

Elise Ylitalo

SUOMALAINEN KÄSITYS KOKONAISVALTAISESTA
KRIISINHALLINNASTA – INHIMILLISILLÄ TEOILLA KOHTI
KOKONAISTURVALLISUUTTA

Pro gradu -tutkielma
Kansainväliset suhteet
2018

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Suomalainen käsitys kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta – Inhimillisillä teoilla kohti kokonaisturvallisuutta

Tekijä: Elise Ylitalo

Koulutusohjelma/oppiaine: Kansainväliset suhteet

Työn laji: Pro gradu -työ x Sivulaudaturtyö__ Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: 94, 1 liite

Vuosi: 2018

Tiivistelmä:

Pro gradu -tutkielmani käsittelee kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistapaa. Työn tarkoituksena oli pyrkiä selvittämään, millainen on suomalainen käsitys kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta ja miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistapa on kehittynyt Suomessa kuluneen reilun vuosikymmenen aikana. Tarkastelu kohdentui erityisesti poliittiselle tasolle.

Tutkielman aineisto koostui sisä-, puolustus- ja ulkoministeriöiden ministereiden kriisinhallintaa käsittelevistä puheista vuosilta 2007–2018 sekä kriisinhallintaa määrittävistä strategioista, selonteoista ja hallitusohjelmista samalta ajanjaksolta. Käytin tutkimuksen metodina sisällönanalyysia. Aineiston analyysin ja tulosten tulkitsemisen apuna toimi inhimillisen turvallisuuden ja kokonaisturvallisuuden muodostama teoreettinen viitekehys.

Tutkielman mukaan suomalaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueita ovat sotilaallinen kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta, kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu, rauhanvälitys, ihmisoikeuspolitiikka sekä asevalvontapolitiikka. Siinä korostuu yhteistyö ja koordinaatio, mikä näkyy sitoutumisena kansainväliseen yhteistyöhön, toiminnanalojen välisenä yhteistyönä sekä vuoropuheluna kansalaisyhteiskunnan kanssa. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinta on myös globaalia vastuunkantamista sekä kansallisesta edusta huolehtimista. Tutkielman tulosten mukaan turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ovat siirtäneet painopistettä kriisinhallinnasta sotilaalliseen puolustukseen, mikä on osaltaan hidastanut kokonaisvaltaisuuden kehittymistä. Mahdollisia muita haasteita ovat poliittisen tason yksipuolinen näkemys konfliktinsykleistä sekä haasteet poikkihallinnollisen yhteistyön sekä kansallisten valmiuksien kehittämisessä.

Suomalaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan onnistumiset ovat liittyneet erityisesti sukupuolten välisen tasa-arvon ja ihmisoikeuksien edistämiseen sekä rauhanvälitykseen. Analyysini mukaan nämä osa-alueet toteuttavat selkeästi inhimillisen turvallisuuden periaatteita. Kokonaisuudessaan toiminnassa korostuvat kuitenkin valtiokeskeinen toimijuus ja valtion turvallisuus. Tutkielman mukaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinta osa kokonaisturvallisuutta, jonka tavoitteena on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen. Inhimillinen turvallisuus, jota edustavat siis erityisesti gender-osaaminen, rauhanvälityksen kehittäminen ja ihmisoikeuksien aktiivinen edistäminen, on puolestaan keino lisätä kokonaisturvallisuutta.

Avainsanat: kokonaisvaltaisen kriisinhallinta, inhimillisen turvallisuus, kokonaisturvallisuus

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi x

University of Lapland, Faculty of Social Sciences

The title of the pro gradu thesis: Suomalainen käsitys kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta – Inhimillisillä teoilla kohti kokonaisturvallisuutta

Author: Elise Ylitalo

Degree programme / subject: International Relations

The type of the work: Pro gradu thesis

Number of pages: 94

Year: 2018

Summary:

My pro gradu thesis is about the comprehensive approach to crisis management. The purpose of the thesis was to find out what the concept of comprehensive crisis management consists of and how the comprehensive approach to crisis management has developed during the last ten years in Finland. The focus of the analysis was on the political level.

I analysed speeches of ministers from the Ministry of the Interior, Ministry of Defence and Ministry for Foreign Affairs from 2007 to 2018. In addition, I also used strategies, reports and government programmes which define crisis management actions. As an analysis method, I used content analysis. The concepts of human security and comprehensive security formed the theoretical framework for analysing the material as well as for interpreting the results of the analysis.

According to my thesis, the Finnish concept of comprehensive crisis management consists of military and civilian crisis management, development cooperation, humanitarian help, mediation, human rights as well as arms control and disarmament. Cooperation and coordination are the key elements of the approach, and those can be seen as a commitment to the international cooperation, cooperation between different sectors and as a dialogue with the civil society. The comprehensive approach is also about global responsibilities and national interests. Changes in security environment have led to favouring national defence instead of international crisis management, which has slowed down the development of the comprehensive approach. Other possible challenges are too straightforward understanding of conflict cycles on the political level and difficulties in developing cross-sectoral cooperation and national capabilities.

Enhancing gender equality and human rights as well as mediation have been the most successful areas of the comprehensive approach in Finland. According to my analysis, those sectors also implement principles of human security. All in all, state centric activities and state security are emphasised. The comprehensive approach to crisis management seems to be part of comprehensive security which aims to secure vital capabilities of the society. Human security, represented by gender know-how, mediation and human rights, in turn is a way to increase comprehensive security.

Keywords: comprehensive approach to crisis management, human security, comprehensive security

I give a permission the pro gradu thesis to be read in the Library

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusasetelma	2
1.2 Aineisto	3
1.3 Metodi	3
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	5
2.1 Kriisi	5
2.2 Inhimillinen turvallisuus	7
2.3 Kokonaisturvallisuus	16
2.4 Kansalaisyhteiskunta ja kriisinhallinta	21
3 RAUHANTURVAAMISESTA KOKONAISSVALTAISEEN KRIISINHALLINTAAN	27
3.1 Käsitteiden monipuolistuminen	27
3.2 Siviilikriisinhallinta ja suojeluvastuu	30
3.3 Kriisinhallinnan kaksi puolta	31
3.4 Kokonaissvaltaisen kriisinhallinnan määrittelyä	32
3.5 Kokonaissvaltaisen kriisinhallinnan käsitteen haasteellisuus	35
3.6 Kansalaisjärjestöt ja kokonaissvaltaisuus	36
4 KOKONAISSVALTAISEN KRIISINHALLINNAN KÄSITE SUOMESSA	38
4.1 Kokonaissvaltaisen kriisinhallinnan käsitteen määrittely	38
4.2 Kokonaissvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueet	42
4.3 Yhteistyö ja koordinaatio	46
5 KOKONAISSVALTAISEN KRIISINHALLINNAN KESKEISET TEEMAT JA KEHITYS SUOMESSA	60
5.1 Vastuunkantaminen	60
5.2 Kansallisesta edusta huolehtiminen	68
5.3 Kokonaissvaltaisen kriisinhallinnan kehitys	73
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	78
Lähteet	82
Liite 1 Aineisto	88

1 JOHDANTO

Viimeisen kuluneen reilun vuosikymmenen aikana kriisinhallintaan liittyvässä keskustelussa on korostettu kriisien erilaisuutta ja muuttuvaa luonnetta sekä sitä kautta kokonaisvaltaisen lähestymistavan tarvetta. Kriisialueilla toimivien toimijoiden määrä on kasvanut, tai ainakin siihen on kiinnitetty enemmän huomiota, sisältäen niin sotilasvoimia kuin mitä erilaisimpia siviilitoimijoita. Nykyisiin konflikteihin ja kriiseihin liittyy usein valtiorakenteiden murtumista ja taloudellista epätasa-arvoa, etnisiin ja uskonnollisiin identiteetteihin perustuvaa poliittista mobilisaatiota sekä ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen lain loukkauksia. Terrorismi, laajat muuttoliikkeet, järjestäytynyt rikollisuus ja yleinen epävakaus sekä hybridi-vaikuttaminen ja kyberhyökkäysten mahdollisuus ovat pakottaneet toimintatapojen ja työvälineiden uusimiseen. Konfliktien ja kriisien kompleksisuuden vuoksi kansainvälisen yhteisön rooli on muuttunut perinteisestä rauhanturvaamisesta laaja-alaisiin, vaativia tehtäviä sisältäviin ja turvattomissa toimintaympäristöissä tapahtuviin siviilikapasiteetin rakentamisoperaatioihin. Kriisinhallinnan muuttuva luonne lisää koordinaation ja yhteistyön tarvetta niin toimintojen suunnittelussa kuin toteutuksessa ja siten kokonaisvaltaisen lähestymistapa on perusteltua ja tarpeellista.

Suomea on aikaisemmin kuvailtu rauhanturvaamisen suurvallaksi. Erityisesti Euroopan Unionin kontekstissa kuvaus on myöhemmin muuttunut siviilikriisinhallinnan suurmaaksi, mitä on perusteltu lähinnä hyvällä siviilikriisinhallinta-operaatioihin lähetettyjen asiantuntijoiden väestöön suhteutetulla määrällä (Eklund 2018). Suomi laati vuonna 2008 kansallisen siviilikriisinhallinnan strategian sekä vuonna 2009 kokonaisvaltaisen kriisinhallinnanstrategian (Sisäasiainministeriö 2008; Ulkoasiainministeriö 2009). Tuolloin kokonaisvaltaisen lähestymistapa kriisinhallintaan vaikutti olevan vastaus kriisinhallinnan sekä rauhanrakentamisen haasteisiin ja muodostuvan suomalaisen menestyksen jatkajaksi. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämisessä ei kuitenkaan ilmeisesti ole onnistuttu halutulla tasolla. Valtiontalouden tarkastusviraston (2013) Sotilaallinen kriisinhallinta - tarkastuskertomuksen mukaan kokonaisvaltaisuuden toteutumisessa on vielä paljon kehittämistä etenkin operatiivisella tasolla. Sisäministeriö puolestaan asetti keväällä 2017 selvitysryhmän arvioimaan Kriisinhallintakeskuksen asemaa ja tehtäviä Suomen siviilikriisinhallinnassa sekä niihin liittyviä lainsäädännöllisiä kysymyksiä. Selvitysryhmä totesi selvityksessään Suomen jääneen jälkeen kansainvälisen kokonaisvaltaisen

kriisinhallinnan seuraamisesta. Sen mukaan Suomi ei ole myöskään pystynyt vastaamaan siviilikriisinhallinnan uusiin haasteisiin. (Sisäministeriö 2017.) Samanaikaisesti kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta halutaan tehdä Suomen vientituote (Nevasalmi 2017). Ulkoministeriön huhtikuussa 2018 teettämän mielipidemittauksen perusteella puolestaan 71 prosenttia suomalaisista on sitä mieltä, että Suomen tulee osallistua kriisinhallintaan, vaikka se maksaa (Ulkoministeriö 2018g).

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta vaikuttaa olevan Suomelle tärkeä ulko- ja turvallisuuspolitiikan osa-alue ja kansainväliseen kriisinhallintaan osallistuminen on myös yksi puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä. Sisäministeriö puolestaan vastaa omalta osaltaan kansallisten valmiuksien kehittämisestä. Eri hallinnonaloilla saavuttamasta merkityksestään ja kansalaisten tuesta huolimatta kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan määrittely ei siis näytä kovinkaan selkeältä ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämisessä on ollut haasteita. Pro gradu -tutkielmani tarkoitus on pyrkiä määrittelemään suomalaista kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistapaa erityisesti poliittisella tasolla.

1.1 Tutkimusasetelma

Tässä pro gradu-tutkielmassa mielenkiintoni kohdistuu kansainvälisten kriisien hallintaan, ennaltaehkäisyyn tai jälkihoitoon liittyvään toimintaan, joka tapahtuu konfliktista kärsivien epävakaiden maiden kontekstissa. Perehdyn kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan konseptiin erityisesti suomalaisesta näkökulmasta. Wendlingin (2010, 25) mukaan on tärkeää huomioida konteksti, jossa kokonaisvaltaisen lähestymistavan käsitettä käytetään. Sen merkitys, alkuperät ja tarkoitukset ovat niin laajoja, että yleistäminen ja vertailu on hankalaa. Wendling määrittelee sopivaksi tutkimuksen tavaksi tutkia, kuinka tietty toimija asemoi itsensä suhteessa kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan. Wendling (2010, 26) toteaa myös, että jokainen toimija määrittelee käsitteen omalla tavallaan ja jokaisen määrittelyn takana on piilotettuja poliittisia ja strategisia kysymyksiä.

Pyrin aineistoa analysoidessani ja tulkitessani kiinnittämään huomiota suomalaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toimintaympäristön ja sen vaikutukseen kokonaisvaltaisuuden rakentumisessa. Tarkasteluni kohdistuu erityisesti kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteeseen poliittisella tasolla. Kokonaisvaltaisuus voi ilmetä eri tasoilla hyvinkin eri tavoin. Poliittisen tason tapa määrittellä ja ymmärtää kokonaisvaltaista kriisinhallintaa vaikuttaa kuitenkin ratkaisevasti operatiiviseen tasoon ja käytännön

operaatioihin. Se vaikuttaa myös kriisinhallinnan käytettävissä oleviin resursseihin. Lähtöoletukseni on, että suomalainen kokonaisvaltainen kriisinhallinta ei ole onnistunut täysin odotusten mukaisesti. Käytän analyysin ja tulosten tulkinnan apuna inhimillisen turvallisuuden sekä kokonaisturvallisuuden muodostamaa teoreettista viitekehystä.

Tutkimuskysymykseni on kaksiosainen. Pyrkimyksenäni on ensiksi selvittää, millainen on suomalainen käsitys kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta. Lisäksi tutkin, miten se on kehittynyt viimeisen kuluneen vuosikymmenen aikana. Luvut neljä ja viisi perustuvat aineiston analyysiini. Neljännessä luvussa pyrin vastaamaan erityisesti tutkimuskysymykseni ensimmäiseen osioon. Luvussa viisi käsitelen edelleen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan sisältöä, mutta pohdin myös sen kehittymistä ja siihen vaikuttaneita syitä. Luvussa kaksi raamitan teoreettisen viitekehysten ja luvussa kolme puolestaan käyn läpi kriisinhallinnan kehitystä yleisellä tasolla niin Suomessa kuin kansainvälisestikin, luodakseni pohjaa analyysikappaleiden ymmärtämiselle.

1.2 Aineisto

Aineistoni koostuu ensisijaisesti ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön ministereiden vuosien 2007-2018 puheista, joissa käsitellään kriisinhallintaa (Liite 1). Analysoidut puheet löytyvät ministeriöiden nettisivuilta. Määrittelin vuoden 2007 tarkastelujakson aloituspisteeksi, koska kyseiseen ajankohtaan ajoittuu sekä kansallisen siviilikriisinhallinnan strategian että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategian valmistelut. Mainitut ministeriöt ovat päätoimijoita kriisinhallintaan liittyvillä osa-alueilla. Kävin lisäksi läpi kyseiselle ajanjaksolle sijoittuvia presidenttien, pääministerien sekä oikeusministerien puheita. Niissä toistuivat samat teemat kuin valittujen hallinnonalojen ministereiden puheissa, joten en katsonut niiden tuovan merkittävää lisäarvoa jo suhteellisen laajaan aineistoon. Puheiden lisäksi olen käyttänyt aineistona aiheeseen liittyviä strategioita ja selontekoja sekä tarkasteltavan aikajakson hallitusohjelmia (Liite 1). Tässä työssä esiintyvät aineistosta otetut suorat lainaukset on *kursivoitu*.

1.3 Metodi

Tutkimusmetodinä käytän sisällönanalyysia. Sisällönanalyysin tavoitteena on saada tutkittavasta ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Se on tekstianalyysia, joka tarkastelee inhimillisiä tekstin merkityksiä. (Tuomi & Sarajarvi 2018, 87–88.)

Sisällönanalyysin laadulliset suuntaukset perustuvat kirjallisuusteoriaan, yhteiskuntatieteisiin, ja kriittisiin suuntauksiin. Niille on yhteistä verrattain pienen tekstiaineiston tarkka lukeminen sekä tietyn tekstin reartikulointi tai tulkinta uusiin analyttisiin, dekonstruktiivisiin, emansipatorisiin tai kriittisiin narratiiveihin, jotka ovat hyväksytyjä tietyssä tiedeyhteisössä, mutta toisinaan vastakkaisia positivistisen tutkimustradition kanssa. Niille on myös tyypillistä työskentely hermeneuttisissa ympyröissä, joissa tutkijan omat sosiaalisesti ja kulttuurisesti sidonnaiset käsitykset vaikuttavat. (Krippendorff 2013, 22–23.) Krippendorffin (2013, 28–31) mukaan teksteillä ei ole objektiivisia ja lukijasta riippumattomia ominaisuuksia eikä niillä myöskään ole yhtä ainoaa tarkoitusta, jonka tutkija voisi löytää, identifioida tai kuvailla. Tekstien herättämien ajatusten ei myöskään tarvitse olla jaettuja. Krippendorff korostaa itse tekstien lisäksi kontekstin ja erilaisten tarkoitusten huomioimisen tärkeyttä. Hänen mukaansa analyysin tekijä voi tehdä tekstin pätkistä erityisiä päätelmiä suhteessa valittuun kontekstiin. (Krippendorff 2013, 28–31).

Käytän sisällönanalyysia teoriaohjaavasti. Teoriaohjaavassa analyysissä teoria voi toimia apuna, mutta analyysi ei pohjautu suoraan teoriaan. Analyysiyksiköt valitaan aineistosta ja aikaisempi tieto ohjaa tai auttaa analyysia. Aikaisemman tiedon vaikutus näkyy myös analyysissä, mutta sen merkitys ei ole teoriaa testaava vaan uudenlaisia ajatuksia mahdollistava. Teoriaohjaavassa analyysissä on usein kyse abduktiivisesta päättelystä, jolloin ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit, joita pyritään yhdistelemään eri tavoin. Tällöin yhdistelyn tuloksena saattaa syntyä aivan uuttakin. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 81–82.)

Aloitin aineiston analysoinnin valikoimalla puheista ne, joissa käsiteltiin kriisinhallintaa. Tämän jälkeen ”koodasin” sisältöä ja valitsin aineistossa toistuvia asioita analyysiyksiköiksi, joita tarkastelin lähemmin. Analyysiyksiköt puolestaan teemoittelin. Erityisesti teemoittelu- vaiheessa analyysiani ohjasi aikaisempi tieto kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta sekä inhimillisen turvallisuuden viitekehys.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Käytän aineiston analyysin ja tulkinnan teoreettisena viitekehyksenä inhimillisen turvallisuuden ja (suomalaisen) kokonaisturvallisuuden käsitteitä. Lisäksi hyödynnän kansalaisyhteiskuntaan liittyvää teoreettista keskustelua. Wendlingin (2012, 13) mukaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan ja inhimillisen turvallisuuden käsitteen kehittymisen välillä on selvä yhteys. Kriisinhallintaa ei nähdä enää taisteluina tai tulitaukojen asettamisena vaan rauhan saavuttamisen välineenä sekä esimerkiksi hyvän hallinnon edistämisenä ja taloudellisen kehityksen mahdollistajana (Wendling 2012, 13–14). Myös Heusala (2012, 106) yhdistää inhimillisen turvallisuuden kriisinhallintaan. Hänen mukaansa hallinnollisesta näkökulmasta inhimillinen turvallisuus on liittynyt perinteisen kehitystoiminnan, siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan menetelmien parantamiseen ja arviointiin (Heusala 2012, 106).

Kansainvälisiin tai kansainvälisesti merkityksellisten kiistojen rauhanomaisiin ratkaisuyrityksiin liittyy usein valtiollisten toimijoiden ulkopuolisia yksityisluontoisia toimijoita, jotka omilla tavoillaan pyrkivät edistämään ratkaisun syntymistä. Tällaisia toimijoita voivat olla esimerkiksi yksityiset henkilöt, erilaiset rauhanjärjestöt sekä kansainväliset ja kansalliset opetus- ja tutkimuslaitokset. Näillä kaikilla voi olla käytössä laaja keinovalikoima diplomaattisen neuvottelun tueksi. (Hakovirta 2012, 234.) Niin inhimillinen turvallisuus kuin kokonaisturvallisuus huomioivat valtion ulkopuoliset toimijat, joten kansalaisyhteiskunnan ja erityisemmin kansalaisjärjestöjen huomioiminen kriisinhallinnan kontekstissa on välttämätöntä. Aineistoni edustaa puhtaasti valtion näkökulmaa kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan, joten pidän tärkeänä myös kansalaisyhteiskuntaan liittyvän keskustelun analysointia. Kokonaisvaltaisuuden haasteellisuudesta huolimatta uskon tämän teoreettisen viitekehyksen antavan välineitä suomalaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kuvailuun ja ymmärtämiseen. Inhimillisen turvallisuuden lähestymistapa tarjoaa mielestäni mahdollisuuksia tulkita kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toimintoja ja tarkoituksia sekä Wendlinginkin (2010, 26) mainitsemia ”piilotettuja poliittisia ja strategisia kysymyksiä”. Inhimillisen turvallisuuden ja kokonaisturvallisuuden yhdistelmä mahdollistaa kehityksen ja muutoksen tarkastelun myös kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osalta.

2.1 Kriisi

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta kohdistuu alueille ja tilanteisiin, jotka määrittyvät kriiseiksi, joten on syytä hieman avata myös kriisiä käsitteenä. Houbenin (2005, 8) mielestä kriisin

käsitettä kriisinhallinnan kontekstissa on mielekästä määritellä kahdesta täysin erilaisesta näkökulmasta: realistisesta ja konstruktivistisesta. Realistit pyrkivät löytämään objektiiviset, normatiiviset ja absoluuttiset kriteerit, joiden avulla jokin tilanne voidaan luokitella kriisiksi. Houben (2005, 8) nostaa esiin yhden realistisen määritelmän, jonka mukaan kansainvälinen kriisi muodostuu seuraavasti: Kahden tai useamman valtion välisen häiritsevän ja vihamielisen sekä verbaalisen tai fyysisen kanssakäymisen muodossa tai intensiteetissä tapahtuu muutos tai lisäys, mikä mahdollistaa sotilaallisten vihamielisyyksien kasvun. Tämä puolestaan horjuttaa valtioiden suhdetta ja haastaa globaalin vallitsevan kansainvälisen järjestelmän rakenteet.

Konstruktivistinen suuntaus ei puolestaan määrittele kriisille tiettyjä absoluuttisia kriteereitä vaan korostaa toimijoiden kontekstisidonnaista ymmärrystä siitä, mikä kriisi itse asiassa on. Kriisin määrittely on siis hyvin tilanne- ja toimijasidonnaista. Esimerkiksi paikallinen konflikti, joka ei vaikuta eurooppalaisten toimijoiden olennaisiin intresseihin, ei todennäköisesti tule määritellyksi kriisiksi. Jos kansainvälinen yhteisö puolestaan määrittelee ihmisoikeuksien joukkoloukkauksen kansanmurhaksi, eli sosiaalinen todellisuus muunnetaan onnistuneesti institutionaaliseksi faktaksi, se vetoaa suurien vallanpitäjien vastuuseen lopettaa kansanmurha. Eli kansanmurha täytyy ensin määritellä institutionaalisella tasolla kansanmurhaksi ennen kuin voidaan olettaa vaikutusvaltaisten toimijoiden interventiota. (Houben 2005, 9.) Väkivaltaisuusien muuttuessa yhä enemmän valtioiden sisällä tapahtuviksi ja muidenkin kuin valtiollisten toimijoiden toteuttamiksi sekä turvallisuuden käsitteen laajentuessa on myös kriisin käsite muuttunut. Kriisi ei välttämättä ole luonteeltaan sotilaallinen eikä rajoittunut pelkästään tilanteisiin, joissa valtion intressit ovat vaarantuneet. Tämän vuoksi kriisin realistinen ja konstruktivistinen määrittely voivat olla toimivia samanaikaisesti. (Houben 2005, 9–10.)

Kriisi on ikään kuin tilanne, missä ei ole sotaa, mutta ei myöskään rauhaa. Kriisinhallinta sijoittuu tähän monitulkintaiseen tilaan. Houbenin (2005, 12) mukaan kansainvälinen kriisinhallinta merkitsee tärkeän poliittisen dikotomian loppua, sillä kriisin käsite eroaa huomattavasti klassisesta tavasta ymmärtää sota normaalista poikkeavana tilana. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kriisinhallinnasta olisi tullut jokapäiväinen politiikan ilmiö, vaikka se onkin muodostunut ainakin osittain rutiiniksi. Tämä muutos on aiheuttanut painetta pohtia, tarvitaanko myös uudenlaisia poliittisia järjestelyitä, toimenpiteiden koordinoitua ja yhteistyötä eri toimijoiden ja sektoreiden välillä. Toisin sanoen se on edistänyt kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistavan kehittymistä.

2.2 Inhimillinen turvallisuus

Inhimillisen turvallisuuden käsitteen kattava määrittelemine on ollut haastavaa samoin kuin sen toteuttaminen käytännössä. Joka tapauksessa yksittäisen ihmisen elämän suojelun priorisoimisesta suhteessa valtion etuihin on tullut kuitenkin yhä yleisempi normaali kansainvälisessä yhteisössä, vaikka inhimillisen turvallisuuden ymmärtämisestä ei ole päästy yksimielisyyteen. (Chappuis 2011, 99.) Inhimillisen turvallisuuden käsitteen yleistymine liittyy kylmän sodan jälkeiseen aikaan, jolloin siitä tuli yksi tapa ymmärtää turvattomuuden uusia muotoja. 1990-luvun alun maailmapoliittiset tilanteet ja tietynlainen kaoottisuus nostivat siviilien suojelun aseellisissa konflikteissa yhdeksi huomattavaksi teemaksi YK:ssa ja muissa foorumeissa. Myös turvallisuuden tutkimuksen ala laajentui ja syventyi. Laajentumisella viitataan uudenlaisiin perinteisen viitekehyksen ulkopuolelta tuleviin uhkiin ja syventymisellä puolestaan uudenlaisiin ei-valtiollisiin toimijoihin yksilöistä erilaisiin ryhmiin ja ympäristöön, mitkä itsessään voivat olla uhka tai tulla uhatuksi. (Chappuis 2011, 99; Hakovirta 2012, 277.) Inhimillisen turvallisuuden käsitteen kehittymiseen on vaikuttanut useita tekijöitä, joista Acharya (2011, 482) nostaa esiin neljä. Ensinnäkin taloudellisen kasvun ei katsottu enää olevan pääasiallinen kehitystä indikoiva merkki ja inhimillisen kehityksen käsite liitettiin ihmisten valtaistumiseen. Käsitteen kehitykseen vaikuttivat myös sisäisten konfliktien kasvava määrä, globalisaation vaikutuksesta leviävät kansainväliset uhat, kuten terrorismi ja pan-epidemiat, sekä kylmän sodan jälkeinen ihmisoikeuksien ja humanitaaristen interventioiden korostaminen. (Acharya 2011, 482.) Korhosen (2010, 17) mukaan ”inhimillisen turvallisuuden käsitettä on pidetty ideana, joka mullistaa kansainvälisen turvallisuuden tutkimuksen, uudistaa kansallista ja kansainvälistä politiikka ja luo pohjaa uudenlaiselle maailmankatsomukselle”. Tämä perustuu inhimillisen turvallisuuden kykyyn korostaa ihmisen ja yhteisön näkökulmaa. Käsite sitoo yhteen perinteisen fyysisen uhkan poissaoloon keskittyvän turvallisuuskäsitteen, (inhimillisen) kehityksen ja ihmisoikeudet aikaisempia turvallisuuden käsitteitä paremmin.

Inhimillisen turvallisuuden käsite ei ole aivan uusi, vaan siitä on viitteitä esimerkiksi YK:n perustamiskokouksessa. Myös Boutros Boutros-Ghali (1992) toi esiin inhimillistä näkökulmaa vuonna 1992 An Agenda for Peace -raportissaan. YK:n vuonna 1994 julkaisema Human Development -raportti katsotaan usein inhimillisen turvallisuuden käsitteen laajempaan tietoisuuteen nostajaksi. Raportin julkaisemisen jälkeen käsite siirtyi myös akateemisiin keskusteluihin. (Acharya 2011, 480; Chappuis 2011, 99; Hakovirta 2012, 278; Korhonen 2010, 17.) Human Development -raportissa turvallisuuden keskiöön nostetaan ihmiset. Siinä

määritellään seitsemän inhimillisen turvallisuuden osa-alueita, joita ovat talouteen, ruokaan, terveyteen, ympäristöön, henkilökohtaiseen elämään, yhteisön elämään sekä politiikkaan liittyvät turvallisuuden komponentit. (UNDP 1994, 24–25.) Tämä jaottelu näkyy selkeästi myös myöhemmissä inhimillisen turvallisuuden määrittelypyrkimyksissä. Esimerkiksi Zwitter (2011, 43) määrittelee inhimillisen turvallisuuden seitsemän aspektia seuraavasti:

- sairaudesta johtuva kuolleisuus (terveysturvallisuus)
- katastrofeista johtuva kuolleisuus (ympäristöturvallisuus)
- aseellisista konflikteista johtuva kuolleisuus (poliittisesta väkivallasta johtuva kuolleisuus = poliittinen turvallisuus)
- rikollinen väkivalta (henkilökohtainen turvallisuus)
- nälästä tai janosta johtuva turvallisuus (ruoka turvallisuus)
- etnisestä tai uskonnollisesta väkivallasta johtuva kuolleisuus
- oikeuksien puutteesta aiheutuneista nälästä ja janosta johtuva kuolleisuus (taloudellinen ja yhteisöllinen turvallisuus).

Inhimillisen turvallisuuden määrittelyä

Inhimillisen turvallisuuden käsite siis laajentaa perinteisen kansallisen turvallisuuden käsitettä sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti. Siihen liittyy erityisesti kolme elementtiä: käsitteen keskittyminen yksilöön tai ihmisiin yleensä turvallisuuden objektina, sen moniulotteinen luonne ja sen universaali tai globaali ulottuvuus. (Acharya 2011, 482.) Inhimillisen turvallisuuden kahtena peruspilarina voidaan pitää ”freedom from fear” ja ”freedom from want” -lähestymistapoja. Ne ikään kuin jakavat toimintaympäristön konflikti- ja kehityskonteksteihin. (Benedek 2011, 13.) Freedom from fear -lähestymistapa yhdistyy suoraan, fyysiseen ja konkreettisesti olemassa olevaan yksilöön kohdistuvaan väkivallan uhkaan. Se on siten melko samankaltainen perinteisen turvallisuusparadigman kanssa korostaen kuitenkin yksilön näkökulmaa. Freedom from want -lähestymistapa huomioi suorat, fyysiset ja olemassa olevat uhkat sisällyttäen samalla myös epäsuorat, ei-fyysiset ja olemattomat uhkat. Laajimmillaan tätä käsitettä on laajennettu kattamaan lähes kaikki mahdolliset uhkat, jolloin siitä on tullut tehoton itsessään menetettyään analyyttisen käytettävyytensä. Freedom from fear -lähestymistapa muodostaa rajoitetumman käsitteen, mikä helpottaa sen käytettävyyttä. Yksinkertaisimmillaan se tarkoittaa olemassa olevien ongelmien sovittamista saatavilla oleviin ratkaisuihin. (Chappuis 2011, 112–113.)

Freedom from fear -lähestymistapa on oikeastaan lähtöisin Kanadasta, ja sen perimmäinen tavoite on ihmisten suojeleminen konfliktialueilla, konfliktien inhimillisten kulujen vähentäminen, ihmisoikeuksien suojeleminen sekä rauhanrakentamisen mekanismien kehittäminen. Freedom from want -lähestymistapa on puolestaan ominaista Japanille. Sen keskiössä on ihmisten ja yhteisöjen kyky vapautua ei-sotilaallisista uhkista, kuten köyhyydestä, sairauksista ja ympäristöuhkista. Molemmat lähestymistavat kuitenkin selkeästi pitävät yksilöä turvallisuuden objektina sekä hyväksyvät globalisaation ja aseellisten konfliktien muuttuvan luonteen tuomat uudet turvallisuusuhat. Acharyan mukaan ne myös painottavat väkivallan uhan poistamista inhimillisen turvallisuuden päätavoitteena ja vaativat valtiosuvereniteetin uudelleen arvioimista. (Acharya 2011, 483.) Acharya (2011, 483) toteaa, että inhimillisen turvallisuuden kannattajien keskuudessa keskustelu on kohdistunut siihen, pitäisikö käsitteessä olla kyse ennen kaikkea pelosta vapautumisesta (freedom from fear) vai tarpeista vapautumisesta (freedom from want).

Inhimillisen turvallisuuden käsitettä voidaan lähestyä myös kapeasta tai laajasta näkökulmasta. Kapea käsitys korostaa freedom from fear -näkökulmaa ja laajempi käsitys puolestaan freedom from want -lähestymistapaa (Chappuis 2011, 112–113). Möstlin (2011, 143) käsityksen mukainen laaja lähestymistapa inhimilliseen turvallisuuteen pohjautuu suuresti YK:n kehitysohjelman ja Human Security Commission:in tapaan käsitellä uhkia hyvin laaja-alaisesti. Laaja-alainen lähestymistapa tuo siis perinteiseen turvallisuuskäsitteeseen myös humanitaariset ja kehitykseen liittyvät kysymykset (Liotta & Owen 2006, 90). Yleistettynä laaja lähestymistapa inhimilliseen turvallisuuteen huomioi freedom from fear, freedom from want sekä freedom to take action on one's own behalf -aspektit. Laaja lähestymistapa siis myös syventää inhimillistä turvallisuutta huomioidessaan yksilön valtaistumisen ja toimimisen turvallisuutensa puolesta. Kapea lähestymistapa puolestaan keskittyy yhteisöihin ja yksilöihin kohdistuviin väkivallan uhkiin ja siten huomioi vain freedom from fear -ulottuvuuden. Toisin sanoen se tyypillisesti käsittelee konflikteja ja konfliktien jälkeisiä tilanteita väkivallan näkökulmasta. Kapea lähestymistapa korostaakin siten usein enemmän interventiokyvykkyyttä kuin pitkän tähtäimen strategista suunnittelua ja kestävään ja turvalliseen kehitykseen investoimista (Liotta & Owen 2006, 91).

