



# Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia



ULKOASIAINMINISTERIÖ  
UTRIKESMINISTERIET

# **Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia**

*13.11.2009*



# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	5
<b>2</b>	<b>Strategiset linjaukset</b> .....	6
<b>3</b>	<b>Keinoja vaikuttaa kriisialueiden vakauttamiseen</b> .....	12
<b>4</b>	<b>Periaatteet ja tavoitteet</b> .....	16
	Kansainvälinen vastuunkanto ja kansainvälisen yhteisön toiminnan vahvistaminen .....	16
	Suomen toiminnan vaikuttavuus .....	16
	Euroopan unionin ulkoisen toiminnan tehostaminen .....	17
	Aktiivinen osallistuminen Naton kriisinhallintayhteistyöhön .....	17
	YK:n kriisinhallintatoiminnan kehittäminen .....	17
	Pohjoismaisen yhteistyön tiivistäminen .....	17
	Kansainvälisten toimijoiden keskinäisen yhteistyön edistäminen .....	18
	Kohdevaltion oma vastuunkanto ja sen tukeminen .....	18
	Alueellisen yhteistyön edistäminen kriisialueilla .....	18
	Aktiivinen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan .....	19
	Aktiivinen osallistuminen siviilikriisinhallintaan ja sen vahvistaminen .....	19
	Sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan yhteistyön kehittäminen .....	20
	Kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön keskinäisten synergioiden tehostaminen .....	20
	Kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen huomioiminen .....	20
	Humanitaarisen avun toimintaedellytysten edistäminen .....	20
	Läpileikkaavien teemojen huomioiminen .....	21
<b>5</b>	<b>Kansainvälinen yhteistyö ja vaikuttaminen</b> .....	23
	Euroopan unioni .....	23
	Nato .....	24
	Euroopan unionin ja Naton yhteistyö .....	25
	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj) .....	26
	Pohjoismainen yhteistyö .....	26
	YK-järjestelmä .....	27
	Kansainväliset kehitysrahoituslaitokset ja maakohtaiset yhteisrahoitusmekanismit .....	28
	Ihmisoikeuksien ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen .....	28
	Kansainvälinen Punainen Risti ja muut humanitaariset toimijat .....	29
<b>6</b>	<b>Suomen kriisinhallintatoiminnan keskeiset toimialueet</b> .....	31
<b>7</b>	<b>Haasteita kriisinhallintatoiminnan kehittämiseksi</b> .....	32
	Entistä haastavimmat toimintaympäristöt .....	32
	Nopean toiminnan kyvyn kehittäminen .....	32
	Moniulotteisiin kriiseihin vastaaminen .....	33
	Eri toimijoiden välisen yhteistyön vahvistaminen .....	34
	Kohdevaltioiden omien turvallisuusrakenteiden kehittäminen .....	35
	Afrikkalaisten kriisinhallintakykyjen kehittäminen .....	38

<b>8</b>	<b>Kriisinhallintatoiminnan ja turvallisuussektorin tukitoimien rahoitus ...</b>	<b>39</b>
	Sotilaallinen kriisinhallinta.....	39
	Siviilikriisinhallinta.....	39
	Turvallisuussektorin tukitoimien rahoitus.....	39
<b>9</b>	<b>Kansallinen päätöksenteko, suunnittelu ja seuranta.....</b>	<b>43</b>
	Sotilaallista kriisinhallintaa koskeva päätöksenteko.....	43
	Siviilikriisinhallintaa koskeva päätöksenteko.....	44
	Kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua koskeva päätöksenteko.....	45
	Kansallisen koordinaation ja tiedonvaihdon tehostaminen.....	46
	Kansalliset koordinaatiojärjestelyt.....	47
<b>10</b>	<b>Kriisinhallintavalmiuksien kehittäminen.....</b>	<b>49</b>
	Kriisinhallintakoulutus.....	51
	Henkilöstö.....	53
	Henkilöstön turvallisuus ja voimakeinojen käyttö.....	55
	Materiaali- ja logistiikkakysymykset.....	57
<b>11</b>	<b>Lainsäädäntö.....</b>	<b>58</b>
<b>12</b>	<b>Kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi ja kokemusten hyödyntäminen.....</b>	<b>60</b>
<b>13</b>	<b>Viestintä.....</b>	<b>61</b>

# 1 Johdanto

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009) painotetaan, että kriisit ja konfliktit edellyttävät kriisinhallintaorganisaatioilta ja osallistujavaltioilta kokonaisvaltaista ja suunnitelmallista lähestymistapaa. Selonteossa linjataan, että Suomi vahvistaa kokonaisvaltaista näkökulmaa kriisinhallinnassa ja kriisien jälkitilanteissa.

Ulkoasiainministeriö asetti elokuussa 2008 työryhmän laatimaan Suomen kokonaisvaltaista kriisinhallintastrategiaa. Työryhmässä ovat olleet edustettuina ulkoasiainministeriön poliittinen osasto ja kehityspoliittinen osasto, valtioneuvoston kanslia, sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö ja pääesikunta. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on tarkastellut kriisinhallinnan kokonaisvaltaista kehittämistä myös laajemmin.

Kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia keskittyy tilanteisiin, joissa Suomi osallistuu kansainvälisten kriisien hallintaan tai niiden välittömään ennaltaehkäisyyn tai jälkihoitoon sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keinoin. Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan on säädetty laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) ja laissa siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004). Tarkastelu painottuu monikansallisiin kriisinhallintaoperaatioihin.

Suomi tukee myös lukuisia kriisialueita muilla kuin kriisinhallinnan keinoilla. Työtä turvallisuuden ja vakauden lisäämiseksi sekä konfliktien ehkäisemiseksi tehdään myös kehitys-, ihmisoikeus- ja asevalvontapolitiikan keinoin.

Kehityspolitiikalla ja kehitysyhteistyöllä vahvistetaan yhteiskuntien kykyä vastata väestönsä tarpeisiin ja poistetaan turvallisuushkien taustasyitä. Suomen kehityspolitiikka perustuu luonnontaloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti kestävään kehitykseen. Suomi korostaa erityisesti köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämistä, ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistämistä sekä yksityisen sektorin, elinkeinojen, investointien ja kaupan edellytysten parantamista.

## 2 Strategiset linjaukset

Kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian päämääränä on vahvistaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa Suomen kriisinhallintatoiminnassa. Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi.

Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun roolit ja vastuut ovat erillisiä, mutta ne voivat olla toisiaan täydentäviä. Päämääränä on eri toimintojen johdonmukaisuus ja vaikuttavuuden lisääminen kunkin toimijan vastuualue ja erityisosaaminen huomioiden.

Osallistuminen kriisinhallintaan on osa kansainvälistä vastuun kantamista ja Suomen turvallisuuden rakentamista. Sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot perustuvat yleensä YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, ja YK itse on suurin kriisinhallinnan toimija. YK pyrkii vastaamaan kriisinhallinnan kasvaviin haasteisiin sekä kehittämällä omaa toimintaansa että tiivistämällä yhteistyötä alueellisten kriisinhallintatoimijoiden kanssa.

Tämän päivän kriisinhallinnalle on ominaista, että yhdellä kriisialueella voi toimia samanaikaisesti useita eri kansainvälisiä järjestöjä ja kriisinhallintaoperaatioita. Tämä alleviivaa yhteistyön merkitystä mukana olevien kansainvälisten järjestöjen ja muiden toimijoiden kesken. Yhteistyötä eri kansainvälisten organisaatioiden – erityisesti YK:n, Euroopan unionin, Naton, Etyjin ja Afrikan unionin – kesken on viime vuosina tiivistetty. Suomi tukee näitä pyrkimyksiä.

Suomi osallistuu yleensä sellaisiin kriisinhallintatehtäviin, joita toteuttavat YK, Euroopan unioni, Nato tai jokin muu kansainvälinen organisaatio. Kriisinhallintaoperaation mandaatti sekä operaatiota johtavan kansainvälisen organisaation tasolla laaditut suunnitelmat, ohjeistukset ja käytännönsäännöt luovat pohjan toiminnalle. Tämä on huomioitava kehitettäessä kokonaisvaltaista lähestymistapaa kansallisella tasolla. Kansalliset toimenpiteet sovitetaan yhteen kansainvälisellä tasolla sovitujen menettelyjen ja tavoitteiden kanssa.

Suomen kriisinhallintatoiminta suunnataan ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden kannalta merkittäville kriisialueille. Suomi osallistuu kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin, joissa sen panoksella voidaan saavuttaa lisäarvoa ja vaikuttavuutta. Osallistumisratkaisuissa huomioidaan yhtäältä maailman konfliktialueiden vakauden edistäminen ja toisaalta osallistumisen merkitys Suomen oman turvallisuuden ja muiden kansallisten intressien kannalta.

Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on kehittynyt nopeasti. Tavoite unionin globaalin roolin vahvistamisesta on kirjattu myös unionin turvallisuusstrategiaan. Suomi osallistuu vahvalla panoksella unionin sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa koskevien strategioiden, rakenteiden, konseptien ja suorituskykyjen kehittämiseen. Suomi vaikuttaa siihen, että unionin kriisinhallintakykyä kehitetään kokonaisuutena. Suomi pyrkii osaltaan vaikuttamaan siihen, että unionilla on käytävissään tarvittavat resurssit yhteisesti sovitujen kriisinhallintatehtävien toimeenpanoon. Suomi edistää unionin yhteistyön tiivistämistä muiden keskeisten kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Suomi tukee YK:n kriisinhallintatoiminnan kokonaisvaltaista kehittämistä ja jatkaa osallistumista YK:n kriisinhallintaoperaatioihin. Suomi jatkaa aktiivista osallistumista Euroopan unionin ja Naton kriisinhallintaoperaatioihin ja niiden kriisinhallintayhteistyön kehittämiseen. Myös Etj tukee kriisialueiden vakauttamista sekä edistämällä yhteisiä arvoja että toimimalla kenttätasolla. Eri foorumeilla tiivistyvän pohjoismaisen yhteistyön kautta tehostetaan myös kokonaisvaltaista lähestymistapaa kriisinhallintaan.

Suomi korostaa kansainvälisen oikeuden kunnioittamista ja siviilien suojelua kriisitilanteissa. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeuksien noudattamisen edistäminen on yksi Euroopan unionin keskeisiä tavoitteita. Suomi korostaa tarvetta turvata humanitaarisen avun toimintaedellytykset kriisitilanteissa.

Suomi edistää ihmisoikeuksien, tasa-arvon ja oikeusvaltioperiaatteen kaltaisten läpileikkaavien teemojen huomioimista kriisinhallinnassa. Erityistä huomiota kiinnitetään naisten asemaan sekä lasten suojeluun aseellisissa konflikteissa. Naisten osallistumista kriisinhallintaan edistetään kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus-toimintaohjelman mukaisesti.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian keskeiset tavoitteet ovat:

- **Aktiivinen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja myös vaatiiviin kriisinhallintatehtäviin.**
- **Siviilikriisinhallintaosallistumisen vahvistaminen.**
- **Vaikuttavuuden lisääminen kehittämällä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitys yhteistyön ja humanitaarisen avun keskinäistä koordinaatiota ja yhteistyötä.**
- **Valmiuksien lisääminen kohdevaltion omien turvallisuusrakenteiden sekä oikeusvaltiokehityksen tukemiseen ja vahvistamiseen.**
- **Vuoropuhelun edistäminen kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen kanssa.**
- **Ihmisoikeuksien ja tasa-arvokysymysten entistä vahvempi huomioiminen kriisinhallintatoiminnassa.**
- **Toiminta Euroopan unionin kehittämiseksi kansainvälisen turvallisuuden vahvana tuottajana sekä tehokkaana ja kokonaisvaltaisena kriisinhallintatoimijana.**
- **Toiminta kansainvälisten kriisinhallintatoimijoiden keskinäisen yhteistyön edistämiseksi.**

Kehitys yhteistyön, humanitaarisen avun sekä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan toimijoiden keskinäistä yhteistyötä tiivistämällä lisätään tietoisuutta eri toimijoiden vastuualueista ja edistetään sujuvampaa siirtymää kriisistä kehitykseen.

Erityistä huomiota kiinnitetään siviilikriisinhallinnan ja kehitys yhteistyön keskinäisiin synergioihin. Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keskinäistä koordinaatiota ja



yhteistyötä tehostetaan. Koska usein samalla alueella on sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan toimijoita, tulisi sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta nähdä toisiinsa täydentävinä.

Yhteistyön tiivistäminen palvelee rajallisten resurssien tehokasta käyttöä. Kriisinhallintaa, kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua koskevien periaatteiden ja roolien tulee kuitenkin säilyä selkeinä.

Toimintaa eri sektoreilla ohjaavat eri lait ja säännökset sekä erilaiset suunnittelu- ja päätöksentekomenettelyt. Kansallista yhteistyötä ja koordinaatiota tulee edistää mahdollisimman käytännönläheisesti. Hallinnonalojen keskinäistä yhteistyötä ja koordinaatiota tiivistämällä parannetaan Suomen kykyä vastata monialaisiin kriiseihin ja konflikteihin.

Suomi edistää kriisinhallintatoimijoiden yhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Järjestökentän asiantuntemusta pyritään hyödyntämään aiempaa tehokkaammin kokonaisvaltaisen lähestymistavan edistämiseksi. Konfliktista toipuvan valtion oman kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen on tärkeää kestävien tulosten saavuttamisen kannalta, erityisesti ajatellen oikeusvaltiokehitystä sekä demokratiaa ja ihmisoikeuksia.

Suomi korostaa toiminnassaan kohdevaltion omien turvallisuusrakenteiden kehittämistä osana yhteiskunnan perusrakenteiden vahvistamista. Operaatio-osallistumisen ohella tulisi varmistaa riittävät taloudelliset resurssit kriisinhallintayhteistyön puitteissa annettavaan muuhun tukeen, kuten kansainväliseen koulutustoimintaan. Hallinnonalojen keskinäistä koordinaatiota ja yhteistyötä turvallisuussektorin tukitoimien rahoittamisessa tulisi tehostaa. Eri rahoituslähteiden suunnitelmallista ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa tukevaa käyttöä voitaisiin vahvistaa. Tavoitteena tulisi olla entistä selkeämpi, suunnitelmallisempi ja joustavampi toiminta.



Sotilaallinen kriisinhallinta on edelleen keskeisessä asemassa Suomen kriisinhallintatoiminnassa. Puolustushallinto ylläpitää ja kehittää korkeatasoisia ja monipuolisia sotilaallisen kriisinhallinnan suorituskykyjä sekä kansainvälisesti yhteensopivaa nopea toiminnan kykyä. Samoin ylläpidetään ja kehitetään valmiutta osallistua vaativiin kriisinhallintatehtäviin.

Siviilikriisinhallinnan merkitys on viime vuosina vahvistunut. Sisäasiainhallinto kehittää siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia, etenkin poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus- ja ihmisoikeustehtävien osalta. Suomen siviilikriisinhallintatoiminnan kehittämisessä tulisi huomioida vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa asetettu tavoite kasvattaa suomalaisten asiantuntijoiden määrää huomattavasti.

Suomen valmiuksia osallistua turvallisuussektorin koulutus-, neuvonta- ja tukitehtäviin pyritään laajentamaan. Tällaisten tehtävien ennakkoidaan lisääntyvän kansainvälisessä kriisinhallintatoiminnassa. Hyvänä esimerkkinä tästä ovat kansainväliset tukitoimet Afrikan unionin oman kriisinhallintakapasiteetin kehittämiseksi.

Kriisinhallintakoulutusta kehitetään strategiassa esitetyt kokonaisvaltaista kriisinhallintaa koskevat periaatteet ja tavoitteet huomioiden. Erityistä huomiota kiinnitetään avainhenkilöstön lähtöperehdytykseen sekä kentältä palaavan henkilöstön paluukoulutukseen ja kokemusten hyödyntämiseen. Kriisinhallintahenkilöstön tietämystä kehitys-, ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymyksistä sekä humanitaarisesta oikeudesta ja humanitaarisen avun periaatteista vahvistetaan. Yhteistyötä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehityspoliittisesta koulutuksesta vastaavien tahojen kesken tulee kehittää ja pyrkiä tiiviimpään yhteistyöhön myös muiden toimijoiden, kuten kansalaisjärjestöjen ja yliopistojen kanssa.

Kokonaisvaltaista kriisinhallintaa koskevaa tutkimusta tulisi kehittää. Kansalliset tutkimus- ja kehittämistoimet tulisi pyrkiä yhdistämään kansainvälisten hankkeiden osaksi.

Kriisinhallintahenkilöstön saatavuutta erityisesti haastaville toimialueille pyritään tehostamaan. Tässä tarkastelussa tulisi huomioida kriisinhallintahenkilöstön palvelussuhteen ehdot, eri hallinnonalojen henkilöstön irrotettavuus kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin sekä kriisinhallintatehtävien huomiointi henkilöstön urakehityksessä. Myös suomalaisten upseerien ja siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden saaminen vaativiin kansainvälisiin johto- ja asiantuntijatehtäviin edellyttää suunnitelmallista henkilöstöpolitiikkaa.

On oleellista, että sotilaallisella ja siviilikriisinhallintahenkilöstöllä on asianmukaiset turvallisuusjärjestelyt kaikissa olosuhteissa. Siviilikriisinhallinnassa turvallisuusjärjestelyt tulee ratkaista operaatiosta vastaavan kansainvälisen organisaation tasolla.

Voimakeinojen käytön osalta sotilaallisessa kriisinhallinnassa lähtökohtana on operaatiolle asetettujen voimankäytösäännösten noudattaminen. Siviilikriisinhallintaoperaatioissa ei yleensä ole voimankäyttövaltuuksia. Mikäli operaatioissa on tehtäviä, joihin liittyy voimakeinojen käytön mahdollisuus, voimakeinojen käytön tulisi olla mahdollisimman rajoitettua.

Osallistuspäätöstä tehtäessä kriisialueen tilannetta ja Suomen mahdollisia tukitoimia tulee voida tarkastella kokonaisvaltaisesti. Nykyinen lainsäädäntö on

toimiva, mutta kansainvälisen kriisinhallintaosallistumisen kehityksen pohjalta voidaan tarkastella yksittäisiä kysymyksiä, joita tässä strategiassa tuodaan esille. Näitä ovat esimerkiksi yksittäisten sotilaiden lähettäminen asiantuntijatehtäviin siviiliorganisaatioon, kriisinhallinnan erityyppiset neuvonantotehtävät, mahdollinen voimakeinojen käyttö siviilikriisinhallintaoperaatioissa, mahdolliset siviili-sotilastai integroidut operaatiot ja kahden tai useamman kansainvälisen organisaation yhteisoperaatiot sekä päätöksentekomenettely kriisinhallintaoperaation johto-organisaation vaihtuessa.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan arviointimenetelmiä tulee kehittää sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla. Toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tulee tarkastella sekä yksittäisten kriisinhallintaoperaatioiden että tietyille kriisialueelle suunnatun kokonaistuen osalta. Suomi korostaa operaatioiden ulkopuolisten toimijoiden hyödyntämistä arvioinnissa. Arvioinnilla tulisi olla suora kytkentä takaisin toimintaan niin, että sen tuloksia voidaan hyödyntää välittömästi.

Kriisinhallintatoiminnan keskeisenä lähtökohtana on avoimuus. Aktiivisella ja selkeällä viestinnällä varmistetaan eri hallinnonalojen, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan mahdollisuus seurata kriisinhallintatoimien suunnittelua, päätöksentekoa ja toteutusta.

Strategiassa esitetään seuraavia keskeisiä toimenpiteitä:

- **Aktiivinen vaikuttaminen kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamiseksi EU:ssa, kansainvälisessä yhteistyössä ja monikansallisissa kriisinhallintaoperaatioissa.**
- **Strategisen tason koordinaatioryhmän perustaminen ulkoasiainministeriön johdolla.**
- **Yksittäisiin kriisialueisiin keskittyvien poikkihallinnollisten ryhmien joustavan toiminnan käynnistäminen aina tarvittaessa.**
- **Kokonaisvaltaisen näkökulman vahvistaminen kansallisten kriisinhallintavalmiuksien kehittämisessä.**
- **Rekrytointiedellytysten parantaminen, jotta sotilaita ja siviiliasiantuntijoita kyetään jatkossakin lähettämään kriisinhallintatehtäviin myös haastaville toimialueille.**
- **Turvallisuussektorin tukitoimien rahoitusjärjestelyjen kehittäminen; tässä yhteydessä tulisi tarkastella muun muassa tarpeita ja mahdollisuuksia erillisen koordinaatio- tai rahoitusmekanismin perustamiseksi.**
- **Työryhmän perustaminen tarkastelemaan strategiassa esille nostettuja yksittäisiä kysymyksiä kriisinhallintalainsäädännön valossa.**



© Sari Rautio

## Euroopan unionin turvallisuusstrategia

Euroopan unionin turvallisuusstrategian (2003) tehtävänä on ohjata ja vahvistaa unionia globaalina toimijana. Keskeisiksi turvallisuushaasteiksi on määritetty terrorismi, joukkotuhousteiden leviäminen, alueelliset konfliktit, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytynyt rikollisuus. Strategisia tavoitteita ovat uhkien torjuminen, turvallisuuden ja vakauden edistäminen sekä tehokas monenvälinen kansainvälinen järjestys.

