa muiden asioiden jalkoihin. Siksi sen puolesta täytyy aktiivisesti taistella. Naisaktivistit ja -järjestöt tekevät arvokasta työtä, mutta tarvitsevat tukea, jotta saavat äänensä kuuluviin.

Paula Tarvainen

*Women, Peace and Security Specialist,
UN Women, kotiutunut*

Kuva: UN Women / Emad Karim

Siviilikriisinhallintalain muutoksella

VAHVISTETAAN KRIISINHALLINTA- KESKUKSEN ASEMAA

Suomen siviilikriisinhallintoiminta on muuttunut merkittävästi sen jälkeen, kun nykyinen laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan tuli voimaan vuonna 2005. Kriisinhallintakeskus aloitti toimintansa vuonna 2007, ja keskusta koskeva sääntely lisättiin Pelastusopistosta annettuun lakiin. Myös suomalaisten osallistuminen siviilikriisinhallintaan on kehittynyt ja monipuolistunut kansainvälisen toimintaympäristön muutosten myötä. Suomi osallistuu vahvasti perinteisten siviilikriisinhallinnan – EU:n, Etyjin ja YK:n – operaatioihin, mutta lisäksi näiden rinnalle on tullut osallistuminen ISILin vastaisen koalition Irakissa. Samaan aikaan suomalaisia työskentelee aiempaa enemmän kansainvälisten järjestöjen sihteeristötehtävissä. Lisäksi kansainvälinen pelastustoiminta on yhä edelleen eriytynyt siviilikriisinhallinnasta.

Siviilikriisinhallinnan lainsäädäntöä on ollut tarpeen tarkistaa vastaamaan siviilikriisinhallintatoiminnan muutoksia. Samalla on voitu esittää uudistuksia, joilla parannetaan Suomen edellytyksiä osallistua siviilikriisinhallintaan. Lokakuussa eduskunnalle annetun hallituksen esityksen tarkoituksena on vahvistaa Kriisinhallintakeskuksen toimintaedellytyksiä ja selkeyttää ulkomaille lähetettävien asiantuntijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Lainmuutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden alusta.

KRIISINHALLINTAKESKUS SIIRTYY SISÄMINISTERIÖN YHTEYTEEN

Sisäministeriö asetti vuoden 2017 alussa selvitysryhmän arvioimaan Kriisinhallintakeskuksen asemaa ja tehtäviä. Selvitysryhmä kiinnitti huomiota muun muassa Kriisinhallintakeskuksen toimintaedellytyksiin osana Pelastusopistoa. Työryhmä yhtyi aiemmissa selvityksissä todettuun: Pelastusopiston yhteys ei ole tuonut synergiaetuja, sillä opiston ja keskuksen ydintehtävät ovat huomattavan erilaiset. Selvitysryhmä suositti, että Kriisinhallintakeskus irrotettaisiin hallinnollisesti Pelastusopistosta ja siirrettäisiin pääkaupunkiseudulle.

Sisäministeriö tarkasteli valmistelussa eri hallintomalleja. Pienen kokonsa vuoksi keskuksesta ei voitu tehdä itsenäistä, omana kirjanpitoyksikkönä toimivaa virastoa. Siksi mallia otettiin niin sanotusta erillisyyksikkömallista, jossa kirjanpitoyksikkönä toimiva emovirasto toimittaa tarvittavat hallintopalvelut sen yhteydessä toimivalle yksikölle. Valmistelussa katsottiin, että keskuksella olisi tällaisena yksikkönä parhaat toimintaedellytykset sisäministeriön yhteydessä.

Kriisinhallintakeskuksen operatiiviset tehtävät säilyvät esityksen mukaan ennallaan lukuun ottamatta sitä, että kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävät siirtyisivät Pelastusopistolle. Lisäksi Kriisinhallintakeskuksen tekemä tutkimus- ja kehittämistoiminta vahvistettaisiin lain tasolla osaksi kotimaan valmiuksia.

Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikasta ei säädetä lailla vaan siitä päätetään sisäministeriössä. Sisäministeriö päätti heinäkuussa siirtää Kriisinhallintakeskuksen Helsinkiin. Päätös tulee voimaan samaan aikaan siviilikriisinhallintalain voimaantulon kanssa, jonka jälkeen seuraa kahden vuoden siirtymävaihe.

OLOSUHDEKORVAUSJÄRJESTELMÄÄ UUDISTETAAN

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että olosuhdekorvauksia koskevia säännöksiä selkeytetään. Lakiin kirjattaisiin mahdollisuus maksaa olosuhdekorvausta kohonneiden elinkustannusten lisäksi myös toimialueen perusteella terveyteen, turvallisuuteen ja viihtyvyyteen vaikuttavista haitallisista olosuhteista. Muutoksella selkeytetään jo käytössä olevaa järjestelmää, jossa Suomi maksaa muihin kuin sihteeristötehtäviin täydentävää olosuhdekorvausta. Muutosten myötä Suomi voi tapauskohtaisesti maksaa täydentävää olosuhdekorvausta myös silloin, jos sisäministeriö katsoo, että EU:n tai kansainvälisen järjestön maksama olosuhdekorvaus on riittämätön.

Lakiuudistuksen yhteydessä tarkistetaan myös siviilikriisinhallinta-asetus ja erityisesti sen säännökset sihteeristötehtävissä oleville maksettavista olosuhdekorvauksista. Kenttätehtävistä poiketen sihteeristötehtäviin on maksettu samaa olosuhdekorvausta, vaikka kaupunkien todelliset kustannustasot ovat poikenneet toisistaan. Jatkossa asetuksessa määriteltäisiin ulkoministeriön ulkomaankorvausjärjestelmää hyödyntäen kaikkiin sihteeristökaupunkeihin erillinen olosuhdekorvaus. Lisäksi maksettaisiin olosuhdekorvausta täydentävää asumiskorvausta toteutuneiden kulujen perusteella. Korvaukselle asetetaan omavastuuosuus ja enimmäismäärä. Lasten koulunkäyntikulut korvattaviksi sihteeristötehtävissä.

Toisin kuin useissa muissa kansainvälisissä tehtävissä, siviilikriisinhallintatehtävissä olevat eivät ole saaneet korvausta perheenjäsenistä koituvista kuluista. Ajatuksena on ollut, että suurin osa siviilikriisinhallinnan tehtävistä sijoittuu konfliktimaihin tai konflikteissa toipuviin maihin, joihin asiantuntijan on turvallisuussyistä vaikeaa tai mahdotonta ottaa perhettään mukaan. Kuitenkin nykyään siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita työskentelee myös turvallisissa maissa. Perhekorvausten puute onkin johtanut siihen, että monesti pätevät ehdok-

kaat eivät ole hakeneet kalliissa kaupungeissa oleviin tehtäviin tai niissä olevat asiantuntijat ovat joutuneet palaamaan Suomeen kesken palvelussuhteen.

Hallituksen esityksen valmistelussa tutkittiin mahdollisuutta ulottaa perhekorvaukset kaikkiin siviilikriisinhallintatehtäviin. Ongelmana kuitenkin oli, että Suomen tärkein siviilikriisinhallintakumppani EU on määritellyt kaikki operaationsa non family mission -luokituksella. EU ei siten ota missään olosuhteissa vastuuta perheenjäsenten evakuoimisesta kriisitalanteissa. Valmistelussa todettiin, että työnantajan näkökulmasta olisi mahdotonta tukea perheiden viemistä olosuhteisiin, jossa on epäselvää, kuka vastaa perheiden turvallisuudesta.

Lakiuudistuksessa päädyttiin esittämään, että perheisiin liittyviä kustannuksia korvattaisiin vain sihteeristötehtävissä, joissa ei ole turvallisuuteen liittyviä haasteita. Asiantuntijan lasten päivähoidosta ja koulunkäynnistä aiheutuvat kulut maksettaisiin ulkoministeriön korvausjärjestelmän mukaisesti toteutuneita kustannuksia vastaan. Uudistus on tärkeä erityisesti perheellille naisille, jotka ovat kriisinhallintatehtävissä aliedustettuina verrattuna yksineläjiin sekä perheellisiin miehiin.

