

Kriisinhallinnan asiantuntijuus muutoksessa: siviili- ja sotilastehtävien rajapinnat sekä identiteetti

Loppuraportti
(Matine)

CMC Finland

&

Tampere Peace Research Institute TAPRI

CMCFinland

Kriisinhallintakeskus
Crisis Management Centre

ISSN 1797-1667 (PDF)

ISSN 1797-1667 (PDF)

CMC Finland Working Papers - Vol. 3: No. 2/2009

Tekijät: Elise Ylitalo, Elina Penttinen, Kirsi Henriksson ja Pirjo Jukarainen.

Tämä on lyhennetty ja muokattu loppuraportti, joka perustuu Maanpuolustuksen tieteelliselle neuvottelukunnalle (Matine) annettuun loppu- ja tutkimusraporttiin 9.12.2009. Matine rahoitti 20 000 eurolla vuonna 2009 Kriisinhallintakeskuksen (CMC Finland) ja Tampereen rauhan- ja konfliktitutkimuskeskuksen (TAPRI) yhteistä tutkimushanketta. Hanke jatkuu vuoden 2010 puolella ja se tuottaa vielä yhden englanninkielisen tieteellisen artikkelin, joka ilmestyy kevään 2010 aikana CMC Finland Civilian Crisis Management Studies -sarjassa.

CMC Finland ja TAPRI kiittävät Matinea annetusta tuesta.

SISÄLLYSLUETTELO

1	Johdanto: kohti kokonaisvaltaista kriisinhallintaa	6
2	Tutkimuksen tavoitteet ja metodi / loppuraportti	
	2.1 Oletus muutoksesta	8
	2.2 Subjektiivisuuden ja asenteiden haasteet	8
	2.3 Kyselyt ja haastattelut	9
3	Tutkimustulokset / tutkimusraportti	
	3.1 Tutkimuksen avainkäsite: kokonaisvaltainen kriisinhallinta	11
	3.1.1 Kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallintaan	11
	3.1.2 YK ja kokonaisvaltainen lähestymistapa	14
	3.1.3 EU ja kokonaisvaltainen lähestymistapa	15
	3.1.4 Nato ja kokonaisvaltainen lähestymistapa	17
	3.1.5 Etyj ja kokonaisvaltainen lähestymistapa	17
	3.2 Siviilien ja sotilaiden ero - onko sitä?	18
	3.3 Kriisinhallinta on siviilien ja sotilaiden toimintaa	19
	3.4 Kriisinhallinta on koulutusta	19
	3.5 Kriisinhallinta on henkilöstöhallintoa	20
	3.6 Kriisinhallinta on urakehitystä, muttei ura itsessään	21
	3.7 Juoksuhaudoista rajapintaan	22
4	Tulosten hyödyntäminen ja suositukset	24
5	Jatkotutkimuksen tarve	25
6	Lähdeluettelo	27
	LIITTEET	29
	LIITE 1: Sähköinen kyselylomake	
	LIITE 2: Sähköiset Webropol -kyselyt	
	LIITE 3: Henkilökohtaiset teema- ja syvähaastattelukysymykset	

LYHENTEET

3 D	Diplomacy, Development and Defence
AU	Afrikan unioni
CA	Comprehensive Approach to Crisis Management
CIMIC	Civil-Military Coordination
CML	Civil-Military Liaison
CMC	Crisis Management Centre Finland, CMC Finland, Kriisinhallintakeskus
CMCO	Civil-Military Coordination
CMCoord	Humanitarian Civil-Military Coordination
CRT	Civilian Response Team
DPKO	The UN Department of Peacekeeping Operations
EBAO	Effects Based Approach to Operations
EGT	European Group on Training
ESR	Euroopan sosiaalirahasto
ETPP	Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka/ European Security and Defence Policy (ESDP)
Etyj	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EU	Euroopan unioni
EUISS	European Union Institute for Security Studies
EUMS	EU Military Staff
FINCENT	Finnish Defence Forces International Centre, Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus
ISAF	International Security Assistance Force
KRIHAK	Porin Prikaatin Kriisinhallintakeskus
MATINE	Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta
PRT	Provincial Reconstruction Team, Afganistan
RMVK	Raja- ja merivartiokoulu, Imatra ja Espoo
SIPRI	Stockholm Peace research Institute
SKH	Siviilikriisinhallinta (CCM = civilian crisis management)
SM/KVY	Sisäasiainministeriö/Kansainvälinen yksikkö
SSR	Security Sector Reform
TAPRI	Tampere Peace Research Institute, Tampereen rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus
WHOGA/WGA	The Whole of Government Approach
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YUTP	Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka/ Common Foreign and Security Policy (CFSP)

1 Johdanto: kohti kokonaisvaltaista kriisinhallintaa

Kansainvälisessä kriisinhallinnassa on viimeisen 20 vuoden aikana tapahtunut selkeä paradigman muutos johtuen aseellisten konfliktien luonteesta. Vaikka ihmisten aiheuttamat väkivaltaiset kriisit ovat aseiden ja aseellisten konfliktien¹ määrää mittaavan Stockholm Peace Research Institute eli SIPRI:n mukaan vähentyneet viimeisen 20 vuoden aikana, konfliktien luonne on muuttunut haastavammaksi (SIPRI 2008). Konflikteja käydään enää harvoin kahden valtion kesken, sillä suurin osa konflikteista on sisällissotia, joihin osallistuu moninainen joukko ulkopuolisia toimijoita: naapurivaltioita, radikaaleja liikkeitä, asekauppiaita, jne. Surullisin esimerkki uudenlaisesta konfliktista on Kongon demokraattinen tasavalta.

Myös siviilien määrä on kasvanut räjähdysmäisesti kylmän sodan päättymiseen jälkeen: kun 1900-luvun alussa 5 prosenttia uhreista oli siviilejä, 2000-luvun alussa määrä on noussut 90 prosenttiin kaatuneista. Siviiliuhrien todellisen määrän tilastointi on kuitenkin ongelmallista jo siksi, että monet siviilit osallistuvat myös aseelliseen toimintaan: konflikteissa roolit hämärtyvät taistelijoiden keskuudessa, kun käydään ns. epäsymmetristä sotaa (vastarintaliikkeen/terroristiliikkeen tukijat, muonittajat, sukulaiset). (SIPRI 2008)

Uusien konfliktien luonteesta johtuen perinteinen rauhanturvaaminen ei enää ole riittävää; toki Libanonissa tai Etiopian ja Eritrean rajalla olevat joukot pitävät taistelevat osapuolet erillään varmistamalla tasapainon pitkälti olemassaolollaan - vaikkakin aseellisia yhteenottoja silloin tällöin ilmenee. Afganistanin jatkuvasti huonontunut turvallisuustilanne on merkinnyt kuitenkin suurempaa muutosta: suomalaiset ISAF -joukot ovat olleet aseellisen väkivallan kohteena. Kysymys voimankäytön rajoista ja oikeutuksesta on täten polttava. Mediassa käyty keskustelu syksyllä 2009 osoitti sen, että Suomi on joidenkin tutkijoiden mukaan käymässä sotaa Afganistanissa, ei turvaamassa rauhaa (mm. Helsingin Sanomat, syyskuu-marraskuu 2009).

Rauhanrakentaminen vaatii erilaisia keinoja konfliktien ehkäisyn ja jälkihoidon näkökulmasta. Viimeisen 10 vuoden aikana vahvistunut Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (ETPP) on erityisesti laajentunut siviilikriisinhallinnan suuntaan. Sotilaallinen kriisinhallinta on saanut rinnalleen siviilitoiminnot etenkin oikeusvaltion vahvistamiseen keskittyvien ETPP-missioiden kautta. (EUISS 2009) Rauhanrakentamisen kes-

¹ SIPRI luokittelee konfliktit suuriksi (*major armed conflicts*), kun niissä on menehtynyt yli 1000 henkeä vuodessa. Vuonna 2007 käynnissä oli 14 suurta konfliktia, mukaan lukien Afganistan, Irak, Somalia, Sri Lanka. (SIPRI 2007)

keisin ja kestävin toiminta on kuitenkin pitkäjänteinen kehitysyhteistyö, jolla ehkäistään tulevien konfliktien puhkeaminen. Lisäksi tarvitaan ymmärrystä tulevaisuuden konfliktien rakenteesta ja luonteesta, mikä perustuu ainoastaan tutkittuun tietoon.²

Kriisinhallintakeskus eli CMC vastaa sisäasiainministeriön alaisuudessa Suomen kansallisista valmiuksista, jotka perustuvat koulutettujen asiantuntijoiden lähettämiseen siviilikriisinhallintaoperaatioon. Vaikka CMC:n koulutuksissa painotetaan siviilitoimintaa rauhanrakentamisessa, koulutuksiin osallistujien keskuudessa sekä rekrytoituissa asiantuntijoissa on taustaltaan sotilaallisissa tehtävissä toimineita henkilöitä. CMC:n tavoitteena on, että kaikissa koulutuksissa on edustajia koko rauhanrakentamisen alalta, ulottuen sotilaallisesta toiminnasta aina kehitysyhteistyöhön ja kansalaisjärjestötoimintaan. Moniammatillisuus vahvistaa sosio-konstruktivistista oppimisprosessia. (Utunen 2009)

Voidakseen paremmin kouluttaa ja ehdottaa rauhanrakennuksen kansainvälisiin tehtäviin *oikeita* asiantuntijoita, CMC tarvitsee tutkittua tietoa sotilaallisen ja siviiliasiantuntijan identiteeteistä, ymmärryksestä, rooleista, jne. Matinen osittain rahoittama tutkimushanke kartoittaa siviilien ja sotilaiden eroja, samankaltaisuuksia, rooleja ja kokemuksia. Tämä yhdistetty tutkimus- ja loppuraportti esittelee ensimmäisiä tutkimustuloksia. Tieteellinen, englanninkielinen artikkeli ilmestyy keväällä 2010. Loppuraporttiosiossa esitellään tutkimusta, sen tavoitteita, aikataulua ja metodia. Tutkimusraporttiosuus keskittyy kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteen avaamiseen sekä kyselyiden ja haastattelujen purkamiseen. Liitteissä on kirjattu kaikki sähköiset kyselyt, sekä lueteltu yksittäiset haastattelut.

2 mm. Ken Booth (2007) puhuu "uudesta 20 vuoden kriisistä", viitaten E.H. Carrin kuuluisaan teokseen 20 vuoden kriisistä, joka johti ensimmäisestä maailmansodasta toiseen maailmansotaan (*Twenty Years' Crisis 1919-1939. An introduction to the study of international relations*, 1939). Boothin näkemyksen mukaan tulevaisuuden kriisit jakautuvat kolmeen suurempaan kokonaisuuteen, jotka ovat rinnakkaisia: Epochal Crisis; Structural Crisis; Decisional Crisis.

2 Tutkimuksen tavoitteet ja metodi / loppuraportti

2.1 Oletus muutoksesta

Tutkimuksen tekijät olettivat tutkimuksen alussa, että kriisinhallinnan muutos vaatii huomion kiinnittämistä asiantuntijuuteen. Kriisinhallinta on vaikeutunut, operaatioiden tehtävänkuvat ja mandaatit ovat muuttuneet ja kriisialueilla toimivien kansainvälisten sekä kansallisten toimijoiden määrä on kasvanut. Lisäksi erilaisissa ohjelmissa ja strategioissa (Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Kansallisen turvallisuustutkimuksen strategia) painotetaan toimintaympäristön muutosta sekä siihen varautumista.