Tavoitteena on aktiivisempi, yhdenmukaisempi ja toimintakykyisempi unioni. Yhteiselle turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle on varmistettava riittävät resurssit, joita on käytettävä tehokkaasti, nopeasti ja joustavasti. Unionin eri välineet on sovittava yhteen. Monenvälistä yhteistyötä sekä kumppanuuksia YK:n ja muiden avaintoimijoiden kanssa on kehitettävä.

Strategiaa täydentävä selvitys turvallisuusstrategian toimeenpanosta (2008) korostaa unionin keinovalikoiman tehokkaampaa ja johdonmukaisempaa käyttöä. Unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, naapuruuspolitiikkaa ja monenvälistä yhteistyötä on vahvistettava. Selvitys painottaa siviili- ja sotilasasiantuntemuksen yhdistämistä ja ihmisoikeuksien huomioimista unionin kriisinhallinnassa. Tietoverkkoturvallisuuteen, energiavarmuuteen ja ilmastomuutokseen kiinnitetään erityistä huomiota.

### 3 Keinoja vaikuttaa kriisialueiden vakauttamiseen

Kansainvälisen kriisinhallinnan toimintaympäristö on muuttunut vaativammaksi. Aseelliset konfliktit ovat usein valtioiden sisäisiä ja epäsymmetrisiä. Osapuolina ovat kasvavassa määrin ei-valtiolliset ryhmittymät, jotka verkostoituvat yli valtiorajojen. Siviiliväestöön kohdistuvaa väkivaltaa ja terroria käytetään sodankäynnin välineinä. Konfliktit, valtioiden sisäinen hauraus, köyhyys ja eriarvoisuus, ihmis-oikeusrikkomukset, kilpailu luonnonvaroista, ympäristöongelmat, väestöliikkeet, laitton asekauppa, huono hallinto, korruptio ja järjestäytynyt rikollisuus kietoutuvat usein toisiinsa.

Kriisinhallinnan tehtäväkenttä on laajentunut ja monimuotoistunut. Kriisinhallinta-toimijoiden ohella samalla kriisialueella toimii yleensä suuri joukko muita kansainvälisiä järjestöjä ja kehitysrahoituslaitoksia sekä kahdenvälisiä avunantajia. Kestävien tulosten saavuttaminen edellyttää eri keinojen oikein painotettua ja usein samanaikaista käyttöä. Kohdevaltion oma vastuunkanto sekä kansainvälisten toimijoiden keskinäinen koordinaatio ja yhteistyö korostuvat. Parhain vaikuttavuus saavutetaan osallistumalla monikansallisiin operaatioihin ja tehtäviin.

Kansainvälisen yhteisön kokonaisvaltainen ja riittävän pitkäjänteinen sitoutuminen kriisialueiden tukemiseen on tärkeää. Käytettävä keinovalikoima valitaan kunkin kriisialueen erityistarpeiden pohjalta. Lyhyellä aikavälillä toimia on usein priorisoitava. Aseellisten konfliktien yhteydessä joudutaan usein keskittymään turvallisuustilanteen vakauttamiseen ja välittömän hädän lievittämiseen. Tällöin sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä humanitaarisen avun roolit korostuvat. Yhteisestä päämäärästä pidemmällä aikavälillä täytyy kuitenkin olla yhteisymmärrys.

Euroopan unioni, Nato ja YK ovat Suomen kannalta keskeisimpiä kriisinhallintatoimijoita. YK pyrkii vastaamaan kriisinhallinnan kasvaviin haasteisiin sekä kehittämällä omaa toimintaansa että tiivistämällä yhteistyötä Euroopan unionin ja Naton kanssa.

Suomi osallistuu aktiivisesti Euroopan unionin toiminnan kehittämiseen. Unionilla on käytössään laaja keinovalikoima kriisialueiden tukemiseksi, mukaan lukien poliittiset ja diplomaattiset toimet, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu, taloudellinen ja kaupallinen yhteistyö sekä sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta. Unionin tulee kyetä toimimaan ulkosuhteissaan yhtenäisesti ja johdonmukaisesti.

Euroopan unioni on kehittänyt määrätietoisesti omaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaansa. Unionin toteuttamien sotilaallisten ja siviilikriisinhallintatehtävien määrä ja haasteellisuus ovat nopeasti kasvaneet. Unionin kriisinhallintatoimiiin sitoudutaan yhdessä. Jäsenmaiden on varmistettava unionin käyttöön niihin tarvittavat voimavarat. Unionin yhteistyötä muiden keskeisten kriisinhallintatoimijoiden kanssa on edelleen vahvistettava.

Suomi on syventänyt yhteistyötään Naton kanssa. Nato on merkittävä sotilaallisen kriisinhallinnan toimija. Naton standardit ja kriteerit muodostavat pohjan kansainväliselle sotilasyhteistyölle myös kriisinhallinnassa. Afganistanin operaation myötä Nato on omaksunut laaja-alaisen kriisinhallinnan toimintamallin, joka painottaa

siviili-sotilaskoordinaatiota sekä turvallisuuden ja kehityksen keskinäisriippuvuutta. Nato pyrkii kehittämään toimintaansa yhteistyössä muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa ja osaltaan edistämään kokonaisvaltaista lähestymistapaa kriisinhallintaan.

Suomi osallistuu *sotilaalliseen kriisinhallintaan*, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen, humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen. Lähtökohtana on YK:n peruskirjan päämäärien ja periaatteiden sekä muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen kunnioittaminen. Turvallisuustilannetta parantamalla voidaan edistää kansainvälisten siviilitoimijoiden sekä kohdevaltion omien turvallisuusviranomaisten ja kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä. Sotilasasiantuntijoita tarvitaan yhä enemmän myös erilaisiin neuvonanto-, koulutus- ja muihin asiantuntijatehtäviin kriisialueilla.

*Siviilikriisinhallinnan* tavoitteena on edistää julkisen hallinnon kehittämistä sekä hyvän hallintotavan, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja demokratian vahvistamista lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntijaa. Siviilikriisinhallinnan keinoin voidaan tukea ja edistää kohdevaltion poliisin, oikeusviranomaisten ja syyttäjälaitoksen, vankeinhoitolaitoksen, rajavalvonnan, tullilaitoksen ja muun hallinnon kehittämistä. Operaatioihin voi liittyä myös kohdevaltion viranomaistoimintojen sijaistamista esimerkiksi poliisin tai oikeuslaitoksen tehtävien osalta.



Suomen *kehitysyhteistyössä* painotetaan köyhyyden vähentämistä ja konfliktien ennaltaehkäisyä. Kriisialueilla keskitytään tukemaan kriisin ratkaisemista ja vaikuttamaan maan oloja. Yhteiskunnallisesti kestävää kehitystä edistetään etenkin tukemalla demokraattista hallintoa, oikeusvaltiokehitystä, ihmisoikeuksien toteutumista, sukupuolten välistä tasa-arvoa ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamista. Huomiota kiinnitetään myös yksityisen sektorin, elinkeinojen, investointien ja kaupan edellytysten parantamiseen sekä ympäristöön liittyviin turvallisuuskysymyksiin. Kriisialueilla toimitaan tiiviissä yhteistyössä EU:n, muiden monenkeskisten toimijoiden ja toisten kahdenvälisten avunantajien kanssa.

Suomen *humanitaarisen avun* perustana ovat YK:n vahvistamat yleismaailmalliset periaatteet: tasapuolisuus, puolueettomuus, riippumattomuus ja inhimillisuus. Kansainvälinen humanitaarinen oikeus velvoittaa suojelemaan siviilejä ja pyrkii turvaamaan humanitaarisen avun perillepääsyn. Apu on tarveperustaista. YK:n ja muiden järjestöjen tarvearvioiden pohjalta apu pyritään kohdistamaan niille, jotka sitä eniten tarvitsevat. Päämääränä on ihmishenkien pelastaminen, inhimillisen hädän lievittäminen ja ihmisarvon ylläpitäminen. Edellytyksiä jälleenrakennukselle ja kehitykselle luodaan muun muassa humanitaarisella miinanraivaustoiminnalla.

Kansainvälisen tuen tulee jatkua keskeytyksettä tilapäisestä kriisinhallinnasta ja humanitaarisesta avusta pidemmän aikavälin jälleenrakennukseen ja kehitykseen. Erityistä huomiota on kiinnitettävä humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön jatkumoon. Kohdemaan kansallisen kapasiteetin vahvistaminen tulee aloittaa välittömästi. Turvallisuustilanteen vakauttamisen ja välittömän hädän lievittämisen ohella on tuettava kansallista sovintoprosessia, yhteiskunnan perusrakenteiden kehittämistä, ihmisoikeuksien ja tasa-arvon toteutumista, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistamista sekä sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin edistämistä. Tavoitteena on inhimillisen turvallisuuden vahvistaminen.

Kriisialueiden pysyvä vakauttaminen edellyttää poliittisia ratkaisuja. *Kansainvälisellä välitystoiminnalla* on tärkeä rooli rauhanneuvottelujen edistämisessä. Suomi tukee YK:n, Euroopan unionin ja Afrikan unionin rauhanvälityskapasiteetin kehittämistä. Suomen valmiuksia osallistua kansainvälisiin välitystehtäviin pyritään vahvistamaan.

*Ihmisoikeuspolitiikalla* tuetaan konfliktien ehkäisyä, hallintoa ja ratkaisua. Valtioneuvosto hyväksyi syyskuussa 2009 selonteon Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. Suomi pyrkii edistämään erityisesti naisten, lasten, vammaisten henkilöiden, vähemmistöjen sekä alkuperäiskansojen oikeuksia. Erityistä huomiota kiinnitetään kaikkein vakavimpiin kansainvälisiin rikoksiin liittyvän rankaisemattomuuden vähentämiseen. Suomi tukee kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) ja muiden kansainvälisten rikostuomioistuinten työtä. Suomi pitää tärkeänä siirtymävaiheen oikeuden periaatteiden ja toimintamuotojen vahvistamista. Tähän liittyvät muun muassa totuus- ja sovintotoiminta, riippumattoman tuomioistuinlaitoksen kehittäminen sekä hyvitysjärjestelmät sotarikosten ja ihmisoikeusloukkausten uhreille.

Turvallisuutta, kehitystä ja ihmisoikeuksia tuetaan myös *asevalvontapolitiikalla*. Suomi korostaa YK:n merkitystä monenkeskisen asevalvonta- ja aserisuntajärjestelmän perustana. Painopisteenä on kansainvälinen yhteistyö joukkotuhaaseiden leviämisen ja käytön estämiseksi. Myös tavanomaisiin aseisiin liittyvät kysymykset

ovat nousseet yhä tärkeämmiksi. Pienaseiden leviäminen kriisialueille ruokkii konflikteja, köyhyyttä ja ihmisoikeusrikkomuksia sekä luonnonvarojen kestäväntöntä ja rikollista hyödyntämistä. Suomi tukee YK:n pienasetoimintaohjelman ja Euroopan unionin pienasestrategian toimeenpanoa sekä kansainvälisen asekauppasopimuksen solmimista.

### **Suomen kehityspolitiikka**

Suomen kehityspolitiikkaa ohjaa valtioneuvoston kehityspoliittinen ohjelma. Tavoitteena on köyhyyden poistaminen taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja luonnontaloudellisesti kestäväen kehityksen avulla. Suomi korostaa ilmasto- ja ympäristökysymysten merkitystä, kriisien ennaltaehkäisyä ja rauhanprosessien tukemista sekä yksityisen sektorin kehittämistä. Läpileikkaavia teemoja ovat naisten ja tyttöjen oikeuksien ja aseman sekä tasa-arvon vahvistaminen, helposti syrjäytyvien ryhmien oikeuksien ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen sekä hiv/aidsin vastainen taistelu.

Kehitysyhteistyö on kehityspolitiikan keskeinen työkalu. Kehitysyhteistyötä valmistelevat ja toteuttavat ulkoasiainministeriön eri osastot, yksiköt ja edustustot yhteistyössä muiden ministeriöiden, kansalaisjärjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa. Kehityspoliittinen osasto vastaa ulkoasiainministeriön sisäisestä yhteensovittamisesta. Kehitysyhteistyön määrärahojen käytöstä päättää ulkomaankauppa- ja kehitysministeri. Kehityspoliittisia vaikutuksia on myös muilla politiikan lohkoilla, kuten kauppa- ja ympäristöpolitiikalla.

Kehitysyhteistyötä toteutetaan maa- ja aluekohtaisena yhteistyönä sekä monenkeskisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kautta. Suomi antaa myös humanitaarista apua konfliktien ja katastrofien uhreille. Osa kehitysyhteistyön määrärahoista ohjautuu Euroopan unionin kautta. Unionin yhteisestä kehitysyhteistyöstä vastaa Euroopan komissio. Maailman merkittävimpänä kehityspoliittisena toimijana ja kauppa-alueena unionilla on erityisvastuu kestäväen kehityksen edistämisestä.



## 4 Periaatteet ja tavoitteet

### ***Kansainvälinen vastuunkanto ja kansainvälisen yhteisön toiminnan vahvistaminen***

Suomi osallistuu kansainväliseen sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan rauhan ja turvallisuuden, kehityksen sekä ihmisoikeuksien kunnioittamisen edistämiseksi. Osallistuminen kriisinhallintaan on osa kansainvälistä vastuun kantamista ja Suomen turvallisuuden rakentamista. Lähtökohtana on YK:n peruskirjan päämäärien ja periaatteiden sekä muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen kunnioittaminen.

Suomi pyrkii osaltaan vahvistamaan kansainvälisen yhteisön toimintaa kriisinhallinnassa. Suomalainen kriisinhallintahenkilöstö toimii osana kansainvälistä komentoketjua kriisinhallintaoperaation mandaattia ja operaatiota johtavan kansainvälisen organisaation toimintatapoja noudattaen sekä yhteisiä tavoitteita edistäen.

### ***Suomen toiminnan vaikuttavuus***

Suomen kriisinhallintatoiminta suunnataan ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden kannalta merkittäville kriisialueille. Suomi osallistuu kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin, joissa sen panoksella voidaan saavuttaa lisäarvoa ja vaikuttavuutta. Kriisinhallintaosallistuminen palvelee myös Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteita.



### ***Euroopan unionin ulkoisen toiminnan tehostaminen***

Suomen tavoitteena on kehittää Euroopan unionista kansainvälisen turvallisuuden vahva tuottaja sekä tehokas ja kokonaisvaltainen kriisinhallintatoimija. Suomi pitää tärkeänä, että unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa vahvistetaan. Unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaiset sotilaalliset ja siviilikriisinhallintatoimet ovat olennainen osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Euroopan unionin mahdollisuuksia vastata kriisinhallinnan kasvaviin haasteisiin tulee vahvistaa. Unionin sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa tulee kehittää kokonaisuutena unionin koko keinovalikoima huomioiden ja eri politiikka-alojen keskinäistä koherenssia vahvistaen. Erityistä huomiota tulee kiinnittää unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja unionin kehityspolitiikan johdonmukaisuuteen ja täydentävyyteen kriisialueilla.

Suomi osallistuu aktiivisesti unionin kriisinhallintaoperaatioihin sekä tarvittavien siviili- ja sotilaallisten valmiuksien ja suorituskykyjen kehittämiseen. Suomi valmistautuu Lissabonin sopimuksen toimeenpanoon. Suomen nopean toiminnan kykyä kehitetään osallistumalla unionin nopean toiminnan taisteluosastoihin ja siviilivalmiusryhmiin. Suomi pitää tärkeänä unionin nopean toiminnan valmiuksien joustavaa käyttöä.

### ***Aktiivinen osallistuminen Naton kriisinhallintayhteistyöhön***

Osallistuminen Nato-johtoisiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä niissä tarvittavien sotilaallisten suorituskykyjen kehittäminen on keskeinen osa Suomen rauhan- kumppanuutta Naton kanssa. Aktiivinen osallistuminen Naton kumppaneille tarjoamaan yhteistyöhön ja kriisinhallintaan tukee Suomen sotilaallisten suorituskykyjen ja niiden kansainvälisen yhteensopivuuden kehittämistä. Kansainvälistä yhteistoimintakykyä kehitetään myös osallistumalla Naton kriisinhallintaharjoituksiin. Suomi pyrkii osallistumaan Naton nopean toiminnan joukkoja täydentävään toimintaan.

### ***YK:n kriisinhallintatoiminnan kehittäminen***

Suomi tukee YK:n kriisinhallintatoiminnan kokonaisvaltaista kehittämistä, mukaan lukien poliisi- ja oikeusvaltiokapasiteetin vahvistaminen. Tässä yhteydessä on tärkeää tarkastella myös eri YK-toimijoiden keskinäistä koordinaatiota. Erityistä huomiota tulee kiinnittää konfliktista toipuvien valtioiden oikeusvaltiokehityksen kokonaisvaltaiseen tukemiseen. Suomi jatkaa osallistumista YK:n operaatioihin siviili- ja sotilasvoimavaroin.

### ***Pohjoismaisen yhteistyön tiivistäminen***

Suomen tavoitteena on tiivistää pohjoismaista yhteistyötä ja yhteispohjoismaisia valmiuksia kriisinhallinnan alalla. Pohjoismaat voivat tuoda lisäarvoa kriisinhallintaan myös edistämällä siviilikriisinhallintaa ja siviili-sotilaskoordinaatiota sekä ihmisoikeuksien kaltaisten läpileikkaavien teemojen huomioimista.

Sotilaallisessa kriisinhallinnassa Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan yhteistyöllä on vahvat perinteet. Vuonna 2009 uudistettu yhteistyörakenne kokoaa pohjoismaisen puolustusalan yhteistyön kokonaisuudeksi, joka kattaa sotilaallisen kriisinhallinnan, puolustusmateriaalialan ja sotilaallisten suorituskykyjen laaja-alaisen kehittämisen. Suomi pyrkii vahvistamaan pohjoismaista yhteistyötä myös siviilikriisinhallinnan alalla.

### ***Kansainvälisten toimijoiden keskinäisen yhteistyön edistäminen***

Kriisialueilla toimii suuri joukko kansainvälisiä järjestöjä ja toimijoita. Kestävien tulosten saavuttaminen edellyttää kansainvälisten toimijoiden keskinäistä yhteistyötä ja koordinaatiota. Kansainvälisen yhteisön eri toimijoiden, keinojen ja avustusmuotojen on tuettava toisiaan. Yhteiset tavoitteet on pyrittävä määrittelemään kunkin kriisin kohdalla mahdollisimman selkeästi ja realistisesti. Käytännön yhteistyötä operaatioalueella on kehitettävä. Suomi toimii etenkin Euroopan unionin sekä YK:n, Naton ja Afrikan unionin yhteistyön kehittämiseksi ja tiivistämiseksi.

### ***Kohdevaltion oma vastuunkanto ja sen tukeminen***

Kohdevaltion oman toimintakyvyn kehittäminen on kriisinhallinnan tavoitteiden kannalta keskeistä. Kansainvälisten toimijoiden on tuettava kohdevaltion kykyä huolehtia tarvittavista perustoinnoista, kuten väestön turvallisuudesta ja ihmisoikeuksien toimeenpanosta sekä edellytysten luomisesta yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja luonnontaloudellisesti kestäväälle kehitykselle.

Kohdevaltion kansallisten toimijoiden tulisi ottaa mahdollisimman pian vastuu valtion sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta. Prosessi on usein vaiheittainen. Suomi korostaa toiminnassaan kohdevaltion omien turvallisuusrakenteiden kehittämistä osana laajempaa oikeusvaltiokehitystä ja yhteiskunnan perusrakenteiden vahvistamista.

Kansainväliset tukitoimet on suunniteltava ja toteutettava yhteistyössä kohdevaltion omien viranomaisten ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Kohdevaltion kansallisten kehitysuunnitelmien tulee ohjata toimintaa aina kun se on mahdollista. Kansalliseen omistajuuteen tulee liittyä myös kansallinen vastuunkanto. Tämä tarkoittaa muun muassa kohdevaltion kansallisten toimijoiden kykyä kunnioittaa ja toimeenpanna ihmisoikeuksia sekä kansainvälisiä sopimusvelvoitteita.