Chappuis (2011, 112–113, 116) nostaa kapean ja laajan käsityksen rinnalle myös kolmannen lähestymistavan, joka perustuu inhimilliseen hyvinvointiin yhdistäen elementtejä sekä kapeasta että laajasta lähestymistavasta. Tämä threshold-määritelmä identifioi kaikista välittömämpiä ja

ydintoimintoihin kohdistuvia yksilön kohtaamia uhkia. Se tunnistaa sekä turvallisuuden että kehityksen alueilta tulevat uhat, mutta ei sisällytä kaikkia mahdollisia vaan vain vakavimmat ja välittömimmät turvattomuuden aiheuttajat. Tämän lähestymistavan suurin haaste on sen perustuminen subjektiiviseen turvallisuuden kokemukseen, jota on mahdotonta mitata. Vaikka kynnys onnistuttaisiin määrittelemään, se ei selvennä kansainvälisen yhteisön puuttumisen kynnyistä ja voi johtaa siihen, että hyväntahtoisten toimijoiden tulee odottaa puuttumisen mahdollistavaa mandaattia kunnes, jotain harmia on jo tehty. Tämä lähestymistapa voi siis tarkoittaa inhimillisen turvallisuuden poistamista konfliktien ja kriisien ehkäisyä agendalta. (Chappuis 2011, 112–113, 116.)

Benedekin mukaan inhimillisen turvallisuuden lähestymistapa pyrki alun alkaen huomioimaan konflikteihin liittyvät uudenlaiset uhkien ja haavoittuvuuden muodot. Se kiinnittää huomiota myös siihen, että kansainvälisen humanitaarisen lain noudattamisen lisäksi tarvitaan ihmisoikeuksien suojelua väkivaltaisten konfliktien aikana ja jälkeen. Eli inhimillisen turvallisuuden lähestymistavan tavoitteena oli konfliktia inhimillistämällä samalla inhimillistää myös kansainvälistä oikeutta nostamalla keskiöön kaikista haavoittuvammassa asemassa olevia, kuten naisia, lapsia ja siviilejä yleensäkin. (Benedik 2011, 13.) Barnesin (2006, 18) mukaan inhimillisen turvallisuuden näkökulma voi tarjota vaihtoehdon perinteiselle turvallisuusparadigmalle korostaen toimijoiden keskinäisriippuvuutta ja yhteistyötä sekä ihmistä toimijana eikä niinkään vastaanottajana.

Inhimillinen turvallisuus ja valtio

Puhuttaessa inhimillisestä turvallisuudesta on myös syytä määritellä valtion roolia siinä. Se on myös edellytys inhimillisen turvallisuuden operationalisoinnissa. Inhimillisen turvallisuuden käsite on useille valtioille yhä poliittinen käsite, joka ohjaa uhkien ehkäisyä ja yksilöiden haavoittuvaisuuden huomioimista ennen kaikkea konflikteissa mutta myös muissa toimintaympäristöissä. Inhimillisen turvallisuuden voi ymmärtää yhdistelmänä periaatteita, linjauksia ja strategioita, joita tulisi toteuttaa käytännössä ja operationalisoida valtavirtaistamisen avulla. Tätä voidaan toteuttaa esimerkiksi institutionalisoinnin avulla tai kansainvälisten toimijoiden tekemillä sitovilla päätöksillä ja sopimuksilla. Toisaalta inhimillisen turvallisuuden ulottuvuuksilla voi olla myös sisäisiä normatiivisia vaikutuksia ja niitä voidaan ajaa juridisesti sitoviksi esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston päätöksissä tai muissa kansainvälisissä sopimuksissa (esimerkiksi UN Convention Against Anti-Personnel

Landmines 1997, Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict 2000). (Benedik 2011, 16.)

Inhimillisen turvallisuuden lähestymistapa korostaa, että valtion suvereniteetti ei voi enää olla este kansalaisten oikeuksien toteutumiselle. Samanaikaisesti on huomioitava, että edelleen useat valtiot pitävät inhimillisen turvallisuuden käsitettä uhkana heidän vallalle ja suvereniteetille. Inhimillisen turvallisuuden käsite kuitenkin tunnistaa valtion ensisijaisen vastuun tuottaa turvallisuutta eikä kiistä kansainvälisiin suhteisiin vaikuttavia perinteisiä käsitteitä, kuten juurikin suvereniteettiä. (Benedek, Kettemann & Möstl 2011, 245–246.) Radikaaleimmillaan inhimillisen turvallisuuden kannattajat pitävät turvallisuuden ja inhimillisen kehityksen vaarantumisen syinä valtiokeskeistä kansainvälistä järjestelmää, jossa valtio itsessään on voinut olla uhka kansalaisille. Tämä on johtanut valtioon kohdistuvaan kritiikkiin ja vaihtoehtoisen emansipatorisen paradigman esiin tuomiseen. Jyrkimmillään tämä tarkoittaisi maailmanjärjestyksen uudelleen muotoilua siten, että valtio ei olisi enää keskeinen analysoinnin kohde vaan erilaiset ei-valtiolliset toimijat nostettaisiin tarkkailun keskiöön. Tämän lähestymistavan hyödyt löytyvät mahdollisuuksista korostaa epäsymmetrisiä valtasuhteita ja tuoda uusia vaihtoehtoja kansainvälisiin suhteisiin osana sosiaalista dekonstruktivismia ja kriittistä teoriaa. (Chappuis 2011, 108–109.)

Pragmaattisempi lähestymistapa inhimilliseen turvallisuuteen myöntää, että valtioihin perustuvan kansainvälisen järjestelmän purkaminen ei ole järkevää. Lähestymistapa ei pidä valtiota inhimillisen turvallisuuden parhaana toteuttajana, mutta se kuitenkin toteaa liberaalin ja demokraattisen valtion olevan tehokkain hyvinvoinnin edistäjä inhimillisen kehityksen ja perinteisten turvallisuushkien kontekstissa. Tämä lähestymistapa valtuuttaa valtion tarjoamaan inhimillistä turvallisuutta samalla kuitenkin rajoittaen sen suvereniteettiä suhteessa kykyynsä tarjota inhimillistä turvallisuutta kansalaisille julkisena hyödykkeenä. (Chappuis 2011, 109.)

Inhimillisen turvallisuuden kritiikkiä ja haasteita

Inhimillisen turvallisuuden erilaisilla lähestymistavoilla on kullakin omat haasteensa. Threshold-määritelmä vaatii mitattavaa dataa subjektiivisesta yksilön turvallisuudesta, inhimillisen kehityksen ja turvallisuuden yhdistävä laaja käsitys tekee inklusiivisuudessaan itsensä tyhjäksi, ja kapea näkökulma puolestaan keskittyy yksilöihin kohdistuvan fyysisen

väkivallan estämiseen ja kadottaa siten muut moniulotteiset inhimilliset turvattomuuden lähteet. (Chappuis 2011, 100.) Chappuis (2011, 100) pitää kahden näkökulman kehittymistä epäsuotuisana tilanteena. Sekä freedom from want että freedom from fear -argumenttien sisällyttäminen voi hänen mielestään johtaa vain takaisin keskusteluun turvallisuuden ja kehityksen välisestä priorisoinnista.

Acharya (2011, 482) nostaa myös esiin erityisesti käsitteen laajuuteen kohdistuvan kritiikin. Kritiikin esittäjien mukaan liian laaja käsite ei ole analyttisenä välineenä tarkoituksenmukainen ja hyödyllinen. Chappuis (2011,100) määrittelee yhdeksi syyksi inhimillisen turvallisuuden käyttöongelmiin sen, että se ei tarjoa valmista analyysimallia tai toimintaohjeita. Kriittisestä näkökulmasta katsottuna käsite voi myös aiheuttaa enemmän harmia kuin hyvää herättäessään mahdollisesti turhia toiveita. Inhimillisen turvallisuuden käsitettä on pidetty myös liian moralistisena, saavuttamattomana ja epärealistisena perinteiseen turvallisuuskäsitykseen verrattuna. Yksi voimakkaimmista kritiikeistä on kohdistunut siihen, että inhimillisen turvallisuuden käsite haastaa valtion roolia turvallisuuden tuottajana. (Acharya 2011, 482.)

Inhimillisen turvallisuuden yleistymisen epämääräisenä käsitteenä asettaa lisäpainetta niille, jotka edelleen haluaisivat sitä edistää. Valtiolliset toimijat voivat argumentoida jo toteuttavansa inhimillisen turvallisuuden periaatteita, vaikka eivät toimintaansa siksi nimeä. Toisaalta valtiollisia toimijoita on myös syytetty inhimillisen turvallisuuden hyödyntämisestä puhuttaessa kansallisesta turvallisuudesta parantamatta todellisuudessa yksilön hyvinvointia. (Chappuis 2011, 101.) Chappuisin (2011, 110) mielestä valtioiden ”pakottaminen” inhimillisen turvallisuuden tarjoamiseen ei kuitenkaan vielä vastaa kysymykseen kenen turvallisuudesta on kyse: globaalisti kaikkien vai vain alueellisesti tiettyjen rajojen sisällä olevien yksilöiden. Jos inhimillistä turvallisuutta sovelletaan globaalisti, se voi muodostua globaalien interventioiden ja globaalisti toteutetun suvereniteetin legitimisoinnin välineeksi. Inhimillisen turvallisuuden agenda on laajasti näkynyt vain länsimaiden ulkopolitiikassa, mikä tukee väitteitä, joiden mukaan inhimillisen turvallisuuden normatiivinen imperatiivi olisi interventionistien ja imperialistien intressien mukainen. (Chappuis 2011, 110.) Toisaalta jos inhimillinen turvallisuus priorisoidaan alueellisesti valtion omiin ihmisiin, voi inhimillinen turvallisuus muodostua kansalaisten turvallisuudeksi. Tällöin itsesuojelun logiikka oikeuttaa valtiollisen inhimillisen turvallisuuden käsitteen. (Chappuis, 2011. 110–11.)

Inhimillinen turvallisuus kriisinhallintaoperaatioissa

Benedek (2011, 13) korostaa inhimillisen turvallisuuden olevan muutakin kuin akateeminen käsite. Hänen mukaansa sitä voidaan operationalisoida monin tavoin esimerkiksi kriisinhallintaoperaatioissa. YK:n Trust Fund for Human Security ja OCHA:n Human Security Unit toteavat inhimillistä turvallisuutta käsittelevässä raportissaan useita erilaisia skenaarioita, joissa inhimillisen turvallisuuden lähestymistapa voi tuoda lisäarvoa konfliktin jälkeisissä tilanteissa toimimiseen. Raportin mukaan yksilön tai yhteisön tuominen turvallisuusanalyysin keskiöön vaikuttaa positiivisesti niin missioiden suunnitteluun, toteuttamiseen kuin arviointiin. Inhimillisen turvallisuuden lähestymistavan todettiin edistävän myös yhteistyötä ja johtavan siten integroituun lähestymistapaan. Se huomioi eri sektoreiden strategiat ja luo siten kehyksen, jossa monet eri toimijat tekevät yhteistyötä. Tämä puolestaan vahvistaa rauhanrakentamisen vaikuttavuutta. Tutkimuksessa määritellään viisi inhimillisen turvallisuuden periaatetta, joiden mukaan inhimillinen turvallisuus on ihmiskeskeistä, monitoimijuuksi, kokonaisvaltaista, kontekstispesifiä sekä ennaltaehkäisevää lähestymistapaa painottavaa. (YK 2009.)

Konfliktinratkaisun ja rauhanrakentamisen kontekstissa inhimillisen turvallisuuden käsite pohjautuu kolmeen juridisesti sitovaan pääelementtiin, jotka ovat kansainvälinen humanitaarinen laki, ihmisoikeuslaki ja muut relevantit, kuten pakolaisiin, siviilien suojeluun, naisiin ja lapsiin kohdistuvat, kansainväliset lait. Inhimillisen turvallisuuden käsitettä voidaan tarkastella myös viiden strategisen elementin kautta:

- uhkien ennaltaehkäisy ja konfliktien juurisyiden huomioiminen
- osallistava ja integroiva sekä erityisesti kansalaisyhteiskunnan huomioiva ja monet toimijat sisällyttävä lähestymistapa
- holistinen lähestymistapa kattaen kaikki mahdolliset sektorit
- yksilöiden ja haavoittuvien ryhmien valtaistaminen
- oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen sekä hyvän hallinnon periaatteet ja vastuullisuus niiden toteuttamisessa

Jos näitä periaatteita pidettäisiin inhimillisen turvallisuuden keskiössä ja eräänlaisena muistilistana, tulisi inhimillisen turvallisuuden käsite esiin konkreettisemmin niin operaatioiden suunnittelussa, toteuttamisessa kuin arvioinnissakin. Toisaalta ne operaatiot, joissa näitä elementtejä käytetään yleisesti, lisäävät todennäköisesti legitimeettiään ja tehokkuuttaan ja siten pääsevät tavoitteisiinsa tehokkaammin. (Benedek 2011, 18–19.)

Benedekin (2011, 23) mukaan YK:n toimintojen normatiivinen ja institutionaalinen analyysi todistaa, että inhimillisen turvallisuuden käsite on valtavirtaistettu käytännön tasolla, vaikka YK ei ole täysin sitoutunut siihen poliittisella tasolla. Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on nähtävissä osittain sama suuntaus. Möstlin (2011, 148-149) mukaan Euroopan Unionin perustamissopimuksessa on selkeitä viitteitä sitoutumisesta inhimillisen turvallisuuden laajaan lähestymistapaan. Artikla 21 määrittelee EU:n ulkosuhteiden tavoitteet, ja niiden joukossa ovat rauhan säilyttäminen, konfliktien ehkäisy, kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen, demokratian tukeminen, oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeudet ja kansainvälisen oikeuden periaatteet. Vaikka nämä tavoitteet on määritelty hyvin yleisellä tasolla, ne ovat kuitenkin inhimillisen turvallisuuden viitekehyksessä oleellisia arvoja, jotka Eurooppa-neuvoston tulee ottaa huomioon Artiklan 26 mukaisissa turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa toiminnoissa. Myös vuonna 2003 valmistunut European Security Strategy sekä sitä vahvistava ”Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World” sisältävät Möstlin tulkinnan mukaan viitteitä inhimillisestä turvallisuudesta ja erityisesti siihen liittyen laajasta lähestymistavasta. (Möstl 2011, 148–149.) Myös vuonna 2016 julkaistussa Globaalistrategiassa mainitaan inhimillinen turvallisuus käsitteenä sekä tavoitteena (EU 2016). EU on ottanut käyttöön erilaisia inhimillistä turvallisuutta edistäviä ohjeistuksia, joita tulisi noudattaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisissa operaatioissa. Inhimillisen turvallisuuden näkökulmasta oleellisia periaatteita ovat siviilien suojeleminen ja erityisesti naisten ja lasten asema, suhteet kansalaisyhteiskunnan kanssa, ihmisoikeudet sekä anti-diskriminointiin liittyvät toimenpiteet. (Benedek 2011, 24–27.)

Inhimillisen turvallisuuden käsitettä on tutkittu, ja siihen kohdistuvasta kritiikistä huolimatta sitä on käytetty yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan analyysiin ja kritiikkiin EU:ssa. Huomattavampia tutkimuksia tähän liittyen ovat Mary Kaldorin johtaman Human Security Study Group:n Barcelonan, Madridin ja Berliinin raportit. Raporttien mukaan inhimillisen turvallisuuden doktriinin kehittäminen oli oleellista eurooppalaisen turvallisuuden viitekehyksen näkökulmasta. Raporteissa korostetaan ihmisoikeuksien kunnioittamista, legitiimin poliittisen auktoriteetin luomista, alhaalta–ylöspäin lähestymistä, tehokasta multilateralismia, yhtenäistä alueellista lähestymistapaa sekä selkeää ja läpinäkyvää strategiaa. Näissä raporteissa korostuu kuitenkin tietyn yhteisön eli EU:n arvot ja intressit. Niissä näkyy myös ristiriita, joka aiheutuu toisaalta tilannesidonnaisen ja ihmislähtöisen politiikan ja toisaalta ylhäältä johdettujen operaatioiden ja poliittisen auktoriteetin muodostamisesta. (Human Security Study Group 2007 & 2016; Study Group on Europe’s Security Capabilities

2004.) Näihin raportteihin kohdistuva kritiikki on Möstlin (2011, 141–142) mukaan samalla kuitenkin paljastanut, että inhimillisen turvallisuuden käsite on vielä hyvin avoin ja monimutkainen.

Myös EU:n kontekstissa inhimilliseen turvallisuuteen liittyy väite, että sitä itse asiassa tehdään, vaikka tekoja ei juuri inhimilliseksi turvallisuudeksi ole määritelty. Käsitteen määrittelemättömyys aiheuttaa haasteita ja herättää kysymyksiä: minkä viitekehyksen inhimillistä turvallisuutta EU harjoittaa ja onko sen lähestymistapa yhteneväinen Human Security Groupin, YK:n kehitysohjelman vai esimerkiksi Kanadan tai Japanin mallin kanssa. Nämä kaikki edellä mainitut lähestymistavat ovat erilaisia, ja erot tulevat esiin erityisesti suhtautumisessa siviilien tai sotilaallisen kapasiteetin priorisoimiseen, kansainväliseen kumppanuuteen tai kehityspolitiikan rahoittamiseen. Möstl korostaa, että käsitteen käyttäminen ilman sen selkeää määrittelyä voi tehdä siitä pelkän iskulauseen ilman todellista sisältöä ja toimivuutta. Pahimmillaan tämä voi johtaa inhimillisen turvallisuuden käyttämiseen legitimoiminnin perusteena sellaisiin interventioihin, joilla ei ole mitään tekemistä ihmisten inhimillisen turvallisuuden lisäämisen kanssa. (Möstl 2011, 142–143.)

Möstlin (2011, 154) mukaan EU:n turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa kontekstissa on tietystä määrin huomioitu useita toimijoita, kuten kansalaisyhteiskuntaa, ajatushautomoita ja akateemisia instansseja. Esimerkiksi CIVCOM (The Committee for Civilian aspects of Crisis Management) saa tietoa suoraan kansalaisjärjestöiltä. Erityisesti siviilikriisinhallinnan toimiala näyttäisi tarjoavan monenlaisia mahdollisuuksia yhteistyöhön laajemmin kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen kanssa, mistä yhtenä konkreettisenä esimerkkinä voidaan mainita European Peacebuilding Liaison Office:n perustaminen. Se toimii eurooppalaisten rauhanrakentamisen alalla toimivien ja kestävän rauhanrakentamisen puolesta lobbaavien kansalaisjärjestöjen, kansalaisjärjestöjen verkostojen ja ajatushautomoiden yhteisenä alustana ja verkostona. Muun muassa suomalainen Laajanturvallisuuden verkosto, WISE, toimii osana tätä verkostoa. Acharyan mukaan kansalaisjärjestöt kontribuivat inhimilliseen turvallisuuteen monin tavoin. Ne toimivat konflikteihin liittyen informaation lähteinä ja ennakkovaroitusten antajina. Ne ovat usein ensimmäisiä hätäavun antajia konfliktialueilla. Niiden roolina on usein myös tukea valtiollisia tai esimerkiksi YK:n rauhanrakennusoperaatioita. Kansalaisjärjestöt tukevat myös merkittäväällä tavalla kestävää kehitystä. (Acharya 2011, 490.)

Benedekin (2011, 29–30) mukaan kriisinhallintaoperaatioiden rakenteellinen tarkastelu todistaa, että inhimillisen turvallisuuden käsite edistää kaikkien toimijoiden yhteistyötä. Esimerkiksi pelkästään ihmisoikeuksien korostaminen operaatioiden suunnittelussa ja toteuttamisessa ei pysty tuomaan toimintaan samanlaisia yhdistäviä elementtejä kuin inhimillisen turvallisuuden lähestymistapa, joka korostaa monitoimijuutta ja erityisesti kansalaisyhteiskunnan suurta roolia. Inhimillisen turvallisuuden orientaation etuna on, että se auttaa ymmärtämään vastuullisuutta operaatioiden eri vaiheissa. Käsite korostaa myös kansainvälisen diplomatian ennaltaehkäisevää roolia ja käsittelee kansainvälisen humanitaarisen lain ja ihmisoikeuksien käsitteitä yksilön turvallisuutta korostaen. Inhimillisen turvallisuuden valtavirtaistamisen haasteisiin kriisinhallintaoperaatioissa on varmaankin useita syitä. Verrattuna esimerkiksi ihmisoikeuksien käsitteeseen on inhimillisen turvallisuuden käsite noin 45 vuotta nuorempi. Lisäksi on helpompaa valtavirtaistaa käsitteitä, jotka ovat selkeästi määriteltävissä ja priorisoitavissa, kuten esimerkiksi suojeluvastuun periaate. (Benedek 2011, 30.)

2.3 Kokonaisturvallisuus

Suomalaisessa turvallisuuskeskustelussa toistuvat usein käsitteet laaja turvallisuus, kokonaisturvallisuus sekä sisäinen ja ulkoinen turvallisuus. Erityisesti laajan turvallisuuden ja kokonaisturvallisuuden käsitteitä on käytetty lähes päällekkäisinä ja niiden erottaminen toisistaan on toisinaan haasteellista. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa määrittävissä dokumenteissa viitataan toistuvasti kokonaisturvallisuuteen, mikä näkyy myös tämän työn aineistossa. Siten on oleellista perehtyä myös kokonaisturvallisuuden käsitteeseen ja toisaalta myös sen suhteeseen inhimilliseen turvallisuuteen. Kokonaisturvallisuuden käsite näyttää ainakin osittain pohjautuvan laajaan käsitykseen turvallisuudesta. Laaja turvallisuuskäsitys huomioi perinteisten sotilaallisen ja poliittisen sektoreiden lisäksi myös ympäristöllisen, taloudellisen sekä sosiaalisen turvallisuuden. Näillä eri sektoreilla olevia ongelmia ja haasteita turvallisammalla mahdollistetaan erilaisiin uhkiin puuttuminen monenlaisilla keinoilla. Laaja käsitys huomioi valtion sijasta myös muita analyysin tasoja sekä toimijoita. (Laajasta turvallisuuskäsityksestä ks. esim. Buzan, Waever & Wilde 1998.)

Kokonaisturvallisuuden määrittelyä

Heusalan (2012, 97) mukaan ”kokonaisturvallisuuteen kuuluu keskeisesti uhkien ennakoimiseen ja torjuntaan liittyvä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden viranomaisyhteistyö

kotimaassa ja rajojen ylitse, lainsäädännöllinen ja hallinnollinen harmonisointi sekä viranomaisten koulutus ja koordinaatio.” Tästä käy hyvin ilmi, että suomalaisen kokonaisturvallisuuden käsitteen voidaan katsoa pohjautuvan kokonaisuunpuolustukseen, ja se on siten lähtökohtaisesti yhteiskunnan varautumisen toimintakonsepti eikä niinkään laajan turvallisuuden käsitteelle rakentuva viitekehys. Keskinen ym. (2017, 125) puolestaan kuvaa suomalaista kokonaisturvallisuutta ”eri toimijoiden varautumis pohjaisena yhteistoimintamallina, joka nojaa laajaan turvallisuuskäsitykseen ja jolla on Suomifokuksestaan huolimatta vahvat kytkökset myös alueelliselle ja globaalille tasolle”. Eli kokonaisturvallisuuteen liitetään teemat ja toimijat, jotka muodostavat paikalliset, kansalliset ja globaalit näkökulmat sekoittavan vaikeasti hahmotettavan ja hallittavan kokonaisuuden.

Heusalan (2012, 104) mukaan turvallistaminen tukee turvallisuushallinnon kehittämistarpeita, joita laajentuneiden, maantieteelliset rajat ja sektorit ylittävien uhkakuvien maailmassa ohjaavat keskeiset tehokkuuspäämäärät. Kokonaisturvallisuus koostuu erilaisista turvallisuuspolitiikan lohkoista. Se ei kiistä valtioiden suvereeniutta, mutta korostaa kuitenkin keskinäisriippuvuutta ja verkottumista. Heusala (2012, 104) kuvailee suomalaisen kokonaisturvallisuuden retoriikan keskeisiksi teemoiksi uhkien näkemisen samaan aikaan sekä kansallisina, hallinnonalattomina että globaaleina, mutta vaikutuksiltaan alueellisesti ja paikallisesti eri tavoin yksilöiden ja ryhmien elämään vaikuttavina. Kokonaisturvallisuuden taustalla vaikuttaa hyvän hallinnon ideaali, jonka mukaan kansainvälisessä hallinnon harmonisoinnissa on noudatettava ja edistettävä yhteiseltä arvoperustalta nousevia toimintatapoja. Eurooppalaisessa turvallisuuskontekstissa oleellista on EU:n lähialueiden arvomaailmaan ja toimintatapaan vaikuttaminen institutionaalisen toiminnan avulla, ja tällaista ”arvojenvientiä” perustellaan turvallisuuden lisäämisellä. Kokonaisturvallisuuteen liittyy olennaisesti uusien turvallisuusalueiden ja yhteistyön rakentamisen vaikutusten arviointi ihmisten ja yhteisöiden elämään. (Heusala 2012, 105.)

Kokonaisturvallisuuden käsite on siis hyvin moniulotteinen, joten sitä on tarpeen rajata selkeällä, mutta erilaiset tulkinnat mahdollistavalla tavalla. Turvallisuuden perinteinen kolmijako vastaa kysymyksiin *mikä, miltä ja miten*. Tämän kolmijaon kautta on mahdollista selkeyttää kokonaisturvallisuutta suomalaisessa kontekstissa (Keskinen ym. 2017, 133). Kysymyksellä *mitä* viitataan turvaamisen kohteeseen. Keskinen ym. (2017, 133) tulkinnan mukaan suomalaisessa turvallisuuskeskustelussa on korostettu erityisesti yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Keskustelu on huomioinut globaalit näkökulmat yli valtiollisen

viitekehysten, mutta inhimillisen toimijuuden ja kasvatuksen rooli on jäänyt vähäisemmälle huomiolle. Esimerkiksi inhimillisen turvallisuuden painotus keskusteluissa ei ole ollut kovinkaan suurta.

Kysymys *miltä* etsii vastauksia siihen, millaisia uhkia kohdataan. Uudistuva kokonaisturvallisuuden ajattelutapa nostaa turvallisuuden ytimeen erilaisia uhkia, riskejä, tarkastellun systeemin ulkoisia muutoksia ja sisäisiä toimia sekä uhkakudelmia, jotka ovat eri toimijoiden yhdessä luomat. (Keskinen ym. 2017, 134.) Keskinen ym. (2017, 134) korostavat uhkakudelmien lisäksi niiden muodostamisen prosessia, joka ”auttaa tuomaan yhteen ja refleктоimaan eri toimijoiden tietämystä ja toimijuutta, joka osaltaan ohjaa systeemin itseuudistumista”. Kysymykseen *miten* liittyy oleellisesti myös pohdinta turvallisuuden subjektista. Kokonaisturvallisuus korostaa turvaajana lähes poikkeuksetta valtiota ja sen eri viranomaisia. Se pyrkii kuitenkin myös huomioimaan yhteistyön yritysten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. (Keskinen ym. 2012, 134.) Keskinen ym. (2012, 134) mukaan valtion keskeistä roolia voidaan pitää perusteltuna, ja myös globaalisti kytkeytyneessä maailmassa sen roolia turvallisuuden takaajana ei ole syytä muuttaa. Olisi kuitenkin syytä tarkastella turvaajana myös selkeämmin yksilöitä. Tämä on tarpeellista erityisesti, jos turvaamisen kohteena on yksittäinen ihminen omassa kontekstissaan ja turvallisuutta tarkastellaan myös tunteena. Tällöin yksittäisellä kansalaisella on mahdollisuus ja toisaalta myös velvollisuus itsensä, läheistensä ja muiden samassa kontekstissa elävien ihmisten hyvinvoinnin turvaamiseen sen sijaan, että turvallisuus ulkoistettaisiin turvallisuusviranomaisten tai järjestöjen vastuulle. (Keskinen ym. 2012, 134.)

Fitz-Gerald ja Macnamara (2012, 4) määrittelevät kokonaisturvallisuutta (comprehensive security) kanadalaisessa kontekstissa seuraavasti:

The end-state of a nation’s security policy achieved through the coordinated application of the multiplicity of government and non-government components and instruments involved in developing and maintaining a stable and peaceful environment that permits the effective operation of political, economic and social institutions for the overall benefit of citizens.

Tämä määritelmä näyttäisi huomioivan kansalaiset turvallisuuden kohteena ja kokonaisturvallisuuden pikemminkin tavoitteena kuin keinona.

Kokonaisturvallisuuden ja inhimillisen turvallisuuden suhde

Suomalaisessa kontekstissa kokonaisturvallisuus on siis yhdistetty erityisesti hallinnoimisen tavaksi, joka ohjaa viranomaistoiminnan suunnittelua ja valmiustilan ylläpitoa. Inhimillisen turvallisuuden on puolestaan katsottu yhdistyvän useimmiten rajojen ulkopuoliseen toimintaan, kuten kriisinhallintaan, katastrofeihin ja erilaisiin erityistilanteisiin sekä toisaalta myös kriisinhallinnan koulutukseen ja tutkimukseen. (Heusala 2012, 98.) Sekä kokonaisturvallisuuden että inhimillisen turvallisuuden käsitteet ovat vastanneet turvallisuuden viitekehyksen muutoksen tarkasteluun liittyviin tutkimustarpeisiin. Ne ovat keskittyneet niin sanottuihin uusiin tutkimusteemoihin, kuten pakolaisuus, maahanmuutto ja terrorismi, joita ne ovat käsitelleet erityisesti turvallisuushallinnon kulttuurinmuutoksen sekä eturistiriitojen ilmentymismuotojen kautta. (Heusala 2012, 103.)

Vaikka sekä kokonaisturvallisuus että inhimillinen turvallisuus ovat omat erilliset ja kriittisen tarkastelun kohteeksi joutuneet turvallisuuden tarkastelunäkökulmat, voi niihin Heusalan mukaan soveltaa luonnehdintoja kriittisen tutkimuksen perusteista. Tärkeimpinä kriteereinä Heusala pitää sekä toiminnan että teorian kontekstisidonnaisuutta, toiminnan viitekehyksen muutosta ja pyrkimystä muutoksen ymmärtämiseen, viitekehyksen historiallisen rakenteen vaikutusta toiminnan tapoihin, paineisiin, odotuksiin ja rajoituksiin sekä toiminnan viitekehyksenä olevan rakenteen tarkastelua alhaalta tai ulkoapäin rakenteen aiheuttamien konfliktien kautta muutosmyönteisesti. (Heusala 2012, 100–101.) Kokonaisturvallisuudelle ja inhimilliselle turvallisuudelle yhteisiä teemoja ovat turvallisuuspoliittisen päätöksenteon prosessit ja toimeenpanon valinnat. Ne keskittyvät kansallisen turvallisuuden uudelleen määrittelyyn ylittäen rajoja hallinnossa ja turvallisuustoiminnassa, laajentavat turvallisuuden maantieteellistä rajausta sekä sisällyttävät kansalaisyhteiskunnan ja yksilöt turvallisuustoimijoihin. Ne myös linkittävät kansallisen turvallisuuden ja ihmisoikeudet toisiinsa. Ne kiinnittävät huomiota turvallisuuden rakentamisen prosesseihin ja turvallisuuden kulttuurillisen puoleen ja sen vertailuun. (Heusala 2012, 109.)

Heusala (2012, 100) pitääkin kokonaisturvallisuuden ja inhimillisen turvallisuuden toisistaan erottamista keinotekoisena ja vaikeana erityisesti muutoksen tai instituutioiden käytännön toiminnan tarkastelussa. Hänen mukaansa molempiin käsitteisiin liittyy vahvasti muutoksen ja kehittämisen elementtejä ja molempia käsitteitä voidaan tarkastella myös toistensa yläkäsitteinä. Inhimillisen turvallisuuden ollessa turvallisuuden ydin tulee

kokonaisturvallisuuteen pyrkivän institutionaalisen organisoinnin päämääränä olla inhimillisen turvallisuuden edistäminen. Jos kokonaisturvallisuutta pidetään yläkäsitteenä, tulee inhimillisen turvallisuuden kehittämisessä huomioida puolestaan kokonaisturvallisuuden suunnittelun ja toimeenpanon synkronointi tähän päämäärään. (Heusala 2012, 100.) Heusalan (2012, 101) mukaan ”kokonaisturvallisuus ja inhimillinen turvallisuus toimivatkin parhaiten tutkimuksellisenä yhdistelmänä, jossa eri toiminnan tasoja ja toimijoita tarkastellaan samassa turvallisuuspolitiikan kokonaisarviointissa”. Silvastin (2012, 287) mukaan laajan turvallisuuden, kokonaisturvallisuuden, globaalin turvallisuuden ja inhimillisen turvallisuuden samaistaminen keskenään ei ole kuitenkaan ongelmatonta. Ne kyllä tarkastelevat samaa ilmiötä eli turvallisuutta, mutta käsitteiden konstruktiiviset ja käsitehistorialliset lähtökohdat sekä niihin liittyvät uhkat, turvallisuuden kohteet sekä toimijat huomioiden ne kaikki poikkeavat toisistaan tarkastelun kohteen vaihdellessa yksilöstä kansainväliseen järjestelmään. (Silvasti 2012, 287.)

Kokonaisturvallisuuden kritiikkiä

Silvastin (2017, 284) mukaan erityisesti kielellisestä näkökulmasta katsottuna kokonaisturvallisuus on käsitteenä epäonnistunut. Turvallisuusympäristön muuttuessa siirryttiin kokonaismaanpuolustuksen käsitteestä pelkästään kokonaisturvallisuuden käsitteeseen, mikä hämärsi molempien käsitteellistä sisältöä. Silvasti vertaa kokonaisturvallisuuden käsitettä kokonaisarkkitehtuuriin ja siihen liittyviin ongelmiin, ja hänen mukaansa kokonaisarkkitehtuurilla ei ole mitään tekemistä arkkitehtuurin kanssa. (Silvasti 2017, 284.) Kokonaisturvallisuuden käsite on siis jo ontologisilta lähtökohdiltaan ristiriitainen: miten kokonaisturvallisuus eroaa turvallisuudesta. Silvastin mukaan kokonaisturvallisuuskäsitteestä luopumista puoltaa myös sen sisäiset käsitehistoriaan liittyvät jännitteet. Kokonaisturvallisuudella on Suomessa hyvin militaristiset juuret, ja sitä on käytetty yhteiskunnallisen varautumisen kontekstissa. Valtion suojelun kohteita ovat valtio, sen elintärkeät toiminnot sekä väestö. Inhimillinen turvallisuus ei kuitenkaan juurikaan näy valtion kokonaisturvallisuuden määritelmässä, ja Silvastin mukaan väestön samaistaminen yksilölähtöiseen inhimilliseen turvallisuuteen on kyseenalaista. Valtiollinen suvereniteetti ja kansallinen turvallisuus voivat estää yksilön turvallisuuden toteutumisen. Silvasti nostaa edelleen esiin jatkuvan turvallisuuden laajenemisen ongelman. Hänen mukaansa se tekee turvallisuuden hallinnasta entistä haasteellisempaa viranomaisten kamppaillessa resursseista ja valtareviireistään. (Silvasti 2017, 286–287.)