Muutos ja siihen varautuminen on mielenkiintoinen analyysin kohde, sillä sisäinen ja ulkoinen turvallisuus liittyvät läheisesti yhteen. Sisäisen toimintaympäristön muutokset ovat aina yhteydessä laajempiin, globaaleihin muutoksiin (ilmastonmuutoksesta aina konfliktien monimuotoisuuteen). Siksi ymmärrys muutoksen hallinnasta aina viranomaisyhteistyöstä Suomessa kriisinhallinnan kehittämiseen kansainvälisellä tasolla on suorastaan välttämätön. Muutoksen analyysi on osa tieteellistä tutkimusartikkelia, joka valmistuu keväällä 2010.

2.2 Subjektiiivisuuden ja asenteiden haasteet

Tutkimuksen työryhmän jäsenet edustivat Kriisinhallintakeskusta sekä Tampereen rauhan- ja konfliktitutkimuskeskusta (TAPRI). Siviilinäkökulma oli siten vallitseva jo heti tutkimuksen lähtiessä käyntiin. Valitettavasti tutkimuksen aikana työryhmä ei saanut riittävästi sotilaspuolta mukaan tutkimuksen tekoon. Oletus FINCENT:in ja jopa Porin Prikaatin Kriisinhallintakeskuksen (KRIHAK) suuremmasta roolista tutkimuksen aikana ei toteutunut, mikä johtui pitkälti tutkimuksen epäsuhdasta: Kriisinhallintakeskuksella oli enemmän aikaa ja resursseja tutkimukseen. Yhteistyötä tutkimusrintamalla tullaan kehittämään FINCENT:in suuntaan jo siksikin, että CMC ja FINCENT perustivat marraskuussa 2008 yhteisen Kokonaisvaltaisen Kriisinhallinnan Osaamiskeskuksen. Yhteistyö on vielä rajoittunut yhteisten koulutusten pohjalle, mikä kuitenkin auttoi tutkimusta huomattavasti eteenpäin. Lisätyötä tarvitaan yhteistyön edistämiseksi tutkimuksen saralla.

Myös subjektiiivisuuden ja ennakkoluulojen olemassaolon myöntäminen auttaa eteenpäin tämänkaltaisessa laadullisessa tutkimuksessa. Ennakkoluulot eri asiantuntijoi-

den taustoista ovat edelleen vahvoja niin haastateltavien kuin monien CMC:n yhteistyökumppaneiden keskuudessa. Haastatteluissa, operaatioissa työskentelevien suomalaisasiantuntijoiden luokse suuntautuvilla tarkastusmatkoilla sekä jälkipuinti- ja palautetilaisuuksissa on tullut esille se, että railo siviili-siviilien ja muiden univormupukuisten, mukaan lukien poliisit, on edelleen olemassa. Muun muassa siviili-siviilit toivovat sotilaiden puolelta enemmän kunnioitusta siviilejä kohtaan ja poliisien puolella ollaan närkästyneitä siitä, että sotilaat ovat toimittaneet joissakin operaatioissa poliiseille kuuluvia tehtäviä. Nämä asenteet tulivat esille "Chatham House Rule" -tyyppisissä tilaisuuksissa⁴, joten valitettavasti tämä raportti ei voi yksittäisesti todentaa lähdettä.

2.3 Kyselyt ja haastattelut

Tutkimuksen selkärankana oli kriisinhallintakoulutuksiin osallistuneiden henkilöiden kysely ja haastattelu. Webropol -pohjainen, verkossa täytettävä kysely toimi keskeisimpänä metodina asiantuntijuuden ja käsiteanalyysin peruskartoituksessa. Tutkimusharjoittelija Elise Ylitalo valmisti yhdessä muun työryhmän jäsenten kanssa kyselypohjan, joka lähetettiin kaikille niille suomalaisille, jotka osallistuivat alla mainituille kursseille:

- *Applying Human Security in Crisis Management and Peacebuilding*, 21.–23.4.2009, Tuusula, järjestäjänä: Kokonaisvaltaisen Kriisinhallinnan Osaamiskeskus (CMC & FINCENT)
- *Gender Training*, 12.–13.5.2009, Kuopio, järjestäjänä: CMC
- *EU Concept Core Course 8*, 1.–12.6.2009, Kuopio, järjestäjänä: CMC
- *Integrated Border Management Pilot Course*, 21.–25.9.2009, Imatra, järjestäjänä: CMC ja RMVK
- *Integrated Crisis Management Course II*, 5.–9.10.2009, Tuusula, järjestäjänä: Kokonaisvaltaisen Kriisinhallinnan Osaamiskeskus (CMC & FINCENT)
- *EU Concept Core Course 9*, 18.–29.10.2009, Kuopio, järjestäjänä: CMC

Kysely koettiin joidenkin vastaajien (alle 5) kohdalla liian pitkäksi. Kieltämättä kysymyspaketti oli laaja ja monessa kysymyksessä vastauksia hyväksyttiin useampi kuin vain yksi. Lisäksi kyselyn kysymykset eivät olleet yhteismitallisia, sillä joidenkin kysymysten kohdalla oli vähemmän vastausvaihtoehtoja kuin toisissa.

⁴ "When a meeting, or part thereof, is held under the Chatham House Rule, participants are free to use the information received, but neither the identity nor the affiliation of the speaker(s), nor that of any other participant, may be revealed."

Kyselyn tarkoitus oli kuitenkin alustavasti kartoittaa kriisinhallinnan ja eri toimijoiden identiteetin "käsittämistä". Käsitteiden viidakossa varsinainen asia usein unohtuu, vaikka käsitteiden tarkoitus on "käsittää" ilmiötä. Eräs siviilikriisinhallinnan peruskursseille (Core9, lokakuu 2009) osallistunut totesi, että hän ei ole aivan varma, ymmärtävätkö kouluttajat ja virkamiehet itsekään eri käsitteiden todellista merkitystä: mitä kokonaisvaltaisuus oikeastaan on?

Varsinaiset teemahaastattelut (UN Civil Military Coordination Course, 11.–16.1.2009, Kuopio; 2009; Heiskanen 2009; Helenius 2009) menivät pitemmälle ja niissä kysymyspaketti toimi johdattajana haastatteluteemaan. Syvähaastattelun tasolle pääsi tutkija Elina Penttinen omien haastattelujensa kautta (EU and UN Police Officer Course, 17.–28.8.2009, Tampere; Core9-kurssin osallistujat 18.–29.10.2009). Ne vaativat kuitenkin haastattelijalta selkeää pureutumista myös haastateltavan omaan persoonaan.⁵

Mikäli jatkotutkimus asiantuntijuuden vahvistamisesta kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa saa rahoitusta, yksi keskeinen metodi tulee edelleen olemaan sähköinen kysely. Vastausprosentti tehdyissä kyselyissä oli 48 eli alle puolet koulutuksiin osallistuneista suomalaisista vastasi kyselyyn. Vastausprosentti ei ole riittävä antamaan kattavaa kuvaa koulutettavien näkökulmista, vaikka CMC:n ja FINCENT'in yhteisen osaamiskeskuksen järjestämien koulutusten osalta vastausprosentti olikin 56 prosenttia. Jatkossa pyritään haastattelemaan koulutuksiin osallistujia henkilökohtaisesti, mutta tiukka kurssiaikataulu asettaa omat rajansa haastattelujen toteuttamiselle. Lisää yhteistyötä tarvitaan tutkimusryhmän ja koulutuksista vastaavien koulutussuunnittelijoiden kesken.

Ohjausryhmän jäsenet otettiin mukaan tutkimukseen erillisinä haastateltavina. Työryhmä ei halunnut järjestää kokouksia, vaan hyödyntää ohjausryhmän asiantuntijuutta. Kaikki ohjausryhmään pyydettyt ovat olleet tekemisissä niin sotilaallisen kuin siviilikriisinhallinnan kanssa. Ohjausryhmän jäsenet olivat:

tutkimus- ja kehittämisspäällikkö, majuri Rolf Helenius, FINCENT

tutkimusjohtaja Markus Heiskanen, RMVK

kansallinen skh-koordinaattori Mikaeli Langinvainio/Antti Häikiö, SM/KVY

5 ks. lisää haastattelujen vuorovaikutustilanteesta: Ruusuvoori & Tiittula 2005.

3 Tutkimustulokset / tutkimusraportti

Tutkimusraportti esittelee kyselyiden ja haastattelujen teemoja liittyen kriisinhallintaan. Tarkemmat tiedot haastatteluista sekä kyselyistä löytyvät lähdeluettelosta sekä liitteestä 2. Vaikka haastateltavilla sekä kyselyyn vastanneilla oli omat käsityksensä kokonaisvaltaisuudesta, seuraavaksi on tarpeen lyhyt esitys käsitteestä eri kansainvälisten toimijoiden näkökulmasta: YK, EU, Nato. Valitettavasti Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia julkaistiin vasta 9.11.2009 ja siksi sitä ei avata sen tarkemmin tässä yhteydessä. (ks. strategia www.formin.fi -sivustoilta) Käsite on keskeinen kriisinhallinnan kehityssuunnan käsittämässä.

3.1 Tutkimuksen avainkäsite: kokonaisvaltainen kriisinhallinta

3.1.1 Kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallintaan⁶

Kriisien ja konfliktien kompleksisuus edellyttää kriisinhallinnalta ja rauhanrakentamiselta kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa tunnistetaan eri toimijoiden (siviilikriisinhallinta, kehitysyhteistyö, sotilaallinen kriisinhallinta, humanitaarinen apu) velvollisuudet ja roolit, sekä edistetään niiden välistä yhteistoimintaa. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ymmärryksen edistäminen on yksi CMC:n läpileikkaavista teemoista, ja siten se on sisällytetty osaksi keskuksen järjestämiä perus- ja erikoistumiskoulutuksia sekä perehdytyskoulutuksia vuodesta 2009 alkaen. Kriisinhallintakeskus edistää kokonaisvaltaista lähestymistapaa lisäksi osana yhdessä FINCNT:in kanssa perustetun Kokonaisvaltaisen Kriisinhallinnan Osaamiskeskuksen toimintaa.

Monet monikansalliset organisaatiot kuten YK, NATO, EU ja AU sekä monet valtiot ovat kehittäneet ja edelleen pyrkivät kehittämään uusia toimintatapoja lähestyä kriisinhallintaa kokonaisvaltaisemmin. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan käsitteelle (*Comprehensive Approach, CA*) ei ole mitään yksiselitteistä selitystä tai sisältöä. Sitä voidaankin pitää enemmän sateenvarjomaisena löyhänä käsitteenä tai metodina, joka sisältää erilaisia toimintamuotoja. (Rintakoski & Autti 2008)

On hyvä pohtia ja ymmärtää erilaisia motivaatioita ja kannustimia erilaisten kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan liittyvien toimijoiden ja toimintojen takana. Eri toimijoilla on toki eri motivaation lähteitä ja seuraava listaus ei ole millään muotoa kaikenkattava. (ks. esim. Friis & Jarmyr 2008)

- Tehokkuus: Rajoitettujen resurssien yhdistäminen ja koordinointi on hyvin todennäköisesti sekä kustannustehokkaampaa sekä myös aikaa säästävää toimintaa.

