



Suomalaisten siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden kokemuksia vaikuttavuudesta

Erkki Mäntymäki (toim.)

© CMC Finland

CMC Finland Working Papers, Vol. 7: No. 1/2015

ISSN: 1797-2140 (PDF)

Taitto: Elina Ollila

Kannen kuva: Kinga Dévényi

Kaikki tämän julkaisun artikkelit ovat kirjoittajiensa henkilökohtaisia näkemyksiä eivätkä välttämättä vastaa Kriisinhallintakeskuksen tai operaatioiden virallista näkemystä. Kriisinhallintakeskus ei vastaa esitettyjen tietojen sisällöstä tai paikkansapitävyydestä.

Sisällys

Onko kriisinhallinta kriisin hallintaa - vain vaikutus ratkaisee <i>Antti Häikiö</i>	2
Johdanto <i>Erkki Mäntymäki</i>	5
Luottamusta rakentamassa <i>Ari Kerkkänen</i>	12
Kansallisten veronkannon turvaajien seurassa Bosnia-Hertsegovinassa <i>Teppo Suomalainen</i>	18
Juristina Kosovossa <i>Jouni Lehtimäki</i>	20
Vaikuttavaa raportointia – kokemuksia EULEX Kosovo -missiolta <i>Tanja Tamminen</i>	23
Siviilikriisinhallintaa Kosovossa ja Afganistanissa <i>Terhi Nieminen-Mäkynen</i>	28
Tasa-arvosta vaikuttavuutta? Reflektioita tasa-arvoneuvonantajan työstä Euroopan unionin poliisioperaatiossa <i>Anne Mäki-Rahkola</i>	34
EUBAM Libya – vauhtia ja vaarallisia tilanteita <i>Antti Hartikainen</i>	37
Suomalaisena asiantuntijana kehittämässä Libyan rajaturvallisuusjärjestelmää <i>Pekka Hyytiäinen</i>	42
Operaation pelilaudalla edetään harkituin siirtein <i>Tarja Rantala</i>	47
Terrorismin vastaista työtä tukemassa <i>Jarkko Jokinen</i>	51
Kansallisena asiantuntijana Brysselissä <i>Miranda Vuolasranta</i>	53
Kirjoittajaesittelyt	56

Antti Häikiö

Onko kriisinhallinta kriisin hallintaa - vain vaikutus ratkaisee

Kriisinhallinnan vaikuttavuudesta erityisesti siviilikriisinhallintaa koskien alettiin keskustella ensimmäisten suurten siviilikriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä. Euroopan unioni käynnisti vuosina 2007 ja 2008 EUPOL Afganistan ja EULEX Kosovo -operaatiot, joiden haasteita ennakoitiin jo suunnitteluvaiheessa.

Keskustelu vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta lähti liikkeelle opituista kokemuksista, niiden keräämisestä ja arvioinnista sekä havaituista parhaista käytännöistä. Ensimmäisen parhaiden käytäntöjen konseptin jäsenmaat hyväksyivät Ranskan puheenjohtajakaudella marraskuussa 2008. Konseptin taustana käytettiin aiemmin samana vuonna käynnistetyn EULEX Kosovon operaatiosuunnitelmaa, jonka ”parhaiden käytäntöjen, arvioinnin ja koulutuksen” liitteeseen kiinnitettiin jäsenmaissa vähän huomiota huolimatta siitä, että se esitti arvioinnin muodoksi jopa kehitysyhteistyössä tuttua ulkopuolista arviointia - poliittisesti hyvin herkkää menettelyä.

Johdonmukaisesti Bryssel ja operaatio tuottivat liitteen mukaisesti ensimmäisen arviointipaperin koskien suunnitteluvaiheen ja perustamisen hyviä, huonoja tai puuttuvia käytäntöjä. Arviointi oli aito ja avoin ja nosti esiin myös kriittisiä kysymyksiä. Samalla se kuitenkin avasi Brysselin silmät ja tämän seurauksena ulkopuolisen arvioinnin osat poistettiin operaatiosuunnitelman liitteestä seuraavassa käsittelyssä.

Suomi oli tapansa mukaan hyvin kiinni ajan ilmiöissä ja kansainvälisessä vertailussa edellä muita maita ja toimijoita. Puolustusministeriö oli jo vuonna 2007 toteuttanut ensimmäisen sotilaallista kriisinhallintaa koskevan hankkeen vaikuttavuuden arviointimallin kehittämiseksi. Mukana oli myös hallinnon ulkopuolisia toimijoita, kuten Crisis Management Initiative. Pian tämän jälkeen ulko-, sisä- ja puolustusministeriöt alkoivat yhdessä työstää ajatusta kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseksi. Sen perusteella toteutettiin ensimmäinen poikkihallinnollinen kriisinhallinnan vaikuttavuutta käsittelevä Krihava-hanke. Sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellisuutta tarkasteltiin lisäksi Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa vuonna 2013.

Myös eduskunta kehittyi kysymyksissään kriisinhallinnasta. Ulkoasiainvaliokunta, puolustusvaliokunta, hallintovaliokunta ja valtiovarainvaliokunta jaostoineen kysyivät yhä useam-

min miksi kriisinhallintaa tehdään, paljonko se maksaa, mitä tulokset ovat ja miten ne hyödyttävät Suomea. Talouden haasteet ovat edelleen lisänneet tarvetta saavuttaa ja kuvata selkeitä tuloksia ja vaikutusta kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Pelkän kansallisen tai kansainvälisen toimijan tai taloudellisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden lisäksi arvioinnin ajattelussa herättiin - toimintaympäristöjen, isäntämaiden, hyödynsaajien ja kansalaisyhteiskunnan kasvaneen kritiikin vaikutuksesta - ajattelemaan kysymystä myös paikallisen omistajuuden näkökulmasta. Pitäisikö inhimillisen turvallisuuden mittareita asettaa ja säätää myös niiden toimesta, joiden turvallisuudesta ja tulevaisuudesta loppujen lopuksi on kyse?

Vaikuttavuuden ajattelun kehityksen ja tiukan talouden vaatimusten rinnalla muuttuivat myös kansainvälisen turvallisuuden tilannekuva ja toimintaympäristö. Ukraina ja Krim, arabikevät seurauksineen, Syyrian sota, ISIL ja vierastaistelijat sekä terrorismi ja väkivaltainen ekstremismi olivat ilmiöitä, joista kehittyneetkin turvallisuusjärjestelmät yllättyivät.

Sotien ja väkivallan lisäksi köyhyys, ilmastonmuutos tai tappavat pandemiat eivät ole uusia ilmiöitä, mutta niiden vaikutukset väestöliikkeisiin ja maahanmuuttoon yllättivät ainakin eurooppalaiset sekä yhteisissä että kansallisissa järjestelmissä. Lähtökohtaisesti ulkoisen turvallisuuden ja siten kaukaisen toiminnan kysymyksistä tuli nopeasti myös EU:n ja jäsenmaiden sisäisen turvallisuuden kysymyksiä. Ulkopoliitiikan ja sisäpolitiikan sekä turvallisuuspolitiikan ja pakolaispolitiikan yhteyksistä tuli ilmeisiä eurooppalaisen kansan katsellessa uutisia Välimereltä ja Torniosta.

Suomeen suuntautuvan maahanmuuton suurimmat lähtömaat ovat toistaiseksi Irak, Afganistan ja Somalia. Huolimatta siitä, että näissä maissa on Kosovon ja Libyan ilmaoperaatioiden lisäksi toteutettu maailmanhistorian kalleimmat ja suurimmat sotilasoperaatiot, joutuivat ihmiset yhä lähtemään kodeistaan ja kotimaistaan.

Loppuvuonna 2015 suomalaisista siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista 75 prosenttia työskenteleekin operaatioissa, jotka toimivat maahanmuuton lähtö- tai kauttakulkumaissa tai uusissa kriiseissä kuten Ukraina. Luku on merkittävä ja kuvaa sitä kuinka kansallinen järjestelmä on kyennyt ainakin osallistumaan ajankohtaisen turvallisuuden hoitoon ja hallintaan jo EU:n ulkopuolella ja lähellä ongelmien perussyitä.

Edessä on yhä suuria ratkaisemattomia ongelmia, kuten maahanmuuton jatkuminen, Syyrian sodan tai rauhan tulevaisuus ja maan jälleenrakennus, terrorismin ja rajat ylittävän vakavan rikollisuuden tappio tai menestyminen, Lähi-idän yleinen tilanne, vakavat ja väkivaltaiset konfliktit Afrikassa, Irakin ja Afganistanin tulevaisuus sekä yhä auki oleva Länsi-Balkanin maiden EU-integraatio. Onko kriisinhallinta todella kriisin hallintaa vai palveleeko se muita tarkoituksia - ja jos palvelee niin mitä nämä muut tarkoitukset tai tavoitteet voivat edes olla kasvavan inhimillisen hädän ja liikkuvien ja laajenevien ongelmien rinnalla?

Vain vaikutus ratkaisee, onko kriisinhallinta todella kriisin hallintaa. Lisäksi tuloksia on saatava aikaan määrääjässä ja asetetut tavoitteet tulee saavuttaa resursseja tehokkaasti hyödyntäen. Suomi on EU:n neljänneksi suurin siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita lähettävä maa ja väkilukuunsa nähden Euroopan siviilikriisinhallinnan suurvalta, ykkönen. Suomalaiset siviilikriisinhallinnan asiantuntijat ovat ammattiensa korkeatasoisia osaajia. He valikoituvat tehtäviinsä huolellisen koulutuksen ja valinnan jälkeen. Asiantuntijoiden lisäksi kiitos tästä kuuluu Kriisinhallintakeskukselle, mutta myös kaikille osallisille hallinnonaloille ja taustatyöntekijöille, jotka ovat nähneet siviilikriisinhallinnan merkityksen ja tukevat kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä. Se on upealla tavalla paitsi Suomen etu myös suuri apu kriisialueen asukkaille.

Kiitän lämpimästi kirjoittajia, jotka ovat jakaneet henkilökohtaiset kriisinhallintakokemuksensa, sekä arvokkaan julkaisun toimittanutta Erkki Mäntymäkeä ja Kriisinhallintakeskuksen projekti- ja kehittämissyksikköä. Samalla kutsun kaikkia kriisinhallinnasta kiinnostuneita mukaan toimintaan ja jatkossa jakamaan omia kokemuksiaan yhteisestä työstä.

Antti Häikiö, neuvotteleva virkamies, siviilikriisinhallinnan vastuualue

Sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö

Erkki Mäntymäki

Johdanto

Siviilikriisinhallinta on toimintaa, jolla pyritään yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttamiseen lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua. Siviilikriisinhallinnalla ehkäistään konflikteja ja ylläpidetään rauhaa ja vakautta. Siviilikriisinhallinnan tehtävät ovat monipuolisia vaihdellen tuki-, tarkkailu-, neuvonanto-, ja koulutustehtävistä eri viranomaistoimijoita korvaaviin tehtäviin. Pitkäkestoisilla siviilikriisinhallintatoimilla pyritään erityisesti vahvistamaan julkista hallintoa, oikeusvaltion periaatteita, ihmisoikeuksia ja demokratiaa.

Osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on tärkeä osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä tukeakseen kriisimaiden yhteiskunnallista kehitystä. Siviilikriisinhallinta on osa laajaa kokonaisvaltaista keinovalikoimaa, jolla Suomi pyrkii vakauttamaan maailman konfliktialueita, ehkäisemään uusien globaalien uhkien leviämistä ja parantamaan tätä kautta myös Suomen turvallisuutta. Suomi osallistuu kansainväliseen vastuunkantoon tukemalla konfliktien ennaltaehkäisyä, ratkaisemista ja rauhanrakentamista.

Suomi on aktiivinen vaikuttaja ja edelläkävijä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallintatoiminnassa ja sen kehittämisessä. Siviilikriisinhallintaan osallistumalla lisään Suomen kansainvälistä painoarvoa ja näkyvyyttä sekä kehitetään suomalaista osaamista. Siviilikriisinhallintaoperaatioissa Suomen tavoitteena on 150 asiantuntijan vuosittainen taso.

Suomi pyrkii kehittämään kriisinhallinnan vaikuttavuutta, vaikuttavuuden arviointia sekä kykyään osallistua kriisinhallintaan kokonaisvaltaisella ja Suomen vahvuudet huomioon ottavalla tavalla. Erityisenä pyrkimyksenä on lähettää suomalaisia siviilikriisinhallintaoperaatioiden johtotehtäviin sekä muihin vaikuttavuudeltaan merkittäviin tehtäviin. Suomalaisten asiantuntijoiden lähettäminen riittävässä määrin EU:n ja kansainvälisten järjestöjen toimielimiin antaa Suomelle puolestaan mahdollisuuden vaikuttaa siviilikriisinhallinnan kehittämiseen sekä operaatioiden suunnitteluun ja toteutukseen. Näissä pyrkimyksissä on myös onnistuttu ja etenkin viime aikoina suomalaisia asiantuntijoita on nähty useiden siviilikriisinhallintaoperaatioiden johtopaikoilla sekä muissa merkittävässä siviilikriisinhallinnan tehtävissä.

Suomen siviilikriisinhallintatoiminnan ja koko ulkopolitiikan läpileikkaavat teemat ovat ihmisoikeuksien ja tasa-arvon edistäminen, oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen sekä koko-

kokonaisvaltainen lähestymistapa. Suomi edistää näitä teemoja aktiivisesti kansainvälisillä foorumeilla. Nämä teemat ovat painopiste suomalaisten asiantuntijoiden koulutuksessa ja asetettaessa asiantuntijoita ehdolle siviilikriisinhallintatehtäviin. Teemat toistuvat myös tämän julkaisun kirjoittajien kokemuksissa.

Suomen edelläkävijyys ja aktiivisuus siviilikriisinhallintatoimijana perustuu jatkuvaan valmiuksien kehittämiseen. Tätä tehtävää varten Suomeen perustettiin vuonna 2007 Sisäministeriön alainen Kriisinhallintakeskus (CMC Finland), jonka tehtävänä on suomalaisten siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden koulutus ja rekrytointi kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin, logistisista ja materiaalisista valmiuksista vastaaminen sekä alaan liittyvä tutkimus- ja kehittämistoiminta.

Vaikuttavuus on Siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian viitoittamana yksi Kriisinhallintakeskuksen tutkimus- ja kehittämistoiminnan teemoista. Vaikuttavuus onkin laajasti mukana Kriisinhallintakeskuksen tutkimus- ja kehittämistoiminnassa ja aihetta käsitellään monipuolisesti niin Kriisinhallintakeskuksen järjestämässä seminaareissa kuin projekti- ja julkaisutoiminnassakin.

Käsillä oleva teos on Kriisinhallintakeskuksen ensimmäinen vaikuttavuutta käsittelevä julkaisu. Se ammentaa osaltaan Kriisinhallintakeskuksen, Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen ja Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU:n toukokuussa 2015 järjestämästä vaikuttavuutta käsitelleestä asiantuntijaseminaarista. Samaan aikaan Kriisinhallintakeskus on myös mukana vaikuttavuuden tutkimuksessa osana eurooppalaista tutkimuskonsortiota, joka perehtyy siviilikriisinhallinnan vaikuttavuuteen tänä vuonna alkaneessa ja vuoteen 2018 kestävässä IECEU-projektissa¹. Vaikuttavuuden tutkimus säilyy siis Kriisinhallintakeskuksessa tehtävän tutkimus- ja projektitoiminnan painopisteenä tulevinä vuosina.

Mikä vaikuttavuus?

Vaikuttavuus on moniulotteinen ilmiö. Yleisellä tasolla vaikuttavuuden (engl. impact) voidaan ajatella tarkoittavan toiminnan pitkäaikaisia, kestäviä vaikutuksia. Vaikuttavuus liittyy myös toiminnan tuloksellisuuteen (engl. effectiveness) ja tehokkuuteen (engl. efficiency). Eräänlaisena vaikuttavuuden minimitavoitteena voidaan puolestaan pitää sitä, ettei toiminnalla ole tilannetta heikentävä tai konfliktia eskaloivaa vaikutusta (engl. do no harm).

Siviilikriisinhallinnan laajamittainen vaikuttavuusarviointi ottaa tällä hetkellä ensiaskeleitaan, muun muassa edellä mainitun IECEU-projektin myötä. Kehitysyhteistyötoiminnan vaikuttavuutta on sen sijaan arvioitu jo suhteellisen pitkään. Kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnissa voidaankin monin paikoin tukeutua kehitysyhteistyön arviointimetodologiaan, sillä toiminnan erilaisesta luonteesta huolimatta monet samat arvioinnin lainalaisuudet pätevät niin kriisinhallintaan kuin kehitysyhteistyöhön ja rauhanrakentamiseen.

Kehitysyhteistyön vaikuttavuutta tutkineen OECD:n Kehitysyhteistyökomitean ohjeistus rauhanrakennuksen vaikuttavuuden tutkimukselle tarjoaa hyviä näkökohtia myös kriisinhallinnan vaikuttavuustutkimukseen. Komitean mukaan vaikuttavuuden tutkimuksessa tulee ottaa huomioon seuraavat seitsemän kriteeriä: relevanssi, tuloksellisuus, vaikuttavuus, pysyvyys, tehokkuus sekä koherenssi ja koordinaatio. Näistä avainasemassa ovat toiminnan relevanssi, sen tuloksellisuus ja vaikuttavuus.²

Relevanssilla tarkoitetaan arviota siitä, missä määrin ulkopuolisen interventiön tavoitteet ja toimet vastaavat konfliktialueen ja rauhanrakennuksen tarpeisiin.

¹ www.ieceu-project.com.

² OECD (2012): Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning

Arvio intervention relevanssista perustuu konfliktianalyysiin, jossa kartoitetaan konfliktiin vaikuttavat poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset, historialliset ja kulttuuriset tekijät. Tuloksellisuuden arvioinnissa tarkastellaan sitä, onko interventio saavuttanut tavoittelemansa tulokset. Vaikuttavuuden arvioinnilla tarkoitetaan toiminnan laajempia ja pidempikestoisia vaikutuksia, jotka voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia, suoria tai epäsuoria ja tarkoituksellisia tai tarkoittamattomia.³

Keskeinen vaikutusarvioinnin metodi on muutosteoria (engl. theory of change), jolla tarkoitetaan yleistä käsitystä tai suunnitelmaa siitä, mitkä tekijät vaikuttavat pitkällä aikavälillä haluttuihin muutoksiin. Muutosteorian pohjalta voidaan yksittäisen intervention vaikuttavuutta tarkastella panos-tuotos-vaikutus-vaikuttavuus -mallin avulla.⁴

Sovellettaessa mallia siviilikriisinhallintaan operaatio resursseineen on panos, joka saa toiminnallaan aikaan tuotoksia, kuten koulutusta paikallisille oikeusviranomaisille. Näiden tuotosten odotetaan puolestaan saavan aikaan tiettyjä vaikutuksia, kuten paremmin koulutettuja oikeusviranomaisia. Vaikuttavuutta operaatiolla voi sanoa olevan, jos paremmin koulutetut oikeusviranomaiset toimivat työssään oikeusvaltioperiaatteita kunnioittaen ja tekevät yhteiskunnasta tämän myötä vakaamman ja turvallisemman paikan elää.

Siviilikriisinhallinta on toimintaa, jota toteutetaan tavallisesti arvaamattomassa konfliktiympäristössä, jossa on samanaikaisesti läsnä useita sekä paikallisia että ulkopuolisia toimijoita omine tavoitteineen ja keinoineen. Prosessin pitkäkestoisuus onkin haaste vaikuttavuuden arvioinnille. Lisäksi toimijoiden aktiivisuus ja tavoitteet voivat muuttua matkan varrella. Edellä mainituista tekijöistä johtuen kriisinhallintaoperaation kohdealueella tapahtuvat pitkäaikaiset kestävät vaikutukset ovat aina väistämättä lukemattomien eri tekijöiden summa. Tämä puolestaan tekee operaation toimien syy-seuraussuhteiden osoittamisesta vaikeaa, etenkin suhteessa suuriin yhteiskunnallisiin muutoksiin.

Vaikuttavuuden arviointia onkin usein järkevää lähestyä toiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden kautta. Näiden voidaan ajatella olevan vaikuttavuus-prosessin alempia tasoja, joiden tutkiminen vie meitä kohti ymmärrystä toiminnan kestävästä vaikutuksesta⁵.

Tehokkuus on keskeinen osa nykyistä yhteiskunnallista diskurssia. Sillä tarkoitetaan kansantajuisesti sitä, että samoilla resursseilla tuotetaan yhä enemmän. Myös kriisinhallinnan edellytetään toimivan tehokkaasti. Kriisinhallinnan tehokkuudessa onkin yksinkertaistettuna kyse operaatioiden järjestämisestä tarkoituksenmukaisesti sekä käytössä olevien resurssien käytön sekä toisaalta näillä saavutettavien tulosten suhteen.

Tuloksellisuus tarkoittaa puolestaan kykyä saavuttaa toiminnalle asetetut tavoitteet. Siviilikriisinhallinnan kansalliset tavoitteet yleisellä tasolla määrittelee Siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa. Lisäksi esimerkiksi EU ja Etyj määrittelevät siviilikriisinhallintaa koskevat yleiset tavoitteensa omissa tavoiteasiakirjoissaan. Siviilikriisinhallintaoperaatioiden tavoitteet puolestaan asetetaan niiden perustamisasiakirjoissa. Tässä tavoitteenasettelussa pääosassa ovat kulloisenkin kohdealueen ja konfliktin tarpeet. Näiden lisäksi toiminnan tavoitteisiin vaikuttavat toimijoiden omat arvot sekä ulko- ja turvallisuuspoliittiset intressit.

Siviilikriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuuden arvioinnin kannalta olisikin tärkeää, että niiden tavoitteet olisi määritelty mahdollisimman selkeästi. Kriisinhallintaoperaatioiden mandaatteihin onkin tavallisesti kirjattu toivottu lopputila (engl. end state), eli tila jossa

³ Ibid.

⁴ Linda G. Morra-Imas, Ray C. Rist (2009): The road to results : designing and conducting effective development evaluations, s. 151-152.

⁵ Eronen, Oskari (2015): esitys Vaikuttavuus kriisinhallinnassa ja konfliktinehkäisemisessä -seminaarissa 26.5.2015.

operaatio on täyttänyt tehtävänsä ja se voidaan sulkea. Toisinaan siviilikriisinhallintaoperaatioiden tavoitteet on kuitenkin määritelty suhteellisen laveasti. Kosovossa toimiva oikeusvaltio-operaatio EULEX pyrkii esimerkiksi kehittämään maan instituutioita kohti parhaita eurooppalaisia käytäntöjä. Georgiassa käynnissä oleva tarkkailuoperaatio puolestaan pyrkii ylläpitämään vakautta ja rakentamaan luottamusta. Lavealle tavoitteenasetannalle on yleensä olemassa perusteltuja poliittisia tai operationaalisia syitä, eikä tavoitteiden tarkka nimeäminen ei ole aina tarkoituksenmukaista. Joka tapauksessa mittareiden häilyvyys vaikeuttaa väistämättä kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia.

Toinen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointiin liittyvä näkökulma on se, kenen kannalta toiminta on vaikuttavaa tai menestyksestä (engl. successful⁶). Toimijan itsensä kannalta operaatio on menestysekäs, jos se täyttää mandaattinsa. Sisäisen menestyksen näkökulmasta operaatio voikin olla onnistunut, vaikka konfliktialue olisi operaation jäljiltä turvattomampi kuin ennen interventiota. Siksi vaikuttavuutta pitää tarkastella myös ulkoisen menestyksen näkökulmasta, eli operaation tulisi olla onnistunut myös toimijasta riippumattomilla, konfliktin tarpeista lähtöisin olevilla standardeilla arvioituna. Ulkoisen menestyksen näkökulmasta operaation vaikuttavuus jää kuitenkin väistämättä aina vajaaksi, sillä yksittäisen kriisinhallintaoperaation mahdollisuudet ratkaista, tai edes hallita koko konfliktia ovat hyvin rajalliset. Tämän vuoksi operaation menestyksen arviointi edellyttää sekä sisäisten että ulkoisten tekijöiden huomioon ottamista.⁷

Tähän mennessä siviilikriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuutta on tutkittu suhteellisen vähän. Keskeinen syy tähän on se, etteivät operaatioiden tuloksia mittaavat ja arvioivat EU-dokumentit ole julkisia. Yksittäisen operaation vaikuttavuutta tai tuloksellisuutta on tarkasteltu perusteellisimmin oikeusvaltio-operaatio EULEX Kosovon kohdalla EU:n tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa vuodelta 2012. Erityiskertomuksen mukaan EULEXin toiminnan vaikuttavuudessa on parantamisen varaa, eikä saavutettujen tulosten pysyvyydestä ole takeita. Oikeusvaltiokehityksen edistämiseksi tehtyjen toimien vaikuttavuuden vähäisyys selittyy raportin mukaan osittain Kosovon vaikeilla olosuhteilla, mutta myös operaation ja EU:n toiminnan parempi koordinointi sekä selkeämmin määritellyt tavoitteet voisivat johtaa parempaan vaikuttavuuteen.

EU:n kriisinhallintaoperaatioiden tulosten arviointiin on kuitenkin panostettu erityisesti viime aikoina. Siviilikriisinhallinnan tuloksellisuuden ja tavoitteiden saavuttamisen seuraamiseksi EU:n Siviilialan suunnittelu- ja toteutusvoimavara (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) otti vuonna 2011 käyttöön niin sanotun vertailukehittämisen (engl. benchmarking) -järjestelmän, jonka avulla operaation edistymistä ja tavoitteiden täyttymistä voidaan seurata aiempaa tarkemmin vertaamalla sitä alkutilanteesta tehtyihin havaintoihin ja mittauksiin⁸. Myös kriisinhallintaoperaatioiden strategisesta suunnittelusta ja arvioinnista vastuussa oleva Kriisinhallinta- ja suunnitteluosasto (Crisis Management and Planning Directorate, CMPD) kiinnittää arviointityössään erityistä huomiota operaatioiden vaikuttavuuteen⁹.

Kriisinhallintatoimintaa arvioitaessa on aina muistettava myös se, että kriisinhallintaoperaatio on usein vain yksi osa toimijan kokonaispanosta kyseisellä alueella. Esimerkiksi EU:n pyrkimyksenä on toimia kriiseissä ja konflikteissa kokonaisvaltaisena toimijana, jolla on kriisinhallintavälineiden ohella tarvittaessa käytössään koko ulkosuhteiden instrumenttipa-

⁶ Rodt, Annemarie Peen, (2015): The importance of benchmarking and impact assessment in CSDP. Julkaisussa Handbook on missions and operations, toim. Jochen Rehrl ja Galia Glume, s. 181-185.

⁷ Ibid.

⁸ EU:n tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 18/2012.

⁹ Loeser, Birgitte (2015): Benchmarking and impact assessment for civilian CSDP missions. Julkaisussa Handbook on missions and operations, toim. Jochen Rehrl ja Galia Glume, s. 187.

letti. Näin EU:n onnistumista esimerkiksi Kosovossa tulee arvioida ennen kaikkea tätä kokonaisuutta ajatellen.

Siviilikriisinhallintaoperaation vaikutuksen lisäksi vaikuttavuutta voi tarkastella henkilökohtaisen kokemuksen perspektiivistä. Tässä katsannossa asiantuntijan kokemus siitä, että on voinut henkilökohtaisella tasolla vaikuttaa operaation kohdealueen ihmisten hyvinvointiin, on osoitus tämän toiminnan vaikuttavuudesta. Asiantuntijalla voikin olla kokemuksia vaikuttavasta toiminnasta henkilökohtaisella tasolla myös operaatiossa, joka ei yleisellä tasolla ole saavuttanut tavoitteitaan.