### ***Alueellisen yhteistyön edistäminen kriisialueilla***

Kriisialueen vakauttamista tulee tarkastella yhtä valtiota laajemman alueellisen lähestymistavan puitteissa. Kriisialueilla sijaitsevien valtioiden keskinäistä yhteistyötä tukemalla voidaan edistää alueellista vakautta ja kehitystä.

Eryityisesti Afrikassa on tärkeää kehittää alueellisia rauhan ja turvallisuuden rakenteita ja kykyjä. Suomi tukee muun muassa Afrikan unionin rauhanvälityskapasiteetin kehittämistä. Samoin Aasian kriiseissä edellytetään alueellista ja kansainvälistä yhteistyötä väkivaltaisten ääriilikkeiden toiminnan ja verkostoitumisen rajoittamiseksi.

### ***Aktiivinen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan***

Suomi jatkaa aktiivista osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi, humanitaarisen avustustoiminnan tukemiseksi ja siviiliväestön suojaamiseksi. Kriisien ja konfliktien muuttumisen myötä sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävät ovat entistä vaativampia. Sotilaallisen kriisinhallinnan valmiuksia kehitetään kansainvälisten tarpeiden mukaisesti. Suomen osallistumisen lähtökohtana on nykyisen vaikutustason säilyttäminen. Keskeisiä toimijoita ovat etenkin Euroopan unioni ja Nato. Osallistumista YK-johtoisin operaatioihin jatketaan.



© Jaana Hirvonen

### ***Aktiivinen osallistuminen siviilikriisinhallintaan ja sen vahvistaminen***

Siviilikriisinhallinnasta on tullut tärkeä osa kansainvälistä kriisinhallintaa. Suomi vahvistaa osallistumistaan kansainväliseen siviilikriisinhallintaan erityisesti Euroopan unionin kautta. Suomi pyrkii osaltaan varmistamaan, että unionilla on riittävä määrä koulutettua henkilöstöä lähetettäväksi siviilikriisinhallintatehtäviin. Siviilikriisinhallinnan kansallisia voimavaroja lisätään.

### ***Sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan yhteistyön kehittäminen***

Suomi edistää aktiivisesti sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keskinäistä koordinaatiota ja yhteistyötä. Yhteistyön tiivistäminen palvelee rajallisten resurssien tehokasta käyttöä. Sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta käyttävät erilaisia keinoja,

mutta täydentävät toisiaan. Yhteistyön kehittämisen painopisteenä ovat asiantuntijatuki sekä koulutus ja tutkimus. Yhteistyötä syvennetään myös muun muassa materiaalisen ja logistisen yhteistyön sekä tilannekuvan osalta.

### ***Kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön keskinäisten synergioiden tehostaminen***

Suomi kiinnittää huomiota kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön johdonmukaisuuteen siten, että henkilöstöresurssit ja rahoitus palvelevat kokonaisvaltaisen lähestymistavan tarpeita. Edistämällä kehitysyhteistyön ja kriisinhallinnan keskinäistä yhteistyötä yhteiskunnallisesti kestäväen kehityksen alalla lisätään toiminnan vaikuttavuutta. Erityistä huomiota kiinnitetään siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön keskinäisiin synergioihin.

Päämääränä on tukea konfliktista toipuvan yhteiskunnan eheytymistä ja inhimillisen turvallisuuden vahvistamista. Keskeisiä tavoitteita ovat yhteiskunnallisten olojen vakauttaminen; demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja tasa-arvon vahvistaminen; poliisitoimen, oikeusjärjestelmän ja muun hallinnon kehittäminen; luonnonvaraperustan vaaliminen sekä elinkeinojen ja työllisyyden edistäminen. Avainasemassa on läpinäkyvien ja tilivelvollisten hallintorakenteiden kehittäminen.

### ***Kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen huomioiminen***

Kriisialueilla toimivilla kansalaisjärjestöillä on arvokasta tietoa ja osaamista. Kansalaisjärjestöt ovat usein paikalla jo ennen konfliktin kärjistymistä ja jatkavat työtään kriisinhallintatoimijoiden poistuttua. Niiden toiminta on tärkeä osa tukea konfliktista toipuville maille. Suomi edistää kriisinhallintatoimijoiden yhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Järjestökentän asiantuntemusta pyritään hyödyntämään aiempaa tehokkaammin. Erityistä huomiota kiinnitetään konfliktista toipuvan valtion oman kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen.

Kansalaisyhteiskunnan laaja tuki Suomen kriisinhallintatoimille on tärkeää. Kansallisella tasolla keskeisenä lähtökohtana on kriisinhallintatoiminnan avoimuus. Aktiivisella ja selkeällä viestinnällä varmistetaan eri hallinnonalojen, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan mahdollisuus seurata kriisinhallintatoimien suunnittelua, päätöksentekoa ja toteutusta.

### ***Humanitaarisen avun toimintaedellytysten edistäminen***

Suomi on sitoutunut noudattamaan hyvän humanitaarisen avun periaatteita, joihin kuuluu inhimillisyys, tasapuolisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus. Ainoastaan puolueettomiksi ja riippumattomiksi tunnustetut ja mielletyt toimijat pystyvät tehokkaasti ja mahdollisimman turvallisesti auttamaan humanitaarisen katastrofin uhreja. Suomi korostaa humanitaarisen tilan suojelua sekä tarvetta turvata humanitaarisen avun toimintaedellytykset kriisitilanteissa.

Humanitaarisella avulla, kehitysyhteistyöllä sekä sotilaallisella ja siviilikriisinhallinnalla on omat mandaattinsa ja tehtävänsä kriisialueilla. Käsitteiden ja roolien tulee olla selkeät. Suomi edistää YK:n laatimien MCDA-suuntaviivojen (*The Use of Military and Civil Defence Assets To Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies*) soveltamista. Kriisinhallintatoimijoiden yhteistyö, koordinaatio ja tiedonvaihto humanitaaristen toimijoiden kanssa tulee toteuttaa tavalla, joka ei vaaranna humanitaarisen avustustoiminnan puolueettomuutta, tehokkuutta ja turvallisuutta kentällä.



© Puolustusvoimat / Tuomas Rimpiläinen

### **Läpileikkaavien teemojen huomioiminen**

Kriisinhallintatoiminnassa huomioidaan läpileikkaavat teemat, kuten ihmisoikeuksien, tasa-arvon, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistäminen, kulttuurien ja uskontojen välinen dialogi sekä ympäristöön liittyvät turvallisuuskysymykset.

Suomi korostaa siviilien suojelua aseellisissa konflikteissa. Suomi painottaa erityisesti naisten asemaa (päättöslauselma 1325), seksuaalisen väkivallan lopettamista (päättöslauselma 1820) sekä lasten suojelua (päättöslauselmat 1612 ja 1882) aseellisissa konflikteissa koskevien YK:n turvallisuusneuvoston päättöslauselmien täytäntöönpanoa. Naisten asemaa ja osallistumista konfliktien ehkäisyssä, hallinnassa, ratkaisussa ja jälkihoidossa edistetään kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman mukaisesti.

Suomi kiinnittää aiempaa vahvemmin huomiota luonnonvara-, ilmasto- ja ympäristökysymyksiin konfliktien ehkäisyssä, ratkaisussa ja jälkihoidossa. Aseelliset

konfliktit kytkeytyvät usein luonnonvaroihin, ympäristön tuhoutumiseen ja maanomistuskysymyksiin. Luonnonvaroihin liittyvän päätöksenteon, lainsäädännön ja hallinnon kehittämiseksi. Luonnonvaroihin liittyvän päätöksenteon, lainsäädännön ja hallinnon kehittämiseksi sekä luottamusta lisäävillä ympäristöaktiiviteeteilla voi olla keskeinen asema konfliktien ehkäisyssä ja ratkaisussa. Suomi tukee muun muassa YK:n ympäristöohjelman (UNEP) luonnonvaroja ja konflikteja koskevaa työtä.

### **Euroopan unionin ohjelma väkivaltaisten konfliktien estämiseksi**

Vuonna 2001 hyväksytty Euroopan unionin ohjelma väkivaltaisten konfliktien estämiseksi vahvisti konfliktien ehkäisyn yhdeksi unionin ulkoisen toiminnan pää tavoitteista. Ohjelman toimeenpanoa seurataan Eurooppa-neuvostolle vuosittain annettavilla raporteilla.

Unionin tavoitteena on vahvistaa kansainvälisen yhteisön kykyä ehkäistä väkivaltaisia konflikteja. Lähtökohtana on YK:n peruskirjan periaatteiden ja tavoitteiden edistäminen. Päävastuu konfliktien ehkäisystä on aina kiistan osapuolilla itsellään. Paikallisten ja alueellisten konfliktinestokykyjen vahvistaminen on keskeistä.

Unioni vaikuttaa konfliktien ehkäisyyn laajalla keinovalikoimalla. Pidemmän aikavälin toimia toteutetaan kehitys-, kauppa-, asevalvonta-, ihmisoikeus- ja ympäristöpolitiikan sekä poliittisen dialogin puitteissa. Lyhyemmän aikavälin toimia ovat diplomaattiset keinot ja humanitaarinen apu sekä sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta.

## 5 Kansainvälinen yhteistyö ja vaikuttaminen

Suomi korostaa Euroopan unionissa ja kansainvälisissä järjestöissä kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja edistää kansainvälisten toimijoiden keskinäistä yhteistyötä. Vaikuttamisen kannalta on tärkeää, että Suomen sanoma eri yhteyksissä on yhdenmukainen. Lähtökohtana on hyvin toimivien kansainvälisten instituutioiden ja sääntöihin perustuvan monenkeskisen kansainvälisen järjestyksen vahvistaminen.

Euroopan unioni on jäsenmailleen keskeisin viitekehys ja vaikutuskanava. Unionilla on käytössään ainutlaatuisen laaja keinovalikoima kansainvälisten kriisien ehkäisemiseksi ja niihin vastaamiseksi. Suomi osallistuu unionin kriisinhallintatoimien suunnitteluun ja päätöksentekoon kaikilla tasoilla. Muita keskeisiä vaikutuskanavia ovat YK ja Nato. Suomi toimii aktiivisesti myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjissä ja Euroopan neuvostossa. Pohjoismaista yhteistyötä tiivistämällä lisätään maiden yhteistä painoarvoa.

Vaikuttavuuden lisäämiseksi suomalaisia upseereita ja siviiliasiantuntijoita pyritään sijoittamaan suunnitelmallisesti Suomen kriisinhallintatoiminnan kannalta keskeisiin kansainvälisiin rakenteisiin ja johtotehtäviin. Etenkin Euroopan unionin vahvistunut rooli kriisinhallinnassa korostaa tarvetta lisätä suomalaisten määrää unionin kriisinhallintatoimien suunnittelun ja toteuttamisen kannalta keskeisissä tehtävissä. Suomen rahoittamia asiantuntijoita työskentelee konfliktien ehkäisyn, hallinnan ja jälkihoidon alalla kansainvälisissä rakenteissa myös kehitysyhteistyön puitteissa. Suomen asiantuntijapanosta kriisialueiden tukemiseksi kehitetään.

### ***Euroopan unioni***

Suomi osallistuu vahvalla panoksella Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioihin sekä sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa koskevien strategioiden, rakenteiden, konseptien ja suorituskykyjen kehittämiseen. Unionin kykyä suunnitella ja toteuttaa sotilaallisia ja siviilikriisinhallintatehtäviä tulee parantaa. Unionin siviili- ja sotilaallisia voimavaroja tulee kehittää koordinoitusti ja keskinäisiä synergioita vahvistaen.

Suomi pitää tärkeänä, että unionin siviilikriisinhallinnalle varmistetaan riittävä ja kestävä yhteinen rahoitus. Yhteisen rahoituksen osuutta tulee lisätä myös unionin sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa. Suomi pyrkii osaltaan varmistamaan, että unionilla on käytettävissään tarvittavat resurssit yhteisesti sovittujen kriisinhallintatehtävien toimeenpanoon. Unionille ilmoitettujen siviili- ja sotilaallisten suorituskykyjen käytettävyyttä kriisitilanteissa tulee edistää.

Samalla kriisialueella toimii yleensä useita eri EU-toimijoita, kuten EU:n erityisedustaja, Euroopan komissio sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaiset sotilaalliset ja siviilikriisinhallintatoimijat. Suomi korostaa siviili-sotilaskoordinaation (*Civil-Military Coordination, CMCO*) tehostamista eri EU-toimijoiden kesken. Koordinaatio on tärkeää sekä EU:n sotilaallisten kriisinhallintajoukkojen ja siviilitoimijoiden välillä että unionin eri siviilitoimijoiden kesken. Sisäisesti yhtenäinen unioni kykenee myös tehokkaampaan yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa.



Unionin kriisinhallintatoimien, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun johdonmukaisuutta kriisialueilla tulee edistää. Kriisinhallinnan näkökulmasta keskeisessä asemassa ovat etenkin Euroopan komission vakausinstrumentin puitteissa toteutamat toimet. Unionin turvallisuutta ja kehitystä koskevat linjaukset ohjaavat jo yhteistyön tiivistämistä EU-toimia suunniteltaessa. Myös toiminnan vaikuttavuutta tietyllä kriisialueella tulisi arvioida kokonaisuutena koko konfliktisyklin ajan. Esimerkkinä tällaisesta lähestymistavasta ovat vuosina 2005 - 2006 toteutetut kokonaisvaltaiset arviot EU-toimista Acehissa, Kongon demokraattisessa tasavallassa ja Sudanissa.

EU-toimijoiden keskinäiseen koordinaatioon ja yhteistyöhön on kiinnitettävä erityistä huomiota unionin kriisinhallintaoperaatioista saatuja kokemuksia analysoitaessa. EU:n toimet Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa ovat myönteinen esimerkki siitä, miten unionin kriisinhallintatoimien suunnittelussa ja toteutuksessa voidaan vahvistaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Havaitut hyvät käytännöt tulee vakiinnuttaa osaksi unionin toimintaa.

### **Euroopan unionin linjaukset turvallisuudesta ja kehityksestä**

Turvallisuuden ja kehityksen yhteys on keskeinen lähtökohta Euroopan unionin turvallisuusstrategiassa (2003) ja kehityspolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa (2005). Unionin turvallisuusstrategia painottaa tarvetta vahvistaa unionin ulkoista toimintaa saattamalla yhteen kaikki sen käytössä olevat välineet.

Kehityspolitiikkaa koskevassa konsensuksessa unioni ja sen jäsenmaat sitoutuivat vahvistamaan tukeaan konfliktinestolle sekä jälleenrakennukselle konfliktien jälkeen. Turvallisuus on yksi unionin 12 prioriteettialueesta kehityspolitiikan johdonmukaisuuden edistämiseksi.

Neuvosto hyväksyi unionin turvallisuutta ja kehitystä koskevat linjaukset marraskuussa 2007. Linjauksissa esitetään suuntaviivoja unionin toiminnan vahvistamiseksi neljällä prioriteettialueella. Nämä ovat strateginen suunnittelu, turvallisuussektorin uudistus, alueelliset kumppanuudet sekä humanitaarinen apu ja turvallisuus.

### ***Nato***

Suomi jatkaa aktiivista osallistumista Nato-johtosiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä muuhun kumppanimaille avoinna olevaan kriisinhallintayhteistyöhön. Natossa on kehitetty muun muassa erilaisia rahoitusmekanismeja ja muita yhteistyöjärjestelyjä, joilla tuetaan kriisinhallintatoimia esimerkiksi Afganistanissa ja Kosovossa. Suomi osallistuu kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamiseen Naton kriisinhallintaoperaatioissa. Aktiivisena rauhankumppanina Suomi tukee Naton yhteistyön kehittämistä muiden toimijoiden kanssa.

Suomi pyrkii edistämään Nato-johtosiin operaatioihin osallistuvien kumppanimaiden mahdollisuuksia vaikuttaa operaatioita koskevaan päätöksentekoon. On sel-

vää, etteivät kumppani- ja yhteistyömaat voi päästä samalle tasolle jäsenmaiden kanssa päätöksenteossa ja tiedonvaihdossa.

Naton toiminnalla on liittymäpintoja siviilikriisinhallintaan ja kehitys yhteistyöhön. Esimerkiksi Kosovossa KFOR-operaation tehtäviin kuuluu myös tuki Kosovon turvallisuusjoukkojen valvonnasta vastaavan siviilihallinnon kehittämiseksi. Naton puiteissa on myös perustettu vapaaehtoisrahastoja, joiden kautta tuetaan kohdevaltioiden ylijäämäämmusten hävittämistä, miinojen ja räjähteiden raivaamista, asevarastojen turvallisuuden parantamista sekä puolustussektorin rakenneuudistuksiin liittyviä toimia, kuten sotilashenkilöstön uudelleen koulutusta ja korruption vastaista toimintaa. Kosovossa Naton rahastojen kautta tuetaan muun muassa Kosovon suojajoukkoihin kuuluneen henkilöstön uudelleensijoittamista. Ohjelman toimeenpanosta vastaa YK:n kehitysohjelma.

Suomi lisää osallistumistaan Naton vapaaehtoisrahastoihin. Osallistuminen kohdennetaan Suomen kannalta keskeisiin hankkeisiin.

### **Nato ja kokonaisvaltainen kriisinhallinta**

Nato on aktiivinen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämisessä. Toimintasuunnitelma Naton panoksesta kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamiseksi Afganistanissa hyväksyttiin huhtikuussa 2008. Asiakirjassa tuetaan kansainvälisen koordinaation tiivistämistä YK:n johdolla ja painotetaan, että Natolla on vain osavastuu turvallisuuden, kehityksen ja hyvän hallinnon muodostamasta kokonaisuudesta.

Nato pyrkii tiivistämään yhteistyötään muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa ja vahvistamaan tukeaan vakauttamis- ja jälleenrakennustoiminnalle. Kohdevaltioiden omien toimijoiden osallistumista tukitoimiin painotetaan.

Sotilaalliset ja ei-sotilaalliset näkökohdat pyritään huomioimaan kattavasti Naton kriisinhallintaoperaatioita suunniteltaessa ja toteutettaessa. Siviili- ja sotilastoimijoiden välistä kokemusten vaihtoa sekä yhteistä koulutus- ja harjoitustoimintaa edistetään. Huomiota kiinnitetään myös viestinnän kehittämiseen.

### ***Euroopan unionin ja Naton yhteistyö***

Suomi pitää tärkeänä Euroopan unionin ja Naton yhteistyön tiivistämistä kriisinhallinnan alalla. Vuonna 2003 sovittiin yhteistyöjärjestelyistä (ns. Berlin+), joiden pohjalta unioni voi tukeutua Naton voimavaroihin sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissaan. Järjestelyjä on sovellettu menestyksellisesti Bosnia-Hertsegovinassa ja Makedoniassa.

Yhteistyön varmistaminen on tärkeää myös Kosovon ja Afganistanin kaltaisissa tilanteissa, joissa EU ja Nato toimivat rinnakkain samalla kriisialueella erilaisten mandaattien pohjalta. Tämä on olennaista myös kriisinhallintahenkilöstön turvallisuuden vahvistamiseksi. Nykyisellään yhteistoimintaa näissä tilanteissa toteutetaan tapauskohtaisin käytännön järjestelyin.

EU:n ja Naton yhteistyötä tulee edistää myös suorituskykyjen kehittämisessä. EU ja Nato hyödyntävät pitkälti samoja sotilaallisia voimavaroja. Kriisinhallintakykyihin liittyvät puutteet ja haasteet ovat yhteisiä.



© Puolustusvoimat / JL

### ***Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj)***

Suomi osallistuu aktiivisesti Etyjin toimintaan. Etyjin laajan turvallisuuden käsite korostaa poliittis-sotilaallisen turvallisuuden lisäksi taloudellisia ja ympäristöasioita sekä ihmisoikeuksiin ja demokratiaan liittyviä kysymyksiä. Järjestön laaja jäsenpohja luo mahdollisuuden kattavalle vuoropuhelulle varhaisvaroituksen, konfliktien eston, kriisinhallinnan, kriisien jälkiselvittelyn ja vaalitarkkailun alalla. Etyjillä on 18 kenttämissiota Kaakkois-Euroopassa, Itä-Euroopassa, Etelä-Kaukasiassa ja Keski-Aasiassa.

### ***Pohjoismainen yhteistyö***

Pohjoismainen yhteistyö on Suomelle tärkeää myös kriisinhallinnan alalla. Tiivistävällä yhteistyöllä lisätään kriisinhallintaosallistumisen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta sekä vahvistetaan tarvittavia suorituskykyjä. Yhdessä pohjoismaat pystyvät myös edistämään paremmin kriisinhallinnan kehittämistä kansainvälisellä tasolla.