Toisaalta Silvastin mukaan turvallisuustarkastelussa olisi syytä palata takaisin turvan ”alkukotiin” eli huolettomuuteen, turvalliseen vapauteen tai vapauteen tarpeista. Tämä auttaisi kohdistamaan huomion yksilöön turvallisuuden referenttinä sekä edesauttaisi turvallisuuden supistamista laajentamisen sijaan. Tässä Silvasti siis lähestyy inhimillisen turvallisuuden lähestymistapaa. Kuvatunlainen muutos auttaisi Silvastin mukaan asettamaan turvallisuuden relevanttiin kontekstiin ja suhteuttamaan turvallisuustoimenpiteet turvallisuusuhkia vastaaviksi. Turvallisuus-käsitteestä luopuminen auttaisi myös turvallistamisen purkamista, jolloin monet turvallisuuskysymyksinä käsitellyt kysymykset voitaisiin palauttaa tavanomaisen politiikan piiriin. Silvasti perustelee turvallisuuden uudelleen määrittelyn tarvetta myös kaikkien globalisaatiosta johtuvien dikotomioiden (esim. sotilas-siviili) hämärtymisellä. Toisaalta turvallisuuskäsitteen laajeneminen ja dikotomioiden hämärtyminen on tehnyt mahdolliseksi esimerkiksi turvallisuushallinnolle vaikeasti määriteltäviin uhkiin viittaamisen. (Silvasti 2012, 289–290.)

2.4 Kansalaisyhteiskunta ja kriisinhallinta

Kansalaisyhteiskunnan käsitteessä tapahtui merkittävä muutos 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa, kun valtiolliset rajat eivät enää määritelleet sitä vaan myös se käsitteenä globalisoitui. Kansalaisyhteiskunta yhdistyi aikaisemmin vahvasti yksittäisten kansalaisten suostumukseen pakottamisen sijaan, ja tämä on edelleenkin sen ydintä. (Kaldor 2003, 1.) Kylmän sodan jälkeinen kasvava globaali verkottuneisuus on tuonut yhä selkeämmin esiin alueellisen jaon erilaisten yhteisöjen sekä demokraattisen lännen ja ei-demokraattisten idän ja etelän välillä. Tällainen kehitys on avannut uusia mahdollisuuksia poliittiselle emansipaatiolle sekä uusille riskeille ja suuremmalle turvattomuudelle. Kansalaisyhteiskunta on siis tavallaan politiikan uusi muoto, joka on sekä globaalien yhteyksien tulos että sitä lisäävä tekijä. Samanaikaisesti uudet väkivallan muodot, jotka rajoittavat, vaimentavat ja loukkaavat kansalaisyhteiskuntaa, myös leviävät yli rajojen. Vuoden 1989 tapahtumien jälkeen kansalaisyhteiskunnan käsitettä käsiteltiin laajasti erilaisissa ympäristöissä. Käsite ei edelleenkään ole yksiselitteinen. Laajana käsitteenä se luo alustan, jonka kautta erilaisista ideoista, projekteista ja poliittisista ehdotuksista voidaan keskustella. (Kaldor 2003, 2.)

Kaldor (2003, 3) näkee globaalin kansalaisyhteiskunnan keinona käsitellä sodan problematiikkaa sekä keskustella ja muodostaa mahdollisia ratkaisuja tai vaihtoehtoja. Kaldor myös ehdottaa, että globaalista kansalaisyhteiskunnasta puhuttaessa on oleellista huomioida käsitteen syventyminen ja laajentuminen, valtiokeskeisestä lähestymistavasta yksilön

valtaantumisen ja autonomian korostamiseen siirtyminen sekä sosiaalisten ja poliittisten suhteiden alueellinen uudelleenrakentuminen erilaisissa valtapiireissä. (Kaldor 2003, 6.) Myös Keane (2003) korostaa valtion roolin heikentymistä ja käsitteen muuttuvaa luonnetta. Keanen mukaan ideaalisella globaalin kansalaisyhteiskunnan termillä viitataan dynaamiseen ei-valtiolliseen yhteiskunnallisten ja taloudellisten instituutioiden järjestelmään, jolla on laajalti vaikuttavia monimutkaisia vaikutuksia. Globaali kansalaisyhteiskunta on keskeneräinen projekti, joka koostuu toisinaan ohuista ja toisinaan tiiviimmistä verkostoista, pyramideista, erilaisista yhteiskunnallisten ja taloudellisten instituutioiden verkostoista sekä muista toimijoista, jotka organisoituvat rajojen yli tavoitteenaan yhdistää maailmaa uusin tavoin. Kansalaisjärjestöille ja muille ei-valtiollisille toimijoille on tyypillistä vallan pluralisointi sekä väkivallan problematisointi ja niiden rauhanomaiset vaikutukset ovat nähtävissä kaikkialla paikallisesti, alueellisesti ja maailmanlaajuisesti. (Keane 2003, 8.)

Nykyisessä käytössä kansalaisyhteiskunnalla viitataan usein yhteiskunnallisiin liikkeisiin, yhdistyksiin, kansalaisjärjestöihin tai voittoa tavoittelemattomaan sektoriin (Kaldor 2003, 21.) Kansalaisyhteiskunta on yhdistelmä erilaisia liikkeitä, kansalaisjärjestöjä ja verkostoja, ja se heijastelee nykyisen maailman refleksiivisyyttä (Kaldor 2003, 108). Kaldor itse määrittelee kansalaisyhteiskunnan välineeksi, jonka kautta voidaan neuvotella ja tuottaa yhteiskunnallisia sopimuksia yksilöiden sekä poliittisten ja taloudellisten valtakeskittymien välille. Yhteiskunnallisella sopimuksella hän viittaa institutionaalsiin lopputulemiin ja reflektoi modernistista uskoa ihmisen järjen ja tahdon rooliin. Hän ei kuitenkaan tarkoita tällä sopimuksella abstraktia tai hypoteettista välinettä vaan konkreettista todellisuutta. Hänen mukaansa se on myös jokapäiväinen prosessi, jossa erilaiset ryhmät ja instituutiot omalla julkisella sitoutumisellaan valtaistavat yksilöitä, yhteiskunnallisia liikkeitä, mediaa, uskonnollisia organisaatioita ja toisinaan myös poliittisia puolueita. (Kaldor 2003, 44–45.)

Yhteiskunnallisiin liikkeisiin verrattuna kansalaisjärjestöt ovat institutionaalisia ja yleisesti ammattimaisesti toimivia. Ne voivat olla vapaaehtois- tai hyväntekeväisyysjärjestöjä, säätiöitä tai asiantuntijaorganisaatioita, jotka ovat yleensä myös virallisesti rekisteröityneitä. Kansalaisjärjestöjen toiminta erottuu valtioista tai esimerkiksi perinteisistä uskonnollisista järjestöistä toiminnan vapaaehtoisuudella. Yrityksistä ne puolestaan eroavat voittoa tavoittelemattomalla luonteellaan. Kaldorin mukaan missä tahansa organisaatiossa niin sisäiset kuin ulkoiset suhteet perustuvat pakottamisen, rahallisten kannusteiden ja altruismin (tai arvojen) kombinaatioon. Kansalaisjärjestöjen osalta toiminnassa painottuvat arvojen

keskeisyys. (Kaldor, 2003, 86.) Keanen (2003, 23) mukaan on syytä kyseenalaistaa tapa puhua kansalaisyhteiskunnasta kansallisena ilmiönä ja siten olettaa globaalin ja kotimaisen kansalaisyhteiskunnan muodostavan vastakohtat. Keane kuvailee globaalia kansalaisyhteiskuntaa myös valtiollisten tai valtioiden välisten toimintojen sivutuotteeksi. Hänen mukaansa on tärkeää huomata, että monet kansainväliset kansalaisjärjestöt ja muut toimijat toimivat ja heidän toimintansa mahdollistuu erilaisten valtiollisten toimijoiden toimesta eikä se onnistu pelkästään jonkun yksittäisen yhteiskunnallisen logiikan, kuten vapaaehtoisen toiminnan, avulla. (Keane 2003, 92–93.)

Kansalaisyhteiskunnan roolit kriisinhallinnassa

Kansalaisyhteiskuntaa ja erityisesti sen suhdetta kriisinhallintaan käsiteltäessä on tärkeää huomioida käsitteen yhteys läntisiin demokratioihin. Kansalaisyhteiskunnan käsite on syntynyt läntisessä demokraattisessa kontekstissa ja sen soveltaminen sinällään muissa konteksteissa voi olla tuhoisaa. Useat kansainväliset organisaatiot ja kansalaisjärjestöt ymmärtävät kansalaisyhteiskunnan määrittelyn laajasti. Truger (2011, 128) korostaa, että rauhanrakentamiseen liittyvissä toiminnoissa on oleellista huomioida ”multi-track” lähestymistapa. Hänen mukaansa yhteistyössä ja verkostomaisessa työskentelyssä tulee olla mukana niin valtiolliset kuin ei-valtiolliset toimijat sekä konfliktiyhteisöstä että ulkomailta.

Kansalaisjärjestöt ovat erityisesti kylmän sodan jälkeen olleet merkittävässä roolissa erilaisten jälleenrakennusprojektien toteuttamisessa (kehitysyhteistyö) ja paikallisen omistajuuden kehittämisessä. Usein kansalaisyhteiskunnalle annetut roolit keskittyvät yleensä joko konfliktia edeltäneisiin tai sen jälkeisiin tapahtumiin ja ajanjaksoihin. Konfliktin tai oikeastaan kriisin aikaisista tehtävistä kansalaisyhteiskunnalle on pääasiallisesti soviteltu vain humanitaariseen apuun liittyviä asioita. Esimerkiksi Kofi Annan (2002) käsittelee kansalaisjärjestöjen roolia kriisinhallinnassa raportissaan Aseellisten konfliktien estäminen. Annanin mukaan kansalaisjärjestöillä voi olla joko rakenteellinen eli konfliktin syiden poistamiseen pyrkivä rooli tai operatiivinen eli konfliktin kärjistymistä ja väkivallan leviämistä estävä rooli. Tähän voitaisiin Pykälän (2011, 14–16) mukaan lisätä myös humanitaarisen avun eli konfliktin seurausten lievittämiseen pyrkivä rooli. Konfliktin sykleissä tämä tarkoittaisi, että operatiivinen ja humanitaarinen rooli liittyy akuutteihin konflikteihin ja rakenteellinen rooli puolestaan konfliktiin, joka ei ole (vielä) eskaloitunut. Usein nämä roolit voivat olla myös päällekkäisiä. Ryhmien ja erilaisten kategorisointien sisällä voi olla monenlaisia toimintoja, jotka eivät välttämättä edes suoraan liity konflikteihin mutta pyrkivät edistämään rauhanrakentamista.

Kansalaisjärjestöt voidaan nähdä esimerkiksi nykyisen tilanteen säilyttämiseen pyrkivinä, uudistajina tai radikaaleina järjestelmän muuttajina. Ne voivat olla myös jo ennen konfliktia olemassa olevia, joiden pääasialliseen toimintaan ei kuulu konfliktien parissa työskentely, mutta jotka katsovat tarpeelliseksi huomioida oman intressiryhmänsä tarpeet ja olosuhteet konfliktin keskellä (esim. naisjärjestöt). Järjestöt voivat olla sellaisia, jotka pyrkivät poliittisten uudistusten ja järjestelmien muutosten kautta ratkaisemaan rakenteellisia ongelmia tai sellaisia, jotka keskittyvät pääasiallisesti vain reagoimaan konfliktitilanteisiin. (Barnes 2006, 27.) Kansalaisjärjestöjen yhdeksi tärkeimmäksi rooliksi on esitetty kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen mahdollisilla konfliktialueilla tukemalla paikallisia kansalaisjärjestöjä. Lisäksi mahdolliset roolit kattavat laajasti toiminnot aikaisesta varoittamisesta ehkäisyyn, välittämistoimintoihin, tarkkailuun, siviilirauhanturvaamiseen ja sovitteluun. Kansalaisyhteiskunnalla voi olla mahdollisuus toimia vastapainona valtiolle ja autoritaarisuudelle ja nostaa esiin erilaisia turvallisuusnäkökulmia ja siten edistää myös julkista keskustelua. Nykyisin useilla kansalaisjärjestöillä on jo suuri rooli kriisinhallintaan liittyvien koulutusten järjestäjinä ja kouluttajina. (Ks. esim. Barnes 2006, 28). Truger puolestaan (2011, 128) nostaa esiin useita kansainvälisten kansalaisjärjestöjen vahvuuksia erityisesti rauhanrakentamisen kontekstissa:

- Kansalaisjärjestöt huomioivat enemmän ihmisten tarpeita kuin virallisia suhteita tai poliittisten suuntauksien intressejä. Siten kansalaisjärjestöt toimivat paremmin de-solidarisaatiota ja merkityksellisen elämän tuhoamista vastaan.
- Kansalaisjärjestöt pystyvät huomioimaan yhteisöjen ja konfliktien juuria enemmän kuin niiden institutionaalisia ja poliittisia rakenteita. Siksi ne pystyvät toimimaan paremmin niin tiettyjen aiheiden kuin myös erityisten historiallista merkitystä omaavien suhteiden kanssa.
- Kansalaisjärjestöjen ei tarvitse edustaa hallituksen intressejä tai mukautua diplomaattisiin sopimuksiin ja käytäntöihin, joten niiden liikkumavara toimintojen suhteen on suurempi.
- Kansalaisjärjestöjä epäillään harvemmin valtopoliittisten intressien edustamisesta ja niiden hyväksikäyttämistä oman edun ajamiseen.
- Kansalaisjärjestöjen toiminta on joustavampaa esimerkiksi legitimitetin näkökulmasta, ja ne voivat siten myös toteuttaa ennakoivia toimenpiteitä helpommin suhteessa esimerkiksi hallitustenvälisiin organisaatioihin.
- Jotkut kansalaisjärjestöt voivat hyödyntää sellaisia aloitteita, työvälineitä sekä inhimillisiä ja taloudellisia resursseja, joiden hyödyntäminen valtiollisille toimijoille on mahdotonta tai ainakin haastavaa.

Kansalaisjärjestöjen vahvuudeksi on monissa yhteyksissä mainittu myös niiden kapasiteetti ja kyky olla osallisena paikallisissa yhteisöissä. Tähän liittyy esimerkiksi etnisyyden ja sukupuolisuuden ymmärtäminen ja siten turvallisuuskäsityksen laajentaminen. Barnesin (2006, 26) mukaan kansalaisyhteiskunnan suurimpia vahvuuksia ovat niiden kapasiteetti tukea muutosta ihmisten suhtautumisessa konflikteihin sekä kyky suunnata huomio niihin konfliktin syihin, jotka täytyy huomioida, jotta kestävä ja oikeudenmukainen rauha voitaisiin saavuttaa. Lisäksi kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on mahdollisuuksia lisätä tietoisuutta jatkuvan konfliktin aiheuttamista kustannuksista sekä keinoja ratkaista konflikteja rakentavalla vastapuolien sitouttamisella.

Kansalaisjärjestöjen ja niitä tarkkailevien tahojen erityisinä huolenaiheina on ollut niiden operatiivinen itsenäisyys ja puolueettomuus. Yksi kansalaisjärjestöjen suurimmista haasteista on rahoituksen saaminen. Monien rahoitus tulee suoraan valtiolta tai erilaisten rahoitusinstrumenttien kautta projektiluontoisesti. Jotkut kansalaisjärjestöt toimivat myös niin sanotusti ”alihankkijoina” eli toteuttavat esimerkiksi valtioiden kehityspoliittista ohjelmaa suoraan valtion rahoittamilla projekteilla. Useiden esimerkkien mukaan (ks. esim. Akiyama 2007) kansalaisjärjestöjen nopea ja tehokas toiminta kriisinhallintaan liittyvissä tilanteissa vaatii taustalle hyvin organisoidut, esimerkiksi rahoitukseen ja logistiikkaan liittyvät, rakenteet. Hyvin usein nämä vaativat valtiollisen tai muun vakaan järjestelmän taakse. Erityisesti rahoitusjärjestelmät herättävät kysymyksiä toimintojen tavoitteista ja intresseistä: ovatko ne kansalaisyhteiskunnan vai valtion intressejä ja vaikuttavatko rahoituslähteet esimerkiksi vanhojen voima- ja valtarakenteiden uusintamiseen eikä niinkään konfliktin kestävään ratkaisuun. Heli Siivolan (2008, 62) mukaan jotkut rahoittajat ovat toteuttaneet projektejaan ajattelematta kokonaisuutta, mikä vaikeuttaa yhteisen tavoitteen saavuttamista. Vaikka kansalaisjärjestöt saavat rahoitusta monista lähteistä, täytyy niiden pyrkiä pitämään itsensä mahdollisimman itsenäisinä ja riippumattomina sekä todistaa se myös muille.

Pykälän (2011) tutkimuksen mukaan turvallisuus on yksi keskeinen kansalaisjärjestöjen haasteista. Esimerkiksi sotilaat voivat olla riski humanitaarista työtä tekeville ja sotilaat voivat aiheuttaa vahinkoa myös tekemällä itse ”humanitaarista apua”. Turvallisuusongelmat voivat olla erityisen haasteellisia järjestöille, joilla on uskonnollinen tai poliittinen tausta. Muita haasteita ovat esimerkiksi ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointi, toimijoiden välinen yhteistyö, informaation saaminen, erilaiset maaolosuhteet sekä rahoitukseen liittyvät

byrokraattiset ongelmat, käsitteiden epämääräisyys (siviilikriisinhallinnan militarisointi), puutteellinen analyysi, tietojen ja taitojen puute, kilpailu muiden toimijoiden kanssa, pohjoinen-etelä vastakkainasettelu, koordinointi ja puolueettoman tiedon hankinta. Koordinaatioon liittyy läheisesti myös kysymys vallasta ja siihen liittyvästä kamppailusta. Haruhiro Fukuin (2007, 19) mukaan kansalaisyhteiskunnan ja konfliktin ratkaisun sekä rauhan saavuttamisen yhteys on epäsuora ja ilmenee demokratian edistämisen yhteydessä. Eli toisin sanoen kansalaisyhteiskunta tukee demokraattista kehitystä, mikä puolestaan edistää rauhan saavuttamista.

3 RAUHANTURVAAMISESTA KOKONAISVALTAISEEN KRIISINHALLINTAAN

Suomalaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan määrittelemisen vaatii sen taustan kartoittamista. Kriisinhallinta on kehittynyt niin maailmalla kuin Suomessakin rauhanturvaamisen (peacekeeping) jalanjäljissä. Rauhanturvaamisen juuret yleisesti ulottuvat 1940-luvun lopulle. Suomesta on puhuttu aikaisemmin rauhanturvaamisen suurvaltana, ja Suomi onkin osallistunut aktiivisesti erilaisiin rauhanturvaamisoperaatioihin 1950-luvulta lähtien. Voisi sanoa, että kansainvälisiin rauhanturvaoperaatioihin osallistuminen muodostui Suomelle tärkeäksi ulko- ja turvallisuuspoliittiseksi valinnaksi sotien jälkeisenä aikana. Sillä pyrittiin tukemaan ajatusta siitä, että muualla tapahtuvien konfliktien ja kriisien ehkäisy tekee Suomesta turvallisemman ja kehittää kotimaan valmiuksia (Sumuvuori 2013, 127). Kriisinhallintaa perusteltaessa käytetään usein yhä samoja argumentteja.

3.1 Käsitteiden monipuolistuminen

Käsitteellisellä tasolla rauhanturvaamisen määrittelemisen on ollut selkeää erityisesti sen alkuaikoina. Rauhanturvaaminen on toimintaa, jossa pyritään puuttumaan kriiseihin ilman väkivaltaa rajoittamalla rauhanturvajoukkojen aseiden käyttöä tiukasti itsepuolustustarkoituksiin. Tyypillisiä tehtäviä ovat olleet esimerkiksi aselepojen ja rauhansopimusten toteutumisen valvonta sekä puskurivyöhykkeiden luominen tilanteiden uudelleen eskaloitumisen hillitsemiseksi sekä diplomaattisten toimien mahdollistamiseksi. Rauhanturvaoperaatioiden edellytyksenä on ollut konfliktien osapuolten suostuminen siihen. 1990-luvulta alkaen myös rauhanturvatoiminta on laajentunut sekä käsitteellisesti että siihen liittyvien toimenpiteiden osalta kattaen esimerkiksi erilaisia pakotteita, voimatoimia sekä rauhan rakenteita vahvistavaa toimintaa. Sen seurauksena perinteinen rauhanturvaaminen on lisännyt maailmanpoliittista merkitystään, mutta samalla myös menettänyt erottuvuuttaan ja siten altistunut kritiikille. Suomessa rauhanturvaamisen käsitteen laajeneminen herätti keskustelua erityisesti voimankäyttöön suhtautumiseen liittyen. (Hakovirta 2012, 270–271; Sumuvuori 2013, 130–131.)

1990-luvun maailmanpoliittiset tapahtumat, kolmannen maailman köyhyys- ja kehitysongelmat, epätasa-arvoisuus ja humanitaariset kriisit nostivat maailmanpolitiikan keskustelu- ja neuvotteluareenoille yhä enemmän eettisiä kysymyksiä. 1980- ja 1990-luvuilla alkanut turvallisuuskäsitysten laajeneminen puolestaan mahdollisti ja toisaalta myös vaati ihmisoikeuskriisin määrittämisen sotilaallisen humanitaarisen intervention oikeuttavaksi

perusteeksi. Rauhanturvaamistoimintaa koskevista periaatteista ja normeista tapahtui tämän seurauksena merkittävää uudistumista. Toisaalta muutokset johtuivat tarpeiden ja toimintatapojen moninaistumisesta ja toisaalta nämä samalla tukivat ja muokkasivat muutoksia. (Hakovirta 2012, 277). 1990-luvulla tilaa ottivat siis perinteistä rauhanturvaamista huomattavasti dramaattisemmat toimintamuodot rauhaanpakottaminen (peace enforcement) ja humanitaariset interventiot (humanitarian interventions). Rauhaan pakottaminen tarkoittaa pyrkimystä pakottaa konfliktin osapuolet rauhaan voimatoimien avulla, jolloin kohdevaltion tai -valtioiden valtiosuvereeniuden tai erilaisten vastatoimien ei anneta vaikuttaa pakottamistoimenpiteisiin. Humanitaarisilla interventioilla puututaan voimatoimin kohdemaan tai muun alueen humanitaariseen kriisiin sen lopettamiseksi tai helpottamiseksi. Näiden toimintatapojen syntyyn ja tarpeeseen vaikuttivat erityisesti kylmän sodan päättymisen jälkeiset sisällissodat ja humanitaariset kriisit. Sekä toimintoina että käsitteellisellä tasolla rauhaanpakottaminen ja humanitaariset interventiot ovat hyvin lähellä toisiaan ja niiden erottaminen operatiivisella tasolla on haasteellista (Hakovirta 2012, 271–272.) 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä humanitaaristen interventioiden ja rauhaanpakottamistoimintojen määrä ei kasvanut niiden parantuneista edellytyksistä huolimatta. Sen sijaan valtionrakennus (state building) ja kansakunnan rakennus (nation building) sekä muut monimuotoiset konfliktien eston ja jälkihoidon menetelmät saivat jalansijaa erilaisissa konteksteissa. Näillä toiminnoilla tavoitellaan konfliktien estämistä ja ratkaisujen vakiinnuttamista. Niillä tuetaan myös valtiollisten ja valtioyhteisöllisten laitosten ja käytäntöjen vahvistumista hauraissa maissa. Samantyyppiseen keinovalikoimaan kuuluu myös erilaisia taloudellisia ja sosiaalisia kehitysapu- ja yhteistyötoimenpiteitä. (Hakovirta 2012, 279–280.) Toisin sanoen rauhanturvaaminen alkoi muuttua kriisinhallinnaksi.

Thakur ja Schnabel (2001, 9–14) lähestyvät rauhanturvaamista erityisesti YK:n kontekstissa rauhanturvaamisen kuuden sukupolven näkökulmasta. Ensimmäistä he kuvailevat perinteiseksi rauhanturvaamiseksi, jonka tarkoitus oli ennen kaikkea valvoa ja tarkkailla tulitaukoa. Näillä operaatioilla ei ollut sotilaallisia tavoitteita, ja aktiiviset taistelut olivat kiellettyjä. Lisäksi ne olivat vihamielisten elementtien välissä ja vaatimuksena oli mieluummin neuvottelut kuin taistelut. Niille oli luonteenomaista myös esimerkiksi osapuolten suostumus ja yhteistyö, kansainvälinen tuki, monikansallinen koostumus sekä sotilaallinen ja poliittinen puolueettomuus. Toisen sukupolven he määrittelevät muuksi kuin YK:n suorittamaksi rauhanturvaamiseksi. Tällä he viittaavat yksipuolisesti tai monenkeskisesti muodostettuihin

operaatioihin, joihin YK ei osallistunut. Tällaisten operaatioiden syntyminen johtui ainakin osittain tyytymättömyydestä YK:n toimintoja kohtaan.

Kolmannen sukupolven rauhanturvaamista kuvaillaan laajennettuna ja rauhaa vahvistavana toimintana. Rauhanturvaoperaatiot olivat rauhansopimuksiin integroituja, ja niiden tarkoituksena oli rauhan prosessin täydentäminen ja loppuun saattaminen kolmannen osapuolen tarjoaman sotilaallisen tuen avulla. Konfliktien muuttuva luonne vaikutti myös YK:n operaatioihin, jotka paitsi lisääntyivät määrällisesti, myös laajenivat toimintojensa osalta. Operaatiot sisälsivät muun muassa sotilaallisten rakenteiden purkua, demobilisaatiota, ihmisoikeuksien monitorointia ja edistämistä, informaation jakamista, vaalien tarkkailua ja järjestämistä, kuntoutusta, kotouttamista, hallintoa ja yhteistyötä alueellisten tai YK:n ulkopuolisten rauhanturvaamisoperaatioiden kanssa. Neljännen sukupolven rauhanturvaaminen oli rauhaan pakottamista. YK:n osalta tämä kulminoitui entisen Jugoslavian alueella, jossa sen katsottiin menettäneen uskottavuutensa. Ajauduttiin tilanteisiin, joissa ei ollut rauhaa, jota turvata, joten operaatiot eivät tarjonneet turvaa paikallisille ihmisille eivätkä oikeastaan tukea sille, että kansainvälinen yhteisö olisi tehnyt kaiken voitavansa. Rauhaanpakottamiseen liittyvät operaatiot eivät juurikaan tuottaneet rohkaisevia tuloksia. (Thakur ja Schnabel 2001, 9–14.)

Viides rauhanturvaamisen sukupolvi on rauhan palauttamista yhteistyökumppanuuden avulla. Osittain YK:n rauhaanpakottamisoperaatioiden epäonnistumisien seurauksena syntyi uusia pakottamiseen liittyviä operaatioita, joilla oli YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus mutta joita johtivat yksittäiset toimijat tai monenkeskiset koalitiot. YK puolestaan teki hieman paluuta perinteisempään rauhanturvaamiseen, joka kuitenkin sisälsi laajennettuja tehtäviä. Rauhanturvaamisen kuudes taso on monikansallista rauhan palauttamista ja valtion rakentamista. Operaatiot muodostuvat YK:n valtuuttamista monikansallisista joukoista, joilla on mandaatti, joukot, välineet ja voimankäytösäännöt, jotka mahdollistavat myös taistelutoiminnot tarvittaessa. Sotilaallisen operaation lisäksi alueella on YK:n muodostama hallinto, jonka tavoitteena on valtiorakenteiden muodostaminen. (Thakur & Schnabel 2001, 9–14.)

Naton ja EU:n rauhanturvaamistoiminnot ovat puolestaan kehittyneet eri tavoilla. Nato on omaksunut rauhanturvaamisen vastahakoisesti, kun taas EU:lle se on ollut osa pyrkimystä kohti turvallisuustoimijan statusta. Naton kehitykseen on vaikuttanut kaksi keskeistä tekijää.

Ensinnäkin rauhan operaatiot olivat vastaus Naton eksistentiaaliseen kriisiin kylmän sodan jälkeen, vaikka se ei nähnytäkään rauhanturvaamista loogisena jatkumona. Toiseksi Nato osallistui operaatioihin, koska sillä oli sotilaallisen kapasiteettinsa vuoksi mahdollisuus toimia tehokkaammin kuin millään muulla turvallisuustoimijalla. Toisaalta tämä on nostanut esiin myös paradoksin, jonka mukaan rauhan operaatioissa tarvitaan eniten juuri sotilaallista kapasiteettia, vaikka samanaikaisesti on epäselvää, onko rauhanturvaaminen sittenkään asevoimien tehtävä. Kuitenkin Nato omaksui rauhanturvaamisen välttämättömyytenä mutta vastahakoisesti. (Tardy 2006, 27.) EU:lle rauhanturvaaminen on ollut osa pyrkimystä saada uskottavan turvallisuustoimijan status. Sen sisällä ollaan käyty keskustelua osallistumisen muodoista ja laadusta, mutta siitä on kuitenkin tullut yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeinen osa. Toisin kuin Natolla EU:lla ei ollut valmista kapasiteettia rauhanoperaatioiden toteuttamiseen, joten se täytyi tietoisesti suunnitella ja toteuttaa. (Tardy 2006, 28.)

3.2 Siviilikriisinhallinta ja suojeluvastuu

Siviilikriisinhallinnan suomalainen viitekehys on kehittynyt erityisesti EU:n kriisinhallintakonseptin vanavedessä. Suomi on ollut myös aktiivinen EU:n siviilikriisinhallinnan kehittäjä, ja EU:n siviilikriisinhallinnan ensimmäinen toimintasuunnitelma hyväksyttiinkin Suomen ensimmäisellä EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 1999. (Sumuvuori 2013, 131.) Suomessa rauhanturvaamislaki muuttui vuonna 2006 laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Tällä hetkellä kaikille kansainvälisille operaatioille, niin YK:n, EU:n, Etyjin kuin Natonkin puitteissa tapahtuville, käytetään suomalaisessa keskustelussa yhteisenä nimikkeenä kriisinhallintaa. Rauhanturvaamisen rinnalle ovat tulleet siis esimerkiksi rauhaanpakottamisen, humanitaarisen intervention ja siviilikriisinhallinnan sekä yleisimmin kriisinhallinnan käsitteet. YK:n operaatioissa puhutaan edelleen rauhanturvaamisesta (peacekeeping). (Sumuvuori 2013, 126–127, 129, 132.)

2000-luvun alussa nostettiin esiin myös suojeluvastuun periaate, jonka YK:n yleiskokouksen huippukokous hyväksyi järjestön toiminnan yhdeksi ohjenuoraksi vuonna 2005 (Hakovirta 2012, 278). R2P (Responsibility to Protect) eli suojeluvastuun periaate on myös osa inhimillisen turvallisuuden lähestymistapaa. Sen keskeisenä pyrkimyksenä on siirtää tarkastelun (suojelun) kohteeksi yksilöitä valtioiden sijaan eli toisin sanoen siirtää valtiolähtöisestä turvallisuudesta inhimilliseen turvallisuuteen. R2P on käsitteenä saanut kuitenkin enemmän huomiota kuin inhimillinen turvallisuus. R2P keskittyy nimenomaan ihmisoikeuksien räikeimpiin loukkauksiin ja toisaalta palvelee paremmin tilannetta, jossa useat

valtiot edelleenkin ovat enemmän kiinnostuneita kansallisesta turvallisuudestaan ja suvereniteetistaan kuin kansalaistensa turvallisuudesta. Inhimillisen turvallisuuden näkökulmasta suvereniteetti on vastuuta suojella kansalaisten ihmisoikeuksia sen sijaan, että se nähtäisiin suojana ulkopuolisten toimijoiden valtion sisäisiin asioihin puuttumista vastaan. (Benedek 2011, 15.)

Hakovirran (2012, 281) mukaan kansainvälisen rauhanturvaamistoiminnan nykyinen tilanne voidaan yleistää kolmeen haasteeseen. Ensinnäkin, perinteisen rauhanturvaamisen keinovalikoima ei useinkaan enää riitä. Toiseksi, muut kuin sotilaalliset pakotteet kuten esimerkiksi taloussaarrot eivät useinkaan tehoa toivotulla tavalla kohdehallitusten politiikkaan, mutta voivat kurjistaa kohdemaan väestön oloja. Kolmanneksi, sotilaallinen voima yleensä tehoaa, mutta voi usein aiheuttaa traagisia seurauksia, ei ole alan perusajatuksen mukaista toimintaa ja voi aiheuttaa toimijan ja ennen kaikkea YK:n arvostuksen murentumista. Nämä haasteet omalta osaltaan perustelevat rauhanturvaamisen käsitteellisen ja toiminnallisen kentän laajentumista kohti kokonaisvaltaista kriisinhallintaa.

3.3 Kriisinhallinnan kaksi puolta

Hakovirran (2012, 279) mukaan 1990- ja 2000-lukujen kansainväliset valtioiden ja valtioyhteisöjen vahvistamiseen liittyneet hankkeet on katsottu Yhdysvaltain ja läntisen maailman pyrkimyksiksi demokratisoida ja liberalisoida maailmaa oman mallinsa mukaisesti. Erityisesti Yhdysvallat on tavoitellut tämän tyyppisillä perinteistä rauhanturvaamista, valtion ja kansakunnan rakennusta ja kehitysapua yhdistävillä hankkeilla myös kansainvälisen terrorismin hallintaa tarkoituksenaan heikentää sen kasvualustoja ja tukipisteitä. Tällainen toiminta on ollut nähtävissä esimerkiksi Afganistanissa. 2010-luvun maailmanpoliittiset tilanteet ja erityisesti Lähi-Idän ja Välimeren Afrikan maissa tapahtunut valtiollisen ja yhteiskunnallisen elämän kriisiytyminen ovat osaltaan lisänneet painetta rauhaan pakottamiseen ja humanitääristen interventioiden lisäämiseen. Sotilaallisen voiman ajoittaisesta käytöstä onkin näyttänyt tulevan kansainvälisen rauhanturvaamisen pysyväisluonteinen piirre. (Hakovirta 2012, 279–280.)

Myös Kaldor (2003) tuo esiin humanitaarisen intervention kaksi puolta. Toisten mielestä interventioiden tulee olla tehokasta asevoimien käyttöä. Toisten mielestä esimerkiksi Kosovon tapaus todistaa, että sotilaalliset interventiot ovat väärin. Ihmisoikeusryhmät ovat kritisoineet interventioiden legitimoivan uudenlaista amerikkalaista kolonialisimia. Heidän mielestään vain

kansalaisjärjestöjen tulisi tehdä humanitaarisia interventioita. Tästä näkökulmasta ihmisoikeuksien suojeleminen, humanitaarisen avun antaminen sekä konfliktien ehkäisy ja ratkaisu ovat kansalaisyhteiskunnan ei valtion tehtäviä. (Kaldor 2003, 133.)