Vaikuttavuutta tutkiessa tuleekin ottaa huomioon tarkastelun taso. Kokemus henkilökohtaisesta vaikuttamisesta voi näyttäytyä irrelevanttina verrattaessa sitä koko operaation toimintaan, mutta toisaalta myös operaation toiminnan vaikuttavuus koko konfliktia ajatellen on vaikeasti osoitettavissa ja riippuu lukemattomista eri tekijöistä, joihin operaatiolla on vain rajallinen vaikutus. Kaiken kaikkiaan olennaista onkin huolehtia siitä, että operaatiohenkilöstön ja koko operaation vaikuttaminen toiminnan eri tasoilla suuntautuu kohti yhteisiä jaettuja tavoitteita.

Lisäksi, kuten tämän julkaisun kirjoituksissa nähdään, asiantuntijan kokemus vaikuttavuudesta, eli tunne asioihin vaikuttamisesta ja niiden viemisestä parempaan suuntaan, voi kohdistua myös muuhun kuin operaation varsinaisen mandaatin ydintoimintaan. Asiantuntija voikin toimeliaisuudellaan auttaa kohdealueen yhteiskuntaa myös muutoin kuin varsinaisessa roolissaan operaatiossa.

Asiantuntijoiden tarinat tarjoavat monipuolisen katsauksen eri organisaatioihin ja maailman konfliktialueisiin. Tarinat sijoittuvat useille eri tasoille Etyj-sihteeristöstä operaatioiden kenttätoimintaan. Maantieteellisesti operaatiokertomukset sijoittuvat ajankohtaisille konfliktialueille Afganistanista Libyaa ja Ukrainaan.

Kertomusten maantieteellinen painotus on kuitenkin Balkanilla, joka oli myös EU:n siviilikriisinhallinnan ensimmäinen kohdealue ja edelleen suurimpien panostusten kohde. EU:n välittömänä lähialueena Balkan onkin monella tapaa koetinkivi EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikalle ja unionin onnistuminen Balkanin alueen rauhoittamisessa ja integraatiossa on merkittävä tekijä jopa koko unionin uskottavuutta arvioitaessa. Myös suomalaisasiantuntijoita on palvellut aikojen saatossa runsaasti eri tehtävissä Balkanilla.

Julkaisun ensimmäinen tarina on kertomus EU:n siviilikriisinhallintaoperaatiosta ajalta ennen EU:n siviilikriisinhallinnan virallista operationalisoimista. Ari Kerkkänen kertoo siinä kokemuksistaan EU:n tarkkailuoperaatiossa (EUMM) Serbiassa ja siihen tuolloin kuuluneessa Kosovossa vuosituhaten vaihteessa. Hän kertoo luottamuksen rakentamisen haasteista ja EUMM:n roolista välittäjänä serbien ja albaanien välisen luottamuksen palauttamisessa Serbiassa ja Kosovossa käydyin sodan jälkeisessä tilanteessa, jossa osapuolten välinen epäluottamus on suurta.

Teppo Suomalaisen tarina käsittelee puolestaan EU:n ensimmäistä virallista siviilikriisinhallintaoperaatiota, Bosnia-Hertsegovinaan vuonna 2003 perustettua poliisioperaatio EUPM:ää. Suomalainen palveli tulliasiantuntijana vuonna 2012 lakkautetussa operaatiossa sen loppuvaiheessa vuosina 2009 - 2011 toimien ennen kaikkea Bosnian veronviranomaisien neuvonantajana. Suomalaisen komennuksen aikana operaatio auttoi muun muassa paikallisviranomaisia ottamaan käyttöön vakavan ja ammattimaisen rikollisuuden torjuntaan tarkoitettuja menetelmiä, joiden avulla veroviranomainen onnistui paljastamaan vaikeita rikosepäilyjä. Suomalaisen kokemuksissa korostuikin yhteistyön merkitys sekä operaation oman henkilökunnan että paikallisviranomaisien kanssa.

Seuraava tarina ilmentää myös osaltaan EU:n moniulotteista läsnäoloa Balkanilla. Jouni Lehtimäki kertoo kirjoituksessaan kokemuksestaan Euroopan unionin erityisedustajan (EUSR) palveluksessa Kosovossa, jossa hän vastaa toimiston yksikönpäällikkönä oikeusvaltiokysymyksistä sekä toimii Kosovon oikeusministerin kansainvälisenä lainopillisena neuvonantajana. Lehtimäen kirjoituksessa korostuu työn vaikuttavuuden ilmeneminen paitsi konkreettisina toimina niin myös erityisesti mentoroinnin pidempikestoisina vaikutuksina. Lehtimäki esittelee kirjoituksessaan myös kansalaisyhteiskunnassa tapahtuvaa operaatiotoiminnan ulkopuolista vaikuttavuutta, esimerkkinä nuorkauppakamaritoiminta.

EU:n Balkanin ulkosuhdetyöpakin täydentää Tanja Tamminsen kirjoitus oikeusvaltio-operaatio EULEX Kosovosta, jossa hän palveli vuosina 2008 - 2010 ja 2013 - 2015. Tamminen peilaa kokemuksiaan raporttoijana ja poliittisena neuvonantajana tekemäänsä akateemiseen tutkimukseen. Tutkijana Tamminen on perehtynyt sekä vaikuttavuuteen että Balkaniin ja EU:n ulkosuhteisiin. Hän tarkastelee raportoinnin merkitystä vaikuttavuusarvioinnin välineenä sekä pohtii kriittisesti operaatioiden tavoiteasetantaa ja vaikuttavuuden arviointia sekä operaation saavutusten ja sen todellisen pitkäkestoisen vaikuttavuuden välistä suhdetta. Tamminen esittää kirjoituksessaan myös ratkaisuja raportointikäytäntöjen kehittämiseksi vaikuttavuuden edistämiseksi.

Viimeinen Balkanille sijoittuva asiantuntijatarina on Terhi Nieminen-Mäkynen kaksiosainen kirjoitus, jonka ensimmäisessä osassa hän kertoo kokemuksistaan YK:n väliaikaishallinnon palveluksessa Kosovon sodan jälkeen. Nieminen-Mäkynen toimi 2000-luvun alussa sodanjälkeisen Kosovon väliaikaishallinnossa Prizrenin kaupungin pormestarina. Tässä toimeenpani lukuisia uudistuksia koskien muun muassa kaupungin hallinnon järjestämistä ja infrastruktuurin kehittämistä. Nieminen-Mäkynen kertoo kirjoituksessaan myös myöhemmistä kokemuksistaan ihmiskaupan vastaisessa työssä Kosovossa ja Make-doniassa.

Nieminen-Mäkynen kirjoituksen toinen osa käsittelee Afganistanissa toimivaa EU:n poliisioperaatiota EUPOLia, jossa hän työskenteli ihmisoikeus- ja tasa-arvoyksikön päällikkönä vuosina 2012 - 2014. Tässä työssä hän vaikutti ohjaamalla sekä paikallista hallintoa että omaa operaatiotaan ihmisoikeuksien ja tasa-arvon sisällyttämisessä näiden toimintaan.

Tasa-arvon edistäminen Afganistanissa on myös Anne Mäki-Rahkolan tavoite. Hänen työnsä tasa-arvoneuvonantajana EUPOL Afghanistan -operaatiossa keskittyy tasa-arvon valtavirtaistamiseen operaation sisäisiin prosesseihin, kuten raportointiin ja suunnitteluun sekä operaation työntekijöille annettavaan tasa-arvokoulutukseen. Hän pohdiskelee artikkelissaan yhteiskunnan asenneilmapiiriin ja arvoihin vaikuttavan työn mittaamisen problematiikkaa ja sekä omaa vaikuttavuuttaan tällaisen työn tekijänä.

Afganistanista siirrytään toiseen maailmanpolitiikan polttopisteeseen Libyaan, jossa EU:n rajaturvallisuusoperaatio EUBAM on toiminut vuodesta 2013. Operaation päällikkönä toiminut Antti Hartikainen tarkastelee kirjoituksessaan haastavassa toimintaympäristössä toimivan operaation toiminnan edellytyksiä ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä reflektoi omaa kompetenssiaan operaation johtamiseen.

Pekka Hyytiäinen palveli EUBAM Libya -operaatiossa rajaturvallisuuden neuvonantajana vuosina 2013 - 2014. Kirjoituksessaan hän kertoo käytännön rajaturvallisuustyön haasteista ja vaikuttavuudesta. Hyytiäinen osoittaa konkreettisin esimerkein, että operaatiossa tehtävällä työllä voi olla käytännön vaikuttavuutta myös tilanteessa, jossa operaation toiminta ei kokonaisuutena kykene täyttämään sille asetettuja tavoitteita.

Julkaisun viimeinen kenttäoperaatiokokemus on ajankohtainen kertomus Etyjin tarkkailuoperaatiosta Ukrainasta, jossa Tarja Rantala toimi Suomen lähettämänä asiantuntijana vuosina 2014 - 2015. Tarinassaan Rantala tarkastelee vaikuttavuutta operaation mandaatin mukaisen tarkkailutyön lisäksi siviilityönsä näkökulmia heijastelevasta perspektiivistä, jossa korostuvat inhimillinen hätä ja pakolaisuus erilaisine syineen.

Kenttäoperaatioiden lisäksi Suomi lähettää kansallisia asiantuntijoita erilaisten kansainvälisten organisaatioiden sihteeristöihin ja toimielimiin. Vaikuttavuuden tarkastelu keskusorganisaatioiden tasolla poikkeaa kenttäoperaatioista sekä perspektiivin että tavoiteasetannan osalta. Siinä missä EU:n tai kansainvälisen järjestön kenttäoperaation tavoitteet määritellään yleensä organisaation keskustasolla, muodostuu keskusorganisaatiotasolla toimivan kansallisen asiantuntijan mandaatti Suomen kansallisista linjauksista yhdistettynä organisaation omiin tavoitteisiin.

Samoin näkökulma yksittäisen asiantuntijan vaikuttavuuteen eroaa kenttäoperaatiosta. Järjestöjen ja operaatioiden sihteeristöissä toimivien asiantuntijoiden vaikuttaminen keskusorganisaatiossa lähellä politiikkatasoa on operaatiotoimintaa välillisempää, mutta toisaalta heidän toimiansa potentiaaliset vaikutukset ovat huomattavasti laajempia.

Jarkko Jokisen kirjoitus kertoo hänen tehtävästään Etyj-sihteeristössä, jossa hän toimii valtioiden rajat ylittävien uhkien ja terrorismin torjunnan asiantuntijana. Jokinen avaa kirjoituksessaan Etyjin jäsenmailleen tarjoamaa terrorisminvastaisen työn asiantuntemusta sekä käytännön tukea terrorismin vastaisen toiminnan toteuttamisessa. Työnsä vaikuttavuutta Jokinen käsittelee terrorismin vastaista koulutusta esittelevän ruohonjuuritason esimerkin avulla.

Viimeinen asiantuntijakokemus tarkastelee vaikuttamista toisenlaisen aihepiirin yhteydessä. Kirjoittaja Miranda Vuolasranta työskenteli Suomen lähettämänä kansallisena asiantuntijana Euroopan komission yhdenvertaisuusasioiden osaston syrjimättömyys- ja romanasioiden koordinaatiosyksikössä vuosina 2013 - 2015. Kansallisen asiantuntijan työtä komissiossa ohjaavat Suomen ihmisoikeus- ja vähemmistöpolitiikan linjaukset, joita asiantuntija edistää tehtävässään. Vuolasrannan kokemus työnsä vaikuttavuudesta heijastelee hänen kokemuksiaan moninaisissa tehtävissä komission ohjelmatyössä ja Suomen hyväksi todetun esimerkin viemisessä Euroopan tasolle.

Julkaisussa esiteltävät suomalaisten asiantuntijoiden tarinat ovat kaikki esimerkkejä konkreettisesta vaikuttamisesta. Ne ovat kuvaus siitä, miten vaikuttavuus viime kädessä syntyy operaation asiantuntijoiden ja heitä ympäröivän tilanteen ja yhteiskunnan vuorovaikutuksessa. Ne kertovat tarinoita ihmisten kohtaloista ja kohtaamisista konfliktiympäristössä. Ne kertovat myös kirjoittajiensa pyrkimyksistä muuttaa maailmaa omalta osaltaan kohti parempaa ja turvallisempaa tulevaisuutta.

Ari Kerkkänen

Luottamusta rakentamassa

Sain ilmoituksen hyväksynnästä Euroopan Unionin tarkkailuoperaatioon EUMM:ään (European Union Monitoring Mission, 2000 - 2007) entisen Jugoslavian alueelle talvella 2001 jätettyäni seemiläisten kielten ja kulttuurien alaan liittyvän Jugoslavian juutalaisten lähihistoriaa käsittelevän väitöskirjan käsikirjoituksen tarkastettavaksi. Se oli ensimmäinen kriisinhallintaoperaatio, johon lähdin siviilinä.

EUMM:n mandaatti oli tarkkailla toimialueellaan, eli kaikissa entisen Jugoslavian osavaltioissa Sloveniaa lukuun ottamatta, poliittisen ja turvallisuustilanteen kehittymistä, raja-alueita, etnisten ryhmien välisiä suhteita ja pakolaisten paluuta. Lisäksi sen piti tarkkailla mahdollisen konfliktin uudestaan puhkeamisesta kertovia merkkejä samalla kun se edisti luottamusta rakentavia toimia. Tuolloin ei vielä käytetty termiä siviilikriisinhallinta, vaikka operaationa EUMM oli nimenomaan myöhemmin perustettavien EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioiden edeltäjä. EUMM oli aikanaan yksi Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ETPP, nykyinen yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, YTPP) väline. Operaatio raportoi Eurooppa-neuvostolle EU:n korkean edustajan Javier Solanan kautta.

Olin aikaisemmin osallistunut kahteen YK:n rauhanturvaoperaatioon. Toinen niistä oli entisen Jugoslavian alueella toiminut UNPROFOR (United Nations Protection Force, 1992 - 1995) -operaatio, jossa työskentelin kaksi kertaa vuosina 1993 - 1995. Jo tuolloin Jugoslavian hajoamissodan aikana olin törmännyt muutaman kerran valkeita vaatteita uniformuina käyttäviin EUMM-operaation edeltäjän ECOMM:n (European Community Monitor Mission, 1991 - 2000) tarkkailijoihin. Vaatetuksesta johtuen heitä kutsuttiin jäätelökauppiaksi - ja siltä he kyllä näyttivätkin.

Entinen Jugoslavia oli tullut minulle tutuksi siis jo ennen EU:n tarkkailuoperaatiota niin rauhanturvatehtävien kuin akateemisen tutkimuksen puitteissa. Vaikutuksista puheen ollen rauhanturvaoperaatioilla on joskus myös ennakoimattomia vaikutuksia, olinhan tavannut tulevan puolisoni ensimmäisen kerran Zagrebissa, Kroatiaassa.

Operaation esikunnassa Sarajevossa pidetyn lyhyen perehdytyskoulutuksen jälkeen siirryin omalle toimialueelleni eteläiseen Serbiaan. Serbian hallinto ei ollut hyväksynyt EUMM-

tarkkailijoiden valkeaa vaatetusta Serbiassa ja niinpä teimme työtämme tavallisissa siviili-vaatteissa. Se tuntui henkilökohtaisesti huomattavasti mukavammalta ja olo vähemmän jäätelökauppiasmaiselta. Matka toimialueelle kävi Belgradin kautta lähelle Serbian ja Kosovon välistä hallinnollista rajalinjaa (Kosovo oli tuolloin vielä virallisesti osa Serbiaa) Bujanovacin pikkukaupunkiin. Bujanovacin lisäksi EUMM-ryhmät toimivat Serbiassa Belgradissa sijainneen alueellisen esikunnan lisäksi Preshevossa ja Vranjessa.

Eteläinen Serbia oli tuolloin ainoa alue entisen Jugoslavian alueella, jossa oli välitön suuremman aseellisen yhteenoton vaara. Jännittynyt tilanne johtui vuonna 1999 käydystä Kosovon sodasta ja Naton sen jälkeen Kosovon ja Serbian väliselle rajalinjalle muodostamasta muutaman kilometrin levyisestä demilitarisoidusta vyöhykkeestä. Bujanovacin ja Preshevon albaaniväestö oli enemmistönä näissä kunnissa ja heitä edustava, tammikuussa 2000 perustettu Bujanovacin, Medvedjan ja Preshevon albaanien vapautusarmeija (Ushtria Çlirimtare e Preshevës, Medvegjes dhe Bujanocit, UÇPMB) oli vallannut haltuunsa osan näiden kuntien maa-alueesta käyttäen demilitarisoitua vyöhykettä hyväkseen.

Tämä oli toinen kerta, kun operaatioon saapuessani jouduin suoraan kriisipesäkkeeseen. Ensimmäinen oli ollut YK:n sotilastarkkailijana Bosnia-Hertsegovinassa vuonna 1994 ollessani ensimmäisessä sotilastarkkailijaryhmässä, joka lähetettiin Bosnian serbien hallussa pitämän Posavina-käytävän kupeeseen ja Kroatiaan rajoittuvan Sava-joen väliin kroaattien enemmistön ja muslimivähemmistön asuttamaan Orashjen kaupunkiin. Ainoa kulkuyhteys Orashjeen oli Sava-joen yli pienellä lautalla Kroatista. Joen yli kulkeva silta oli tuhottu sodan tuoksinassa jo aikaisemmin. Eräänä ikimuistoisena päivänä laskin lähes 200 tykin laukausta Posavina-käytävästä Orashjeen ja sen yli Kroatian puolelle. Päivästä teki unohtumattoman tulituksen lisäksi se, että tuolloin minulla oli kunnia tavata myöhemmin Irakissa menehtynyt YK:n alipääsihteeri, tuolloin vielä Kofi Annanin avustajana toiminut Sergio Vieira de Mello. Hän oli kuullut median uutisoivat kovista taisteluista alueellamme ja ajoi Zagrebista lähes 300 kilometriä Orashjeen ottamaan selvää, mitä siellä tapahtuu. Vieira de Mello teki kyllä lähtemättömän vaikutuksen aidolla kiinnostuksellaan tapahtumien kulkuun. Hänessä olisi epäilemättä ollut ainesta aina YK:n pääsihteeriksi asti.

Preshevon ja Bujanovacin kuntien lisäksi kolmannessa kunnassa eli noin 10000 asukkaan Medvedjassa oli ollut huomattava albaanivähemmistö. Tästä syystä näiden kaikkien kolmen kunnan nimet olivat niiden albaaneja edustavan vapautusarmeijan nimessä. Serbiarmeijan joutuessa vetäytymään Kosovosta Naton pommitusten ajamina osa näiden kolmen albaaniväestöisen kunnan asukkaista joutui tai pakotettiin vetäytyvien serbijoukkojen toimesta pakenemaan Kosovoon. Serbisotilaat purkivat Kosovossa kokemansa tappion ja turhautumisensa vetäytymisreittinsä varrella asuviin Serbian albaaneihin. Lähes kaikki Medvedjan kunnan albaanit pakenivat rajalinjan yli suurimman osan asettuessa evakoiksi Kosovon pääkaupunkiin Pristinaan.

Serbian armeijan ja poliisin sekä albaanien vapautusarmeijan välillä oli silloin tällöin aseellisia yhteenottoja. Avoimemman sodan puhkeamisvaara leijui eteläisen Serbian yllä. Näissä tunnelmissa saavuin keväiseen, mutta välillä vesisateiseen Bujanovaciin aloittamaan tehtävässäni. Ensimmäisistä päivistä on jäänyt mieleen toimialueeseen tutustuminen maastoautolla ranskalaisen kollegan opastamana. Hän ajoi pikkuteitä albaanien valtaaman alueen tuntumassa. Oloni muuttui epävarmaksi hänen ohjatessaan auton eräälle päällystämättömälle pikkutielle, olivathan telamiinat olleet yksi käytetyistä aseista tuolla alueella. Ajattelin hänen tuntevan riittävän hyvin alueen tiet ja pääsimmekin maaston tiedustelureissulta hyvin takaisin albaanitaloon, joka oli vuokrattu toimistoksemme ja asunnoksemme. Kului vain muutama päivä ja serbipoliisi ajoi telamiinaan juuri sillä samalla tiellä, jolla olin kokenut oloni epävarmaksi. Se oli hyvä opetus siitä, että epävarmuutta kokiessa on parempi avata suunsa vaikenemisen sijasta vaikka vieressä istuisikin kokeneempi kollega.

Varsinainen, mutta onneksi vain paripäiväiseksi jäänyt sota syttyi juuri lähdettyäni Helsinkiin puolustamaan väitöskirjaani ensimmäisellä lomallani. Muistan pitkät Belgradin suunnasta vastaantulevat serbiarmeijan kolonnat istuessani linja-autossa matkalla päivystaiseen suuntaan. Matka Makedonian rajalta tulevaa valtatieä pitkin Belgradiin kulki Naton vuonna 1999 pommittaman rautatiesillan ohi. Pommit iskivät tuolloin sillalla matkustaneeseen junaan. Lienee sanomattakin selvää, että matkustajajunan pommitus Serbiassa kesken Kosovon sotaoperaation oli yksi lisätekiä muokkaamassa serbien mielipidettä Natosta.

Toukokuun lopun 2001 taistelujen jälkeen serbiarmeija valtasi takaisin albaanien hallussaan pitämät alueet Serbiasta ja kunnat pääsivät normalisoimaan elämänsä. Se tarkoitti myös Kosovoon paenneille albaaneille mahdollisuutta palata takaisin omille kotikonnuilleen. Tilanne vakiintui yhteenoton jälkeen ja Serbia ulotti hallintonsa asteittain Kosovon rajalinjalle kansainvälisessä valvonnassa kesällä 2001.

EUMM oli jo aikaisemmin keväällä päättänyt avata uuden toimiston Medvedjaan. Pyysin siirtoa sinne perustamaan toimistoa. Medvedja on pieni ja viehättävä kaupunki, jonka elinkeino oli perustunut pitkälti yhteen varsin suureen kaivokseen. Jossakin määrin pienen kaupungin vilkkautta lisäsi loma-aikoina kunnan alueella sijaitsevien naapurikylien kuumat lähteet ja niiden yhteyteen rakennettu Sijarinska Banjan kylpylä. Tarkkailijaryhmän eläminen ja asuminen Medvedjassa oli hyvin maanläheistä paikallisen väestön seassa. Asuimme ja pidimme toimistoa suurehkossa omakotitalossa serbivuokraisäntäperheen asuessa saman talon alakerrassa. Albaanit olivat puolestaan perinteisesti asuneet enemmän kunnan alueella olevissa albaanikyissä, jotka useimmiten sijaitsivat suhteellisen korkeilla mäkitummuilla. Historian kuluessa ne olivat olleet suojaisia asuinpaikkoja syrjässä kulkureiteiltä, joilla olisi ollut suurempi vaara joutua etenevien armeijoiden tai muuten vain maantierosvojen jalkoihin. Yläköseudut eivät nyt olleet suojanneet Medvedjan albaaneja, vaan he pakenivat Kosovoon sieltä vetäytyvien serbijoukkojen tieltä. Albaaneja ei Medvedjassa juuri vuoden 1999 jälkeen ollut näkynyt. Esimerkiksi Sijarinska Banjan kylpyläkylässä oli asunut ennen sotaa suunnilleen saman verran albaaneja kuin serbejä. Ne muutamat albaaniperheet, jotka olivat jääneet jäljelle, pyrkivät elämään suhteellisen näkymättömissä vetämättä huomiota itseensä.

EUMM:n tehtävä Medvedjassa alkoi perustiedon hankkimisella kunnasta, sen kunnallispolitiikasta, väestöstä ja elinkeinoista sekä lähihistorian tapahtumista. Yhtenä kaupungin työnantajana oli varsin hyvin toimiva mattokutomo, joka perusmalliston lisäksi teki tilauksesta korkealaatuisia käsinkudottuja mattoja. Kirjastoni lattialla Karjalassa on edelleen tilaamani matto muistona Medvedjasta. Yksi tavoitteistamme, ehkäpä tärkein sellainen, oli edistää albaanien paluuta Kosovosta takaisin Medvedjaan ja integroitumista takaisin entiseen kotikaupunkiinsa. Sehän oli yksi EUMM:n mandaatin tehtävistä. Siitä muodostuikin kesällä ja syksyllä 2001 kaikkein mielenkiintoisin tehtäväni yhdessä kollegoideni kanssa ja sitä myötä myös yksi mieliinpainuvimmista kokemuksistani rauhanturva- ja kriisinhallintatehtävähistoriassani.

Mutta miten edistää albaanien paluuta Medvedjaan? Suhteet kunnan serbien ja albaanien välillä olivat käydyn sodan myötä edelleen kireät ja ennen kaikkea epäluuloiset puolin ja toisin. Pakenemaan joutuneet albaanit eivät luottaneet entisiin serbinaapureihinsa ja serbit puolestaan eivät olleet halukkaita toivottamaan albaaninaapureitaan tervetulleiksi takaisin. Lisäksi Kosovosta käsin toiminut albaanien vapautusarmeija käytti määräysvaltaa evakkoina oleviin albaaneihin eikä pitänyt heidän paluutaan suotavana. Medvedjaan asettumisen jälkeen avaintehtäväksi nousi yhteyden luominen paenneisiin albaanikylien vanhimpiin ja entisiin albaanikunnallispoliitikoihin. Se vaati lähtemistä Kosovon pääkaupunkiin Pristiinaan. Käynnistin selvittelyn siitä, miten ja mistä mahdollisesti voisimme löytää Medvedjan vaikutusvaltaisia albaanijohtajia Pristinassa. Saimme EUMM:n yhteyksien kautta joitakin yhteystietoja ja puhelinnumeroita. Niiden myötä onnistuimme tulkkimme välityksellä so-

pimaan Pristinaan ensimmäisen tapaamisen henkilön kanssa, joka saamamme käsityksen mukaan oli albaanien vapautusarmeijan Medvedjan vastualueen komentaja.

Ajoinme tulkin kanssa Pristinan laitakaupungille etsimään osoitteeksemme annettua ravintolaa. Muutaman kerran tietä kysyttyämme löysimme perille esikaupunkialueen eräälle vaatimattomalle kerrostaloalueelle, josta erään pääällystämättömän ja kuoppaisen kerrostalon takapihan kautta löytyi pieni ja hämyinen, vahvasti tupakansavuinen ravintola. Tuloamme oli odotettu, eikä ravintolassa ollut, eikä sinne myöskään tullut, yhtään asiakasta koko vierailumme aikana isäntiemme lisäksi. Ravintola oli varattu pelkästään tapaamistamme varten. Esittelyjen ja lämmittelykeskustelun jälkeen pöytäkumppanimme luennoivat meille albaanien historiasta Medvedjassa ja heidän kokemistaan vääryyksistä serbien käsissä historian saatossa. Kuvittelimme keskustelevamme vapautusarmeijan Medvedjan rintamakomentajan kanssa. Kävimme myös jonkin verran hyväntahtoista väittelyä heidän mahdollisuudestaan vallata sotilaallisin keinoin takaisin menetetyt alueet. Tapaaminen oli kuitenkin ennen kaikkea tutustumistapaaminen ja ensimmäisen yhteydenoton luominen Medvedjan albaanivakkojen kanssa Kosovossa. Sovimme seuraavan tapaamisen samaan paikkaan parin viikon päähän. Jälkeenpäin kuulin, että keskustelukumppanimme ei ollut ollutkaan luulemamme komentaja, vaan hänen edustajansa parin muun henkilön kanssa. Komentaja, kuten myöhemmin selvisi, oli ilmeisen epäluuloisena meitä ja tarkoitusperiämme kohtaan seurannut tapaamisen kulkua ravintolan parvitulessa olevan verhon takana. Ilmeisesti ensimmäinen käyntimme oli sen verran luottamusta herättävä, että siitä käynnistyi muutaman tapaamisen sarja Pristinassa. Keskustelut muuttuivat avoimemmiksi, komentaja oli itse niissä mukana, yhtälailla kuin jotkut entiset Medvedjan kunnanvaltuuston albaaniedustajat.