LOMAKÄYTÄNTÖ SÄILYY ENNALLAAN

Esityksen valmistelun aikana valmistelijoilta on monesti kysytty, muutetaanko esityksellä nykyistä lomakäytäntöä, jonka mukaan asiantuntijan taustaviran mukaiset lomat kerääntyvät pidettäväksi komennuksen jälkeen. Käytäntöä ei muuteta tällä esityksellä.

Tapio Puurunen

johtava asiantuntija, sisäministeriö

Vesa Kotilainen

erityisasiantuntija, sisäministeriö

Tilallinen näkökulma SIVIILIKRIISINHALLINTAAN

Konfliktit ovat perusluonteeltaan tilallisia prosesseja, oli kyse sitten ensimmäisen maailmansodan rintamasodasta, diktaattorien peräänkuuluttamasta elintilasta, terroristisoluista tai modernista verkostokeskeisestä sodankäynnistä. Uusimpana tulokkaana seuraan ovat saapuneet trendikkäät tietoverkkovälitteiset kyberuhat. Myös rauhanrakentaminen ja kriisinhallinta tapahtuvat usein näissä konflikteilta perityissä tiloissa, kuten Itä-Ukrainan kontaktilinjalla, jakautuneessa Mitrovicassa ja poliittisesti pirstoutuneissa yhteiskunnissa. Kriisinhallinnan teorian kehittymisen myötä alalle pikkuhiljaa ujuttautuva tilallinen käsitys tuo mukanaan mahdollisuuksia ja merkityksiä, joita ei välttämättä vielä täysin hallita.

Tunnetuin ja vallitsevin tilan käsitys ihmisten elämässä on usein absoluuttinen, tarkoittaen tarkasti mitattavia määreitä, kuten pinta-alaa, etäisyyksiä ja sijainteja. Samanaikaisesti ihmiset, yhteisöt ja yhteiskunnat elävät kuitenkin myös jatkuvasti muuttuvissa abstrakteissa tai suhteellisissa tiloissa, joiden mittaaminen on useammin laadullista kuin määrällistä. Tällöin mittarina ovat olosuhteet, sosiaaliset verkostot, vuorovaikutukset ja eri ryhmiin kuulumiset, joiden muutosta tarkasteltaessa vastaan tulee tilan toinen puolisko, eli aika. Poliitiikan ja sotilaallisen strategian asiantuntijat ovat jo antiikin ajoista tiedostaneet kaksi ajan määrettä. Ensimmäinen näistä on *kronos*, eli mitattava aika. Toinen on *kairos*, joka viittaa oikeaan hetkeen toimia. Molemmat ajan muodot esiintyvät kriisinhallinnassa tutussa konfliktisyklissä, joka kuvaa tiettyjen vaiheiden seurausta toisistaan konfliktissa ja näihin liittyviä toimia. Parhaimmillaan syvästi vuorovaikutteiset tila ja aika tuodaan onnistuneesti yhteen kuvaamaan niin konflikti- kuin rauhanprosesseja, kuten viime kevään Kriisinhallinta NYT -tapahtumassa esillä olleessa Maailmanpankin Pathways for Peace -mallissa, joka tulkittiin myös *interventiopullapitoksi*¹.

KOHTI RAUHAN TILAA

Aikaansa edellä ollut Immanuel Kant loi jo vuonna 1795 lkuseen Rauhaan -teoksessaan pohjan muodolliselle kansainväliselle rauhansopimukselle. Historiaa tuntevat tietävät, että ajoitus oli huono. Tavoitteena tuolla teoreettisella sopimuksella oli tukea siirtymistä Kantin näkemyksen mukaan ihmiselle luontaisesta sodan tai laittomuuden tilasta kohti rauhan tilaa. Kant korosti erityisesti, että tämä tila on tietoisesti luotava valtioiden välisessä yhteistyössä. Rauhan tilan retoriikka on tuttua myös meillä Suomessa, niin jatkosodan rauhanprosessista päätettäessä eduskunnassa², NATO-jäsenyyttä koskevissa keskusteluissa³ kuin tasavallan presidentti Sauli Niinistön kommentteissa EU:n kehityksestä viime presidentinvaalien alla⁴. Usein näissä kommentteissa tavoiteltavan rauhan tilan katsotaan olevan pysyvä, vakaa, jopa syvä, vastakohtana esimerkiksi viime vuosina huolta nostattaneelle epävarmalle kansainväliselle tilanteelle.