- Yhtenäisyys: Erityisesti motiivi valtioille, joilla on useampia toimijoita samassa operaatiossa pyrkien siihen, että kaikki pysyisivät ajan tasalla mitä muut tekevät. Näin parannetaan tehokkuutta, mutta annetaan myös yhtenäisiä merkkejä ulospäin esimerkiksi veronmaksajille.
- Kiireellisyys: Esimerkiksi joidenkin läntisten maiden operaatiot (esim. Irak ja Afganistan) eivät ole kehittyneet siten kuin niiden olisi pitänyt, joten uudet ratkaisut ovat tarpeellisia ja tehostetun kansainvälisen koordinoinnin on katsottu olevan yksi tällainen väline.
- Turvallisuus: Romahtavien valtioiden (*failed state*) on usein katsottu olevan turvallisuusriskejä kouluttaessaan esimerkiksi terroristeja. Vakaita valtioita ei kuitenkaan pystytä rakentamaan pelkästään sotilaallisin keinoin vaan tarvitaan monipuolisempia keinoja kuten humanitaarista apua, taloudellista stabiilisuutta, demokratisointia, oikeusvaltiota ja turvallisuutta.
- Poliitiikka: Äänestäjät läntisissä maissa eivät ole halukkaita hyväksymään sotilaallisia tappioita ja pitkäkestoisia sotilaallisia operatioita, joten muiden välineiden löytäminen alueiden turvallisuuden takaamiseksi ja vetäytymisen mahdollistamiseksi on tärkeää.
- Legitimiteetti: Yhteistyö useiden toimijoiden kesken voi usein lisätä niin moraalista kuin poliittista legitimiteettiä.

Kokonaisvaltaista lähestymistapaa voidaan toteuttaa erilaisten toimijoiden keskuudessa eri tasoilla ja eri vaiheissa. Riippuen toimijasta ja toiminnan tasosta kokonaisvaltaisen lähestymistavan sisältö voi vaihdella huomattavastikin. Toiminnan tasoja voi kategorisoida esimerkiksi jakamalla ne kolmeen; the Whole of Government Approach (WHOGA/WGA), järjestelmien sisäinen ja järjestelmien välinen. (ks. esim. Friis & Jarmyr 2008)

The Whole of Government Approach

The Whole of Government -lähestymistapa perustuu oikeastaan kahteen tärkeään tekijään. Ensinnäkin, lähestymistavalla pyritään estämään toimintojen päällekkäisyyksiä eri kansallisten toimijoiden välillä ja siten vähentämään energian ja resurssien tuhlaamista. Tiedonvaihto toimijoiden kesken tilannetietoisuutta ja parantaa strategisen suunnittelun kapasiteettia. Toiseksi, lähestymistapaa tukee sotilaallisten ja siviiliorganisaatioiden keskinäisriippuvaisuus; ilman turvallisuutta ei ole kehitystä ja ilman kehitystä ei voida saavuttaa kestäväää turvallisuutta. The Whole of Government -lähestymistapa korostaa eri organisaatioiden jakamien yhteisten tavoitteiden merkitystä, ei niinkään eri organisaatioiden itsenäistä toimintaa. On tärkeää myös pohtia monikansallisen kokonaisvaltaisen lähestymistavan sekä kansallisen the Whole of Government -lähestymistavan suhdetta. Valtioiden on otettava huomioon myös korkeamman tason strategiat suunnitellessaan omia toimintojaan. Useat valtiot ovat pyrkineet kehittämään yhteistyötä omien

hallitustensa sisällä eri osastojen välillä, voidakseen parantaa kansallisten ja kansainvälisten haasteiden hallintaa. Kanada kehitti ensimmäisen niin sanotun 3 D -mallin (*Diplomacy, Development and Defence*). Myös Afganistanissa toimiva Provincial Reconstruction Team (PRT) -konsepti on esimerkki the Whole of Government -lähestymistavasta (ks. mm. Eronen 2008).

Järjestelmien sisäinen taso

Järjestelmien sisäisellä tasolla tarkoitetaan alueellista tai kansainvälistä yhteistyötä jonkun organisaation sisällä. Esimerkiksi YK, EU, AU ja NATO pyrkivät kaikki kehittämään yhtenäisyyttä niin organisaatioidensa sisällä kuin muiden kansainvälisessä konfliktinhallinnassa toimivien toimijoiden kanssa.

Järjestelmien välinen taso

Järjestelmien välisellä tasolla tarkoitetaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämistä ja soveltamista kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa eri toimijoiden ja organisaatioiden parissa. Tällaisessa eri toimijoiden välisessä yhteistyössä yksi suurimmista haasteista on johtaminen ja johtamiskulttuuri. Yksittäisille toimijoille - niin valtioille kuin muille organisaatioille - on hyvin tyypillistä hierarkkinen rakenne, mikä ei välttämättä toimi eri organisaatioiden välisessä yhteistyössä. Kokonaisvaltaista lähestymistapaa tarvitaan, koska kaikki kansainvälisessä kriisinhallintaoperaatiossa toimivat osapuolet ovat tavalla tai toisella riippuvaisia toisistaan; koko operaation tavoitteiden saavuttaminen riippuu kaikista toimijoista ja niiden käyttäytymisestä.

Yhtenäisyyden ja yhteistyön tasot vaihtelevat riippuen toimijoista ja heidän kannustimistaan osallistua kokonaisvaltaisen lähestymistavan toteuttamiseen. Erilaiset suhteet ja sitoutumisen tasot kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan voidaan määrittellä esimerkiksi seuraavasti (ks. esim. Friis & Jarmyr 2008):

- Yhtenäisyys: Yhteistyökumppanit toimivat saman mandaatin, strategisen vision ja tavoitteen mukaisesti toteuttaen suunnittelun, toteutuksen ja arvioinnin yhdessä. Kuitenkin todellisuudessa joudutaan usein tyytymään vain osittain yhtenäisiin ratkaisuihin, jotta voitaisiin perustaa toimiva pohja yhteistyölle.
- Yhteistyö (*Co-operation*): Toimijat, joilla on toisiaan täydentävät tai päällekkäiset mandaatit ja tavoitteet toimivat yhdessä säilyttäen samalla organisaatorisen itsenäisyytensä.
- Rinnakkaiselo: Toimijoilla on vähän tavoitteita operaation suhteen (esimerkiksi skeptiset tai vastustavat poliittiset tai sotilaalliset voimat). Kommunikointi on kuitenkin mahdollista.

6 Päivitetty analyysi kokonaisvaltaisesta ja integroidusta kriisinhallinnasta on mm. de Coning 2009.

3.1.2 YK ja kokonaisvaltainen lähestymistapa

YK:lla on toistaiseksi eniten kokemusta ja myös näyttöä kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämisestä ja käyttämisestä. YK on kehittänyt Integrated Missions -rakennetta rauhanturvaamisoperaatioissaan. Kyseinen konsepti tarkoittaa YK:n eri osien suunnittelu- ja koordinoitiprosessien integroimista monimutkaisten rauhanrakennusoperaatioiden yhteydessä. YK:n Integrated Mission -tyyppisissä operaatioissa prosessit, mekanismit ja rakenteet tuottavat ja ylläpitävät yhteistä strategista tavoitetta sekä kokonaisvaltaista operatiivista lähestymistapaa niin poliittisten, turvallisuus-, kehitys-, ja ihmisoikeus- kuin myös humanitaaristen YK:n toimijoiden keskuudessa. Konsepti on ohjaava periaate vaikeiden YK -operaatioiden suunnittelussa ja toteuttamisessa sekä eri ulottuvuuksien linkittämisessä yhtenäiseksi strategiaksi. Pääsihteeri Ban Ki-moon aikana Integrated Mission -käsitettä on kehitetty edelleen ja nyt käytössä on Integrated Approach -käsite. Muutos viestittää, että lähestymistapa halutaan nähdä enemmän prosessin omaisena toimintana kuin rakenteellisena järjestelmänä. Integrated Approach viittaa strategiseen kumppanuuteen YK:n rauhanturvaoperaatioiden ja YK:n valtiotiimien välillä, millä pyritään varmistamaan kaikkien osien yhtenäisyys ja joustava yhteistyö. Integrated Approach -näkökulma vaatii sen, että eri toimijoilla on jaettu näkemys YK:n strategisista tavoitteista, integroitu suunnittelu, yhteisesti hyväksytyt tulokset, aikataulut ja vastuut rauhanrakentamiseen vaadittujen tehtävien suorittamiselle sekä yhteisesti hyväksytyt järjestelmät tarkkailuun ja arvioimiseen. Lähestymistavan tarkoitus on saavuttaa vaadituilla toiminnoilla mahdollisimman suuret vaikutukset rauhan muodostamiseksi. Lähestymistapa sisältää oletuksen, että kokonaisvaltaisella ja koordinoitulla toiminnalla on relevantimpi, tehokkaampi ja kestävämpi vaikutus rauhanprosessiin. Integrated Approach vaatii kaikkien, niin poliittisten, turvallisuus, kehitys, oikeusvaltio kuin humanitaaristen, osien sisällyttämisen toimintaan. Näiden kaikkien ulottuvuuksien yhdistäminen vaatii kaikkien YK:n toimijoiden toimimisen yhtenäisenä YK-järjestelmänä valtiotasolla. Integrated Approach ei tavoittele kuitenkaan pelkästään YK:n sisäisten toimijoiden integroimista vaan myös mahdollisimman toimivaa ja yhtenäistä yhteistyötä muiden ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Lähestymistapaa voi siis tarkastella laajemmalla kansainvälisessä kontekstissa. (ks. de Coning 2008; 2009)

YK:n sisällä on käytössä erilaisia käsitteitä liittyen eri toimijoiden, erityisesti siviilien ja sotilaiden väliseen yhteistyöhön. DPKO (the UN Department of Peacekeeping Operations) on kehittänyt Civil-Military Co-ordination Policy -doktriinin, mutta useimmissa YK -operaatioissa käytetään edelleen lyhennettä CIMIC (Civil-Military Coordination). Civil-Military Coordination -käsite toimii edelleen hyvin niin taktisella kuin operatiivisella tasolla YK-operaatioissa. Strategisella tasolla kyseinen termi ei kuitenkaan ole enää niin

käyttökelpoinen kuin esimerkiksi Natossa, koska termi on vahvasti bi-polaarinen eikä näin ollen toimi YK:n moniulotteisimmissa operaatioissa. Toisaalta taas operaatioissa, joissa sotilaskomponentti tulee YK:n ulkopuolelta, siviili-sotilaskoordinaatio esittyy erilaisessa kontekstissa. (Mustonen 2008)

YK:n sisällä on esitelty myös uusi termi Civil-Military Liaison (CML), jota DPKO ei kuitenkaan ole vielä virallisesti hyväksynyt. YK käyttää myös termiä Humanitarian Civil-Military Coordination (CMCoord) kuvaamaan yhteistyötä siviili- ja sotilastoimijoiden välillä erityisesti humanitaarisissa hätätilanteissa. Kyseistä termiä käytetään YK:n sisällä erityisesti kun viitataan siviilijohtoisin operaatioihin, joita sotilaallinen toimija tukee. Käsite korostaa rauhanturvaajien tarvetta ymmärtää humanitaarisia periaatteita, mutta sillä myös pyritään välttämään kilpailua ja turhia jännitteitä toimijoiden välillä.

3.1.3 EU ja kokonaisvaltainen lähestymistapa

EU on kehittänyt johdonmukaisesti kriisinhallintakapasiteettiaan ja se sisältää niin sotilaallisen, poliisi- kuin siviiliulottuvuuden. EU ei ole kuitenkaan vielä yhdistänyt näitä kaikkia osia samassa operaatioissa. EU on myös kehittänyt siviili-sotilaskoordinaation työkaluja, mutta sillä ei ole vielä varsinaista työkalua integroida kriisinhallintaa, kehitysyhteistyötä ja humanitaarisia operaatioita. Erityisesti kokemukset Bosniassa ovat olleet kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämisen taustalla. EU on kehittänyt käsitteitä kriisinhallinnan koordinoimiseksi, joka viittaa EU:n sisäisiin prosesseihin niin siviili-sotilassuhteiden koordinointiin Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kontekstissa kuin siviili-siviilisuhteiden koordinointiin Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) sekä komission välillä. Kehittääkseen ja toteuttaakseen kokonaisvaltaista lähestymistapaa EU on kehittänyt ja omaksunut erilaisia strategioita ja käsitteitä.