Samanaikaisesti Pristinan tapaamisten kanssa pidimme tiivistä yhteyttä Medvedjan serbi-kunnallispolitiikkojen kanssa ja tunnustelimme maaperää albaanien paluumuuttoa ajatellen. Serbien ja albaanien välisestä syvästä epäluottamuksesta huolimatta kuumimmat tunteet olivat vähitellen jäähtymässä, olihan Kosovon sodasta kulunut jo pari vuotta. Tehtäväksemme muodostui toimia sanansaattajina Medvedjan serbien ja Medvedjan Pristinassa olevien albaanijohtajien välillä. Paikalliset serbipoliitikot pyysivät meitä välittämään paluumuuttoon rohkaisevia viestejä albaaneille ja me teimme työtä käskettyä. Varsinkin kun tulimme vakuuttuneiksi siitä, että ilmapiiri alkoi muuttua otolliseksi paluulle eikä varsinaista turvallisuushkaa ollut olemassa. Pyrimme vakuuttamaan albaaneja paluumuuton mielekkyydestä sen sijaan, että epäluottamuksen lietsominen ja paluun haaveilu aseellisen voiman turvin olisi jatkunut. Samanaikaisesti myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR oli yhteydessä Medvedjan albaaneihin ja kävimme koordinaatiokeskusteluja paluumuuton mahdollisuudesta UNHCR:n edustajien kanssa.

UNHCR esitti ajatuksen muutaman albaanin tutustumiskäynnin järjestämisestä entisille kotiseuduilleen Medvedjaan. Saman käynnin yhteydessä oli tarkoitus järjestää tapaaminen yhden lähes hylätyn Tupalen albaanikylän koululla kunnan serbiedustajien kanssa kansainvälisen yhteisön läsnä ollessa UNHCR:n toimiessa tilaisuuden kokoonkutsujana ja EUMM:n tarkkailijana. Kokoukseen saapui myös Belgradista hallituksen asettama Etelä-Serbian komitean koordinaattori, apulaispääministeri Nebojša Čović. Jouduimme jonkun aikaa ponnistelemaan albaanien vakuuttamiseksi vierailun järjestyksestä. Lopulta pääsimme siihen pisteeseen, että olimme eräänä keväisenä aamuna odottamassa Kosovon rajalinjan yhdellä ylityspaikalla UNHCR:n kyydissä saapuvaa albaanidelegaatiota. Albaanivieraissa jännitys ja uteliaisuus oli silminnähävissä rajalinjan ylityksen jälkeen. Seurasimme tarkkailijoina koko päivän kestävästä vierailusta, olimme mukana Tupalen kylän koulussa järjestetyssä tapaamisessa ja toimimme esille EUMM:n arvion paluumuuton aloittamisen mahdollisuudesta. Seurasimme vierailun loppuksi vielä käyntiä muutaman delegaation jäsenen hylätyiksi jääneissä kodeissa ja kotikylissä. Eräs albaani löysi suhteellisen pahan hävityksen kohteeksi joutuneen kotinsa lattialle heitetyn rojun seasta vanhan Jugoslavian armeijan sotilaspassinsa.

Toisen hylätyn kodin sisällä vilahti käärme. Ruoho oli kasvanut talojen pihoille, elämä puutui näistä aikaisemmin asutuista albaanikylistä, mutta vierailijoiden tunteet olivat nähtävissä. Yhden jos toisenkin albaanin poskelle vierähti kyynel entisiä koteja katsoessa, hylättyihin ja osittain hävitettyihin huoneisiin kurkistaessa ja katseen pysähtyessä vierailijoiden vanhoihin kotimaisemiin.

Jää oli murrettu tämän käynnin myötä serbien ja albaanien välillä. Varsinaisen paluumuuton suunnittelu pääsi alkamaan. Albaanidelegaatio vakuuttui, että muutto voi vähitellen ja asteittain alkaa. Kansainvälisen yhteisön puolelta UNHCR oli vetovastuussa varsinaisen muuton organisoinnista, mutta johtuen pitkälti EUMM:n saamasta luottamuksesta sekä albaanien että serbien silmissä olimme mukana seuraamassa paluumuuton edistymistä ja ensimmäistä varsinaista palaavaa ryhmää. Ryhmä oli pieni, mutta Medvedjaan paluumuuton kannalta se oli suuri askel paluumuuttajille. Muistaakseni ryhmä koostui ainoastaan kolmesta tai neljästä perheestä, ehkä korkeintaan 20 albaanista. Tunnelma oli kaikilla korkealla, kun he pysähtyivät Sijarinska Banjaan ja laskeutuivat UNHCR:n järjestämästä bussikydestä. Ensimmäisen ryhmän paluusta eteenpäin paluumuutto jatkui vähitellen ja jonkin ajan kuluttua saapui toinen ryhmä. Sen lisäksi jotkut perheet palasivat yksittäin. Kävimme säännöllisin väliajoin katsomassa palanneita perheitä ja kuuntelemassa heidän ensitunnelmiaan ja mahdollisia huoliaan albaanikylistä ja -kodeissa. Pelko ei ollut vielä kokonaan väistynyt, mutta epäluottamus kaikkosi vähitellen ja albaanit uskaltautuivat myös ostoksille ja asioille Medvedjan keskustaan.

Olin jo siirtynyt Belgradiin EUMM:n alueelliseen esikuntaan vastuualueenani Vojvodinan tilanteen tarkkailu kun palasin vielä valvomaan kunnallisvaalien sujumista Medvedjaan heinäkuun lopulla vuonna 2002 albaanien ollessa ensimmäisen kerran ehdolla valtuustoon palaamisensa jälkeen. Olimme olleet valmistelemassa tätä, olihan kunnalliseen päätöksentekoon osallistuminen osa paluuta ja integroitumista takaisin kotikuntaan. Olimme jo aikaisemmin rohkaisseet osallistumaan vaaleihin ja asettumaan ehdolle. Seurasimme yömyöhään Medvedjan kunnantalolla ääntenlaskemista yhdessä muutaman albaaniehdokkaan henkisenä tukena. Riemu oli käsin kosketeltava tulosten selvittyä. Kuusi paluun tehnyttä albaania tuli valituksi kunnanvaltuustoon Partia për veprim demokratik (PVD) eli Demokraattisen toiminnan puolueen riveistä. Se oli ratkaiseva merkkipaalu osoittamassa, että yksi askel lisää vaikeuksien voittamiseksi paluumuuton jälkeen oli otettu.

Nykyiset siviilikriisinhallinnan johtorakenteet kuten Kriisinhallinta- ja suunnitteluosasto CMPD ja Siviilialan suunnittelu- ja toteutusvoimavara CPCC Brysselissä eivät vielä tuolloin olleet olemassa, mutta kaikkiaan 16 vuotta toiminut EUMM (ECMM:n aika mukaan lukien) toimi siviilikriisinhallintaoperaation mallina myöhemmin perustettaville siviilikriisinhallintaoperaatioille. Tämä siitä huolimatta, että suurin osa tulevista operaatioista oli poliisi- ja oikeusvaltion vahvistamiseen liittyviä operaatioita (esimerkiksi EULEX Kosovossa, EUPOL COPPS Palestiinassa ja EUPOL Afganistanissa) ja toimintavaltuuksiltaan erilaisia kuin EUMM:n tarkkailuoperaatio. EUMM:n tapaisia tarkkailuoperaatioita ovat olleet siviilioperaatiot Georgiassa ja Acehissa.

Operaation vaikuttavuus

Pelkästään tarkkailuun ja raportointiin keskittyvässä operaatiossa vaikuttavuuden osoittaminen saattaa olla ongelmallista. EUMM:ssä mandaatin painopiste oli edellä mainituissa tehtävissä, mutta sen lisäksi se mahdollisti myös operatiivisemmat tehtävät luottamuksen rakentamisen edistämiseksi ja pakolaisten paluun edesauttamiseksi. Oma kokemukseni muutaman kuukauden aikana Medvedjassa osoitti, että keskittymällä ajankohtaisiin ja käsillä oleviin ongelmiin myös tarkkailuoperaatio, sen lisäksi että Bryssel ja jäsenmaat saavat ajan tasalla olevaa tietoa toimialueen tilanteesta päätöksen teon tueksi,

voi tukea muutosta konfliktialueella. Medvedjassa EUMM:n ryhmä toimi välittäjänä, edisti luottamuksen rakentamista serbien ja albaanien välillä, tarkkaili tilanteen kypsyttää paluumuuttoon ja oli mukana edesauttamassa paluumuuton toteutumista. Tämän jälkeen EUMM vielä jatkoi tilanteen normalisoitumisen tukemista rohkaisemalla albaanien paluuta kunnallispolitiikkaan ja integroitumaan sitä kautta myös poliittiseen päätöksentekoon kunnatasolla. Tällä, jos millä, oli vaikuttavuutta.

Välitystehtävät paikallisella tasolla, tukeminen luottamuksen rakentamisessa, ihmisoikeustilanteen ja pakolaisten paluumuuton tarkkailu ja kunta- ja valtiorakenteiden sekä niiden eri toimielinten rakentamisen tukeminen esimerkiksi koordinoimalla kehitysyhteistyöhankkeita ovat kaikki alueita, joissa siviilikriisinhallintaoperaatioita ja niiden jo nyt olemassa olevia valmiuksia voidaan käyttää. Vaikuttavuutta luonnollisesti lisäisi, mikäli operaatioita kyettäisiin käynnistämään nykyistä ennakoivammin, ennen kuin kytevä konflikti puhkeaa aseelliseksi yhteenotoksi. Parhaimmillaan operaatiot voivat olla edesauttamassa konflikteja ylläpitävien yhteiskunnallisten jännitteiden ja niitä ylläpitävien tekijöiden purkamista. Oikea-aikainen siviilikriisinhallinta näitä työkaluja hyväksikäyttäen voi estää aseellisen konfliktin puhkeamisen. Silloin puhutaan säästöistä, myös ihmishenkinä, jotka eivät ole rahalla mitattavissa. Tulevaisuudessa konfliktin ehkäisyn ja todellisen vaikuttavuuden vahvistamiseksi huomiota on kiinnittävä enemmän siviilikriisinhallintaoperaatioiden ja EU:n kehitysyhteistyövoimavarojen yhteistyöhön. Se on tärkeämpää kuin keinotekoiselta tuntuva keskittyminen siviili-sotilasyhteistyöhön. Myös paikallista asiantuntemusta on hyödynnettävä siviilikriisinhallinnassa nykyistä enemmän. Siviilikriisinhallinnan mekanismeja on vaikuttavuuden lisäämiseksi nopeutettava, tehtävä aikaisempaa joustavammaksi ja ketterämmäksi, mukaan lukien Brysseliin kasautunut byrokraattinen ja välillä eripurainen päätöksenteko.

EUMM:ssä olimme saaneet kokea olevamme välittäjiä ja luottamuksen palauttamisen edistäjiä ruohonjuuritasolla. Nämä kokemukseni olivat taustalla esittäessäni yllämainittujen toimintatapojen hyödyntämistä EU:n toimesta rauhanrakentamisen tukena Syyriassa¹⁰. Viimeisellä käynnilläni Medvedjassa vierailin muutamassa albaanikylässä, joihin pakolaisia oli palannut. Erääseen kylään ajaessani vastaan käveli kylätietä yksi kylän vanhimista, joka tunnistaessaan EUMM:n auton pysäytti sen. Hyppäsin autosta hyvästelemään kylävanhimman. Hän halasi lämpimästi kiitokseksi kuluneiden kuukausien yhteistyöstä. Minulle se oli yksi osoitus siitä, että jotakin vaikutusta kriisinhallintaoperaatiosta tuossa pienessä kaupungissa ruohonjuuritasolla oli ollut. Elämä oli vähitellen palaamassa Serbian albaanikyliin.

¹⁰ Kerkkänen, Ari (2013): Turning Points of Syria's War and the EU's Civilian Crisis Management Support to a Peace Process in Syria. Julkaisussa Perspectives on European Security. STETE Yearbook 2013: The Finnish Committee for European Security, s.10-17.

Teppo Suomalainen

Kansallisten veronkannon turvaajien seurassa Bosnia-Hertsegovinassa

Euroopan Unionin poliisioperaatio (European Union Police Mission, EUPM) Bosnia-Hertsegovinassa oli ensimmäinen Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa toteutettu siviilikriisinhallintamissio. Se perustettiin vuonna 2003 tavoitteena uudistaa Bosnia-Hertsegovinan poliisi luomalla maahan moderni, ammatillinen ja monietninen poliisilaitos, joka kykenee kansainväliset standardit täyttävään poliisityöhön. Poliisilaitoksen uudistamisen ohella mission painopisteenä oli järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjunta. Operaatio lakkautettiin vuonna 2012.

Palvelin tulliasiantuntijana Bosnia-Hertsegovinan poliisioperaatiossa vuosina 2009 - 2011. Missio oli tuohon mennessä kokenut nousunsa ja laskunsa, ja poliittisesti sen suurimpana tavoitteena oli päästä kunniakkaasti loppuun.

Edeltäjäni, operaation ensimmäisen tulliasiantuntijan kotiutuessa minä tulin Vakavan ja organisoidun rikollisuuden torjuntayksikköön, joka muotoutui samalla Strategiseksi neuvontayksiköksi (Strategic Advisory Unit, SAU). Yksikkö oli jaettu eri osastoihin kuten oikeusvalvonnan, syyttäjälaitoksen, vankeinhoidon, rajavalvonnan ja kansallisen poliisitoiminnan sekä tullin osastoihin, joilla kullakin oli päävastuu yhteistyöstä nimettyjen kansallisten organisaatioiden kanssa. Yhteistyö SAU:n osastojen välillä muotoutui mutkattomaksi ja oli perustana tehokkaaseen vaikuttamiseen kentällä.

Yksikkömme pääyhteistyökumppanina oli Bosnian välillisen verotuksen veroviranomainen (Indirect Taxation Authority, ITA), joka toimii niin Serbitasavallassa kuin Hertsegovinan alueella. ITA vastasi Bosnia-Hertsegovinan välillisestä verotuksesta ja sen osuus kannetuista veroista oli noin 70%. Yhteistyö oli edeltäjäni ansiosta saatu alkuun ja tapasimme ITA:n henkilöstöä niin Sarajevossa, Banja Lukassa, Tuzlassa kuin Mostarissakin.

Alussa toiminta oli itsensä esittelemistä ja tapaamisia. Suurin haaste oli luoda mission toimintasuunnitelma (Mission Implementation Plan, MIP) omalle tiimille. Sen hahmottamisessa tuli käytettyä toimiston seinätilat tarkoin, koeteltua esimiehen joustavuutta ja neuvoteltua kansallisen tahon kanssa lukuisia kertoja historiasta, vallitsevasta tilanteesta ja tulevaisuudesta. Toimintasuunnitelmaa laadittaessa kaivoin kaiken mahdollisen tiedon erilaisista kansainvälisistä organisaatioista ja EU:n stabilisaatio- ja assosiaatiosopimuksesta (Stabilization

and Association Agreement, SAA), sekä aloin hahmottamaan tilannetta jossa Bosnian veroviranomainen oli ja mitä sen toiminnalta odotettiin.

Toimintasuunnitelma tuli lopulta valmiiksi. Neuvottelimme kaikki siihen liittyvät asiat yhdessä ITA:n rikostorjuntapäällikön ja muiden asiantuntijoiden kesken lukuisissa tapaamisissa. Tämä oli ensimmäinen askel luottamuksen ja yhteisymmärryksen rakentamisessa. Ymmärsimme molemmat mitä odotamme ja mitä meiltä odotetaan.

Ennen kuin toimintasuunnitelma oli edes täytäntöönpanovaiheessa, saivat ITA ja valtiollinen tutkinta- ja suojeluviranomainen (State Investigation and Protection Agency, SIPA) edeltäjäni ja EUPM:n muiden osastojen alustamana aikaan kautta aikain ensimmäisen yhteisoperaationsa. Tämä esimerkki yhteisoperaatiosta säilyi mallina muille operaatioille. Muistan aamun, kun esittelin Banja Lukan tiimille edellisyönä aloitettua ensimmäistä SIPA - ITA rikostorjuntaoperaatiota; ensimmäinen kommentti poliisikollegalta oli: ”Ei tule onnistumaan”. Väärässä oli.

Yhteistoiminta sai oman muotonsa EUPM:n, SIPA:n ja ITA:n kesken. Kaikkeen oli avaimena halu yrittää sekä henkilökohtaiset hyvät suhteet. Onnistuneen yhteistoiminnan rohkaisemana ITA:n laatikoista pulpahtikin lisää merkittäviä rikosepäilyjä, joita kannustettiin viemään eteenpäin. Tässä vaiheessa EUPM:n sisällä oli jo hyvä verkosto yhteistoimintaan: Heikki Wendorf oli tuonut mukanaan Bosnia-Hertsegovinan paikallis- sekä syyttäjälaitostuntemuksen. Heikki oli kävelevä arkisto, jolta löytyi apu ja usein sopiva yhteystieto suoraan oman puhelimen muistista. EUPM:n strategisen neuvonantoyksikön eri sektorit olivat myös käytettävissä, ja Esko Korpi-Tassi talousrikosasiantuntijana oli Heikin tavoin haluttu vieras Bosnian veroviranomaisessa.

Tutkimusten edetessä tuli lopulta eteen tilanne, jossa ITA:n pääjohtaja nousi rikosepäillyn asemaan. Tätä ennen olimme seuranneet tarkasti erästä tutkintaa, jonka päättäjänä ollut kollega hirttäytyi yllättäen. Jutun vyöhdet olivat syvällä Bosnian veroviranomaisessa ja se vaikutti moneen asiaan toiminnassamme. Tämä johti puolestaan ITA:ssa täydelliseen yhteistoimintakieltoon yksikkömme kanssa. Ymmärsimme tilanteen, emmekä sohineet muuraispesään, koska monet kollegamme olivat erittäin pahassa tilanteessa vuoksemme.

Hiljaisuutta kesti kaikkiaan kaksi kuukautta. Tänä aikana emme kuitenkaan olleet jouten, vaan perehdyimme juttuihin ja kaivelimme asioiden taustoja kasvattaaksemme ymmärrystämme tilanteesta. Lopulta pääjohtaja erotettiin tehtävästään. Uusi pääjohtaja toi mukanaan uuden politiikan. Tapasimme uuden pääjohtajan, joka lupasi täyden yhteistyön jatkuvan. Niin se myös jatkui. Uusien ITA:ssa tutkittujen juttujen määrä laski hieman, mutta niiden vaikuttavuus nousi moninkertaiseksi. Ammattimaisen ja vakavan rikollisuuden torjunnan menetelmät otettiin käyttöön ensimmäistä kertaa Bosnian veroviranomaisen historiassa. Innostus, tuki ja yhteistyön löytäminen kannusti virastoa paljastamaan vaikeita ja meidänkin oloissa vaikeasti tutkittavia rikosepäilyjä. Samalla ainakin 62 ITA:n virkamiestä sai syytteet virka-aseman väärinkäytämisestä, liittyen lähinnä korruptioon.

Yhteisymmärryksen ja yhteistyön löytäminen oli aina monien muuttujien summa. Henkilöistä muodostui verkosto, joka ylitti organisaatorakenteet. Innokkuutta riitti monesti enemmän kuin malttia, joka puolestaan aiheutti omia pulmiaan.

Kaksi vuotta EUPM:ssä mission toimintasuunnitelmaa toteuttaen menivät nopeasti. Saa-vutetut ystävyssuhteet ovat säilyneet. Vaihdamme edelleen säännöllisesti tervehdyksiä ja kuulumisia. Oma alun epävarmuus muuttui onnistumiseksi, mutta ei minun tai mission, vaan niiden ammattilaisten, jotka toteuttavat edelleenkin stabilisaatio- ja assosiaatiosopimuksen ja muiden kansainvälisten ja kansallisten sopimusten täytäntöönpanoa ja lakien noudattamista Bosniassa.

Jouni Lehtimäki

Juristina Kosovossa

Ensimmäinen kysymys, joka siviili- tai sotilaskriisinhallintatehtävissä jollakin kriisialueella palvelevalle yleensä esitetään, on: miksi lähdit tehtävään, joka saattaa jopa vaarantaa henkilökohtaisen turvallisuutesi?

Oma urani kriisinhallintatehtävissä alkoi vuonna 2004. Edellisenä vuonna satakuntalaiset äänestäjät olivat päättäneet, ettei kansanedustajan valtakirjaani uusita. Tuolloin tavoitteenaani oli pitkä poliittinen ura, joten pettymys oli valtava. Maailma tuntui pysähtyvän: yksi kausi eduskunnassa ei ole meriitti, vaan dismeriitti. Putoaminen pakotti minut miettimään mitä haluan tehdä tulevaisuudessa.

En pudonnut tyhjän päälle, vaan palasin asianajotehtäviin omaan lakiasiaintoimistooni. Riitely oikeudessa ei kuitenkaan enää tuntunut hyvältä. Voitin tai hävisin, sain aina vähintään yhden uuden vihamiehen - voitossa vastapuolen ja tappiossa lisäksi oman asiakkaan.

Sitten sattuma puuttui peliin. Sain Puolustusvoimien kansainvälisestä keskukselta soiton, että kokeneelle juristille olisi töitä sotilaslakimiehenä Libanonissa: lähtö kahden viikon päästä - vastausaika viikonlopun yli! Onneksi vastasin kyllä. Pettymys asianajotehtäviin vaihtui intoon uusien tehtävien myötä ja mahdollisuuteen tehdä uusi ura kriisinhallinnan parissa.

Libanonin jälkeen toimin sotilaslakimiehenä Bosnia-Hertsegovinassa sekä kahdessa Euroopan unionin nopean toiminnan joukkoihin kuuluvassa taisteluosastossa ja lisäksi vajaan vuoden poliittisena neuvonantajana Kosovossa NATO-johtoisessa KFOR (The Kosovo Force) -rauhanturvaoperaatiossa. Ennen nykyistä - ja ensimmäistä - siviilikriisinhallintatehtävääni palvelin vielä kahdeksan kuukautta NATO:n oikeusvaltio-operaation johtavana lakimiehenä Afganistanissa. En olisi voinut saada parempaa käytännön pohjaa nykytehtävälle, sillä Afganistanin oikeusvaltio-ongelmat ovat mittasuhteiltaan moninkertaiset Kosovon vastaaviin verrattuna.

Saavuini Afganistanista Suomeen huhtikuussa 2013 ja lähdin heti saman vuoden kesäkuussa Kosovoon, jossa työskentelen Euroopan unionin erityisedustajan (European Union Special Representative, EUSR) toimistossa. EUSR neuvoa ja tukee Kosovon hallitusta maan kaikissa yhteiskunnallisissa prosesseissa, on sitten kyse esimerkiksi lainsäädännöstä, oikeus-

oikeuslaitoksesta, taistelusta korruptiota vastaan tai kuntasektorista. Lisäksi EUSR vahvistaa ja valvoo ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kehittymistä.

EUSR:n voi myös sanoa olevan EU:n poliittiset kasvot Kosovossa, sillä toimisto koordinoi Euroopan unionin läsnäoloa maassa. Kosovossa toimii erityisedustajan lisäksi myös EU:n toimisto, EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio sekä Euroopan Neuvoston edustusto. Eri toimijoiden keskinäinen koordinaatio on tärkeää, sillä EU:n pitää esiintyä Kosovossa yhdenmukaisesti ja yhdenmukaisin tavoittein.

Erityisedustajan palveluksessa tehtävänimikkeeni on ”Legislative expert”, mutta suomen-
nan sen itse työn luonteen takia ”Kosovon oikeusministerin kansainväliseksi juridiseksi neuvonantajaksi”. Lisäksi vastaan EUSR:ssä kaikista oikeusvaltiokysymyksistä (Rule of Law) kyseisen toimiston päällikkönä. Tässä tehtävässä voin todella yhdistää poliittisen ja juridisen osaamiseni.

Tärkein osa tehtävääni on valvoa, että Kosovon oikeusministeriö toteuttaa hyväksymäänsä hallitusohjelmaa sekä toiseksi valvoa, ettei se toteuttaessaan ohjelmaansa - eli ennen kaikkea laatiessaan lakeja ja asetuksia - loukkaa kansainvälisen oikeuden sitovia periaatteita tai ihmisoikeuksia ja noudattaa parhaita eurooppalaisia käytäntöjä. Lähes jokaisella päätöksellä on jokin liittymäkohta muun muassa Kosovon mahdolliseen viisumivapauteen tai tulevaan vakautus- ja assosiaatiosopimukseen EU:n kanssa.

Vaikuttavuus

Mitä sitten ovat toiminnan tulokset - olenko voinut todella vaikuttaa? Ilman EU:n ja NATO:n läsnäoloa Kosovossa Balkan ei olisi näin rauhallinen kuin se tällä hetkellä on, eli jokainen Kosovossa siviili- tai sotilaskriisinhallintatehtävässä palveleva on ollut väistämättömästi mukana turvaamassa Euroopan ja - ehkä - maailman rauhaa. Oma toimistoni voi myös osoittaa konkreettisia onnistumisia. Meitä pyydetään viikoittain asiantuntijoiksi erilaisiin työryhmiin. Meitä halutaan alustajiksi erilaisiin paneelikeskusteluihin. Lakiesityksiä on muutettu ohjeittemme mukaisesti. Esimerkkinä onnistumisesta vaikkapa Kosovon hallituksen päätös vetää takaisin ehdotuksensa, jossa johtavien virkamiesten ja poliitikkojen varallisuuden ilmoittamisen laiminlyönti olisi vaatinut tahallisuutta, kun nykyisin riittää tuottamus! Samoin ehdotuksestamme Kosovon oikeusministeriön alainen vankeinhoitolaitos lisäsi vankilasääntöihin omat pykälät nuoriso- ja naisvangeille, kun aikaisemmin he olivat ”vain vankeja muiden vankien joukossa”.

Myös vapaa-ajalla voi vaikuttaa. Keväällä 2014 autoin kosovolaisia nuoria perustamaan maan ensimmäistä Nuorkauppakamaria Pristinaan. Huhtikuussa kymmenet aktiiviset nuoret kokoontuivat Suomen edustustonpäällikön Anne Meskasen kutsumina kamarin perustamistilaisuuteen Suomen Kosovon edustustoon.

Sytykkeenä nuorkauppakamaritoiminnan kätilöinnille oli oma pitkä nuorkauppakamariurani paikallisella ja kansallisella tasolla. Nuorkauppakamarin arvot, eli vaikuttaminen yhteiskunnan muutokseen positiivisesti ovat minulle sydämen asia. On hienoa nähdä, miten nuorkauppakamaritoiminnassa panostetaan jäsenten johtamistaidon, sosiaalisen vastuun, yrittäjyyden ja kansainvälisyyden kehittämiseen. Näille taidoille on runsaasti kysyntää myös Kosovossa.

Toiminta on lähtenyt käyntiin suotuisasti ja Pristinan Nuorkauppakamarilla on tällä hetkellä 37 jäsentä. Perusteilla ovat myös Gjakovan ja Mitrovican Nuorkauppakamarit, jonka jälkeen luvassa on Kosovon Nuorkauppakamarin perustaminen. Pristinan kummijärjestök-

si valikoitui kotiseutuni Porin kamari, jonka lupasi vastaperustetulle sisarjärjestölle täyden tukensa. Myös tutustumisvierailu Poriin on suunnitteilla.

Ja lopuksi, miten jatkossa? Tehtävä motivoi edelleen suunnattomasti ja halu vaikuttaa Kosovon kehittymiseen palaa isolla liekillä. Eikä Kosovo ole itsenäisenä valtiona valmis, vaan kansainvälistä osaamista ja apua tarvitaan. Jos minua tarvitaan, vastaan kyllä. Pristina on upea kaupunki.