Mutta mikä rauhan tila on, ja miten sitä edistetään kriisinhallinnan keinoin? Siviilikriisinhallinnan suunnittelussa vaikuttaa oma, sotilailta lainattu, rauhan tila; lopputila, eli *end-state*, on yhä useammin esillä puhuttaessa interventioiden suunnittelusta ja varsinkin niiden lopettamisesta. Erojakin löytyy. Johan Galtungia mukaillen suurimpana erona sotilaallisen lopputilaan, painottuu siviilikriisinhallinnassa väkivallan päättymisen, eli negatiivisen rauhan, sijaan ihmisten mahdollisuus parempaan elämään, eli positiivinen rauha. Linkki kehitysyhteistyöhön on selvä. Tämän tiedostaen, viime aikoina taipumus päätöksenteossa on ollut kohti luopumista jyrkkälinjaisesti ajallisesti rajatuista operaatioista kohti tavoitetiloja, joissa operaatio voidaan supistaa, siirtää kohti seuraavaa vaihetta tai lopettaa. Toistuvasti jatketuilla operaatioilla, kuten kymmenvuotissyntymäpäiviään viettäneellä EULEX Kosovolla, lienee ollut osuutta ajattelun muutokseen. Tätä kriisinhallinnan tilallista käännettä on ruokkinut myös havainto, että aikapohjainen ajattelu ei enää riitä poliittisesti epävakaaamassa maailmassa, jossa konfliktisyklit eivät enää etene loogisesti vaiheesta toiseen, ja samanaikaisesti samalla alueella voi vaikuttaa jopa useita konflikteja omissa vuorovaikutteisissa sykleissään. Lopputilat (tai tavoitetilat) tarjoavatkin tässä epävarmassa muutoksessa mahdollisuuksien tiloja, joissa

konfliktin osallisten olosuhteet ja näiden väliset suhteet tarjoavat oikean hetken (kairos!) toiminnan muutokselle, jopa niin kutsutun poliittisen inflektiopisteen.

KARTANLUKUTAITOJA

Lopputilojen määrittely ja niiden mittaaminen ovat ajankoh- taisia haasteita kriisinhallinnan tutkimukselle. Tätä vaikeuttaa lokalisointi, eli paikallisosuhteisiin sopeuttamisen tarve, sillä jokainen konflikti on omanlaisensa ja tarvitsee räätälöidyt mittarinsa, ja usein näiden mittareiden tulee jopa muuttua ajan myötä. Onneksi keinot tähän ovat olleet alan työkalupakissa jo pitkään; näistä tärkeimpänä parempi konfliktianalyysi, tuo jo pitkään peräänkuulutettu ja ikuisesti kehitystä kaipaava osa kriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutus- syklillä. Tämän suhteen tilallinen käänne onkin jo vanha juttu. Kaikki kurseilla konfliktianalyysin kanssa työskennelleet ovat osallistuneet erinomaiseen suhteellisen tilan harjoitukseen; konfliktikartoitukseen ja konfliktitilanteiden arviointiin (conflict mapping & assessment). Parempi konfliktianalyysi tarkoittaa osaltaan myös konfliktien kartoituksen syvempää ymmärtämistä, ja sen pohjalta luodun tiedon parempaa soveltamista käytäntöön. Konfliktikartoja ei ole tarkoitettu vain koristamaan luokkahuoneen seinää ja niiden takana olevaan metodologiaan kannattaa perehtyä.