Kriisinhallinnassa on huomioitava, että kriisiin puutuvan toimijan arvot voivat poiketa suuresti toiminnan kohteena olevan väestön arvoista esimerkiksi kulttuuriin liittyvistä syistä johtuen. Tällöin voidaan olla tilanteessa, jossa väliin tuleva toimija pyrkii suojelemaan väestöä uhkilta, joita he itseasiassa eivät itse koe lainkaan uhkaaviksi. Zwitterin (2011, 37) mukaan tähän liittyen on oleellista ymmärtää asioiden uhkiksi luokittelamisen ja turvallistamisen prosessia. Kööpenhaminan koulukunnan mukaan uhkat ovat sosiaalisesti konstruoituja ja kokemukseen perustuvia. Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamis-teoria toimii myös paikallisella tasolla erityisesti sosiaalikonstruktiivisesta näkökulmasta. (Kööpenhaminan koulukunnasta ks esim. Buzan, Wilde ja Weaver 1998.)

3.4 Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan määrittelyä

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistavan kehittyminen alkoi kylmän sodan jälkeen erityisesti diplomaattisissa ja sotilaallisissa piireissä. Kokonaisvaltaisuuden kehittymistä nopeutti suuret kriisit esimerkiksi Kosovossa ja Bosniassa. Käsite tuli virallisiin dokumentteihin Euroopan Unionin Lissabonin sopimuksen (2007) ja Naton uuden strategisen konseptin (2010) myötä. (Wendling 2010, 18.) Kansainvälisessä kriisinhallintaan liittyvässä keskustelussa on viimeisen vuosikymmenen aikana noussut esiin useita kokonaisvaltaisuuteen liittyviä samantyyppisiä käsitteitä. Eri instituutiot ja organisaatiot käyttävät erilaisia nimikkeitä samantyyppisistä toiminnoista. Tällaisia ovat esimerkiksi comprehensive approach, whole-of-government approach, integrated approach, integrated missions, civil-military co-ordination, situational awareness sekä security and development. (Wendling 2010, 9.) Suomessa on aikaisemmin ollut käytössä lähinnä siviili-sotilasyhteistyön käsite, joka liittyy oikeastaan täysin perinteiseen sotilaalliseen rauhanturvaamistoimintaan. Nykyään kokonaisvaltaisuuteen liittyen suomalaisessa keskustelussa käytetään lähes yksinomaan kokonaisvaltainen kriisinhallinta - käsitettä. Sitä ei kuitenkaan ole tiukasti määritelty ja erityisesti kansalaisyhteiskunnan edustajat ovat kritisoineet käsitteen määrittelyä ja siihen liittyvää prosessia.

Suomi toimii kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osalta tiiviisti EU:n viitekehyksessä. Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiassa (11/2009, 7) yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi mainitaan ”toiminta Euroopan unionin kehittämiseksi kansainvälisen turvallisuuden vahvana

tuottajana sekä tehokkaana ja kokonaisvaltaisena kriisinhallintatoimijana”. Siten on oleellista peilata suomalaista kokonaisvaltaisuutta myös EU:n kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan. Myös YK, Nato ja Etyj ovat luoneet omat kokonaisvaltaiset lähestymistapansa organisaatioidensa toiminnan tukemiseen. Kansallisella tasolla eri maat tulkitsevat kokonaisvaltaisuutta eri tavoin. Muun muassa Ruotsi on ollut aktiivinen kokonaisvaltaisen toimintatavan kehittämässä. Tästä on konkreettisena esimerkkinä Viking-harjoitus, jossa yhteistyötä harjoittelevat valtiolliset (siviilit, sotilaat ja poliisit), valtioiden väliset ja valtioista riippumattomat toimijat. Myös esimerkiksi Ranska, Iso-Britannia, Saksa ja Yhdysvallat ovat määritelleet omaa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistapaansa (Wendling 2010, 62–75.)

Kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ei ole juurikaan tutkittu Suomessa kokonaisuutena. Sen eri osa-alueista, kuten vaikuttavuudesta (Hyvönen 2012) ja päämääristä (Hassi 2014) sekä siviiliosityhteistyöstä (Kurkinen 2004), on joitakin tutkimuksia. Samoin on julkaistu joitakin asiantuntijoille tehtyjä aiheeseen ja erityisesti rajapintoihin liittyviä kyselyitä (ks. esim. Pykälä 2011). Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU sekä myöhemmin Laajanturvallisuuden verkosto WISE ovat julkaisseet useita aiheeseen liittyviä käytännönläheisiä ja kokemuksiin perustuvia julkaisuja. Kriisinhallintakeskus ja Puolustusvoimien kansainvälinen keskus toteuttavat erityisesti kriisinhallintaan liittyvää soveltavaa tutkimusta.

Euroopan Unioni

EU:lla on usein katsottu olevan potentiaalia kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämässä ja käyttämisessä. Sillä on sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan komponentteja sekä foorumeja, joissa valtiot, kansainväliset organisaatiot ja kansalaisjärjestöt voivat keskustella ja toimia. (Wendling 2010, 26.) Vaikka EU:ssa ei ole virallista määritelmää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistavalle (Comprehensive Approach, CA) vallitsee Wendlingin (2010, 27) mukaan konsensus seuraavasta sisällöstä:

It (the CA) implies the pursuit of a methodology aimed at commonly understood principles and collaborative processes that enhance the likelihood of favorable and enduring outcomes in the political, diplomatic, security, economic, development, rule of law and human rights dimensions of international engagements in pursuit of a common goal both within and beyond the EU.

Wendlingin tulkinnan mukaan EU käyttää myös 3D-konseptia (defence, development, diplomacy) kokonaisvaltaisen lähestymistavan selkeyttämiseksi. Tärkeitä periaatteita EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan toteuttamisessa ovat paikallisen kapasiteetin kehittäminen, politiikan tärkeys rauhanturvaamisessa, legitimizeetti, pyrkimysten yhtenäisyys, turvallisuus, konfliktien muuttaminen ja alueellinen sitoutuminen. (Wendling 2010, 27.)

Nato

Wendling (2010, 39) kuvailee Naton suhdetta kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan haasteellisempänä verrattuna EU:n suhtautumiseen. Sillä ei ole siviilikomponentteja hyödynnettävänä, ja toisaalta erot toimintakulttuureissa suhteessa siviilitoimijoihin voivat olla suuriakin. Nato (2017) on kuitenkin määritellyt kokonaisvaltaista lähestymistapaa niin poliittiselle ja strategiselle kuin operatiiviselle ja taktiselle tasolle. Poliittisella ja strategisella tasolla keskitytään luottamuksen rakentamiseen ja molemminpuoliseen ymmärrykseen kansainvälisten toimijoiden kanssa. Operatiivisella tasolla prioriteettina on yhteistyö kansainvälisten, alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa operaatioiden suunnittelussa, mikä erityisesti vaatii yhteistyötä siviilien ja sotilaiden välillä. Taktisella tasolla Naton joukkojen komentajilla tulee olla mahdollisuudet toteuttaa tehokasta yhteistyötä ja koordinoitua, mikä tarkoittaa työskentelyä kansainvälisten ja paikallisten viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Naton kokonaisvaltaisella lähestymistavalla on kolme tavoitetta: 1) parantaa organisaation omien kriisinhallintainstrumenttien (sisältäen sotilaalliset ja poliittiset suunnittelutoimenpiteet) koherenttia käyttöä, 2) parantaa sen käytännön yhteistyötä kaikilla tasoilla kumppaneiden, YK:n ja muiden relevanttien kansainvälisten organisaatioiden, valtiollisten organisaatioiden, kansalaisjärjestöjen, alihankkijoiden, kaupallisten kumppaneiden ja paikallisten toimijoiden kanssa operaatioiden suunnittelussa ja toteutuksessa, 3) edistää Naton kykyä tukea vakauttamista ja uudelleenrakentamista konfliktin kaikissa vaiheissa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. (Nato 2017.)

YK ja Etyj

YK käyttää kokonaisvaltaisen lähestymistavan sijaan käsitteitä integrated approach ja integrated missions. Näiden juuret ulottuvat 2000-luvun alkupuolelle ja Brahimin vuoden 2000 raporttiin, jossa käsiteltiin Bosnian ja Ruandan operaatioiden haasteita. Käsitteillä viitataan jaettuihin arviointeihin ja jaettuihin ohjelmiin. Strategisella suunnittelulla ja yhteisesti

hyväksytyjen prioriteettien ja toimintojen avulla pyritään maksimoimaan YK:n kontribuutio konflikteista kärsivissä maissa. YK on laajentanut toimintaansa uuden toimintatavan myötä, ja se on myös avannut toimintaansa ja yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Sen tavoitteena on välttää päällekkäisyyksiä muiden toimijoiden kanssa ja siten tehostaa toimintaansa (Wendling 2010, 49–51.)

Etyj kehittyi aikanaan kokonaisvaltaisen turvallisuuden käsitteen kontekstissa. Etyjin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsite on laajempi verrattuna EU:n, Naton ja YK:n vastaaviin. Se huomioi poliittis-sotilaallisen ja inhimillisen mutta myös taloudellisen ja ympäristönäkökulman. Etyjin toiminta perustuu hyvin laajaan turvallisuuden käsitteeseen, ja se esittää kokonaisvaltaisen lähestymistavan myös vipuna terrorismia ja korruptiota vastaan. Se ei käytä kokonaisvaltaista lähestymistapaa pelkästään konfliktien ratkaisuun vaan myös aikaisen varoittamisen järjestelmiin (ennaltaehkäisyyn). (Wendling 2010, 57.)

3.5 Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteen haasteellisuus

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteellistämisen haasteellisuutta kuvaa hyvin se, että kokonaisvaltaisuuden voidaan katsoa olevan esimerkiksi ajattelutapa ja keinoa toimia (ks. esim. Koskela 2008). Sitä voidaan toteuttaa niin poliittisella, strategisella kuin operatiivisella tasolla eri aloilla (esim. sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta, kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu), ja näin käsitteeseen liittyviä rajapintoja on useita (ks. esim. Pykälä 2011). Tämä edelleen hankaloittaa sen määrittämistä, mitä kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan oikeastaan kuuluu. Ari Kerkkänen (2008, 95) vie kokonaisvaltaisuuden yksilölliselle tasolle toteamalla, että ei ole kyse sopimuksista, doktriineista, ohjeista tai teknologisesta yhteensopivuudesta vaan laajemmasta tavasta ajatella, havainnoimisesta, uskomuksista ja käyttäytymismalleista. Myös Mari Eteläpää (2008, 32) korostaa oikeanlaisen asenteen merkitystä kokonaisvaltaisen lähestymistavan toteuttamisessa. Hänen mukaansa avainasemassa ovat yhteistyön kulttuuri, joustavuus työjärjestelyissä ja informaation jakaminen toimijoiden kesken. Helinä Kokkarinen (2008, 25) puolestaan toteaa osuvasti, että todennäköisesti suurin haaste liittyy hyvinkin inhimilliseen asiaan eli asenteisiin. Näin kokonaisvaltaisuus voidaan siis viedä valtiolliselta tasolta inhimilliselle ja yksilölliselle tasolle.

Yksimielisyys lienee saavutettu siinä, että kokonaisvaltaisuuden katsotaan kattavan toimijat sotilaista kehitysyhteistyötä tekeviin kansalaisjärjestöihin. Sotilailla ja siviileillä voi kuitenkin olla hyvinkin erilaiset päämäärät ja keinot, mikä on yksi suuri syy siihen, että kokonaisvaltaiseen

kriisinhallintaan ja muihin siihen liittyviin käsitteisiin ja niiden sisältöihin kytkeytyy erilaisia haasteita ja ongelmia. ”Whole-of-government” eli valtiollisen toiminnan kokonaisvaltaisuutta korostava lähestymistapa voi puolestaan olla erityisesti kansalaisjärjestöjen näkökulmasta ongelmallinen, koska valtiokeskeinen lähestymistapa voi rajata kansalaisyhteiskunnan toimivuutta. Valtiokeskeinen toiminta ja valtion poliittiset, turvallisuus- ja kehitystavoitteet määrittelevät myös kansalaisjärjestöjen toimintaa erityisesti, jos ne ovat riippuvaisia valtion rahoituksesta. Jos kokonaisvaltaisuutta puolestaan katsotaan sotilaiden näkökulmasta, voi se näyttää heidän oikeuksiensa ja tehtäväalueidensa lisäämiseltä eli ”siviilimaaperälle” astumiselta. Tämä näkyy erityisesti kriisin aktiivivaiheen alussa, jolloin sotilaat usein suorittavat tehtäviä oman ”pilarinsa” ulkopuolella (Helenius 2008). Suomessa ei varsinaisesti ole ollut käytössä whole-of-government-käsitettä, mutta sen ideologia näkyy myös suomalaisessa toiminnassa. Asioiden käsittelyn kokonaisvaltaisuus ja monitahoisuus näkyy siinä, että niiden hoito leviää eri hallinnonaloille. Siten kokonaisuuden hallinta ja asioiden koordinointi on yhä vaikeampaa. Hakovirran (2012, 84) mukaan kokonaisvaltaiseen koordinointiin ei välttämättä pyritäkään vaan hyväksytään esimerkiksi ulkosuhteita käsittelevien asioiden pirstaloituminen esimerkiksi eri ministeriöihin. Hakovirta tuo esiin myös ymmärryksen siitä, että erilaisten yhteiskunnallisten intressien huomioiminen on tarpeellista. Hänen mukaansa ”valtio yhteiskunnallisena instituutiona ja kansainvälisenä toimijana menettää enenevässä määrin selkeyttään ja kiinteyttään, suvereeniuttaan siinä mielessä” (Hakovirta 2012, 84–85).

3.6 Kansalaisjärjestöt ja kokonaisvaltaisuus

Kansalaisjärjestöt pitävät tärkeänä heidän operatiivista itsenäisyyttä ja puolueettomuutta, mikä voi osittain hankaloittaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan toteuttamista ja erityisesti yhteistyötä ja koordinointia. Heleniuksen (2008, 51) mukaan kriisinhallintaoperaatioiden kolmen pilarin (safe and secure environment, rule of law, good governance) johtavien toimijoiden (kansainväliset organisaatiot, valtiot) yhteistyötä on haastavaa hallita, mutta samalla hän myös toteaa sen olevan pieni haaste verrattuna yritykseen koordinoida kansalaisjärjestöjä ja heidän omia agendojaan. Heleniuksen väittämä sisältää myös kokonaisvaltaisuuteen ja koordinointiin liittyvän perusongelman: kenellä on oikeus koordinoida ja miten se toteutetaan. Usein juuri kansalaisjärjestöt nähdäänkin koordinoinnin kohteena. Kansalaisjärjestöjen näkökulmasta onnistunut kokonaisvaltaisen lähestymistavan toteuttaminen tarkoittaa parhaimmillaan yhteistyövälineiden lisääntymistä (Palm 2008). Jotkut

kansalaisjärjestöt pelkäävät, että kokonaisvaltaisuuden nimissä sotilaallisille toimijoille ja toimille annetaan isompaa roolia kriisinhallinnassa (Alm & Juntunen 2010).

Kokonaisvaltaisen lähestymistavan yksi suurimmista ja helpoiten havaittavimmista haasteista (ainakin valtiollisten toimijoiden näkökulmasta) on kansalaisyhteiskunnan sisällyttäminen kriisinhallinnan eri vaiheisiin. Eräiden arvioiden mukaan maailmalla on menossa noin 500 erilaista kansalaisjärjestöjen siviili-kriisinhallintaoperaatiota, joten niiden merkitystä ei voida väheksyä. Kansalaisjärjestöjen roolista kriisinhallinnassa on puhuttu vasta noin 10 vuoden ajan, eli oikeastaan siihen liittyvä keskustelu on sidoksissa kokonaisvaltaisen lähestymistavan käsitteeseen. Pykälän (2011) mukaan suomalaisilla kansalaisjärjestöillä on kuitenkin ollut vaikeus mieltää omaa toimintaansa kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan. Tämä johtuu ehkä osittain käsitteiden epäselvyyksistä ja toisaalta myös perinteisestä käsityksestä, jonka mukaan kriisinhallinta kuuluu sotilaille. Toisaalta siviilikriisinhallinta on usein liitetty pelkästään valtion virkamiehiin. Vaikka kansalaisjärjestön toiminta ei suoraan liittyisi konfliktiin, tulee konflikti kuitenkin aina huomioida tavalla tai toisella.

4 KOKONAISVALTAISEN KRIISINHALLINNAN KÄSITE SUOMESSA

Suomalaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan määrittelyn perustana voidaan pitää vuonna 2009 julkaistun Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiaa. Siinä määritellään Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategisia linjauksia, erilaisia kriisinhallinnan keinoja, Suomen periaatteita ja tavoitteita, kansainvälistä yhteistyötä, Suomen kannalta keskeisiä toimialueita, rahoitusta, kansallista prosessia sekä kriisinhallintavalmiuksien kehittämistä ja arvioimista. Strategiassa käsitellään siis kriisinhallintaa yleisellä tasolla melko laajasti. Siinä ei kuitenkaan määritellä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitettä yksiselitteisesti. (Ulkoasiainministeriö 2009.) Tässä luvussa pyrin analysoimani aineiston (Liite 1) perusteella määrittelemään suomalaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitettä sekä siihen liitettyjä osa-alueita. Lisäksi käsitelen kokonaisvaltaisuuden keskeisintä osa-aluetta eli yhteistyötä ja koordinaatiota siten kuin se suomalaisessa kontekstissa tulee esille.

4.1 Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteen määrittely

Strategian (Ulkoasiainministeriö 2009, 5) mukainen kokonaisvaltainen kriisinhallinta ”*keskittyy tilanteisiin, joissa Suomi osallistuu kansainvälisten kriisien hallintaan tai niiden välittömään ennaltaehkäisyyn tai jälkihoitoon sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keinoin*”. Tämä on myös oman tarkasteluni lähtökohta. Selkeää siis on, että kokonaisvaltainen kriisinhallinta kattaa sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan. Strategiassa todetaan lisäksi, että ”*Suomi tukee myös lukuisia kriisialueita muilla kuin kriisinhallinnan keinoilla*” (Ulkoasiainministeriö 2009, 5). Keinoiksi mainitaan muun muassa kehitys-, ihmisoikeus- ja asevalvontapolitiikka. Strategian eri kohdissa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan rinnalle nostetaan selkeästi kaksi muuta keinoa: kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Strategian mukaan näitä neljää osa-aluetta tulisi koordinoida, jotta tuloksena olisi paras mahdollinen yhteisvaikutus sekä kestävät tulokset. Osa-alueiden rooleja ja vastuita korostetaan itsenäisinä ja erillisinä mutta toisiaan täydentävinä. Kokonaisvaltaisuuden päämääräksi muotoillaankin ”*eri toimintojen johdonmukaisuus ja vaikuttavuuden lisääminen kunkin toimijan vastuualue ja erityisosaaminen huomioiden*” (Ulkoasiainministeriö 2009, 6). Näiden neljän osa-alueen lisäksi strategiassa mainitaan kansainvälinen välitystoiminta rauhanneuvottelujen edistämisen välineenä, ihmisoikeuspolitiikka sekä asevalvontapolitiikka (Ulkoasiainministeriö 2009, 14–15). Niiden käsittely on kuitenkin hyvin vähäistä, joten niiden yhteys suomalaiseen kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan jää strategian perusteella varsin löyhäksi.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiassa korostuvat kansainvälinen yhteistyö, Suomen aktiivinen osallistuminen sekä kotimaan valmiuksien ja osaamisen kehittäminen. Lisäksi siinä määritellään läpileikkaaviksi teemoiksi ihmisoikeuksien, tasa-arvon, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistäminen, kulttuurien ja uskontojen välinen dialogi sekä ympäristöön liittyvät turvallisuuskysymykset (Ulkoasiainministeriö 2009, 22). Kokonaisvaltaisuuden tarvetta perustellaan kriisien ja konfliktien luonteella sekä turvallisuuden ja vakauden lisäämisellä kriisialueilla. Toisaalta strategiassa tuodaan esiin myös Suomen oman turvallisuuden ja muiden kansallisten intressien edistäminen.

Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategian mukaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tärkeimmät osa-alueet ovat siis sotilaallinen kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Näiden rinnalle on myöhemmin yhä selkeämmin ja yhä suurempaan rooliin nostettu myös rauhanvälitys (Valtioneuvoston kanslia 2015; Väyrynen 14.2.2011). Esimerkiksi ulkoministerinä toiminut Erkki Tuomioja (23.11.2012) toteaa: *”Rauhanvälitys on myös osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ja kehityspolitiikan keinovalikoimaa”*. Myös vuonna 2014 julkaistu kansallinen siviilikriisinhallinnan strategia sisällyttää rauhanvälityksen kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan. Siinä todetaan, että *”rauhanvälitys täydentää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaa ja sitä voidaan hyödyntää kaikissa konfliktin vaiheissa, mukaan lukien konfliktin ennaltaehkäisy ja rauhanrakentaminen.”* (Valtioneuvoston kanslia 2014a, 14.)

Vuonna 2010 ilmestyneessä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on pyritty määrittelemään kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitettä tiivistetysti. Sen mukaan kokonaisvaltainen kriisinhallinta on *”Kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallinnan kohdealueen tukemiseksi eri keinoin, mukaan lukien diplomaattiset toimet, siviili- ja sotilaallinen kriisinhallinta, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Tavoitteena on eri toimintojen koordinointi ja johdonmukaisuus kunkin toimijan itsenäistä roolia kunnioittaen. Toiminnan vaikuttavuutta on arvioitava kokonaisuutena”*. (Puolustusministeriö 2010, 88.) Vuonna 2012 julkaistussa Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa puolestaan viitataan kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan välttämättömänä konflikteihin ja kriiseihin vastaamisen tapana. Siinä ei kuitenkaan edelleen määritellä kokonaisvaltaisuuden käsitettä. Selonteossa tuodaan esiin laajan keinovalikoiman käyttäminen. Siinä todetaan, että *”Suomi tukee konfliktien ennaltaehkäisyä ja hoitamista sekä rauhanrakentamista ulko-, kauppa- ja kehityspolitiikan keinoin ja*

osallistumalla siviili- ja sotilaalliseen kriisinhallinnan, rauhanvälityksen, humanitaarisen avun ja asevalvonnan kehittämiseen sekä ihmisoikeuksien edistämiseen.” (Valtioneuvoston kanslia 2012, 79.) Sekä vuoden 2016 Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa että vuonna 2017 ilmestyneessä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa todetaan Suomen toimivan kansainvälisessä yhteistyössä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteiden vahvistamiseksi ja niiden mukaisesti. Tavoitteita tai kokonaisvaltaisuutta ei kuitenkaan avata tai määritellä näissä yhteyksissä. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa toimintamalliin liitetään sotilaallinen kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta, humanitaarinen apu, kansainvälinen avustustoiminta ja pelastustoiminta. Kokonaisvaltaisuuden edistämisessä korostetaan hallinnonalojen (ulko- puolustus- ja sisäministeriöiden) yhteistyötä. (Turvallisuuskomitea 2017; Valtioneuvoston kanslia 2016.)

Ministerit ovat omalta osaltaan pyrkineet avaamaan kokonaisvaltaisuuden merkityksiä kriisinhallinnassa. Tuomioja (10.5.2012) jakaa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteen suppeaan ja laajaan lähestymiseen. Suppeaan määritelmään hän liittää sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan välisen koordinaation ja yhteistyön. Laajemmin ymmärrettynä hänen mielestään *”kokonaisvaltaisuudessa on kyse kriisien ja konfliktien ehkäisystä ja hallinnasta mahdollisimman tehokkaasti ja johdonmukaisesti käyttäen laajalti eri keinoja, kuten humanitaarinen apu, kehitysyhteistyö, kriisinhallintatoimet, rauhanvälitys ja muu poliittinen vaikuttaminen”*. Hän korostaa molempien merkityksien tärkeyttä sekä tarvetta kehittää toimintaa niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Alexander Stubb (4.3.2010) puolestaan erottelee kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta kolme eri tasoa, joilla kullakin on omat haasteensa. Ensinnäkin hän mainitsee organisaatioihin liittyvät haasteet. Hänen mielestään oleellista on löytää tapoja eri organisaatioiden kuten YK, EU, Nato, AU (African Union) ja kansalaisjärjestöjen välisen koordinoinnin vahvistamiseen ja parempaan yhteistyöhön toimintatapojen erovaisuuksista huolimatta. Toiseksi, hän nostaa esiin toiminnalliset haasteet. Näillä hän viittaa erilaisten toimintojen, kuten siviilikriisinhallinnan, sotilaallisen kriisinhallinnan, kehitysavun, humanitaarisen avun ja poliittisten toimintojen, parhaaseen mahdolliseen käyttämiseen ja soveltamiseen. Hän olettaa kriisinhallinnan ja kehitysavun toimijoiden välillä olevan vielä jännitteitä ja pitää tärkeänä tarpeettomien doktriinillisten esteiden purkamista. Kolmanneksi haasteiden tasoksi hän määrittelee paikallisen omistajuuden. Kansainvälisten toimintojen ja paikallisten toimijoiden välillä tulisi olla aito yhteys. Kansainvälisen yhteisön kokonaisvaltaisuus ei riitä, ellei paikalliset toimijat

ole sitoutuneita ja osallisia. Stubbin mukaan aito kokonaisvaltainen kriisinhallinta voi onnistua vain kehittämällä toimintaa näillä kaikilla mainituilla kolmella osa-alueella.

Sisäministerinä toiminut Anne Holmlund (24.11.2008) korostaa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan poikkihallinnollista luonnetta. Hänen mielestään kokonaisvaltaisuuden tulee näkyä kaikilla toimintatasoilla strategisesta operatiiviseen, kaikissa organisaatioissa sekä kaikissa toiminnan vaiheissa eli suunnittelussa, valmistelussa, operatiivisessa toiminnassa ja jälkihoidossa. Holmlund korostaa kokonaisvaltaisuuden olevan myös sitä, että toimijat ymmärtävät oman roolin lisäksi myös muiden toimijoiden roolit ja pystyvät siten toimimaan sekä itsenäisesti että yhteistyössä kohti kriisialueen tilanteen kohentamiseen liittyvää yhteistä päämäärää. (Holmlund 24.11.2008). Holmlund kuvailee kokonaisvaltaista kriisinhallintaa luonteeltaan prosessimaiseksi. Hänen mukaansa *”Se vastaa aina ajassa ja paikassa ilmeneviin haasteisiin, joihin ei ole olemassa täysin valmiita toimintamalleja. Siksi vuorovaikutus, yhteistyö, koulutus ja suunnitelmallisuus ovat avainasemassa kohti kokonaisvaltaista kriisinhallintaa.”* (Holmlund 17.6.2008.) Puolustusministerit ovat kiinnittäneet huomiota erityisesti eri toimijoiden väliseen koordinaatioon niin siviilien ja sotilaiden, rauhanturvaamisen ja rauhanrakentamisen kuin kansainvälisten organisaatioiden, paikallisten organisaatioiden ja kansalaisyhteiskunnan välillä (esim. Wallin 8.5.2012). Häkämies (17.6.2008) nostaa esiin kokonaisvaltaisuuden resurssinäkökulman. Kaikkien toimijoiden ja toiminta-alojen resursseja tarvitaan ja päällekkäisyyksiä tulisi välttää parhaan mahdollisen tuloksen saavuttamiseksi. Hänen mukaansa koordinoinnin puute voi tarpeettomasti myös vaarantaa niin siviilit kuin sotilaatkin.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteen määrittely on siis ilmeisen haasteellista myös Suomessa. Suomalainen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsite näyttäytyy laajana, joskin eri hallinnonalojen toimijoilla näyttää olevan erilaisia painotuksia. Ulkoasiainhallinto korostaa kansainvälistä yhteistyötä, sisäasiainhallinto poikkihallinnollisuutta ja puolustushallinto siviili-sotilasyhteistyötä sekä resurssinäkökulmaa. Toisaalta tässä käy ilmi kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus siihen liittyvien asioiden levitessä useille hallinnonaloille. Suomalainen näkemys kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta näyttäisi olevan samansuuntainen EU:n näkemyksen kanssa, mihin osaltaan ehkä vaikuttaa käytettävissä olevien kriisinhallintainstrumenttien samankaltaisuus sekä jaettu ymmärrys yhteistyön tärkeydestä. Inhimillisen turvallisuuden lähestymistavan on todettu edistävän yhteistyötä ja integraatiota kriisinhallintaoperaatioissa (ks. esim. YK 2009). Laajuudessaan suomalainen

kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsite vaikuttaa sopivan myös inhimillisen turvallisuuden käsitteen viitekehukseen. Tässä esitettyjen suomalaisten käsitteellisten määritelmien perusteella suomalainen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistapa mahdollistaa Benedikin (2011, 18–19) kuvailemien viiden inhimillisen turvallisuuden strategisen elementin huomioimisen operaatioiden eri vaiheissa. Suomalainen kokonaisvaltaisuus kiinnittää huomiota uhkien ennaltaehkäisyyn ja konfliktien juurisyihin, monet toimijat ja toimintasektorit sisällyttävään toimintatapaan, haavoittuvassa asemassa olevien valtaistamiseen sekä oikeusvaltioperiaatteeseen.

Inhimillisen turvallisuuden keskiössä oleva yksilön turvallisuus ei kuitenkaan juurikaan näy suomalaisissa määrittelyissä. Kansalaisyhteiskunnan rooli kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhtenä toimijana kyllä huomioidaan, mutta kaiken kaikkiaan lähestymistapa on hyvin valtiokeskeinen. Kriisinhallinnan keskeinen toteuttaja on valtio suoraan tai jonkun kansainvälisen organisaation kautta. Yhteistyössä korostuu eri organisaatioiden välinen koordinaatio ja kriisinhallinnan pyrkimyksissä ensisijaisesti kohdemaan, ei niinkään sen kansalaisten, turvallisuuden lisäämiseen. Näin poliittisella ja strategisella tasolla kokonaisvaltainen kriisinhallinta näyttäisi olevan enemmän poikkihallinnollista ja kansainvälisten organisaatioiden välistä yhteistyön koordinoitua kuin tietynlaista laajempaa ajattelutapaa ja asennoitumista (vrt. esim. Eteläpää 2008, 32; Kerkkänen 2008, 95; Kokkarinen 2008, 25).

4.2 Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueet

Analysoimani aineiston perusteella kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinoja ovat siis sotilaallinen kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta, kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu, rauhanvälitys, ihmisoikeuspolitiikka sekä asevalvontapolitiikka. Määrittelen nämä käsitteet tässä lyhyesti niin kuin ne suomalaisessa kontekstissa tällä hetkellä kuvaillaan, sillä ne puolestaan määrittävät kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan viitekehystä ja luovat siten myös pohjan seuraavien kappaleiden tulkitsemiseen ja ymmärtämiseen. Tämä jaottelu on vaikuttanut suuresti myös aineiston analyysiini, sillä olen käsitellyt aineistossa näihin osa-alueisiin liittyviä aiheita kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan liittyvinä, vaikka itse aineistossa tätä yhteyttä ei suoraan olisikaan tuotu esiin.

Sotilaallinen kriisinhallinta

Sotilaallisella kriisinhallinnalla on edelleen keskeinen rooli Suomen kriisinhallintatoiminnassa. Sen lähtökohtana on YK:n peruskirjan päämäärien ja periaatteiden sekä muiden kansainvälisten oikeuden sääntöjen kunnioittaminen, ja sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot perustuvatkin yleensä YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen. Sotilaallisen kriisinhallinnan tarkoituksena voi olla kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen, humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen, siviiliväestön suojaaminen sekä kansainvälisten siviilitoimijoiden, kohdevaltion omien turvallisuusviranomaisten ja kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistäminen. Tehtävät liittyvät usein jälleenrakentamiseen ja vakauttamiseen. Sotilaiden tehtävät voivat liittyä myös neuvonantamiseen, koulutukseen ja muihin asiantuntijatehtäviin kriisialueilla. Sotilaallisen kriisinhallinnan katsotaan edistävän Suomen kansallista puolustuskykyä sekä henkilökunnan ammattitaitoa. Puolustushallinto on vastuussa sotilaallisen kriisinhallinnan sekä kansainvälisesti yhteensopivan nopean toiminnan kyvyn ylläpidosta ja kehittämisestä. Sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyy yhteistyö kansainvälisten järjestöjen kanssa, alueellisten järjestöjen toimintakyvyn kehittäminen ja kriisialueiden omien turvallisuusrakenteiden vahvistaminen. Pääasiallisesti Suomi osallistuu EU:n, YK:n ja Naton johtamiin mutta harkinnan mukaan myös erilaisten maaryhmien toteuttamiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Suomen maantieteellisinä painopistealueina ovat Lähi-Itä, Afganistan ja Afrikka, ja tällä hetkellä suomalaisia toimii 11:ssä sotilaallisessa kriisinhallinta- tai sotilastarkkailuoperaatioissa. (Ulkoasianministeriö 2009,6, 9, 13; Ulkoministeriö 2018d.)

Siviilikriisinhallinta

Väkilukuun suhteutettuna Suomen osallistujamäärä siviilikriisinhallinta-operaatioissa on EU-maiden suurimpien joukossa. Siviilikriisinhallinta on ei-sotilaallista asiantuntija-apua, ja sen tavoitteena on edistää kohdealueiden kehitystä kohti oikeusvaltioperiaatteiden ja ihmisoikeuksien kunnioitusta, demokratiaa, hyvää hallintoa ja toimivaa kansalaisyhteiskuntaa. Siviilikriisinhallinta tukee kriisialueen poliisin, oikeusviranomaisten ja syyttäjälaitoksen, vankeinhoitolaitoksen, rajavalvonnan, tullilaitoksen ja muun hallinnon kehittämistä. Operaatioiden tehtäviin voi liittyä myös rauhan- tai tulitaukosopimusten valvontaa, vähemmistökysymysten ja demokratian edistämistä sekä kohdemaan turvallisuussektorin uudistamista. Toiminta voi konkreettisesti olla esimerkiksi tarkkailua, kouluttamista ja kohdemaan viranomaisten sijaistamista. Suomessa siviilikriisinhallinnan vastuut jakautuvat

usealle toimijalle. Ulkoministeriö vastaa poliittisesta ohjauksesta ja operaatioista, joihin suomalaisia asiantuntijoita lähetetään. Sisäministeriön vastuulla on kansallisten valmiuksien ylläpitäminen, kehittäminen ja koordinointi. Sisäministeriön alainen Kriisinhallintakeskus puolestaan hoitaa siviiliasiantuntijoiden koulutuksen ja rekrytointiprosessit. Suomalaisia toimii EU:n, Etyjin ja YK:n siviilikriisinhallinta-operaatioissa, Naton alaisissa toiminnoissa sekä EU:n, Etyjin ja Naton sihteeristöissä. (Ulkoasiainministeriö 2009, 13; Ulkoministeriö 2018d.)