Tanja Tamminen

Vaikuttavaa raportointia – kokemuksia EULEX Kosovo -missiolta

Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatio Kosovossa (EULEX) on perustamisestaan lähtien vuonna 2008 ollut yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan lippulaiva. Se on yhä suurin EU:n siviilikriisinhallintamissio, vaikka sitä on vuosien varrella vähitellen pienennetty. Tällä hetkellä EULEXissa työskentelee vajaa 800 kansainvälistä asiantuntijaa sekä vajaa 800 paikallista työntekijää. Suomalaisten määrä on vuosien varrella vähentynyt, mutta toukokuussa 2015 suomalaisia on missiolla yhä vajaa 40, joista noin puolet Suomen lähettämiä sekondeerattuja asiantuntijoita.

EULEXin perustehtävä ei ole muuttunut. Missio lähetettiin alun perin Kosovoon tukemaan vasta itsenäistyneen maan oikeusvaltiorakenteita. Toiminnan päämääränä on ollut vahvistaa oikeuslaitoksen itsenäisyyttä ja varmistaa, että oikeus-, poliisi-, tull- ja vankeinhoitolaitos ovat monietnisiä, vahvoja toimijoita, eivätkä poliittisen johdon talutusnuorassa. Kestävää oikeusvaltiokehitystä on tuettu sekä neuvomalla ja mentoroimalla paikallisia toimijoita että käyttämällä rajattua toimeenpanovaltaa.

EULEXin poliisit ja syyttäjät ovat voineet tutkia esimerkiksi korkean tason korruption rikoksia tai sotarikoksia myös ilman paikallisten kollegoiden tukea. Alkuaikoina EULEXin tuomarit saattoivat tuomita rikoksista vain kansainvälisiä tuomareita sisältäneessä paneelissa. Nykyään tämä on yhä harvinaisempaa, sillä paikallisten toimijoiden halutaan ottavan yhä enemmän vastuuta. EULEXin eksekutiivinen toiminta on kuitenkin luonut ennakkotapauksia vahvistaen sekä tavallisten kansalaisten että paikallisten oikeusvaltiotoimijoiden luottamusta oikeusjärjestelmään. Esimerkkitaapaukset ovat osoittaneet, ettei kukaan voi olla oikeuden yläpuolella ja että korkean tason poliitikot tai vaikka tuomarit voivat joutua oikeuden eteen, jos näyttöä rikoksesta löytyy.

EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioilla on kaksijakoinen komentoketju – yhtäältä operatiivisista asioista vastaa EU:n ulkosuhdehallinnossa Siviilialan suunnittelu- ja toteutusvoimavara CPCC, jota johtaa siviilioperaatioiden komentaja. Toisaalta poliittinen ohjaus on jäsenmaiden käsissä, ja EULEX:n tulevaisuus riippuu siitä, mitä jäsenmaat tulevan vuoden aikana päättävät. Ulkosuhdehallinnon johdossa Euroopan unionin ulkopoliittikan korkea edustaja Mogherini on myös ottanut aktiivisen roolin missioiden seuraamisessa. Hän on vieraillut useimmilla missioilla, myös EULEXissa keväällä 2015. Mogherinin johtamalla

Euroopan ulkosuhdehallinnolla (EUH) onkin selkeä toive vahvistaa päätösvaltaansa missioiden toiminnasta.

Olen työskennellyt EULEXissa kahteen otteeseen: raportojana vuosina 2008 - 2010 ja poliittisena neuvonantajana vuosina 2013 - 2015. Tässä välissä toteutetussa vuoden 2012 rakennemuutoksessa raportojan tehtävät sulautettiin poliittisen toimiston toimenkuvaan. Raportoinnin päätehtävä on kuvailla, mitä missio on tehnyt ja miten se on saavuttanut tavoitteensa raportointikauden aikana. Kaikki yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatiot tuottavat rutiiniraportointia viikoittain, kuukausittain ja puolivuositain. Puolivuotisraportin mission päällikkö esittelee henkilökohtaisesti jäsenmaiden edustajille Poliittisten ja turvallisuusasiain komiteassa (Political and Security Committee, PSC). Raportoinnin tulee vastata sekä operatiivisen komentokehikon että jäsenmaiden tarpeisiin jotta molemmat osapuolet pystyvät tekemään hyvin perusteltuja päätöksiä operaation toiminnasta, sen laajuudesta ja lopulta operaation alasajosta. Yksi raporttien lukijaryhmistä onkin missioiden suunnittelusta ja esimerkiksi saatujen kokemusten systemaattisesta keräämisestä vastaava Kriisinhallinta- ja suunnitteluosasto CMPD, joka kirjoittaa myös operaatioiden rakennemuutoksia pohjustavat strategiset arviot jäsenmaiden päätöksenteon pohjaksi.

Vaikuttavuus

Raportoinnin pitäisi pystyä arvioimaan toiminnan vaikuttavuutta, jotta tarvittaessa mission mandaattia voidaan muuttaa tehokkuuden vahvistamiseksi. Missiokokemukseni osoittavat kuitenkin, että toiminnan arviointi on yhä lapsenkengissä, vaikka vertailukehittäminen (benchmarking) ja vaikuttavuusarviointi (impact evaluation) ovat viime vuosina nousseet missioiden suunnittelusta vastaavien sanavarastoon.

EULEXissa vuonna 2008 loimme rakenteet raportoinnille. Palattuani missioon alkuvuonna 2013 huomasin, ettei raportoinnin merkityksestä enää kerrottu johdantokurssilla. Asiantuntijat kokivat raportoinnin turhaksi ja aikaavieväksi. Myös kollegani kokivat, että poliittisen neuvonantajan maine kärsi, kun tehtävään lisättiin raportointivastuu. Myös Suomen palkkataulukossa tämä näkyi niin, että uudessa poliittisen neuvonantajan/raportojan tehtävässä palkka oli alempi kuin poliittisen neuvonantajan tehtävässä, vaikka tehtäväkuva laajeni päinvastoin kuin helpottui.

Raportoinnilla siis oli huono maine mission sisällä, eikä sitä myöskään arvostettu sekondeeraavan instituution taholla. Itse vaikuttavuuden arviointia pitkään tutkineena sekä missioraportointia ulkoasiainministeriössä lukeneena (2005 - 2008) koin tehtävän kuitenkin tärkeänä. Aloitin aikaavievan työn kollegoiden parissa selvittääkseni ensiksi toisille poliittisille neuvonantajille, mitä raportointi lopulta tarkoittaa, kuka raporttejamme lukee ja kuinka merkittäviä ne ovat mission tulevaisuutta pohdittaessa. Tämän jälkeen, ja varsinkin henkilövaihdosten myötä, kun tiimiini liittyi kaksi raportointia arvostavaa kollegaa, aloimme selvittää tilannetta mission jäsenille.

On ollut yllättävää huomata, kuinka vähän mission johto saati asiantuntijat olivat ymmärtäneet kenelle ja mihin tarkoitukseen mission rutiiniraportointia kirjoitetaan. Vähitellen myös asiantuntijoille on selvinnyt, etteivät heidän punaisella merkityt salaiset muistionsa tai erittäin tärkeiksi kuvaillut sähköpostinsa päällikkötasolle koskaan etene Brysseliin tai jäsenmaille päätöksenteon pohjaksi. Ainoa keino nostaa esiin missiolle tärkeitä asioita on saada ne mukaan mission viralliseen raportointiin (siihen, jota asiantuntijat olivat aiemmin pitäneet turhana rutiniina ja johon olivat käyttäneet vain vähän aikaa ja energiaa). Itse tulkitseen niin, että ymmärrys raportoinnin merkityksestä oli kadonnut sen jälkeen, kun siitä ei enää puhuttu uusille tulokkaille. Esimiehet harvoin toivat raportoinnin merkitystä esiin, eivätkä itsekään aina ymmärtäneet raportointikanavia. Tämä on huomio, joka YTPP-operaati-

oiden kannattaisi ottaa huomioon tulokaskoulutusta suunniteltaessa ja esimieskoulutusta luotaessa.

YTPP-operaatiot joutuvat usein luomaan omat raportointirakenteensa ja varsinkin vaikuttavuusarviointinsa ad hoc -pohjalta. Brysselistä on saatavissa jonkinlaista ohjeistusta muun muassa vertaisarvioinnin suhteen, mutta tarkat ohjeet siviilioperaatioiden komentajalta liittyvät vain rutiiniraportointiin. Mission virallisten raporttien rakenne, pituus ja palauspäivät on tarkkaan määritelty. EULEXin tapauksessa raportointirakenne on pysynyt lähes muuttumattomana alusta lähtien. Jos kuukausiraportit keskittyvät mission toimintaan kyseisen kuukauden aikana, puolivuotisraporteissa pyritään nostamaan esiin trendejä, kuvaamaan mission tavoitteiden saavuttamista, nostamaan esiin, mitä viime kuukausilta voisi oppia, ja pohtimaan tulevaisuutta.

Mielestäni mikään rutiiniraportteista ei vielääkään yllä sille tasolle, jota asiantuntijapiireissä kutsuttaisiin evaluaatioksi tai vaikuttavuusarvioinniksi. Tutkin vaikuttavuuden arviointia EULEX komennuksieni välillä työskennellessäni tutkijana Ulkopoliittisessa instituutissa. Tein muun muassa haastatteluja CPCC:ssä ja CMPD:ssä Brysselissä helmikuussa 2012. Osallistuin myös Puolustusministeriön johdolla perustettuun kriisinhallinnan vaikuttavuuskysymyksiä pohtineeseen työryhmään.

EULEXissa on kyllä vuosien varrella tehty paljonkin työtä toiminnan arvioinnin parantamiseksi. Ensiksi tätä työtä kutsuttiin ohjelmakeskeiseksi lähestymistavaksi (engl. programmatic approach). Tarkoitus oli ohjata Kosovon oikeusvaltioinstituutiot askel askeleelta kohti parhaita käytäntöjä: jos niille annettiin aluksi arvosana C, EULEXin oli tarkoitus lähteä maasta, kun arvosana olisi A. Jokaista instituutiota toki katsottaisiin erikseen ja vuosittain EULEXin oli tarkoitus julkaista raportti instituutioiden tilasta. Näitä raportteja julkaistiinkin muutama. Ohjelmakeskeisestä lähestymistavasta muodostui myöhemmin mission toimeenpanosuunnitelma, jollaisia muutkin YTPP-missiöt alkoivat rakentaa. Se oli vastaus jäsenmaiden vaatimuksiin kehittää yhteistä turvallisuuspolitiikkaa tavoitteellisempaan suuntaan.

Oli käynyt selväksi, ettei missioiden tavoitteiden saavuttamista voinut evaluoida, jos tavoitteet oli asetettu aivan liian avoimiksi. EULEXin tapauksessa mission mandaatti kuvasi tavoitteeksi sen, että Kosovon instituutiot olisivat kestäviä (sustainability) ja vastuullisia (accountability), poliittisesta ohjauksesta riippumattomia (free from political interference) ja monietnisiä (multi-ethnicity). Alun ohjelmakeskeinen lähestymistapa törmäsiikin heti tavoitteiden laajuuden ongelmaan: mistä tietäisi, että instituutiot ansaitisivat arvosanan A ja että ne olisivat ”tarpeeksi” kaikkea sitä, mitä mandaatissa mainittiin? Oli myös selvää, ettei EULEXin toimintaakaan voinut arvioida näin laajoja tavoitteita vasten, sillä kyseisten tavoitteiden saavuttaminen ei olisi vain EULEXista riippuvaista, vaan tilanteeseen vaikuttaisi niin poliittinen konteksti Kosovossa kuin esimerkiksi suhteet Serbiaan.

Lyhyesti sanottuna vaikuttavuutta ei voinut tutkia, jos ei ollut selkeää käsitystä tarkemmista tavoitteista ja lähtötilanteesta. Ensimmäiset EULEXin ohjelmaraportit (programme reports 2009 & 2010) pyrkivätkin luomaan kuvaa lähtötilanteesta (baseline) ja sopivaa seuranta-järjestelmää (tracking mechanism). Tämä oli ensimmäinen kerta, kun EU käytti ohjelmakeskeistä lähestymistapaa tällä laajuudella. Esiin nousi kuitenkin monia kysymyksiä siitä, miten erilaiset ja usein eriävät asiantuntijanäkemykset tulkittaisiin. EU:n sisällä virisi lisäksi keskustelu missioiden poistumisstrategioista. Miten toiminnan arviointi auttaisi päätöksenteossa missioiden sulkemisesta. Ohjelmakeskeisestä käsitteistöstä luovuttiin ja EULEXin ohjelmatoimisto (raportoinnin sisaryksikkö) nimettiin suunnittelu- ja koordinaatioyksiköksi (Planning Coordination and Compliance Office), joka nyt vastaa mission toimeenpanosuunnitelman seurannasta ja tarvittaessa huomauttaa, jos suunnitelmaa ei noudateta.

Toimeenpanosuunnitelman tavoitteet päättävät jäsenmaat mission operationaalisen suunnitelman (Operation Plan, OPLAN) osana. Missio sitten parhaalla katsomallaan tavalla pilkkoo tavoitteet vielä pienempiin osiin sekä indikaattoreihin, joiden avulla toiminnan tuloksia voidaan mitata. Jäsenmaille tuloksista raportoidaan jokaisen puolivuotisraportin liitteessä. Vuonna 2013 paikallista omistajuutta myös vahvistettiin allekirjoittamalla juhlallisesti EULEXin, EU:n toimiston ja Kosovon hallituksen välillä sopimus yhteisistä oikeusvaltiotavoitteista. Se uusittiin juuri toukokuussa 2015.

On ollut jännittävää, mutta myös usein turhauttavaa seurata, kuinka missio käyttää valtavat määrät energiaa tavoitteenasetteluun, indikaattoreiden pohdintaan ja asiantuntijoiden kouluttamiseen. Tavoitteita muokataan kuitenkin jatkuvasti ja vanhat indikaattorit täytyy vaihtaa jopa vuoden välein, joten lähtötilannemääritelmäkin jää helposti vanhaksi, eikä toiminta johda pitkäjänteiseen evaluointiin, joka pystyisi selkeästi osoittamaan mitään mission toiminnan tehokkuudesta saati vaikuttavuudesta sen perustamisesta lähtien. Mitattavat kohteet ja indikaattorit kun on vaihdettu useaan otteeseen vuosien varrella.

Mission raportointi- ja evaluointirakenteet eivät tällä hetkellä ole sillä tasolla, että niiden avulla voitaisiin vetää johtopäätöksiä siitä, kuinka kestäviä mission saavuttamat tulokset ovat mission lähdettyä. EULEXilla on toki listata monia merkittäviä ja mitattavia saavutuksia: Missio on vuosien saatossa neuvonut Kosovon instituutioita luomaan toimivaa lainsäädäntöä ja säädöksiä, joiden avulla niiden toiminta on tehokkaampaa ja noudattaa hyviä eurooppalaisia käytäntöjä. Mission avulla lähes neljänsadan sodassa kadonneen ihmisen jäännökset on löydetty ja palautettu heidän perheilleen. Mission tuomarit ja syyttäjät ovat luoneet ennakkotapauksia, jotka rohkaisevat paikallisia toimijoita huomaamaan, ettei kukaan Kosovossa ole lain yläpuolella. EULEXilla on myös ollut merkittävä rooli Pristinan ja Belgradin välisessä dialogissa saavutettujen sopimusten toimeenpanon tukemisessa.

Saavutuksista raportointi ei ole kuitenkaan sama asia kuin vaikuttavuuden arviointi. Vaikuttavuus on jotakin tuotosten yläpuolella – tilanteeseenhan voi vaikuttaa myös negatiivisesti. Kysymykseen vaikuttavuudesta liittyy juuri ajatus kehityksen kestävydestä. Vaikuttavuusarvion pitäisi pohtia kysymystä, kuinka pysyviä toiminnan tulokset ovat. Otetaan vaikkapa EULEXin toimeenpanovallan alla tehdyt juridiset päätökset: Missio on ollut ylpeä siitä, että sen tuella pelättyjä mafiapomoja ja korruptoituneita poliitikkoja on voitu tuoda oikeuden eteen. Paikalliset toimijat olisivat olleet liian peloissaan oman tai perheensä turvallisuuden puolesta, jos olisivat yrittäneet syyttää tällaisia henkilöitä ilman kansainvälisen yhteisön tukea. On kuitenkin erittäin vaikea arvioida, kuinka pysyviä tuomiot lopulta ovat. Jos ja kun EULEX lähtee Kosovosta, vaikuttavuusarvioinnin pitäisi indikoida, missä riski paluusta huonompaan on suurin. Kansainvälisen yhteisön on esimerkiksi syytä seurata ”muuttuvako tuomiot hovissa” eli pääsevätkö EULEXin avulla tuomitut roistot vapaalle jalalle. Silloin hälytyskellojen pitäisi soida ja varsinkin EU:n muiden instrumenttien astua esiin varmistamaan, ettei taustalla ole uhkailua tai korruptiota. Vaikuttavuusarviointi olisikin elintärkeää EU -operaatioiden poistumisstrategioille. Evaluaation tulisi tukea suunnitelmia EU:n muiden työkalujen kuten komission rahoittamien projektien käytöstä YTPP -operaation lähdettyä.

EULEX -operaatio on ollut eräänlainen laboratorio, jonka aikana EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan käsitteistö ja toimintamekanismit ovat kehittyneet huomasti. Raportoijana EULEXin sulkeminen hirvittää minua ajatuksena erityisesti siitä syystä, että jäsenmaat osaavat tällä hetkellä jo vaatia missioilta tarkempaa tavoiteseurantaa. Operaation loppuraportin odotetaan osoittavan, mitä missio on vuodesta 2008 alkaen saanut aikaan ja miten se on vaikuttanut oikeusvaltiokehitykseen Kosovossa. Operaation täytyy jotenkin vastata tähän vaatimukseen, vaikka onkin selvää, ettei kehitystä oikeasti voida mitata, jos nykytilaa ei verrata lähtötilanteeseen samojen indikaattorien avulla, kuin millä lähtötilanne alun perin määriteltiin. Kuten sanottua, tällaisia vuodesta 2008 käytössä olleita indikaattoreita

ei ole käytettävissä, joten loppuraportista tulee vääjäämättä tilannearvio vaikuttavuusarvion sijaan.

Suuressa operaatiossa yhden neuvonantajan voimavarat ja vaikutusmahdollisuudet ovat lopulta rajatut. Muistan viimeisen kahden ja puolen vuoden aikana istuneeni ainakin kolmessa eri raportointia pohtineessa työryhmässä, joiden tarkoitus oli kehittää järjestelmää. Suuria muutoksia ei vuosien varrella kuitenkaan ole saatu toimeenpantua.

Omasta kokemuksestani voin sanoa, että vaikka poliittisen neuvonantajan sivuroolissa raportointi toimii oikein hyvin, sillä ”poladit” istuvat monissa korkean tason kokouksissa, ymmärtävät mission johdon poliittiset tavoitteet ja voivat näin käyttää tätä tietoa hyväkseen mission toiminnasta raportoidessa, silti raportoinnin yhdistäminen evaluointitehtäviin olisi myös erittäin kannattavaa. Raportointiyksikkönä olemme eräänlainen tietokeskus, jonne saamme säännöllisesti eri mission osien ja yksiköiden raportointia. Lisäksi istumme useissa strategisissa ja operatiivisissa kokouksissa. Puolivuotisraportin mission tavoitteita käsittelevän liitetiedoston tuottaa puolestaan evaluointiyksikkö, joka keskittyy keräämään tietoa vain mission sisäisen tietojärjestelmän kautta (joka on rakennettu mission toimeenpanosuunnitelman ympärille), eikä siten ole samalla tavalla tietoinen mission jokapäiväisistä aktiviteeteista. Evaluointiyksikön analyysit eivät siis onnistu näkemään indikaattoreiden ulkopuolista laajempaa kuvaa. Mission rakenne on tässä suhteessa vaillinainen, vaikka edistystä onkin saatu läheisemmällä yhteistyöllä kahden yksikkömme välillä.

Pienissä missioissa on vain yksi tai kaksi raportoijaa ja evaluaattoria, mutta isossa missiossa kuten EULEX, joissa yksiköiden raja-aidat usein vahvistuvat yksikönpäällikköjen valtapelien takia, järkevintä olisi pitää mahdollisimman laaja-alaista ”tietopankkia” – poliittista toimistoa, jonka tehtävä olisi myös raportoida mission toiminnasta sekä evaluoida sen vaikuttavuutta. Yhdessä yksikössä tiimihenki rakentuisi eri tavalla kuin erillisissä yksiköissä ja tiedonkulku vahvistuisi, vaikka asiantuntijoilla olisi eri toimenkuvat. Mahdollisuus sijaistaa kollegaa eri tehtävässä myös avaisi ymmärrystä uusista teemoista. Operaation rakenteeseen en itse ole voinut vaikuttaa, mutta omalla työlläni koen vaikuttaneeni siihen, että tiedonkulku päämajassa on parantunut ja yhteistyö eri toimijoiden välillä lisääntynyt. Operaation raporttien tasosta voidaan olla montaa mieltä, mutta olemme pyrkineet nostamaan vahvemmin esiin toiminnan vaikuttavuutta aiempaan raportointiin verrattuna.

Kokemuksieni kautta EULEXissa haluaisin nostaa esiin kaksi asiaa, joita siviilikriisinhallintaoperaatioilla vaikuttavuusarviointiin liittyen kannattaisi kehittää: Ensinnäkin operaatiot tarvitsisivat selkeät ja yhteneväiset ohjeet Brysselistä, miten tavoitteita seurataan ja miten niistä raportoidaan. Operaatioiden sisäinen koulutus tämän ohjeistuksen toimeenpanosta tulisi olla pakollinen, ja samaa lähestymistapaa (tavoitteita ja indikaattoreita päivittäen, muttei kokonaan muuttaen) pitäisi seurata koko mission elinkaaren ajan. EU:lla tulisi myös olla kaikille operaatioille sopiva tietokoneohjelma, jonka avulla sähköistä raportointia voitaisiin kerätä ja säilöä, vaikka sitä operaation koon ja toimenkuvan mukaan muokattaisiinkin. Esimerkiksi EULEXin tietojärjestelmän, jota evaluointiyksikkö käyttää tiedon hankintaan, on luonut paikallinen IT -asiantuntija, mutta eri yksiköt käyttävät myös muita tiedonhallinnan järjestelmiä. Toiseksi operaation tukitoiminnot, kuten poliittinen puoli, raportointi ja evaluointi, tulisi pitää yhden päällikön alaisuudessa tiedonvaihdon vahvistamiseksi ja kuppikuntien estämiseksi.

Terhi Nieminen-Mäkynen

Siviilikriisinhallintaa Kosovossa ja Afganistanissa

Valmistuttuani Helsingin yliopiston valtiotieteellisestä tiedekunnasta aloitin lähes välittömästi työni Suomen ulkoasiainministeriön silloisella kehitysyhteistyöosastolla, jossa työskentelin useissa eri tehtävissä ja kävin myös KAVAKU -kurssin. Työni keskeytyi virkavapaaksi kahdeksaksi vuodeksi toimiessani kansanedustajana. Tämän tehtävän jälkeen muutin Bahrainiin jatkaen virkavapautta Suomen kunniakonsulaatin hoitajana. Viimein muutin Englantiin ja asuin siellä viisi vuotta, jonka jälkeen palasin Suomeen.

Olen osallistunut siviilikriisinhallintaoperaatioihin useaan otteeseen, ensin Kosovossa ja sittemmin Afganistanissa. Artikkelin Kosovoa koskevassa osassa keskityn pääasiassa YK:n UNMIK (United Nations Mission in Kosovo) operaatioon vuosina 1999 - 2000 sekä lyhyesti vuosien 2007 - 2008 ulkoasianministeriön ihmiskaupan vastaisen erityistehtävän vaikuttavuuteen Kosovon ja Makedonian hallintoon. Afganistanissa työskentelin ihmisoikeus- ja tasa-arvoasioiden parissa EU:n poliisikoulutusoperaatiossa vuosina 2012 - 2014.

Kosovo 1999 - 2000 ja 2007 - 2008

Kokemukseni Balkanilla alkoivat syyskuussa 1999, jolloin lähdin Suomen ulkoministeriön tukemana siviilikriisinhallintatehtävään Kosovoon juuri perustettuun YK:n UNMIK -operaatioon. Hanke perustui YK:n turvaneuvoston kesäkuussa 1999 antamaan päätöslauselmaan 1244, jonka mukaan koko Kosovon hallinto siirtyi välittömästi UNMIKin alaisuuteen. Valmistautumisaikaa lähtöni oli noin kaksi viikkoa. Valmennuskurssia ei ollut, eikä YK:sta tulleen yleisohjeistuksen lisäksi muutakaan neuvoa. Ensikertalaiselle kutsu oli totisesti haastava.

Saavuttuani syyskuussa 1999 Kosovon pääkaupunkiin Pristinaan en ollut ainoa, joka hapuili keskellä aloittelevan operaation hullunmyllyä. Satoja eri puolilta maailmaa tulevia lähetettiin eri puolille Kosovoa mitä hatarammin perustein. Itse olin onnekas, kun minut päätettiin lähettää Prizrenin kaupunkiin Etelä-Kosovo.

Prizrenissä oli vastassa jo melko hyvin organisoitunut YK:n perustama aluehallinto. Sen johtaja ruotsalainen Lennart Myhlback ja varajohtaja, amerikkalainen Mark Baskin olivat ”vallanneet” entisen Jugoslavian pankin rakennuksen ja perustaneet sinne UNMIKin

Prizrenin alueen päämajan. Paikallista henkilökuntaa oli palkattu tulkeiksi ja sihteereiksi ja meitä kansainvälisiä saapui tasaiseen tahtiin. Pienten neuvottelujen jälkeen minut nimettiin ensin Prizrenin kaupungin hallintotiimiin ja jonkin ajan kuluttua tiimin johtajaksi sekä kaupungin pormestariksi. Tiimin tehtävänä oli luoda kaupunkiin toimiva hallinto ja infrastruktuuri. Aloimme perustamaan kunnallishallintoa tyhjästä.

Suurimmaksi ongelmaksi alussa osoittautui rinnakkaishallinnon eliminoiminen. Paikalliset nuoret miehet olivat heti sotatantareilta päästyään ottaneet haltuunsa kaupungin hallintokuntien johtajien paikat ja miehittäneet muutenkin hallinnon ystävillään ja sukulaisillaan. Alkoi ankara puhdistus. Alussa kiersimme viiden hengen tiimimme kanssa kaikki toimistot ja arvioimme ihmisten pätevyyden tehtäviinsä. Moni joutui poistumaan katkerana, mutta oli myös niitä, jotka voitiin virallisesti nimittää virkoihinsa. Parhaita olivat he, jotka olivat työskennelleet kaupungissa ennen vuoden 1989 albaanivirkamiesten puhdistuksia. Yleensä ihmiset tuntuivat ymmärtävän tilanteen. Vaikeinta se oli itsensä pormestariksi nimittäneelle, joka poistui paikaltaan vasta helmikuussa 2000. Pääsin siis varsinaiseen kaupungintalon työhuoneeseen vasta viiden kuukauden kuluttua työn alkamisesta. Alkuaikojen yksi tärkeimpiä tehtäviä olikin istuvan itsepäisen ”rinnakkaispormestarin” päätösten mitätöinti.

Samanaikaisesti toimeenpanevan virkamiehistön kokoamisen kanssa alkoi myös poliittisen hallinnon järjestäminen. Koko Kosovon kattavia puolueita oli jo muodostunut, osin vanhoilta pohjilta ja osin sodan synnyttämienä uusina kokoonpanoina. Lisäksi oli syntynyt paikallisia poliittisia ryhmiä. Enemmistössä olevilla albaaneilla oli jo monia puolueita ja sen lisäksi eri etnisillä ryhmillä oli omat ”puolueensa”, joillakin useampia. Yhteisiä kokouksia yritettiin järjestää, mutta protestipoissaoloja tapahtui yhtenä. Varsinainen kaupunginhallitukselle neuvoa antava valtuusto aloitti työnsä vasta vuoden 2000 alkupuolella. Prizren oli kuitenkin edelläkävijä Kosovon silloisten 30 kunnan joukossa. Kunnassa käsiteltävät asiat liikkuiivat kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla kaavoituksesta koulukuljetuksiin sekä urheilu- ja kulttuuritilojen kunnostamisesta eläkeläisten ja vammaisten asioihin.