Pohjoismaisen yhteistyön kautta on jo pitkään haettu synergiaetuja sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Kriisinhallintaoperaatioiden lisäksi yhteistyötä on tehty muun muassa nopean toiminnan kehittämisessä. Pohjoismaiden kesken on sovittu myös

työnjaosta kriisinhallintakoulutuksessa. Uusi pohjoismainen puolustusalan yhteistyörakenne kattaa sotilaallisen kriisinhallinnan ja puolustusmateriaalialan lisäksi sotilaallisten suorituskykyjen laaja-alaisen kehittämisen. Yhteistyötä kriisialueiden omien voimavarojen kehittämiseksi tehdään etenkin Länsi-Balkanilla, Afganistanissa ja Afrikassa.

Suomi pyrkii vahvistamaan pohjoismaista yhteistyötä myös siviilikriisinhallinnan alalla. Pohjoismaat voivat tuoda kriisinhallintaan lisäarvoa edistämällä kokonaisvaltaista lähestymistapaa sekä läpileikkaavien teemojen, kuten ihmisoikeuksien ja sukupuolten välisen tasa-arvon, huomioimista.

### ***YK-järjestelmä***

Suomi vaikuttaa YK:ssa kansallisesti, Euroopan unionin jäsenmaana ja pohjoismaana. Suomen tavoitteena on Euroopan unionin yhtenäisen toiminnan vahvistaminen YK:ssa.

Suomen prioriteetit YK:ssa pohjautuvat ulkoasiainhallinnon YK-strategiaan sekä Euroopan unionin painopisteisiin. Suomi pitää tärkeänä YK-järjestelmän uudistamista ja toiminnan tehostamista. Turvallisuusneuvoston tulisi pystyä toimimaan tehokkaasti kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen liittyvissä kriiseissä. Oikeusvaltioperiaatteen ja suojeluvastuun toteutumista on edistettävä. Siviilien suojelun tulee olla keskeinen osa YK:n valtuuttamien operaatioiden mandaattia. Naisten aseman parantaminen on läpileikkaava teema Suomen YK-vaikuttamisessa.

Suomi pitää tärkeänä YK:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamista. Osallistumista YK-operaatioihin jatketaan siviili- ja sotilasvoimavaroin. Suomi tukee YK:n kriisinhallintarakenteiden kehittämistä, mukaan lukien poliisi- ja oikeusvaltiokapasiteetin vahvistaminen. Tässä yhteydessä on tärkeää tarkastella myös YK-toimijoiden keskinäistä koordinaatiota konfliktien ehkäisyssä, hallinnassa, ratkaisussa ja jälkihoidossa. YK:n kriisinhallinta- ja rauhanrakentamistoiminta tulee kytkeä paremmin toisiinsa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää konflikteista toipuvien valtioiden oikeusvaltiokehityksen kokonaisvaltaiseen tukemiseen.

Suomi tukee YK:n ja alueellisten toimijoiden yhteistyön tiivistämistä. Suomi toimii etenkin EU:n ja YK:n yhteistyön tehostamiseksi. EU:n ja YK:n yhteistyötä kriisinhallinnan alalla ohjaavat vuosina 2003 ja 2007 allekirjoitetut yhteistyöjulistukset. Osana unionin laajempaa tukea toteutetut kriisinhallintaoperaatiot Kongon demokraattisessa tasavallassa sekä Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa ovat hyviä esimerkkejä EU:n ja YK:n yhteistoiminnasta. Euroopan komissio ja YK:n kehitysohjelma allekirjoittivat vuonna 2004 kumppanisopimuksen yhteistyön tiivistämiseksi hallinnon kehittämisen sekä kriisien ehkäisyn ja jälleenrakennuksen alalla. Myös tuki turvallisuussektorin uudistamiselle on tärkeä yhteistyöalue.

## **YK:n integroidut operaatiot ja rauhanrakentamistoiminta**

YK:n pääsihteerin erityisedustajien alaisuudessa toimivat niin sanotut integroidut operaatiot yhdistävät YK:n eri toimintoja maatasolla. Sotilaat, poliisit ja siviiliasiantuntijat työskentelevät operaatioissa yhdessä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. YK-operaatioista haastavimpiin kuuluvat MONUC Kongon demokraattisessa tasavallassa, yhdessä Afrikan unionin kanssa toteutettava UNAMID Sudanin Darfurissa sekä MINURCAT Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa.

YK-operaatioiden tehtäviin kuuluvat usein turvallisen toimintaympäristön edistäminen, siviilien suojelu, kohdemaan turvallisuusrakenteiden kehittäminen, poliittisen prosessin tukeminen sekä YK-toimijoiden keskinäinen koordinaatio toimialueella. Operaatioilla on yhä enemmän kytköksiä laajempaan rauhanrakentamiseen ja kehitykseen. Yhteistyön tarve korostuu etenkin entisten taistelijoiden aseistariisunnan ja yhteiskuntaan sopeuttamisen sekä turvallisuussektorin uudistamisen ja laajemman oikeusvaltiokehityksen alalla.

YK:n rauhanrakentamiskomission tavoitteena on tukea konfliktista toipuvien valtioiden siirtymää kohti kestäväää kehitystä. Nykyisiä yhteistyömaita ovat Burundi, Sierra Leone, Guinea-Bissau ja Keski-Afrikan tasavalta. YK on perustanut myös erillisen rauhanrakentamisrahaston. Suomi on toiminut rahaston neuvoa-antavan elimen ensimmäisenä puheenjohtajana.

## ***Kansainväliset kehitysrahoituslaitokset ja maakohtaiset yhteisrahoitusmekanismit***

Kriisialueiden tukeminen edellyttää myös tehokasta rahoitusjärjestelmää, joka tukee yhteisten tavoitteiden saavuttamista. Usein tehokkain tapa toimia konfliktin jälkeisessä tilanteessa on kanavoida avunantajien tuki yhteisen rahaston kautta. Avunantajien yhteisrahoitusmekanismit luovat kehyksen resurssien tehokkaalle mobilisoinnille. Ne tukevat konfliktista toipuvien valtioiden kansallisten rahoitusjärjestelmien kehittämistä ja julkishallinnon rakenteiden vahvistamista.

Suomi pitää tärkeänä, että kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten toimintaa konflikteista kärsivissä ja niistä toipuvissa maissa vahvistetaan. Suomen tukemia monenkeskisiä rahastoja kriisialueilla ovat muun muassa Maailmanpankin hallinnoima Afganistanin jälleenrakennusrahasto ja YK:n kehitysohjelman hallinnoima Afganistanin poliisirahasto. Kriisinhallintatoimijoiden ja kansainvälisten rahoituslaitosten välistä vuoropuhelua tulee edistää.

## ***Ihmisoikeuksien ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen***

Suomi edistää monenkeskisillä foorumeilla ihmisoikeuksien huomioimista kansainvälisessä kriisinhallintatoiminnassa. Erityistä huomiota kiinnitetään naisten ja tyttöjen asemaan ja osallistumisen vahvistamiseen. Naisten ja tyttöjen aseman parantaminen on myös yksi Suomen kehityspolitiikan läpileikkaavista teemoista. Suomi tukee kehitysyhteistyövaroin muun muassa seksuaalisen väkivallan vastaista toimintaa konflikteissa.

Suomi on rahoittanut lukuisia ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntijoita kansainvälisiin rakenteisiin ja kriisinhallintaoperaatioihin. Ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntijoiden panosta kriisinhallintatoimien suunnittelussa ja toteuttamisessa tulee lisätä. Kriisinhallintaoperaatioissa tulisi olla nimetty ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntija. Operaatioiden mandaatteihin tulee sisällyttää selkeät ihmisoikeustavoitteet. Ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymysten tulee olla osa operaation raportointivastuuta. Tavoitteiden toteutumista tulee arvioida säännöllisesti.

Suomi korostaa, että kriisinhallintahenkilöstön koulutusta humanitaarisesta oikeudesta sekä ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymyksistä on vahvistettava. Huomiota tulee kiinnittää myös paikallisen kulttuurin ja uskonnon tuntemukseen. Henkilöstön on tunnistettava humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeuksien rikkomukset ja reagoitava niihin mandaattinsa puitteissa. Kriisinhallintahenkilöstöllä tulee olla selkeät käytännösäännöt. Ihmisoikeuksia ja sukupuolten välistä tasa-arvoa on kunnioitettava kaikessa toiminnassa kollegojen ja paikallisen väestön kanssa.

Kansainvälisissä kriisinhallintatehtävissä toimivan henkilöstön väärinkäytöksiin ja ihmisoikeusrikkomuksiin tulee olla nollatoleranssi. Väärinkäytösten estämiseksi tarvitaan johdonmukaisia ennaltaehkäiseviä toimia, kuten koulutuksen tehostamista, sekä seuraamusten tiukentamista. Kaikki kriisinhallintahenkilöstöön kohdistuvat rikos- ja väärinkäytösepäilykset tulee tutkia perusteellisesti. Havaituilla väärinkäytöksillä on oltava asianmukaiset oikeudelliset seuraamukset. Uhreille on pyrittävä turvaamaan asianmukainen tuki ja korvaukset.

YK:n puitteissa tulisi sopia yhtenäisestä järjestelmästä ja menettelytavoista väärinkäytösten valvonnan ja seuraamusten tehostamiseksi. Suomi pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan kriisinhallintatehtävissä toimivan YK-henkilöstön rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisedellytyksien sekä asiaa koskevien standardien vahvistamiseksi.

### ***Kansainvälinen Punainen Risti ja muut humanitaariset toimijat***

Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälinen liike on maailman suurin humanitaarinen järjestö. Punaisen Ristin kansainvälisellä komitealla on kansainväliseen oikeuteen perustuva mandaatti valvoa sodankäynnin oikeussääntöjen noudattamista ja avustaa konfliktin uhreja. Komitean tehtäviin kuuluu myös suoje-lutoiminta, jonka avulla pyritään estämään ja lieventämään konfliktien aiheuttamaa inhimillistä kärsimystä. Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälisen liikkeen ja kansalaisjärjestöjen yhteinen katastrofiavun ohjeisto hyväksyttiin vuonna 1994.

Suomi korostaa kansainvälisessä yhteistyössä humanitaarisen oikeuden sekä Kansainvälisen Punaisen Ristin ja muiden humanitaaristen toimijoiden riippumattomuuden kunnioittamista aseellisissa konflikteissa. Humanitaarisen avun on saavutettava konfliktien siviiliuhrit.

Kansainvälisten kriisinhallintatoimijoiden tulee pyrkiä osaltaan varmistamaan, että kriisinhallintaa, kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua koskevat periaatteet ja roolit säilyvät selkeinä. Kriisinhallintahenkilöstön tietämystä humanitaarisen avun

periaatteista tulee vahvistaa. Humanitaaristen avustustoimijoiden näkemykset tulee huomioida sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita suunniteltaessa. Suomi edistää YK:n laatimien MCDA-suuntaviivojen soveltamista.

### **Humanitaarinen avustustoiminta kriisialueilla**

Euroopan unionin vahvistamien hyvän humanitaarisen avunannon periaatteiden (Good Humanitarian Donorship, GHD) mukaisesti humanitaarisen avustustoiminnan lähtökohdat ovat inhimillisyys, puolueettomuus, tasapuolisuus ja riippumattomuus. Apu pyritään kohdistamaan niille, jotka sitä eniten tarvitsevat. Toimeenpanossa korostuu monenkeskinen yhteistyö.

Humanitaarisen avun perille saaminen kriisialueille on kasvava haaste. On tärkeää, että paikallinen väestö mieltää humanitaariset avustusjärjestöt puolueettomiksi ja riippumattomiksi toimijoiksi. Avustusjärjestöjen sekoittuminen konfliktin osapuoliin tai muihin intressitahoihin uhkaa avustustyöntekijöiden turvallisuutta ja avun tehokasta toimittamista.

Humanitaarisen avun toimittamisessa voidaan tukeutua sotilasvoimavaroihin vain poikkeuksellisesti silloin kun avun perillemeno ei voida millään muulla keinoin taata. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi ilmakuljetustuki luonnonkatastrofien yhteydessä. Sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio voi tukea humanitaaristen toimijoiden toimintaedellytyksiä esimerkiksi vakauttamalla toimialueen turvallisuustilannetta ja parantamalla ilmakuljetusten vastaanottokykyä.

## 6 Suomen kriisinhallintatoiminnan keskeiset toimialueet

Syyskuussa 2009 kansainvälisissä kriisinhallintatehtävissä oli noin 700 suomalaista sotilasta ja 150 siviiliasiantuntijaa. Suomi valmistautuu jatkamaan sekä sotilaallista että siviilikriisinhallintaosallistumistaan Afganistanissa ja Kosovossa.

Afganistanin vakauttaminen on kansainvälisen kriisinhallinnan keskeisin haaste lähivuosina. Tavoitteena on Afganistanin omien turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn vahvistaminen. Turvallisuustilanteen paraneminen on edellytys kestäväälle kehitykselle. YK:n turvallisuusneuvosto on toistuvasti korostanut tarvetta tukea Afganistanin kansallisten turvallisuusviranomaisten kehittämistä ja pyytänyt jäsenmaita osoittamaan lisäresursseja tarkoitukseen. Suomen tukea Afganistanin vakauttamiselle koskeva kokonaisvaltainen Afganistan-toimintaohjelma käsiteltiin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa huhtikuussa 2009.

Länsi-Balkanilla kriisinhallinnan painopiste on siirtymässä siviilikriisinhallintaan. Sotilaallisen kriisinhallinnan rooli alueella tulee vähenemään. Suomen osallistumista supistetaan vastaavasti. Siviilikriisinhallinnan osallistumista jatketaan nykytasolla.

Afrikan merkitys Suomen ja Euroopan unionin kriisinhallinnan painopistealueena on kasvanut. Merkittävä osa väkivaltaisista kriiseistä on keskittynyt Afrikkaan. Kriiseillä on suoraa vaikutusta miljoonien ihmisten elämään ja ne ovat este koko maanosan kehitykselle. Köyhyys, epätasa-arvo, ihmisoikeusloukkaukset, kilpailu luonnonvaroista ja ilmastonmuutoksen seuraukset luovat pohjaa uusille konflikteille. Afrikan kriiseillä on heijastevaikutuksia myös Euroopan turvallisuuteen.

Siviilikriisinhallinnassa Euroopan unionin suurimpia haasteita lähivuosina ovat Afganistan, Kosovo, Lähi-itä ja Georgia.





## 7 Haasteita kriisinhallintatoiminnan kehittämiseksi

### *Entistä haastavammat toimintaympäristöt*

Kriisinhallintaoperaatioita toteutetaan yhä vaikeammassa toimintaympäristössä. Operaatioalueet voivat olla vaikeasti saavutettavissa huollon ja logistiikan kannalta. Pitkät etäisyydet ja puuttuva infrastruktuuri painottavat ilmakuljetusten merkitystä. Strategisen ilmakuljetuskyvyn ja helikopterien puute yhdistävät kaikkia kansainvälisiä kriisinhallintaoperaatioita.

Rauhansopimuksen valvomisen sijasta sotilaiden tehtävänä on yhä useammin siviilien suojeleminen ja edellytysten luominen humanitaarisille avustustoimille aseellisen konfliktin jatkuessa. Kriisinhallintajoukoilta edellytetään yhä enenevässä määrin riittäviä valmiuksia ja kykyä osallistua sotilaallisesti vaativiin tehtäviin. Isäntämaan tuki saattaa puuttua kokonaan. Osa paikallisesta väestöstä saattaa olla kriisinhallintatoimijoille avoimen vihamielinen. Kriisinhallinnassa on varauduttava konfliktin osapuolten tai laajemmin ääriliikkeiden voimankäytön lisääntymiseen. Joukkojen oma suoja sekä siviilihenkilöstön turvallisuusjärjestelyt korostuvat.

Afganistanin ohella Tshad ja Darfur ovat esimerkkejä haastavista toimintaympäristöistä. Darfurin kriisin jatkuminen, Sudanin ja Tshadin epävakaut suhteet sekä kapinallisten, aseiden ja pakolaisten liikkuminen valtioiden välisen rajan yli tekevät tilanteesta alueella hauraan. Lukuisat aseelliset ryhmät muodostavat uhan sekä siviiliväestölle että kansainvälisille toimijoille. Humanitaarisen avun toimittaminen on erittäin haastavaa. YK:n yhteistyöhön Sudanin ja Tshadin hallitusten kanssa on liittynyt jännitteitä. Alueen laajuus, infrastruktuurin puute ja äärimmäiset sääolosuhteet asettavat haasteita toiminnalle.



### **Nopean toiminnan kyvyn kehittäminen**

Nopean toiminnan kyvyn kehittäminen ja tarve erityisosaamiseen korostuvat kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Suomenkin täytyy varautua siihen, että tiettyjä erityisosaamiseen perustuvia sotilaallisen kriisinhallinnan kykyjä voidaan nopeasti ja tehokkaasti osoittaa kansainvälisiin tehtäviin. Suomi pitää tärkeänä, että Euroopan unionin nopean toiminnan kykyä kehitetään edelleen sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan alalla.

Suomi valmistelelee osallistumista kahteen samanaikaiseen valmiusvuoroon EU:n nopean toiminnan joukoissa vuonna 2011. Pohjoismaisen taisteluosaston seuraavassa valmiusvuorossa ovat kehysvaltio Ruotsin lisäksi mukana Suomi, Norja, Viro ja Irlanti. Alankomaiden johtamaan taisteluosastoon osallistuvat Suomi, Saksa, Itävalta ja Liettua. Unionin taisteluosastojen käyttöperiaatteita tulee pyrkiä soveltamaan joustavasti.

EU:n siviilikriisinhallinnan nopean toiminnan asiantuntijaryhmiä tulee kehittää edelleen niin, että niitä voidaan hyödyntää tehokkaammin. Unionin siviilivalmiusryhmissä on noin 100 eri alan siviiliasiantuntijaa. Ryhmiä voidaan käyttää tilannearvioiden tekemiseen sekä kriisinhallintaoperaatioiden käynnistämävaiheen tai jo käynnissä olevien EU-toimien tilapäiseen tukemiseen. Suomi osallistuu aktiivisesti siviilivalmiusryhmien kehittämiseen ja on järjestänyt myös koulutusta sektorilla.

Kyky toimia nopeasti on välttämätöntä myös humanitaarisessa avustustoiminnassa. Suomen valmiuksia lähettää nopeasti humanitaarista apua kriisialueille ylläpidetään ja kehitetään.

### **Moniulotteisiin kriiseihin vastaaminen**

Moniulotteisissa kriiseissä kriisinhallintatoiminnan kytkökset kehityskysymyksiin sekä oikeus- ja sisäasioihin korostuvat. Kriisinhallinnassa kohdataan yhä useammin järjestäytyneen rikollisuuden kaltaisia monialaisia ilmiöitä. Turvallisuuden ja kehityksen yhteys sekä eri toimijoiden välisen yhteistyön tarve painottuvat etenkin Afganistanin ja Tshadin kaltaisissa epävakaisissa tilanteissa.

Keskeisessä asemassa on konfliktista toipuvien valtioiden oikeusvaltiokehityksen edistäminen. Tämä edellyttää oikeusvaltionäkökulman vahvistamista myös kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Siviilikriisinhallinnassa ollaan siirtymässä poliisitoimintaan painottuneista operaatioista kohdevaltion oikeusvaltiokehitystä laaja-alaisemmin tukevaan lähestymistapaan.

Esimerkiksi Afganistanissa maan poliisitoimen kehittämisessä ei voida saavuttaa kestäviä tuloksia, ellei samanaikaisesti tueta myös laajempaa oikeusvaltiokehitystä. Heikko turvallisuustilanne, huumetuotanto ja korruptio kietoutuvat yhteen ja muodostavat haasteen kaikelle toiminnalle. ISAF-operaatio yhdessä maan turvallisuusviranomaisten kanssa luo edellytyksiä siviilitoimijoiden työlle. Kansainvälisen yhteisön laajamittainen kehityspanos on välttämätön köyhyyden vähentämiseksi, kestävien elinkeinojen luomiseksi, demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja hyvän hallinnon vahvistamiseksi sekä ihmisoikeuksien ja sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumiseksi.

Somalian rannikkovesillä toteutettava merirosvouden vastainen operaatio on tuonut EU:n kriisinhallintaan uudentyyppisiä haasteita. EU on tehnyt merirosvojen siirtämistä koskevan sopimuksen Kenian kanssa. Euroopan komissio tukee vakausinstrumentin puitteissa Kenian viranomaisten kapasiteettia asettaa merirosvot syytteeseen. Merirosvousongelman kestävä ratkaisu edellyttää vakauden ja oikeusvaltiokehityksen edistymistä Somaliassa.