Humanitaarinen apu

Humanitaarisen avun tarkoitus on pelastaa ihmishenkiä, lievittää inhimillistä hätää ja ylläpitää ihmisarvoa kriisien aikana. Sitä annetaan tarpeeseen perustuen. Tarpeen perustana ovat YK:n vahvistamat yleismaailmalliset periaatteet: tasapuolisuus, puolueettomuus, riippumattomuus ja inhimillisyys. Kansainvälinen humanitaarinen oikeus velvoittaa suojelemaan siviilejä ja pyrkii turvaamaan humanitaarisen avun perillepääsyn. Humanitaarisella avulla, jota voi olla myös esimerkiksi miinanraivaus, luodaan edellytyksiä jälleenrakennukselle ja kehitykselle. Suomen antama humanitaarinen apu perustuu avunpyyntöihin. Avustuspäätöksiä tekevät vaikuttavat kriisien levinneisyys ja kattavuus sekä kuolleiden, sairastuneiden, hätäapua tarvitsevien ja akuutisti aliravittujen alle viisivuotiaiden määrä. YK:n ja muiden järjestöjen tarvearvioiden pohjalta apu pyritään kohdistamaan niille, jotka sitä eniten tarvitsevat. Suomi on sitoutunut käyttämään vuosittain noin 10 prosenttia kehitysyhteistyömäärärahoista humanitaariseen apuun ja pääasiallisesti sitä kohdennetaan virallisen kehitysavun kohdemiin. (Ulkoasiainministeriö 2009, 14; Ulkoministeriö 2018b.)

Kehitysyhteistyö

Kehitysyhteistyö on yksi kehityspolitiikan toteuttamistapa ja sen painopistealueita ovat köyhyyden vähentäminen ja konfliktien ennaltaehkäisy. Kriisialueilla keskitytään tukemaan kriisin ratkaisemista ja vakauttamaan maan oloja. Suomi tukee kohdemaiden tavoitteita sekä poliittisella vaikuttamistyöllä että rahoituksella. Se tarkoittaa käytännössä tapahtuvaa yhteistyötä kehitysmaiden sekä muiden yhteistyökumppaneiden, kuten kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen, kanssa. Suomi toimii yhteistyössä erityisesti EU:n mutta myös muiden monenkeskisten toimijoiden sekä kahdenvälisen avunantajien kanssa. Kestäviä tuloksia pyritään saamaan aikaan taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävästi kehityksen keinoin. Yhteiskunnallisesti kestävä kehitys edistetään etenkin tukemalla demokraattista hallintoa, oikeusvaltiokehitystä, ihmisoikeuksien toteutumista, sukupuolten välistä tasa-arvoa ja kansalaisyhteiskunnan vahvistumista. Huomiota kiinnitetään myös

yksityisen sektorin, elinkeinojen, investointien ja kaupan edellytysten parantamiseen sekä ympäristöön liittyviin turvallisuuskysymyksiin. Suomalaista kehityspolitiikkaa ohjaa vuonna 2016 hyväksytty kehityspoliittinen selonteko sekä YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030. (Ulkoasiainministeriö 2009, 14; Ulkoministeriö 2018c.)

Rauhanvälitys

Rauhanvälityksen tavoitteena on luoda pohjaa poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten instituutioiden rakentamiselle ja siten tukea kestävää rauhaa. Kriisialueiden pysyvä vakauttaminen edellyttää poliittisia ratkaisuja ja kansainvälisellä välitystoiminnalla onkin tärkeä rooli rauhanneuvottelujen edistämisessä. Rauhanvälitys perustuu YK:n peruskirjaan, mutta se tarvitsee tuekseen myös tarkempaa ohjeistusta. Suomi on ollut aktiivinen rauhanvälityksen kehittämishankkeissa. Suomen rauhanvälitysprofiilin kärkihanke on ollut rauhanvälityksen normatiivisen ja institutionaalisen pohjan kehittäminen kansainvälisissä järjestöissä. Suomi tukee YK:n, Euroopan unionin ja Afrikan unionin rauhanvälityskapasiteetin kehittämistä. Suomen tavoitteet ja toiminta rauhanvälityksen alalla on määritelty vuonna 2011 julkaistussa Suomen kansallisessa rauhanvälityksen toimintaohjelmassa. (Ulkoasiainministeriö 2009, 14; Ulkoministeriö 2018e.)

Ihmisoikeuspolitiikka

Ihmisoikeuspolitiikka on Suomelle keino luoda nykyistä oikeudenmukaisempi, turvallisempi ja ihmisarvoisempi maailma, ja se onkin keskeinen osa Suomen hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaa. Suomelle tärkeitä teemoja ovat erityisesti naisten, lasten, vammaisten henkilöiden, vähemmistöjen sekä alkuperäiskansojen oikeudet. Suomi tukee kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) ja muiden kansainvälisten rikostuomioistuinten työtä ja kiinnittää erityistä huomiota kaikkein vakavimpiin kansainvälisiin rikoksiin liittyvän rankaisemattomuuden vähentämiseen. Siirtymävaiheen oikeuden periaatteiden ja toimintamuotojen vahvistaminen on myös tärkeää, ja sitä voidaan toteuttaa muun muassa totuus- ja sovintotoiminnalla, riippumattomien tuomioistuinlaitosten kehittämisellä sekä sotarikosten ja ihmisoikeusloukkausten uhrien hyvitysjärjestelmillä. Suomi korostaa ihmisoikeuksien, turvallisuuden ja kehityksen välistä keskinäisriippuvuutta, ja ihmisoikeuspolitiikalla tuetaan konfliktien ehkäisyä, hallintaa ja ratkaisua. Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa ohjaa ihmisoikeuspolitiikan selonteko. (Ulkoasiainministeriö 2009, 14; Ulkoministeriö 2018f.)

Asevalvontapolitiikka

Myös asevalvontapolitiikalla tuetaan turvallisuutta, kehitystä ja ihmisoikeuksia. Pienaseiden leviäminen kriisialueille ruokkii konflikteja, köyhyyttä ja ihmisoikeusrikkomuksia sekä luonnonvarojen kestäväntä ja rikollista hyödyntämistä, joten myös tavanomaisiin aseisiin liittyvät kysymykset ovat nousseet yhä tärkeämmiksi joukkotuhoukseiden leviämisen ja käytön estämiseksi tehtävän työn lisäksi. Asevalvonta ja aseriisunta ovat siis konkreettista ihmisoikeuksien ja humanitaarisen oikeuden toimeenpanoa ja osa turvallisuuspoliittista kokonaisuutta. Suomen tavoitteena on omilla toimillaan vahvistaa kansainvälisiä asevalvontasopimuksia ja järjestelyjä. Suomi korostaa YK:n merkitystä monenkeskisen asevalvonta- ja aseriisuntajärjestelmän perustana, ja painopisteenä on kansainvälinen yhteistyö. Asevalvontasopimuksia täydentää kansainvälinen vientivalvontayhteistyö, joka on viime vuosina tiivistynyt ja jonka merkitys korostuu esimerkiksi terrorisminvastaisessa toiminnassa ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa. (Ulkoasiainministeriö 2009, 14–15; Ulkomministeriö 2018a.)

4.3 Yhteistyö ja koordinaatio

Yhteistyö ja koordinaatio toistuvat kaikissa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa käsittelevissä asiakirjoissa ja puheissa. Ne kohdistuvat moniin eri toiminnan tasoihin sekä toimijoihin, kuten kansainvälisten toimijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön, eri toimintojen ja sektoreiden yhteistyöhön niin kansallisesti kuin kansainvälisesti sekä paikallisella tasolla paikallisten toimijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön. Keskustelussa siis toistuu Stubbin (4.3.2010) esittämä kolme tasoa (organisaatiot, toimialat, paikallinen omistajuus) käsittävä tarkastelunäkökulma. Kriisinhallintaoperaatioiden muodoista huolimatta on tyypillistä, että kriisialueilla toimii samanaikaisesti useita eri toimijoita ja kansainvälisiä järjestöjä sekä useita itsenäisiä kriisinhallintaoperaatioita. Yhteistyö mukana olevien kansainvälisten järjestöjen ja muiden toimijoiden kesken on siis erityisen tärkeää. Kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä ja koordinaatiota perustellaan yleisesti operaatioiden vaikuttavuudella, suorituskykyjen yhteensopivuudella ja rajallisten resurssien tehokkaalla käytöllä. Yhteistyön katsotaan myös tukevan suomalaisen osaamisen ja tietotaidon kansainvälistymistä. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategian (2009, 34) mukaan eri toimijoiden välisen yhteistyön puitteet määritellään strategisella tasolla, mutta kenttätason toimijat voivat vaikuttaa merkittävästi yhteistyön sujuvuuteen. Sen vuoksi onkin tärkeää, että suomalaisella siviili- ja sotilaallisella kriisinhallintahenkilöstöllä on riittävät valmiudet edistää käytännön tason koordinaatiota ja yhteistyötä. Kansallisella tasolla kokonaisvaltaisuuden kehittäminen edellyttää koordinaation,

tiedonkulun ja yhteistyön tiivistämistä eri hallinnonalojen välillä. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiassa todetaan eri sektoreiden vuoropuhelun vahvistavan henkilöstön valmiuksia edistää koordinaatiota ja yhteistyötä kentällä. (Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia 2009, 6–8; 49.)

Yhteistyö ja koordinaatio eivät kuitenkaan ole millään tasolla yksinkertaista. Häkämies (17.6.2008) kuvailee yhteistyötä ja koordinaatiota seuraavasti:

Every organisation has its own way and tradition of doing things and all players have to respect this principal. Coordination does not mean the control of various actors for example by the leading organisation like NATO or EU. Instead, it means that different actors understand the requirements of a situation in a similar way and draw conclusions for further action together. Without this kind of communication between different various players such as NGOs, we may end up just creating more barriers.

Yhteistyö ja koordinaatio vaativat siis erilaisten toimintakulttuurien ymmärtämistä ja tehokasta viestintää. Analysoimani aineiston perusteella yhteistyöhön liittyy suomalaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kontekstissa kolme selkeää teemaa: sitoutuminen yhteistyöhön kansainvälisissä organisaatioissa, toiminnan alojen ja eri sektoreiden välisen yhteistyön edistäminen sekä vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa. Käsittelen seuraavaksi näitä kolmea teemaa hieman syvemmin.

Sitoutuminen kansainväliseen yhteistyöhön

Kansallisesta näkökulmasta kansainvälisen yhteistyön toteutuminen ja toteuttaminen on välttämätöntä. Tuomiojan (26.8.2013) mukaan ”Yksikään valtio ei voi eristäytyä, jättäytyä kansainvälisen yhteisön ulkopuolelle”. Hän korostaa Suomen kuulumista erilaisiin ryhmittymiin ja organisaatioihin, joiden kautta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa toteutetaan mukaan lukien kriisinhallinta. Suomen tavoitteena on kantaa vastuuta ja vaikuttaa kansainvälisten organisaatioiden kautta. Tuomioja toteaa, että ”ilman kumppaneita ulkopoliittikkamme olisi huutoa erämaassa”. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta tarkoittaa Suomelle siis selkeästi sitoutumista kriisinhallintaan monen eri organisaation kautta ja monilla eri tasoilla. Sitoutuminen haastaa jopa kansallista suvereniteettia. Suuriin turvallisuusuhkiin, kuten ilmastonmuutokseen sekä muihin ympäristöön ja köyhyyteen liittyviin uhkiin,

vastaamisen katsotaan vaativan lisääntyvää yhteistyötä, kuten kriisinhallintaa, joka voi vaatia kansallisen suvereniteetin vähentämistä (Tuomioja, 19.10.2011). Wallinin (8.12.2011) mukaan on hyvä tarkkailla myös kapasiteettien ja suvereniteetin välistä suhdetta ja tasapainoa:

Wisdom for the future is: "It is better to have a shared sovereignty of some capabilities than have full sovereignty of no capabilities". Therefore, we must pursue the new model of cooperation which is forming around the Pooling and Sharing initiative.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiassa yhteistyötoimijoiksi ja vaikutuskanaviksi määritellään EU, YK, Nato, Etyj, Euroopan neuvosto sekä pohjoismainen yhteistyö. Aineiston perusteella kansainvälisen yhteistyön viitekehyksissä korostuu erityisesti EU:n ja Pohjoismaiden rooli, mutta myös YK ja Nato sekä jonkin verran Etyj. Toimijoiden ja operaatioiden ei tulisi kilpailla vaan tehdä yhteistyötä, sillä tämänhetkisten kriisien haasteisiin ei mikään organisaatio pysty yksin vastaamaan. EU:n ja Naton välinen yhteistyö nostetaan tärkeäksi tekijäksi kokonaisvaltaisuuden toteutumisessa, ja sen todetaan näkyneen erityisesti Kosovossa ja Afganistanissa, missä on ollut Nato-johtoiset sotilaalliset kriisinhallinnanoperaatiot sekä EU:n siviili-kriisinhallintaoperaatiot. (Esim. Kanerva 8.5.2007; 19.2.2008). Myös Suomi on korostanut alueellista kokonaisvaltaista sitoutumista osallistumalla niin sotilaallisiin kuin siviili-kriisinhallintaoperaatioihin samoissa kohdemaissa, kuten Kosovossa ja Afganistanissa, samanaikaisesti (esim. Tuomioja 10.5.2012). Kehityksen tarpeita nähdään erityisesti siinä, miten eri järjestöt ja toimijat voivat täydentää toisiaan parhaan lisäarvon saamiseksi.

EU:n rooli Suomen tärkeimpänä ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja myös kriisinhallinnan kontekstina korostuu läpi analysoitavan aineiston. EU:n roolin vahvistamista pidetään luontevana sillä *"kuulumme niihin maihin, joiden mielestä on itsestään selvää, että vaikuttaminen kansainvälisiin kysymyksiin tapahtuu EU:n kautta"* (Tuomioja 2.2.2007). Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategian (Ulkoasianministeriö 2009, 6) mukaan:

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 käytettävissään tarvittavat resurssit yhteisesti sovittujen kriisinhallintatehtävien toimeenpanoon. Suomi edistää unionin yhteistyön tiivistämistä muiden keskeisten kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Strategiassa (Ulkoasiainministeriö 2009, 12.) todetaan myös: *”Unionin kriisinhallintatoimiin sitoudutaan yhdessä. Jäsenmaiden on varmistettava unionin käyttöön niihin tarvittavat voimavarat. Unionin yhteistyötä muiden keskeisten kriisinhallintatoimijoiden kanssa on edelleen vahvistettava”*. Tässä kuvastuu hyvin kansainväliseen yhteistyöhön liittyvä sitoutumisen ja aktiivisuuden korostaminen. Myös Kanerva (8.5.2007) edelleen korostaa Suomen sitoutumista: *”Suomi ei hae erityisjärjestelyjä tai reunaehtoja yhteisesti sovitusta tavoitteista, vaan osallistuu täysipainoisesti EU:n yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan ja kriisinhallintayhteistyöhön”*.

EU:lla todetaan olevan suuri potentiaali kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämiseen, sillä unionilla on käytössään laaja keinovalikoima kriisialueiden tukemiseksi ja niillä toimimiseen. Näitä keinoja ovat muun muassa poliittiset ja diplomaattiset toimet, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu, taloudellinen ja kaupallinen yhteistyö sekä sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta. Suomen pyrkimyksenä on osallistua aktiivisesti EU:n kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämiseen. Suomi on profiloitunut erityisesti siviilikriisinhallinnan edistämisessä. Esimerkiksi Stubb (9.12.2008) pitää EU:ta erityisesti siviilikriisinhallinnan johtavana toimijana ja Suomea sen kehittämisen suunnannäyttäjänä. Myös Holmlund (19.9.2008) korostaa EU:n panostusta siviilikriisinhallintaan ja Suomen näkyvyyttä sen kehittämässä. Holmlundin mukaan *”EU:ssa on siviilikriisinhallinnan puolella ”patisteltu” jäsenmaita laatimaan kansallisia strategioita, joten Suomi on edelläkävijä tässäkin suhteessa – onhan Suomen kansallinen siviilikriisinhallinnan strategia ensimmäinen siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia EU-jäsenmaiden keskuudessa.”* Suomi on ollut aktiivinen erityisesti suunnitteluvaiheen kokonaisvaltaisuuden kehittämisen vaatimisessa ensin sotilaallisten operaatioiden osalta ja myöhemmin sekä siviili- että sotilastoimintojen yhdistämisen osalta. Tämän kehittämiseksi on haluttu kiinteitä rakenteita eli esikuntakapasiteettia. Kriisinhallintakapasiteetin ja -kyvyn kehittämiseksi Suomi peräänkuuluttaa joustavampaa ja nopeampaa päätöksentekoa erityisesti operaatioiden perustamisen suhteen. (Esim. Kanerva 1.11.2007 & 22.1.2008; Stubb 9.12.2008.)

Suomen sitoutumista EU:n kriisinhallintaan kuvataan myös operaatioihin lähetettyjen asiantuntijoiden määrällä. Tuomioja toteaa seuraavasti (10.5.2012): *”Suomi on kuitenkin edelleen yksi niistä EU:n jäsenmaista, joka lähettää eniten asiantuntijoita siviilikriisinhallinnan operaatioihin. Vaikka suhteessa väkilukuun olemme edelleen täysin omassa sarjassamme, on tärkeitä tulevaisuudessa varmistaa kriisinhallinnan riittävä ja kasvava resursointi”*. Aineistosta nousee esiin Suomen kontribuutio melkein jokaiseen EU:n kriisinhallintaoperaatioon, mikä osaltaan heijastaa myös Suomen pitkäaikaista sitoutumista kansainväliseen kriisinhallintaan yhtenä Suomen ulkopolitiikan kulmakivenä. Kanerva (11.3.2008) korostaa Suomen arvioivan kansainvälisiä velvoitteita ennen muuta Euroopan unionin jäsenmaana, joten siksi vastuu EU:n kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisesta nousee Nato-yhteistyön edelle. Stubbin (3.9.2009) mukaan EU ei kuitenkaan voi olla vaihtoehto YK:lle, Euroopan neuvostolle tai Etyjille vaan Suomen tulee olla myös niissä aktiivinen toimija.

Tuomiojan (5.2.2014) mukaan alueelliset yhteistyöjärjestelyt pitäisi nähdä Euroopan tasoista yhteistyötä täydentävänä yhteistyömuotona. Pohjoismaainen yhteistyö nouseekin aineistossa esiin suomalaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhtenä muotona ja kanavana, johon on luonnollista sitoutua. Pohjoismaat nähdään yhdessä vaikuttavina toimijoina, joilla on kokoonsa nähden vahva kansainvälinen asema. Sen katsotaan perustuvan niiden rooliin ja aktiiviseen toimintaan kansainvälisen turvallisuuden sekä vakauden ja vaurauden tuottajina, ei kuluttajina. (Tuomioja, 20.8.2012.)

Pohjoismaisen yhteistyön vahvuutena nähdään samanlaiset yhteiskuntarakenteet, kokemukset, arvot ja tavat toimia. Maiden katsotaan jakavan luontevan tavan edistää johdonmukaisesti omia tavoitteitaan eri foorumeilla. Omien kokemusten todetaan antavan hyviä valmiuksia palveluiden tarjoamiseen kansainvälisissä prosesseissa ja tehtävissä. Pohjoismaainen hyvinvointimalli nähdään edelläkävijän ja menestyjän roolissa. Sen elementtien (yhteiskunnallinen vakaus, yhteiskunnan perustoimintojen luotettavuus, tasa-arvoinen koulutusjärjestelmä, taloudellinen kilpailukyky ja elinympäristön viihtyisyys) koetaan olevan tulevaisuuden kriisialueillakin ratkaisevia teemoja ja tavoitteita. Pohjoismaisen pragmaattisiin arvoihin perustuvan ja kansainväliselle yhteistyölle avoimen tavan tehdä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa toivotaan edistävän yhteistyötä myös EU:n tasolla (Esim. Tuomioja 8.11.2011; 20.8.2012).

Pohjoismailla koetaan olevan hyviä kokemuksia yhteistyöstä esimerkiksi EU:n taisteluosastoissa ja Afganistanissa. Kanervan (1.11.2007) mukaan *”Meitä yhdistää sama keskeisen tärkeä tavoite: saada paikallisen väestön luottamus kansainväliselle läsnäololle ja toiminnalle. Pohjoismailla on tässä arvokasta osaamista tarjottavanaan”*. Pohjoismaisen yhteistyön edistämiseksi on luotu oma ”Nordic approach” eli pohjoismainen kokonaisvaltainen lähestymistapa. Pohjoismaisen yhteistyön mahdollisiksi painopistealueiksi on määritelty Afrikan oman kriisinhallintakapasiteetin rakentaminen ja uudenlaisen, joustavamman ja pienempiin tiimeihin perustuvan kriisinhallinnan kehittäminen (Kanerva 22.1.2008). Yksi pohjoismaisen lähestymistavan yhteinen nimittäjä on ollut sitoutuminen naisten oikeuksien ja tasa-arvon edistämiseen (Tuomioja 8.11.2012). Pohjoismaisen yhteistyön edistyminen ei kuitenkaan ole ollut mutkatonta, vaan maiden erilaiset painotukset ja resurssien hajauttaminen eri operaatioihin ovat pitäneet kehittämisen maltillisella tasolla (Tuomioja, 23.11.2012).

Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on tapahtunut merkittävästi Naton operaatioiden (Kosovo, Afganistan) kautta, ja toisaalta juurikin kriisinhallinta on ollut Suomen tapa tehdä yhteistyötä Naton kanssa sekä osoittaa sitoutumista, vastuunkantoa ja kyvykkyyttä. Nämä operaatiot, erityisesti Afganistan, ovat niiden riskialttiuden vuoksi saaneet myös huomattavaa mediajulkisuutta. Suomen osallistumista Afganistaniin on pidetty kohtuullisella tasolla olevana, mutta verrattuna esimerkiksi Ruotsiin ja Norjaan on sotilaiden määrä ollut vähäisempää. Lähetettävien joukkojen koko ja resurssit ovatkin olleet kovankin keskustelun kohteena. Kanerva (1.11.2007) perustelee Suomen osallistumista muun muassa seuraavasti: *”Suomen on oltava mukana vastaamassa tämän ajan haasteisiin myös kriisinhallinnassa. Suomi ei voi olla kriisinhallinnan Riitaoja, johon kumppanit eivät voi luottaa siinä vaiheessa, kun ”poutasää” päättyy.”* Suomi onkin aktiivisesti pyrkinyt osoittamaan kiinnostuksensa osallistua Naton operaatioiden toteutukseen ja erityisesti suunnitteluun yhä varhaisemmassa vaiheessa (Niinistö 29.2.2016; Soini 3.5.2017).

Myös Naton toiminta-alan katsotaan kriisinhallinnan suhteen laajentuneen muuttuneiden olosuhteiden ja kriisinhallintaan liittyvien vaatimusten vuoksi. Tuomiojan (4.9.2013) mukaan:

Natolla ei ole kilpailijoita, mitä tulee valmiuksiin ja kykyihin toteuttaa vaativia sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita. Sen haasteena on, että nyky maailman kriisit ovat usein sellaisia, joissa sotilaallinen osuus voi ylivertaiseen voimaan nojautuvalle olla helppo tehtävä, mutta se ei riitä kriisien rauhoittamiseen ja

ratkaisemiseen. Nato haluaa laajentaa osaamistaan ja keinovalikoimiaan, mutta tässä suhteessa se ei koskaan kykene tarjoamaan samankaltaista laajaa kriisinhallintakeinojen valikoimaa kuin Euroopan Unioni.

Toimintaympäristön muutos on kuitenkin tarjonnut Suomellekin luontevia mahdollisuuksia lisätä sitoutumista muutenkin kuin sotilaallisesti myös Natossa. Toisaalta herää myös kysymys, onko kriisinhallintayhteistyö ollut tapa pitää jalka oven välissä mahdollista Nato-jäsenyyttä ajatellessa. Sellaista tulkintaa aineiston perusteella ei voi suoraan tehdä, mutta kriisinhallintaa ja mahdollista Nato-jäsenyyttä koskevia keskusteluita ei voi yksiselitteisesti myöskään erottaa toisistaan. Esimerkiksi Haglund (29.9.2014) tuo esiin sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisen edut:

Meille säännölliset ISAF-joukkoja luovuttavien maiden kokoukset ovat olleet tärkeä tiedonvaihdon ja vaikuttamisen kanava. Osallistumisemme NATO:n operaatioihin on mahdollistanut sen, että olemme voineet kerran pari vuodessa kokoontua NATO-maiden valtionpäämiesten ja ulko- ja puolustusministerien kanssa yhteisiin kokouksiin, mihin pelkkänä kumppanimaana emme olisi olleet oikeutettuja.

Puheissa korostetaan tarvetta nopean toiminnan kehittämiseksi niin EU:ssa kuin Natossa. EU on kehittänyt sotilaalliseen reagointiin taisteluosastot sekä myös siiviili-valmiustiimin. Suomi on ollut mukana molempien nopean toiminnan joukkojen kehittämisessä. EU:n taisteluosastot eivät kuitenkaan ole olleet täysin onnistunut esimerkki yhteistyöstä, sillä niitä ei ole käytetty. Suomi on joka tapauksessa ollut valmis sitoutumaan niiden kehittämiseen ja pitää EU:n toimintakyvyn kannalta oleellisena todellista valmiutta käyttää nopean toiminnan kykyä (Niinistö 4.5.2016). EU:n taisteluosastojen toiminnan haasteita on selitetty esimerkiksi jokaisen kriisin erityisyydellä suhteessa operaatioiden suunnitteluun, yhtenäisen poliittisen tahdon puutteella, vastuun jakoon liittyvillä kysymyksillä sekä valmiusvuorossa olevan osaston sopivuudella juuri kyseiseen kriisinhallintatehtävään. (Niinistö 4.5.2016; Tuomioja, 5.2.2014.)

Naton nopeantoiminnanjoukot (NRF) nähdään myös tärkeänä osallistumisen kanavana. Sen katsotaan olevan väline muuntaa sotilaallisia voimavaroja tehokkaammiksi ja nykyaikaisia tarpeita paremmin vastaaviksi. Kanervan (13.11.2007) mukaan ”*Ajan riennossa on hyvä pysyä mukana, ellei sitten halua – tahallaan tai tahtomattaan – perustaa museota*”. Eli toisin sanoen

sitoutuminen myös nopean toiminnan resurssin kehittämiseen ja ylläpitämiseen nähdään välttämättömyytenä. EU:n ja Naton nopeantoiminnan yhtäaikaisessa valmiudessa on nähty myös haasteita. Häkämiehen (24.1.2011) mukaan ”*Euroopan Unionin ja Naton kaikissa jäsenmaissa on paineita purkaa ylimääräisiä rakenteita. Tämän tulisi koskea myös unionin taisteluosastoja ja Naton nopean toiminnan joukkoja. Päivystysvuorot pyörivät molemmissa, mutta joukot ovat samoja. Sen lisäksi samat joukot käyvät operaatioissa.*”

Alueellisten organisaatioiden kyky ja vastuu kehittää kriisinhallintaa ja mukana olo näissä alueellisissa organisaatioissa vaikuttaa olevan Suomelle selkeä prioriteetti. Samanaikaisesti YK:n roolia globaalien hallinnon tasolle ei kiistetä millään tavalla, vaan sen katsotaan olevan tärkein yhteistyöfoorumi globaalilla tasolla. (Esim. Kanerva 22.1.2008.) Tuomiojan (17.10.2011) mukaan Suomi on aina osallistunut aktiivisesti YK:n työhön rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Hän katsoo YK:lla edelleen olevan oleellisen tärkeä rooli konfliktien ehkäisyssä, kriisinhallinnassa, kestävässä kehityksessä sekä ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteiden edistämiseksi. YK:n roolia sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden valtuuttajana pidetään itsestäänselvyytenä. Tuomioja (1.10.2011) näkee Suomelle mahdollisuuden profiloitua myös YK:n kautta kansainvälisten siviilikapasiteettien kehittämisessä. Erityisesti esimerkiksi kehitysmaiden poliisien ja siviiliasiantuntijoiden kouluttaminen voisi Tuomiojan mielestä olla Suomen vahva osaamis- ja siten myös toiminta-ala tässä mainitussa kontekstissa. Tällainen toiminnan vahvistaminen edellyttäisi hänen näkemyksensä mukaisesti kuitenkin siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön resurssien ja osaamisen koordinoitua käyttöä.

Etyjin toiminta nähdään hyvin laaja-alaisena ja sen erityisenä vahvuutena pidetään kansalaisyhteiskunnan huomioimista. Etyjin toiminta ei kuitenkaan nouse erityisesti esiin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan näkökulmasta. Huomiota se sai Suomen puheenjohtajuuskauden aikana, jolloin Etyjin rooli konfliktien ehkäisyssä ja kriisinhallinnassa olivat keskeisesti esillä. (Kanerva 22.1.2008.)

Kansainväliseen yhteistyöhön sitoutuminen näyttäisi olevan poliittisen tason kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Siinä korostuvat valtiokeskeinen toimintatapa ja pyrkimys luoda sekä Suomesta uskottavan toimijan kuvaa että samalla vaikuttavammat vaikuttamisen kanavat. EU:n ja pohjoismaisen yhteistyön painottuminen mahdollistaa myös käytettävissä olevien kriisinhallintainstrumenttien laajan käytön koordinoitusti. Kansainvälisessä yhteistyössä

korostuu sotilaallinen ja siviili-kriisinhallinta erityisesti valtion näkökulmasta. Toki myös muut toiminta-alat tulevat esiin erityisesti pohjoismaisessa viitekehyksessä. Päähuomion saavat kuitenkin toimintatavat, joilla vaikutetaan erityisesti kohdevaltioiden turvallisuuteen ja fyysisen uhkan poistamiseen. Valtio nähdään siis ensisijaisena turvallisuuden tuottajana. Valtion suvereniteettia ollaan valmiita heikentämään, mutta tässä tapauksessa ei yksilöiden tai yhteisöjen suuntaan vaan kansainvälisten hallitustenvälisten organisaatioiden suuntaan. Kansainväliseen yhteistyöhön sitoutumisen näkökulmasta kokonaisvaltainen kriisinhallinta näyttäisi toteuttavan inhimillisen turvallisuuden freedom from fear -lähestymistapaa.

Toiminnanalojen ja sektoreiden välisen yhteistyön edistäminen

Kansainvälisten organisaatioiden välisen yhteistyön ja niissä toimimisen lisäksi aineistossa käsitellään toiminnallista tai hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Useissa kohdin tämäkin todetaan haastavaksi ja toisaalta sektoreiden rajat häilyviksi. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiassa sekä siviilikriisinhallinnan kansallisissa strategioissa kiinnitetään huomiota kansallisen tason hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön ja sen kehittämiseen. Aineiston puheissa tämä ei kuitenkaan juurikaan nouse esiin muuta kuin sisäministeriön hallinnonalalla. Poikkihallinnollisen yhteistyön koetaan olevan Suomessa parempaa kuin monessa muussa maassa, mikä helpottaa mahdollisuuksia ”kulkea kokonaisvaltaisuuden kärkijoukoissa” (Holmlund 24.11.2008).

Holmlundin (24.11.2008) mukaan ”Kokonaisvaltaisen lähestymisen tulee alkaa jo kansallista osallistumista suunniteltaessa sisältäen kriisinhallinnan komponenttien lisäksi myös esimerkiksi kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun toimintoja. Nykyistä vieläkin toimivimmat kriisikohtaiset koordinoitimekanismit voisivat antaa lisäarvoa kokonaisvaltaiseen osallistumiseen”. Kansallisten valmiuksien kehittämistä pidetään tärkeänä ja yhteistyön syventämistä pyritään toteuttamaan erityisesti koulutus- ja tutkimusyhteistyön saralla sekä esimerkiksi materiaalin, logistiikan sekä henkilöstöresurssien aloilla. Hallinnonalojen välisestä yhteistyöstä konkreettisina esimerkkeinä ovat Kriisinhallintakeskuksen sekä Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen muodostama Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskus sekä ministeriöiden poikkihallinnollinen koordinoitiryhmä.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan menestys riippuu usein omistajuudesta ja osallisuudesta. Onnistumiseen tarvitaan kansallisten ja paikallisten viranomaisten sekä kansainvälisten

järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan aktiivista osallistumista ja siten yhteistyötä. Yhteistyö operaatioiden henkilökunnan ja paikallisen väestön välillä on merkittävässä asemassa myös operaation turvallisuuden näkökulmasta. Wallinin (8.5.2012) mukaan ”*Winning hearts and minds has a major impact on any operation and on the force protection*”. Myös Håkämies (20.9.2010) nostaa esiin yhteistyön ja turvallisuuden yhteyden: ”*Mitä vaativammassa olosuhteissa operaatioita toteutetaan, sitä suurempi on tarve yhteisille menettelytavoille ja yhteistyölle eri organisaatioiden kesken. Esimerkiksi Afganistanin kaltaisissa olosuhteissa yhteiset toimintamenetelmät ja yhteensopivuus ovat välttämättömyys. Niistä riippuu pitkälti myös omien joukkojemme turvallisuus*”.

Yksi kokonaisvaltaisen lähestymistavan keskeisimmistä haasteista on ollut siviilien ja sotilaiden välisen yhteistyön rakentuminen ja toteutuminen. Suomalaisessa kontekstissa siviili-sotilas-yhteistyöllä (CIMIC) on hyvin pitkät perinteet, mutta näkökulma on perinteistä johtuen ollut vahvasti sotilaalliseen toimintaan painottuva. Siviili-sotilas-yhteistyö on myös EU:n näkökulmasta oleellinen aihe ja se toistuu aineistossa. Samalla kriisialueella toimi usein myös useita EU-toimijoita niin siviili- kuin sotilasosista. Suomi on nostanut esiin siviili-sotilaskoordinaation (Civil-Military Coordination, CMCO) tehostamisen tarvetta eri EU-toimijoiden kesken. (Kanerva 13.11.2007.) Kanerva (19.2.2008) pitää tärkeänä EU:n roolia siviili-sotilas-yhteistyön kehittämisessä ja suuntaa kohti integroituja operaatioita. Myös Tuomioja (17.10.2011) pitää tärkeänä siviili-sotilas-kapasiteetin vahvistamista ja pysyvien rakenteiden luomista niiden toteuttamiseen.