Ilman yleisiä ohjeita UNMIKin keskushallinnolta kaupunginhallitus päätettiin nimetä kahdestatoista määräaikaisesta hallintokuntien johtajasta. Alku oli hankala. Johtajat eivät tieneet mitä asioita pitäisi käsitellä hallituksessa ja mitkä asiat he saavat päättää itse. Demokraattisen päätöksenteon harjoitteluksi perustin Vantaan mallin mukaisesti hallituksen valmisteluvaliokunnan, jonne johtajat voivat tuoda yksittäisiä alansa asioita keskusteltavaksi silloin kun päätöksentekotavasta oli epävarmuutta. Tämä järjestely vakiintui vähitellen. Hallintokuntien johtajien itseluottamus alkoi selvästi kohota ja yhdessä työskentely sujua. Kosovossa aikaisemmin vallinnut hallintokulttuuri ei ollut tukenut tämän kaltaista yhteisten asioiden hoitoa.

Pitkäaikainen käytännön tehtävien laiminlyönti ja sen lisäksi sodasta aiheutuneet vauriot olivat rapauttaneet 200 000 asukkaan Prizrenin infrastruktuurin erittäin pahasti. Kaupungin läpi virtaavasta joesta oli muodostunut avoviemäri ja puistot ja teiden varret toimivat kaatopaikkoina eikä vanha kaatopaikka vetänyt enää. Jätehuollon organisoiminen oli tehtävistä ensimmäinen. Itsenimitetty jätehuoltolaitoksen johtaja, nainen, sai jatkaa tehtävässään. Lisäksi palkattiin kansainvälisellä avustuksella 80 entistä taistelijaa ”ekotiimiksi” tehtävänänsä joen ja kaupungin siivoaminen. Kaatopaikkaa alettiin kunnostaa alueella olevan saksalaisen KFOR -pataljoonan tukemana. Lahjoituksena onnistuttiin saamaan pari käytettyä jätteenkuljetusautoa ja seitsemän jätetästä Italiasta. Jo muutamien viikkojen jälkeen Prizren julistettiin Kosovon puhtaimmaksi kaupungiksi. Tärkeää oli, että prizreniläiset näkivät ”NATO-ihmisten”, kuten meitä kutsuttiin, tekevän jotain konkreettista ihmisten hyväksi. Tänä päivänä samainen kaatopaikka täyttää jo lähes kaikki nykyajan vaatimukset.

Toinen näkyvä ja kaaoksen helpottamiseksi tehty toimenpide oli kaupungin liikenteen uudelleen organisointi. Tyypillisesti konfliktin jälkeisessä tilanteessa autoja tuotiin valtavalta vauhdilla Euroopan maista joko laillisesti tai laittomasti. Prizrenin kaunis Ottomaanien ajoilta periytynyt keskusta kapeine katuineen tukkeutui. Niinpä sen ympärille suunniteltiin ja toteutettiin yksisuuntainen kehätie. Yksi hankalimmista työvaiheista oli hankkia yli 80 eurooppalaisen standardin mukaista liikennemerkkiä. Kaikkea toimintaa vaivasi myös jatkuva rahapula ja voi vain ihmetellä missä kaikki Kosovolle sodan jälkeen kerätyt ja lahjoitetut rahat olivat! Kehätie toimii kuitenkin vielä tänä päivänäkin erinomaisesti. Sen lisäksi samanaikaisesti suunnitellut sotilasajoneuvojen ja raskaan liikenteen kiertotiet kaupungin ympärillä on toteutettu. Näiden teiden rakentamisessa työllistettiin monia työttömiä entisiä taistelijoita.

Liikennejärjestelyt voitiin toteuttaa olemassa olevaa kaavoitusta muuttamatta, mutta ongelmaksi muodostui laitton rakentaminen. Rakennuslupamenettelyn puutteessa nopeimmat käyttivät tilaisuutta hyväkseen. Arvion mukaan Prizrenissä oli kaikkiaan 18 000 laittomasti pystytettyä rakennusta. Paikallisten käsityksen mukaan niille kaikille olisi täytynyt antaa purkumääräys, jota en tehnyt vaan ryhdyin järjestämään uutta kaavoitusta paikallisen kaupunkikiarkkitehdin kanssa. Tämä työ jatkuu edelleen. Muutoinkin maanomistuskysymykset olivat erittäin ongelmalliset. Osa maista oli kansallistettu Jugoslavian sosialistisen järjestelmän mukaisesti ja osan maita ja kiinteistöjä olivat omistaneet työ- ja tehdasyhteisöt. Vielä tänä päivänäkin ne luokitellaan vailla omistajuutta oleviksi kiinteistöiksi. Nykyinen UNMIK:n työtä seurannut Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatio EULEX jatkaa tämän ongelman ratkaisemista.

Lähes koko ensimmäisen vuoden ajan Kosovon kuntien kesken käytiin kovaa kilpailua siviilipoliiseista. Päivittäin julkaistiin tilastoja siitä kuinka monta poliisia kukin kunta on saanut. Varsinkin Prizrenissä NATO:n joukot vetäytyivät mandaattinsa mukaisesti mahdollisimman nopeasti siviilitehtävistä ja järjestyksen valvontaan tarvittiin poliiseja, joita tuntui tulevan aivan liian hitaasti. Vaikka YK-poliisi teki kiitettävästi työtään, se ei pystynyt eikä ehtinyt puuttua kaikkeen jatkuvasti laajenevaan rikolliseen toimintaan. Autojen salakuljetuksen lisäksi myös kaikki muu laitton maahantuonti ehti käynnistyä ennen kuin tulliasemat saatiin kuntoon. Myös ihmiskauppa vyöryi tuolloin Kosovoon. Tähän asiaan palasin vuonna 2007.

Kaikkialla konfliktin jälkeisillä alueilla on välttämätöntä, että hallintovirkamiehet, siviilipoliisit ja sotilaat toimivat yhteistyössä. Prizrenissä tapasin poliisi- ja pataljoonankomentajien kanssa säännöllisesti viikoittain. Tapaamisissa käytiin luottamuksellisesti läpi kunkin tehtäväalueen tärkeimmät asiat. Hyvin usein sovittiin yhteisistä toimenpiteistä ja tarvittaessa pyydettiin apua toinen toisiltamme. Nämä kokoukset olivat todella hyödyllisiä ja lujittivat ymmärrystä siitä, että kaikilla oli tehtävissään yhteinen päämäärä: konfliktin jälkeisen maan jälleenrakentaminen ja sen asukkaiden elämän saaminen mahdollisimman nopeasti mahdollisimman normaaliksi. Pidin tärkeänä, että poliisin ja KFORin edustajat olivat myös aina läsnä kaupunginvaltuuston kokouksissa. Näin valtuutetuilla oli mahdollisuus kysyä suoraan järjestyksen- ja turvallisuudenvalvojilta heitä askarruttavista asioista.

UNMIKin kaltaisen poikkeuksellisen mission tehtävää helpotti täysi toimintavaltuus kaikissa asioissa. Kaupunginjohtajana toimiminen antoi mahdollisuudet kaupungin kaikkinaiseen kehittämiseen. Se sisälsi myös suuren vastuun, jota oli jakamassa sekä kansainvälinen tiimi että myöhemmin myös paikalliset virkamiehet. Hyvä yhteistyöhaluinen henki tiimin sisällä ja luottamuksellinen yhteistyö kosovolaisten kanssa olivat ne tekijät, jotka edesauttoivat vaikuttavuuden saavuttamisessa.

Ulkoasiainministeriön ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön ihmiskaupan vastainen hanke

Ensimmäisen operaation jälkeen seuraavat Kosovoon lähdöt vaalineuvonantajaksi vuosina 2000 ja 2001 olivat helpompia. Kuuden vuoden kuluttua syyskuussa 2007 palasin Kosovoon taas pidemmäksi aikaa. Tällöin olin huomattavasti kokeneempi aikaisempien tehtävien ja siviilikriisinhallintakoulutusten ansioista. Olin suorittanut kotimaassa muun muassa Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU:n useita kursseja. Tämän lisäksi olin suorittanut vuonna 2004 EU:n siviilikriisinhallinnan erikoistumiskurssin Kööpenhaminassa ja siviilivalmiusryhmä (Civilian Response Team, CRT) -koulutuksen Berliinissä 2006.

Suomen ulkoasiainministeriön jo 2000-luvun alussa suunnittelema Balkanin ihmiskauppaa ehkäisevä hanke toteutettiin vuodesta 2004 vuoteen 2008. Hanke oli Kosovon ja Makedonian ihmiskaupan vastaisen työn päätukija. Ulkoasiainministeriö kiinnitti minut mentoriksi hankkeen loppuunsaattamiseksi. Kahdessa naapurimaassa toimimisesta oli selvästi etua. Osa työstä tehtiin yhteisinä hankkeina, opittiin toinen toisiltaan ja toteutettiin ihmiskaupan ehkäisyä ja uhrien suojelua kansainvälisten mekanismien mukaisesti. Hankkeen käytännön toteuttaja oli Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (International Organisation of Migration, IOM).

Kosovossa ihmiskaupan vastaisen työn koordinointi oli UNMIKin päätöksellä sijoitettu vuonna 2001 pääministerille neuvoa antavaan ”hyvän hallinnon” toimistoon, johon oli koottu kaikki ihmisoikeuksiin liittyvät tehtävät. Tästä toimistosta tuli pääasiallinen työpaikani. Sijoitusta voidaan perustella sillä, että ihmiskauppa on mitä suurimmassa määrin ihmisoikeuksien vastainen loukkaus. Sen uhrien ihmisoikeuksia on syvästi ja kansainvälisten sopimusten vastaisesti rikottu. Toisessa ääripäässä kysymys on kuitenkin rikollisuudesta, jonka tekijät on saatava oikeuden eteen tuomittaviksi. Kysymys on siis myös poliisille kuuluvasta tehtävästä. Niinpä monet maat, Suomi ja Makedonia mukaan lukien, ovat sijoittaneet ihmiskauppa-asian sisäasiainministeriöidensä alaisuuteen.

Kosovossa sisäasiainministeriö oli perustettu vuoden 2007 alussa, mutta vasta 2008 vaalien jälkeen sen toiminta alkoi organisoitua. Kosovon poliisi siirrettiin vähitellen kansainvälisestä poliisiorganisaatiosta ministeriön alaisuuteen. Kansainvälisten mallien mukaisesti uuden sisäministerin Zenun Pajazitin kanssa helmikuussa 2008 käydyn neuvottelun ja suositukseni jälkeen ihmiskaupan vastainen toiminta siirrettiin sisäasiainministeriön alaiseksi toiminnaksi.

Myös Kosovon ihmiskaupan vastainen, vuonna 2005 laadittu kansallinen toimintasuunnitelma oli umpeutumassa vuoden 2007 lopussa. Yksi työnkuvani tehtävistä oli varmistaa uuden ohjelman laatimisen aloittaminen yhdessä kansallisen ohjausryhmän kanssa ja sen valmistuminen ennen Suomen rahoittaman hankkeen päättymistä huhtikuun lopussa 2008. Tämä tavoite toteutui ja uusi kansallisen toimintaohjelman kehys valmistui aikataulussa. Myös Makedonian ihmiskaupanvastainen työ vakiintui sisäasiainministeriön alaiseksi toimintana.

EUPOL Afghanistan 2012 - 2014

Euroopan unioni päätti vuonna 2007 perustaa Afganistaniin poliisikoulutusoperaation (European Union Police Mission, EUPOL). Mission mandaatti on tukea Afganistanin hallitusta siviilipoliisipalvelun kehittämisessä oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Työ keskittyy sisäasiainministeriön ja kansallisen poliisin vahvistamiseen ja ammattitaidon lisäämiseen. Missio on osa EU:n pitkäjänteisen sitoutumista ja EU:n yleistä poliittisten ja strategisten tavoitteiden toteuttamista Afganistanissa. Sen jatkettu mandaatti päättyi 31.12.2016. Mission pääasialliset yhteistyökumppanit ovat Afganistanin sisäasiainministeriö, kansallinen poliisi, oikeusministeriö ja valtakunnallinen syyttäjälaitos sekä lukuisat kansalliset ja kansainväliset järjestöt ja muut toimijat. Missiossa on mukana 23 EU:n jäsenmaata.

Aloitin kaksivuotiskauteni Suomen sekondeeramana mentorina mission palveluksessa tammikuussa 2012. Saman vuoden kesäkuun alusta lähtien toimin oikeusvaltio -komponentin ihmisoikeus- ja tasa-arvo (Human Rights and Gender, HRG) -osaston päällikkönä. Osastossa oli yhdeksän kansainvälistä ja neljä afgaanityöntekijää, joista joitakin henkilöitä vaihtui toimintakauden aikana.

Mandaatin mukaisesti osaston erityistehtävä oli valtavirtaistaa ihmisoikeus- ja tasa-arvokäsitteet Afganistanin sisäasiainministeriössä, erityisesti sen vastaavassa osastossa ja kansallisessa poliisissa. HRG -osaston vaatimuksesta työ laajeni vuoden 2013 lopussa myös mission sisäiseen koulutukseen.

Ulospäin suuntautunut työ tapahtui sekä ministeriön ihmisoikeus- ja tasa-arvo-osaston päällikön mentoroinnilla että kouluttamalla osaston omia kouluttajia ja muuta henkilökuntaa. Samalla tärkeä tavoite oli vaikuttaa Afganistanin naispoliisien lukumäärän lisäämiseksi nykyisestä 2600:sta 5000 naispoliisiin vuoden 2015 loppuun mennessä.

Mitä ammattimaisemmaksi poliisin työ tulee, siirtyen muun muassa tunnustuspohjaisesta rikostutkinnasta todistusaineiston kokoamiseen pohjautuvaan tutkintaan, sitä enemmän siihen kuuluu kotietsintöjä, kotiväkivallan uhrien ja tekijöiden tutkintaa ja muita erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan tutkimista. Tätä varten tarvitaan naispoliiseja. Islamin mukaisesti vain nainen voi tutkia naista. HRG -osaston tukemana sisäasianministeriö järjesti laajan naispoliisikonferenssin vuoden 2014 alussa. Tällä oli huomattava merkitys naispoliisikysymyksen esilletuloon Afganistanissa.

Naispoliisien rekrytoinnin vaikeuksia ovat perinteet ja tavat, jotka eivät tue naisten työskentelyä poliisivoimissa, naisten heikko lukutaito, turvallisuuden puute, lastenhoitomahdollisuuksien puuttuminen, uhkailut ja pelko hallituksen vastaisten voimien kostosta sekä kaikkein tärkeimpänä laajalle levinnyt naispoliiseihin kohdistuva seksuaalinen häirintä. HRG -osaston aloitteesta käynnistettiin kuukausittaiset naispoliisien itsetuntoa vahvistavan verkoston tapaamiset Kabulissa.

Oma tehtäväni oli pääasiassa hallinnollinen ja ohjaava. Jaoin työtehtäviä osaston jäsenten kesken, osallistuin lukuisiin erilaisiin EUPOLin sisäisiin ja kansallisten sekä kansainvälisten järjestöjen ja muiden alan toimijoiden kokouksiin. Mission työ on jatkuvasti etenevää ja vaatii suunnitelmien tarkistamista ja uusien suunnitelmien tekoa. EU:n jäsenmaille on raportoitava säännöllisesti viikoittain, kuukausittain ja puolivuositteittain. Näihin raportteihin kerätään aineisto kaikilta mission osastoilta. Tämä työ oli pääasiassa osastojen vetäjien tehtävä. Tärkeää oli luonnollisesti oman osaston kannustaminen ja neuvonta säännöllisissä viikoittaisissa kokouksissa ja henkilökohtaisissa keskusteluissa.

Osaston tärkeä yhteistyökumppani ja koulutuskohde oli myös suomalaista oikeusasiamiestä vastaava Afganistanin riippumaton ihmisoikeuskomissio (Afghanistan Independent Human Rights Commission, AIHRC). EUPOLin aloitteesta komission yhteyteen oli päätetty perustaa poliisi-oikeusasiamiehen virka, jolle kansalaiset voisivat valittaa poliisin tekemistä vakavista ihmisoikeusrikkomuksista. Hanketta EUPOLissa hoiti HRG -osasto, jonka aloittamaa työtä jatkoin. Lukuisista aloitteista ja jatkuvista neuvotteluista huolimatta Afganistanin korruptoitunut hallinto ei ollut valmis tämänkaltaiseen uudistukseen. Vasta nyt, 2015 on uuden presidentin toimesta asetettu työryhmä selvittämään sisäasianministeriön sisäistä tutkintaa.

Suomi auttoi Afganistania laatimaan kansallisen toimintasuunnitelman YK:n päätöslauselmasta 1325 ”Naiset, rauha, turvallisuus” niin sanotulla Twinning-sopimuksella. Tiiviissä yhteistyössä muun muassa Afganistanin Suomen suurlähetystön kanssa EUPOLin HRG-osasto osallistui tähän tehtävään kouluttamalla sisäasiainministeriön virkamiehiä laatimaan ministeriön osuuden toimintasuunnitelmaan. Toimintasuunnitelma on kansainvälisesti vahvistettu keväällä 2015.

EUPOLin kaltaisen operaation työn tulosten mittaaminen on luonnollisesti erittäin hankalaa. Tarkempi tulosten arviointi voitaneen tehdä vasta useampien vuosien kuluttua. Missio on pyrkinyt yhdessä EU:n vastaavien osastojen kanssa löytämään keinoja toiminnan vaikuttavuuden mittaamiseksi siirtymällä muun muassa ”benchmarking” -järjestelmään, jonka avulla voidaan tehokkaammin mitata työn tuloksia muutenkin kuin numeerisesti. Tämä edellyttää jatkuvaa suunnittelun ja tavoitteiden indikaattoreiden tarkentamista ja työn edistymisen seuranta.

HRG -osaston positiivista vaikuttavuustyötä auttoi osaston hyvä sisäinen yhteistyö ja erittäin ammattitaitoiset sekä kansalliset että kansainväliset työntekijät. Yhteistyö Afganistanin sisäasiainministeriön ihmisoikeus- ja tasa-arvo -osaston kanssa kehittyi jatkuvasti parempaan suuntaan siellä tapahtuneiden sisäisten järjestelyiden seurauksena. Osaston naispuolinen päällikkö ylennettiin kenraalin arvoon ja osasto nostettiin ministeriön hierarkiassa samalle tasolle muiden tärkeiden osastojen kanssa. Nämä asiat tapahtuivat hyvin pitkälti HRG osaston mentoroinnin ja aktiivisuuden ansiosta.

Mission sisäinen ihmisoikeus- ja tasa-arvokoulutus käynnistettiin toimintakauteni aikana osaston voimakkaan vaikuttamistyön seurauksena. Näin EUPOL saatiin samalle tasolle muiden EU:n missioiden kanssa.

Anne Mäki-Rahkola

Tasa-arvosta vaikuttavuutta? Reflektioita tasa-arvoneuvonantajan työstä Euroopan unionin poliisioperaatiossa

Tasa-arvoneuvonantajia alettiin rekrytoida ensimmäisen kerran Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanoperaatioihin 1990-luvun loppupuolella. Taustalla olivat muun muassa vaateet kansainvälisten operaatioiden sukupuolisensitiivisyyden kohentamisesta – ja samalla tehokkaammista, vaikuttavimmista operaatioista. Erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 hyväksyminen vuonna 2000 nosti tietoisuuteen, miten vähän kansainväliset rauhanoperaatiot olivat osallistaneet naisia toimintaansa ja millaisia ei-toivottuja, sukupuolittuneita sivuvaikutuksia operaatioilla oli kohdealueillaan. Tasa-arvoneuvonantajien nimittämisestä haettiin ratkaisua eriarvoistavien käytäntöjen minimointiin operaatioiden toiminnassa ja samalla toivottiin operaatioiden edistävän paremmin tasa-arvokehitystä kohdemaissaan. Myös Euroopan unioni on omaksunut käytännön tasa-arvoneuvonantajien nimittämisestä omiin kriisinhallintaoperaatioihinsa, mitä on usein perusteltu juuri operaatioiden vaikuttavuuden lisäämisellä. Mutta onko tasa-arvoneuvonantajien rekrytoiminen operaatioihin riittävä strategia sukupuolisensitiivisyyden lisäämiseksi? Lisääkö sukupuoli- tai tasa-arvonäkökulma operaatioiden vaikuttavuutta, ja miten tasa-arvotyön vaikuttavuutta voi ylipäätään mitata? Muuan muassa näitä kysymyksiä pohdin tässä tekstissä omakohtaisen kokemukseni kautta eli tasa-arvoneuvonantajan näkökulmasta EU:n poliisioperaatiossa Afganistanissa.

EUPOL eli EU:n poliisioperaatio Afganistanissa keskittyy strategisen tason neuvonantajien voimin työskentelemään paikallisen sisäministeriön, yleisen syyttäjän toimiston sekä oikeusministeriön kanssa siviilipoliisitoiminnan ja ihmisoikeuksia kunnioittavan oikeusvaltion kehittämiseksi. Sekä kansainväliset toimijat että afgaanihallinnon edustajat tekevät työtään haastavissa turvallisuusolosuhteissa jatkuvien terrori-iskujen varjossa. Militantissa poliisiorganisaatiossa siviilipoliisitoiminnan konsepti on hyvin uusi, ja niin poliisi kuin oikeuslaitoskin kärsii luottamuksen puutteesta tavallisen kansan silmissä. Naisia poliisin ja oikeuslaitoksen palveluksessa on murto-osa koko vahvuuteen suhteutettuna. Väkivalta on pitkään jatkuneiden konfliktien seurauksena valitettavan arkipäiväistä, ja erityisesti naiset kantavat raskasta taakkaa perheen kunnian ja maineen puhtaanapitämisestä. Tehtävää Afganistanissa voisi siis kuvata yksinkertaisesti ilmaistuna haastavaksi.

Tasa-arvoneuvonantajilla on jokaisessa EU-operaatiossa hieman omanlaisensa työnkuvat. EUPOLissa on tätä kirjoittaessani kahdeksan asiantuntijaa, jotka tekevät enemmän tai vä-

hemmän täysipäiväisesti töitä tasa-arvokysymysten kanssa. Osa näistä neuvonantajista työskentelee suoraan paikallisten yhteistyökumppaneiden, kuten sisäministeriön, yleisen syyttäjän toimiston tai Afganistanin ihmisoikeuskomission kanssa, mutta oma tehtäväni oli alunpitäenkin kaavailtu operaation sisäisten prosessien, kuten suunnittelun, raportoinnin ja sisäisen tasa-arvokoulutuksen tukemiseen. Operaation johdon alaisuudessa tehtäväni on varmistaa, että sukupuolten tasa-arvo huomioidaan kaikissa organisaation toimissa rekrytoinnista operatiivisen toiminnan evaluointiin. Tehtäväkenttä on hyvin laaja: toimiakseen tehokkaasti operaation kaikki eri toiminta-alueet huomioiden neuvonantajalla tulisi olla ymmärrystä niin operatiivisesta suunnittelusta, projektihallinnosta, henkilöstöhallinnosta sekä kurinpidollisista kysymyksistä, paikallisen monimutkaisen kontekstin ymmärtämisestä puhumattakaan. Lisäksi operaation toiminta kattaa useita poliisin toimintaan ja oikeusvaltion vahvistamiseen liittyviä, välillä hyvin teknisiäkin osa-alueita rikostutkinnasta lainsäädännön valmistelun tukemiseen. Vaikka harva tasa-arvoneuvonantaja pystyy olemaan kaikkien mainittujen alojen erityisasiantuntija, työtehtävää on mahdotonta suorittaa hyvin, jollei ymmärrä operaation muiden osasten toimintaa ainakin jollain tasolla.

Käytännön työssä suuret linjat hukkuvat välillä päivittäiseen sälään: huomasin omassa tehtävässäni varsin nopeasti, että tasa-arvoneuvonantajan pöydälle rantautuvat työasiat ovat varsin kirjava kattaus. Tehtäväni puitteissa olen joutunut pohtimaan niin operaatioon soveliaista pukeutumistyyliä kuin etsimään sopivia auttamispalveluja perheväkivallan uhrille. Vaikka yksittäisten ihmisten ongelmien ratkominen on aina tärkeää, varsinkin työhyvinvoinnin ja hyvän työilmapiirin kannalta, neuvonantajan parhaimmat vaikuttamismahdollisuudet ovat mielestäni operaation aktiviteettien ja projektien suunnittelun tukemisessa. Jollei tasa-arvotyölle ole määritetty selkeitä tavoitteita ja niitä kirjattu operaation ohjaaviin dokumentteihin, kaikki operaatiossa päätyvät tekemään sälää ilman vaikuttavuutta. Valitettavan usein tasa-arvonäkökulmaa kuitenkin aletaan miettiä vasta siinä vaiheessa, kun suunnittelu- tai projektidokumentti on lähestulkoon valmis. Kun viittä vaille viimeisteltyyn suunnitelmaan yritetään päälleliimata tasa-arvoelementti, siitä tulee helposti keinotekoinen eikä se perustu todellisiin tarpeisiin. EU on tosin petrannut tasa-arvokysymysten upottamisessa operatiivisiin dokumentteihin, mutta edelleen parantamisen varaa on siinä, että toiminta perustuu huolelliselle kontekstin ja tilanteen analyysille myös tasa-arvokysymysten osalta. Tasa-arvoneuvonantajat voivat tietysti tuottaa tarvittavaa analyysia suunnittelun tueksi, mutta eivät enää siinä vaiheessa, kun suunnitelmat ovat allekirjoituksia vaille viimeisteltyjä.

Tasa-arvoneuvonantajan vaikuttamismahdollisuudet riippuvat myös siitä, mille paikalle tehtävä on sijoitettu organisaatiohierarkiassa ja onko neuvonantajilla pääsy kaikkeen operaation toiminnan kannalta olennaiseen tietoon. Yhtenä hyvänä EU-käytäntönä on havaittu tasa-arvotyön olevan tehokkaimmillaan, kun substanssiasiantuntijoita työskentelee samassa operaatiossa sekä neuvonantajana johdon tasolla että ulospäin suuntautuvassa operatiivisessa toiminnassa. Yksittäisenä neuvonantajana pystyn vaikuttamaan ennen kaikkea operaation sisäiseen keskusteluun ja päätöksentekoon, mutta tulosten saavuttaminen – ja tasa-arvotyön todellinen vaikuttavuus – vaatii taustalleen laajempaa koneistoa. Tästä syystä EU:nkin politiikkadokumenteissa on korostettu sukupuoli- tai tasa-arvonäkökulman valtavirtaistamista (engl. gender mainstreaming) koko operaation toimintaan. Tasa-arvotyön ei tulisi perustua ainoastaan yksittäisten neuvonantajien toimintaan tai muusta toiminnasta irrallisiin projekteihin, vaan koko operaation tulisi työskennellä yhteisesti määriteltujen päämäärien saavuttamiseksi. Tasa-arvoneuvonantajien nimittämiseen liittyvä paradoksi onkin, että erityisasiantuntijoiden rekrytoiminen saattaa johtaa laajemman omistajuuden ja vastuun katoamiseen operaatiotasolla, jos tasa-arvotehtävät jyvitetään aina vain muutaman henkilön työpöydälle.