© EUPOL Afghanistan

### ***Eri toimijoiden välisen yhteistyön vahvistaminen***

Samalla kriisialueella toimii yleensä useita eri toimijoita erilaisten mandaattien pohjalta. Esimerkiksi Afganistanissa YK:n valtuuttama Nato-johtoinen sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio (ISAF), Euroopan unionin siviilikriisinhallintaoperaatio (EUPOL Afghanistan) ja YK:n siviilioperaatio (UNAMA) toimivat rinnakkain. Suomi painottaa tarvetta tiivistää eri kriisinhallinta- ja kehitystoimijoiden välistä tiedonvaihtoa ja yhteistyötä. Huomiota tulee kiinnittää myös yhteistyöhön kansalaisjärjestöjen ja paikallisen kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Puitteet eri toimijoiden väliselle yhteistyölle määritetään strategisella tasolla. Kentätason toimijat voivat kuitenkin vaikuttaa merkittävästi yhteistyön sujuvuuteen käytännössä. Suomalaisella siviili- ja sotilaallisella kriisinhallintahenkilöstöllä tulee olla riittävät valmiudet edistää käytännön tason koordinaatiota ja yhteistyötä kentällä. Eri toimijoiden roolien ja vastuiden ymmärtäminen kriisialueella on tärkeää.

Suomen sotilaallisessa kriisinhallintatoiminnassa on kehitetty myös yhteistyötä paikallisen väestön ja viranomaisten sekä kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa (*siviili-sotilasyhteistyö, CIMIC*). Sotilasnäkökulmasta kyse on tiedon keräämisestä ja jakamisesta sekä joukkojen omasuojan parantamisesta. Samalla edistetään käytännön tason koordinaatiota eri toimijoiden kesken ja voidaan tukea siviilitoimijoita operaation mandaatin puitteissa.

Kriisinhallintajoukkojen CIMIC-toimintaan voi liittyä myös kehitysyhteistyövaroin toteutettavia pienimuotoisia jälleenrakennushankkeita ja luottamusta herättäviä toimia. Operaation tavoitteita tukevia pienhankkeita voidaan toteuttaa myös siviiliasiantuntijoiden toimesta sellaisissa operaatioissa, joissa siviilitoimijoita voidaan kytkeä sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden yhteyteen. Kansallisella tasolla tulisi tehostaa poikkihallinnollista yhteistyötä hankkeita valmisteltaessa.

Siviilikriisinhallinnassa yhteistyö kehitystoimijoiden sekä kohdevaltion viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa korostuu. Siviilikriisinhallinnan painopiste on kohdevaltion viranomaisten kapasiteetin vahvistamisessa. Operaatioihin voi liittyä myös viranomaistoimintojen sijaistamista esimerkiksi poliisin tai oikeuslaitoksen tehtävien osalta. Siviiliviranomaisten kapasiteetin kehittämistä voidaan tukea samanaikaisesti myös kehitysyhteistyön keinoin.



© EULEX Kosovo

### ***Kohdevaltioiden omien turvallisuusrakenteiden kehittäminen***

Siirtymä turvattomuudesta ja köyhyydestä kestävään kehitykseen edellyttää kohdevaltion hallinnon ja väestön omaa vastuunkantoa. Kansainvälisen yhteisön on tärkeää tukea laillisuusperiaatteeseen ja hyvään hallintotapaan perustuvien yhteiskunnan perusrakenteiden kehittämistä. Kansalaisyhteiskunnan rooliin ja syrjinnän vastaisiin toimiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Naisten asemaa ja osallistumista on vahvistettava. Sukupuoleen perustuvaan ja seksuaaliseen väkivaltaan on puututtava. Kestävien tulosten saavuttaminen edellyttää kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön keinojen koordinoitua käyttöä.

Konfliktista toipuvan valtion kyky vastata valtion sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta on edellytys kestäväälle kehitykselle. Kyse ei ole vain yksittäisten avaintoimijoiden ja instituutioiden – kuten armeija, poliisitoimi, oikeus- ja vankeinhoitolaitos tai rajavartiolaitos – tehokkuudesta. Kyse on laajemmin turvallisuussektorin

vastuullisuuden ja hyvän hallintotavan edistämisestä osana yhteiskunnan peruskenteiden vahvistamista. On olennaista tukea turvallisuussektorin hallinnoinnista ja demokraattisesta valvonnasta vastaavien elinten – kuten keskeisten ministeriöiden ja parlamentin – kehittämistä sekä laajempaa oikeusvaltiokehitystä. Lisäksi on tuettava turvallisuussektorin avaintoimijoiden kouluttamista ja varustamista.

Esimerkiksi poliisin toimintaedellytykset kytkeytyvät paikallisen yleishallinnon toimintakykyyn. Poliiseja kouluttamalla ei saavuteta tuloksia, jos esimerkiksi palkanmaksujärjestelmä ei toimi. Turvallisuussektorin eri toimijoiden keskinäiseen yhteistyöhön, kuten poliisitoimen sekä oikeus- ja vankeinhoitolaitoksen yhteistointaan, on kiinnitettävä huomiota.

Myös entisten taistelijoiden aseistariisunta, demobilisaatio ja yhteiskuntaan sopeuttaminen edellyttää turvallisuus- ja kehitystoimijoiden tiivistä yhteistyötä sekä paikallisen yhteisön muiden kehitystarpeiden huomioimista. Haasteena on teknisten aseistariisuntatoimien yhdistäminen onnistuneeseen demobilisaatioon ja yhteiskuntaan sopeuttamiseen osana laajempaa rauhanrakentamista.

Lasten ja alaikäisten kidnappaaminen ja värväminen lapsisotilaiksi ja väkivallan välineiksi kriisialueilla on yhä yleisempää. Kansainvälisten toimijoiden, myös kriisinhallintatoimijoiden, tulee määrätietoisesti puuttua tähän ilmiöön. Lapsisotilaiden rekrytoinnin estämiseen, vapauttamiseen ilman ehtoja, kotiuttamiseen ja yhteiskuntaan sopeuttamiseen tähtäävät toimet ovat erityisen tärkeitä. Tässä suhteessa tyttöjen tilanteeseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Kohdevaltion kansallisten toimijoiden sitoutuminen uudistuksiin on edellytys keskeisten tulosten saavuttamiselle. Tukitoimet on suunniteltava alusta lähtien tiivissä yhteistyössä kohdevaltion viranomaisten ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Lyhyen aikavälin tukitoimien on palveltava myös pidemmän aikavälin tavoitteita.

Kansallisen kapasiteetin kehittämiseen kriisitilanteissa liittyvät haasteet ja riskit on tiedostettava. Kohdevaltion hallinnossa on usein siirtymäajan järjestelyjä, jotka eivät välttämättä edusta koko väestöä tai nauti laajaa luottamusta sen parissa. Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen on tärkeää.

Euroopan unioni on hyväksynyt yhteiset toimintakehykset kumppanimaiden tukemiseksi turvallisuussektorin uudistamisen sekä entisten taistelijoiden aseistariisunnan, demobilisaation ja yhteiskuntaan sopeuttamisen alalla. Unioni on perustamassa asiantuntijapoolia turvallisuussektorin uudistamisen alalla. Poolin on määrä koostua turvallisuussektorin demokraattisen valvonnan, puolustusalan, tiedustelualan, rikosoikeuden, poliisitoimen, rajavalvonnan, julkistalouden ja kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoista.

Suomen tavoitteena on aktiivinen osallistuminen Euroopan unionin tukitoimiin. Suomi pitää tärkeänä, että uutta asiantuntijajärjestelyä ja unionin nopean toiminnan siviilivalmiusryhmiä kehitetään toisiaan tukien. Asiantuntijapooleihin ilmoitettujen henkilöiden käytettävyyttä EU-toimiin tulee edistää. Konfliktiteista toipuvien valtioiden turvallisuussektorin kehittämistä tuetaan myös YK:n, Naton, Etyjin ja pohjoismaisen yhteistyön puitteissa. Tuki keskitetään Suomen kriisinhallintatoiminnan kannalta keskeisille alueille.

Suomen siviilikriisinhallintaosallistuminen painottuu jo nyt turvallisuussektorin ja oikeusvaltion kehittämiseen liittyviin koulutus-, neuvonta- ja tukitehtäviin. Esimerkiksi Kosovossa Suomi osallistuu vahvalla panoksella EU:n oikeusvaltio-operaatioon, joka tukee maan poliisi-, oikeus-, rajavalvonta- ja tullijärjestelmän kehittämistä. Siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön keinoja yhdistämällä Suomi tukee muun muassa Afganistanin ja palestiinalaisalueiden siviilipoliisin kehittämistä.

Sotilaallisessa kriisinhallinnassa osallistuminen Afganistanin kansallisen armeijan kouluttamiseen on uusi avaus. Suomi on tukenut Afganistanin armeijan kehittämistä myös materiaalituen ja Naton vapaaehtoisrahastojen kautta. Suomen tulee jatkossakin osallistua aktiivisesti turvallisuussektorin kehittämishankkeisiin myös sotilaallisen kriisinhallinnan puitteissa.

### **Euroopan unionin turvallisuussektorin uudistusta koskevat linjaukset**

Euroopan unionin tukea turvallisuussektorin uudistamisen (Security Sector Reform, SSR) alalla ohjaa vuonna 2006 hyväksytty yhteinen toimintakehys. Lähtökohtana on OECD:n laatima määritelmä. Turvallisuussektorin katsotaan kattavan:

- 1) Turvallisuussektorin avaintoimijat, kuten asevoimat, poliisitoimi, santarmilaitos, tiedustelupalvelu, rajavartiosto, tulliviranomaiset ja paikalliset turvallisuusyksiköt.
- 2) Näiden hallinnosta ja valvonnasta vastaavat elimet, kuten kansallinen johto, parlamentti, puolustus-, sisäasiain- ja ulkoasiainministeriöt, valtiovarainhallinnosta vastaavat tahot ja kansalaisyhteiskunnan rakenteet.
- 3) Oikeudesta ja lain toimeenpanosta vastaavat instituutiot, kuten oikeuslaitos, oikeusministeriö, vankilat, syyttäviviranomaiset, ihmisoikeuskomissiot ja tapaoikeusjärjestelmät.
- 4) Ei-valtiolliset turvallisuusjoukot, kuten vapautusarmeijat ja sissijärjestöt sekä yksityiset henkivartijayksiköt ja turvallisuusyhtiöt.

Tavoitteena on vastuullinen ja tehokas turvallisuusjärjestelmä, joka perustuu hyvän hallintotavan, demokraattisten normien ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen sekä ihmisoikeuksien ja tasa-arvon kunnioittamiseen kansainvälisten standardien mukaisesti.

Unionilla on käytettävissään runsaasti siviili- ja sotilaallisia välineitä, joilla voidaan tukea kohdevaltion kansallisia toimijoita turvallisuussektorin uudistamisessa. Kussakin tilanteessa arvioidaan tapauskohtaisesti, mikä on paras tapa toteuttaa tuki: kriisinhallinnan puitteissa toteutettavat toimet, komission kehitysyhteistyö vai näiden yhdistelmä.

### ***Afrikkalaisten kriisinhallintakykyjen kehittäminen***

Euroopan unioni on vahvistanut kumppanuuttaan Afrikan kanssa. Lähtökohtana on afrikkalaisen vastuunkannon tukeminen. Afrikan unioni ja Afrikan alialueelliset järjestöt pyrkivät vahvistamaan afrikkalaisia rauhan ja turvallisuuden rakenteita sekä kriisinhallintakykyjä. Tämän prosessin tukeminen osana laajempaa EU-Afrikka -kumppanuutta on keskeistä. Tavoitteena on, että afrikkalaiset voisivat ottaa itse enemmän vastuuta kriisinhallinnasta Afrikassa.

Käynnissä olevien afrikkalaisten kriisinhallintaoperaatioiden toiminnan tehostaminen on tärkeää. EU on ollut Afrikan unionin operaatioiden merkittävin yksittäinen rahoittaja Afrikan rauhanrahaston ja jäsenmaiden kahdenvälisen tuen kautta. Unioni on antanut operaatioille myös muun muassa asiantuntija- ja kuljetustukea. YK:n valtuuttamien afrikkalaisten kriisinhallintaoperaatioiden rahoittamiseen ja varustamiseen etsitään pitkäjänteisempiä ratkaisuja YK:n puitteissa.

Suomi osallistuu aktiivisesti EU-Afrikka -kumppanuuden toimeenpanoon. Kriisinhallintayhteistyön puitteissa tuetaan muun muassa AMANI AFRICA -harjoitusohjelmaa. Pohjoismaiden kesken tuetaan kriisinhallintakykyjen kehittämistä itäisessä Afrikassa. Kehitysyhteistyövaroin Suomi tukee muun muassa Afrikan unionin rauhankäyttötoiminnan kehittämistä.

Suomen tukea afrikkalaisten kriisinhallintakykyjen kehittämiseksi pyritään vahvistamaan etenkin EU:n ja pohjoismaisen yhteistyön kehyksessä. Yhteistyö tukee myös kansallisten kriisinhallintavalmiuksien kehittämistä. Erityistä huomiota kiinnitetään siviilikriisinhallinnan ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan edistämiseen Afrikassa. Kriisinhallintakykyjen kehittämisen rinnalla on tärkeää tukea myös muiden rauhaan ja turvallisuuteen liittyvien rakenteiden ja valmiuksien vahvistamista sekä laajemmin yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja luonnontaloudellisesti kestävästä kehityksestä.

## 8 Kriisinhallintatoiminnan ja turvallisuussektorin tukitoimien rahoitus

### *Sotilaallinen kriisinhallinta*

Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa on asetettu tavoitteeksi nykyisen vaikutustason ylläpitäminen. Selonteossa korostetaan, että tämä edellyttää sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahojen lisäämistä asteittain 150 miljoonaan euroon. Yleinen kustannustaso on noussut ja toimintaympäristöt ovat entistä etäämmällä ja haastavampia. Lisäksi Suomelta odotetaan kriisinhallintatehtäviin yhä erikoistuneempia joukkoja ja suorituskykyjä. Tämä heijastuu materiaali- ja ylläpitokustannuksiin.

Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat jakaantuvat ulkoasiainministeriön (momentti 24.10.20 "Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot") ja puolustusministeriön (momentti 27.30.20 "Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot") pääluokkiin.

### *Siviilikriisinhallinta*

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan Suomen tavoitteena on kasvattaa siviilikriisinhallinnan osallistumistasoa huomattavasti nykyisestä noin 150 henkilöstä. Selonteossa todetaan, että tämä edellyttää määrärahojen lisäämistä sekä asiantuntijoiden lähettämiseen että siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseen. Siviilikriisinhallintaoperaatioiden määrän ja vaativuuden kasvu nostaa yksittäisestä asiantuntijasta aiheutuvia kustannuksia. Kotimaan valmiuksia on vahvistettava suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti.

Siviilikriisinhallintatoiminta rahoitetaan ulkoasiainministeriön pääluokasta (momentti 24.10.21 "Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan"). Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien menot rahoitetaan sisäasiainministeriön pääluokasta (momentti 26.01.01 "Sisäasiainministeriön toimintamenot").

### *Turvallisuussektorin tukitoimien rahoitus*

Kansainvälisen yhteisön tuesta kohdevaltion turvallisuusrakenteiden, esimerkiksi asevoimien, poliisin tai oikeus- ja vankeinhoitolaitoksen, kehittämiseksi aiheutuu aina taloudellisia kustannuksia. Maksettaviksi tulevat esimerkiksi kohdevaltion sotilaiden ja poliisien osallistuminen koulutukseen sekä näiden työssään tarvitsemat varusteet. Keskeisessä asemassa ovat erilaiset maakohtaiset yhteisrahoitusmekanismit ja vapaaehtoisrahoitukset.

YK:n pääsihteerin konfliktien jälkeistä rauhanrakennusta käsittelevässä raportissa (kesäkuu 2009) perusturvallisuus on nostettu yhdeksi viidestä painopistealueesta. Keskeisinä turvallisuussektorin tukitoimina mainitaan miinanraivaus, siviilien suojeleminen, entisten taistelijoiden aseistariisutus, demobilisaatio ja yhteiskuntaan sopeutta-



minen oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen ja turvallisuussektorin uudistamisen käynnistäminen. Pääsihteeri vetoaa avunantajiin ja jäsenmaihiin aiempaa nopeampien, joustavampien ja riskejä sietävämpien rahoitusjärjestelyjen kehittämiseksi.

Myös Suomen tulee kehittää turvallisuussektorin tukitoimien rahoittamista osana laajempaa tukea kriisialueiden vakauttamiselle. Suomalaisiantuntijoista aiheutuvien kulujen ohella on huomioitava kohdevaltion kustannusten kattaminen, materiaalituki kuljetuskustannuksineen sekä tukitoimien rahoittaminen kansainvälisten yhteisrahoitusmekanismien ja vapaaehtoisrahastojen kautta.

Tällä hetkellä Suomi rahoittaa turvallisuussektorin tukitoimia useilta valtion talousarvion momenteilta. Ulkoasiainministeriön pääluokassa turvallisuussektorin tukitoimia rahoitetaan sotilaallista kriisinhallintaa, siviilikriisinhallintaa sekä Suomen kansainvälisiä jäsenmaksuja ja rahoitusosuuksia (momentti 24.99.66 "Eräät jäsenmaksut ja rahoitusosuudet") koskevilta momenteilta. Kehitysyhteistyökelpoisia turvallisuussektorin tukitoimia rahoitetaan myös kehitysyhteistyön momentilta (momentti 24.30.66 "Varsinainen kehitysyhteistyö"). Turvallisuussektorin tukitoimia on rahoitettu myös puolustusministeriön pääluokasta sotilaallisen kriisinhallinnan momentilta.

Sotilaallista kriisinhallintaa koskevien ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön momenttien määrärahoja voidaan suomalaisista kriisinhallintajoukoista aiheutuvien menojen ohella käyttää kansainvälisen kriisinhallintayhteistyön puitteissa annettavaan koulutukseen ja sen materiaalikuluihin, kansainvälisen kriisinhallintayhteistyön puitteissa yksittäisille maille annettavaan tukeen puolustussektorilla ja vakauttamistehtäviin konfliktien jälkeen sekä sellaisten kriisinhallintaoperaatioiden tukemiseen, joihin Suomi ei osallistu.

Ulkoasiainministeriön siviilikriisinhallintamomentin määrärahoja voidaan käyttää suomalaisesta siviilihenkilöstöstä aiheutuvien menojen ohella myös vaalitarkkailijoista aiheutuvien menojen maksamiseen sekä siviilikriisinhallinnan projekteihin ja koulutukseen. Valtaosa momentilta rahoitetusta toiminnasta raportoidaan jälkikäteen virallisena kehitysapuna.

Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan momenteilta ei voida tukea esimerkiksi kansainvälisiä rahastoja tai kumppanimaan osallistumiskustannuksia koulutus- ja muuhun tukitoimintaan. Nykyiset määrärahat ovat hyvin pitkälti sidotut osallistumiseen kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa. Kansainvälisen kriisinhallintayhteistyön puitteissa annettavaan muuhun tukeen, kuten koulutukseen ja sen materiaalikuluihin tai yksittäisille maille turvallisuussektorilla annettavaan tukeen, tulee varmistaa riittävät taloudelliset resurssit.

Ulkoasiainministeriön jäsenmaksuja ja rahoitusosuuksia koskevan momentin puitteissa on lisätty rahoitusta Suomen kriisinhallintatoiminnan kannalta keskeisten maiden turvallisuussektorien tukemiseksi. Momentin määrärahaa saa käyttää ulkoasiainministeriön toimialaan liittyvien järjestöjen jäsenmaksujen ja vapaaehtoisten rahoitusavustusten maksamiseen. Vuonna 2008 momentilta tuettiin muun muassa Afganistanin ja Kosovon turvallisuussektorien kehittämistä Naton vapaaehtoisrahastojen kautta. Osa momentilta rahoitetuista hankkeista, kuten valtaosa Etyjin turvallisuussektorin projekteista, on kehitysyhteistyökelpoisia.

Ulkoasiainministeriön varsinaisen kehitysyhteistyön momentin käyttöä ohjaa Suomen kehityspoliittinen ohjelma. Yksi ohjelman pääpainotuksista on yhteiskunnallisesti kestävä kehityksen edistäminen. Suomi tukee turvallisuussektorilla muun muassa rauhanvälitystoiminnan vahvistamista, siviilipoliisin kehittämistä, entisten taistelijoiden yhteiskuntaan sopeuttamista ja humanitaarista miinanraivausta. Lisäksi tuetaan laajempaa oikeusvaltiokehitystä ja hyvää hallintoa sekä ihmisoikeuksien ja sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko korostaa, että turvallisuussektorin tukemiseen käytettäviä rahoitusmuotoja tulee hyödyntää toisiaan täydentävästi. Hallinnonalojen keskinäistä koordinaatiota ja yhteistyötä turvallisuussektorin tukitoimien rahoittamisessa tulee tehostaa.