Euroopan turvallisuusstrategia korostaa EU:n asemaa ainutlaatuisena turvallisuus-toimijana tuoden esille EU:n multilateralismin, käytössä olevien instrumenttien määrän ja laajuuden sekä kokonaisvaltaisen lähestymistavan. Strategiassa korostetaan myös siviili- ja sotilasinstrumenttien koordinoimisen tarvetta. Toteuttaakseen strategiaa EU:n täytyy investoida yhteistyöhön muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa. Strategiassa todetaan transatlanttisten suhteiden ja Naton tärkeys kyseisissä suhteissa. Tästä huolimatta tehokas multilateralismi on tarkoittanut erityisesti lähempää kumppanuutta YK:n kanssa. Molemmat organisaatiot keskittyvät suuresti sääntöpohjaiseen multilateraaliseen kansainväliseen järjestykseen ja lisäksi ETPP:n alaiset sotilaalliset kriisinhallinta-operaatiot on usein mandatoitu YK:n rauhanturvaoperaatioiden tukemiseksi.

SSR (Security Sector Reform) -konsepti syntyi alun perin kehityssektorilla ja perustui turvallisuuden ja kehityksen välisen linkin toteuttamisen parantamiseen. SSR painottaa puolustuksen, poliisin, tiedustelun ja laillisen uudistuksen integroimista, mutta

myös sitoutumista demokratisointiin, ihmisoikeuksien kehittämiseen ja hyvän hallinnon periaatteisiin. Vaikka SSR:n ja integroitujen operaatioiden kehittämiseksi on tehty paljon, ei yhtenäisyys ole kuitenkaan aivan ongelmatonta. Esimerkiksi niin neuvosto kuin komissio ovat kehittäneet erilliset esitykset SSR:stä oman ymmärryksensä mukaan eikä integroitua SSR -käsitettä ole vielä päivitetty.

Saavuttaakseen henkilöstöresursseihin liittyvät sekä institutionaaliset operaatioiden toteuttamiseen liittyvät tavoitteensa EU on esittänyt niin sotilaalliset kuin siviilivoimavaratavoitteet. Headline Goal 2010 asettaa jäsenmaille vaatimuksen, jonka mukaan niiden pitää vuoteen 2010 mennessä olla kykeneviä nopeisiin ja täysin johdonmukaisiin toimenpiteisiin liittyen kaikenlaisiin kriisinhallintaoperaatioihin. CRT (Civilian Response Team) -konsepti on kehitetty vahvistamaan EU:n siviilikriisinhallinnan nopean toiminnan kapasiteettia.

Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kontekstissa CMCO (Civil-Military Coordination) viittaa tehokkaan koordinoinnin tarpeeseen niiden kaikkien relevanttien EU -toimijoiden keskuudessa, jotka osallistuvat EU:n kriisinhallinnan suunnitteluun ja toteuttamiseen. EU:n CMCO -käsite korostaa koordinoinnin kulttuuria, joka pitäisi rakentaa EU:n kriisinhallintaoperaatioiden sisälle mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Verrattuna esimerkiksi YK:n lähestymistapaan EU ei ole rakentanut koordinointia yhtä rakenteelliseksi järjestelmäksi. CMCO on kehitetty korostamaan siviili- ja sotilaskriisinhallinnan yhteyttä toisiinsa ja tarvetta yhdistää molemmat instrumentit kriisinhallinnassa ja konfliktien jälkeisessä uudelleenrakentamisessa.

EU:n kontekstissa on tärkeää huomata CIMIC- ja CMCO- käsitteiden ero. EU määrittelee CIMIC -käsitteen olevan koordinaatiota ja yhteistyötä operaation tukemiseksi sotilaallisten komponenttien ja siviilitoimijoiden (EU:n ulkopuolisten) välillä, sisältäen kansallisen väestön, kansalaisjärjestöt ja muut järjestöt. CIMIC on konsepti, jolla pyritään helpottamaan sotilaallisten ja siviilitoimijoiden välistä koordinointia. Se pyrkii erityisesti käyttämään hyväksi sotilaallista kapasiteettia koordinoinnissa ja yhteistyössä. EU:n määrittelemä CIMIC -käsite muistuttaa Naton vastaavaa. EU:n perspektiivi on kuitenkin laajempi korostaen niitä siviili- ja sotilasinstrumentteja, mitä sillä on käytössään kriisinhallintaoperaatioissa. Yleisellä tasolla CIMIC on pääasiallisesti tukitoiminto sotilaalliselle operaatiolle kattaen yhteistyön ulkopuolisten toimijoiden kanssa taktisella ja operatiivisella tasolla. Konseptilla pyritään toimintojen koordinoimiseen operatiivisella tasolla eikä niinkään strategiseen yhteistyöhön. CIMIC on siten CMCO:n tärkeä operatiivinen komponentti. EU Military Staff (EUMS) on vastuussa CIMIC:in suunnittelusta ja toteuttamisesta sisältäen suunnittelun koordinoinnin, kommunikoinnin, informaation vaihdon, mandaattien ja pitkäaikaisten tavoitteiden erottamisen sekä sotilaiden ja siviilien välisten vastuualueiden siirtämisen kriisitilanteissa.

3.1.4 Nato ja kokonaisvaltainen lähestymistapa

Nato on pohjimmiltaan puhtaasti sotilasliitto, joten sen toimintoja suhteessa kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan täytyy tarkastella hieman laajemmasta perspektiivistä; NATO:lle kokonaisvaltainen lähestymistapa tarkoittaa lähinnä yhteistyötä ulkopuolisten siviilitoimijoiden ja muiden kansainvälisten organisaatioiden kanssa. Nato on kuitenkin kehittänyt myös omia toimintojaan, joista esimerkkinä EBAO (Effects Based Approach to Operations). EBAO lähestyy kriisinhallintaa vaikutusten ja itse toimintojen näkökulmasta, mikä antaa sille mahdollisuuden ainakin osittain yhdistää siviilien ja sotilaiden välistä kuilua. Myös useiden kansallisten PRT:ien koordinoitua Afganistanissa voidaan pitää osoituksena järjestön sisäisen tason toiminnasta.

Eryteisesti kokemukset Afganistanissa ja Balkanilla ovat kannustaneet myös Natoa kehittämään kokonaisvaltaista lähestymistapaa, ja Nato pyrkii siksi rakentamaan tiiviimpää kumppanuutta niiden kansainvälisten organisaatioiden kanssa, joilla on kykyä ja kokemusta instituutioiden kehittämisestä (*institution building*), kehityksestä, hallinnosta, oikeuslaitoksesta (*judiciary*) ja poliisiasioista. Nato näkee kokonaisvaltaisen lähestymistavan pitkäjänteisenä prosessina, jonka tarkoituksena on parantaa Naton kykyä yhteistyöhön ja koordinoituihin. Nato määrittelee viisi kehittämisen prioriteettialuetta: suunnittelu ja operaatioiden toteuttaminen; oppiminen, koulutus, kasvatus ja harjoitukset; yhteistyön kehittäminen ulkopuolisten toimijoiden kanssa; julkinen tiedottaminen; ja stabilisointi ja jälleenrakentaminen.

Nato käyttää operaatioissaan aktiivisesti CIMIC -käsitettä. CIMIC on koordinaatioita ja yhteistyötä operaation tukemiseksi Nato -komentajan ja siviilitoimijoiden välillä, sisältäen kansallisen väestön ja paikalliset viranomaiset sekä kansainväliset, kansalliset ja kansalaisjärjestöt ja muut järjestöt. CIMIC on siis lähinnä komentajan väline ja taktinen doktriini eikä niinkään strategista koordinoitua.

3.1.5 Etyj ja kokonaisvaltainen lähestymistapa

Etyjin toiminnassa korostuu laaja-alaisen turvallisuuskäsitteen toteuttaminen. Sen toiminta ulottuu poliittis-sotilaallisen turvallisuuden lisäksi ihmisoikeuksien- ja demokraatiastandardien sekä taloudellisten ja ympäristöasioiden piiriin. Lisäksi Etyjillä on kapasiteettia puuttua järjestelmälliseen rikollisuuteen, ihmisalakuljetuksiin ja kansainväliseen terrorismiin. Etyj tarjoaa foorumin poliittisille neuvotteluille ja päätöksenteolle varhaisvaroituksen, konfliktineston, kriisinhallinnan ja konfliktien sovittelun aloilla toteuttaen osallistujamaiden yhteistä poliittista tahtoa. Parempi koordinoituihin muiden kansainvälisten organisaatioiden ja kansalaisjärjestöjen kesken voisi tehdä Etyjistä vieläkin tehokkaamman toimijan ja mahdollistaisi entistä kokonaisvaltaisemman toimintatavan.

3.2 Siviilien ja sotilaiden ero - onko sitä?

Sotilaiden ja siviilien keskinäinen ero ei ollut kyselyyn vastanneiden ja haastateltavien mielestä mitenkään selkeä. Suomalainen, reservistä rekrytoitu sotilas/rauhanturvaaja/kriisinhallitsija on aina taustaltaan siviili verrattuna esimerkiksi yhdysvaltalaisiin sotilaisiin. Vaikka rauhaturvaoperaatioissa työskentelee myös vakinaisessa palveluksessa toimineita sotilaita, heidän ja siviilien keskinäiset erot koettiin melko pieniksi kun kyseessä oli identiteettiin liittyvää erottelua tai samaistumista.

Sotilaiden ja siviilien keskeinen ero liittyy mandaattiin ja tehtäväkuviin, jotka määrittävät henkilön toimintaa kansainvälisessä operaatiossa kriisialueilla. Sotilas- ja siviilirooleille on olemassa selkeä kansainvälisen oikeuden pohjalta tapahtuva juridinen määrittely, joka oikeuttaa erilaiseen toimintaan kriisialueilla: voimankäyttö vs. mentorointi, jne. Myös toimintamallit, mandaatti ja aseistus mainitaan tekijöinä, jotka erottavat siviilin ja sotilaan. Sotilas edustaa voimankäyttöä ja on kohde vastustajan/vihollisen edustajalle, jonka tehtävänä on estää toisen tai molempien osapuolien oman toiminnan päämäärän saavuttaminen. Siviili koetaan enemmän positiivisempänä "rakentajana", auttajana ja vähemmän uhkaavana.

Vastauksissa kuitenkin ilmeni, että sotilaiden toimenkuvan toteutus on paremmin resursoitu, selkeästi komentoketjun osana tapahtuvaa toimintaa sekä tiettyyn asetettuun tavoitteeseen pyrkivää - tavoitteena keskeisesti tietenkin turvallisuustilanteen rauhoittaminen sellaiselle tasolle, jossa siviilitoimijat pystyvät työskentelemään. Usein sotilaiden päätöksentekojärjestelmä ja oma rooli on selvä, kun siviileillä se on monitahoisempi. Sotilaiden tehtävänasettelu on usein myös mustavalkoisempi siviilitoimijoiden vastaavaan verrattuna.