Millaista vaikuttavuutta tasa-arvotyöllä sitten haetaan konfliktin keskellä olevassa tai siitä toipuvassa yhteiskunnassa? Vaikka työ saattaa olla joskus hyvin teknistäkin, kuten eri suku-

puolten tarpeet huomioonottavien fasilitteettien luomista tai lainsäädännön yksityiskohtien hiomista, tasa-arvotyössä on usein kyse ennen kaikkea asenneilmapiiriin ja yhteiskunnan arvoihin vaikuttamisesta. Tämä tekee tasa-arvotyöstä paitsi hidasta ja hankalaa, myös vaikeasti mitattavaa. On kohtuullisen helppoa mitata, kuinka monta miestä ja naista on poliisin palveluksessa ja millaisissa tehtävissä he työskentelevät, mutta tasa-arvotyön tulosten mittaamiseksi tarvitaan lisäksi paljon laajempia kysymyksiä. Muuttuuko esimerkiksi poliisiorganisaation työilmapiiri suvaitsevamaksi naisia tai etnisten vähemmistöjen edustajia kohtaan? Onko perhe- ja työelämän yhdistäminen helpompaa politiikka- tai lainsäädäntömuutosten seurauksena? Vähentyykö seksuaalinen häirintä ja sukupuolittunut väkivalta esimerkiksi operaation tukeman koulutuksen avulla? Tasa-arvotyötä kriisinhallintaoperaatioissa pidetään herkkänä toiminta-alueena juuri siksi, että sen tavoitteet pyrkivät ravistelemaan yhteiskunnan perustavanlaatuisia arvojärjestelmiä ja valta-asetelmia. Esimerkiksi Afganistanissa on havaittu, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen lainsäädännön luominen ei ole ollut riittävä ratkaisu väkivallan vähentämiseksi. Yhteiskunnassa vallitsevia asenteita ei tietenkään voi muuttaa pelkästään kansainvälisen kriisinhallintaoperaation voimin, mutta operaatio voi edesauttaa aiheesta käytävää keskustelua ja politiikkamuutoksia sekä tukea kotoperäisiä toimijoita, joilla on ulkopuolisia paremmat eväät käydä keskustelua sukupuoleen liittyvistä rooliodotuksista ja asenteista.

Tasa-arvotyön vaikuttavuutta voi myös lisätä koordinaatiolla ja yhteistyöllä muiden toimijoiden kanssa. Afganistanissa erityisesti naisten oikeudet kiinnostavat monia rahoittajia ja organisaatioita, joten päällekkäisyyksien välttämiseksi ja joukkovoiman lisäämiseksi on tarpeellista kutsua säännöllisesti muita kansainvälisiä ja kansallisia toimijoita saman pöydän ympärille. Tiedonvaihto on usein yhteistyön ensimmäinen helpohko askel, yhteisistä prioriteeteista ja toiminnasta sopiminen vaatii jo hieman enemmän kaikilta osapuolilta. EUPOL on kuitenkin aika ajoin kyennyt onnistuneeseen yhteistyöhön esimerkiksi naispoliisien aseman parantamiseen tähtäävien toimien koordinoinnissa. Kun samaa viestiä toistaa riittävän moni toimija, työ saattaa jossain vaiheessa alkaa kantaa hedelmää.

Yksittäisen neuvonantajan näkökulmasta pienetkin työvoitot vaativat kärsivällisyyttä ja sitkeää operaation sisäistä lobbaamista. Vuoden Afganistanissa työskenneltyäni koen, että olen pystynyt vaikuttamaan operaatiossa käytävään keskusteluun sekä sisäisistä että ulkoisista tasa-arvohaasteista. Tasa-arvoneuvonantajien yhteistyöllä olemme onnistuneet tarkentamaan tasa-arvotyön tavoitteita konkreettisemmiksi operaation suunnitelmissa ja pystyneet luomaan uusia, hedelmällisiä yhteistyökontakteja esimerkiksi operaation neuvonantajien ja kansalaisjärjestötoimijoiden välille. Olemme pyrkineet korostamaan, että tasa-arvotyössä ei ole kyse ainoastaan naisten ja miesten määristä paikallisissa kumppaniorganisaatioissa, vaan ennen kaikkea tarjotun koulutuksen ja työolosuhteiden laadusta. Lisäksi koen tärkeänä, että keskustelemme säännöllisesti myös muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa EUPOLin tavoitteista. EU kävi ensimmäistä kertaa korkean tason ihmisoikeusdialogin afgaanihallituksen kanssa kesäkuussa 2015 ja EUPOL onnistui saamaan agendalle myös operaatiolle tärkeitä asiakohtia, kuten sisäministeriön ja Afganistanin ihmisoikeuskomission yhteistyön vahvistamisen, jonka tulisi tehostaa poliisin toimiin kohdistuvaa valvontaa. Yhteinen EU-rintama dialogissa kasvatti painetta maan hallitusta kohtaan konkreettisten askelten ottamiseksi yhteistyön parantamisessa.

EUPOLin työtä ei ole vielä saatettu päätökseen, mutta operaation loppupäivämäärä on jo tiedossa ja operaatiota aletaan hiljalleen ajaa alas. Monet pelkäävät etenkin sukupuolten tasa-arvon saralla saavutettujen edistysaskeleiden menettämistä siinä vaiheessa, kun kansainväliset toimijat alkavat kasvavassa määrin vetäytyä Afganistanista. Operaation loppuvaiheessa onkin tärkeä varmistaa, että joku jatkaa operaation kylvämien siemenien kasvattamista sen jälkeen, kun viimeinenkin eurooppalainen neuvonantaja on poistunut maasta. Viimeinen arvio operaation ajamien muutosten kestävytydestä voidaan tehdä vasta muutaman vuoden kuluttua operaation päättymisestä.

Antti Hartikainen

EUBAM Libya – vauhtia ja vaarallisia tilanteita

Operaatio

EU:n Libyan rajaturvallisuusoperaatio (EU Integrated Border Management Assistance Mission in Libya, EUBAM Libya) käynnistettiin keväällä 2013. Tämän siviilikriisinhallintaoperaation tehtävänä on avustaa ja neuvoa Libyan rajaturvallisuusviranomaisia yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämisessä sekä antaa alan koulutusta. Operaation henkilöstö jouduttiin evakuoimaan Libyasta Tunisiaan heinä-elokuun vaihteessa 2014 Tripolissa puhjenneiden rajujen taisteluiden vuoksi. Henkilöstöä vähennettiin sen jälkeen asteittain. Kaikki operatiivinen toiminta keskeytettiin 1.2.2015 alkaen ja henkilöstövähennysten myötä operaatiolla ei ole ollut operatiivista toimintakykyä 1.4.2015 jälkeen. Alun perin kahden vuoden mittaista mandaattia jatkettiin keväällä 2015 puolella vuodella marraskuun lopulle 2015 saakka, jonka jälkeen operaatio sai kolmen kuukauden jatkomandaatin.

Yhdennetty rajaturvallisuusjärjestelmä – suomalainen vientituote

Yhdennetty rajaturvallisuusjärjestelmä (Integrated Border Management, IBM) on Suomen 1999 EU-puheenjohtajuuskaudella kehitetty ja vuoden 2006 EU-puheenjohtajuuskaudella jatkojalostettu EU:n konsepti. Tätä konseptia hyödynnetään laaja-alaisesti EU:n jäsenmaissa ja sitä käytetään rajaturvallisuusjärjestelmien kehittämisen lähtökohtana laajamittaisesti myös Euroopan ulkopuolella. Lyhenteestä IBM on muodostunut politiikkojen laajasti käyttämä muotisana EU-piireissä. Konseptin kehittämisen perustana on käytetty Suomessa käytössä olevaa edistyskelliseksi todettua rajaturvallisuusjärjestelmää. Konseptin kehittämisessä on siis edetty käytännöstä teoriaan. Tässä konseptissa korostuvat erityisesti Suomessa poikkeuksellisen hyvin järjestetyt Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen (PTR) sekä merellisten viranomaisten (Rajavartiolaitos, Merivoimat, Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi = METO) välinen yhteistyö. Muita keskeisiä elementtejä ovat mm. neliportainen valvontamalli, joka alkaa toimenpiteistä lähetystöissä ulkomailla mm. viisumien myöntämiseen liittyen ja kattaa rajaviranomaisten rajat ylittävän yhteistyön, rajatarkastukset ja valvonnan sisämaassa. Myös riskianalyysin hyödyntäminen on erittäin keskeinen osa tätä järjestelmää. Yhdennettyä rajaturvallisuusjärjestelmää voidaankin perustellusti kuvata suomalaiseksi vientituotteeksi.

Tehtäväni

Minut valittiin EU:n Libyan rajaturvallisuusoperaation päälliköksi sen perustamisvaiheessa keväällä 2013. Operaation yleisjohtamisen ja sovittujen tavoitteiden saavuttamisesta vastaamisen lisäksi operaation päällikön keskeisiin tehtäviin kuuluvat muun muassa yhteydenpito paikallisiin viranomaisiin yllätasolla (ministerit, virastojen ylin johto), yhteydenpito EU:n siviilialan suunnittelu- ja toteutusvoimavarojen johdon ja operaatiosta vastaavan virkamiehen kanssa, raportointi EU:n jäsenmaille ja komissiolle sekä yhteydenpito EU:n Libyan delegaation ja Libyassa toimivien kolmansien maiden suurlähetysten sekä kansainvälisten organisaatioiden kanssa.

Libyassa korostui erittäin paljon henkilöstön turvallisuudesta huolehtiminen. Maan rauhatomasta tilanteesta ja erilaisista henkilöstön turvallisuuteen vaikuttavista tapahtumista johtuen se muodostui useampaan otteeseen päätehtäväksi jopa pidemmäksi aikaa. Työtaakkaa lisäsi se, että ensimmäisen vuoden aikana rakensimme ja varustimme korkean turvallisuuden ”state-of-the-art” turvavarustellun tukikohdan, mihin liittyi lukuisia erilaisia hankintoja. Hankintaprosessit ovat monimutkaisia sekä aikaa vieviä ja ovat työllistäneet koko ajan todella paljon myös operaation päällikköä. Libyasta evakuoinnin jälkeen haasteena on ollut jo solmittujen hankintasopimusten purkaminen ja kalusteista sekä varusteista asianmukaisesti eroon pääseminen. Ensimmäisen vuoden aikana aikaa kului paljon uuden henkilöstön rekrytointiin ja sen jälkeen viime syksystä alkaen operaation Libyasta evakuoinnin jälkeisiin henkilöstön asteittaiseen vähentämiseen liittyviin prosesseihin. Operaation päällikkö on vastuussa operaation budjetin asianmukaisesta toimeenpanosta. Libyan rajaturvallisuusoperaation osalta tämä vastuu on tarkoittanut sitä, että operaation päällikkö on henkilökohtaisesti korvausvastuussa mahdollisista asiaan kuulumattomista kuluista. Järjestelmää on muutettu vuonna 2014 siten, että uusien mandaattien osalta tätä vastuuta ei enää ole.

Vaikuttavuus

EU:n rajaturvallisuusoperaatioon on mahtunut vauhtia ja vaarallisia tilanteita. Heikentyneestä turvallisuustilanteesta johtuen operaatiomme työ muodostui kovin vaikeaksi jo heti alusta pitäen ja tilanne vain paheni koko Libyassa oloajan. Matkaan mahtui ensimmäisen hieman reilun vuoden aikana useita henkilöstön siirtoja, joista osa jouduttiin tekemään hyvinkin lyhyellä varoitusaajalla. Merkittävä osa henkilöstöstä evakuoitiin useita kertoja Libyan ulkopuolelle ja Libyassa ollut tiimi jouduttiin siirtämään turvallisempaan paikkaan Tripolissa sekä perustamaan sivutoimipiste Maltalle. Hyvin pian Libyan tukikohtamme valmistumisen ja henkilöstön sinne siirtymisen jälkeen jouduttiin henkilöstö asteittain siirtämään pois Libyasta ja lopulta koko operaatio siirtämään Tunisiaan, jonne pystytettiin ydintiimin toiminta. Oman haasteensa aiheuttivat myös Tunisiaan siirron jälkeen vaihteittain toteutetut henkilöstövähennykset.

Pääosin edellä mainituista syistä operaation osin keskenkin jääneestä perustamisvaiheesta ja turvallisuustilanteen asettamista rajoituksista johtuen toiminnan konkreettinen vaikuttavuus Libyan rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen ja sitä kautta yhteiskunnan vakauttamiseen on jäänyt kovin vähäiseksi. Tämänakin valui lähes kokonaan hiekkaan Libyan kriisin eskaloituttua käytännössä sisällissodaksi kesällä 2014. Rajaturvallisuusviranomaisten osaaminen ja tietämys ovat toki kehittyneet, mutta sillä ei ole ollut juurikaan vaikutusta käytännön toimintaan. Useita hyvin konkreettisia ja keskeisiä projektiehdotuksia saatiin nopeastikin valmisteltua, mutta poliittisen päätöksentekojärjestelmän puutteista johtuen yhtään niistä ei saatu tuona aikana kunnolla liikkeelle. Kaiken kaikkiaan paljon hyvää saatiin aikaan, mutta valitettavasti suurin osa vain paperilla. Toivotaan kuitenkin, että tuo paperityö ei mene hukkaan, vaan laadittuja lukuisia kehittämis ehdotuksia ja -suunnitelmia päästään hyödyntä-

mään Libyan rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämisessä turvallisuustilanteen vakiinnuttua.

Tässä artikkelissa on pyydetty arvioimaan kirjoittajan omaa roolia operaation vaikuttavuuden edistäjänä. Kuten jo todettua, EU:n Libyan rajaturvallisuusoperaatio ei lyhyenä Libyaassa oloaikana ehtinyt käytännössä saada aikaan merkittäviä konkreettisia tuloksia vaikuttavuuden osalta. Sen vuoksi päätin lähestyä aihetta arvioimalla, miksi koen olleeni kykenevä antamaan merkittävää lisäarvoa vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi ja millä vaikuttavuustavoitteiden kannalta keskeisillä toiminnan osa-alueilla tämä on tapahtunut. Tällainen lähestymistapa edellyttää mielestäni melko kattavaa oman osaamistaustani selvittämistä lukijoille. Tätä kirjoittaessani on väijäämättä tullut mieleen, että moni lukija saattaa arvioida tämän kirjoituksen olevan liian itseriittoinen ja omakuvaa esiintuova. Se ei kuitenkaan ole ollut tarkoitus, vaan tarkoituksena on ollut tuoda esille muutamia vahvuuksiani henkilönä ja operaation johtajana, jollaisia vastaavanlaisia tiedän löytyvän Suomesta lukuisia sekä nykyisten että entisten kollegoiden ja erilaisten yhteistyökumppaneiden joukosta yhteiskunnan eri sektoreilla. Ehkäpä tätä kirjoitusta voidaan hyödyntää myös pohdittaessa sitä, miten me suomalaiset voisimme rohkeammin tuoda vahvuuksiamme esille hakiessamme vaativiin kansainvälisiin tehtäviin. Kuulemani mukaan olemme liian vaatimattomia ja siksi jäämme usein valinnoissa rannalle.

Kompetenssin plussat

Kokemus- ja osaamisprofiilini sopivat mielestäni hyvin tähän tehtävään. Rajaupseeriuralta minulla on yli 20 vuoden kokemus Rajavartiolaitoksen toiminnoista kaikilta eri toiminnan tasoilta rajavartiolasemalta Rajavartiolaitoksen esikuntaan, kahdesta eri rajavartiostosta sekä Raja- ja merivartiokoululta. Tämän uran aikana minulle on operatiivisen suunnittelu- ja johtamiskokemuksen lisäksi kertynyt kokemusta myös koulutuksen, tutkimus- ja kehittämistoiminnan, suunnittelun ja talouden sekä kansainvälisen toiminnan yksiköiden johtamisen osalta. Rajaupseeriuran lisäksi ehdin toimia Suomen Tullin pääjohtajana hieman vajaan vuoden ennen kuin tulin valituksi EU:n Libyan rajaturvallisuusoperaatioon päälliköksi ja jäin virkavapaalle 1.6.2015 saakka. Kansainvälistä kokemusta minulle on ehtinyt aiemmin kertyä muun muassa EU:n Armenian neuvonantajaryhmän päällikkönä (2010 - 2012). Kyseessä oli hyvin poliittisluonteinen tehtävä, jossa tuimme laaja-alaisesti Armenian valtionhallinnon kehittämistä. Sen lisäksi olen toiminut rajaturvallisuusalan tehtävissä muun muassa Moldovan-Ukrainan rajaturvallisuusoperaation apulaispäällikkönä (2006 - 2007), Georgian rajaturvallisuusreformin pääneuvonantajana (2005), Bosnia-Hertsegovinan rajapoliisin operaatiopäällikön vanhempana neuvonantajana (2002 - 2004) sekä monissa muissa lyhytaikaisemmissa kansainvälisissä tehtävissä.

Kompetenssin miinukset

Osaamisprofiilini heikkouksina Libyan rajaturvallisuusoperaation päällikön tehtävän kannalta oli se, että minulla ei ollut aiempaa kokemusta työskentelystä Afrikassa tai arabimaissa, enkä osaa arabian kieltä. Toisaalta suurimmalla osalla operaation henkilöstöstä oli aivan vastaavanlaiset heikkoudet. Erityisesti arabian kielen osaajista tuntuu olevan huutava pula EU-jäsenmaiden rajaturvallisuusviranomaisten (tulli, rannikkovartiosto, rajapoliisi/rajavartiolaitos) keskuudessa ja kestää kauan ennen kuin tilanteeseen saadaan korjausta. Aikaisemman Libya-kokemuksen puutteesta johtuen yhteiskunnallisen järjestelmän sekä poliittisen tilanteen ymmärtäminen on muodostunut todella haasteelliseksi, mutta tilanne on sama myös suurimmalla osalla Libyaan akkreditoidusta diplomaatikunnasta. Hyvät Libya-asiantuntijat ovat harvassa. Kahden vuoden jälkeen Libya-asioiden parissa ymmärrykseni on luonnollisesti kehittynyt paljon, mutta erityisesti tällä hetkellä Libyaassa valitsevista täysin sekasortoisesta tilanteesta johtuen yllätyksiä tulee ja uutta oppii lähes päivittäin. Helppoa Libyan yhteiskunnan ymmärtäminen ei kyllä olisi muutenkaan.

Olen kuullut usein todettavan, että ”Venäjää ei voi järjellä ymmärtää”. Kokemukseni perusteella Libyan ymmärtäminen on kuitenkin vielä useamman vaikeusasteen haastavampaa.

Kokonaisvaltainen näkemys operaation toimialasta

Libyassa on neljä rajaturvallisuusviranomaista. Tullin tehtävät Libyassa ovat samankaltaiset kuin Suomessa. Suomen Rajavartiolaitoksen tehtävät ovat Libyassa jaettu kolmen eri viranomaisen kesken. Rajavartiolaitos vastaa maastorajojen valvonnasta, rannikkovartiosto merirajojen valvonnasta ja rajapoliisi passintarkastuksesta rajanylityspaikoilla. Useimmilla EUBAMin asiantuntijoilla oli työkokemusta ja osaamista vain yhdeltä tai korkeintaan kahdelta edellä mainituista rajaturvallisuusviranomaisten neljästä eri tehtäväalueesta.

Rajavartiolaitoksessa sain reilun kahdenkymmenen vuoden aikana vankan kokemuksen maastorajan valvonta- ja rajatarkastustehtävistä organisaation eri tasoilla. Rajatarkastusten osalta onneni oli kuulua siihen ensimmäisten rajamiesten joukkoon, joka koulutettiin passintarkastustehtäviin 90-luvun alussa, kun nämä tehtävät siirrettiin Poliisilta Rajavartiolaitokselle. Toimiessani Raja- ja merivartiokoululla tutkimuspäällikkönä pääsin perehtymään sangen monipuolisesti myös Rajavartiolaitoksen merellisiin toimintoihin ja perustietämykseni näistä asioista vahvistui toimiessani eri tehtävissä Rajavartiolaitoksen esikunnassa muun muassa raja- ja meriosastolla.

Tulliasioita on tullut opittua matkan varrella työskennellessäni uran alkuvaiheessa rajanylityspaikalla sekä myöhemmin Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnan puitteissa. Tullirikollisuuden rautaisannoksen sain toimiessani Moldovan-Ukrainan rajaturvallisuusoperaation apulaispäällikkönä ja kokonaisvaltaisemman näkemyksen Tullin strategisesta kehittämisestä sekä sen linkittymisestä koko valtionhallinnon kehittämiseen toimiessani EU:n Armenian neuvonantajaryhmän päällikkönä. Tulliosaamiseni vahventui myös merkittävästi toimiessani vuoden verran Tullin pääjohtajana Suomessa ennen valintaani rajaturvallisuusoperaation päällikön tehtävään.

Rajaturvallisuusalan kokonaisvaltaisen osaamistaustani sekä useassa eri maassa yhdennetyn rajaturvallisuuden strategioiden kehittämisestä saamani kokemuksen ansiosta pystyin hyvin konkreettisella tavalla osallistumaan Libyan yhdennetyn rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistyöhön ja ohjaamaan operaatiotamme tässä työssä. Rajaturvallisuusryhmän libyalainen puheenjohtaja oli vahvasti sitä mieltä, että yhdennetty rajaturvallisuusjärjestelmä tarkoittaa sitä, että Libyan neljä rajaturvallisuusviranomaista on yhdistettävä yhdeksi. Kokemukseni avulla pystyin selvittämään työryhmälle tällaisen laajamittaisen nykyhetkellä kolmen eri ministeriön alaisuudessa toimivien sotilaallisesti organisoitujen rajavartiolaitoksen ja rannikkovartioston sekä siviiliorganisaatioina toimivien tullin ja rajapoliisin yhdistämisen haasteet. Tähän liittyen toin myös esille sen, että tullin fiskaaliset tehtävät sopisivat sangen huonosti ehdotettuun libyalaisilla henkilöstövahvuuksilla jättisuuressa rajaturvallisuusalan lain toimeenpanotehtäviin keskittyvään organisaatioon. En toki tyrmännyt ideaa yhdestä rajaturvallisuusviranomaisesta, mutta en pitänyt noin mittavaa organisaatiomuutosta realistisena lyhyellä aikavälillä.

Kokemus keskushallinnosta

Edelliseen kappaleeseen viitaten todettakoon, että kokonaisvaltaisen näkemyksen saaminen rajaturvallisuusjärjestelmästä edellyttää käytännössä työskentelyä keskushallintotasolla kansallisessa rajaturvallisuusviranomaisessa. On hämmästyttävää, että Libyan rajaturvallisuusoperaatiossa, yhdennetyn rajaturvallisuusalan strategian varsinaisessa kehittämisvastuussa olevista neuvonantajista ei ollut yhdelläkään kansallista kokemusta toi-

minnasta keskushallintotasolla. Näin ollen heillä ei ollut tarvittavaa kokemusta kansallisen rajaturvallisuusstrategian tai oman viranomaisen kehittämisstrategian laatimisesta. Toimivan yhdenmetyt rajaturvallisuuden strategian kehittämistyössä tarvitaan kykyä ajatella strategisesti ja tätä kykyä on vaikea saavuttaa ilman sopivaa koulutusta ja kokemusta. Substanssitietouden ja strategisen osaamisen tulee olla sopivasti tasapainossa. Ilman substanssiosaamista strateginen ajattelu jää liian teoreettiseksi ja irtaantuu käytännöstä. Väitän, että suomalaisessa koulutusjärjestelmässä Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaupseerikurssi, jolta valmistuin vuonna 1998 on, jos ei paras, niin ainakin yksi parhaista opinahjoista strategisen suunnittelun ja johtamisen oppimiseksi. Sieltä saamillani perusopeilla ja kokemuksestani toiminnasta keskushallintotasolla sekä Rajavartiolaityöksessä että Tullissa ja osallistuttuani rajaturvallisuusstrategioiden kehittämiseen useassa eri maassa koin olevani todella vahvoilla operaation kollegoihini nähden. Valitettavasti vain operaation muuhun johtamiseen tarvittava aika usein rajoitti jonkin verran strategiseen pohdiskeluun osallistumista.

Kehittämisehdotuksia

Haluan kokemuksieni perusteella tuoda myös esille muutama seikan, joita mielestäni kannattaisi jatkossa korostaa siviilikriisinhallintaoperaatioiden johdon kouluttamisen osalta. Huolimatta siitä, että minulla on täysi sotilaskoulutus ja olen toiminut nuorena upseerina muun muassa vaativiin rajavartiolanteisiin koulutetun erityisjoukkueen johtajana Rajavartiolaityöksessä, koin turvallisuusasioiden johtamisen Libyan kaltaisessa turvallisuusympäristössä kaikkien tapahtumien keskellä ajoittain melkoiseksi haasteeksi. Esille tuli paljon minulle uusia normeja ja menettelytapoja, jotka olisi ollut hyvä tietää jo ennen operaation päälliköksi ryhtymistä. Erityisen haasteen asetti tukikohdan rakentaminen ja siihen liittyvät turvallisuusstandardit, joita kiristettiin tilanteen kiristymisen myötä, eikä oikein kukaan tuntunut tuntevan näitä normeja kunnolla. Turvallisuusjärjestelyt ovat hallinnon tavoin tukitoimi, joita ilman vaikuttavuustavoitteita ei voida saavuttaa. Operaation päällikön vastuu on turvallisuusasioiden osalta jakamaton ja yksi pienikin virhe voi olla kohtalokas.

Lopuksi

Rajaturvallisuuden alalla Suomi voidaan pienestä koostaan huolimatta luokitella isojen joukkoon, jopa jonkinlaiseksi supervallaksi. On ollut suuri kunnia edustaa Suomea tällaisessa rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen keskittyneessä operaatiossa ja olla tekemässä kansainvälisellä kentällä sen alan työtä mitä koen parhaiten osaavani. Olen tuntenut suurta ylpeyttä pienestä maastamme seurattessani operaatiomme parhaimmillaan kymmenpäisen suomalaisen asiantuntijajoukon laadukasta ja ahkeraa työskentelyä. Kiitän kaikkia asianosaisia ulko- ja sisäministeriön sekä Kriisinhallintakeskuksen edustajia lämpimästi mahdollisuudesta toimia tämän operaation päällikkönä sekä kaikesta siitä tuesta, jota olen tehtäväni menestyksellistä toteuttamista varten Suomesta aina tarvittaessa saanut.

Pekka Hyytiäinen

Suomalaisena asiantuntijana kehittämässä Libyan rajaturvallisuusjärjestelmää

Operaation mandaatti ja tehtäväni

Aloitin EUBAM Libya -operaatiossa Suomen lähettämänä asiantuntijana 1.9.2013 tehtävänimikkeellä Senior Integrated Border Management Risk Analysis Adviser. Operaation mandaatti oli neuvoa Libyan eri viranomaisia rajaturvallisuuden kehittämissä maa-, meri- ja ilmarajoilla. Lisäksi operaation tehtävä oli avustaa Libyaa oman rajaturvallisuusstrategian laatimisessa. Tärkein työtehtäväni oli Libyan rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen liittyen riskianalyysiasioiden neuvonanto. Tavoitteena oli perustaa Libyan rajaturvallisuusviranomaisten yhteinen riskianalyysiverkosto, mutta muutamien rajaturvallisuusviranomaisten vastustuksesta sekä operaation työskentelyn keskeytymisestä johtuen kyseisen verkoston rakentamista ei ennätetty aloittaa. Ennätin operaation aikana osallistua noin kymmeneen kokoukseen, workshoppiin ja koulutustapahtumaan, joissa esittelin tai koulutin Libyan eri rajaturvallisuusviranomaisille EU:n parhaita käytänteitä riskianalyysistä (perustuen Common Integrated Risk Analysis Model, CIRAM, malliin). Johtuen Libyan turvallisuustilanteen merkittävästä huononemisesta EUBAM-operaatio evakuoitiin Libyasta Tunisiaan elokuun 2014 alussa. Operaation työskentelyn tultua mahdottomaksi Libyassa tehtiin Brysselissä päätös operaation henkilöstön vähentämisestä. Noin kaksi kolmasosaa operaation henkilöstöstä irtisanottiin 21.11.2014, minä mukaan luettuna.