Suomen kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan, että hallitus selvittää tarpeen kehittää uusia instrumentteja vastaamaan kehitysyhteistyön muuttuvia toimintatapoja. Vaikka tässä yhteydessä ei suoranaisesti viitata turvallisuussektorin tukitoimiin, mainitaan selvitettävänä asioina myös joustavat rahoitusmallit tilanteissa, joissa osa toiminnasta ei täytä OECD:n kehitysyhteistyön kriteerejä.

Kehityspoliittisen ohjelman toimeenpanossa on jo lisätty turvallisuussektorin tukitoimien rahoitusta. Samoin määrittelykysymyksiin on kiinnitetty huomiota OECD:n kehitysapukomitean puitteissa. Nykyisellään turvallisuussektorin tukitoimet kehitysmaissa ovat varsin laajasti kehitysyhteistyön kriteerit täyttäviä. Kokonaisvaltaisuuden nimissä myös niihin turvallisuussektorin tukitoimiin, jotka eivät täytä kehitysyhteistyölle asetettuja kriteerejä, tulisi varmistaa riittävät resurssit. Eri rahoituslähteiden suunnitelmallista ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa tukevaa käyttöä tulisi vahvistaa.

Eri maat ovat kehittäneet erilaisia malleja, joilla ne pyrkivät edistämään kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa turvallisuussektorin tukitoimien rahoittamiseen. Esimerkiksi Alankomaat ja Iso-Britannia ovat perustaneet rahastoja, joihin on uuden rahoituksen lisäksi koottu kriisinhallinnasta ja kehitysyhteistyöstä vastaavien tahojen varoja. Kansainvälisellä tasolla vastaaventyypisiä, kokonaisvaltaisia rahoitusmekanismeja ovat muun muassa Euroopan unionin vakausinstrumentti ja YK:n rauhanrakentamisrahasto. Joissakin muissa maissa asia on ratkaistu luomalla uudentyyppisiä poikkialhollisia koordinaatiomekanismeja.

Suomi voisi selvittää tarkemmin muiden maiden kokemuksia sekä erilaisia vaihtoehtoja oman toimintansa kehittämistä silmällä pitäen. Tässä yhteydessä tulisi tarkastella muun muassa tarpeita ja mahdollisuuksia erillisen koordinaatio- tai rahoitusmekanismin perustamiseksi turvallisuussektorin tukitoimien rahoittamiseen. Tavoitteena tulisi olla entistä selkeämpi, suunnitelmallisempi ja joustavampi toiminta. Epävakaiden valtioiden tarpeisiin tulee kyetä reagoimaan riittävän nopeasti, kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti.

### **Julkisen kehitysavun kriteerit turvallisuussektorilla**

Julkisen kehitysavun kriteerit määritellään OECD:n kehitysapukomiteassa. Järjestö on painottanut turvallisuuden merkitystä vuosituhattavoitteiden saavuttamisessa ja sopinut, että tietyt turvallisuuden edistämiseen liittyvät toimet täyttävät julkisen kehitysavun määritelmän.

Turvallisuussektorin siviiliaspektit ovat yleensä kehitysyhteistyökelpoisia. Kehitysyhteistyövaroin voidaan tukea esimerkiksi turvallisuussektorin vastuullisuuden ja demokraattisen valvonnan edistämistä, kansalaisyhteiskunnan roolia turvallisuussektorilla sekä ei-sotilaallisen kapasiteetin, kuten poliisi- ja oikeushallinnon, vahvistamista. Myös entisten taistelijoiden yhteiskuntaan sopeuttaminen, lapsisotilaiden värväyksen ehkäisy sekä pienasekontrolli ja maamiinojen raivaus kuuluvat julkisen kehitysavun piiriin. Valtaosa Suomen siviilikriisinhallintamenoista kirjataan jälkikäteen kehitysavuksi.

Kehitysapu ei saa suoraan hyödyttää sotilaallisia toimijoita. Sotilaallinen tuki, mukaan lukien materiaalituki ja sotilaiden koulutus, ei ole kehitysyhteistyökelpoista. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta tietty laskennallinen osuus YK:n valtuuttamien operaatioiden menoista (tällä hetkellä 7 %) voidaan kirjata jälkikäteen kehitysavuksi. Sotilaallisen kriisinhallinnan puitteissa toteutettavat jälleenrakennustehtävät ovat yleensä kehitysyhteistyökelpoisia.

## 9 Kansallinen päätöksenteko, suunnittelu ja seuranta

Kokonaisvaltainen lähestymistapa edellyttää poikkihallinnollisen koordinaation tiivistämistä Suomen kriisinhallintatoiminnan suunnittelussa ja seurannassa. Toisaalta on huomioitava, että Suomen toimintaa eri sektoreilla (sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu) ohjaavat eri lait ja säännökset sekä erilaiset suunnittelu- ja päätöksentekomenettelyt.

Kansallista yhteistyötä ja koordinaatiota tulee edistää mahdollisimman käytännönläheisesti. Kriisitilanteet edellyttävät usein nopeaa reagointia ja Suomen toimintapuitteet määritetään pääsääntöisesti kansainvälisellä tasolla. Kriisinhallintaosallistumista koskeva kansallinen päätöksenteko voidaan käynnistää, kun operaation yksityiskohdat ovat täsmentyneet kansainvälisellä tasolla.

Suomen kriisinhallintaosallistumista seurataan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle ministerivaliokunnalle säännöllisesti annettavissa katsauksissa. Katsaukset kattavat sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, ja niissä pyritään ennakoidaan tulevia muutostarpeita. Eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa informoidaan kansainvälisestä kriisinhallinnasta perustuslain 97 §:n mukaisesti.

### ***Sotilaallista kriisinhallintaa koskeva päätöksenteko***

Sotilaallista kriisinhallintaa koskevat päätöksentekomenettelyt on määritelty laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006). Päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen käsiteltä asiaa valmistelevasti ennen varsinaista päätöstä puolustusministeriö voi ryhtyä valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ennen Suomen osallistumista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä. Jos kyse on sotilaallisesti erityisen vaativasta kriisinhallintatehtävästä tai tehtävästä, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, asiasta on annettava eduskunnalle selonteko. Jos ratkaisuehdotus koskee enintään kymmenen henkilön määräämistä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään, riittää eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annettava selvitys.

Sotilaallista kriisinhallintaosallistumista käsiteltäessä on viime vuosina liki poikkeuksetta käytetty selontekomenettelyä. Tämä ei täysin vastaa alkuperäisiä tavoitteita. Selontekomenettelyä on käytetty enemmän kuin lakiesitystä laadittaessa arvioitiin. Kevennettyä menettelyä enintään kymmenen henkilön määräämiseksi sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään on sovellettu Georgiaan lähetettyjen Etyjin sotilastarkkailijoiden ja Somalian rannikkovesillä toimivan EU-operaation yhteydessä. Tällaisissa tilanteissa lähtökohtana tulisi olla raamipäätös enintään kymmenestä henkilöstä joustavan toiminnan mahdollistamiseksi.

Laissa tai sen perusteluissa ei huomioida täysin yksiselitteisesti yksittäisten sotilaiden lähettämistä asiantuntija-, neuvonta- ja tukitehtäviin silloin, kun tehtävät eivät kuulu tavanomaiseen sotilaalliseen komentoketjuun osana laajempaa sotilasorganisaatiota. Esimerkki tällaisesta tilanteesta on YK:n pyyntö asettaa aktiivipalveluksessa oleva upseeri YK:n Afganistanin siviilimissioon (UNAMA) yhteysupseerin tehtäviin. Laki ei myöskään sisällä erityisiä säännöksiä sellaisia tapauksia varten, joissa Suomi jatkaa osallistumista samalla kriisialueella johto-organisaation vaihtuessa. Suomen osallistumisen jatkaminen Tshadissa johtovastuun siirryttyä EU:lta YK:lle käsiteltiin uutena operaationa.

Ulkoasiainministeriö johtaa ja koordinoi sotilaallista kriisinhallintaosallistumista koskevien linjausten ja päätösten valmistelua kiinteässä yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Puolustusministeriö antaa sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämät tehtävät puolustusvoimille sekä ohjaa ja valvoo niiden toimeenpanoa. Puolustusvoimissa pääesikunta ohjaa ja koordinoi osallistumisen käytännön toimeenpanoa. Operaatioissa olevat joukot luovutetaan kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan johtoon. Tällöin kansalliselle vastuulle jää yleensä joukon ylläpito, huolto ja hallinto sekä oikeudelliset asiat.

Operaatioiden johtamisvastuut määritetään puolustusvoimissa tapauskohtaisesti. Tällä hetkellä vain maavoimilla on joukkoja kriisinhallintaoperaatioissa. Tulevaisuudessa operaatioissa voidaan käyttää myös meri- ja ilmavoimien kykyjä. Maavoimissa käytännön toimenpiteiden toteuttamisesta vastaa Porin Prikaati. Maavoimien alaisuudessa toimii koordinaatiokeskus (Finnish Movement Coordination Centre, FINMCC), joka vastaa strategisista kuljetuksista kriisinhallintaoperaatioihin käyttäen sekä sotilaallisia että kaupallisia järjestelyjä.

### ***Siviilikriisinhallintaa koskeva päätöksenteko***

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) toteaa, että ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Päätöksenteon yksityiskohdista ei ole säädetty lain tasolla. Nykymenettelyä kuvataan tarkemmin lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 206/2004 vp) perusteluissa.

Siviilikriisinhallintaa koskevat osallistuspäätökset tekee pääsääntöisesti ulkoasiainministeriön poliittisen osaston turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikön päällikkö. Päätöksen tekee poliittisen osaston osastopäällikkö silloin, kun operaatioon liittyy sellaisia näkökohtia, joiden johdosta ratkaisuvallan katsotaan ulkoasiainministeriön työjärjestyksen mukaan kuuluvan osastopäällikölle. Tarvittaessa siviilikriisinhallintaan liittyvät asiat on viety vielä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ministerivaliokuntaan sekä EU-operaatioiden osalta EU-ministerivaliokuntaan.

Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaosallistumista koskevan päätöksenteon johdonmukaisuus on tärkeää. Päätöksiä tehtäessä tilannetta tulee voida tarkastella riittävän kokonaisvaltaisesti. Tämä on olennaista etenkin päätettäessä osallistumisesta operaatioihin tai alueilla, joissa suomalaisia toimii sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan tehtävissä. Niin ikään olisi hyvä huomioida myös alueella tehtävä

kehitysyhteistyö. Operaatioiden luonteen huomioiden päätöksentekomenettelyyn tulee kytkeytyä asianmukainen poliittinen harkinta.

Sisäasiainministeriö käsittelee siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia koskevat asiat. Siviilikriisinhallinta on sisäasiainministeriön keskeinen toiminta-alue. Noin puolet siviilikriisinhallintatehtävissä olevista asiantuntijoista tulee sisäasiainministeriön hallinnonalalta. Sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa poliisitoimi, rajavartiolaitos ja pelastustoimi. Oikeusalan asiantuntijat tulevat pääasiassa oikeusministeriön hallinnon alalta.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin liittyvät operatiivisen tason tehtävät on keskitetty sisäasiainministeriön alaiseen Kriisinhallintakeskukseen. Näitä tehtäviä ovat siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden koulutus, henkilöstön rekrytointi siviilikriisinhallintaoperaatioihin, henkilöstöhallinto operaatioiden aikana, rekrytoitujen asiantuntijoiden valtiotyönantajan edustajana toimiminen, materiaaliset ja logistiset vastuut ja tilannekuvan ylläpitäminen sekä siviilikriisinhallinnan tutkimus- ja kehittämistoiminta.



### ***Kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua koskeva päätöksenteko***

Suomen varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahojen käyttöä ohjaa valtioneuvoston kehityspoliittinen ohjelma. Suomen kehityspolitiikan tärkein tavoite on köyhyyden poistaminen ja kokonaisvaltaisen kestävä kehityksen edistäminen YK:n vuosituhtauskäsittöiden mukaisesti. Kehitysyhteistyövarojen käytön kokonais-suunnittelua ja kohdistamista koordinoi ja toteuttaa ulkoasiainministeriö kehityspolitiikasta vastaavan ministerin johdolla.

Kehitysyhteistyön toiminnallistamisessa on käytettävissä laaja kirjo erilaisia instrumentteja. Keskeistä on varainkäytön suunnitelmallisuus, yhteistyömaan omien kehityssuunnitelmien huomioiminen, toiminnan tehokkuus ja tuloksellisuus sekä suomalainen lisäarvo. Humanitaarista apua Suomi suuntaa sinne, missä avuntarve ja hätä ovat suurimmat. Lähtökohdiana ovat humanitaariset periaatteet ja YK:n tarvearvioinnit.

## **Euroopan unionin kriin hallintaoperaatioiden perustaminen**

Euroopan unionin neuvosto tekee päätökset kriin hallintaoperaatioista yksimielisesti. Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea (PSC) seuraa kansainvälistä tilannetta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja valmistelee unionin kriin hallintatoimet. Unionin sotilaskomitea ja siviilikriin hallintakomitea osallistuvat aktiivisesti operaatioiden valmisteluun ja seurantaan. Ulkosuhdeneuvosten työryhmä valmistelee oikeudelliset ja taloudelliset kysymykset.

Mikäli PSC katsoo tietyn kriisitilanteen niin edellyttävän, se pyytää neuvoston sihteeristöä valmistelemaan yhteistyössä komission kanssa luonnoksen kriin hallintakonseptiksi (CMC). Konseptissa hahmotellaan unionin tavoitteet ja toimintavaihtoehdot kriisialueella. Sotilaallisten ja siviilikriin hallintatoimien ohella siinä huomioidaan unionin poliittiset ja diplomaattiset toimet sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Neuvoston hyväksymä kriin hallintakonsepti luo pohjaa unionin kokonaisvaltaiselle lähestymistavalle kriisialueella. Neuvoston sihteeristön rakenteita ollaan uudistamassa siten, että kokonaisvaltainen lähestymistapa unionin kriin hallintatoimia suunniteltaessa vahvistuu.

Neuvosto hyväksyy operaation oikeudellisen pohjan, yhteisen toiminnan. Kun yksityiskohtaisempi operaatiokonsepti (CONOPS) on hyväksytty, operaation johto käynnistää joukkojen/henkilöstön kokoamisen sekä valmistelee operaatio-suunnitelman (OPLAN) ja voimankäytösäännöt. Neuvosto hyväksyy asiakirjat ja tekee päätöksen operaation käynnistämisestä. Samalla se valtuuttaa solmimaan joukkojen/henkilöstön asemaa koskevan sopimuksen (SOFA/SOMA) isäntävallion kanssa. Neuvoston valtuuttamana PSC vastaa operaatioiden valvonnasta ja ohjauksesta. Komissio ja jäsenmaat pitävät PSC:n informoituna omista toimistaan.

## ***Kansallisen koordinaation ja tiedonvaihdon tehostaminen***

Kansallisella tasolla tavoitteena on mahdollisimman ennakoiva toiminta sekä tiedonkulun varmistaminen eri toimijoiden välillä. Työtason koordinaatiota tulisi tiivistää jo kriisin varhaisessa vaiheessa. Tiivistämällä kansallista koordinaatiota ja tiedonkulkua Suomi vahvistaa myös vaikutusmahdollisuuksiaan kansainvälisellä tasolla. Huomiota tulee kiinnittää myös vuoropuhelun tiivistämiseen valtiosta riippumattomien toimijoiden, kuten tutkimuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Kriin hallinnan eri vaiheissa kohdealueella tarvitaan erilaista tukea. Tavoitteet tulisi määritellä kunkin kriisin kohdalla mahdollisimman selkeästi. Suunnittelun tulee olla riittävän pitkäjänteistä. Huomiota on kiinnitettävä lyhyen aikavälin toimien koordinoimiseen pidemmän aikavälin tavoitteiden kanssa. Vastuiden ja painotusten muutoksiin on valmistauduttava etukäteen.

Poliittisilla päätöksentekijöillä tulee olla käytettävissään mahdollisimman kattava arvio kriisitilanteesta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tätä voitaisiin edistää kehittämällä yhtenäiset arviointikriteerit, jonka osa-alueita olisivat esimerkiksi lyhyt kuvaus kriisitilanteesta, keskeisimmät kriisin osapuolet ja taustatekijät, arvio kriisin vaikutuksista kansallisella, alueellisella ja kansainvälisellä tasolla, ulkopuoliset avaintoimijat ja käsittelytilanne kansainvälisellä tasolla, kansainvälisen yhtei-

sön ja Suomen intressit ja tavoitteet sekä käytettävissä olevat keinot ja rajoitukset vaikuttaa tilanteeseen.

Kriisinhallintaoperaation aikana erityistä huomiota kiinnitetään yhteiseen tilannekuvaan sekä tehokkaaseen tiedonvaihtoon eri toimijoiden kesken. Kansallinen yhteydenpito kentällä toimivaan kriisinhallintahenkilöstöön toteutetaan operaation omia raportointikanavia kunnioittaen.

Kriisinhallintahenkilöstön turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin kiinnitetään entistä vahvemmin huomiota. Erityistä huomiota kiinnitetään henkilöstön henkiseen ja fyysiseen jaksamiseen. Näiden kysymysten seuranta on keskeinen osa yhteydenpitoa kentällä toimivan henkilöstön kanssa. Aiheeseen kiinnitetään kasvavaa huomiota myös kriisinhallintahenkilöstön lähtö- ja paluukoulutuksissa sekä operaation aikana toimialueelle tehtävillä arviointimatkoilla. On tärkeää, että kriisinhallintatehtävistä kotiutuvalla henkilöstöllä on mahdollisuus saada tarvittavaa tukea helpottamaan paluuta kotimaahan ja normaaliarkeen.

### ***Kansalliset koordinaatiojärjestelyt***

Ulkoasiainministeriön johdolla tulisi perustaa strategisen tason koordinaatior ryhmä kokonaisvaltaisen lähestymistavan edistämiseksi kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Ryhmässä tulisi olla edustus keskeisiltä valtionhallinnon tahoilta, mukaan lukien sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, pääesikunta, valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö. Ryhmän tehtävänä olisi seurata ja edistää kriisinhallinnan kokonaisvaltaista kehittämistä. Tässä yhteydessä tulisi huomioida koko konfliktisykli, mukaan lukien varhaisvaroitukset, humanitaarinen apu, sotilaalliset ja siviilikriisinhallintatoimet, kriisin ratkaisuun liittyvät toimet ja konfliktin jälkeinen jälleenrakennus. Tarvittaessa aihepiiriin liittyviä kysymyksiä voidaan käsitellä myös ministeriöiden kansliapäälliköiden kokouksissa.

Työtasolla koordinaatiota Suomen kriisinhallintatoiminnan kannalta keskeisillä alueilla voidaan edistää tarpeen mukaan erikseen koolle kutsuttavien, yksittäisiin kriisialueeseen keskittyvien ryhmien ("task force") avulla. Ryhmät voisivat olla joko ulkoasiainministeriön turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikön tai kyseessä olevasta kriisialueesta vastaavan alueellisen osaston tai yksikön vetämiä. Tällaisista poikkihallinnollisista ryhmistä on hyviä kokemuksia muun muassa Afganistanin, Kosovon ja Afrikan osalta. Myös poikkihallinnollisia arviointimatkoja keskeisille toimialueille tulisi harkita.

Teknisempiä kriisinhallintakysymyksiä koordinoidaan työtasolla niin sanotuissa kolmikantakokouksissa yhtäältä ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön ja pääesikunnan sekä toisaalta ulkoasiainministeriön, sisäasiainministeriön ja sen alaisen hallinnon sekä oikeusministeriön kesken. Kolmikannat on koettu hyödyllisiksi ja niiden joustavaa toimintaa tulee jatkaa.

Valtioneuvoston hyväksymän siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian mukaisesti sisäasiainministeriö on asettanut laajapohjaisen siviilikriisinhallinnan neuvotelukunnan. Sen tehtävänä on seurata siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian toimeenpanoa, toimia keskusteluforumina eri hallinnonalojen ja kansalaisjär-



jestöjen vuoropuhelulle sekä antaa suosituksia siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseksi. Sisäasiainministeriö tehostaa sille lain (1287/2004) perusteella kuuluvaa kotimaan valmiuksiin liittyvien asioiden valmistelun yhteensovittamista eri hallinnonaloilla.

Suomen kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman täytäntöönpanoa ja tavoitteiden toteutumista seurataan ulkoasiainministeriön johtamassa 1325-seurantaryhmässä. Ryhmä koostuu ministeriöiden, tutkimuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen edustajista.

### **Yhteisen tilannekuvan muodostaminen operaatioalueilta**

Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioita seuraa ympäri vuorokauden neuvoston sihteeristön valvontavoimavara (Watch Keeping Capability). Kansallista tilannetietoisuutta vahvistetaan tiiviissä yhteistyössä myös muiden kansainvälisen tason toimijoiden kanssa.

Valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva valtioneuvoston tilannekeskus seuraa kansallista ja kansainvälistä turvallisuustilannetta ympärivuorokautisesti. Tapahtumista raportoidaan valtioneuvoston kanslian johdolle ja ministeriöille. Tilannekuvan kokoamisessa tehdään yhteistyötä ministeriöiden ja eri viranomaisten kanssa. Verkostomainen toimintamalli tilannetietojen kokoamisessa ja tilannekuvan jakamisessa parantaa kansallista koordinaatiota erityisesti kriisitilanteiden hoitamisessa.

Puolustusvoimien tilannekuvan välittäminen kriisinhallintaoperaatioista on reaaliaikaista. Puolustusvoimien kriisinhallintaa johtavissa organisaatioissa on jatkuva päivystys. Tilannekuvan vastaanottamisesta ja välittämisestä vastaa koulutettu henkilökunta. Kriisinhallintaorganisaatiot raportoivat johtosuhteiden mukaisesti Porin Prikaatin operaatiokeskukseen, josta tilannekuva välittyy edelleen Maavoimien operaatiokeskukseen. Asiasisällöstä riippuen raportointi osoitetaan edelleen Pääesikunnan operaatiokeskukseen ja liitetään osaksi valtioneuvoston tilannekeskuksen ylläpitämää tilannekuvaa.

Valtioneuvoston tilannekeskus ja sisäasiainministeriön alainen Kriisinhallintakeskus (CMC Finland) tekevät yhteistyötä tilanne- ja hälytystietojen jakamisessa. Kriisinhallintakeskuksen päivystyksen tehtävänä on siviilikriisinhallinnan asiantuntijoilta tulevien tilannetietojen ja ajantasaisen tilannekuvan välittäminen valtioneuvoston tilannekeskukselle.

## 10 Kriisinhallintavalmiuksien kehittäminen

Kriisinhallintaosallistumisen vahvistaminen valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisesti edellyttää riittävien materiaalistien ja henkilöstövoimavarojen varmistamista. Suomi kehittää kansainvälisesti yhteensopivia, monipuolisia ja laadulliset kriteerit täyttäviä sotilaallisia ja siviilikriisinhallintakykyjä, joilla kyetään osallistumaan erilaisten konfliktitilanteiden hallintaan.

Kansallisten kriisinhallintavalmiuksien kokonaisvaltainen kehittäminen edellyttää koordinaation, tiedonkulun ja yhteistyön tiivistämistä eri hallinnonalojen välillä. Tehostamalla vuoropuhelua sotilaallisesta ja siviilikriisinhallinnasta sekä kehitysyhteistyöstä ja humanitaarisesta avusta vastaavien tahojen kesken vahvistetaan myös henkilöstön valmiuksia edistää koordinaatiota ja yhteistyötä kentällä.

Kansallisten kriisinhallintavalmiuksien kehittämisessä huomioidaan Euroopan unionin siviili- ja sotilaalliset suorituskykytavoitteet. Sotilaallisten suorituskykyjen ja yhteensopivuuden kannalta keskeisessä asemassa ovat Naton suunnittelu- ja arviointiprosessi sekä operatiivinen voimavarakonsepti. Kansallisella ja kansainvälisellä yhteistoiminnalla varmistetaan suorituskykyjen yhteensopivuus ja kustannustehokas kehittäminen. Laaja-alainen yhteistyö tukee myös suomalaisen osaamisen ja tietotaidon kansainvälistymistä.

Siviili- ja sotilastoimijoiden välistä yhteistyötä kehitetään. Asiantuntijatuen ohella huomiota kiinnitetään etenkin materiaaliseen ja logistiseen sekä tilannekuvaan liittyvään yhteistyöhön. Sotilaallisen kriisinhallinnan suorituskykyjä varaudutaan käyttämään myös muiden toimijoiden tukemiseen. Kotimaahan palaavan siviili- ja sotilashenkilöstön kokemuksia hyödynnetään koulutus- ja kehittämistoiminnassa.

Puolustushallinto vastaa *kriisinhallintaan tarvittavien sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisestä*. Suomi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan pääsääntöisesti maavoimien joukoilla. Meri- ja ilmavoimien kykyjä osallistua kriisinhallintaoperaatioihin kehitetään. Operaatioihin lähetettävien joukkojen tulee olla yhteistoimintakykyisiä sekä käytettävissä laaja-alaisesti erilaisissa olosuhteissa. Niillä tulee olla riittävä koulutustaso ja varustus myös vaativiin kriisinhallintatehtäviin.

Sotilaallisen kriisinhallinnan suorituskyvyt jaetaan nopean toiminnan ja alemman lähtövalmiuden joukkoihin sekä erikoiskykyihin. Nopean toiminnan joukot edellyttävät korkeaa lähtövalmiutta sekä jatkuvaa harjoittelua ja toimintakyvyn ylläpittoa. Alemman lähtövalmiuden joukkoja tarvitaan edelleen operaatioiden vakauttamisvaiheissa. Erikoiskyvyt voivat olla sekä nopeassa että alemmassa lähtövalmiudessa.

Puolustushallinto kehittää sotilaallisen kriisinhallinnan kansallista joukkorekisteriä. Tavoitteena on laadultaan korkeatasoinen, monipuolisia suorituskykyjä ja asiantuntemusta sisältävä joukkorekisteri. Valmiuksia osallistua koulutus- ja neuvonta-tehtäviin sekä muuhun asiantuntijatukeen parannetaan.

Euroopan unionin jäsenmaat ovat sitoutuneet *parantamaan henkilöstön saataavuutta siviilikriisinhallintatehtäviin*. Erityisesti on painotettu tarvetta kehittää kansal-

lista sääntelyä, budjettijärjestelyjä, siviiliasiantuntijarekistereitä sekä koulutus- ja harjoitustoimintaa.

Suomi on jo pitkään panostanut siviilikriisinhallinnan kehittämiseen. Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan astui voimaan vuonna 2005. Vuonna 2007 sisäasiainministeriön alaisen Pelastusopiston yhteyteen perustettiin Kriisinhallintakeskus vastaamaan siviilikriisinhallinnan koulutus- ja tutkimustoiminnasta. Kesästä 2008 alkaen se on vastannut myös asiantuntijoiden rekrytoinnista siviilikriisinhallintatehtäviin. Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia valmistui elokuussa 2008.

Sisäasiainministeriö vastaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien edelleen kehittämisestä ja yhteensovittamisesta siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian mukaisesti. Kansallisia siviilikriisinhallintavalmiuksia kehitetään ja monipuolistetaan vastaamaan kasvavia tarpeita. Henkilöstöhallinnon ja koulutuksen kehittämisen tavoitteena on edistää siviiliasiantuntijoiden pätevyyttä ja käytettävyyttä kansainvälisiin tehtäviin. Asiantuntijoiden rekrytoinnissa painotetaan poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus- ja ihmisoikeusasiantuntemusta. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijarekisteriä kehitetään.

Suomi osallistuu kriisinhallintaoperaatioiden keskeisten voimavarojen korjaamiseen myös kansainvälisten yhteistyöhankkeiden kautta. Suomi on mukana muun muassa strategisen ilmajetuskuvun yhteistyöhankkeessa kymmenen Nato-maan ja Ruotsin kanssa. Suomi tukee myös EU:n ja Naton helikopterirahastoa, jonka avulla parannetaan helikopterien saatavuutta kriisinhallintaoperaatioiden käyttöön.

Ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymysten huomioimista kansallisten valmiuksien kehittämisessä vahvistetaan. Kriisinhallintatehtäviin lähetettävällä siviili- ja sotilashenkilöstöllä sekä heidän kouluttajillaan tulee olla riittävät valmiudet ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymyksissä. Erityistä huomiota kiinnitetään YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin 1325, 1820, 1612 ja 1882. Kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman mukaisesti sisäasiain- ja puolustushallinnot pyrkivät lisäämään naisten osallistumista kriisinhallintaan. Rekrytoinnissa kiinnitetään järjestelmällisesti huomiota tasa-arvokysymyksiin.

Suomi rahoittaa asiantuntijoita konfliktien ehkäisyyn, hallintaan, ratkaisuun ja jälkihoitoon liittyviin kansainvälisiin tehtäviin myös *kehitysyhteistyön puitteissa*. Näiden asiantuntijoiden osaamista ja kokemuksia pyritään hyödyntämään aiempaa tehokkaammin. Samalla toimialalla tai -alueella työskentelevien asiantuntijoiden keskinäistä verkostoitumista pyritään edistämään.

Vuoropuheluun ja yhteistyöhön yliopistojen, tutkimuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen kanssa kiinnitetään erityistä huomiota.

## **Suomen kansallinen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelma**

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 tavoitteena on vahvistaa naisten roolia ja päätösvaltaa aseellisten konfliktien ehkäisyssä, hallinnassa, ratkaisussa ja jälkihoidossa. Sitä täydentää YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1820, joka tuomitsee jyrkästi raiskaukset ja seksuaalisen väkivallan aseellisissa konflikteissa.

Suomi on edistänyt aktiivisesti päätöslauselman 1325 toimeenpanoa. Erillinen kansallinen toimintaohjelma valmistui syyskuussa 2008. Ohjelman valmistellut työryhmä koostui ministeriöiden, kansalaisjärjestöjen ja tutkimuslaitosten edustajista. Ohjelman toimeenpanoa koordinoi ja seuraa ulkoasiainministeriön johtama laaja-alainen seurantaryhmä.

Yksi kansallisen ohjelman tavoitteista on naisten määrän lisääminen kriisinhallintatehtävissä. Syyskuussa 2009 siviilikriisinhallintatehtävissä toimi noin 150 suomalaista, joista 44 oli naisia. Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistui noin 700 suomalaista, joista 18 naisia.

### ***Kriisinhallintakoulutus***

Kansallisen kriisinhallintakoulutuksen ensisijaisena tavoitteena on varmistaa, että Suomella on monipuolista ja laadulliset kriteerit täyttävää siviili- ja sotilashenkilöstöä kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin. Koulutuksella ja valmennuksella edistetään myös kriisinhallintahenkilöstön turvallisuutta ja kykyä toimia vaativissakin ympäristöissä. Samalla kehitetään kykyä tukea kansainvälistä koulutustoimintaa.

Kriisinhallintakoulutus jakaantuu yleiseen koulutukseen, operaatio- ja tehtäväkohtaiseen koulutukseen sekä operaation jälkeiseen paluukoulutukseen. Koulutus pohjautuu kriisinhallintaoperaatioita toteuttavien organisaatioiden konsepteihin, menettelytapoihin ja standardeihin. Siviilikriisinhallinnan osalta keskeisen perustan muodostavat Euroopan unionin tasolla yhdessä sovitut linjaukset ja opintosisältöjen harmonisointi. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta lähtökohtana ovat etenkin Naton standardit.

Operaatio- ja tehtäväkohtainen koulutus perustuu kansainvälisen johto-organisaation tasolla laadittuihin suunnitelmiin, ohjeistuksiin ja käytänneseäntöihin. Huomiota tulee kiinnittää kansallisella ja kansainvälisellä tasolla ennen operaatiota ja sen aikana annettavan koulutuksen työnjakoon ja täydentävyyteen.

Koulutuksessa pyritään siihen, että suomalaisella kriisinhallintahenkilöstöllä on riittävät edellytykset yhteistyöhön kohdealueen viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan sekä muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa. Eryistä huomiota tulee kiinnittää kohdealueen keskeisiin kehityskysymyksiin sekä kulttuurin ja arvojen tuntemiseen. Etenkin keskeisissä tehtävissä palvelevalla henkilöstöllä tulee olla kattava kuva Suomen ja kansainvälisen yhteisön tavoitteista sekä eri toimijoiden rooleista ja vastuista toimialueella.

Kriisinhallintahenkilöstön tietämystä humanitaarisesta oikeudesta, humanitaarisen avun periaatteista sekä kehitys-, ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymyksistä vahvistetaan. Henkilöstön tulisi kyetä tunnistamaan kaikkein vakavimpia kansainvälisiä rikoksia, ihmiskauppaa, seksuaalista hyväksikäyttöä ja muita ihmisoikeusloukkauksia koskevat tilanteet ja osata toimia niissä asianmukaisesti.

Paluukoulutuksia kriisinhallintatehtävien päätyttyä kehitetään edelleen. Kentältä palaavien asiantuntijoiden osaamisen ja kokemuksen hyödyntämistä koulutus- ja kehittämistoiminnassa tehostetaan. Lähtö- ja paluukoulutuksissa kiinnitetään ennistä vahvemmin huomiota henkilöstön fyysiseen ja henkiseen jaksamiseen.

### *Keskeiset koulutustoimijat ja kansallisen koulutusyhteistyön tiivistäminen*

Sisäasiainministeriön alaisia koulutuskeskuksia ovat Poliisiammattikorkeakoulu ja Pelastusopisto, jonka yhteydessä toimii siviilikriisinhallinnan koulutuksesta vastaava Kriisinhallintakeskus. Lisäksi Rajavartiolaitokseen kuuluu Raja- ja merivartiokoulu. Oppilaitosten yhteistyötä siviilikriisinhallinnan alalla kehitetään osana kotimaan valmiuksia ja rekrytointipohjan laajentamista.

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen upseereille annetaan sotilaallisen kriisinhallinnan koulutusta muun sotilaskoulutuksen yhteydessä Maanpuolustuskorkeakoulussa. Varusmiesten kriisinhallintakoulutuksesta vastaavat puolustushaarojen kansainvälisiä valmiusjoukkoja tuottavat joukko-osastot. Näistä keskeisin on tällä hetkellä Porin Prikaati. Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus antaa erikois- ja täydentävää kriisinhallintakoulutusta. Ennen operaatioon lähettämistä kriisinhallintajoukolle annetaan operaatiokohtainen erikoiskoulutus.

Kriisinhallintakeskus ja Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus ovat syventäneet koulutusyhteistyötään perustamalla Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskuksen. Kyse on yhteistyöjärjestelystä, joka yhdistää itsenäisten toimijoiden osaamisen ja voimavarat koulutusyhteistyön kannalta keskeisillä osa-alueilla. Tavoitteena on edistää kokonaisvaltaista näkökulmaa kriisinhallintaan yhteisen koulutuksen ja tutkimuksen kautta. Osaamiskeskuksella ei ole omia toimitiloja. Yhteisiä kursseja järjestetään Kriisinhallintakeskuksen ja Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen normaalin toiminnan puitteissa muun muassa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja inhimillisen turvallisuuden alalla. Toimintaan kuuluu myös kouluttajavaihto keskusten välillä. Osaamiskeskuksen toiminta on avointa myös kansalaisjärjestöille.

Yhteistyötä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehityspoliittisesta koulutuksesta vastaavien tahojen kesken tulee vahvistaa. Koulutusyhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa pyritään tiivistämään. Kansalaisjärjestöt voisivat hyötyä esimerkiksi turvallisuuskoulutuksesta. Kriisinhallintatoimijat puolestaan hyötyisivät järjestöjen aluetuntemuksesta sekä humanitaarisen oikeuden ja humanitaarisen avun periaatteiden osaamisesta. Yhteistyötä tiivistetään edelleen myös muiden kriisinhallinnan kannalta relevanttia koulutusta antavien tahojen, kuten yliopistojen kanssa.

### *Kansainvälinen koulutusyhteistyö*

Suomi tukee Euroopan unionin kriisinhallintakoulutuksen vahvistamista. Yhteistyö Euroopan unionissa on keskeisessä asemassa etenkin siviilikriisinhallintakoulutuksen edelleen kehittämässä. Euroopan turvallisuus- ja puolustusakatemiasta tulisi kehittää merkittävä koulustoitimija sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan alalla, ja sen tarjoamaa koulutusta tulisi hyödyntää aiempaa tehokkaammin. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat muun muassa Naton ja sen rauhankumppanuusohjelmaan kuuluvat koulutuskeskukset.

Suomi vahvistaa valmiuksiaan osallistua koulutustehtäviin keskeisissä kriisinhallintatehtävissä kuten Afganistanissa ja Kosovossa. Osallistumista kriisinhallinnan koulutustoimintaan Afrikassa pyritään lisäämään EU-Afrikka -kumppanuuden ja pohjoismaisen yhteistyön puitteissa. Suomi on tukenut koulutustoimintaa afrikkalaisissa koulutuskeskuksissa muun muassa eteläafrikkalaisen Accord-järjestön kautta. Valmiuksia kansainvälisiin koulutustehtäviin voitaisiin vahvistaa esimerkiksi kehittämällä siviili- ja sotilasasiantuntemusta yhdistäviä liikkuvia koulustiimejä (Mobile Training Teams) yhteistyössä muiden maiden kanssa.

Pohjoismaisella koulutusyhteistyöllä kriisinhallinnan alalla on pitkät perinteet. Pohjoismaiden kesken on sovittu sotilaallisen kriisinhallintakoulutuksen työnjaosta. Kansainvälisestä koulutusyhteistyöstä on kokemuksia muun muassa Suomen johtamista sotilastarkkailijakursseista Länsi-Balkanilla ja Norjan johtamasta poliisikoulutuksesta Afrikassa. Pohjoismaisten puolustushallintojen koulutustukea Itä-Afrikan valmiusjoukoille tulisi pyrkiä jatkossa laajentamaan myös siviilikriisinhallinnan alalle. Valmisteilla on myös pohjoismainen oikeusvaltiosektorin koulutushanke Afganistanissa.

Suomen tavoitteena on tiivistää pohjoismaista koulutusyhteistyötä edelleen sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan alalla. Suomi pyrkii edistämään kokonaisvaltaista näkökulmaa pohjoismaisessa koulutusyhteistyössä. Pohjoismaat voivat tuoda lisäarvoa kansainväliseen koulutustoimintaan muun muassa edistämällä siviili-sotilaskoordinaatiota sekä läpileikkaavien teemojen huomioimista kriisinhallinnassa.

### **Henkilöstö**

Suomen tulee vahvistaa valmiuksia lähettää korkeatasoista siviili- ja sotilashenkilöstöä kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin tarvittaessa hyvinkin lyhyellä varoitusajalla. Erytystä huomiota on kiinnitettävä siviili- ja sotilashenkilöstön saatavuuteen vaativille toimialoille ja -alueille. Myös suomalaisten määrän lisääminen vaativissa asiantuntija- ja johtotehtävissä edellyttää suunnitelmallista ja kannustavaa henkilöstöpolitiikkaa eri hallinnonaloilla.

Henkilöstön halukkuutta ja irrotettavuutta kansainvälisiin tehtäviin on edistettävä. Siviili- ja sotilaallisen kriisinhallintahenkilöstön palvelussuhteen ehtoja tulisi tarkastella. Hakeutumista kriisinhallintatehtäviin tulee aktiivisesti tukea ja motivoida. Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan osalta sovelletaan jo lainsäädäntöä, jonka mukaan valtion palveluksessa olevalle henkilölle on myönnettävä palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä kriisinhallintatehtävien ajaksi.

Hallinnonalojen valmiutta osoittaa henkilöstöä kriisinhallintatehtäviin tulee lisätä muun muassa aktiivisen tiedotuksen avulla. Kriisinhallintatehtävistä saadun työkokemuksen tulisi edistää muun muassa puolustusvoimien kantahenkilöstön urakehitystä. Globalisoituvassa maailmassa henkilöstön kansainvälinen työkokemus on myös työnantajan intressi. Nämä näkökulmat tulisi huomioida hallinnonalojen henkilöstöpoliittisissa ohjelmissa ja suunnitelmissa.

Rekrytointipohjan laajentaminen ja laaja-alaisen osaamisen kehittäminen edellyttää yhteistyötä kriisinhallintasektorin ja kehitys yhteistyön puitteissa. Tiedottamista rekrytointimenettelyistä, koulutuksesta ja palvelussuhteen ehdoista tulee tehostaa ja tarvittaessa yhtenäistää. Esimerkiksi eri toimijoiden rekrytointisivuilla Internetissä tulisi olla linkit muille vastaaville kansallisille sivustoille. Läheinen yhteistyö sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan asiantuntijarekisterejä hallinnoivien tahojen kesken tulee varmistaa.

Kriisialueilta ja kansainvälisistä järjestöistä palaavan sotilaallisen ja siviilikriisinhallintahenkilöstön ja kehitys yhteistyöasiantuntijoiden kokemuksia ja osaamista tulee hyödyntää. Heitä tulee kannustaa hakeutumaan jatkossakin kansainvälisiin tehtäviin.

Kenttätehtävissä toimiminen tulisi nähdä myös osana vastuullisten ministeriöiden oman henkilöstön ammattitaidon kehittämistä. Kehittämällä henkilöstön laaja-alaista osaamista vahvistetaan myös Suomen vaikuttamismahdollisuuksia kansainvälisellä tasolla.