Mutta ei kriisinhallinnan tilallisen perspektiivin tarvitse olla vain konfliktin osapuolten suhteiden kartoitusta; myös kovi- en faktojen ystäville löytyy työkaluja. Alun perin asevoimille kehitetyt globaalit paikannusjärjestelmät ovat kylmän sodan jälkeen vapaaseen käyttöön tultuaan mullistaneet monia toimialoja ja ihmisten arkea. Ne ovat palvelleet sotilaallisen kriisinhallinnan toimijoita jo pitkään ja jonkin aikaa myös humanitaarisia toimijoita. Viimein siviilikriisinhallinnan sarallakin

on herätty paikkatietoon työkaluna ja operaatioiden henkilöstöhakuihin on ilmestynyt uusi tehtävä; geoinformaattiko. Varsinkin Etyjin Ukrainan tarkkailuoperaatio on ottanut vahvan innovaatiojohdon paikkatiedon soveltamisessa, niin kontaktinlinjan tarkkailussa kuin miinojen ja räjähtämättömien ammusten kartoituksessa Itä-Ukrainassa. GIS-työkalut taipuivat vielä moneen muuhunkin operaatioiden toimialaan ja niitä kannattaa käyttää.

Viime kädessä tärkeintä on kuitenkin pitää ajan ohella myös tila mielessä operaatioita suunniteltaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa. Poliittisesta varovaisuudesta ja liiallisesta exit-kiireestä pääkaupungeissa johtuva yhden olennaisen kohdan poisto operaation mandaatista, tai sen heikko toteutus, tekee helposti hallaa kestävän lopputilan edistämiseksi kentällä. Pahimmillaan huonosti suunniteltu operaatio ei ole minkäänlaisessa vuorovaikutussuhteessa usein kriisin ytimessä oleviin kansanryhmiin, kuten nuoriin, naisiin ja vähemmistöihin, tai se entisestään jakaa osapuolia eri leireihin. Samoin sen toiminta voi rajoittua maantieteellisesti pois eniten vakauttamista tarvitsevilta alueilta, tai paikoista, joissa rauhan siemen pystyisi parhaiten itämään. Jatkossa olisikin syytä katsoa konfliktisykliä ja interventiopullapitkojen ohella hieman enemmän kartoja kaikissa muodoissaan, kun pohditaan, mitä tehdä, missä ja milloin.

Ville Savoranta

*Tutkimus- ja kehittämiskoordinaattori
Kriisinhallintakeskus*



¹Pathways for Peace, World Bank 2018, s. 284

²Eduskunnan istuntopöytäkirja, 15.3.1944

³Katainen: Nato-päätös lähitulevaisuudessa, MTV3-STT, 9.6.2004

⁴Sauli Niinistö: "Rauha ratkaisee", Savon Sanomat 13.1.2018

Tutkimus- ja kehittämistoiminnalla lisää VAIKUTTAVUUTTA KRIISINHALLINTAAN

Tutkimus on ollut keskeisessä osassa ja arvossa Kriisinhallintakeskuksen toiminnassa aina. Yksi syy tälle on se, että Keskusten ensimmäinen johtaja, toisaalla tässä julkaisussa kirjoittava Ari Kerkkänen, oli johtajaksi tullessaan tutkijataustainen. Myös nykyinen johtajamme Kirsi Henriksson johti aiemmin Keskusten tutkimustoimintaa.

Kriisinhallintakeskuksella tehtävän tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa uutta, käytäntöön sovellettavaa tietoa, jonka keskus voi jalkauttaa esimerkiksi koulutus- ja rekrytointitoimintoihinsa, mutta joka voidaan myös julkaista kansallisesti ja kansainvälisesti. Tutkimuksella luodaan uutta tietoa kriisinhallinnan operatiivisesta todellisuudesta, jonka jakavat niin asiantuntijat kentällä kuin päätöksentekijät pääkaupungeissa. Laadukkaampi tieto tarkoittaa sekä laadukkaampia operatiivisia että laadukkaampia, paremmin tehtävänsä koulutettuja asiantuntijoita.