Siviili-sotilas yhteistyön lisäksi haastavaa on myös kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan yhdistäminen. Väyrynen (14.2.2011) toteaa:

Rajanveto kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan välillä on paikoitellen veteen piirretty. Käytännössä operaatioiden mandaatit asettavat tiukat raamit toiminnalle ja onkin ensiarvoisen tärkeää rakentaa hyvä yhteistyö siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön toimijoiden välille. Kehitysyhteistyö myös pyrkii tuomaan siviilikriisinhallinnan maailmaan sellaiset kehityspolitiikan maailmasta tutut teemat, kuten tuloksellisuuden, vaikuttavuuden, omistajuuden, laadun seurannan, vastaanottajamaan kansallisten kehitysstrategioiden huomioimisen ja kestävyys.

Kriisin kaikissa vaiheissa tarvitaan koordinaatiota ja yhteistoimintaa. Usein sen on kuitenkin todettu olevan puutteellista. Kokonaisvaltaisuuden mukana kriisinhallinta on laajentunut useille hallinnonaloille ja siten myös sektoroitunut. Häkämiehen mukaan ”yhteistoiminnan puute ei yleensä ole tietämättömyyttä, vaan keskinäistä epäluuloisuutta ja oman reviirin varjelemista” (Häkämies 24.11.2008).

Myös toiminnanalojen yhteistyön edistämiseen liittyy vahvasti valtiollinen näkökulma. Poikkihallinnollisen yhteistyön lisäksi agendalle tuodaan kuitenkin myös yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa niin kotimaassa kuin kriisialueellakin. Paikallinen omistajuus ja paikallisten toimijoiden valtaistaminen nostetaan kriisinhallintaoperaatioiden onnistumisien näkökulmasta oleellisiksi tekijöiksi. Mielenkiintoista on tiettyjen alojen vastakkainasettelu. Siviili-sotilas-asettelu on perinteinen ja ymmärrettävä, sillä näiden osa-alueiden tavoitteet ja keinot ovat perinteisesti eronneet huomattavasti toisistaan. Silvestin (2017, 289–290) mukaan turvallisuuskäsitteen laajentuminen on aiheuttanut myös näiden erilaisten dikotomioiden hämärtyminen. Myös Eronen (2009, 59) kyseenalaistaa siviili-sotilas-dikotomisen sanaparin käytön, koska se luo vääränlaista polaarisuutta. Hänen mukaansa siviili-sotilas-käsite olettaa, että on olemassa jotain siviilille luonteenomaista suhteessa sotilaalliseen. Eronen mukaan näin ei kuitenkaan ole, ja hän kysyykin, milloin toimijasta tulee siviili ja milloin sotilas. Hän korostaa sotilaan olevan ammatti, kun taas siviili ei sitä itsessään ole. Ei ole olemassa yhtä siviilien ajattelutapaa vaan useita erilaisia ammatillisia kulttuureja, jotka voivat myös keskenään olla vastakkaisia. (Eronen 2009, 59.) Aineistossakin näkyy selkeiden vastakkainasetteluiden ja eri sektoreiden välisten rajojen hämärtyminen. Se osaltaan tekee yhteistyöstä erityisen tärkeää, jotta kaikki voivat työskennellä samaa päämäärää kohden. Toiminnanalojen yhteistyön edistämisen näkökulma laajentaa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toimijoiden ja toimintojen alaa huomioiden myös paikalliset yhteisöt. Siten sen voi tulkita toteuttavan laajemmin inhimillisen turvallisuuden lähestymistapaa.

Vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa

Tuomiojan (26.8.2013) mukaan ”Yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa on jo perinteinen tapa hoitaa ulkopoliittikkaa – lisätä sen legitimitettiin, tuottaa parempia ratkaisuja ja yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa hyödyntää niiden verkostoja ja vaikutusvaltaa”. Pyrkimys tähän näkyy myös kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kentällä. Kansalaisyhteiskuntaa koskevassa keskustelussa korostuu vuoropuhelun merkitys. Kansalaisjärjestöjen rooli näyttyy toisaalta näkemysten, lausuntojen ja asiantuntemuksen antajana ja toisaalta potentiaalisena uusien

toimintatapojen ja kriisinhallinnan innovaatioiden tuottajana. Kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on ollut mahdollisuus osallistua kriisinhallintaa koskevien strategioiden ja toimintaohjelmien tekemiseen ainakin lausuntojen muodossa ja kansalaisyhteiskunnan äänen toivotaan kuuluvan myös ohjelmien toimeenpanossa. Kansalaisjärjestöiltä odotetaan ennen kaikkea uusia kriisinhallinnan keinoja ja innovatiivisuutta yleensäkin. (Esim. Holmlund 1.2.2008; Soini 8.6.2017; Tuomioja 1.10.2011.)

Kansalaisyhteiskunnan rooli nivoutuu vahvasti kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön raameihin. Suomalaisessa kehityspolitiikassa korostetaan laajaa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistumista. Paateron (27.11.2014) mukaan *”on tärkeää muistaa, että kehitysyhteistyö ei ole ainoastaan valtiolähtöistä, vaan kansalaisyhteiskunnalla on erittäin tärkeä rooli haurassa valtioissa”*. Hän korostaa Suomen asemaa edelläkävijänä vahvojen kehitysyhteistyötä tekevien niin pienien kuin suurien kansalaisjärjestöjen osalta. Väyrynen (11.6.2008) puolestaan pitää tärkeänä analysoida erilaisten yhteistyömuotojen soveltuvuutta suhteessa tavoitteiden saavuttamiseen. Hänen mielestään kansalaisjärjestöyhteistyö soveltuu hyvin esimerkiksi opetus- ja terveyssektorin tukemiseen. Kehitysyhteistyön lisäksi kansalaisyhteiskunnan rooli tulee esiin erityisesti rauhanvälityksen sekä naisten oikeuksien ja tasa-arvon konteksteissa.

Kansalaisjärjestöjen vahvuuksiksi määritellään esimerkiksi perustarpeisiin vastaaminen, ihmisoikeuksien huomioiminen, epävirallinen tapa toimia, paikallinen verkottuminen, tiedon saanti konfliktialueen olosuhteista ja kulttuurista, toiminnallinen luotettavuus ja joustavuus, mahdollisuus olla paikalla koko kriisin syklin ajan sekä tiedon välittäminen. Kansallisessa kontekstissa ja yhteistyön kehityksessä on syytä myös huomioida kansalaisyhteiskunnan nopeus reagoida eri tilanteisiin sekä verkostot, joita se voi hyödyntää (Paatero 27.11.2014; Tuomioja 1.10.2011, 30.1.2013; Väyrynen 14.2.2011). Tuomioja (17.10.2011) nostaa esiin kansalaisjärjestöjen roolin valtioiden kansainvälisen politiikan monopoliasemassa olevan toimijan ja suvereniteetin haastajana. Hänen mielestään yksilöiden, yhteisöjen ja yritysten sekä muiden ei-valtiollisten ryhmien toiminnan vaikuttavuus kasvaa, vaikka valtiot ja valtioiden väliset järjestöt säilyvätkin normien asettajina ja ratkaisevina turvaverkkoina. Tuomioja korostaa, että *”Kansalaisyhteiskunnan merkityksen kasvu tulee huomioida myös ulkopolitiikassa. Suomessa tämä näkyykin vakiintuneena ja laajana yhteistyönä ja vuorovaikutuksena sekä suomalaisen että kansainvälisen kansalaisyhteiskunnan kanssa”* (20.8.2012). Risikko (19.5.2017) pohtii ansiotyön ja vapaaehtoistoiminnan yhteensovittamisen

edellytyksiä yhtenä välineenä tukea kolmannen sektorin roolia osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Tällä hän ei suoraan viittaa kriisinhallintaan, mutta toteaa turvallisuusosalalla toimivilla kansalaisjärjestöillä olevan kokemusta työstä viranomaisia ja kansalaisia hyödyttävissä projekteissa, kampanjoissa ja tapahtumissa sekä Suomea ja maailmaa kohdanneissa kriiseissä. Herää kysymys, voisiko tämä olla yksi mahdollisuus kansalaisjärjestöjen uudelleenlaiseen osallisuuteen ja inhimillisen turvallisuuden näkökulman hyödyntämiseen.

Kohdemaan kansalaisyhteiskunnan esiin tuominen näkyy paikallisen omistajuuden korostamisena. Tuomioja (1.10.2011) käyttää Arabikevättä esimerkkinä paikallisen kansalaisyhteiskunnan voimasta saada aikaan muutoksia ja pitää tärkeänä, että muutoksen tapahtumisen jälkeen kansalaisyhteiskunnan edustajilla on keskeinen asema myös jälleenrakennuksessa. Suomi on pyrkinyt edistämään yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa myös EU:n tasolla. Esimerkiksi Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006 hyväksyttiin EU:n suositukset yhteistyöstä kansalaisjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa siviilikriisinhallinnassa ja konfliktien ennaltaehkäisyssä. Suositukset pohjautuivat Suomen ulkoasianministeriön, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkoston (KATU), CMI:n ja European Peacebuilding Liaison Officen (EPLO) yhdessä toteuttamaan projektiin. (Tuomioja 1.10.2011.)

Kansalaisyhteiskunnan tärkeys kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämisessä ja onnistumisessa näyttää olevan yleisesti hyväksyttyä poliittisella tasolla. Kansalaisjärjestöjen roolia korostetaan erityisesti kehitysyhteistyössä, sukupuolten tasa-arvon edistämässä ja rauhanvälityksessä. Ne nähdään ainakin joiltakin osin valtion suvereniteetin haastajana. Niiltä odotetaan myös kykyä käsitellä kriisien problematiikkaa ja mahdollisia ratkaisuja uudella tavalla yksilöitä ja yhteisöjä valtaistaen. (vrt. Kaldor 2003, 3.). Kansalaisjärjestöjen vahvuuksia tuodaan laajasti esiin, ja ne noudattelevat pitkälti esimerkiksi Barnesin (2006, 27–28) sekä Trugerin (2011, 128) tunnistamia kansalaisjärjestöjen rooleja ja vahvuuksia kriisinhallintaoperaatioissa.

Kansalaisjärjestöjen merkityksen korostamisesta huolimatta kansalaisjärjestöt ovat itse kritisoineet kokonaisvaltaisen lähestymistavan valtiolähtöisyyttä ja toisinaan myös sotilaallisen kriisinhallinnan korostumista. Kansalaisjärjestöiltä odotetaan innovatiivisia ratkaisuja, niiden asiantuntemusta arvostetaan ja siitä halutaan hyötyä. Innovaatiot eivät kuitenkaan synny ilman

aitoja osallistumismahdollisuuksia. Analysoimissani ministereiden puheissa kansalaisyhteiskunnan rooli näyttää muodostuvan vuoropuheluun osallistujan rooliksi. Kansalaisjärjestöjen roolia käsitellään lähinnä puheissa, joita on pidetty kansalaisyhteiskuntaa käsittelevissä tilaisuuksissa tai kansalaisjärjestöjen itsensä järjestämässä foorumeissa. Suomalaisessa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistavassa näyttää olevan paljon piirteitä myös ”whole-of-government” -lähestymistavasta, joka valtiokeskeisenä lähestymistapana rajaa kansalaisyhteiskunnan toimivuutta. Valtiokeskeinen toiminta sekä valtion poliittiset, turvallisuus- ja kehitystavoitteet määrittelevät myös kansalaisjärjestöjen toimintaa erityisesti, jos ne ovat riippuvaisia valtion rahoituksesta.

5 KOKONAISVALTAISEN KRIISINHALLINNAN KESKEISET TEEMAT JA KEHITYS SUOMESSA

Kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ja sen yksittäisiä osa-alueita perustellaan sekä globaalilla vastuunkantamisella että kansallisesta edusta huolehtimisella. Näihin molempiin liittyy osa-alueita, jotka kuvaavat suomalaista kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Analyysini perusteella niitä ovat ihmisoikeudet, sukupuolten välinen tasa-arvo, rauhanvälitys, suomen maineesta huolehtiminen, kotimaan valmiudet, yhteensopivuus ja suorituskyky sekä Suomen puolustaminen. Vastuunkantaminen ja kansallisesta edusta huolehtiminen samanaikaisesti sekä kuvastavat sitä, mitä kokonaisvaltainen kriisinhallinta on sekä toisaalta myös toimivat motiiveina ja perusteluina sen suorittamiselle niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin. Niiden kautta tulee esille myös kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehityksen haasteet Suomessa. Tässä luvussa käsittelen siksi vastuunkantamisen ja kansallisesta edusta huolehtimisen lisäksi myös suomalaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehitystä sekä pohdin siihen vaikuttaneita syitä.

5.1 Vastuunkantaminen

Vastuun kantaminen näyttää liittyvän oman roolin ja sitoumusten hoitamiseen kansainvälisen yhteisön jäsenenä, rauhanturvaamiseen ja kriisinhallintaan yleensä, konfliktien leviämisen estämiseen, vakauden lisäämiseen ja erityisesti inhimillisen elämän ehtojen turvaamiseen kriisialueilla. Kanerva (9.5.2007) toteaa yksiselitteisesti, että *”Suomella tulee olla muiden kehittyneiden valtioiden tavoin vastuu globaalista turvallisuudesta”*. Hän myös toivoo, että suomalaisessa keskustelussa pohdittaisiin enemmän Suomen roolia vastuunkantajana yhteistä turvallisuutta koettelevissa kriiseissä (Kanerva 9.5.2007). Vastuun kantaminen maailman rauhasta ja turvallisuudesta onkin aineistossa toistuva perustelu Suomen kriisinhallintaoperaatioihin osallistumiselle. Soinin (20.10.2015) mukaan *”Suomi kantaa vastuunsa. Kriisinhallinta on yksi tärkeä keino, jolla Suomi osallistuu maailman vakauttamiseen. Tämän vuoksi olemme Afganistanissa ja Irakissa”*.

Vastuunkanto nousee ainakin osittain myös kansallisen kapasiteetin ja kykyjen kehittämisen edelle. Tuomioja (10.5.2012) toteaa kriisinhallintakykyjä laajempaan tavoitteena olevan *”kriisialueiden omien turvallisuusrakenteiden ja oikeusvaltiokehityksen tukeminen”*. Tuomiojan (26.8.2013) mukaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka nojaa laaja-alaiseen käsitykseen turvallisuudesta ja puolustuksesta huolehtimisesta huolimatta voimapolitiikka ei

ole sen keskiössä. Tärkeää ja välttämätöntä sen sijaan on olla mukana ja kantaa huolta esimerkiksi ihmisoikeuksien suojelusta. Myös Soini (20.10.2015) toteaa Suomen nähneen jo pitkään sen, ”että turvallisuutta pitää edistää laajalla rintamalla”. Soinin mukaan ihmisoikeudet ja kehitys ovat olennaisia turvallisuuden tekijöitä. Turvallisuuden ja kehityksen välistä suhdetta pidetään tärkeänä turvallisuuden ja vakauden myönteisen kehittymisen kannalta. Myös paikallisten rakenteiden ja yhteisöjen toimivuutta korostetaan välttämättömänä edellytyksenä rauhan syntymiselle ja säilymiselle. Näiden edellä mainittujen toteuttamisessa avainasemassa on paikallinen omistajuus sekä paikallisten ja kansainvälisten toimijoiden yhteistyö eri tasoilla. Wallinin (9.5.2012) mukaan juuri omistajuus ja sen onnistuminen ovat myös usein suoraan verrannollisia kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan onnistumiseen. Hän korostaa myös paikallisen kulttuurin ymmärtämistä ja haavoittuvimpien ryhmien huomioimista ja osallistamista:

The need to understand local cultures and reinforce local ownership is critical. Winning hearts and minds has a major impact on any operation and on the force protection. That’s why it is also critical to emphasize the promotion of human rights, gender equality and the rule of law from the very beginning of new operations. Particular attention has to be paid to the status and participation of women as well as to the protection of children in order to build truly inclusive and truly sustainable peace. (Wallin 9.5.2012.)

Vastuunkantoa inhimillistetään myös yksilön tasolle. Soini (20.10.2016) vastaa kysymykseen miksi Suomi osallistuu kriisinhallintaan seuraavasti: ”Ihmisenä lähtökohtani on yksinkertainen. Hädän tullen on autettava. Lähellä ja kaukana. Harva enää muistaa, että YK:n lastenrahasto UNICEF ruokki 1940-luvun lopulla yli sataatuhatta suomalaislasta, ja apu jatkui pienimuotoisena vielä pitkälle 1960-luvulle asti”. Håkämiehen (17.6.2008) mukaan on oleellista, että sekä kansalaisilla että alueella toimivilla kriisinhallitsijoilla on tunne, että he tekevät oikeita asioita oikeista syistä. Sanojen ja tekojen tulisi olla linjassa toistensa kanssa. Tämän vuoksi kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa onkin tärkeää pystyä kommunikoimaan jokaisessa vaiheessa.

Vastuunkantamista perustellaan myös yhteisten arvojen tärkeydellä ja edistämisellä. Stubbin (24.8.2009) mukaan:

Suomen tehtävänä on omien arvojensa pohjalta edesauttaa myönteisten vastausten löytymistä. Oma tulevaisuutemme riippuu siitä, muovautuuko moninapainen maailma konfliktien vai yhteistyön kautta. Yhtä tärkeää on varmistaa se, ettei tuleva järjestelmä perustu voimapolitiikkaan, blokkeihin ja protektionismiin. Sellainen maailma olisi köyhempi ja vaarallisempi, eikä se pystyisi vastaamaan vuosisatamme haasteisiin.

Arvojen todetaan olevan myös uhanalaisia ja niiden käsittelyn suhteellisen vähäistä (Stubb 24.2.2009). Yhteisiä arvoja määritellään monella tasolla. Eurooppalaisiksi arvoiksi todetaan hyvin laajasti rauha, ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, demokratia, tasa-arvo, oikeusvaltiokehitys, menestys, kestävä kehitys sekä ihmisoikeuksien, mukaan lukien vähemmistöjen oikeudet, kunnioittaminen (Haglund 8.8.2013; Kanerva 12.2.2008; Tuomioja 19.11.2014). Myös Pohjoismaiden yhteinen arvoperusta korostuu useissa yhteyksissä toimintaan vaikuttavana tekijänä. Pohjoismaisiksi arvoiksi luetaan muun muassa ihmisoikeuksien kunnioittaminen, tasa-arvo ja syrjinnän vastustaminen. Nämä ovat myös YK:n keskeisiä perusarvoja ja konkretisoituvat siellä kestävän rauhan tukemiseen, köyhyyden vähentämiseen, ihmisoikeuksiin ja sukupuolten tasa-arvoon sekä kansainväliseen lakiin. (Tuomioja 13.9.2013.)

Länsimaisiin arvoihin perustuvaa kriisinhallintaa on aiheellista pyrkiä tarkastelemaan myös kriittisesti, ja niin suomalaisessa keskustelussa on toki tapahtunutkin. Stubb (24.2.2009) toteaa, että arvoja ei tarvitse väkisin viedä vaan ”*teemme sen ikään kuin hurmauksen voimalla, osoittaaksemme, että meidän järjestelmämme toimii*”. Tuomioja (13.9.2013) korostaa varovaisuuden tärkeyttä omien perusarvojemme edistämisessä: meille itsestänselvyydet voidaan toisaalla tulkita moraaliseksi ylemmyydeksi. Myös Soini (24.8.2015) pitää arvojen edistämistä tärkeänä, mutta niiden tyrkyttämistä toimimattomana ratkaisuna. Hän korostaa yksilöiden tarpeista lähtevän perustan rakentamista:

Perusasiat kuntoon pätee kaikkeen. Perusasioita ovat myös eurooppalaiset perusarvot: ihmisarvo, humanismi, kristinusko, demokratia, ihmisoikeudet ja oikeusvaltio. Ne ovat perusta, jolle parempaa Eurooppaa pitäisi rakentaa. Mutta näistä on punottava uskottava tarina, johon ihmiset voivat luottaa. Tarinan on lähdeittävä ihmisten tarpeista, ei instituutioiden. Muutoin Euroopan demokratian tie on kovin kivikkoisen. (Soini 19.10.2017.)

Vastuunkantaminen on siis arvoihin perustuvan ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamista kriisinhallinnan keinoin. Usein ajatellaan, että kriisinhallinta on puolueetonta ja poliittisesti sitoutumatonta. Näin yksiselitteistä se ei kuitenkaan ole. Zwitterin (2011, 36) mukaan operaatioissa kuitenkin useimmiten rakennetaan tai esitetään ideoita, kuinka valtioita pitäisi rakentaa länsimaisten arvojen mukaisesti. Jos poliittinen toimija määrittää toimijaksi, joka pyrkii vaikuttamaan ympäristöönsä ja päätöksentekoon omien arvojensa ja uskomustensa mukaisesti, on kriisinhallintatoimija silloin hänen päättelynsä mukaisesti yleensä poliittinen toimija. Puheissa määriteltyjä arvoja pidetään universaaleina ja yleisesti hyväksytyinä. Se ei kuitenkaan tarkoita, että ne olisivat jokaisen kriisialueen yksilöille ja yhteisöille relevantteja ja heidän maailmankatsomuksen mukaisia periaatteita. Joka tapauksessa inhimillisen turvallisuuden käsitteen näkökulmasta nämä esiin nostetut arvot mahdollistavat myös yksilön tai yhteisön huomioimisen turvallisuuden keskiössä.

Sotilaallisen kriisinhallinnan välttämättömyys kehityksen mahdollistavien olosuhteiden luomiseksi vaikuttaa olevan yleisesti hyväksyty näkemys suomalaisessa keskustelussa. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan muille toiminnoille annetaan kuitenkin suurta roolia maailman vakauttamisessa ja suomalaisessa vastuun kannossa. Erityisiksi Suomen vahvuusalueiksi nostetaan muun muassa ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiat, turvallisuussektorin uudistaminen, integroidun rajaturvallisuuden konsepti ja oikeusvaltioperiaate. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja vastuunkannon kontekstissa puheissa toistuu kolme selkeää teemaa: ihmisoikeuksien kunnioittaminen, Naiset, rauha ja turvallisuus -päättöslauselma sekä rauhanvälittäminen. Näiden teemojen kautta pyritään erityisesti osoittamaan Suomen tapaa kantaa vastuuta maailman kriisien ratkaisemisessa.

Ihmisoikeudet

Ihmisoikeudet sekä niiden huomioiminen että edistäminen ovat yksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopistealueista. Teemana ihmisoikeudet nousevat esiin monilla kriisinhallinnan osa-alueilla, ja se on selkeästi yksi Suomen kansainvälisen profiloitumisen väylä. Kanervan (13.11.2007) mukaan ”*Meidät tunnetaan maana, joka itse pyrkii toteuttamaan hyvin kansainvälisten ihmisoikeussitoumustemme vaatimukset. Meidän on kuitenkin tärkeää edistää ihmisoikeuksia myös kansainvälisessä toiminnassamme, jossa pyrkimyksenämme on juurruttaa maailmaan yhteisesti hyväksytyjä universaaleja periaatteita sekä vahvistaa monenkeskistä yhteistyötä*”. Myös Tuomioja (18.6.2012) korostaa kaikkien ihmisoikeuksien

universaaliutta ja keskinäisriippuvuutta sekä toisaalta myös ihmisoikeuksien, turvallisuuden ja kehityksen välistä riippuvuutta. Hänen mielestään nämä riippuvaisuudet tulisi tunnistaa ja ottaa huomioon myös käytännössä. Tuomiojan mukaan Suomen toimintatapaa ohjaa juuri ihmisoikeuksien universaalius. Ihmisoikeudet perustuvat kansainväliseen lakiin ja erilaiset kansainväliset ihmisoikeusinstrumentit sisältävät sitovia normeja yksilöiden ja ryhmien oikeuksien varmistamiseksi. Suomalaisessa kontekstissa korostuu ihmisoikeuksien tasapuolinen soveltaminen ilman alkuperään, sukupuoleen, kieleen, kulttuuriseen taustaan, seksuaaliseen suuntautumiseen, identiteettiin tai mihinkään muuhun piirteeseen kohdistuvaa syrjintää. Lisäksi painotetaan ihmisoikeuksien jakamatonta luonnetta, eli kansalaisoikeudet, poliittiset oikeudet sekä sosiaaliset ja kulttuurioikeudet ovat kaikki yhtä tärkeitä. On myös oleellista, että kaikki huonoimmassakin asemassa olevat ihmiset tuntevat oikeutensa ja pystyvät myös valvomaan niiden toteutumista. Samanaikaisesti yhtä tärkeää on viranomaisten ymmärrys heitä koskevista ja heitä velvoittavista ihmisoikeuksista sekä kyky toteuttaa niitä. (Tuomioja 18.6.2012.) Suomi on pyrkinyt edistämään ihmisoikeuksien valtavirtaistamista kansallisten toimintojen ohella myös EU:n kriisinhallinnassa. Ihmisoikeudet korostuvat suomalaisessa koulutuksessa kaikkien toimijoiden osalta, mutta erityisesti nostetaan esiin myös suomalaisten ihmisoikeusasiantuntijoiden osaamista ja sitä myöten ihmisoikeuksiin liittyvien periaatteiden viemistä käytäntöön vaikeissa olosuhteissa. (Stubb 3.9.2009; Tuomioja 30.1.2013.)

Naiset, rauha ja turvallisuus

YK:n Naiset, rauha ja turvallisuus -pätöslauselma 1325 on ollut viimeisen kuluneen vuosikymmenen aikana suomalaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yksi kantavista teemoista. Se on saanut paljon myös medianäkyvyyttä niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Vuonna 2000 hyväksytyyn päätöslauselmaan liittyen on tehty Suomessa kolme kansallista toimintaohjelmaa. Toimintaohjelmien laadintaprosessit on toteutettu laajassa yhteistyössä ministeriöiden, kansalaisjärjestöjen ja tutkijalaitosten kanssa. Stubbin (19.9.2008) mielestä ”*Voidaankin sanoa, että avoin ja osallistava valmisteluprosessi on ollut lähes yhtä tärkeää kuin itse toimintaohjelman laatiminen*”. Suomi on johdonmukaisesti korostanut naisten merkitystä konfliktitilanteissa. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistapa mahdollistaa myös naisten osallistumisen kasvattamisen useampien tahojen ja toiminta-alojen osallistuessa kriisien hallitsemiseen ja ratkaisemiseen (Häkämies 19.9.2008). Kriisinhallinnan näkökulmasta 1325-pätöslauselmalla ja Suomen toimenpiteillä on ollut kaksi keskeistä teemaa: naisten määrän lisääminen operaatioissa ylipäättään ja myös johtotehtävissä sekä kriisialueiden paikallisten naisten osallistaminen ja voimaannuttaminen. Näiden tavoitteiden lisäksi Suomi on aktiivisesti

pyrkinyt sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman valtavirtaistamiseen kaikilla ulkopolitiikan aloilla ja siten myös kriisinhallinnan osa-alueilla niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin.

Suomen toimintaohjelmilla on ollut positiivisia vaikutuksia. Esimerkiksi ensimmäinen toimintaohjelma auttoi lisäämään naisten osallistumista kriisinhallintaoperaatioihin siten, että ainakin ajoittain noin 40 % kaikista suomalaisista siviilitoimijoista on ollut naisia (Tuomioja 17.9.2012). Myös sotilaallisen kriisinhallinnan puolella on koko ajan ollut pyrkimys naisten määrän lisäämiseen, vaikka se onkin haasteellista asepalveluksen suorittaneiden naisten rajallisen määrän vuoksi (Tuomioja 10.5.2012). Sukupuolinäkökulma on huomioitu niin siviilien kuin sotilaiden koulutuksissa ennen operaatioihin lähettämistä. Suomen tavoitteena onkin gender-asioiden operationalisointi operaatioiden toiminnoissa (Tuomioja 22.12.2014). Tuomiojan (1.10.2011) mukaan kriisinhallintatehtävissä toimiva tasa-arvoisesti naisia ja miehiä sisältävä henkilöstö tekee kansainvälisen läsnäolon paikallisille naisille helpommin lähestyttäväksi ja toimii myös kannustavana esimerkkinä.

Suomi on aktiivisesti tehnyt kahdenvälistä yhteistyötä esimerkiksi Afganistanin, Kenian ja Nepalin kanssa heidän kansallisten 1325-toimintaohjelmien luomiseksi (Tuomioja 17.9.2012). Naisten osallisuus rauhanvälitysprosesseihin on todettu myös erityisen tärkeäksi kestävän rauhan näkökulmasta. Tuomioja (17.10.2013) nostaa itseasiassa Suomen onnistuneen rauhanvälityksen kehittämisen ja profiloitumisen suuriksi vaikuttaviksi taustatekijöiksi sukupuolten välisen tasa-arvon, naisten täyden valtaistamisen ja osallistumisen yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla. Kansalaisyhteiskunnan eri toimijoilla voi olla oleellinen rooli naisten osallistamisessa rauhanrakentamisen prosesseihin kriisialueilla. Todellinen sukupuolinäkökulman soveltaminen vaatii myös miesten ja poikien roolien kriittistä tarkastelua. Maskuliinisuuden käsitteeseen tulisi pystyä liittämään väkivallattomuuden ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen piirteitä. (Tuomioja 22.12.2014.) On myös hyvä huomioida, että naiset eivät ole pelkästään konfliktien uhreja vaan voivat itseasiassa olla myös niiden aiheuttajia ja ylläpitäjiä ja siten myös aktiivisia toimijoita ja muutoksetekijöitä konfliktin kaikissa vaiheissa (Haavisto 10.7.2014; Soini 30.11.2015).

1325-työ Suomessa on ollut hyvä esimerkki toimivasta ja onnistuneesta yhteistyöstä hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan välillä (Tuomioja 30.1.2013). Soinin (23.9.2016) mukaan 1325-prosessien aikana saatuja hyviä kokemuksia tulisi soveltaa myös muilla aloilla. Hän myös korostaa kansalaisyhteiskunnan tärkeää roolia päätöslauselman täytäntöönpanossa ja

seurannassa. Kansalaisjärjestöt ovat pystyneet tarjoamaan asiantuntemuksen lisäksi konkreettisia kokemuksia toimintaohjelmien valmisteluun sekä toteuttamiseen. Soini toivoo näkevänsä ”*enemmän strategisia kumppanuuksia valtionhallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä*” (Soini 23.9.2016, 13.4.2018). Suomi on tukenut myös taloudellisesti kansalaisjärjestöjen työtä 1325-päätöslauselmaan liittyen.

Sukupuolinäkökulman integroiminen niin sanotun ”kovan turvallisuuden” alaan ei ole ollut ongelmatonta. Hyvästä kehityksestä huolimatta useat maat eivät huomioi sukupuolten välisen tasa-arvon merkitystä turvallisemman maailman rakentamisessa. Haaviston (10.7.2014) mielestä 1325-agendan käsittely on Suomessa onnistunut hyvin, koska sen sijaan, että energiaa jouduttaisiin käyttämään aiheen tärkeyden perusteluun, voidaan keskustella siitä, kuinka agenda toteutetaan. Moni 1325-toimintaohjelmien vahvuuksista konkretisoituu juuri kriisinhallinnassa. Näistä tärkeimpinä on naisten osuus operaatioissa ja sukupuolinäkökulman huomioiminen kaikkien operaatioihin lähtevien koulutuksessa. Suomi toteuttaa myös kansainvälisille osallistujille gender-koulutusta. (Soini 13.4.2018.) Toimiva koulutusjärjestelmä onkin ihmisoikeuksiin ja tasa-arvokysymyksiin liittyvän kehittämisen edellytys. Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen ja Kriisinhallintakeskuksen yhteistyö erityisesti koulutussektorilla on varmasti ollut yksi onnistumisen peruste sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa. (Häkämies 19.9.2008.)

Rauhanvälitys

Myös rauhanvälityksestä on kehittynyt yksi Suomen profiloitumisen keino niin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan viitekehityksessä kuin yleensäkin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Tuomiojan (1.10.2011) mukaan ”*Suomen aktiivisuus rauhanvälityksessä perustuu toimillemme kestävän kehityksen ja turvallisuuden edistämiseksi yhdessä demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kunnioituksen kanssa. Rauhanvälityksen toimet ovat yksi keino tuoda esiin suomalaista osaamista tässä kokonaisvaltaisen turvallisuuden edistämässä ja kansalaisyhteiskunnan kunnioittamisessa*”. Rauhanvälitys on yksi diplomatian perustoiminto konfliktien ennaltaehkäisyssä, konfliktien ratkaisussa ja luottamuksen lisäämisessä. Tuomiojan (23.11.2012) mukaan ”*Rauhanvälitys on usein ensimmäinen askel sovinnon tiellä. Rauhanvälityksen avulla pohjustetaan pidemmän aikavälin tukea poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten instituutioiden rakentamiselle*”. Rauhanvälitys nähdään mahdollisuutena vaikuttaa suoraan maailman kriiseihin (Paatero,

27.11.2014). Suomen perinteisen rauhanturvaamiseen ja siviilikriisinhallintaan osallistumisen ja osaamisen on katsottu luoneen hyvän pohjan myös rauhanvälitykselle (Tuomioja 10.4.2012).

Rauhanvälityksen kentällä toimii luontevasti monia erilaisia toimijoita. Kansainvälisten maailmanjärjestöjen lisäksi alueelliset järjestöt ovat oman aluesidonnaisen osaamisen turvin relevantteja toimijoita. Niillä on edellytyksiä käsitellä kriisien ja konfliktien taustalla olevia syitä kokonaisvaltaisemmin. Myös kansalaisyhteiskunnan rooli rauhanvälityksessä on merkittävä. Rauhaa välitetään usein eri tasoilla samanaikaisesti, joten esimerkiksi ruohonjuuritasolla yhteisymmärryksen lisäämisessä kansalaisjärjestöjen osaaminen voi olla hyvinkin merkityksellisessä asemassa. Kansalaisjärjestöjen vahvuuksia ovat niiden joustavuus ja ylipäättänsä mahdollisuudet toimia ja ennen kaikkea epävirallisuus ja sen tuomat edut. Suomessa kansalaisjärjestöt ja tutkimuslaitokset ovat olleet aktiivisesti mukana rauhanvälityksen toimintaohjelman tekemisessä ja niillä on tarjota osaamista ja verkostoja. (Tuomioja 1.10.2011.) Kansalaisyhteiskunta voi omalla toiminnallaan toisaalta edesauttaa rauhanprosessin käynnistymistä ja toisaalta myös valvoa julkista vallankäyttöä. Niillä on edellytyksiä ymmärtää paikallista toimintaympäristöä ja yhteiskuntaa sekä osallistaa myös helpoiten syrjäytyviä ryhmiä. (Väyrynen 14.2.2011.) Suomi tukee niin alueellisten rauhanvälityskapasiteettien rakentamista kuin suomalaisia rauhanvälityksen parissa toimivia kansalaisjärjestöjä, kuten Crisis Management Initiative sekä Kirkon Ulkomaanapu.