Oma taustani

Olen työskennellyt Rajavartiolaitoksessa vuodesta 1986 lähtien eri upseerin tehtävissä, alkuvaiheet itärajalla ja vuodesta 1998 lähtien Rajavartiolaitoksen esikunnassa eri tehtävissä. Viimeisin tehtäväni ennen EUBAM Libya -operaatioon lähtöä oli rajaturvallisuusasiantuntijana Rajavartiolaitoksen esikunnan tilanne- ja riskianalyysikeskuksessa. Yksi päätehtäväistäni oli ylläpitää ja kehittää Rajavartiolaitoksen riskianalyysia sekä toimia Suomen yhteyshenkilönä Euroopan rajaturvallisuusviranomaisen Frontexin riskianalyysiverkostossa. Kriisinhallintaan liittyen olen työskennellyt sotilastarkkailijana YK-operaatiossa Pakistanissa ja Intiassa (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan, UNMOGIP, 1993 - 1994) sekä alueellisen rajapoliisikomentajan neuvonantajana EULEX Kosovossa (2008 - 2010). Olen suorittanut siviilikriisinhallinnan peruskurssin

CRT- peruskoulutuksena keväällä 2006 Saksassa. Lisäksi olen suorittanut siviilikriisinhallinnan jatkokursseja Kriisinhallintakeskuksessa sekä toiminut luennoitsijana ja kouluttajana Kriisinhallintakeskuksen järjestämällä kursseilla.

Koulutuskokemuksia

Operaatiomme oli vihdoinkin muuttanut kesäkuun 2014 alussa omaan uuteen tukikohtaan Tripolin itäisessä kaupunginosassa. Vaikka tukikohtamme oli varmasti turvallisin vaihtoehto missiolle turvallisuustilanteen heikentyessä päivä päivältä Tripolissa, varsin moni meistä kaipasi erityisesti edellistä asuinpaikkaamme, eri kansainvälisten organisaatioiden käyttämää ”lomakylää” meren rannalla Tripolin keskustasta hieman länteen. Olihan tulossa kuumien aikojen vuodesta ja meren rannalla olisi ollut hieman viileämpää kuin hieman sisämaassa sijaitsevassa tukikohdassamme.

Olimme kevään 2014 aikana aloittaneet valmistelevaan uusia koulutusvierailuja eri puolille Libyaa. Operaatiomme oli käynyt edellisen vuoden aikana kaksi kertaa koulutusvierailulla Ghadamesin rajanylityspaikalla Libyan, Tunisian ja Algerian rajojen risteyskohdassa. Koulutusvierailuihin oli liittynyt rajanylityspaikan viranomaisten kouluttaminen muun muassa ajoneuvojen tarkastamiseen, passintarkastustehtäviin sekä rajaturvallisuusyhteistyöhön liittyviin yhteistyömuotoihin. Saadun positiivisen vastaanoton perusteella kyseistä koulutuspakettia haluttiin jatkaa myös muilla rajanylityspaikoilla.

Operaatio päätti siten toteuttaa koulutusvierailut sekä Ra’s Ajdir:n rajanylityspaikalle että Misratan rannikkokaupunkiin. Ra’s Ajdir:n rajanylityspaikalle päätettiin toteuttaa kaksi koulutusvierailua ja Misrataan yksi. Minut määrättiin näiden koulutusvierailuiden osalta koulutuskoordinaattoriksi. Otin tehtävän mielelläni vastaan, koska en ollut omalla erityisalallani (riskianalyysi) saanut mielestäni riittävän haastavia tehtäviä siihen mennessä. Koulutuskoordinaattorina tehtäväni oli määrittää kohdealueelle sopivat koulutusaiheet, niille sopivat kouluttajat sekä koulutuksen aikataulut. Päädyin varsin pian ratkaisuun, että kouluttaisimme perusasioita rajaturvallisuusyhteistyöstä (Integrated Border Management), väärennettyjen asiakirjojen paljastamisesta sekä riskianalyysistä. Täten itsekkin pääsin kouluttamaan minulle hyvin tuttuja asioita eli rajaturvallisuusyhteistyötä ja riskianalyysiä.

Koulutuksen kohteet valittiin sillä perusteella, että Ra’s Ajdir on suurin rajanylityspaikka Libyan ja Tunisian rajalla. Operaatiolla oli oma projekti kyseisen rajanylityspaikan kehittämiseksi mallirajanylityspaikaksi. Tätä mallia oli tarkoitus sitten kopioida muihin Libyan suurempiin maastorajan rajanylityspaikkoihin. Projektia varten missiossa oli oma projektipäällikön tehtävä, johon oli valittu suomalainen rajavartiolaitoksen upseeri. Misrata valittiin toiseksi kohteeksi, koska Misratan satama oli suurimpia Libyan tavarasatamista lähellä Tripolia. Libyassa ei ollut sisällissodan jälkeen ollut toimivia matkustajasatamia. Lisäksi Misratassa toimi kansainvälinen lentokenttä.

Aloitin kouluttajaryhmän kanssa vierailujen valmistelut hyvissä ajoin. Suurimmaksi haasteeksi muodostuivat tietysti turvallisuusjärjestelyt. Muun muassa siirtymisemme Tripolista koulutuspaikoille tapahtui panssaroiduilla ajoneuvoilla. Ra’s Ajdir:n rajanylityspaikalle oli noin kolmen tunnin ajomatka, kuten myös Misratan kaupunkiin. Vaikka kouluttajaryhmämme koko oli vain kolme kansainvälistä neuvonantajaa ja kaksi paikallista avustajaa, tarkoitti se vähintään neljää panssaroitua ajoneuvoa. Turvallisuusmääräystemme mukaan yhdessä ajoneuvossa saattoi olla maksimissaan kaksi neuvonantajaa kuljettajan ja turvamiehen lisäksi. Lisäksi aina kun oli kysymyksessä enemmän kuin kaksi ajoneuvoa, piti mukaan lähteä myös vara-ajoneuvo. Lisäksi Ra’s Ajdir:n rajanylityspaikan suuntaan reissulle osallistui projektipäällikkö ja toinen neuvonantaja sekä mission tiedotusyksikön edustaja. Misratan koulutusvierailulle osallistui saman kouluttajaryhmän lisäksi mission apulaispäällikkö,

mission poliittinen neuvonantaja sekä tiedotusyksikön edustaja. Eli lopullinen kolonnan pituus oli kuusi panssaroitua ajoneuvoa, mikä varmaankin herätti ylimääräistä mielenkiintoa paikallisessa väestössä. Veikkaan, että operaationme turvallisuusyksikön porukka oli hyvin työllistetty suunnitellessaan siirtymisiämme Tripolista koulutuskohteisiin ja takaisin sekä tietysti turvallisuusjärjestyjä paikan päällä.

Ensimmäiseksi toteutimme koulutusvierailun Ra's Ajdir:n rajanylityspaikalle. Rajanylityspaikan edustajat kuitenkin ilmoittivat, että heillä ei ollut tarjota riittävän isoa koulutustilaa. Täten koulutus päätettiin pitää lähellä sijaitsevassa Zuwaran rannikkokaupungissa Libyan tullin alueellisessa esikunnassa. Kun valmistelut oli tehty loppuun ja olimme valmiita lähtemään aikaisin aamulla Tripolin tukikohdastamme kohti Zuwaraa, ilmoitti Libyan diplomaattipoliisi, joka vastasi Libyan puolelta turvallisuusjärjestelyistämme, ettei sinä päivänä ollut turvallista matkustaa suurena kolonmana kyseistä reittiä. Niinpä palasimme takaisin normaaleihin töihimme ja teimme uuden yrityksen seuraavana aamuna. Myös silloin saimme ilmoituksen Libyan diplomaattipoliisilta, että reitti ei ollut vielääkään riittävän turvallinen. Vihdoin kolmantena aamuna pääsimme matkaan. Matka meni sujuvasti ja pääsimme Zuwaraan suunnitellun aikataulun mukaisesti.

Veimme matkatavarat koulutuspaikan lähellä sijaitsevaan hotelliimme ja jatkoimme matkaa koulutuspaikalle. Yllätykseksemme koulutustilat olivat lähes länsimaalaista tasoa, videotykki mukaan luettuna. Kun koulutettavat alkoivat saapua luokkaan aamukahvinsa jälkeen noin tunti sovituista aloitusajasta myöhässä (libyalaisilla oli eri käsitys aikatauluista kuin meillä EU-kansalaisilla), tajusimme että olimme saaneet varsin ison ryhmän koulutettavaksi. Parhaimmillaan koulutettavia oli koulutustilassa 36 henkeä eri rajaturvallisuusviranomaisista. Koulutukseen tuli pääsääntöisesti rajapoliisin, tullin ja maahanmuuttoviraston viranomaisia jotka toimivat joko Ra's Ajdir:n rajanylityspaikalla tai Zuwaran toimipisteissä. Mukaan oli tullut myös paikallisen liikennepoliisin päällikkö, joka halusi ilmeisesti tietää hieman enemmän rajaturvallisuusasioista.

Aloitimme koulutuksen yleisimmillä asioilla, kuten rajaturvallisuusyhteistyön perusteilla. Huomasimme aiheeseen liittyneiden kysymysten perusteella, että koulutusryhmässä oli erilaisia mielipiteitä viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Nuoremmat virkamiehet vaikuttivat olevan myöteämielisempiä yhteistyön kehittämiseksi, kun taas vanhempi sukupolvi oli sitä mieltä, että kukin viranomainen hoitaa vain oman tonttinsa ja sillä siisti. Mitä enemmän perustelimme yhteistyön merkitystä toiminnan tehostamiseksi ja parempien tulosten saavuttamiseksi, alkoivat vanhemmatkin virkamiehet nyökyttää päätään hiljaisen myöntymisen merkiksi.

Jatkoimme koulutusta seuraavana päivänä passintarkastuskoulutuksella. Koulutuksessa käytiin teoriana läpi perusteet väärennettyjen passien havaitsemiseksi eli mitkä ovat yleiset passien turvatekijät. Lisäksi tullineuvonantajamme koulutti perusasioita tullaukseen liittyvistä asiakirjoista ja niiden väärennösten paljastamisesta. Ainakin minulle jäi mielikuva, että koulutettavat olivat kiinnostuneita ja ymmärsivät hyvin mistä puhuimme. Ainoastaan silloin kun puhuttiin tullin erityisasioista, tuntui muulla porukalla tarkkaavaisuus hieman herpaantuvan.

Ensimmäinen koulutusjaksoimme Zuwarassa kesti kaksi päivää ja koulutuksen päätteeksi lupasimme jatkavamme koulutusta enemmän erikoistuvalla koulutuksella. Meille kaikille kouluttajille (belgialainen tullimies, belgialainen rajapoliisi ja suomalainen rajaupseeri) tuli hyvä mieli jo ensimmäisen jakson jälkeen. Paikalliset rajaturvallisuusviranomaiset olivat innokkaita vastaanottamaan tarjoamaamme koulutuksen ja saimme luotua hyvän opiskeluilmapiiriin, koska koulutettavien aktiivisuus lisääntyi koulutuksen edetessä. Lisäksi henkilökohtaisesti olin tyytyväinen huomattessani, että eri viranomaisten edustajat tuntuivat olevan hyviä kavereita keskenään, mikä ei välttämättä ole itsestäänselvyys maissa, joissa ei ole totut-

tu viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Seuraava koulutusvierailu tehtiin Misratan rannikkokaupunkiin, jossa kaikki koulutettavat olivat Libyan tullin edustajia, lähinnä Misratan satamasta ja muutama tullimies myös Misratan kansainväliseltä lentokentältä. Vain viimeisenä kolmesta koulutuspäivästä paikalle ilmaantui yksi rajapoliisi lentokentältä, vaikka olimme pyytäneet paikallisia viranomaisia etukäteen kutsumaan koulutukseen kaikkien rajaturvallisuusviranomaisten edustajia. Misratassa koulutimme kolme päivää ja koulutus sisälsi suunnilleen samat asiat kuin Zuwarassa kahdessa eri koulutusjaksossa koulutetut asiat.

Toinen Zuwarassa toteutettu koulutusjakso sisälsi lähinnä erikoistumista passintarkastustehtäviin. Koulutus sisälsi varsin yksityiskohtaisia tietoja passien turvatekijöistä väärennettyjen passien löytämiseksi. Koulutuksen aikana jaoin jokaiselle koulutettavalle henkilökohtaiseen käyttöön operaation hankkiman passintarkastuksessa käytettävän perusvälineen, eli suurennuslasin (luupin). Oli mielenkiintoista havaita, että kun ensimmäisen kerran pyysimme koulutettavia käyttämään luuppia, suurin osa heistä ei tiennyt miten käyttää sitä. Niinpä opetimme heille oikean tavan käyttää suurennuslasia. Tämä oli mielestäni merkki siitä, millä tasolla Libyan rajatarkastuksesta vastaavien viranomaisten koulutus ja välineistö olivat. Olimme tyytyväisiä siihen, että saimme antaa heille edes passintarkastajan perusvälineen ja opettaa sen käytön.

Edellä mainittujen kolmen koulutusvierailun jälkeen meillä oli tarkoitus jatkaa erityiskoulusta Ra's Ajdir:n rajanylityspaikalla niin sanottuna työpaikkakoulutuksena, jossa olisimme vain tarkkailleet ja tarvittaessa neuvoneet, miten koulutettavat olivat omaksuneet tarjoamamme opit. Valitettavasti tätä koulutusta ei päästy koskaan toteuttamaan taistelujen alkaessa Tripolissa ja sen ympäristössä, jonka seurauksena koko missio evakuoitiin pois Libyasta elokuun 2014 alussa.

Vaikuttavuudesta

Edellä mainitut koulutusvierailut olivat mielestäni paras esimerkki siitä, että saimme todellakin jotakin konkreettista aikaan erittäin haastavassa työympäristössä Libyassa. Libyan turvallisuustilanne oli varsin heikko ja vain heikentyi missiossa työskentelyaikani. Tästä syystä liikkumisemme oli hyvin rajoitettua majoituspaikkojemme ja tukikohdamme ulkopuolella. Pääsimme varsin harvoin pääsimme käymään paikallisten viranomaisten luona neuvomassa, mentoroimassa tai kouluttamassa.

Libyan pääkaupungissa Tripolissa erilaiset rajaturvallisuusviranomaisten yhteiset hankkeet strategisella tasolla tuntuivat kariutuvan viranomaisten välisen yhteistyön puuttumiseen tai poliittisen johdon sekaantumiseen liian syvälle viranomaisten omiin asioihin. Lisäksi huomasimme, että viranomaisille oli vaikeaa tehdä omia päätöksiä ilman valtion ylimmän johdon hyväksyntää. He olivat varmaankin tottuneet siihen Gaddafin diktatuurin aikana, eivätkä osanneet muuttaa käytäntöjään. Tilanne oli hieman erilainen maakunnissa, kuten Zuwaran ja Misratan koulutusvierailujen aikana huomasimme. Siellä ei juurikaan välitetty, mitä pääkaupungissa tehtiin, vaan asiat hoidettiin oman alueen kannalta parhaimmalla tavalla. Tietysti isompiin asioihin piti saada Tripolin johdon hyväksyntä.

Oli todella harmi, että Libyan turvallisuustilanteen heikentymisen takia emme voineet jatkaa työskentelyä Libyassa pidempään. Missiossa työskenteli erittäin kokeneita ja päteviä neuvonantajia eri EU-maista. He olisivat voineet saada paljon aikaan pidemmällä aikavälillä. Itsekin olin saanut Zuwaran ja Misratan koulutusvierailuiden kautta hyvät kontaktit paikallisiin rajaviranomaisiin ja nähnyt kuinka hedelmällinen maaperä erilaisten rajaturvallisuuteen liittyvien perusasioiden kouluttamiseen kyseiset paikat olivat. Jos olisimme voineet jatkaa Ra's Ajdir:n rajanylityspaikan henkilöstön koulutusta vielä jonkin aikaa, olisimme voineet käyttää kyseistä rajanylityspaikkaa malliesimerkkinä muille Libyan kansainvälisille

maastorajan rajanylityspaikoille parhaista käytänteistä, muun muassa viranomaisten välisen yhteistyön tehostamisessa ja henkilöstön ja kaluston tehokkaammassa käytössä, mikä oli kyseiselle rajanylityspaikalle tehdyn projektin päätarkoitus.

Kaikesta huolimatta minulle jäi hyvä tunne edellä mainittujen koulutusreissujen jälkeen siitä, että olin henkilökohtaisella panoksellani pystynyt jollakin tavalla auttamaan Libyan rajaturvallisuusviranomaisia heidän toimintansa kehittämässä. Tulen aina muistamaan sen, kun Zuwaran toisen koulutusjakson päätteeksi tapahtuneen todistusten jaon jälkeen todennäköisesti kaikista vanhin koulutettava, lähes 40 vuotta Libyan tullissa palvellut tullimies tuli luokseni, kätteli minua ja sanoi huonolla englannilla ”Dear Pekka, I’m very very happy that you visited us to help us in our work. This has been the best training during my career. Thank you very much”.

Tarja Rantala

Operaation pelilaudalla edetään harkituin siirroin

Operaatio

Maaliskuussa 2014 käynnistetty Etyjin Ukrainan tarkkailuoperaatio (Special Monitoring Mission to Ukraine, SMMU) on aseistamaton siviilioperaatio. Sen mandaattiin kuuluvat rauhan ja vakauden ylläpitämiseen tähtäävät toimet Ukrainan alueella. Operaation keskeinen tehtävä on kerätä puolueetonta tietoa turvallisuustilanteesta.

Oma taustani

Olen tarkastellut maahanmuuttoa Suomeen 25 viime vuoden ajan kaikenlaisista näkökulmista; miesten, naisten, lasten, aikuisten, vammaisten, somalialaisten, inkerinsuomalaisten ja virolaisten. Niiden joilla ei juuri mitään myytäväksi kelpaavaa suomalaisilla työmarkkinoilla ja niiden, jotka on tänne taitojensa takia varta vasten rekrytoitu. Tutuiksi ovat tulleet niin kiintiöpakolaiset kuin turvapaikanhakijat, työn ja rakkauden perässä Suomeen muuttaneet tai samoista syistä maasta lähteneet suomalaiset.

Melkein kaikki maahanmuuttajista ovat parhaassa työiässä olevia, ilman lapsia tai lapsiensa kanssa muuttavia. Harva työuraansa jo lopetteleva tai vanhus kaipaa kotikontujansa suurempia seikkailuja varsinkaan Suomen kaltaisissa arktisissa olosuhteissa. Monet lähtevät kotoansa vasta viimeisen pakon edessä. Kaikkien näiden vuosien varrella kurkkuani ovat eniten kuristaneet kohtaamistani ihmisistä ne, jotka ovat paenneet sotaa tai konfliktia sen takia, että edustavat toista poliittista tai uskonnollista suuntausta kuin siellä valtaa pitävät. Ja joista monet ovat kuin minä itse ja joka voisi olla vastaavassa tilanteessa.

Kotimaan työni ohessa olen työskennellyt siviilikriisinhallintaoperaatioissa Georgiassa kaksi vuotta ja vuoden Ukrainassa. Ammatillisesti kumpikin operaatio on antanut minulle erittäin paljon. Sen lisäksi että olen oppinut kenttäolosuhteissa uusia tarpeellisia taitoja, olen myös päässyt näkemään, millaiset olosuhteet panevat ihmiset liikkeelle etsimään turvaa tai muuten vaan onneaan maailmalta.

Maaperän tunnustelua Donetskissa

Minut valittiin Ukrainan tarkkailuoperaatioon pian sen käynnistymisen jälkeen huhtikuussa 2014. Lähtövalmis piti olla viikon varoitusaajalla. Missio oli uusi ja tilanne erityisesti itäisessä Ukrainassa kiristymässä pikavauhtia. Jo lähtiessä oli melko selvää, että sijoituspaikkani olisi Ukrainan itäosassa. Minä ja tusinan verran muita uusia tulijoita saavuimme Donetskiin juuri silloin, kun separatistit olivat ensimmäistä kertaa siepanneet panttivangeikseen tarkkailijaryhmän. Siepatut tarkkailijat olivat tosin sotilastarkkailijoita, eli eri ryhmää kuin minä ja muut 500 Ukrainassa tälläkin hetkellä olevaa siviilitarkkailijaa.

Vietin Donetskissa kuutisen viikkoa, joista nelisen viikkoa kävin partioissa Donetskin alueen läntisellä reunalla toteamassa, että tilanne kiristyy jatkuvasti. Kaksi viikkoa istuin hotelihuoneessani, koska oli aivan liian vaarallista lähteä ulos. Mission tehtävä oli alusta pitäen luoda edellytyksiä dialogille konfliktin eri osapuolten kesken, mutta Donetskissa tämän saattoi jo melkein heti kättelyssä todeta mahdottomaksi tehtäväksi. Etyjistä paikalliset ihmiset eivät tienneet mitään, eikä tietoa 20 hengen tiimillä kovinkaan voimallisesti levitetty. Jäljelle jäi tiedon välittäminen siitä, että separatistit ottavat joka päivä haltuunsa uusia hallintorakennuksia ja kaupungin länsilaidalla Ukrainan armeijan joukkoja on joka päivä yhä enemmän valmistelemassa itselleen taisteluasemia.

Ulkona liikkeessäni separatistit pidättivät minut kolme kertaa ja jokaisella separatistien tiesululla sain selittää tekemisiäni alueella ”amerikkalaisena vakoojana”. Näin kävi jatkuvasti myös 20 muulle kollegalleni, joista lopulta neljä siepattiin toukokuun loppupuolella kuu-kauden mittaiseen panttivankuuteen. Kohta sen jälkeen minut ja valtaosa kollegoistani pää-
tettiin siirtää tarkkailutehtäviin toisaalle.

Donetskin aggressiivisen ja vihamielisen ilmapiirin jälkeen oli merkillistä alkaa työskennellä maan ehkä vapaamielisimmässä ja rennoimmassa kaupungissa Odessassa. Ennen sinne tuloani vietin kuitenkin viikon päivät Dnepropetrovskissa, viimeisessä ukrainalaismielisessä kaupungissa ennen itäisiä alueita Donetskia ja Luhanskia.

Dnepropetrovsk

Dnepropetrovskissa kadulla kulkiessani tarkistin vielä säännöllisin väliajoin, onko selkäni takana aseistettuja naamiomiehiä. Melkein joka kadun kulmassa sinikeltaista Ukrainan lippua liehutteleville teki mieli sanoa, että pankaa nyt hyvät ihmiset nuo liput pois, ettette saa kiväärinperästä kalloonne. Odessaan saapuessani olin jo tottunut olemaan ilman naamiomiehiä. Siellä kohtasin kuitenkin toisenlaiset murheet, jollaisiin olin törmännyt jo monta kertaa pienemmässä mittakaavassa Suomessa.

Konfliktin toiset kasvot näyttäytyivät Odessassa

Odessaan saapui tasaisena virtana enimmäkseen äitejä lapsineen Donetskin ja Luhanskin seuduilta busseilla ja junalla. Muutama mieskin oli ottanut valtavan riskin ja pakannut autoon perheensä ja sen omaisuuden mikä siihen mahtui. Kesällä 2014 maan sisäisiä pakolaisia, evakkoja, saapui Odessaan kuutisen tuhatta. Kun lopetin missioni maaliskuussa 2015, luku oli 24 700. Viimeksi kun katsoin tilastoja, rekisteröityjä maan sisäisiä pakolaisia oli yli 1,4 miljoonaa. Venäjälle Donbassin alueelta on YK:n pakolaisjärjestön tietojen mukaan lähtenyt 352 900 ukrainalaista, Valko-Venäjälle 80 100 ja

Puolaan 47 000, sekä muihin naapurimaihin muutamia tuhansia.

Ammatillisen taustani ja toki myös kiinnostukseni takia päädyin tiimissäni seuraamaan erityisesti maan sisäisten pakolaisten tilannetta. Tehtäviini kuului seurata varsinaista tulotilannetta enimmäkseen rautatieasemalla, mutta myös tulijoiden oloja siellä minne heidät oli majoitettu ja viranomaisien toimintaa heidän sijoittamiseen alueelle. Valtavaan evakoiden majoittamis-, ruokkimis- ja varustamisurakkaan osallistuivat myös kansalaisjärjestöt ja yksityiset henkilöt ällistyttävän suurella sydämellä; sodan entisestäänkin raunioittama hutera valtio ei siihen kaikkeen olisi mitenkään pystynyt.

Toki Ukrainan viranomaisetkin jotain tekivät. Se kaikki hallinnollinen työ näyttäytyy tosin niin ukrainalaisille kuin suomalaisille (Suomessa) hitaana byrokraattisena puuhailuna, josta ei tunnu olevan kenellekään mitään hyötyä. Sen ansiosta useat tuhannet kouluikäiset Odessan seudulla aloittivat kuitenkin koulunsa normaalisti syyskuun alussa, eläkkeet ja muut maksusuoritukset siirtyivät Donbassista Odessaan ja terveydenhoidon palveluja järjestettiin se mikä kyettiin. Korkeakouluopiskelijoiden opinto-oikeuksia siirrettiin Odessan yliopistoon ja tulijoille etsittiin asuntoja läänin viimeisimpiä kolkkia myöten. Toki kaikki otti aikansa, eikä entuudestaan pieni ja megaluokan inflaation nakertama eläke riittänyt enää siihenkään vähään, mihin kotioloissa. Ja erilaisten virkailijoiden luokse joutui jonottamaan monta kertaa ennen kuin asiat alkoivat loksahdella paikoilleen. Mutta kenenpä työ ei hidastuisi, jos joka viikko kaupunkiin saapuisi toista sataa uutta asukasta vain yhden kassin kanssa.

Turvallisuustilanteen tarkkailuun keskittyvässä missiossa voi olla vaikeaa, joskus jopa turhauttavaa ja ahdistavaa tehdä työtä sodan jaloista pakenemaan joutuvien siviilien kanssa. Työ täyttää humanitaarisen työn tunnusmerkit vain sillä erotuksella, että mitään konkreettista apua ei yhdellekään avun tarvitsijalle pysty antamaan. Keskeinen osa työtä on selittää kerta toisensa jälkeen, mikä on mission mandaatti ja että tiedon kerääminenkin on tarpeellista, jotta toiset organisaatiot ja viranomaiset voisivat toimittaa avun perille sinne missä sitä tarvitaan.

Jos ei ole ammattitaitoa kohdata hätää kärsiviä, lähes kaikkensa menettäneitä ihmisiä, kysyy työ ainakin roppakaupalla luonnetta ja empatiakykyä. Jos et voikaan järjestää aikoja entiselleen, voit kuitenkin aina kuunnella, lainata nettiyhteyttä hetkeksi viestin lähettämistä varten ja valaa uskoa siihen, että pikkuhiljaa asiat järjestyvät, ei tämä ikuisuuksia kestä.

Vaikuttavuudesta

Harva meistä Ukrainan tavallisista tarkkailijoista pystyy tekemään henkilökohtaisia vaikuttavia urotekoja. Silti uskon, että jokaisella yksittäisellä tarkkailijalla on arvokas ja merkityksellinen tehtävä myös Ukrainassa. Tärkein niistä oli tiedon kerääminen paikan päältä alkuperäisistä lähteistä ja tiedon todenperäisyyden tarkastaminen useammasta lähteestä.

Ukrainan kriisiä Suomestakin käsin seuraavalle on toisinaan mahdotonta tietää mikä on totta ja mikä tarua, niin paljon kuvaukset tapahtumista poikkeavat toisistaan. Ukrainassa sodan käyminen tiedolla tuli vielä enemmän iholle. Mission vaikuttavuus perustuu ennen muuta mahdollisimman totuudenmukaiseen ja neutraaliin tiedon välittämiseen mitä moninaisimmista konfliktiin liittyvistä tilanteista eri puolilla maata. Kaikilla kerätyillä tiedonmuruilla on merkitystä ison tilannekuvan laatimisessa ja poliittisen päätöksenteon tukena. Tiedon kerääminen tällä tavoin on vaivalloista ja vie aikaa. Lisäksi se edellyttää jatkuvaa paikalla oloa ja lähtövalmiutta lähes ympäri vuorokauden, sekä tietysti monenlaista taitoa ja osaamista, jotta tiedon osaa asettaa oikeassa suhteessa kontekstiinsa.