### *Siviilikriisinhallinta*

Siviilikriisinhallintaan osallistuttaessa Suomi asettaa ehdolle kandidaatteja EU:n tai kansainvälisen järjestön henkilöstöhaussa avoinna oleviin tehtäviin. Toimeenpaneva organisaatio valitsee asiantuntijat kaikkien maiden esittämien kandidaattien joukosta. Suomen osallistumistaso riippuu valituksi tulleiden ehdokkaiden määrästä. Siviilikriisinhallinnan tehtävänkuvaukset ovat entistä erikoistuneempia. Laadulliset kriteerit täyttyviä, kansainvälisiin tehtäviin irrotettavissa olevia asiantuntijoita on rajoitetusti.

Ulkoasiainministeriö arvioi, mihin operaatioihin ja tehtäviin Suomi asettaa ehdokkaita, ja vastaa yhteyksistä kansainvälisiin järjestöihin henkilöstövalintojen osalta. Sisäasiainministeriö tehostaa rekrytointivalmiuksien osalta yhteensovittamista eri hallinnonaloilla ja kehittää Kriisinhallintakeskuksen kanssa siviilihenkilöstön rekrytointimenettelyjä ja henkilöstösuunnittelua. Tavoitteena on edistää asiantuntijoiden saatavuutta ja saada Suomen ehdokkaiksi päteviä ja motivoituneita hakijoita. Yhteistyö eri toimijoiden kesken on tärkeää.

Kriisinhallintakeskuksen ylläpitämää asiantuntijarekisteriä kehitetään tehokkaammaksi rekrytointivälineeksi. Hakeutumista siviilikriisinhallintatehtäviin kannustetaan muun muassa aktiivisella tiedottamisella. Rekrytointipohjaa laajennetaan myös yhteistyöllä ja vuoropuhelulla yliopistojen, tutkimuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Osallistujamaiden lähettämien asiantuntijoiden lisäksi siviilikriisinhallintaoperaatioissa työskentelee myös sopimuspohjalta palkattua kansainvälistä henkilöstöä. Osa tehtävistä voi olla hyvinkin keskeisiä. Tiedottamista operaatioiden sopimus-pohjaisista paikoista tulee lisätä muun muassa Kriisinhallintakeskuksen internet-sivuilla. Suomalaisia asiantuntijoita tulee kannustaa hakeutumaan myös näihin tehtäviin.

### *Sotilaallinen kriisinhallinta*

Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta puolustusvoimien palkatun henkilöstön halukkuus osallistua kriisinhallintatehtäviin on vähentynyt. Myös reserviläisten hakeutuminen kriisinhallintatehtäviin on laskenut. Erytyisesti Tshadin kaltaisiin haastaviin palvelusolosuhteisiin on vaikea löytää riittävästi vapaaehtoisia. Halukkuutta kriisinhallintatehtäviin on pyritty lisäämään muun muassa ottamalla käyttöön kouluttamismääräraha puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen virka- ja työsuhteessa olevalle henkilöstölle sekä nostamalla Tshadin ja Afganistanin operaatioiden päivärahoja.

Asiantuntijatehtävien merkitys on korostunut etenkin Afganistanin ISAF-operaation koulutus- ja mentorointitehtävien myötä. Vastaava kehitys on tapahtunut Länsi-Balkanin sotilasoperaatioissa. Sotilasasiantuntemukselle on tarvetta myös siviilioperaatioissa. Sotilasasiantuntijoita tarvitaan lähinnä sotilaallisiksi neuvonantajiksi, yhteysupseereiksi samalla operaatioalueella toimivan sotilasoperaation kanssa sekä turvallisuussektorin uudistamiseen ja aseistariisuntaan liittyviin tehtäviin.

Puolustushallinto vahvistaa valmiuksiaan osallistua erilaisiin asiantuntijatehtäviin. Tavoitteena on puolustusvoimien kantahenkilöstöstä, evp-upseereista ja ammatitaitoisista reserviläisistä koostuvan monipuolisen asiantuntijarekisterin luominen.

### ***Henkilöstön turvallisuus ja voimakeinojen käyttö***

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa painotetaan, että kriisinhallinta-henkilöstön turvallisuusjärjestelyihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Samalla on varauduttava terrori-iskujen ja järjestäytyneen rikollisuuden kaltaisiin uhkiiin. Tämä korostaa tehokkaan tiedonvaihdon merkitystä.

Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta osallistuminen tapahtuu pääsääntöisesti osana laajempaa sotilasorganisaatiota. Yksittäisiä sotilaita voi osallistua erilaisiin asiantuntijatehtäviin myös siviilioperaatioissa.

Siviilikriisinhallinnassa kyse on yleensä asiantuntijoiden lähettämisestä yksittäisiin tehtäviin monikansalliseen organisaatioon. Siviilikriisinhallintahenkilöstön turvallisuusjärjestelyt ratkaistaan pääsääntöisesti operaatiosta vastaavan kansainvälisen organisaation toimesta.

Valmisteltaessa siviilikriisinhallintaoperaatiota kansainvälisellä tasolla Suomi vaikuttaa aktiivisesti siihen, että henkilöstön turvallisuusjärjestelyt huomioidaan asianmukaisesti alusta lähtien ja että järjestelyjen toimeenpanemiseksi varataan riittävät resurssit. Kansallisesti on varmistettava, että lähetettävällä siviilikriisinhallintajoukolla on riittävät resurssit.



hallintahenkilöstöllä on asianmukainen henkilökohtainen varustus sekä valmiudet toimia operaatiokohtaisten turvallisuusmääräysten mukaisesti. Erityisesti on huolehdittava tarvittavasta turvallisuuskoulutuksesta.

Siviilihenkilöstön turvallisuusjärjestelyihin tulee kiinnittää erityistä huomiota silloin, kun operaatioalueella jatkuu aseellinen konflikti tai esiintyy väkivaltaisuuksia. Lähtökohtana on, että Suomi osallistuu vain sellaisiin siviilikriisinhallintaoperaatioihin, joissa toiminnalle on riittävät edellytykset.

### *Voimankäyttöä säännökset*

Kriisinhallintahenkilöstön voimankäyttöä koskevien ohjeiden tulee olla yksiselitteiset ja perustua kansainvälisellä tasolla operaatiokohtaisesti sovittuihin säännöksiin. Aseiden ja muiden välineiden käyttöön sekä voimankäyttöä koskeviin operaatiokohtaisiin säännöksiin on annettava asianmukainen koulutus. Voimankäytön osalta tulee huomioida kansallisen lainsäädännön vaatimukset.

Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta voimakeinojen käytöstä säädetään laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Lain mukaan sotilaallisessa kriisinhallinnassa palvelevalla sotilalla on palvelustehtävää suorittaessaan oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja. Voimakeinoja voidaan käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka, kun ne ovat tehtävän kannalta tarpeen, hyväksyttävässä suhteessa operaation tavoitteeseen nähden ja operaatiolle vahvistettujen voimankäyttöä sääntöjen mukaisia.

Sotilaallisessa kriisinhallinnassa Suomen lähtökohtana on operaatiolle asetettujen voimankäyttöä säännösten noudattaminen ja toimintaa rajoittavien kansallisten varaumien välttäminen. Kriisinhallinnassa joudutaan entistä haastavampiin ja arvaamattomampiin tilanteisiin. Toimintaympäristö saattaa muuttua nopeasti rauhallisesta vaativaksi. Näissä olosuhteissa eroavaisuudet kansallisissa voimankäytön käytännöissä ovat kriisinhallintajoukon toiminnan ja uskottavuuden kannalta haitallisia. Toisistaan eroavat voimankäyttövaltuudet voivat myös heikentää kriisinhallintajoukon turvallisuutta, kun sen osat eivät kykene yhdenmukaiseen toimintaan.

Siviilikriisinhallinnassa Suomella on perinteisesti ollut pidättyväinen kanta voimakeinojen käyttöön. Mikäli operaatiossa on tehtäviä, joihin liittyy voimakeinojen käytön mahdollisuus, voimakeinojen käytön perusteet on määriteltävä selkeästi operaation mandaatissa. Kyseeseen voivat tulla vain operaation tehtävän kannalta välttämättömät voimakeinot. Voimakeinojen käytön tulee olla mahdollisimman rajoitettua. Poliisiasetukseen (1112/1995) tehty muutos (1006/2008) mahdollistaa, että lähetettävät poliisit voivat käyttää virkapukua ja että heidät voidaan varustaa poliisin tehtävien edellyttämillä voimankäyttö- ja suojavälineillä.

Siviilikriisinhallintaoperaation mandaatti saattaa edellyttää varautumista voimakeinojen käyttöön joissakin tehtävissä etenkin poliisitoiminnan, vankeinhoidon ja rajavalvonnan alalla. Jos tällaisiin tehtäviin lähetetään suomalaista henkilöstöä, tulee varmistaa, että kansallisen lainsäädännön edellytykset täyttyvät kaikilta osin. Kriisinhallintahenkilöstön oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että voimakeinojen käytön perusteista on säädetty kansallisessa lainsäädännössä.

Siviilikriisinhallinnassa voimakeinojen käytön perusteet ja operatiiviset voimankäyttösuunnitelmat eivät saa olla ristiriidassa kansallisen lainvalvontatoiminnan vakiintuneiden ihmisoikeusstandardien ja Suomessa noudatetun voimankäytön suhteellisuuden kanssa. Siviilikriisinhallintaan liittyvän mahdollisen voimakeinojen käytön osalta tulee tarkastella kansallisen lainsäädännön ja säännösten toimivuutta. Samoin on varmistettava, että voimankäyttötehtäviin mahdollisesti osallistuva henkilöstö on saanut aseiden ja muiden välineiden käyttöön liittyvän valmennuksen.

Siviilikriisinhallintaan osallistumista koskevaa päätöksentekoa tulisi tarkastella niiltä osin kuin kysymykseen voi tulla osallistuminen operaatioon, joka sisältää mahdollisuuden voimakeinojen käyttöön. Eduskunnan informoiminen aseenkantoa ja voimakeinojen käyttöä koskevista määräyksistä on tärkeää.

### ***Materiaali- ja logistiikkakysymykset***

Sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa materiaali- ja logistiikkakysymykset ovat kansallisella vastuulla. Siviilikriisinhallintaoperaatioiden keskeiset materiaali- ja logistiikkajärjestelyt, esimerkiksi panssaroidut ajoneuvot, hoidetaan operaatiosta vastaavan kansainvälisen organisaation toimesta. Kriisinhallintakeskus vastaa sellaisen henkilökohtaisen varustuksen hankinnasta, jota operaatio ei tarjoa. Laajempi materiaalin varastointi ei ole tarkoituksenmukaista.

Siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan synergiaedut materiaali- ja logistiikkajärjestelyissä tulee pyrkiä hyödyntämään etenkin tilanteissa, joissa samalla operaatioalueella toimii sekä suomalaisia siviili- että sotilasasiantuntijoita. Henkilökohtaiseen suojarustukseen liittyvissä hankinnoissa tulisi pyrkiä yhteistyöhön kansallisten toimijoiden kesken.



## 11 Lainsäädäntö

Lainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä on sivuttu yllä päätöksentekoa sekä henkilöstön turvallisuutta ja voimakeinojen käyttöä koskevissa luvuissa. Molemmissa kriisinhallintalaeissa (1287/2004 ja 211/2006) käsitellään omista lähtökohdistaan henkilöstön oikeudellista asemaa, palvelussuhteen ehtoja ja eräitä muita erityiskysymyksiä kuten vakuutusturvaa ja henkilökisteriä. Molemmat lait ovat varsin tuoreita. Lyhyen voimassaoloajan puitteissa ei vielä ole tehtävissä mittavaa arviota niiden toimivuudesta. Varsinaista lainsäädännön uudistamistarvetta ei ole, mutta yksittäisiä hallinnollisia puutteita ja kriisinhallinnan sääntelyyn liittyviä erityiskysymyksiä voitaisiin tarkastella.

Päätettäessä osallistumisesta kriisinhallintaan tilannetta ja Suomen tukea kriisialueella tulee voida tarkastella kokonaisvaltaisesti. Tämä on erityisen tärkeää arvioitaessa osallistumista operaatioon alueilla, joilla käytetään sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan keinoja.

Siviilikriisinhallinnan päätöksentekomenettelyjä tulisi tarkastella. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava siviilikriisinhallintaoperaatioiden sotilaallisesta kriisinhallinnasta poikkeava luonne ja rekrytointijärjestelyt sekä tarve joustavaan kansalliseen päätöksentekoon. Lainsäädäntöä tulisi tarkastella myös siltä osin kuin osallistutaan sellaisiin siviilikriisinhallintatehtäviin, jotka sisältävät mahdollisuuden voimakeinojen käyttöön. Myös rikosoikeudelliseen ja kurinpitomenettelyyn liittyvät kysymykset tulisi huomioida. Eduskunnalle tulee antaa tietoja siviilikriisinhallintaoperaatioista ja erityisesti mahdollisista voimakeinojen käyttöön liittyvistä määräyksistä.

Kriisinhallinnassa on joitain tehtäviä, joita on vaikea määritellä puhtaasti sotilaalliseksi tai siviilikriisinhallinnaksi. Pyrkimys kokonaisvaltaisen lähestymistavan sekä siviilien ja sotilaiden välisen yhteistyön vahvistamiseen on lisännyt sotilas-asiantuntemuksen tarvetta siviilioperaatioissa ja siviiliasiantuntemuksen tarvetta sotilasoperaatioissa. Yhteistyö korostuu etenkin turvallisuussektorin uudistamista tukevilla toiminnoilla.

Yksittäisten asiantuntijoiden lähettämiseen sovellettava lainsäädäntö ei ole ollut kaikkia tapauksia silmällä pitäen riittävän yksiselitteinen. Esimerkiksi evp-upseerin lähettäminen sotilastehtävään YK:n siviilioperaatioon on osoittautunut ongelmalliseksi. Taustalla ovat vaikuttaneet myös erot siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan päätöksentekoprosesseissa ja palvelussuhteen ehdossa. Siviili- ja sotilaallisen kriisinhallintahenkilöstön palvelussuhteen ehtoja tulisi tarkastella.

Sotilaallisen kriisinhallinnan toimintamuodot ovat monipuolistuneet. Sotilasasiantuntijoita tarvitaan kasvavassa määrin koulutus-, neuvonta- ja tukitehtäviin osana laaja-alaisempia sotilas- tai siviilioperaatioita. Jatkossa mahdollisia ovat myös sellaiset sotilasoperaatiot, joiden tehtävänä on koulutus ja neuvonanto. Myös asiantuntijatehtäviin vaaditaan usein aktiiviuupseeria, joka on operaatioissa ollessaan sotilaallisessa palvelussuhteessa lähettäjävaltion ja siten kansallisesti sotilaallisen komentorakenteen ja kurinpitosäädösten alainen. Suomessa tämä kattaa puolustusvoimien kantahenkilöstön lisäksi sotilaallisen kriisinhallintalain mukaisesti kriisinhallintapalvelukseen otetut henkilöt.

Kriisinhallintaoperaatioiden luokittelu puhtaasti sotilaallisiksi tai siviilioperaatioiksi tullee jatkossa haastavammaksi. YK:n integroidut operaatiot tuovat jo nyt yhteen YK:n sotilaallisia ja siviilitoimintoja. Turvallisuussektorin uudistamista tukevat EU-operaatiot Kongon demokraattisessa tasavallassa (EUSEC RD Congo) ja Guinea-Bissaussa (EU SSR Guinea-Bissau) ovat muodollisesti siviilioperaatioita, mutta käytännössä siviili-sotilas -operaatioita. Jatkossa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan rajaa jouduttaneen tarkastelemaan ennemminkin tosiasiallisen tehtävän pohjalta kuin operaatiokohtaisesti.

YK:n ja alueellisten järjestöjen tiivistynyt yhteistyö johtanee jatkossa kasvavassa määrin tilanteisiin, joissa kriisinhallintaoperaation johto-organisaatio vaihtuu. Päätöksentekomenettelyä Suomen käynnissä olevan osallistumisen jatkamisesta tällaisessa tilanteessa tulisi arvioida. Lisäksi tulisi huomioida, että samalla toimialueella voi olla käynnissä useampia samankaltaisia operaatioita, joita eri kansainväliset toimijat toteuttavat rinnakkain yhteisten tavoitteiden edistämiseksi.

## 12 Kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi ja kokemusten hyödyntäminen

Arviointi-, tutkimus- ja kehitystoiminta tukee Suomen kriisinhallintavalmiuksien ja kykyjen suunnitelmallista rakentamista. Toimintaa tulee kehittää tiiviissä yhteistyössä kansainvälisten toimijoiden vastaavien prosessien kanssa.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan arviointimenetelmiä tulee kehittää sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla. Toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tulee tarkastella sekä yksittäisten kriisinhallintaoperaatioiden että tietyille toimialueelle suunnatun kokonaistuen – mukaan lukien myös kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu – osalta.

Kriisinhallintaoperaatioiden arviointia tulisi kehittää ensisijaisesti operaatioista vastaavien kansainvälisten organisaatioiden toimesta. Suomi osallistuu aktiivisesti erityisesti EU:n ja Naton puitteissa tehtävään työhön. Tämä edellyttää myös kansallisen arviointitoiminnan kehittämistä. Jatkossa on perusteltua vahvistaa myös pohjoismaista yhteistyötä.

Operaatioista saadut opit ja kokemukset tulisi pyrkiä jakamaan sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan kesken. Suomi korostaa operaatioiden ulkopuolisten toimijoiden hyödyntämistä operaatioiden arvioinnissa. Kansalaisjärjestöjen kokemuksia ja arvioita tulisi pyrkiä huomioimaan aiempaa systemaattisemmin. Arvioinnilla tulisi olla suora kytkentä takaisin toimintaan niin, että havainnot voidaan hyödyntää välittömästi.

Kokonaisvaltaista kriisinhallintaa koskevaa tutkimusta tulisi kehittää. Tutkimusta tulisi suunnata muun muassa turvallisuuteen ja kehitykseen, siviili- ja sotilastoimijoiden keskinäiseen yhteistyöhön, kokemusten ja tehokkuuden arviointiin, ihmisoikeuksien ja naisten aseman edistämiseen sekä paikallisen kapasiteetin vahvistamiseen liittyviin kysymyksiin. Tehokkuuden varmistamiseksi kansalliset tutkimus- ja kehittämistoimet tulisi pyrkiä yhdistämään kansainvälisten hankkeiden osaksi.

Turvallisuus on myös yksi osa-alue, jolla eri ministeriöiden ja hallinnonalojen välistä sektoritutkimusta pyritään kehittämään. Valtion sektoritutkimuksen neuvottelukunnan turvallisuusjaostoa johtaa valtioneuvoston kanslia. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan näkökulmaa tulisi pyrkiä vahvistamaan myös tässä kontekstissa.

## 13 Viestintä

Viestintää Suomen ja kansainvälisen yhteisön kriisinhallintatoimista vahvistetaan. Tavoitteena on aktiivinen ja avoin viestintä. Viestinnän avulla pyritään kertomaan selkeästi ja ymmärrettävästi, mihin Suomen kriisinhallintaosallistuminen perustuu, mitkä ovat osallistumisen tavoitteet ja millä tavoin käytännössä osallistutaan.

Viestinnässä pyritään kokonaisvaltaiseen tiedottamiseen. Kriisinhallintatoimien rinnalla tiedottamisessa pyritään huomioimaan myös Suomen muut toimet, kuten kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä eri vastuutahojen kesken.

Tilanteen mukaan viestintä voi keskittyä joko yleiseen kriisinhallintaosallistumiseen tai tiettyyn kriisialueeseen. Operaatiokohtaisessa viestinnässä hyödynnetään operaation kansainvälisen johto-organisaation tasolla laadittuja yhteisiä pääviestejä.

Kaikilla kriisinhallintatehtävissä olevilla, erityisesti päällikköasemassa toimivilla, henkilöillä on osaltaan vastuu viestinnästä. Henkilöstön on omalla toiminnallaan ja esimerkillään annettava oikea kuva Suomen ja kansainvälisen yhteisön toiminnasta. Suomalaista kriisinhallintahenkilöstöä tulee kannustaa olemaan suomalaisen median käytettävissä. Kentälle lähetettävän henkilöstön on tunnettava johto-organisaation tasolla sovitut pääviestit. Kentätasolla noudatetaan johto-organisaation viestinnästä antamia ohjeita.



© Puolustusvoimat / Tuomas Rimpiläinen









# ULKOASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA

## 15 / 2009

ISSN 0358-1489  
ISBN: 978-951-724-794-8  
PDF ISBN: 978-951-724-795-5