



**Puolustusvoimien tutkimuslaitos**

Julkaisu 5

# **Euroopan unionin siviilikriisinhallinta 2035**

Johanna Suhonen



Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen julkaisuja 5

EUROOPAN UNIONIN SIVIILIKRIISINHALLINTA  
2035

Johanna Suhonen



PUOLUSTUSVOIMIEN TUTKIMUSLAITOS  
FINNISH DEFENCE RESEARCH AGENCY

Kannen kuva: © Euroopan unioni

[http://europeday.europa.eu/backend/sites/default/files/styles/desktop\\_full/public/c02bbd2cc45ab46d35f86f7dac91e570.jpg?itok=58D265ME&r=95367](http://europeday.europa.eu/backend/sites/default/files/styles/desktop_full/public/c02bbd2cc45ab46d35f86f7dac91e570.jpg?itok=58D265ME&r=95367)

ISBN 978-951-25-2811-0 (PDF)  
ISSN 2342-3137 (verkkójulkaisu)

Puolustusvoimien tutkimuslaitos  
Finnish Defence Research Agency

Riihimäki 2016

# Sisällys

	Esipuhe	4
	Lukijalle	5
1	Tiivistelmä	6
2	Johdanto	7
	2.1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet	7
	2.2 Keskeiset käsitteet	8
	2.3 Aiempi tutkimus	10
3	Tutkimusasetelma	11
	3.1 Tutkimuskysymykset ja rajaukset	11
	3.2 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto	12
4	Globaalit trendit	13
	4.1 Yleisiä kehityssuuntia	14
	4.2 Alueellinen kehitys	17
	4.3 Konfliktien ja toimintaympäristöjen luonne vuonna 2035	20
5	EU:n siviilikriisinhallinnan institutionaalinen kehitys ja nykytila	22
	5.1 Siviilikriisinhallinnan rakenteet ja päätöksenteko	23
	5.2 Siviilikriisinhallintaa koskevat keskeiset asiakirjat ja strategiat	25
	5.3 Siviilikriisinhallinnan nykytila	27
6	Siviilikriisinhallinta 2035	30
	6.1 Painopistealueiden ja toimintaympäristön kehitys	30
	6.2 Voimavarojen ja valmiuksien kehitys	34
	6.2.1 Henkilöstö ja rekrytointi	34
	6.2.1.1 Asiantuntemuksen ja kykyjen tulevat tarpeet	39
	6.2.1.2 Naisten lukumäärä ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen	43
	6.2.2 Koulutus	46
	6.2.3 Logistiikka ja huolto	48
	6.2.4 Tutkimus ja kehitys	50
	6.2.5 Siviilikriisinhallinnan rakenteet	52
	6.3 Yhteistyöjärjestöt ja strategiset kumppanuudet	54
7	Loppupäätelmät	57
8	Lähteet	64
9	Haastattelut	77
10	Liitteet	78

## Esipuhe

Puolustusvoimien tutkimuslaitos (PVTUTKL) on Pääesikunnan alainen sotilaslaitos. Monitieteinen tutkimuslaitos tuottaa puolustusalan tutkimus-, kehittämis- ja testauspalveluja strategian ja sotataidon, käyttäytymistieteiden ja useiden eri teknologioiden alueilla.

Tutkimuslaitoksen doktriiniosasto arvioi tulevaisuuden sotilaallista toimintaympäristöä ja uhkia. Tämän perusteella osasto analysoi vaihtoehtoja, joilla puolustusvoimat voi vastata tulevaisuuden haasteisiin, sekä samalla kehittää uusia käyttöperiaatteita ja toimintatapoja puolustusvoimille. Puolustusvoimien strategiseen ennakkointiin liittyen doktriiniosasto on tilannut tutkimuksia myös puolustusvoimien ulkopuolella työskenteleviltä tutkijoilta. **Nyt julkaistava Johanna Suhosen tutkimusraportti *Euroopan unionin siviilikriisinhallinta 2035* on osa laajempaa tutkimuslaitoksen strategisen ennakkoinnin tutkimuskokonaisuutta.**

Euroopan unioniin kohdistuvassa tutkimuksessa ja keskustelussa päähuomio on pitkään keskittynyt talouden ja lainsäädännön integraatioon ja sen turvallisuuspoliittinen ulottuvuus on jäänyt vähemmälle huomiolle. Unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvasta siviilikriisinhallinnasta on julkaistu varsin vähän tutkimusta, vaikka se muodostaakin tänä päivänä suurimman osan EU:n kriisinhallinnasta, ja kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa tarvitaan kykyä toimia erilaisten toimijoiden kanssa parhaan yhteisvaikutuksen saavuttamiseksi. Raportin mukaan EU:sta ei ole nykyisten kehitystrendien mukaisesti kehittymässä nykyistä merkittävämpää sotilaallisen kriisinhallinnan toimijaa, siksi sen toiminta painottuu edelleen siviilikriisinhallintaan.

Tämän tutkimusraportin näkemykset ovat tutkijan omia, eivätkä näin ollen välttämättä heijasta Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen kantaa.

Riihimäellä toukokuussa 2016

Doktriiniosaston päällikkö

Everstiluutnantti, sotatieteiden tohtori Petteri Lalu

# Lukijalle

Tutkimuksen valmistumisen jälkeen (2015), kesäkuussa 2016 julkaistu Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia on tavoitteiltaan kunnianhimoinen. Sen toimeenpanon toivotaan tarjoavan tuloksia jo vuonna 2017. Lisäksi Iso-Britannian alkanut eroprosessi Euroopan unionista on avannut uusia mahdollisuuksia yhteistyön tiivistämiselle jäsenmaiden kesken. Vaikuttaakin siltä, että Euroopan unioni pystyy kehittämään suorituskykyjään jäsen- ja kumppanimaiden tukemisessa. On kuitenkin todennäköistä, ettei tiivistyväkään unioni ole muuntumassa puolustusliitoksi.