Kriisinhallintakeskuksen tutkimus- ja kehittämistoiminta on historiansa ajan hakenut muotoaan ja paikkaansa, heijastellen samalla Keskusten asemaa ja siihen kohdistettuja odotuksia. Kriisinhallintakeskuksen alkuvaiheessa tutkimus- ja kehittämistoimintaan kuului esimerkiksi Euroopan Sosiaalirahaston (ESR) tuen myötä hankkeita, joissa pyrittiin luomaan linkki kriisinhallinnan ja pohjoissavolaisen elinkeinoelämän välille. Etenkin viime vuosina ulkoinen rahoituksemme on puolestaan suunnannut tutkimusta kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointiin, jonka merkeissä päätimme juuri monivuotisen Horizon2020-rahoitteisen projektin. Vaikuttavuuden lisäksi tasa-arvo sekä YK:n päätöslauselmaan 1325, Naiset, rauha ja turvallisuus kytkeytyvät kysymykset ovat olleet keskeisiä tutkimusteemojamme.



KRIISINHALLINTAKESKUS OSAKSI EUROOPPALAISTA TOHTORIKOULUA

Uusi esimerkki kansainvälisistä yhteistyöverkostoistamme on tänä syksynä aloittava Euroopan Unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) tohtorikoulu, jossa tätä kirjoittaessani Kriisinhallintakeskus on ainoa jäsen Suomesta. Tohtorikoulu koostuu eri EU-maiden tohtoritutkintoja myöntävistä yliopistoista, sekä organisaatioista joilta löytyy YTPP-asiantuntemusta. Koulua koordinoi EU:n verkostoyliopisto European Security and Defence College (ESDC). Verkoston tohtoriopiskelijaksi voivat hakea opiskelijat, joilla on jatko-opinto-oikeus jossain verkoston yliopistoista ja joiden tutkimus käsittelee yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Ensimmäiset opiskelijat valittiin syyskuun lopulla ja heidän tulevat väitöskirjansa käsittelevät esimerkiksi EU:n YTPP-toimia Libyassa ja YTPP:n merkitystä muuttoliikkeissä. Aiheet siis ovat erittäin ajankohtaisia ja niiden avulla pyritään tuottamaan korkealaatuista tutkittua tietoa, jota voidaan käyttää myös päätöksenteon tukena.

Monessa tutkimuksessa on todettu, että kriisinhallintaoperaatioita suunniteltaessa linkki tiedon ja päätöksenteon välillä ei tunnu aina toimivan. Tämä ei tarkoita, etteikö tietoa olisi, vaan ongelmana on tiedon hallinta ja sen puutteellinen kanavointi osaksi päätöksentekoprosessia. Tohtorikoulun eräänlainen lippulaivatuote onkin vuosittainen kesäkoulu, jossa koulun opiskelijat perehtyvät Brysselissä kahden viikon ajan EU:n päätöksentekorakenteisiin ja -prosesseihin. Kesäkoulussa myös perehdytään aiheisiin, jotka ovat juuri nyt polttavimpia EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan saralla. Koulussa vierailevat opettajat ja mentorit EU:n hallinnon eri tasoilta. Tällä tavalla pyritään linkittämään rakentuva tieto ja päätöksenteko yhä tiiviimmin yhteen. Pelkkä Brysselin päätöksentekokoneistoon tutustuminen ei kuitenkaan riitä, vaan Kriisinhallintakeskus haluaa olla mukana tukemassa sitä, että tohtoriopiskelijat pääsevät myös kentälle seuraamaan, miten kriisinhallintaa ja vakauttamista käytännössä toteutetaan.

Toivomme myös, että jossain vaiheessa osa tohtorikoulun opiskelijoista saapuu suorittamaan opintoihinsa kuuluvia harjoittelujaksoja Kriisinhallintakeskukseen. Tätä kautta saamme myös omaan tutkimustoimintaamme uusia ajatuksia, sekä pääsemme mahdollisesti hyötymään tutkimuksesta, jonka verkoston tohtoriopiskelija tekee tarjoamastamme aineistosta. Tohtorikoulu on vasta alkutekijöissään ja toivottavasti siihen liittyy mahdollisimman pian Suomesta tohtoritutkintoja myöntäviä yliopistoja, jotta myös suomalaiset EU-kysymyksistä kiinnostuneet väitöskirjantekijät pääsevät kiinni tähän mahdollisuuteen.