Joissakin vastauksissa ilmeni ennakoasenteita siitä, että siviileiltä puuttuu ongelmanratkaisukyky: siviili joskus sekoittaa itsensä kohdealueella oleviin ongelmiin, vaikka tietää, ettei voi ratkaista niitä käytettävissä olevan ajan ja muiden resurssien puitteissa. Sotilaille on annettu tehtävä ja resurssit on määritelty sen mukaisiksi. Sotilaat etenevät ongelmien ratkaisussa suoraviivaisemmin. Tämä ei silti tarkoita sitä, että sotilaat aina onnistuisivat toimissaan ja siviilit epäonnistuvat.

Sotilaiden ja siviilien välillä on myös muita toimijuusrooleja. "Välimuotoina" nähdään esimerkiksi yhteysupseerit, aseistamattomat sotilastarkkailijat ja siviilipoliisit. Myös rajavartiolaitoksen palveluksessa olevat henkilöt tuntevat sotilaallisen toiminnan hyvin, mutta heidän toimintansa painopiste on sisäisen turvallisuuden ylläpidossa.

Kaikki vastaajat ovat sitä mieltä, että vaikka sotilaiden ja siviilien tekemä kriisinhallinta eroaa toisistaan jotenkin, niillä on myös jotain yhteistä: ne ovat yhtä vaikeat ja vastuu yhtä haastava. Erot ovat myös aina tilannekohtaisia ja rauhallisessa ympäristös-

sä erot pienenevät. Lisäksi vastauksissa tuotiin esille se, että ammatillisuus on linkittynyt myös persoonaan: henkilökemiat vaikuttavat siviilien ja sotilaiden yhteistoiminnassa keskeisellä tavalla.

3.3 Kriisinhallinta on siviilien ja sotilaiden toimintaa

Kyselyt ja haastattelut vahvistivat muutoksen olemassaolon ainakin kriisinhallinnan näkökulmasta: kaikki vastanneet ja haastateltavat näkivät muutoksen tapahtuneen. Etenkin pitkään kansainvälisissä rauhanturvaoperaatioissa toimineet ovat konkreettisesti havainneet muutoksen: rauhanturvaoperaatioiden läsnäolosta on siirrytty teiden rakentamiseen sekä mikrolainojen järjestämiseen paikallisten yhteisöjen naisille osana CIMIC-toimintaa.

Muutosten katsotaan vaikuttavan samalla lailla niin kriisinhallintaan yleensä kuin erikseen siviilikriisinhallintaan ja sotilaalliseen kriisinhallintaan. Muutoksen katsotaan ennen kaikkea tehostavan toimintaa ja mahdollistavan paremmat tulokset sekä lisäävän kriisinhallitsijoihin ja heidän ammattitaitoon kohdistettuja vaatimuksia. Muutos edellyttää kaikilta toimijoilta ymmärrystä kokonaisvaltaisuudesta: enää ei ole riittävää ymmärtää vain oma tehtävänkuvansa operaatioissa. Kaikkien vastaajien mielestä kriisinhallinta on sotilaiden *sekä* siviilien toimintaa sekä nyt että tulevaisuudessa. Lisäksi muutama vastaaja halusi vielä korostaa, että kokonaisvaltaiseen toimintaan kuuluvat myös kansalaisjärjestöt sekä paikalliset ryhmät ja ryhmittymät. Kokonaisvaltaisuus merkitsee sitä, että pystyy asemoimaan itsensä niin suhteessa omaan operaatioon kuin muihin kansainvälisiin toimijoihin kriisialueilla. Tämä edellyttää entistä syvällisempää paneutumista perehdytyskoulutukseen, jossa kokonaisvaltaisuutta tulisi avata asiantuntijoiden tehtävänkuvien ja asemoinnin kautta.

Jotta kokonaisvaltaisuus ja yhteistoiminta toimisivat niin strategisella kuin operatiivisella tasolla, toiminnassa tarvitaan ensisijaisesti asennemuutosta sekä koulutusta. Lisäksi tutkimukselle on tilausta liittyen strategisen tason ja operatiivisen tason keskinäiseen yhteistyöhön: jotta operatiivisella tasolla kohdattuja haasteita voisi identifioida ja niistä oppia vastaisuuden varalle, opit tulisi saattaa strategiselle tasolle etenkin mandaatteja uudistettaessa tai uusia operaatioita suunniteltaessa. Hyvät käytännöt ja evaluointi ovat selkeästi kriisinhallinnan kehittämisen avainsanoja.

3.4 Kriisinhallinta on koulutusta

Asenteiden muokkaamiseen sekä siviilien ja sotilaiden keskinäisen ymmärryksen lisäämiseen toistensa toimintakulttuurista on hyvä ratkaisu: koulutus. Yhteisten koulutusten

lisääminen lieventää asenteita sekä laajentaa ymmärrystä siviililysestä ja sotilyudesta. Vaikka ymmärrystä eri toimijoiden toimintakulttuureista - kansalaisjärjestöistä poliisi-hierarkian kautta sotilyaalliseen komentoketjuun - ei koskaan saavutettaisi, tärkeintä on suvaitsevaisuuden lisääntyminen. Muiden toimijoiden arvostaminen on tärkeää, vaikka välillä siviilit ovatkin "liian viljejä ja itseohjautuvia ja siksi arvaamattomia haastavassa toimintaympäristössä".

Vaikka monissa koulutuksissa on päällekkäisyyttä ja vanhan kertausta, koulutukseen osallistuvien erilainen tausta, ammatit, kokemus kriisinhallinnasta jne., tuovat arvokkaan panoksen oppimisen kannalta. Kun asioita esitetään eri näkökulmista, eri toimijoiden kautta, myös ymmärrys omasta asemoinnista suhteessa muihin kasvaa.

Keskeisin haaste on se, miten jalkauttaa abstraktilla tasolla liikkuvat käsitteet; tehdä ne todeksi jokaisen asiantuntijan arkipäivässä. Ymmärrys muiden toimijoiden rooleista ei voi syntyä, ellei ensin ole ymmärrystä omasta tehtäväkuvasta ja asemoinnista suhteessa omaan operaatioon. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kannalta yhteiset koulutukset siviili- ja sotilyshenkilöille on avain muutoksen hallintaan, mutta yhteiset perehdytyskoulutukset juuri ennen lähtöä kriisialueille voisi olla vielä tuottavampaa kaikkien kannalta. (Helenius 2009) Tähän on kuitenkin vielä pitkä matka ja se vaatii niin strategisen, poliittisen kuin hallinnollisen ajattelun uudistusta.

3.5 Kriisinhallinta on henkilöstöhallintoa

CMC:n tekemän tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä jälkipuintilaisuuksien kautta on tullut selkeästi esille se, että kriisinhallinta on myös henkilöstöhallintoa. Subjektiiivinen näkemys asiaan asiantuntijoita rekrytoitavana organisaationa sallittakoon, mutta hyvän henkilöstöhallinnon merkitys on tunnustettu niin Suomessa kuin kansainvälisissä järjestöissä.

Rauhanturvaajajoukkojen henkilöstöhallinto tapahtuu Porin Prikaatin kautta. Siviiliasiantuntijoiden lähettäminen on taasen CMC:n vastuulla; erotuksena siviilien ja sotilyiden henkilöstöhallinnossa on se, että siviilit toimivat kansainvälisen operaation palveluksessa joko YK-laisena tai EU-laisena. Rauhanturvaaja toimii pääsääntöisesti Suomen kontingentin vahvuudessa, vaikkakin toiminnallisesti osana kansainvälistä operaatiota esimerkiksi Tshadissa ja Afganistanissa. Poikkeuksia ovat yksittäiset sotilystarkkailijat tai muut sotilyasiantuntijat esimerkiksi YK:n tai Etyjin palveluksessa. Heidän henkilöstöhallintonsa hoituu siviilien tavoin operaatioiden kautta, vaikka Suomi maksaakin palvelussuhteeseen kuuluvat kustannukset.

Hyvän henkilöstöhallinnon merkitys asiantuntijan jaksamisessa haastavassa toimintaympäristössä on tärkeä, sillä mitä paremmin asiantuntija voi, sitä paremmin hän

hoitaa tehtäviään ja silloin myös operaation vaikuttavuus lisääntyy. Missioon liittyvistä vaaratilanteista sekä kuoleman mahdollisuudesta tulisi myös keskustella perheen kanssa. Kotiinpaluun uskotaan onnistuvan, jos missiolle ei ole lähdetty pakoon jo olemassa olevia ongelmia ja ihmissuhteita on hoidettu myös mission aikana. Silti sopeutuminen takaisin perhe-elämään saattaa olla jopa haastavampaa kuin ero perheestä operaatio-työskentelyn aikana. Moni vastaajista puhuu "käänteisestä kulttuurishokista". Sopeutumisesta kotimaan elämään edistävät vastaajien mukaan myös mahdollisemman nopea paluu töihin ja arkirutiineihin.

Koska perheen merkitys työhyvinvoinnin taustavoimana on erityisen tärkeä, pitäisi asiantuntijoita rekrytoivien viranomaisten linkittää perhe mukaan prosessiin heti rekrytoinnin alkuvaiheista aina kotiinpaluuseen saakka. Vaikka palvelussuhdevastuu rekrytoivaan ja lähettävään organisaatioon päättyykin lähes heti kun lentokone laskeutuu Suomen kamaralle, vastuu henkilön hyvinvoinnista myös operaation jälkeen on eettinen. Tähän tulisi kiinnittää enemmän huomiota jälkipuinti- ja palautetilaisuuksia järjestettäessä.

3.6 Kriisinhallinta on urakehitystä, muttei ura itsessään

Kaikkia vastanneita kriisinhallintaoperaatioon lähtemisessä motivoi asiantuntemuksen kehittäminen. Lisäksi suurimpia motivaation lähteitä olivat uudet kokemukset, tutun kollegan tai ystävän kokemukset sekä vieraaseen kulttuuriin tutustuminen. Vähiten motivoivina asioina koettiin olevan raha/verovapaa auto tai halu verkostoitua. Muina motivoivina asioina mainittiin halu auttaa ihmisiä sekä oman työpaikan huono ilmapiiri Suomessa.

Niin sanotun "kriisinhallitsijoiden" ammattikunnan muodostuminen ei ole kenenkään intresseissä; ei lähettävien organisaatioiden tahi sitten taustaviran työnantajan näkökulmasta. On kuitenkin selvää, että niin Suomessa kuin kansainvälisesti on syntynyt ryhmä, joka liikkuu operaatiosta toiseen, käy välillä päivittämässä asiantuntemustaan kotimaassa - joskus ei tee sitäkään - ja liikkuu niin sotilaallisen kuin siviilikriisinhallinnan tehtävissä. Asiantuntija voi työskennellä myös erilaisissa kehitysyhteistyöprojekteissa tai humanitaarisen avun kentällä mm. Kansainvälisen Punaisen Ristin palveluksessa. Etenkin sellaiset asiantuntijat, joilla ei ole kotimaassaan taustavirkaa, ajautuvat tällaiseen "missioshoppailuun", josta tulee vähitellen ura. Tämä kehityskulku on ymmärrettävää, kunhan ns. "mission junky" -tyyppinen ryhmä ei laajene: tällaisella ryhmällä kuvataan operaatiosta toiseen liikkuvaa henkilöstöä, joka ei päivitä tietojään, vaan elää eräänlaisessa kansainvälisen toiminnan omassa todellisuudessa. Hänen asiantuntemuk-

sensa ei kehity vaan tehtäviin turtuu - ainoastaan kansainvälisyys kehittyy ns. akvaariossa muiden kaltaisten kanssa. (Penttinen 2009)

Vastauksista päätellen reilusti yli puolet vastanneista oli kuitenkin valmis näkemään kriisinhallinnan ammattina; sen linkittäminen omaan uraan kotimaassa on oman kehittymisen ja kehittämisen avainsanoja. Työnantajien ja työyhteisön yleensä tulisi paremmin hyödyntää kansainvälisessä toiminnassa saavutettuja oppeja sekä kokemuksia. Etenkin poliisiorganisaatiossa toimivat asiantuntijat kokevat arvostuksen puutetta työyhteisöissään sekä esimiestensä tahoilta. Vastanneista yli 60 prosenttia pitää kuitenkin mahdollisena, että kriisinhallintaoperaatioissa syntynyt asiantuntemus edistää urakehitystä. Urakehityksen sekä asiantuntemuksen linkittämisestä tulisi keskustella kansallisella tasolla, muun muassa siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian toimeenpanoa seuraavan neuvottelukunnan kokouksissa.