Rauhanvälityksen onnistumisessa avainasemassa on kaikkien osapuolten osallistuminen. Kansalaisyhteiskunnan erilaiset organisaatiot pystyvät yleensä parhaiten tuomaan esiin myös marginalisaatioryhmien äänen. Tuomiojan mukaan se ei kuitenkaan riitä vaan kaikkien relevanttien ihmisryhmien on osallistuttava neuvotteluihin. Hän korostaa myös naisten roolia välitysprosessissa. (Tuomioja 10.4.2012.) Rauhanvälityksen valmiuksia on Suomessa pyritty kehittämään esimerkiksi siviilikriisinhallinnan toimijoille ja diplomaateille suunnatuilla koulutuksilla sekä tutkimuksella. Myös eri toimijoiden väliseen tietojen vaihtoon on kiinnitetty huomiota (Tuomioja 19.6.2010).

Ihmisoikeuksien, 1325-päätöslauselman ja rauhanvälityksen edistäminen ja korostaminen on inhimillisen turvallisuuden lähestymistavan näkökulmasta oleellista, sillä se mahdollistaa sekä yksilöiden roolin turvallisuuden kohteena että kansalaisyhteiskunnan roolin kriisinhallinnan validina toimijana. Suomi on pystynyt hyödyntämään näitä inhimillisen turvallisuuden ulottuvuuksia kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämisessä sekä samalla oman

vaikutusvaltansa edistämisessä. Tuomiojan (10.5.2012) mukaan ”*Sekä roolimme siviilikriisinhallinnan kansainvälisenä kehittäjänä että nopeasti nousut kansainvälinen profiilimme rauhanvälityksessä ja päätöslauselman 1325 toimeenpanossa osoittavat, että pienenkin maan on mahdollista toimia kokoaan suuremmassa roolissa*”.

5.2 Kansallisesta edusta huolehtiminen

Vaikka kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa katsotaan olevan kyse solidaarisuudesta ja pyrkimyksestä maailman vakauttamiseen ja siten inhimillisen ja turvallisen elinympäristön mahdollistamiseen, on vastuun kantaminen myös oman edun ajamista. Vakautta pyritään lisäämään, jotta myös Suomessa olisi turvallisempaa. Vastuunkannolla ehkäistään riskialttiimpaa, epävakampaa ja kyynisempää maailmaa (Kanerva 13.11.2007). Kriisinhallinnan toteuttaminen on omasta edusta huolehtimista, sillä ”*emme ole suojainen Impivaara*” (Stubb 24.8.2009).

Oma etu tarkoittaa erityisesti Suomen sotilaallisen puolustuksen kehittymistä. Siihen liittyy oleellisesti suorituskyky ja yhteensopivuus kansainvälisessä ympäristössä. Sotilaallisen kyvyn lisäksi kehitetään myös muita kotimaan valmiuksia. Oma etu tarkoittaa myös Suomen mainetta ja sitä kautta uskottavuutta muiden kansainvälisten toimijoiden näkökulmasta. Omaan etuun liittyy myös osallistumisen vaikuttavuus. Häkämiehen (22.4.2010) mukaan ”*Suomi pyrkii kaikissa yhteyksissä vaikutusvaltansa maksimoimiseen*”. Tämä edellyttää ”*rajallista mutta tärkeää panosta kriisinhallinnassa*” (Häkämies 22.4.2010).

Aktiivisella ja kokonaisvaltaisella osallistumisella varmistetaan myös yhteistyön onnistumista ja muiden halukkuutta auttaa Suomea tarvittaessa. Niinistö (18.9.2017) tuo esiin vastavuoroisuuden merkitystä kansainvälisessä yhteistyössä: ”*Kaikessa kansainvälisessä yhteistyössä on kuitenkin huomattava, että sitä ei tehdä kanssamme sinisten silmiemme tähden. Niin kauan kuin meilläkin on annettavaa yhteiseen pöytään ja olemme ennemmin turvallisuuden tuottaja kuin kuluttaja, halutaan yhteistyötä kanssamme tehdä*”. Omalla edulla perustellaan erityisesti sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista, mutta myös siviilikriisinhallinnan, rauhanvälittämisen, humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön nähdään edistävän Suomen turvallisuutta. Demokraattisten ja ihmisoikeuksia kunnioittavien valtioiden uskotaan olevan vakaampia ja vähemmän alttiita konflikteille. Ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistämisen katsotaan siis lisäävän vakautta ja turvallisuutta ja olevan siten Suomen kansallisen edun mukaista.

Maine ja brändäys

Suomesta on rakennettu mielikuvaa ensin rauhanturvaamisen ja myöhemmin siviilikriisinhallinnan mahtimaana tai malliesimerkkinä. Tämä näkyy myös ministereiden puheissa (esim. Haglund 14.1.2013). Toisaalta myönnetään kuitenkin myös se, että emme enää ole suurvalta kriisinhallinnan alalla. Maineen rakentaminen perustuu Suomen historiaan aktiivisena osallistujana kansainvälisiin operaatioihin. Operaatioissa Suomi on näyttänyt ja voi edelleen näyttää omaa osaamistaan, mikä puolestaan vahvistaa ulkopuolisten käsitystä Suomen puolustuksen tasosta (Haglund 14.1.2013).

Ilman vastuunkantoa kriisinhallinnasta Suomi ei olisi uskottava ja luotettava toimija (Häkämies 9.11.2009). Tuomiojan (17.10.2011) mukaan Suomi on kuitenkin luotettava toimija ja yhteistyökumppani kaikissa kansainvälisissä kysymyksissä ja Suomi pyrkiikin jatkuvasti osallistumaan kokonaisvaltaisesti ulkopoliittikan ja kriisinhallinnan osa-alueilla. Laajasta osallistumisesta huolimatta Suomi on pyrkinyt myös profiloitumaan tietyillä erityisaloilla, minkä avulla on luotu mainetta Suomesta vakuuttavana osajana. Suomen vahvuusalueiksi nostetaan jatkuvasti ylipäättänsä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistapa, rauhanneuvottelut, tasa-arvokysymykset sekä kyberturvallisuus. Nämä ja erityisesti vielä koulutusnäkökulma kiinnostavat muita toimijoita, joten niiden teemojen avulla voidaan luoda niin sanottua Suomi-kuvaa. (Esimerkiksi Tuomioja 26.8.2013.)

Suomen on vaikea kilpailla tai luoda mainetta operaatioihin osallistumisen ja henkilöstön määrillä. Sen vuoksi profiloitumisen tavaksi on nostettu erityisesti rooli aktiivisena ja aloitteellisena toimijana ja kehittäjänä. Tämä on näkynyt ennen kaikkea siviilikriisinhallinnan kehittämisenä sekä rauhanvälityksen ja 1325-päätöslauselman toimeenpanossa. Näiden roolien toteuttamisen on todettu osoittavan, että myös pienellä toimijalla on mahdollista toimia kokoaan suuremmassa roolissa. (Esimerkiksi Tuomioja 10.5.2012.) Suomen vahvuudeksi mielletään myös erilaisten toimijoiden vuoropuhelun edistäminen (esimerkiksi Soini 24.8.2015). Suomen mainetta halutaan rakentaa aktiivisen ja yhteistyöhakuisen toimijan suuntaan. Kriisinhallintaoperaatioissa toimivien suomalaisten odotetaan luovan Suomi-kuvaa asiantuntijoina ja yhteiskuntamme arvoja edistävinä aktiivisina toimijoina sekä jatkavan vaikeissakin olosuhteissa suomalaista perinnettä, jossa kriisinhallinnalla on suuri rooli Suomen ulkopoliitikassa: *"They are doing great work, and they carry on the message that "blue*

helmets" have had for 60 years: crisis management is a brand name of Finland's foreign policy, even today" (Soini, 8.6.2017).

Kotimaan valmiudet

Suomen vahvuudeksi kansainvälisessä yhteistyössä on katsottu vahva kansallinen yhteistyön kulttuuri ja esimerkiksi kriisinhallintaa koskeva lainsäädäntö. Hallinnonalojen väliselle yhteistyölle on pitkät perinteet ja mallit, joita on täydennetty kriisinhallinnan strategioilla. Myös yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa on pyritty kehittämään avoimeksi ja tiiviiksi. Osaamisen ja valmiuksien kehittämisessä yhtenä merkittävänä toimijana on ollut Kriisinhallintakeskuksen ja Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen muodostama Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskus. Suomessa on kehitetty kansallisella tasolla toimintamalleja erilaisiin uhkatilanteisiin: vastuunjako viranomaistahojen kesken on selkeä, kolmannelle sektorille sekä yritystoimijoille on omat ohjeistukset ja velvoitteet poikkeustilanteissa toimimiseen, lainsäädäntöä on kehitetty kriisitilanteissa toimimiseen sopivaksi ja turvallisuudesta vastaavien viranomaisten resursointia on pyritty pitämään kohtuullisella tasolla. (Soini 27.9.2016; Tuomioja 10.5.2012.) Sen lisäksi, että Suomi pystyy hyödyntämään kansallisia valmiuksia ja osaamista kriisinhallintaoperaatioissa, hyödyttää niihin osallistuminen edelleen näiden valmiuksien kehittämistä kotimaassa. Operaatioista saa sellaista osaamista, jota muualta on mahdotonta hankkia.

Yhteensopivuus ja suorituskyky

Oman edun tavoittelu kriisinhallinnan keinoin korostuu erityisesti sotilaallisen kriisinhallinnan perusteluissa. Haglund (12.3.2013) toteaa, että *"aivan pyyteetöntä tämäkään työ ei ole, sillä kriisinhallintaoperaatiot ovat tärkeitä myös yhteistoimintakykymme kehittymisen näkökulmasta"*. Häkämiehen (5.11.2007) mukaan puolestaan *"Sotilaallisen suorituskyvyn kehittäminen edellyttää kansainvälistä yhteistyötä. Osallistumalla rauhanturvaoperaatioihin ja kansainvälisiin kriisinhallintaharjoituksiin saamme kokemusta operatiivisesta toiminnasta ja vahvistamme sotilaallista kykyämme"*.

Afganistanin Nato-johtoinen ISAF-operaatio on ollut yhteistoimintakyvyn näkökulmasta oleellisessa asemassa, mutta samalla tavalla muut sotilaalliset operaatiot ja esimerkiksi nopean toiminnan joukkoihin osallistuminen edistävät yhteensopivuutta. EU:n taisteluosastojen tarkoituksena on paitsi vahvistaa EU:n keinovalikoimaa kriisinhallinnassa myös edesauttaa

jäsenvaltioiden suorituskyvyn kehittämistä. Suomen osallistumisen taisteluosastoihin on katsottu tukeneen puolustusvoimien suorituskykyä ja Suomen kriisinhallintavalmiuksien ylläpitoa ja kehittämistä sekä vahvistaneen siten Suomen kansainvälistä asemaa ja puolustuskykyä. Päinvastoin kuin useimmilla muilla mailla Suomen nopean toiminnan joukot eivät perustu ammattiarmeijaan vaan asevelvollisuuden kautta koulutettuun reserviin. Vapaaehtoisesta reservistä on kyetty nostamaan valmiuteen riittävästi ammattitaitoisia reserviläisiä. Reserviläiset ovat saaneet arvokasta kokemusta, jota on voitu hyödyntää niin kansallisen puolustuksen kuin uusien kriisinhallintaoperaatioiden tehtävissä. (Haglund 12.3.2013; Häkämies 9.3.2009; Niinistö 4.5.2016.)

Suorituskyvyn kehittämiseen liittyen painotetaan myös sen sopivuutta sekä kansallisiin että kriisinhallintatehtäviin. Esimerkiksi Häkämies (9.3.2009) toteaa, että *”Pelkästään kriisinhallintaan tarkoitettua osaamista tulee välttää. Hyvänä esimerkkinä on suojauskomppania, jonka osia on hyödynnetty sekä kansallisesti että kriisinhallintatehtävissä”*. Suorituskykyä tarkastellaan myös vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmista. Niinistö korostaa resurssien keskittämistä järkeviin joukkokokonaisuuksiin muutaman miehen sirpaleoperaatioiden sijaan. Suurten joukkojen osallistuminen palvelee hänen mielestä parhaiten puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämistä. Osallistuminen mahdollistaa kokemukset joukkojen johtamisesta, sotavarusteiden toimivuudesta sekä logistisista järjestelyistä. (Niinistö 9.3.2016; 18.9.2017.) Niinistö näkee vaativiin operaatioihin osallistumisessa merkittäviä hyötyjä puolustusvoimien suorituskyvyn kehittymien näkökulmasta. Osallistuminen *”antaa siihen osallistuville joukoille kokemusta toimimisesta sodankaltaisissa olosuhteissa rintamalinjan takana. Joukko joutuu kaikessa toiminnassaan huomioimaan mahdollisuuden joutua iskujen kohteeksi. Tämä kehittää niin palkattuun henkilökuntaan kuuluvien kuin reservin johtajienkin ammattitaitoa johtaa omaa joukkoaan”*. (Niinistö 9.3.2016).

Suomen puolustus

Sekä yhteistoiminta- että suorituskyvyn kehittymisellä on suora yhteys Suomen kansallisen puolustuksen ja turvallisuuden ylläpitoon. Kansainväliseen kriisinhallintaan osallistumisen katsotaan aidosti palvelevan Suomen turvallisuutta (Soini 20.10.2016; Tuomioja 26.8.2013). Niinistön (18.9.2017) mukaan *”Sotilaallisessa kriisinhallinnassa on siis kyse myös puolustuspolitiikkamme päämäärien ja puolustuskyvyn osoittamisesta sekä ennakoivasta vaikuttamisesta turvallisuustilanteeseemme”*.

Kansainvälinen kriisinhallinta on yksi Puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä, ja siten se muodostaa osan Suomen puolustuksesta. Haglund (3.6.2013) kuvailee sotilaallisen kriisinhallinnan olevan ”eräänlaista kaukopuolustusta”. Niinistön (21.6.2017) mukaan kriisinhallintaoperaatioissa onkin syytä keskittyä Suomen puolustuksen kannalta hyödyllisimpiin ja turvallisuuspolitiikan kannalta vaikuttavimpiin operaatioihin. Kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen perusteluina ja motiiveina käytetään ajankohtaisia maailmanpoliittisia ja turvallisuusympäristöön vaikuttavia asioita. Yksi tällainen oli vuoden 2015 pakolaiskriisi. Esimerkiksi Soini totesi tilanteesta seuraavasti: ”Suomi osana kansainvälistä yhteisöä kantaa vastuunsa pakolaisista, mutta kykymme tarjota turvapaikkaa on rajallinen. Se pitää ymmärtää. On paitsi moraalinen velvollisuutemme myös pitkäaikainen oma etumme toimia maailman kriisipesäkkeissä kehitysavunantajina, rauhanturvaajina ja konfliktinratkaisijoina” (Soini 20.10.2016). Malin ja Libanonin operaatioiden suomalaisten joukkojen määrän lisäämistä perusteltiin puolestaan Suomen avulla Ranskalle, jotta Ranska voi vapauttaa omia joukkojaan ISIS:in vastaisiin operaatioihin (Niinistö 18.1.2016).

Sotilaalliseen kriisinhallintaan käytetyn rahasumman katsotaan olevan kohtuullinen siitä saatavaan hyötyyn nähden. Joukkojen kriisinhallintaoperaatioissa saama kokemus ja ammattitaito palvelevat suoraan puolustusvoimien päätehtävää eli Suomen puolustamista. (Häkämies 24.10.2011.) Häkämiehen (19.5.2010) mukaan:

Kriisinhallinta on entistä näkyvämpi, haastavampi ja olennaisempi osa puolustustamme. Se on aivan olennainen osa turvallisuus- ja puolustuspoliittista vaikutusvaltaamme. Mikäli Suomi ottaisi kriisinhallinnassa vapaamatkustajan roolin – emme osallistu vaativiin kriisinhallinnan tehtäviin vaan jätämme ne muiden huoleksi – olisimme myös osattomia ulkopolitiikan pöydissä. Ei vapaamatkustajalla ole vaikkapa Euroopan Unionissa puhe- ja vaikutusvaltaa.

Oman edun tavoittelussa ja turvallisemman Suomen puolesta toimimisessa korostuu sotilaallisen kriisinhallinnan ja viranomaisyhteistyön merkitys. Erilaiset toimijat, myös kansalaisyhteiskunta, huomioidaan ja uhkia tarkastellaan laajasti, mutta ensisijaisesti valtion näkökulmasta. Tässä näkyy oikeastaan kokonaisturvallisuuden käsitteen vaikutus. Haglundin (29.9.2014) mukaan kokonaisturvallisuuden ”kaksi keskeistä tunnuspiirrettä ovat keskittyminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen kaikissa tilanteissa ja

laaja-alainen yhteistyö. Se huomioi laajan turvallisuuskäsityksen mukaisesti turvallisuuden eri ulottuvuudet, mutta itse turvaaminen keskittyy yhteiskunnan kannalta tärkeisiin toimintoihin”. Kokonaisturvallisuuden kontekstissa kriisinhallinnassa korostuu valtion etu eikä se juurikaan jätä tilaa inhimillisen turvallisuuden käsitteelle.

5.3 Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehitys

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on selkeästi kiinteä osa suomalaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Suomesta on luotu mielikuvaa kriisinhallinnan suurvaltana, jonka terävänä kärkenä on kokonaisvaltainen lähestymistapa. Kokonaisvaltaisuuden viitekehyksessä ihmisoikeuksista, sukupuolten välisestä tasa-arvosta ja rauhanvälityksestä on muodostunut Suomen erityisosaamisalueita. Suomalaisesta kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta halutaan tehdä vientituote (Nevasalmi 2017). Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan strategioiden valmistelun ja julkaisun jälkeen Suomessa oli selkeästi positiivista odotusta kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan suhteen. Ja niin kuin tässäkin on tullut esiin, on kehitystä tapahtunutkin. Kehitys ei kuitenkaan kaikilta osin ole ollut aivan mutkatonta ja jouhevaa. Aineistossa todetaan monin paikoin, että Suomi ei ole enää rauhanturvaamisen tai kriisinhallinnan suurvalta. Kehitystä todetaan tapahtuneen, mutta samalla myös myönnetään työtä olevan vielä paljon tehtävänä kokonaisvaltaisuuden saavuttamiseksi. Aineiston analyysiini ei varsinaisesti sisällynyt määrällistä analyysiä, mutta siitä on helposti havaittavissa, että kriisinhallinnasta ja erityisesti kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta käydyn keskustelun määrä on vähentynyt. Kriisinhallinnan resursseja on leikattu ja kansallisen siviilikriisinhallinnan strategian tavoitteista on lipsuttu. Sisäministeriön (2017) asettaman selvitystyöryhmän mukaan Suomi ei ole kyennyt seuramaan kansainvälisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehitystä eikä vastaamaan siviilikriisinhallinnan uusiin haasteisiin. Selvitysryhmä listaa raportissaan myös useita muun muassa kansalliseen toimintaan, johtamiseen, strategiseen työskentelyyn, henkilöstöhallintaan, tutkimukseen, koulutukseen ja näkyvyyteen liittyviä haasteita. Seuraavaksi pohdin mahdollisia syitä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehityksen tai menestyksen haasteisiin.

Turvallisuusympäristön muutos

Analysoimassani aineistossa näkyy selkeästi turvallisuusympäristön muutos ja sen seuraukset suhteessa kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan. Turvallisuusympäristön muutos ajoittuu suunnilleen Ukrainan kriisin ajankohtaan. Siihen asti kriisinhallinnan kuvaillaan olevan monen, erityisesti eurooppalaisen, maan prioriteeteissa ennen sotilaallisen puolustuskyvyn kehittämistä

ja ylläpitämistä. Perinteisen sotilaallisen uhkan läsnäoloa lähiympäristössä pidetään erittäin epätodennäköisenä. Turvallisuusympäristön muutoksen seurauksena kriisinhallinnan merkitys selkeästi pienenee.

Tarkasteltavan ajanjakson alkupuolella kriisinhallinta määritellään niin YK:n, EU:n kuin Natonkin ydintoiminnaksi (Kanerva 13.11.2007). Tuolloin asevoimia kehitettiin kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden vaatimusten mukaisesti joustavammiksi, ja esimerkiksi Natossa painopiste siirtyi kollektiivisesta puolustuksesta kriisinhallintaan (Niinistö 3.10.2016). Käännekohdaksi muodostuu kuitenkin Krimin valtaus ja Itä-Ukrainan sota. Sen seurauksena yhä useamman maan katsotaan palanneen puolustusyhteistyön kehittämiseen pelkän dialogin ja kriisinhallinnan sijaan.

Suomen katsotaan olleen kuitenkin koko ajan melko vakaalla tiellä, sillä esimerkiksi asevelvollisuusjärjestelmää ei ole purettu. Niinistö (18.9.2017) korostaa Suomen puolustuksen sopeuttamisen tarvetta muuttuvaan turvallisuustilanteeseen, mutta pitää sitä myös helppona *”sillä emme lähteneet yleiseurooppalaiseen ”kriisinhallintahypetykseen” viime vuosikymmenellä, vaan ylläpidimme epämuodikkaasti, mutta määrätietoisesti kansallista puolustustamme asevelvollisuuden ja aluepuolustuksen kohdalta”*. Niinistö (3.10.2016) tuo esiin myös kriisinhallinnan olleen puolustusvoimien lakisäätteisten tehtävien osalta tärkeysjärjestyksessä *”vasta kolmannella sijalla”*, joka puolestaan muuttui uuden lainsäädännön myötä neljänneksi sijaksi kansainvälisen avun saamisen ja vastaanottamisen kiilatessa kriisinhallinnan edelle. Niinistö edelleen toteaa eurooppalaisten valtioiden olleen sinisilmäisiä luottaessaan kaikkien valtioiden pyrkivän demokratiaan, taloudelliseen hyvinvointiin ja valtioiden välisten rajojen poistamiseen. Hän toteaa perinteisen voimapolitiikan tehneen paluun poliittisten päämäärien saavuttamisen välineeksi. Useiden maiden arvioidaan muuttuneen tilanteen seurauksena palanneen puolustuksen priorisointiin ja Naton puolestaan palanneen juurilleen *”oman alueensa puolustuksesta vastaavaksi puolustusliitoksi artikla 5:n mukaisesti”* (Niinistö 20.10.2016).

Puheissa näkyy myös selkeämmin kansallisen puolustuksen resurssien korostaminen. Niinistö (5.3.2018) toteaa seuraavasti: *”Mutta jo nyt on rohjettava sanoa, että jos kriisinhallintaoperaatioihin löytyy lisärahoitusta, pitää sitä löytyä kansalliseen puolustukseenkin. Kansainvälinen toiminta ei saa syödä kansallisen puolustuksen resursseja. Kansallinen puolustus menee aina kansainvälisen kriisinhallinnan edelle”*. Maailman

sotilasmenot kasvoivat vuonna 2017 1,1 % vuoteen 2016 verrattuna (SIPRI 2018). Myös Suomen sotilasmenot ovat olleet kasvussa ja suunta näyttäisi jatkuvan samana. Turvallisuusympäristön muutos on siis siirtänyt keskustelua ja myös resursointia kriisinhallinnasta kansallisten valmiuksien parantamiseen, puolustukseen ja kansainväliseen puolustusyhteistyöhön. Siten kokonaisvaltaisuuden kehittymiselle ei ole ollut kovinkaan suotuisat olosuhteet.

Konfliktin syklit

Turvallisuusympäristön muutoksia kuvataan yhä nopeammiksi ja vaikeammin ennustettaviksi. Esimerkiksi Venäjän toimien katsotaan laajentaneen harmaata aluetta sotilaallisen voimankäytön ja rauhantilan välillä. (Niinistö 3.10.2016.) Kriisit ja uhkat todetaan nopeasti muuttuviksi ja vaikeasti ennustettaviksi. Konfliktien syklit muuttuvat ja voivat olla muodoiltaan hyvinkin erilaisia. Samanaikaisesti kriisinhallintaan liittyvät toimenpiteet ja syklit vaikuttavat aineiston perusteella noudattelevan perinteistä kaavaa. Sotilaallinen kriisinhallinta katsotaan välttämättömäksi muun toiminnan edes jokseenkin turvallisen toteuttamisen mahdollistajaksi. Tämän jälkeen voidaan toteuttaa siviilikriisinhallintaa sekä erityisesti valtionrakentamista. Humanitaarinen apu ja kehitysyhteistyö sijoitetaan omille lohkoilleen. Toki eri toimintojen päällekkäisyydet ja yhteistyön merkitys huomioidaan, mutta pääasiallisesti kriisinhallintaa kuvaillaan kaavamaisesti. Konfliktien syklit eivät kuitenkaan noudattele kaavamaisesti samoja periaatteita, vaan vaiheet voivat toistua ennalta-arvaamattomassa järjestyksessä tai niitä voi jäädä pois. (Konfliktien sykleistä ks. esim. Ramsbotham, Woodhouse, & Miall 2016.) Ehkä erilainen ja monipuolisempi konfliktien syklien ymmärtäminen voisi mahdollistaa luontevammin eri toimijoiden roolit eri vaiheissa ja siten lisätä myös aitoa yhteistyön muodostumista.

Kansallisten valmiuksien kehittäminen

Suomen vahvuudeksi on useissa kohdin todettu toimiva viranomaisyhteistyö ja poikkihallinnollisuus. Kansallisten valmiuksien ja yhteistyön kehittäminen on laajasti esillä strategioissa, mutta esimerkiksi puheissa se ei saa kovin suurta roolia. Sisäministeriön selvitystyöryhmä (2017) nostaa esiin useita kansallisia valmiuksia koskevia haasteita niin johtamiseen, henkilöstöhallintoon kuin yhteistyöhön ja kehittämiseen liittyen. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsite tuntuu laajenneen edelleen strategioiden julkaisusta tähän päivään. Käsitteellisesti siihen liittyy haasteita: jos se kattaa kaiken, kattaako se sitten

oikeastaan mitään tai mitä on pelkkä kriisinhallinta suhteessa kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan. Laajentuessaan kokonaisvaltainen kriisinhallinta myös sektoroituu yhä useammalle alalle. Silvastin (2017, 287) mukaan laajentunut turvallisuuskäsite on tehnyt turvallisuuden hallitsemisesta haastavaa eri sektoreiden toimijoiden taistellessa resursseista. Tämä sama ilmiö näkyy valtapoliittisena taisteluna kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan resursseista. Se ei tule suoraan esiin aineistosta, mutta esimerkiksi Häkämies (24.11.2008) tuo esiin keskinäisen epäluuloisuuden ja oman reviirin varjelemisen. Konkreettisesti nämä haasteet ovat mielestäni näkyneet keskustelussa Kriisinhallintakeskuksen asemasta. Sisäministeriön asettama selvitysryhmä esitti Kriisinhallintakeskuksen siirtämistä Kuopiosta Helsinkiin, ja samalla muutosten myötä siitä olisi tehty aidosti poikkihallinnollinen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keskus. Ministeri Risikko tyrmäsi siirron ja esitti verkostomaisen keskuksen toiminnan kehittämistä sekä työryhmän perustamista suomalaisen kriisinhallinnan vientituotteeksi konseptointiin. Uusi sisäministeri Mykkänen (6.4.2018) puolestaan päätti Kriisinhallintakeskuksen siirrosta Helsinkiin, sillä hän ei voisi perustella nykysijainteihin perustuvaa vaihtoehtoa, joka ei antaisi *”kansainvälisesti jo hyvin arvostetulle suomalaiselle siviilikriisinhallinnalle parhaita edellytyksiä kehittyä edelleen”*. Tämä päätös on kuitenkin jo peruttu ja tilanteesta tehdään lisäselvityksiä. Kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta on siis tullut myös Suomen sisäisen aluepoliittisen taistelun kohde.

Näissä kolmessa käsitellyssä teemassa eli turvallisuusympäristön muutoksessa, tavassa ymmärtää konfliktien syklit sekä kansallisten valmiuksien kehittämisessä on keskeistä valtion roolin tärkeys niin toimijana kuin turvallisuuden kohteena. Kokonaisvaltainen kriisinhallinnan kehittäminen on siirtynyt priorisointilistalla alaspäin ja käsitteellisen tason selkeyttä ei ole saavutettu. Suomessa on taustasta ja perinteistä johtuen korostunut sotilaallinen näkökulma kriisinhallintaan liittyvässä keskustelussa ja tutkimuksessa. Useimmat kriisinhallintaan liittyvät asiat eivät kuitenkaan ole luonteeltaan sotilaallisia. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että ei-sotilaallisia asioita on käsitelty sotilaallisin keinoin. Niinpä toisinaan on noussut esiin kysymys siitä, pitäisikö kriisinhallinta siirtää turvallisuuskehikosta kehityspolitiikan alle ja siten synnyttää uusi ja vähemmän turvallisuusorientoitunut lähestymistapa kriisinhallintaan (Kerkkänen 2008, 90). Silvasti (2017, 289–290) esittää turvallisuuskäsitteen uudelleen tarkastelua ja palaamista huolettomuuteen, turvalliseen vapauteen tai vapauteen tarpeista. Tämä tarkoittaisi myös turvallistamisen purkamista ja siten useiden kysymysten palauttamista niin sanottuun tavanomaiseen politiikkaan turvallisuuspolitiikan sijaan. Silvastin näkemys turvallisuuskäsitteen luopumisesta tukee mielestäni myös ajatusta kokonaisvaltaisen

kriisinhallinnan turvallistamisen purkamisesta ja siirtämisestä enemmän esimerkiksi kehityksen viitekehykseen. Tämä puolestaan mahdollisesti auttaisi kohdistamaan huomion yksilöön turvallisuuden referenttinä.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen tässä pro gradu -tutkielmassani pyrkinyt selvittämään suomalaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan sisältöä ja kehitystä vuodesta 2007 nykyhetkeen. Aineistonani olen käyttänyt puolustus-, sisä- ja ulkoministeriöiden puheita sekä keskeisiä kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ja sen toimintaympäristöä määrittäviä selontekoja, strategioita ja hallitusohjelmia. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta määrittyy tämän aineiston osalta siis ennen kaikkea poliittisesta ja strategisesta näkökulmasta. Analyysin ja tulosten tulkinnan apuna olen käyttänyt inhimillisen turvallisuuden ja kokonaisturvallisuuden muodostamaa viitekehystä.

Suomalainen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsite näyttäisi olevan melko laaja. Siihen lasketaan kuuluvaksi sotilaallinen kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta, kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu, rauhanvälitys, ihmisoikeuspolitiikka sekä asevalvontapolitiikka. Kokonaisvaltaisen toiminnan ohjenuorina pidetään ihmisoikeuksien, tasa-arvon, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistämisen, kulttuurien ja uskontojen välisen dialogin sekä ympäristöön liittyvien turvallisuuskysymysten huomioimista. Toiminta on hyvin valtiokeskeistä, ja siinä korostuu sekä poikkihallinnollisuuden että kansainvälisen yhteistyön tärkeys.

Aineistossa korostuu yhteistyön ja koordinaation rooli, vastuunkantaminen sekä Suomen kansallisten etujen ajaminen. Yhteistyö on ennen kaikkea kansainväliseen yhteistyöhön sitoutumista. Tärkeää on myös eri toiminnanalojen yhteistyö ja toimintojen koordinointi sekä vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa. Vastuunkantaminen on vastuuta maailmanlaajuisesta turvallisuudesta ja kehityksestä. Siinä korostuvat ihmisoikeudet, naisten asema ja rauhanvälitys. Nämä ovat oikeastaan muodostuneet kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ”kasvoiksi”. Ne ovat alueita, joista ollaan ylpeitä ja joissa Suomen koetaan onnistuneen erityisen hyvin. Niillä on myös kasvatettu Suomen mainetta ja Suomi-brändiä, mikä on osa kansallisen edun ajamista. Kansallisesta edusta huolehditaan myös suorituskykyä, yhteensopivuutta ja yleensä kansallisia valmiuksia kehittämällä kriisinhallinnan keinoin. Näiden perusteluiden pohjimmaisena taustana on Suomen puolustus.

Inhimillisen turvallisuuden näkökulmasta suomalaisessa kokonaisvaltaisessa tavassa toteuttaa kriisinhallintaa on elementtejä sekä kapeasta että laajasta lähestymistavasta. Karkeasti yleistäen sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta sopivat kapeaan lähestymistapaan ja kehitysyhteistyö,

ihmisoikeuspolitiikka sekä rauhanvälitys laajaan. Erityisesti Naiset, rauha ja turvallisuus - päätöslauselmaan liittyvä tasa-arvonäkökulma ja rauhanvälitys mahdollistavat yksilöiden ja yhteisöjen nostamisen turvallisuuden keskiöön sekä sen kohteiksi että aktiivisiksi toimijoiksi. Valtiolähtöinen toimijuus ja valtiokeskeinen turvallisuus korostuvat kuitenkin niin paljon, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan sijoittaminen kokonaisuudessaan inhimillisen turvallisuuden viitekehykseen tuntuu keinotekoiselta. Kritiikistä huolimatta Heusalan (2012, 100) teoria inhimillisen turvallisuuden ja kokonaisturvallisuuden liitosta näyttäisi pätevän suomalaisessa kontekstissa. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on osa kokonaisturvallisuutta, jonka tavoitteena on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen. Siihen liittyy oleellisesti myös osallistuminen kansainvälisen vakauden edistämiseen. Inhimillinen turvallisuus on keino lisätä kokonaisturvallisuutta. Inhimillistä turvallisuutta edustavat siis erityisesti gender-osaaminen, rauhanvälityksen kehittäminen ja ihmisoikeuksien aktiivinen ajaminen.

Tällainen asetelma muodostaa inhimillisen turvallisuuden näkökulmasta mielenkiintoisen tilanteen, jossa valtio itse asiassa on kiinnostunut muun kuin oman väestön turvallisuudesta samalla, kun sisäpolitiikassa korostuu sotilaallinen puolustus. Tadjbakhshn (2005, 19–20.) mukaan inhimillinen turvallisuus ulkopoliittikan välineenä on toisinaan muodostunut joidenkin niin sanottujen keskikokoisten valtioiden keinoksi saada huomiota, vaikutusvaltaa ja korkeampaa statusta kansainvälisellä areenalla. Rauhanvälitys ja gender-asiat osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ovat ehdottomasti kohottaneet Suomen imagoa ja epäilemättä se on ollut myös tavoitteena.