KOHTI PAREMPAA VAIKUTTAVUUTTA

Toinen uusi verkosto, johon Kriisinhallintakeskus on hiljattain lähtenyt mukaan, on Norjan Ulkopoliittisen Instituutin (NUPI) koordinoima globaali konsortio Effectiveness of Peace Operations Network (EPON), jonka tarkoituksena kehittää yhtenäinen tapa arvioida kriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuutta. Verkostoon kuuluu yli neljäkymmentä jäsentä niin globaalista pohjoisesta kuin etelästäkin, jäseniä ovat mm. Kriisinhallintakeskukselle tutut yhteistyökumppanit, Saksan ZIF, Ruotsin FBA ja Egyptin CCCPA sekä Suomesta Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus (FINCENT), Safer Globe -ajatushautomo ja Laurea ammattikorkeakoulu. Verkoston ensitapaaminen oli kesällä 2017 Oslossa ja tämän jälkeen verkostossa on kehitetty prototyyppi arviointityökalusta, jolla kriisinhallinnan tehokkuutta voidaan arvioida, riippumatta siitä, onko kyseessä YK, EU, vai Etyj-operaatio. Kesällä 2018 verkoston tutkijat ovat suorittaneet pilottitutkimukset Malissa, Kongon Demokraattisessa Tasavallassa ja Somaliassa. Kriisinhallintakeskus on lupautunut tukemaan pilottivaihetta toimimalla Somalia-tutkimuksen ulkoisena arvioitsijana, eli arvioimme sitä, miten hyvin kenttätiimi on onnistunut työssään. Verkosto työskentelee läheisessä yhteistyössä etenkin YK:n kanssa ja nivoutuu tiiviisti YK:n omaan uudistusprosessiin.

Se, miten tehokkaita kriisinhallintaoperaatiot ovat on keskeistä, tarkastellaan asiaa sitten kustannustehokkuuden, tai inhimillisen kärsimyksen vähentämisen näkökulmasta. Niinpä tehokkuuden parempi ja luotettavampi arviointi on edellytys kriisinhallinnan ja rauhanrakentamisen kehittämisessä, etenkin niukkenevien resurssien maailmassa. EPON-verkostolla on mahdollisuus nousta keskeiseksi asiantuntijaelimeksi, jota hyödynnetään tulevaisuuden operaatioiden suunnittelussa. Tässä kehityksessä haluamme olla mukana.

Edellä mainittujen avausten lisäksi Kriisinhallintakeskus jatkaa aktiivista läsnäoloaan useassa kansallisessa verkostossa. Uusi sijaintimme tekee yhteydenpitoamme suomalaisiin kansalaisjärjestöihin positiivisesti arkisemmaksi, jolloin pääsemme myös jokapäiväisessä työssämme lähemmäksi kokonaisvaltaisuutta.

Kriisinhallintakeskuksen tutkimus- ja kehittämistyö nostetaan uudessa siviilikriisinhallintalaissa tasa-arvoiseksi muiden kotimaanvalmiuksien kanssa. Tämä on hieno tunnustus Keskuksessa tehdylle työlle ja tae sen jatkolle.

Jyrki Ruohomäki
kehittämispäällikkö
Kriisinhallintakeskus



Kuvat ovat Kriisinhallintakeskuksen järjestämillä siviilikriisinhallinnan peruskursseilta vuosien varrelta.

OLETKO SINÄ SEURAAVA?

Cyber crime expert
Police adviser
Legal adviser
Human rights officer
Police training instructor
Press and public information officer
Project management officer
Judge
Monitor
Rule of law adviser
Political adviser
Risk analysis adviser
Rule of law officer
Border management expert
Reporting officer
HR officer
Admin officer
Mission security officer
Managing and evaluation officer
Programme manager
Criminal investigations adviser
Operations officer
Advisor on forensic identification
MAC analyst

Avoimet työpaikat ja kurssikalenteri:
www.cmcfinland.fi

CMCFinland

Kriisinhallintakeskus

Crisis Management Centre Finland

www.cmcfinland.fi | Facebook: CMC Finland | Twitter: @CMCFinland | YouTube: CMC Finland