3.7 Juoksuhaudoista rajapintaan

Asiantuntijuuden kehittäminen ja ammatillisuuden korostaminen nykyisessä ja tulevaisuuden kriisinhallinnassa on kaikkien toimijoiden etu: jäsenmaiden, kansainvälisten organisaatioiden ja etenkin kriisialueiden paikallisten yhteisöjen. Siviilien ja sotilaiden välistä yhteistoimintaa voidaan vastaajien mielestä kehittää niin yhteisillä koulutuksilla, paremmalla operatiivisen tason koordinoinnilla, paremmalla strategisen tason koordinoinnilla ja avoimemmalla tiedonjakamisella. Kilpailua tulisi välttää, sillä kaikkien toimijoiden tulisi puhaltaa yhteen hiileen: inhimillisen turvallisuuden tuottamiseen kriisialueiden paikallisille yhteisöille.

Asiantuntijuuden ja ammattitaidon lisäksi motivaatio sekä auttamisen halu vievät kriisinhallintaa eteenpäin. Innostavinta kyselyjen purkamisessa olikin vastanneiden kommentit kriisinhallinnan kokemuksistaan:

”Se antaa minulle mahdollisuuden käyttää niitä henkilökohtaisia vahvuuksia, joita koen itselläni olevan, voisi kait sanoa lahjoja kriisinhallintaan. Se antaa myös mahdollisuuden ymmärtää asioita oman kulttuurin ulkopuolella paljon paremmin kuin työskentelemällä vain kotimaassa, jolloin käsityksen muodostaminen jostakin on hyvin paljon median luomien mielikuvien varassa.”

”Olen työskennellyt ulkomailla kolmisen vuotta ja osallistun työni puolesta erilaisiin kv -projekteihin kuukausittain. Pidän erityisesti työskentelystä kv-ympäristössä, mutta toisaalta tunnen myös iloa jos saan edustaa maatamme jossakin yhteydessä. Kriisinhallinta on suuri kokonaisuus, josta missiot muodostavat vain pienen osan. Se on suuri eri toimijoiden

ja ilmiöiden muodostama verkosto. Poliitiikka pitää tuota verkkoa yllä ja näin siihen liittyy monenlaisia tavoitteita. Ulkopuolisen intervention kynnystä pitäisi mielestäni nostaa reilusti. On vaan niin, että kaikki eivät halua meidän länsimaisia ihanteitamme. Interventio tekee peruuttamattoman jäljen alueen tasapainoon. Siksi se tulisi aina perustua laajaan tarveanalyysiin poliittisen intuition sijaan. Ajatelkaapa jos vuonna 1918 joku taho olisi halunnut ratkaista tai keskeyttää Suomen sisällissodan. Olisi aika varmaa, että tilanne ei olisi vielääkään ratkennut. Toki tuolloinkin molemmat osapuolet saivat tukea, mutta varsinainen ongelma ratkaistiin suomalaisten kesken. Tilanne oli varmasti traumaattinen ja kauhainen, mutta ongelma ratkesi eikä painunut piiloon keinotekoisen ratkaisun tieltä."

"Kriisinhallinta ammattina merkitsee minulle mahdollisuutta kehittää itseäni ammatillisesti ja henkisesti. Se merkitsee toimimista monikulttuurisissa yhteisöissä, kohdemaan ihmisten auttamista/toimintojen kehittämistä tehtävän luonteen mukaisesti. Se tarkoittaa myös haasteellisia tehtäviä ja kokemuksia, ongelmanratkaisuja sekä mahdollisuutta syventää näkemystä ja tietämystä tehtävästä, maan/maanosan kriisiin johtaneesta syistä ja seurauksista sekä kulttuurista. Ennen kaikkea kriisinhallinta tarkoittaa minulle otsikon mukaisesti ammattia, hyvää ja haasteellista ammattia, jossa on hyvät kehittymismahdollisuudet."

"Suomessa hankittu "vihreän" rajan valvonnan ja rajatarkastusten ammattitaito tuntuu menevän hieman hukkaan, jos näitä taitoja käytetään vain rauhallisilla Suomen rajoilla. Arvioin, että näille taidoille olisi kysyntää myös muualla maailmassa."

"Ulkomaan komennuksen ja kokemuksen tuoma lisäarvo on nähtävissä ihmisten suhtautumisessa tehtävistä palanneeseen yksilöön. Yksilöllinen arvostus voi imagotasolla nousta vaikei positiivisia seurauksia (normaali)työelämässä/organisaatiossa ole havaittavissa. Yksilötasolla voi todeta, että selviytyminen niin monimutkaisessa toimintaympäristössä kuin mitä siviilikriisinhallinta on, tuottaa yksilölle itsevarmuutta myös muuhun toimintaan. Lisäksi yksilötasolla voi todeta "yrittäneensä auttaa" kriisiyhteiskuntaa henkilökohtaisella panostuksella."

4 Tulosten hyödyntäminen ja suositukset

Tutkimustulokset ovat hyödynnettävissä suoraan kaikkiin CMC:n järjestämiin koulutuksiin: perus- ja erikoistumiskoulutukset, perehdytyskoulutukset. Vaikka CMC kouluttaa asiantuntijoita kansainvälisiin kriisinhallintamissioihin, sotilasoperaatioista hankittu kokemus ei estä osallistumasta koulutuksiin tai tulla rekrytoituksi siviilikriisinhallintamissioihin. Keskeisintä on ammattitaito ja soveltuvuus siviilikriisinhallinnan tehtäviin.

Eryteisesti tutkimustuloksia voidaan hyödyntää CMC:n ja FINCENT:in yhteisen osaamiskeskuksen puitteissa järjestetyissä koulutuksissa. Molempien organisaatioiden koulutussuunnittelijat ovat tiiviisti yhteistyössä valmistellessaan Osaamiskeskuksen Integrated Crisis Management -kurssia. Integroidun/kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan koulutukselle on ollut kysyntää kansainvälisesti.

Tulosten disseminaatio eli jakelu kohdistuu niin kansallisiin kuin kansainvälisiin yhteistyökumppaneihin. Kansallisesti keskeisimmät ovat: ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, maanpuolustuskorkeakoulu. Kansainvälisellä tasolla tulosten disseminaatio kohdistuu erityisesti European Group on Training (EGT) -verkoston koulutuslaitoksille, unohtamatta tietenkään kansainvälisiä organisaatioita: EU, YK, Etyj.

Työryhmä esittää kyselyiden, haastattelujen sekä käynnissä olevan analyysin perusteella muutamia suosituksia. Suositukset on suunnattu erityisesti organisaatioille sekä poliittisen päätöksenteon vastuuhenkilöille, jotka vastaavat osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan, rekrytoinnista, lähettämisestä, koulutuksesta sekä kotiuttamisesta.

- Mahdolliset jakolinjat siviili-siviilien, poliisien ja sotilaiden on häivyttävä koulutuksen ja viranomaisyhteistyön avulla;
- Huomio on keskitettävä asiantuntijan ammatilliseen osaamiseen;
- Hyvän henkilöstöhallinnon merkitys kriisinhallinnassa vaatii jatkotutkimusta sekä hyviä käytäntöjä. Esimerkkinä perheiden ottaminen mukaan asiantuntijoiden palvelussuhteen aikana mm. tarjoamalla säännöllistä tietopakettia operaatioista yms.
- Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan "jalkauttaminen" vaatii lisää tutkimusta niin kriisialueella toimivien eri toimijoiden keskinäisen yhteistyön kuin "kokonaisvaltaisuuden" vaikutusten kartoittamiseksi.
- CMC:n ja FINCENT:in keskinäiseen tutkimustoimintaan tulisi antaa lisäresursseja. Lisäksi yhteistyötä Maanpuolustuskorkeakoulun suuntaan tulisi kehittää.

5 Jatkotutkimuksen tarve

Tutkimushankkeen tavoitteena oli kartoittaa, millaiseksi asiantuntijuuden muutos koetaan itse tehtävässä ja mitä muutos merkitsee asiantuntijan omassa arjessa ja urakehityksessä. Seuraavassa vaiheessa on tavoitteena syventää tutkimusaihetta kerätyn materiaalin ja muu analyysin perusteella.

Jatkotutkimuksessa tulisi keskittyä vahvemmin asiantuntijuuden muutoksen hallintaan soveltamalla tutkimustuloksia koulutuksen ja rekrytoinnin käyttöön. Vuonna 2009 suoritettujen tutkimushankkeen tutkimustuloksia voidaan nyt ensimmäisen tutkimuskauden jälkeen hyödyntää koulutuksissa, mutta tavoitteena on vuoden 2010 aikana saada konkreettisia suosituksia rekrytoinnin ja koulutuksen ”pullonkaulan” kehittämiseksi. Kriisinhallintakeskuksen tavoitteena on, että kaikki sen lähettämät asiantuntijat ovat saaneet jonkinlaisen koulutuksen ennen siirtymistään operaatioon. Jotta siviilikriisinhallinnan kansallinen valmiustaso, 150 asiantuntijaa, voitaisiin varmistaa, asiantuntijarosterissa tulisi olla vähintään kolmenkertainen määrä koulutettuja asiantuntijoita. Siviilipuolella ei ole sotilaspuolen ns. luonnollista reserviä eli asevelvollisuuden suorittaneita kansalaisia. Toisaalta ei voitane olettaa, että yksinomaan asepalvelus – edes valmiusjoukkokoulutus – takaa vapaaehtoisten reserviläisten riittävän ammattiosaamisen vaikeissa monikansallisissa operaatioissa. Näin ollen kriisinhallinnan yhteisen täydennyskoulutuksen kehittäminen on osa asiantuntijuuden muutoksen hallintaa.

Osaamiskartoituksen merkitys koulutussuunnittelun yhtenä etappina on tärkeä, sillä se liittyy myös koulutuksen vaikuttavuuden mittaamisen prosessiin. Jatkotutkimuksen tavoitteena on luoda mekanismi osaamiskartoituksen, koulutuksen sekä koulutuksen vaikuttavuuden arvioinnin kesken. Perustavanlaatuisena ymmärryksenä on, että kansainvälisten operaatioiden vaikuttavuus kasvaa, kun niihin osallistuu koulutettua ja valmiiksi tehtävien tasalla olevaa henkilökuntaa. Muun muassa CMC:n yhteistyökumppanin Norjan ulkopoliittisen instituutin (NUPI) tekemän tutkimuksen mukaan juuri rekrytoinnin ja koulutuksen yhteyden kehittäminen on tärkeää vaikuttavuuden parantamiseksi operaatioissa (Solli et al. 2009).