Erityisesti rauhanvälitys ja gender-teema ovat olleet esillä ja saaneet positiivista julkisuuttakin. Niiden onnistumisesta ja kehityksen mahdollisuuksista näyttää vallitsevan yksimielisyys. Kokonaisuudessaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ympärillä on kuitenkin ollut hiljaisempaa tai sen haasteita korostavaa keskustelua. Aineiston perusteella yksi merkittävä tekijä voi olla turvallisuusympäristön muutos. Lisäksi poliittisen tason yksipuolinen suhtautuminen konfliktien sykleihin sekä haasteet kansallisten valmiuksien ja poikkihallinnollisuuden kehittämisessä ovat estäneet kokonaisvaltaisuuden kehittämistä. Haasteet näyttäytyvät myös resurssien muodossa. Vuoden 2018 valtion talousarviossa suomalaisten (sotilaallisten) kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot ovat 58 miljoonaa euroa, kun taas siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan on arvioitu 15,36 miljoonan euron suuruiseksi.

Käsitteellinen sekavuus, naisten aseman korostamisen tärkeys ja kehittämisen haasteellisuus kuvastuvat oikeastaan seuraavassa eduskunnan täysistunnossa 1.3.2018 käydyssä keskustelussa:

Veera Ruoho kok (vastauspuheenvuoro): Arvoisa puhemies! Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on kansainvälisesti omaksuttu keino vastata hauraisiin yhteiskuntiin konfliktien jälkeen. Siviilikriisinhallinnalla ja kehitysyhteistyöllä vaikutetaan niihin juurisyihin, jotka ajavat ihmisiä muun muassa pakolaisuuteen. Tiedustelisinkin: missä vaiheessa on Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittäminen?

Ulkoministeri Timo Soini (vastauspuheenvuoro): Arvoisa rouva puhemies! Suomi osallistuu kriisinhallintaan, siis sotilaallisesti, Afganistanissa, mutta etenkin siviilikriisinhallinta on se, jolla rakennetaan tulevaisuuden yhteiskuntaa. Se voi olla eri viranomaisapua ja sellaista toimintaa, jolla autetaan näitä yhteiskuntia luomaan sellaisia rakenteita, sellaisia käytäntöjä, että he pystyvät itse huolehtimaan näistä asioista. Kriisinhallinnassa on erityisen tärkeää muistaa ja tunnustaa naisten panos ja huomioida myös lapset, koska on osoitettu tutkimuksissa, että kun naisia on rauhanvälitystehtävissä, kriisinhallintatehtävissä, ne konfliktit tulevat paremmin ratkaistuksi ja ne kriisinhallintasopimukset kestävät paremmin niitä haasteita, joita niitä kohtaan tulee. (Eduskunta 2018.)

Jos Suomi haluaa kehittää suomalaisesta kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnan konseptista vientituotteen, on siihen vielä pitkä matka. Positiivisia signaaleja on kuitenkin olemassa. Kriisinhallintakeskuksen sijainnista käyty poliittinen debatti on aktivoanut myös muuten keskustelua aiheen ympärillä ja tuonut sille näkyvyyttä. Ulkoministeriön toukokuussa 2018 yhdessä muiden toimijoiden, niin viranomaisten kuin kansalaisjärjestöjen kanssa, järjestämä kaikille avoin Kriisinhallinta NYT -tapahtuma, on osoitus pyrkimyksestä tehdä kokonaisvaltaista kriisinhallintaa näkyväksi niin eri toimijoille kuin kansalaisillekin. Suomi on ollut aktiivinen myös YK:n 2250 eli Nuoret, rauha ja turvallisuus -päättöslauselman toimeenpanon edistämässä. Olisiko se mahdollisesti Suomen uusi vahvuusalue, joka edelleen

edistäisi kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja samalla inhimillisen turvallisuuden näkökulmaa jatkaen rauhanvälityksen ja 1325-päätöslauseelman viitoittamalla menestyksen tiellä?

Lähteet

Acharya, Amitav (2011) Human security. Teoksessa John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens (toim.) *The globalization of world politics. An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, 478-493.

Akiyama, Nobumasa (2007) Synergy or a Marriage of Convenience: An Emerging Japanese State-Civil Society Interaction over Humanitarian Assistance Policy. Teoksessa Unto Vesa & Jouko Huru (toim.) *The Role of Civil Society in Conflict Resolution: Asian and European Perspectives*. Tampere: TAPRI, 49-66.

Alm, Oili & Juntunen, Tapio (toim.) (2010) *Inhimillistä turvallisuutta rakentamassa – näkökulmia ja käytännön esimerkkejä*. Helsinki: KATU.

Annan, Kofi A (2002) *Prevention of Armed Conflict*. UN Report of the Secretary General.

Barnes, Catherine (2006) *Agents for Change: Civil Society Roles in Preventing War & Building Peace*. Haag: European Centre for Conflict Prevention / International Secretariat of the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict.

Benedek, Wolfgang (2011) Mainstreaming human security in United Nations and European Union peace and crisis management operations: policies and practice. Teoksessa Wolfgang Benedek, Matthias C. Kettmann & Markus Möstl (toim.) *Mainstreaming Human Security in Peace Operations and Crisis Management*. Oxon: Routledge, 11-31.

Benedek, Wolfgang; Kettmann Matthias C. & Möstl, Markus (toim.) (2011) *Mainstreaming Human Security in Peace Operations and Crisis Management*. Oxon: Routledge.

Boutros-Ghali, Boutros (1992) *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. UN Report of the Secretary General.

Buzan, Barry; Waever, Ole & Wilde, Jaap de (1998) *Security: A New Framework For Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.

Chappuis, Fairlie (2011) Human security and security sector reform: conceptual convergences in theory and practice. Teoksessa Wolfgang Benedek, Matthias C. Kettmann & Markus Möstl (toim.) *Mainstreaming Human Security in Peace Operations and Crisis Management*. Oxon: Routledge, 99-122.

Eduskunta (2018) *Pöytäkirjan asiakohta PTK 15/2018 vp*.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/PTK_15+2018.pdf. Haettu 8.5.2018.

Eklund, Ville (2018) Suomi on kriisinhallinnan suurvalta – EU-maiden ylivoimainen ykkönen. *MTV*. 5.2.2018. <https://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/suomi-on->

[kriisinhallinnan-suurvalta-grafiikka-suomi-eu-maiden-ylivoimainen-ykkonen/6755400#gs.KiY=E9w](https://www.kriisinhallinnan-suurvalta-grafiikka-suomi-eu-maiden-ylivoimainen-ykkonen/6755400#gs.KiY=E9w). Haettu 9.5.2018.

Eronen, Oskari (2009) Cultures of Integration – from Afganistan towards a Nordic stabilization task force? Teoksessa Susanne Ådahl (toim.) *Varying Cultures in Modern Crisis Management*. Helsinki: Fincen, 55-66.

Eteläpää, Mari (2008) Comprehensive Approach in International Cooperation. Teoksessa Oskari

Eronen (toim.) *Needs of Comprehensiveness: Building Blocks for Finnish Crisis Management*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 30-32.

EU (2016) *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*.

Fitz-Gerald, Ann & Macnamara, Don (2012) *Comprehensive Security Requires Comprehensive Structures – How Comprehensive Can We Get. Strategic Studies Working Group Papers*. Ottawa: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute and Canadian International Council.

Fukui, Haruhiro (2007) Contending Conceptualizing of 'Civil Society' and Their Implications for Democracy and Peace in East Asia. Teoksessa Unto Vesa & Jouko Huru (toim.) *The Role of Civil Society in Conflict Resolution: Asian and European Perspectives*. Tampere: TAPRI, 10-32.

Hakovirta, Harto (2012) *Maailmanpolitiikka: teoria ja todellisuus*. Tampere: Kustannus 54.

Hassi, Teemu (2014) *Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansalliset päämäärät – haasteet ja mahdollisuudet*. Esiupseerikurssin tutkielma. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.

Helenius, Rolf (2008) Humanitarian Support: the Unsupported Pillar of Present Day Crisis Management? Preface. Teoksessa Oskari Eronen (toim.) *Needs of Comprehensiveness: Building Blocks for Finnish Crisis Management*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 49-53.

Heusala, Anna-Liisa (2012) Kokonaisturvallisuus ja inhimillinen turvallisuus yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. *Tiede Ja Ase* 69, 96-111.

Houben, Marc (2005) *International Crisis Management. The approach of European states*. London: Routledge.

Human Security Study Group (2007) *A European Way of Security. The Madrid Report*.

Human Security Study Group (2016) *From Hybrid Peace to Human Security: Rethinking EU Strategy towards Conflict. The Berlin Report*.

- Hyvönen, Jari** (2012) *Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus*. Esiupseerikurssin tutkielma. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Kaldor, Mary** (2003) *Global civil society: An Answer to War*. Cambridge: Polity Press.
- Keane, John** (2003) *Global civil society?* Cambridge: The press syndicate of the University of Cambridge.
- Kerkkänen, Ari** (2008) On Intelligent Approach in Crisis Management. Teoksessa Oskari Eronen (toim.) *Needs of Comprehensiveness: Building Blocks for Finnish Crisis Management*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 85-96.
- Keskinen, Marko; Kantola, Arttu; Mäkinen Juha & Salonen, Arto O.** (2017) Miten yhteiskehittää kokonaisturvallisuutta? Tieteidenvälisiä näkemyksiä Winland-hankkeesta. *Tiede Ja Ase* 75, 124-154.
- Kokkarinen, Helinä** (2008) Becoming Comprehensive: Finnish and European Developments. Teoksessa Oskari Eronen (toim.) *Needs of Comprehensiveness: Building Blocks for Finnish Crisis Management*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 23-29.
- Korhonen, Senja** (2010) Ajattelutavan muutoksen jäljillä – mitä inhimillinen turvallisuus on? Teoksessa Alm Oili & Tapion Juntunen (toim.) *Inhimillistä turvallisuutta rakentamassa – näkökulmia ja käytännön esimerkkejä*. Helsinki: KATU, 17-27.
- Koskela, Mauri** (2008) Preface. Teoksessa Oskari Eronen (toim.) *Needs of Comprehensiveness: Building Blocks for Finnish Crisis Management*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 5-9.
- Kurkinen, Petteri** (2004) *Civilian-military cooperation in crisis management operations*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Krippendorff, Klaus** (2013) *Content analysis: an introduction to its methodology*. Los Angeles: SAGE Publications.
- Liotta, P.H. & Owen, Taylor** (2006) Sense and Symbolism: Europe Takes on Human Security. *Parameters* 36:3, 85-102.
- Möstl, Markus** (2011) The European way of promoting human security in crisis management operations: a critical stocktaking. Teoksessa Wolfgang Benedek, Matthias C. Kettmann & Markus Möstl (toim.) *Mainstreaming Human Security in Peace Operations and Crisis Management*. Oxon: Routledge, 141-158.
- Nevasalmi, Kaisu** (2017) Uusi työryhmä selvittämään kriisinhallinnasta suomalaista vientituotetta. *Yle*. 21.6.2017. <https://yle.fi/uutiset/3-9682677>. Haettu 7.5.2018.

- NATO** (2017) *Nato Standard AJP-01. Allied Joint Doctrine*.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/602225/doctrine_nato_allied_joint_doctrine_ajp_01.pdf. Haettu 23.4.2018.
- Palm**, Anne (2008) NGOs Vital Actors in Comprehensive Crisis Management. Teoksessa Oskari Eronen (toim.) *Needs of Comprehensiveness: Building Blocks for Finnish Crisis Management*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 35-40.
- Pykälä**, Jarmo (2011) *Kansalaisjärjestöt kriisialueilla: Taustaselvitys Kehitysyhteistyön palvelukeskukselle kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksistä kriisialueilla*. Helsinki: SaferGlobe Finland.
- Ramsbotham**, Oliver; Woodhouse, Tom & Miall, Hugh (2016) *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity.
- Siivola**, Heli (2008) Security Sector Reform: Towards a Comprehensive Finnish Approach. Teoksessa Oskari Eronen (toim.) *Needs of Comprehensiveness: Building Blocks for Finnish Crisis Management*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 61-71.
- Silvasti**, Markus (2017) Turvuus – kohti uutta turvallisuusymmärrystä. *Tiede Ja Ase* 74, 265-299.
- SIPRI** (2018) *Global military spending remains high at \$1.7 trillion*.
<https://www.sipri.org/media/press-release/2018/global-military-spending-remains-high-17-trillion> Haettu 8.5.2018.
- Sisäministeriö** (2017) *Kriisinhallintakeskuksen asemaa ja tehtäviä tarkastelevan selvitysryhmän selvitys*.
- Sumuvuori**, Johanna (2013) Rauhanturvaamisesta kriisinhallintaan. Teoksessa Johanna Sumuvuori (toim.) *Rauhan ytimessä. Sadankomitea 50 vuotta*. Helsinki: into, 126-134.
- Study** Group on Europe's Security Capabilities (2004) *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report*.
- Tardy**, Thierry (2006) The EU and NATO as peacekeepers: Open Cooperation versus Implicit Competition. Teoksessa Ojanen, Hanna (toim.) *Peacekeeping – Peacebuilding. Preparing for the future*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti 27-34.
- Thakur**, Ramesh & Schnabel, Albrecht (toim.) (2001) *United Nations peacekeeping operations: Ad hoc missions, permanent engagement*. Tokio: United Nations University Press
- Tadjbakhsh**, Shahrbanou (2005) *Human Security: Concepts and Implications. With an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan*. Pariisi: Sciences Po: Centre d'études et de recherches internationales.

https://www.sciencespo.fr/cepi/sites/sciencespo.fr.cepi/files/etude117_118.pdf. Haettu 9.5.2018.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Truger, Arno (2011) Operationalisation through training: human security training and education for peacebuilding. Teoksessa. Wolfgang Benedek, Matthias C. Kettmann & Markus Möstl (toim.) *Mainstreaming Human Security in Peace Operations and Crisis Management*. Oxon: Routledge, 123-138.

Ulkoministeriö (2018a) *Asevalvonta ja aseidenriisunta*.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=49300&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Haettu 7.5.2018.

Ulkoministeriö (2018b) *Humanitaarinen apu tuo lievitystä hädän keskelle*.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=49588&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Haettu 7.5.2018.

Ulkoministeriö (2018c). *Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö*.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=49273&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Haettu 7.5.2018.

Ulkoministeriö (2018d). *Kriisinhallinta*.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=49302&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Haettu 7.5.2018.

Ulkoministeriö (2018e) *Rauhanvälitys*.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=49301&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Haettu 7.5.2018.

Ulkoministeriö (2018f) *Suomen kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka*.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=49583&culture=fi-FI&contentlan=1>.

Haettu 7.5.2018.

Ulkoministeriö (2018g) *Valtaosa suomalaisista kannattaa Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan*. 16.5.2018.

<http://um.fi/Public/default.aspx?contentid=375193&contentlan=1&culture=fi-FI>. Haettu

16.5.2018.

UNDP (1994) *Human Development Report*. Oxford: Oxford University Press.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013) *Tuloksellisuustarkastuskertomus. Sotilaallinen kriisinhallinta*.

Wendling, Cecile (2010) *The comprehensive approach to civil-military crisis management. A critical analysis and perspective*. Pariisi: Irsem <https://www.eisf.eu/wp-content/uploads/2014/09/0155-Wendling-2010-Comprehensive-approach.pdf>. Haettu 24.4.2018.

YK (2009) *Human security in theory and practice. Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security*.

Zwitter, Andrej (2011) Neutrality and impartiality in implementing human rights: a framework for measuring human security. Teoksessa. Wolfgang Benedek, Matthias C. Kettmann & Markus Möstl (toim.) *Mainstreaming Human Security in Peace Operations and Crisis Management*. Oxon: Routledge, 32-53.

Liite 1 Aineisto

Puheet Puolustusministeriö

Haglund, Carl

- 10.9.2012 Puolustusministeri Carl Haglundin puhe 202. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.
- 14.1.2013 Puolustusministeri Carl Haglundin puhe Paasikiviseurassa.
- 21.1.2013 Puolustusministeri Carl Haglundin tervehdys 204. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.
- 4.3.2013 Puolustusministeri Carl Haglundin puhe 205. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.
- 12.3.2013 Puolustusministeri Carl Haglundin puhe Helsingin Suomalaisella Klubilla.
- 10.4.2013 Puolustusministeri Carl Haglundin esitelmä Maanpuolustuksen Tuki ry:n vuosikokouksessa.
- 3.6.2013 Puolustusministeri Carl Haglundin puhe MTS:n seminaarin yleisötilaisuudessa.
- 8.8.2013 Puolustusministeri Carl Haglundin avauspuheenvuoro EU-selonteon keskustelutilaisuudessa.
- 11.10.2013 Ministeri Carl Haglundin puhe MTS:n nuorisofoorumissa "Turvallisuus ja tasa-arvo".
- 1.11.2013 Puolustusministeri Carl Haglundin puhe 207. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.
- 24.11.2013 Puolustusministeri Carl Haglundin puhe Oulun valtakunnallisessa maanpuolustusjuhlassa.
- 12.12.2013 Puolustusministeri Carl Haglundin puhe MTS:n journalistiseminaarissa Helsingissä.
- 16.1.2014 Puolustusministeri Carl Haglundin puhe Maanpuolustuskurssiyhdistyksen turvallisuuspoliittisessa illassa.
- 20.1.2014 Puolustusministeri Carl Haglundin tervehdys 208. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.
- 24.1.2014 Puolustusministeri Carl Haglundin esitelmä Atlantic Council of the United States (ACUS) -tilaisuudessa.
- 25.8.2014 Puolustusministeri Carl Haglundin puhe, Suurlähettiläspäivät.
- 15.9.2014 Puolustusministeri Carl Haglundin tervehdys 210. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.
- 29.9.2014 Puolustusministeri Haglundin puhe Lapin Yliopiston ja Rovaniemen kansalaisopisto Rovalan järjestämässä Turvallisuus maailmassa ja arjessa -foorumissa.
- 19.1.2015 Puolustusministeri Carl Haglundin tervehdys 212. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.
- 2.3.2015 Puolustusministeri Carl Haglundin puhe 213. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.

Häkämies, Jyri

- 6.9.2007 Puolustusministeri Häkämiehen puhe CSIS:n tilaisuudessa Washingtonissa.
- 17.9.2007 Puolustusministeri maanpuolustuskurssin avajaisissa.
- 5.11.2007 Puolustusministeri 183. maanpuolustuskurssin avajaisissa.
- 6.5.2008 Puolustusministeri Jyri Häkämiehen puhe Suomen Atlantti-seuran kevätkokouksessa.
- 17.6.2008 Puolustusministeri Jyri Häkämiehen puhe CAS kriisinhallintaseminaarissa.

19.9.2008 Puolustusministeri Jyri Häkämiehen puhe "Naiset, rauha ja turvallisuus" -juhlaseminaarissa: ”1325 sotilaallisessa kriisinhallinnassa”.

24.11.2008 Puolustusministeri Jyri Häkämiehen puhe CAS-julkistamistilaisuudessa.

9.3.2009 Puolustusministeri Jyri Häkämiehen puhe 189. maanpuolustuskurssin avajaisissa.

9.11.2009 Puolustusministeri Jyri Häkämiehen tervehdys 191. maanpuolustuskurssin avajaisissa.

8.3.2010 Puolustusministeri Jyri Häkämiehen tervehdys 193. maanpuolustuskurssin avajaisissa.

22.4.2010 Puolustusministeri Jyri Häkämiehen puhe Maanpuolustuskurssiyhdistyksen vuosikokouksessa.

19.5.2010 Puolustusministeri Jyri Häkämiehen puhe MTS:n seminaarissa.

20.9.2010 Puolustusministeri Jyri Häkämiehen puhe 194. maanpuolustuskurssin avajaisissa.

24.1.2011 Puolustusministeri Jyri Häkämiehen puhe 196. maanpuolustuskurssin avajaisissa.

Kääriäinen, Seppo

22.1.2007 Puolustusministerin tervehdys maanpuolustuskurssin avajaisissa.

5.3.2007 Puolustusministeri maanpuolustuskurssien avajaisissa.

Niinistö, Jussi

25.8.2015 Puolustusministeri Jussi Niinistön puhe suurlähettiläskokouksessa Helsingissä.

21.9.2015 Puolustusministeri Jussi Niinistön tervehdys 214. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.

18.1.2016 Puolustusministeri Jussi Niinistön tervehdys 216. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.

6.2.2016 Puolustusministeri Jussi Niinistön puhe Maanpuolustuskiltojen liiton turvallisuuspolitiikan seminaarissa.

29.2.2016 Puolustusministeri Jussi Niinistön puhe 217. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.

8.3.2016 Puolustusministeri Jussi Niinistön puhe Hanakäräjillä Helsingissä.

9.3.2016 Puolustusministeri Niinistön puheenvuoro lähetekeskustelussa eduskunnassa. Aiheena valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisen jatkamisesta ja vahvistamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa.

4.5.2016 Puolustusministeri Niinistön esittelypuheenvuoro lähetekeskustelussa eduskunnassa

Esittelypuheenvuoro 4.5.2016: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle koskien sotilasosaston asettamista korkeaan valmiuteen osana Ison-Britannian, Irlannin, Latvian, Liettuan, Ruotsin ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.7.–31.12.2016.

22.5.2016 Puolustusministeri Niinistön juhlapuhe Vapaussodan Perinneliiton kesäpäivien pääjuhlassa Tammisaarella.

13.9.2016 Puolustusministeri Niinistön UKK-luento Paasikivi-seurassa 13.9.2016.

3.10.2016 Puolustusministeri Niinistön puhe Turvallisuus Pohjolassa -seminaarissa

3.10.2016.

20.10.2016 Puolustusministeri Jussi Niinistön esitelmä Maanpuolustuskurssiyhdistyksessä.

14.12.2016 Puolustusministeri Jussi Niinistön puhe Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan journalistiseminaarissa Säätytalolla.

23.1.2017 Puolustusministeri Jussi Niinistön tervehdys 220. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.

21.6.2017 Puolustusministeri Jussi Niinistön puheenvuoro valtioneuvoston puolustuselonteon palautekeskustelussa eduskunnassa.

18.9.2017 Puolustusministeri Jussi Niinistön puhe 222. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.

14.12.2017 Puolustusministeri Niinistön puhe Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan journalistiseminaarissa.

5.3.2018: Puolustusministeri Jussi Niinistön tervehdys 225. Maanpuolustuskurssin avajaisissa.

Wallin, Stefan

27.10.2011 Puolustusministeri Stefan Wallinin puhe Varsinais-Suomen Maanpuolustusyhdistyksen syyskokouksessa.

8.12.2011 Ministeri Wallin puhui Euroopan yhteisestä turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta Suomeen akkreditoituille suurlähettiläille.

8.5.2012 Puolustusministeri Stefan Wallinin puhe 8.5.2012 IPI:n puhetilaisuudessa New Yorkissa.

Puheet Sisäministeriö

Holmlund, Anne

6.11.2007 70 suomalaista asiantuntijaa siviilikriisinhallintaoperaatioissa maailmalla.

1.2.2008 Ministeri Holmlund Kriisinhallintakeskuksen vuosijuhlassa.

17.6.2008 Siviilikriisinhallinta ja sotilaallinen kriisinhallinta täydentävät toisiaan.

19.9.2008 Puhe "Naiset, rauha ja turvallisuus" -seminaarissa.

24.11.2008 Ministeri Holmlund CAS-julkaisun julkistamistilaisuudessa.

15.2.2010. Suomi haluaa konkreettista EU-yhteistyötä turvallisuusasioissa.

27.10.2010 YK:n turvallisuusneuvoston Naiset, rauha ja turvallisuus -juhlaistunnossa.

5.12.2010 Ministeri Holmlund Porissa.

Mykkänen, Kai

6.4.2018 Kriisinhallintakeskus siirtyy pääkaupunkiseudulle ja pelastuskoulutus keskitetään Kuopioon.

Rajamäki, Kari

1.2.2007 Siviilikriisinhallinnan laatua ja vaikuttavuutta arvioitava.

Risikko, Paula

19.5.2017 Naisia tarvitaan turvallisuuden tekijöinä.

Räsänen, Päivi

16.12.2011 Ministeri Räsänen poliisien valatilaisuudessa Tampereella.

Puheet Ulkoministeriö

Haavisto, Pekka

21.6.2014 Remarks by Minister Haavisto on Somalia in London.

10.7.2014 Minister Haavisto's speech in OSCE Gender Equality Review Conference.

25.8.2014 Kehitysministeri Haaviston puhe suurlähettiläskokouksessa 2014.

Hautala, Heidi

22.8.2011 Kehitysministeri Heidi Hautalan puheenvuoro suurlähettiläspäivillä.

Kanerva, Ilkka

8.5.2007 Ulkoministeri Ilkka Kanervan puhe Presidenttifoorumissa.

1.11.2007 Ulkoministeri Ilkka Kanervan puhe Maanpuolustuskurssiyhdistyksen syyskokouksessa Helsingin yliopiston juhlasalissa.

12.11.2007 Ulkoministeri Ilkka Kanervan puhe Kalevan ulkopolitiikan illassa Oulussa.

13.11.2007 Ulkoasiainministeri Ilkka Kanervan puheenvuoro eduskunnan lähetekeskustelussa.

22.1.2008 Speech by Foreign Minister Ilkka Kanerva at the Norwegian Nobel Institute.

11.2.2008 Foreign Minister Kanerva's speech at the Woodrow Wilson International Center.

19.2.2008 Speech by Minister Kanerva at the Clingendael Institute.

11.3.2008 Ulkoministeri Kanervan puhe eduskunnan täysistunnossa Suomen osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkojen täydentävään toimintaan.

Paatero, Sirpa

27.11.2014 Kehitysministeri Sirpa Paateron puhe "Kehityspolitiikan rooli maailman kriisien ratkaisemisessa" Kehys ry:n syysseminaarissa.

Soini, Timo

7.8.2015 Opening Statement by Minister Soini at the Olave Baden-Powell Society Event.

24.8.2015 Ulkoministeri Soinin puhe suurlähettiläskokouksessa 2015.

16.10.2015 Ulkoministeri Soinin avauspuheenvuoro pyöreän pöydän keskustelutilaisuudessa musliminuorten kanssa.

20.10.2015 Ulkoministeri Soinin puhe eduskunnan ajankohtaiskeskustelussa.

30.11.2015 Ulkoministeri Soinin puhe Naiset, rauha ja turvallisuus -päätöslauselman 15. juhlavuoden seminaarissa.

16.12.2015 Ulkoministeri Timo Soinin puheenvuoro vuoden 2016 talousarvioesityksestä budjetin palauteskeskustelussa eduskunnassa.

9.3.2016 Ulkoministeri Soinin puheenvuoro eduskunnan täysistunnon lähetekeskustelussa.

27.6.2016 Ulkoministeri Soinin puheenvuoro eduskunnan lähetekeskustelussa koskien ulko- ja turvallisuuspoliittista selotekoa.

23.8.2016 Ulkoministeri Soinin puhe päätöslauselma 1325 - Naiset, rauha ja turvallisuus Focal Point -verkoston lanseeraustilaisuudessa.

27.9.2016 Ulkoministeri Soinin puhe turvallisuustutkimusseminaarissa.

19.10.2016 Ulkoministeri Soinin puhe Tampereen Paasikivi-Seuran tilaisuudessa.

3.5.2017 Ulkoministeri Soinin puhe Atlantti-seurassa.

31.5.2017a Ulkoministeri Timo Soinin puheenvuoro eduskunnan lähetekeskustelussa Suomen osallistumisen jatkamisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyössä Irakissa.
31.5.2017b Ulkoministeri Soinin puheenvuoro: Pääministerin ilmoitus ulko- ja turvallisuuspoliittisen ja EU-toimintaympäristön muutoksista.
8.6.2017 Speech by Minister Soini at the Civilian Crisis Management Seminar.
4.7.2017 Speech by Minister Soini at the Institute of International and European Affairs.
21.9.2017 Remarks by Mr. Soini, Minister for Foreign Affairs of Finland at the Ministerial Meeting to Reaffirm Commitment to Youth, Peace and Security Agenda.
19.10.2017 Ulkoministeri Soinin puhe Maanpuolustuskurssiyhdistyksen syyskokouksessa.
21.3.2018 Ulkoministeri Soinin puhe EU:n puolustusyhteistyön näkymistä.
13.4.2018 Opening remarks by Minister Soini at the Launch of Finland's National Action Plan on Women, Peace and Security.

Stubb, Alexander

19.9.2008 Ulkoministeri Stubbin puhe "Naiset, rauha ja turvallisuus" -seminaarissa.
4.12.2008 Opening Remarks by Chairman-in-Office Alexander Stubb
Opening Session of the 16th OSCE Ministerial Council.
9.12.2008 Finland and the European Security and Defence Policy (ESDP)
34th Special National Defence Course for Ambassadors Accredited to Finland.
11.2.2009 Ulkoministeri Stubbin puhe Maanpuolustuskurssiyhdistys ry:n
turvallisuuspoliittisessa illassa.
24.8.2009 Ulkoministeri Stubbin puhe suurlähettiläspäivillä: Talouskriisistä kohti poliittisia kriisejä?
3.9.2009 Ulkoministeri Stubbin puheenvuoro ihmisoikeuspoliittista selontekoa koskevassa seminaarissa.
1.3.2010 Ministeri Stubbin puhe turvallisuus- ja puolustusasiain komitean seminaarissa.
4.3.2010 Minister Stubb's speech at a seminar on the drafting of Nato's new Strategic Concept
Nato's New Strategic Approach – Comprehensive Approach to Crisis Management.

Tuomioja, Erkki

2.2.2007 Ulkoministeri Tuomiojan puhe Ulkopoliittisessa instituutissa.
1.10.2011 Ulkoministeri Tuomiojan puhe Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkoston KATUn turvallisuuspoliittisessa akatemiassa.
17.10.2011 Minister Tuomioja at the conference "Empowering Euro-Atlantic Security - New Challenges, Threats and Opportunities.
19.10.2011 An Internationally active, European Finland - Finland as a member of the European Union. Minister for Foreign Affairs, Erkki Tuomioja.
8.11.2011 Speech by Minister Tuomioja at the London School of Economics.
5.12.2011 Speech by Minister Tuomioja at the International Afghanistan Conference.
16.2.2012 Foreign Minister Tuomioja's speech at a panel discussion on Women, Peace and Security in Afghanistan.
4.4.2012 Speech by Minister Tuomioja at the Armenian Diplomatic Academy.
10.4.2012 Speech by Minister for Foreign Affairs Erkki Tuomioja at a seminar on "The prospects of the Åland example as a tool of Nordic Peace Mediation".

12.4.2012 Speech by Minister Tuomioja at the seminar "Changing Security Environment – Challenges in the North".

10.5.2012 Ulkoministeri Erkki Tuomiojan puhe Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkoston KATU:n yhteistyössä Kriisinhallintakeskuksen (CMC) ja Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen (FINCENT) kanssa järjestämässä seminaarissa "Matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan".

8.6.2012 Speech by Minister Tuomioja at Ambassador Jaakko Iloniemi's 80th Anniversary Conference.

18.6.2012 Minister Tuomioja's speech at the Human Rights Council in Geneva.

19.6.2012 Speech by Minister Tuomioja at seminar on Peace Mediation in Geneva.

20.8.2012 Ulkoministeri Tuomiojan puhe suurlähettiläspäivillä: Keskinäisriippuvuuden ajan ulkopoliittikka.

17.9.2012 Speech by Minister Tuomioja at the IAPTC Annual Conference.

23.11.2012a Speech by Foreign Minister Erkki Tuomioja at Nordic Security Co-operation Seminar.

23.11.2012b Ulkoministeri Tuomiojan puhe Humanistit ilman rajoja -seminaarissa.

17.1.2013 The Group of Friends of Mediation, Focal Point-meeting.

30.1.2013 Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteet lähivuosille – kansalaisyhteiskunnan kuulemistilaisuus ulkoministeriössä.

13.3.2013 Speech by Minister Tuomioja at Thematic Consultation on Conflict, Violence & Disaster.

17.4.2013 Foreign Minister Tuomioja's speech on Human rights in the United Nations.

13.5.2013 Minister Tuomioja's speech in Seminar on United Nations Peacekeeping.

18.6.2013 Ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan alustuspuheenvuoro "Suomen asema muuttuvassa maailmassa" Kultaranta-keskusteluissa.

26.8.2013 Ulkoministeri Tuomiojan puhe suurlähettiläskokouksessa.

4.9.2013 Ulkoministeri Tuomiojan puhe Paasikivi-seuran UKK-luennolla.

13.9.2013 Minister Tuomioja's speech in Seminar on Nordic values in the UN.

10.10.2013 Speech by Foreign Minister Tuomioja: Common security and defence policy – visions of the future.

17.10.2013 Foreign Minister Tuomioja's speech at ASAN Institute in Seoul, Round Table at the ASAN Institute, Seoul, South Korea. Mediation - European and North East Asian Perspectives.

5.2.2014 Minister Tuomioja's speech on EU Common Security and Defence Policy.

21.3.2014 Ulkoministeri Tuomiojan puhe pohjoismaisesta yhteistyöstä Euroopan unionissa.

31.3.2014 Foreign Minister Erkki Tuomioja's address at the Conference on National Dialogue and Mediation Processes.

15.9.2014 Minister Tuomioja's speech at the University of Turku.

9.10.2014 Foreign Minister Tuomioja's address at the Helsinki + 40 project opening seminar.

23.10.2014 Ulkoministeri Erkki Tuomiojan puhe Maanpuolustustahto Suomessa - syysseminaarissa.

18.11.2014 Minister Tuomioja's speech at the high level seminar "Together for Enhanced and More Stable Europe" in Ankara.

9.12.2014 Foreign Minister Tuomioja's opening statement at the "Gender in Peacebuilding" seminar.

Väyrynen, Paavo

11.6.2008 Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paavo Väyrynen: Kehityspolitiikan sisältö ja muodot. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan ja Kehityspoliittisen toimikunnan järjestämä seminaari "Suomen kehityspolitiikan tila"

14.2.2011 Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paavo Väyrysen puheenvuoro Kansalaisyhteiskunnan rooli rauhanrakentamisessa ja rauhanvälityksessä -seminaarissa.

Selonteot, strategiat ja hallitusohjelmat

Puolustusministeriö (2010) *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*.

Sisäasiainministeriö (2008) *Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia*.

Turvallisuuskomitea (2017) *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös*.

Ulkoasiainministeriö (2009) *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia*

Valtioneuvoston kanslia (2007) *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma*

Valtioneuvoston kanslia (2009) *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko*.

Valtioneuvoston kanslia (2010) *Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta*.

Valtioneuvoston kanslia (2011) *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*.

Valtioneuvoston kanslia (2012) *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012. Valtioneuvoston selonteko*.

Valtioneuvoston kanslia (2014a) *Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia*.

Valtioneuvoston kanslia (2014b) *Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta*.

Valtioneuvoston kanslia (2015) *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015*.

Valtioneuvoston kanslia (2016) *Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko*.

Valtioneuvoston kanslia (2017) *Valtioneuvoston puolustusselonteko*.