On kaikkien meidän maailman asukkaiden kannalta valitettavaa, että kukaan ei pysty ratkaisemaan yhtäkään kansainvälistä konfliktia henkilökohtaisella uroteollaan. Kansainvälinen politiikka ja kriisien ratkaiseminen on valtavan koneiston hidasta ja hienovireistä toimintaa. Se on monella portaalla tapahtuvaa tiimityötä, jossa jokaisella on oma, toisinaan vain pienikin tehtävä. Mutta jos jokainen sen pienenkin tehtävänsä suorittaa kunnolla, ollaan askeleen verran lähempänä konfliktin ratkaisua.

Itse uskon vakaasti omalla persoonalla vaikuttamiseen ja esimerkin voimaan. Toivottavasti meillä kaikilla on ollut joskus opettaja, joka kannusti ja uskoi kykyihisi ja parhaimmillaan ohjasi sopivan harrastuksen pariin tai jopa ammattiin. Tai joku muu ihminen, joka oikeassa paikassa kuunteli ja kannusti, sanoi oikeat sanat tai näytti että välitti. Vaikuttavuutta luodaan myös, ja ennen kaikkea omalla käytöksellä.

Vajaan vuoden aikana kävin valtavan määrän keskusteluja mitä erilaisimpien ihmisten kanssa Odessan seudulla. Heistä monet olivat omissa asioissaan samanlaisia ammatti-ihmisiä kuin kuka tahansa meistä. Yhtäkkiä heidän eteensä oli viskattu suuri joukko muualta tulleita ihmisiä, jotka ensisijaisesti tarvitsivat vettä, ruokaa, vaatteita, lääkkeitä ja katon pään päälle. Sen jälkeen työtä, etteivät enää jatkossa kuormittaisi mitenkuten pystyyn polkaistua hätäapua. Jotkut haastateltavistamme ärsyntyivät tulostamme. He kokivat, että tulemme vain häiritsemään ja tuhlaamaan heidän muutenkin vähäistä aikaansa. Selkeimmin mieleeni ovat kuitenkin jääneet ne ihmiset, jotka ylpeinä esittelivät mitä kaikkea olivat saaneet talkoovoimilla aikaan ja ne, jotka hetken aikaa pystyivät ventiloimaan ja jäsentelemään tilannetta kanssamme ja lopuksi totesivat saaneensa voimia jatkaa loputtomalta tuntuvalta työsarkaan.

Ukrainan mission tavoitteet ja haasteet ovat valtavat, niin kuin koko maakin on valtava ja traagisella tavalla jakautunut. Pakolaisten virtoja, taisteluja ja niistä käytäviä keskusteluja seurata yksittäiselle tarkkailijalle voi tulla suuremman luokan uskonpuute tarkkailun järkeyteen, vaikuttavuudesta puhumattakaan.

Norsu-vertausta parempaa ei tähänkään kohtaan löydy. Kookasta eläintä katsoessa omat voimat tuntuvat pieniltä, mutta jos tarkoituksena on poistaa norsun jalasta piikki, joka vaikeuttaa eläimen kävelyä, suurenkaan eläimen auttaminen ei tunnu aivan mahdottomalta.

Jarkko Jokinen

Terrorismin vastaista työtä tukemassa

Olen työskennellyt Suomen lähettämänä asiantuntijana Etyjin sihteeristössä huhtikuusta 2013 lähtien. Tehtäväni sijoittuu valtioiden väliset rajat ylittävien uhkien ja terrorismin vastaisen toiminnan yksikköön. Työkokemukseni vastaavista tehtävistä on pitkä; olen palvellut 11 vuoden ajan Europolissa vanhempana rikosanalyytikkona erilaisissa järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja terrorismintorjuntaan liittyvissä projekteissa.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyj on paitsi maailman laajin alueellinen turvallisuusjärjestö ja ihmisoikeustoimija myös merkittävä tekijä terrorismin vastaisessa työssä. Tällä alueella mandaatti perustuu YK:n laajaan terrorismin vastaiseen sopimusverkostoon, joka kattaa useita kansainvälisiä yleissopimuksia ja pöytäkirjoja sekä YK:n turvaneuvoston päätöslauselmia. YK:n lisäksi Etyjin terrorisminvastainen mandaatti perustuu useisiin Etyjin ministerikokousten päätöksiin.

Tehtäväni

Wienissä vastaan yhdestä Etyjin terrorismintorjunnan strategisesta painopistealueesta, ”Internetin käytön torjuminen terrorismitarkoituksiin” ja lisäksi työskentelen myös väkivaltaisten ääriliikkeiden ja radikalisoitumisen torjunnan parissa. Etyjin laajan turvallisuuskäsityksen mukaisesti omassa työssäni keskeisimpinä tehtävinä on tarjota osanottajamaille asiantuntemusta, tietoa, tukea ja tarvittaessa koulutusta liittyen poliittisen prosessin rakentamiseen terrorismin torjumiseksi; ajantasaisten ja kattavien uhka-arvioiden tekemiseen terrorismin torjumiseksi; terrorismin torjunnan osaamisen ja valmiuksien kehittämiseen; ihmisoikeuksien huomioimiseen ja suojelemiseen terrorismin torjunnassa sekä kansainväliseen yhteistyöhön terrorismin torjunnassa.

Vaikuttavuus

Hyvänä käytännön esimerkkinä työn vaikuttavuudesta ruohonjuuritasolla voi mainita yhteistyön erään ison Etyj-operaation ja kohdemaan viranomaisten kanssa. Maan viranomaiset olivat huolestuneita kasvavasta nuorison väkivaltaisesta radikalisoitumisesta ja erityisesti tiedoista, että nuorisoa oli värvätty tunnetulle konfliktialueelle. Viranomaisilta puuttui kuitenkin torjuntastrategia ja toimintaohjelma, jolla asiaan olisi voitu tehokkaasti puuttua.

Ensimmäisenä askeleena ETYJ järjesti syyskuussa 2013 erään osanottajamaan erityisrahoituksella kansallisen kaksipäiväisen työpajan, johon saatiin Etyjin operaation erinomaisten kontaktien avulla kutsuttua asemamaan kaikkien keskeisten ministeriöiden edustajat, poliisin, turvallisuuspalvelujen ja rajaviranomaisten edustajat, syyttäjävirasto, yliopistojen ja tutkimuslaitosten edustajat sekä keskeisten etnisten ja uskonnollisten yhteisöjen ja kansalaisjärjestöjen edustajat. Kaksipäiväinen työpaja koostui keskustelu- ja koulutussessioista, joissa paikalle kutsuttujen kansainvälisten asiantuntijoiden johdolla keskityttiin lisäämään tietoisuutta terrorismista ja siihen liittyvistä riskeistä ja uhista, parantamaan viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelua, sekä parantamaan viranomaisten valmiutta ja kykyä tunnistaa ja torjua terrorismia, ylläpitää tilannekuvatoimintaa sekä osallistua kansainväliseen terrorisminvastaiseen yhteistyöhön.

Ensimmäinen työpaja onnistui yli odotusten johtuen erinomaisista kansainvälisistä asiantuntijoista, jotka avoimesti jakoivat tietonsa ja kokemuksensa motivoiden paikalliset osanottajat avoimeen ja hedelmälliseen keskusteluun. Myös eri etnisten ja uskonnollisten ryhmien mahdollisimman tasapuolinen kohtelu edisti heidän aktiivista osallistumistaan ja sitoutumista sovittuihin päätöksiin. Kaikkein merkittävin tulos oli se, että isäntämaan viranomaiset lupasivat selvittää mahdollisuutta aloittaa kansallisen terrorismintorjuntastrategian ja toimintasuunnitelman laatiminen mahdollisimman pian.

Toisen kohdennetun työpajan Etyjin missio järjesti yhdessä isäntämaan viranomaisten kanssa ja sen seurauksena väkivaltaisen radikalisoitumisen torjuntastrategia ja toimintasuunnitelma valmistuikin nopeassa aikataulussa, ainoastaan vajaa vuosi ensimmäisen työpajan jälkeen.

Nämä molemmat työpajat olivat Etyjille menestys sillä se pystyi toiminnallaan luomaan riittävän kansallisen poliittisen tuen ja yhteisymmärryksen, mahdollisti laajan aktiivisen osanoton työpajoissa ja onnistui hälventämään eri etnisten ja uskonnollisten ryhmien välistä epäluuloa hankkeen motiiveista ja tavoitteista.

Oma osuuteni hankkeen vetäjänä ja Etyjin sihteeristön asiantuntijana hankkeessa oli järjestää työpajoihin liittyvät käytännön järjestelyt (konferenssitilat ja -palvelut, tulkkaus- ja käännöspalvelut, catering, matka- ja majoitusjärjestelyt, tiedottaminen) yhdessä Etyj-operaation kanssa ja löytää keskustelusessioihin parhaat mahdolliset saatavilla olevat kansainväliset terrorismiasiantuntijat. Tässä tapauksessa omasta pitkästä käytännön kokemuksesta terrorismintorjunnassa edellisessä työssäni Europolissa ja monista hyvistä henkilökohtaisista kontakteista oli korvaamaton apu muiden kansainvälisten asiantuntijoiden löytämisessä ja siten työpajojen järjestämisessä ja onnistumisessa. Havaitsin myös, että osoittamalla omaa henkilökohtaista extra-sitoutumista pystyin hoitamaan monia sensitiivisiä keskusteluja ja käytännön järjestelyjä paikallisten viranomaisten ja muiden osanottajien kanssa ennen työpajoja, työpajojen aikana ja erityisesti jälkeenpäin.

Kuten hyvin usein käy, onnistuminen yhdessä projektissa saattaa vaikuttaa positiivisesti toisiin maihin. Niinpä tällä hetkellä vastaavanlaiset projektit kansallisen terrorismintorjuntastrategian ja toimintasuunnitelman laatimiseksi ovat käynnissä parissa muussa Etyjin osanottajamaassa samalla alueella.

Miranda Vuolasranta

Kansallisena asiantuntijana Brysselissä

Toimin Euroopan komission oikeusasioden, perusoikeuksien ja kansalaisuusasioiden pääosaston yhdenvertaisuusasioiden osaston syrjimättömyys ja romanasioden koordinaatioyksikössä kansallisena asiantuntijana vuosien 2013 - 2015 aikana.

Kansallisen asiantuntijan työlle asetetut tavoitteet muodostuivat Suomen ihmisoikeus- ja vähemmistöpolitiikan kehittämislinjauksista, joiden tunnetuksi tekemisen Suomi uskoo kehittävän myönteisesti myös EU-tason yhteistyötä ja yhdenvertaisuuskehitystä muissa jäsenmaissa erityisesti naisten, lasten ja Euroopan romaniväestön integraation näkökulmasta.

Euroopan noin 10-12 miljoonaisesta romaniväestöstä arviolta 7,5 miljoonaa elää EU:n jäsenmaissa. Romaniväestö on EU:n perusoikeusviraston selvitysten ja seurantaraporttien mukaan edelleen Euroopan syrjityin ja sosiaalisesti syrjäytynein kansanosa, joka kohtaa laaja-alaista romanivastaisuutta ja lisääntyvässä määrin myös viha-rikoksia. Globaalissa korkean tason yhteistyökeskustelussa EU:ta onkin usein arvosteltu siitä, että sillä on hoitamaton romaneita koskeva ihmisoikeusongelma, josta syystä sen uskottavuus demokratian ja yhdenvertaisuuden tyyssijana kärsii.

Vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden kunnioittaminen on nykyisellään kuitenkin yksi EU:n perusarvoista, joka on mainittu Euroopan unionista tehdyn perustamissopimuksen artikkelissa 2:

”Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.”

EU:n ensimmäinen romanasioden huippukokous järjestettiin Brysselissä vuonna 2008. Kokouksen loppupäätelmien seurauksena Euroopan komissio työsti valmisteluasiakirjan Euroopan romanien integraation edistämiseksi. Saman vuoden joulukuussa Eurooppa-neuvoston huippukokouksen päätösasiakirjassa komission laatimat tavoitteet vahvistettiin ja niistä tuli korkeaksi määritellyn poliittisen prioriteetin viitekehys. Maaliskuussa 2009 ko-

missio laati yhteiset periaatelinjaukset, jotka Eurooppa-neuvosto hyväksyi saman vuoden kesäkuussa. Neuvoston päätöksen seurauksena komissio esitti jäsenmaille lähettämässään kirjeessä, että niiden tulisi laatia kansalliset romanien integraatiota koskevat kehittämisstrategiansa pitäen mielessään aiemmin saman vuonna laaditut EU:n kymmenen yhteistä kehittämisperiaatetta.

Suomella on yli 50 vuoden kokemus hallinnollisen yhteistyön ja romanipoliittisten kehittämistavoitteiden edistämisestä muun muassa sosiaali- ja terveysministeriössä toimivan Romaniasiain neuvottelukunnan (RONK) työn kautta. Suomi on luonut kuluneiden viidenkymmenen vuoden aikana kansallisen, alueellisen ja kunnallisen tason hallintomallin ja yhteistyörakenteet, joita voidaan käyttää Euroopan romanipoliittikan ja positiivisen inklusion toimintamallina. Tästä selkeimpänä saavutuksena on, että Suomessa ei ole vähemmistöjen, kuten romanien ja pääväestön välistä sosiaalista kuilua, joka näkyisi syrjäytyneinä asuinalueina, yhdenvertaisen koulutuksen tai perusterveydenhoidon puuttumisena vähemmistöön kuuluvilta.

Suomen Romanipoliittinen Ohjelma (ROMPO) valmistui vuoden 2009 loppuun mennessä. Sekä Vanhasen hallitus että vuonna 2010 työnsä aloittanut Jyrki Kataisen hallitus hyväksyivät periaatepäätöksen ROMPO:n asteittaisesta toimeenpanosta. ROMPO sisältää kuusi painopistealuetta ja 10 kehittämislinjausta ja 147 kehittämistavoitetta. Suomen Romanipoliittisen ohjelman lähtökohdaksi ja visioksi tuli olla romanipoliittikan edelläkävijämaa Euroopassa vuoteen 2017 mennessä.

Ulkoasiainministeriö laati vuonna 2011 tämän vision pohjalta ”Suomen tavoitteet Euroopan romanipoliittikan edistämiseksi” -työryhmäraportin, josta tuli näiden tavoitteiden käsikirja sekä viranomaisten että poliittisten päätöksentekijöiden käyttöön. Käsikirjan päätavoitteeksi asetettiin romanien osallistaminen heitä itseään koskevaan päätöksentekoon ja politiikkalinjojen luomiseen kaikilla tasoilla. Tämä tavoite ja Suomen yli puoli vuosisataa kestänyt rakenteellisen yhteistyökokemuksen tunnetuksi tekeminen EU:n romanipoliittikan puitekehityksen viiteen integraation peruspilariin (asuminen, koulutus, terveydenhoito, työllisyyden kehittäminen ja syrjimättömyyden edistäminen) olivat tärkeä osa allekirjoittaneen työlle ja missiolle asetettua toimintasuunnitelmaa.

Mitä vaikutuksia kansallisen asiantuntijan työllä oli?

Työlle asetetut tavoitteet pitivät sisällään osallistumisen komission oikeusasioden pääosaston demokratia- ja syrjintäyksikön päällikön alaisuudessa unionin antidiskriminaatiotyöhön sekä politiikkalinjausten ja korkean tason kokousten valmisteluun romanikysymyksissä.

Tärkein toteutunut osatavoite oli Euroopan romanien osallisuusverkostojen tunnetuksi tekeminen ja laajentaminen komission vuosittain järjestämissä tärkeimmissä seuranta- ja kehittämistapahtumissa. Tapaamisten valmisteluihin osallistuminen mahdollisti sekä eurooppalaisten että suomalaisten kansalaisverkostojen-, ministeritason-, valtionvirkamies- ja kunnallishallinnon edustajien kutsumisen näihin tapahtumiin, joissa esiteltiin muun muassa Suomen kansallisia positiivisia integraatiomalleja.

Vuoden 2013 aikana Komission oikeudellisella osastolla valmisteltiin EU:n ensimmäinen romaniasioden suositus, jonka valmisteluun osallistui nostaen esiin erityisesti pohjoismaisia ja suomalaisia koulutukseen ja naisten sekä lasten asemaan liittyviä arvoja ja pohjoismaisia kehittämistavoitteita.

Vuosien 2013 - 2014 aikana komissio kävi Eurooppa 2020-ohjelmaan läheisesti liittyvät ra-kennerahoitusneuvottelut vuosiksi 2014 - 2020 jäsenmaidensa kanssa. Koordinaatiotiimin jäsenenä ja konsultaatiovastaavana osallistuin sekä ykkös- että kakkosvaiheen neuvotteluihin viiden maan osalta. Työhön kuului kansallisten sopimusten sekä niihin liittyneiden toimeenpano-ohjelmien sisältöjen muokkaaminen pitäen mielessä komission sosiaalirahastoja koskevat uudistetut ohjeistukset, joiden yhtenä tavoitteena on köyhyyden voittaminen ja sosiaalisen epätasa-arvoisuuden purkaminen.

Allekirjoittanutta pyydettiin myös pitämään sisäisiä koulutuspäiviä romanien yhteisöraakenteen ja kansalaisverkostojen selvittämiseksi. Näihin osallistuivat sekä komission eri osastojen virkamiehet että neuvoston virkamiehet. Yhdenvertaisuusasioiden osaston päällikkö pyysi minua myös valmistelemaan vuoden 2014 lopussa sisäisen raportin Euroopan romaniverkostojen ja komission väliseen yhteistyön kehittämiseen liittyen.

Tulevaisuuden ja osallisuuden periaatteen turvaamiseen liittyvän haasteen näkökulmasta tärkeintä on luoda pysyvä yhteistyö rakenne romaneiden osallisuuden mahdollistamiseksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitean (ETSK) yhteyteen. ETSK edustaa EU-instituutioiden yhteydessä Euroopan kansalaistoimijoiden, kuten ammattiliittojen järjestötoimijoiden ääntä. Siten sillä on kommentointioikeus kaikkiin muihin EU-instituutioihin nähden.

ETSK pyysi allekirjoittaneen konsultaatioapua heti mission alettua vuonna 2013 ja toiminta jatkui aina vuoden 2015 kevääseen saakka, jolloin missio päättyi. ETSK:n nykyinen johto ja myös sosiaalipilarin puheenjohtaja ovat tukeneet Euroopan romanien äänen vahvistamista komitean sisällä.

Vuoden 2014 alusta ETSK asetti selvitystyöryhmän, joka esityksestäni vieraili neljässä jäsenmaassa (Suomi, Romania, Espanja ja Unkari) tutkien romanien osallisuutta tukevia kansallisia rakenteita. Työryhmä tutustui vuonna 2014 Suomen vierailunsa yhteydessä Suomen romaniasioiden hallintoa koskeviin toimintamalleihin sosiaali- ja terveysministeriössä toimivan romaniasian neuvottelukunnan ja kansallisen romaniyhdyshenkilön sosiaalineuvos Viveca Arrheniuksen johdolla.

Vuoden 2015 tammikuussa ETSK:n yleiskokous hyväksyi työryhmän puheenjohtajan unkarilaisen Ákos Topolanskin kirjoittaman raportin, jossa esitettiin, että komitean sosiaalipilarin yhteyteen perustettaisiin romanien osallisuusfoorumi. Sosiaalipilarin yhteydessä toimii myös Euroopan siirtolaisfoorumi, jonka olemassaolo puolsi tehtyä esitystä. Yleiskokous hyväksyi esityksen todeten, että esityksen yksityiskohtia ja toimeenpanoa täytyy työstää lisää. ETSK:n johto pohtii parhaillaan kansallisen asiantuntijan saamista ja hankkeen jatkotyöstämistä. Koska Suomen poliittisissa intresseissä on romanien osallisuuden lisääminen ja unionin jäsenmaiden vahvempi sitoutuminen oman maansa romanien integraation lisäämiseen, tämä on hanke, jonka kehitystä Suomen tulisi seurata ja osallistua sen toteutumiseen mahdollisuuksien mukaan.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Suomen satsaukset Euroopan romanien integraation edistämiseksi ovat olleet tärkeitä ja niitä tulisi jatkaa. Suomen rakenteellisen yhdenvertaisuuden kokemukset ovat toimineet myös merkittävänä positiivisena toimintamallina komission asiantuntijavirkamiesten työssä. Pohdinnan taustalla on toiminut ajatus siitä, että se mikä toimii pienen romanivähemmistön kohdalla Suomessa, voi toimia myös suuremmassa mittakaavassa, jos poliittista tahtoa ja resursseja on riittävästi.

Kirjoittajaesittelyt:

Erkki Mäntymäki on valtiotieteiden maisteri ja toimii tutkimusassistenttina Kriisinhallintakeskuksessa. Mäntymäki on perehtynyt EU:n siviilikriisinhallinnan kehitykseen ja kriisinhallinnan kokonaisvaltaistumiseen.

Ari Kerkkänen, filosofian tohtori, työskentelee YK:n United Nations Assistance Mission (UNAMA) palveluksessa Afganistanissa. Aikaisemmin hän on toiminut EUPOL Afghanisthan -poliisioperaation strategisesta suunnittelusta, analyysistä ja raportoinnista vastaavan yksikön päällikkönä, Suomen Lähi-idän instituutin johtajana ja Kriisinhallintakeskuksen johtajana. Rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatiokokemusta Kerkkäsellä on vuodesta 1991 lähtien sekä YK:n että EU:n operaatioissa. Lisäksi hän on työskennellyt YK:n entisen Jugoslavian rikostuomioistuimessa Haagissa ja on edelleen oman työnsä ohessa Tampereen Rauhan- ja konfliktitutkimuslaitoksen vieraileva tutkija.

Teppo Suomalainen toimii rikostutkijana Suomen tullissa. Kriisinhallintatehtävissä hän on toiminut mm. EUBAM Ukrainassa ja Moldovassa, EUPM Bosnia-Hertsegovinassa ja Etyj -tarkkailumissiolla Ukrainassa. Hän on perehtynyt rikostorjunnan ohella turvallisuussektorin uudistamiseen.

Jouni Lehtimäki on porilainen maailmankansalainen, oikeustieteen lisensiaatti ja varatuomari. Hän toimii Kosovon oikeusministerin kansainvälisenä juridisena neuvonantajana. Lehtimäki on Ässien, Pesäkarhujen sekä SBS Porin kannattaja.

Tanja Tamminen, docteur en science politique, toimii tutkimusjohtajana Saksan Regensburgissa Itä- ja Kaakkois-Euroopan tutkimuslaitoksessa. Hän työskenteli EU:n oikeusvaltio-operaatio EULEXissa vuosina 2008 - 2010 ja 2013 - 2015. Hän on Turun yliopiston poliittisen historian dosentti erityisalanaan Euroopan turvallisuuskysymykset. Tamminen väitöskirja (Sciences Po, Paris, 2009) käsitteli eteläistä Balkania. Hän on valmistunut kansainvälisestä politiikasta Tampereen yliopistolta ja on työskennellyt mm. ulkoasiainministeriössä sekä Ulkopoliittisessa instituutissa. Hän on myös kouluttanut tulevia kriisinhallinnan asiantuntijoita Kuopion Kriisinhallintakeskuksessa. Vuonna 2012 hän oli yksi asiantuntijoista, jotka valmistelivat kriisinhallinnan vaikuttavuutta käsittelevän selvityksen puolustus-, sisä- ja ulkoasiainministeriöille.

Terhi Nieminen-Mäkynen, valtiotieteiden maisteri, työskenteli 2012 - 2014 EUPOL Afghanisthan -operaation ihmisoikeus- ja tasa-arvoyksikön päällikkönä. Tätä ennen hän on työskennellyt itsenäisenä asiantuntijana ihmiskaupan vastaisissa hankkeissa Kosovossa ja Makedoniassa sekä Moldovassa. Hän on toiminut YK:n erityisasiantuntijana Itä-Timorissa ja YK:n siviilikriisinhallintavirkamiehenä Kosovon Prizrenissä. Hän on toiminut Suomen UNWOMENin (UNIFEM) ja KATU:n varapuheenjohtajana ja Suomen 1325-verkoston puheenjohtajana ja on Ulkoministeriön 1325-seurantaryhmän jäsen. Hän toimii Suomen Akateemisten Naisten Liiton maahanmuuttajaisille suunnatun ”Luetaan yhdessä”-verkoston puheenjohtajana.

Anne Mäki-Rahkola on yhteiskuntatieteiden maisteri Tampereen yliopistosta. Hän on erikoistunut sukupuolikiisymyksiin kriisinhallinnassa sekä YK:n Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikkaan. Mäki-Rahkola on työskennellyt Kriisinhallintakeskuksessa mm. projektitutkijana siviilikriisinhallintaan liittyvässä tutkimushankkeessa sekä tasa-arvoneuvonantajana EU:n poliisioperaatiossa Afganistanissa vuosina 2014 - 2015.

Antti Hartikainen on Tullin pääjohtaja. Hän toimi huhtikuusta 2013 toukokuuhun 2015 EU:n Libyan rajaturvallisuusoperaation päällikkönä, ja on työskennellyt upseerina Rajavartiolaitoksessa vuosina 1998 - 2012. Hartikainen on palvellut useissa kansainvälisissä tehtävissä kuten EU:n Armenian neuvonantajaryhmän päällikkönä 2010 - 2012, EUBAM Moldova-Ukraina -operaation apulaispäällikkönä 2005 - 2007, Georgian rajaturvallisuusreformin pääneuvonantajana EU:n Etelä-Kaukasian erityisedustajan rajatukitiimissä 2005 sekä vanhempana Bosnia-Hertsegovinan rajapoliisin operaatiopäällikön neuvonantajana EUPM -operaatiossa 2002 -2004.

Pekka Hyytiäinen työskenteli Rajavartiolaitoksessa vuodesta 1986 vuoden 2014 loppuun saakka eri upseeritehtävissä. Hän on työskennellyt sotilastarkkailijana YK -operaatiossa Pakistanissa ja Intiassa, alueellisen rajapoliisikomentajan neuvonantajana EULEX Kosovossa sekä rajaturvallisuuden neuvonantajana EUBAM Libya -operaatiossa. Tällä hetkellä hän työskentelee Regional Outreach Officer -tehtävässä EUAM Ukraine -operaatiossa. Hyytiäinen on toiminut luennoitsijana ja kouluttajana Kriisinhallintakeskuksen järjestämällä kursseilla.

Tarja Rantala on Tampereen yliopistosta valmistunut yhteiskuntatieteiden maisteri, joka työskentelee erityisasiantuntijana Maahanmuuttajien kotouttaminen -ryhmässä työ- ja elinkeinoministeriössä. Kriisinhallintatehtävistä hänelle on kertynyt kokemusta Georgiasta ja Ukrainasta.

Jarkko Jokinen on työskennellyt Suomen lähettämänä terrorismiasiantuntijana Etyjin sihteeristössä rajat ylittävien uhkien osastolla, terrorisminvastaisessa yksikössä huhtikuusta 2013 lähtien. Ennen nykyistä tehtäväänsä Etyjin sihteeristössä hän työskenteli 11 vuotta vanhempana rikosanalytikkona erilaisissa operatiivisissa ja strategisissa analyysiprojekteissa liittyen vakavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja terrorismin vastaiseen toimintaan Euroopan lainvalvontavirastossa, Europolissa Haagissa, Hollannissa.

Miranda Vuolasranta on alkuperäiseltä ammatiltaan romanikielen opettaja. Hän on työskennellyt mm. ulkoasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön palveluksessa erilaisissa tehtävissä. Vuolasranta on toiminut myös Suomen lähettämänä asiantuntijana Euroopan neuvoston sihteeristössä ja Euroopan komissiossa sekä Suomen Romanifoorumin toiminnanjohtajana.