Jatkotutkimusta tarvitaan myös levittämään suomalaisen koulutuksen ja rekrytoinnin mallia laajemmin kansainvälisten operaatioiden tasolle. Tämä on haastava tehtävä ja edellyttää hyviä yhteistyöverkostoja. Yksittäisten operatiivisen tason organisaatioiden (FINCENT, CMC) tekemä laadukas koulutus- ja rekrytointityö ei ole riittävä, ellei mukaan oteta myös kansainvälisten operaatioiden oma henkilöstöhallinto sekä operaatiokohtaiset koulutukset. Operaation tehtävänkuvien selkeyttäminen mm. läpinäkyvi-

en kriteerien muodossa jo hakuprosessissa varmistaisi sen, että asiantuntijuus tulee todella käyttöön oikeassa tehtävässä. Tässä on selkeästi havaittu ristiriitaisuutta mm. CMC:n jälkipuinti- ja palautetilaisuuksissa annetun palautteen perusteella.

Kaiken kaikkiaan tutkimusta tarvitaan lisää kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta. Kuten Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiassa todetaan:

Kokonaisvaltaista kriisinhallintaa koskevaa tutkimusta tulisi kehittää. Tutkimusta tulisi suunnata muun muassa turvallisuuteen ja kehitykseen, siviili- ja sotilastoimijoiden keskinäiseen yhteistyöhön, kokemusten ja tehokkuuden arviointiin, ihmisoikeuksien ja naisten aseman edistämiseen sekä paikallisen kapasiteetin vahvistamiseen liittyviin kysymyksiin. Tehokkuuden varmistamiseksi kansalliset tutkimus- ja kehittämistoimet tulisi pyrkiä yhdistämään kansainvälisten hankkeiden osaksi. (Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia 2009, luku 12, s. 40)

6 Lähdeluettelo

Primaari lähdeaineisto

Webropol-kyselyt (aineiston arkistointi: Kriisinhallintakeskus)

Applying Human Security in Crisis Management and Peacebuilding, 21.–23.4.2009, Tuusula, järjestäjänä: Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskus (CMC & FINCENT)

Gender Training, 12.–13.5.2009, Kuopio, järjestäjänä: CMC

EU Concept Core Course 8, 1.-12.6.2009, Kuopio, järjestäjänä: CMC

Integrated Border Management Pilot Course, 21.-25.9.2009, Imatra, järjestäjänä: CMC ja RMVK

Integrated Crisis Management Course II, 5.-9.10.2009, Tuusula, järjestäjänä: Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskus (CMC & FINCENT)

EU Concept Core Course 9, 18.-29.10.2009, Kuopio, järjestäjänä: CMC

Haastattelut (aineiston arkistointi: Kriisinhallintakeskus)

UN Civil Military Coordination Course, 11.–16.1.2009, Kuopio: kolmen (1 nainen, 2 miestä) suomalaisosallistujan haastattelu, haastattelijana CMC:n koulutussuunnittelija Heini Utunen.

EU:n Core Concept9-peruskurssi, lokakuu 2009, 3 kurssilaisen haastattelu, haastattelijana TAPRI:n tutkija Elina Penttinen.

EU and UN Police Officer -kurssi, 17.–28.8.2009, 2 mentoroijan haastattelu, Tampere ja Kuopio, haastattelijana Elina Penttinen

Tutkimushankkeen ohjausryhmän jäsenten haastattelut

Tutkimus- ja kehittämisspällikkö, majuri Rolf Helenius, Fincent, Tuusulassa 5.10.2009, haastattelijana Kirsi Henriksson

Tutkimusjohtaja Markus Heiskanen, Raja- ja merivartiokoulu, Kuopiossa 8.10.2009, haastattelijana Kirsi Henriksson

Siviilikriisinhallinnan kansallinen koordinaattori Antti Häikiö, SM/KVY, Kuopiossa 18.–19.11.2009, haastattelijana Elina Penttinen

Julkaisemattomat analyysit

Helenius, Rolf (2009): What should be considered in training military personnel for civil-military cooperation.

Utunen, Heini (2009): Koulutettavavalinnat linjassa koulutuksen kanssa.

Painetut lähteet

Strategiat ja dokumentit

Kansallisen turvallisuustutkimuksen strategia, 2009, valtioneuvoston sektoritutkimuksen neuvottelukunta.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma, toukokuu 2008, sisäasiainministeriö.

Suomen kansallinen siviilikriisinhallinnan strategia, elokuu 2008, sisäasiainministeriö.

Suomen 1325-toimintaohjelma, syyskuu 2008, ulkoasiainministeriö.

Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia, marraskuu 2009, ulkoasiainministeriö.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, marraskuu 2006, valtioneuvosto.

Tutkimuskirjallisuus- ja artikkelit

Booth, K. (2007): *Theory on World Security*. Routledge.

de Coning, C. (2008): *The United Nations and the Comprehensive Approach*. Copenhagen: DIIS

de Coning, C. (2009): "An introduction to Integrated Crisis Management", *CMC Finland Yearbook 2009 on Civilian Crisis Management Studies*. Kuopio: CMC Finland.

Eronen, O. (2008): "PRT models in Afghanistan: Approaches to civil-military integration", *CMC Finland Yearbook 2008 on Civilian Crisis Management Studies*. Kuopio: CMC Finland.

EUISS (2009): *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*. The European Union Institute for Security Studies.

Friis, K. ja Jarmyr, P. (toim.) (2008): *Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management*. Oslo: NUPI.

Mustonen, J. (2008): "Coordination and Cooperation on Tactical and Operational Levels: Studying EU-ESDP Crisis Management Instruments in Bosnia and Herzegovina". *CMC Finland Civilian Crisis Management Studies*, 1/2008.

Penttinen, E. (2009): "High integrity and feminine care: Female police officers as protectors in civilian crisis management", *CMC Finland Yearbook 2009 on Civilian Crisis Management Studies*. Kuopio: CMC Finland.

Rintakoski, K. & Autti, M., (toim.) (2008): *Seminar Publication on Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*. Helsinki: Ministry of Defence.

Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (2005): *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino.

Solli, A., de Carvalho, B., de Coning, C. & Frøsig Pedersen, M. (2009): "Bottlenecks to Deployment? The Challenges of Deploying Civilian Personnel to Peace operations". *Security in Practice 3/2009* [NUPI Report].
<http://english.nupi.no/publikasjoner/boeker_rapporter/2009/bottlenecks_to_deployment_the_challenges_of_deploying_civilian_personnel_to_peace_operations>

SIPRI Yearbook 2007. Stockholm.

SIPRI Yearbook 2008. Stockholm.

LIITTEET

LIITE 1: Sähköinen kyselylomake

CMC FINLAND TUTKIMUSHANKE

Kriisinhallinnan asiantuntijuus muutoksessa: siviili- ja sotilastehtävien rajapinnat sekä identiteetit

Tausta

Tutkimuksella selvitetään kriisinhallinnan asiantuntijuuden nykyistä muutosta sekä toimijoiden identiteettiä ja toimijuuden rajapintoja. Tutkimus liittyy suomalaisten kriisinhallintaan osallistuvien asiantuntijoiden muutoksessa oleviin tehtävänkuviiin kansainvälisissä kriisinhallintatehtävissä. Tutkimushanke tehdään vuonna 2009 yhteistyössä Tampereen rauhan- ja konfliktitutkimuskeskuksen kanssa ja rahoittajina hankkeeseen osallistuu muun muassa Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta (Matine).

Kysely

Kyselyssä on kaikkiaan 48 kysymystä ja se on jaettu 7 osaan: tausta, identiteetti, kriisinhallinnan määrittely, kriisinhallinnan asiantuntijuuden muutos ja sen arviointi, toimintaympäristö, yhteistyö ja kriisinhallinta ammattina. Joissakin kysymyksissä voi valita useamman eri vaihtoehdon. Kyselyyn vastaaminen kestää arviolta 30 minuuttia.

TAUSTA

1) Olen

alle 25 vuotta

25–34

35–44

45–64

65-

2) Olen

nainen

mies

3) Kokemukseni kriisinhallinnasta ovat

siviilioperaatioista

sotilaallisista operaatioista

molemmista

muista kansainvälisistä tehtävistä

ei kokemusta

IDENTITEETTI

- 4) Kriisinhallinnan asiantuntijoilla, siviileillä ja sotilailla, on yhteisiä piirteitä
- ei lainkaan
 - vähän
 - en osaa sanoa
 - paljon
 - merkittävästi
- 5) Siviileillä ja sotilailla on toisistaan poikkeavia piirteitä
- ei lainkaan
 - vähän
 - en osaa sanoa
 - paljon
 - merkittävästi
- 6) Siviilin ja sotilaan ero on selkeä ja yksiselitteinen
- eri mieltä
 - en osaa sanoa
 - samaa mieltä
 - täysin samaa mieltä
 - täysin eri mieltä
- 7) Onko siviilin ja sotilaan välillä "välimuotoja"?
- ei ole
 - kyllä, mitä?
- 8) Mikä erottaa siviilin ja sotilaan?
- Avoin vastausvaihtoehto
- 9) Sotilaan tai siviilin kriisinhallinnassa määrittää ensisijaisesti
- mandaatti
 - koulutus
 - Välineet
 - Asenne
 - tehtävä
 - tavoite
 - jokin muu, mikä?
- 10) Koulutus vaikuttaa siviiliyden tai sotiluuden muodostumiseen
- täysin erimieltä
 - eri mieltä
 - en osaa sanoa
 - samaa mieltä
 - täysin samaa mieltä

11) Koulutus muuttaa käsitystä "vastapuolesta " (siviilistä tai sotilaasta) positiivisesti

- täysin eri mieltä
- eri mieltä
- en osaa sanoa
- samaa mieltä
- täysin samaa mieltä

KRIISINHALLINNAN MÄÄRITTELY

12) Kriisinhallinta on mielestäsi tällä hetkellä (huhtikuu-lokakuu 2009)

- sotilaiden toimintaa
- siviilien toimintaa
- sotilaiden sekä siviilien toimintaa
- jotain muuta, mitä?

13) Kriisinhallinta on mielestäsi tulevaisuudessa

- sotilaiden toimintaa
- siviilien toimintaa
- sotilaiden sekä siviilien toimintaa
- jotain muuta, mitä?

14) Kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallintaan on

- toimijoiden sisäisten toimintojen koordinoimista
- toimijoiden välisten toimintojen koordinoimista
- siviilisotilasyhteistoimintaa
- johtamissuhteiden koordinoimista
- strategisen tason toimintaa
- operatiivisen tason toimintaa
- jotain muuta, mitä?

15) Sotilaiden ja siviilien tekemä kriisinhallinta eroaa toisistaan seuraavasti:

- välineet ovat erilaiset
- tavoitteet ovat erilaiset
- voimankäyttö on erilaista
- valta on erilaista
- suhtautuminen paikallisiin on erilaista
- toimintaympäristö on erilainen
- vaatimukset ovat erilaiset
- ei mitenkään
- jollakin muulla tavalla, miten?

16) Sotilaallisella ja siviilikriisinhallinnalla on yhteistä

tavoitteet

valta

suhtautuminen paikallisiin

toimintaympäristö

vaatimukset

ei mitään

jotain muuta, mitä?

17) Mikäli et koe kriisinhallinnassa tapahtuneen muutosta tai olet muuten eri mieltä, kerro mielipiteesi lyhyesti

avoin vastausvaihtoehto

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

18) Siviilien ja sotilaiden toimintaympäristöt kriisinhallintaoperaatioissa ovat

täysin erilaiset

melko erilaiset

en osaa sanoa

melko samanlaiset

täysin samanlaiset

19) Siviilien ja sotilaiden keskinäinen roolijako on

täysin epäselvä

melko epäselvä

en osaa sanoa

melko selkeä

täysin selkeä

20) Siviilien ja sotilaiden tehtävät eroavat toisistaan seuraavasti:

ne ovat täysin samanlaiset

ne ovat melko samanlaiset

en osaa sanoa

ne ovat melko erilaiset

ne ovat täysin erilaiset

21) Siviileillä ja sotilailla on yhteisiä/samanlaisia tehtäviä

ei lainkaan

melko vähän

en osaa sanoa

melko paljon

erittäin paljon

- 22) Kriisinhallitsijan ensisijainen haaste operaatioissa on
- erilainen toimintakulttuuri eri organisaatioissa
 - paikallisen kulttuurin erityispiirteet
 - ammattitaidon sopivuus tehtävänkuvaan
 - työskentely kansainvälisessä operaatiossa muita kansallisuuksia edustavien toimijoiden kanssa
 - jokin muu, mikä?
- 23) Siviilien ja sotilaiden kohtaamat haasteet ovat
- erilaiset mutta yhtä vaikeat
 - erilaiset, sotilaiden vaikeammat
 - erilaiset, siviilien vaikeammat
 - samanlaiset
- 24) Siviileille ja sotilaille asetetut vaatimukset ovat
- erilaiset mutta yhtä vaikeat
 - erilaiset, sotilaiden vaikeammat
 - erilaiset, siviilien vaikeammat
 - samanlaiset
- 25) Sotilaiden tehtävät ovat vaativampia kuin siviilien
- täysin eri mieltä
 - eri mieltä
 - en osaa sanoa
 - samaa mieltä
 - täysin samaa mieltä
- 26) Sotilailla on enemmän valtaa kuin siviileillä
- täysin eri mieltä
 - eri mieltä
 - en osaa sanoa
 - samaa mieltä
 - täysin samaa mieltä
- 27) Yksittäisellä sotilaalla on enemmän valtaa kuin yksittäisellä siviilillä
- täysin eri mieltä
 - eri mieltä
 - en osaa sanoa
 - samaa mieltä
 - täysin samaa mieltä

28) Siviileillä ja sotilailla on yhtä paljon vastuuta

täysin eri mieltä

eri mieltä

en osaa sanoa

samaa mieltä

täysin samaa mieltä

29) Yksittäisellä sotilaalla on enemmän vastuuta kuin yksittäisellä siviilillä

täysin eri mieltä

eri mieltä

en osaa sanoa

samaa mieltä

täysin samaa mieltä

YHTEISTYÖ

30) Siviilien ja sotilaiden välinen yhteistoiminta on

selkeää tehtävien jakamista

samojen tehtävien tekemistä yhdessä

samat tavoitteet mutta eri tehtävät

erilaisten tavoitteiden koordinoimista

jotakin muuta, mitä?

31) Sotilaiden ja siviilien välinen yhteistyö on nykyään

ei lainkaan riittävää

melko riittämätöntä

en osaa sanoa

melko riittävää

täysin riittävää

32) Siviilien ja sotilaiden välistä yhteistoimintaa voidaan kehittää

yhteisillä koulutuksilla

paremmalla strategisen tason koordinoinnilla

paremmalla operatiivisen tason koordinoinnilla

avoimemmalla tiedonjakamisella

jotenkin muuten, miten?

33) Siviilit ja sotilaat tarvitsevat samat tiedot/saman informaation

täysin eri mieltä

eri mieltä

en osaa sanoa

samaa mieltä

täysin samaa mieltä

34) Tiedonvälitys/tiedonkoordinointi toimii nykyään hyvin siviilien ja sotilaiden välillä

kriisinhallintaoperaatioissa

täysin eri mieltä

eri mieltä

en osaa sanoa

samaa mieltä

täysin samaa mieltä

35) Siviileillä ja sotilaille on yleensä samanlainen käsitys operaatioalueen tilanteesta

täysin eri mieltä

eri mieltä

en osaa sanoa

samaa mieltä

täysin samaa mieltä

36) Siviileillä ja sotilaille on yleensä samanlainen tilannetietoisuus operaation tapahtumista

täysin eri mieltä

eri mieltä

en osaa sanoa

samaa mieltä

täysin samaa mieltä

KRIISINHALLINTA AMMATTINA

37) Kriisinhallinta voi olla ammatti

täysin eri mieltä

eri mieltä

en osaa sanoa

samaa mieltä

täysin samaa mieltä

38) Kriisinhallintaoperaatioissa syntynyttä asiantuntemusta voi hyödyntää kotimaassa/ muissa tehtävissä

täysin eri mieltä

eri mieltä

en osaa sanoa

samaa mieltä

täysin samaa mieltä

38) Kriisinhallintaoperaatioissa syntynyttä asiantuntemusta voi hyödyntää kotimaassa/ muissa tehtävissä

täysin eri mieltä

eri mieltä

en osaa sanoa

samaa mieltä

täysin samaa mieltä

39) Kriisinhallintaoperaatioissa syntynyt asiantuntemus edistää urakehitystä

täysin eri mieltä

eri mieltä

en osaa sanoa

samaa mieltä

täysin samaa mieltä

40) Pohdi lyhyesti kotiinpaluun onnistumista niin työn kuin perheen näkökulmasta

Avoin vastaus

41) Pohdi lyhyesti, mitä kriisinhallinta ammattina sinulle merkitsee

Avoin vastaus

LIITE 2: Sähköiset Webropol -kyselyt

Applying Human Security in Crisis Management and Peacebuilding, 21.–23.4.2009, Tuusula, järjestäjänä: Kokonaisvaltaisen Kriisinhallinnan Osaamiskeskus (CMC & FINCENT).

Suomalaisia osallistujia kurssilla oli 7: 3 naista ja 4 miestä. Kyselyyn vastasi kaikkiaan 5 henkilöä: 3 naista ja 2 miestä. Vastaajien ikähaarukka oli 25-64-vuotta. Kaikilla vastanneilla oli kokemusta sekä siviili- että sotilaallisista operatioista.

Gender Training, 12.–13.5.2009, Kuopio, järjestäjänä: CMC.

Suomalaisia osallistujia kurssilla oli 22: 14 naista ja 8 miestä. Kyselyyn vastasi 9 henkilöä: 4 naista ja 5 miestä. Vastaajien ikäjakauma oli melko laaja; nuorin vastaajista on alle 25 vuotta ja loput 25–64 -vuotiaita. Kolmella vastaajalla oli kokemusta sekä siviili- että sotilasoperaatioista ja yhdellä vain siviilioperaatioista. Kolmen vastaajan kokemukset kriisinhallinnasta olivat puolestaan muista kansainvälisistä tehtävistä ja yhdellä ei ollut aikaisempaa kokemusta.

EU Concept Core Course 8, 1.-12.6.2009, Kuopio, järjestäjänä: CMC

Suomalaisia osallistujia kurssilla oli 19: 9 naista ja 10 miestä. Kyselyyn vastasi 8 henkilöä: 4 naista ja 4 miestä. Vastaajien ikäjakauma oli 25–64 -vuotta. Vastanneilla ei ollut kokemusta siviilioperaatioista. Neljällä vastaajalla oli kokemusta sotilasoperaatioista ja neljällä muista kansainvälisistä tehtävistä.

Integrated Border Management Pilot Course, 21.-25.9.2009, Imatra, järjestäjänä: CMC ja RMVK

Suomalaisia osallistujia kurssilla oli 14, kaikki miehiä. Kyselyyn vastasi 7 henkilöä. Vastaajien ikäjakauma oli 25–64 -vuotta. Yhdellä vastaajalla oli kokemusta siviilikriisinhallintaoperaatiosta ja kolmella sotilasoperaatioista. Yhdellä vastaajista oli kokemusta muusta kansainvälisestä tehtävästä ja kahdella ei ollut aikaisempaa kokemusta.

Integrated Crisis Management Course II, 5.-9.10.2009, Tuusula, järjestäjänä: Kokonaisvaltaisen Kriisinhallinnan Osaamiskeskus (CMC & FINCENT)

Suomalaisia osallistujia kurssilla oli 9: 2 naista ja 7 miestä. Kyselyyn vastasi 6 henkilöä: 2 naista ja 4 miestä. Vastaajien ikäjakauma oli 25–64 -vuotta. Vastaajista kahdella oli kokemusta siviilikriisinhallintaoperaatiosta ja yhdellä sotilasoperaatioista. Kolmella vastaajalla oli kokemusta sekä siviili- että sotilasoperaatioista.

EU Concept Core Course 9, 18.-29.10.2009, Kuopio, järjestäjänä: CMC

Suomalaisia osallistujia kurssilla oli 16: 8 naista ja 8 miestä. Kyselyyn vastasi 6 henkilöä: 1 nainen ja 6 miestä. Vastaajien ikäjakauma oli 25–64 -vuotta. Vastaajista kahdella oli kokemusta sotilasoperaatioista. Yhdellä vastaajalla oli kokemusta sekä siviili- että sotilasoperaatioista. Kahdella vastaajalla oli kokemusta muusta kansainvälisestä tehtävästä ja yhdellä ei ollut aikaisempaa kokemusta.

LIITE 3: Henkilökohtaiset teema- ja syvähaastattelukysymykset

ALOITUSKYSYMYKSET

Luonnehdi kriisinhallintaa nykyhetkellä. Mitä muutoksia, oma kokemus?

Mitä kriisinhallinta tarkoittaa siviileillä, mitä sotilailla?

Onko yhtä kriisinhallintaa, vai jakautuuko se välttämättä siviili- TAI sotilasluonteiseen? Entä miten tulevaisuudessa?

ASiantuntijuuden muutos

Voiko kriisinhallinta olla ammatti?

Jos ei, niin miksi ei?

Jos kyllä, niin millainen ammattikuva kriisinhallinnan asiantuntijalla voi olla? Ammattiympäisyys, oma työ suhteessa muihin toimijoihin?

Voisitko omalle kohdallesi ajatella kriisinhallinta-alan uraa?

Millaisia haasteita kriisinhallinnan asiantuntija kohtaa? Henkilökohtaisia esimerkkejä, yleisiä muutoksia?

Tehtävänkuvan muutos (kysytään, jos on toiminut kenttätehtävissä)

Millaisia muutoksia tehtävänkuvissa omalla tehtäväkentällä (joko siviili TAI sotilas)?

(Jos on kokemusta molemmista, niin) Millaisia muutoksia verrattuna toisiinsa siviili ja sotilastehtävissä?

Toimijuuden rajapinnat

Mikä erottaa ja yhdistää siviili- ja sotilastoimijoita kriisialueilla/kriisinhallintatehtävissä?

Mitä yhteistyö on / mitä sen pitäisi olla?

Koulutuksen näkökulma

Mitä asioita kouluttaessa siviili- ja sotilasyhteistoimintaan tulisi huomioida?

Mitä vaikutuksia koulutuksella on ollut omaan asiantuntijuuteen?

Onko käsitys "vastapuolesta" (siviili/sotilas) muuttunut koulutuksissa?

Onko Kriisinhallintakeskuksessa/muualla (missä ja mikä) järjestetty koulutus vaikuttanut omaan ammatti-identiteettiisi, ammattikuvaasi?

CMC Finland Working Papers Vol. 3: No. 3/2009

Julkaisija
Crisis Management Centre Finland
Hulkontie 83
PO Box 1325
FI-70821 Kuopio
Finland

Taitto
Eeva-Maria Siljanen
CMC Finland

Copyright ©
CMC Finland & TAPRI

CMCFinland

Kriisinhallintakeskus

Crisis Management Centre