Euroopan viimeaikaiset kehityskulut tukevat tässä tutkimuksessa esitettyä näkemystä kasvavasta tarpeesta siviilikriisinhallinnalle sekä siviilisotilassuorituskykyjen kehittämiseksi. Unionin globaalistrategia lupaa erityisen hyvää EU-Nato -yhteistyölle sekä kokonaisvaltaiselle kriisinhallinnalle. Toisaalta siviilivoimavarojen kehittämiseksi on niin rakenteellisia kuin toimintaympäristöistä kumpuavia haasteita. Seuraavilla sivuilla tarkastellaan niin näitä, kuin tällä hetkellä havaittavissa olevia siviilikriisinhallinnan kehitystrendejäkin.

Helsingissä 12.9.2016

Johanna Suhonen

# 1 Tiivistelmä

Tutkimuksessa tarkastellaan Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan kehitysnäkymiä ja roolia osana unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) sekä yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (YTPP) vuoteen 2035 ulottuvalla ajanjaksolla. Siviilikriisinhallinnan nykyisiä ja mahdollisia strategisia ja operatiivisia kehityskulkuja ja haasteita analysoidaan konfliktien luonteeseen ja toimintaympäristöihin vaikuttavien globaalien turvallisuuden ja kehityksen trendien sekä siviilikriisinhallinnan institutionaalisten rakenteiden, päätöksentekomekanismien, operatiivisen toiminnan kehityksen ja nykytilan pohjalta.

Tutkimuksessa käytetyt aineistonkeruu- ja analyysimenetelmät ovat haastattelu ja laadullinen sisällönanalyysi. Tutkimusaineisto koostuu kahdeksan siviilikriisinhallinnan asiantuntijan haastatteluista, tutkimuskirjallisuudesta sekä keskeisistä siviilikriisinhallintaa ohjaavista asiakirjoista ja tilastoista.

Tarkastelun tuottamat havainnot ilmenevät trendeinä sekä strategisina ja operatiivisina kehittämistarpeina. Tutkimuksen keskeiset tulokset osoittavat ensinnäkin, että siviilikriisinhallinnan maantieteelliset ja laadulliset painopistealueet eivät tule muuttumaan merkittävästi tarkastelujaksolla, mutta esimerkiksi meri- ja rajaturvallisuuden sekä robustin omasuojan kaltaisten ilmiöiden painoarvo todennäköisesti kasvaa. Toiseksi, vaikuttava kokonaisvaltainen kriisinhallinta edellyttäisi resurssien nykyisestä poikkeavaa allokointia EU:n ulkosuhdehallinnossa. Kolmanneksi, Euroopan taloudellisen kehityksen, konfliktien ja turvallisuushaasteiden sekä maaryhmäytymisen kaltaisten trendien perusteella YTPP on tarkastelujaksolla yhä vähemmän yhteistä. Siviilikriisinhallinnalle on kasvava tarve, mutta sen merkitys osana YUTP:aa on riippuvainen EU:n jäsenmaiden tahdosta ohjata resursseja ko. toimintaan sekä kyvystä saavuttaa yhteisymmärrys koskien unionille merkityksellisiä turvallisuussuhkia ja -haasteita.

**Asiasanat:** Siviilikriisinhallinta, Euroopan unioni, strateginen ennakointi, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

## 2 Johdanto

### 2.1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Tämä tutkimus on osa Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen vuonna 2014 käynnistämää strategisen ennakkoinnin projektia, jonka tavoitteena on tuottaa monitieteellinen ja integroitu arvio Suomen vuoden 2035 turvallisuus- ja toimintaympäristöstä siihen vaikuttavine osa-alueineen. Euroopan unionin siviilikriisinhallintaa käsittelevän erillistutkimuksen sisällyttäminen projektiin on perusteltua jo siksi, että EU on Suomen lähin viitekehys ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen toiminnan alalla. EU perustaa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkansa kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, jossa sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta muodostavat yhdessä kehitysyhteistyön, taloudellisten ja poliittisten instrumenttien sekä diplomatian kanssa keinovalikoimien kokonaisuuden.

Siviilikriisinhallinnan tutkimus on perusteltua ja ajankohtaista myös siksi, että tänä päivänä suurin osa EU:n kriisinhallintaoperaatioista on siviilioperaatioita ja tarve unionin siviilikriisinhallinnalle kasvaa entisestään nykyisten kehitystrendien valossa. Kokonaisvaltainen lähestymistapa sekä nykyiset ja tulevat toimintaympäristöt edellyttävät sotilaiden ja siviilien kykyä ymmärtää ja sovittaa yhteen niin toistensa kuin muiden toimijoiden toimintaa.

Tutkimuksen tavoitteena on edellä mainitut lähtökohdat huomioon ottaen tarkastella EU:n siviilikriisinhallinnan kehitysnäkymiä ja roolia osana unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) sekä yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (YTPP) seuraavien kahden vuosikymmenen aikana. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden haastattelujen ja tutkimuskirjallisuuden analyysin kautta tutkimuksessa sekä kuvataan tämänhetkisiä että pyritään havaitsemaan tulevia kehitystrendejä ja haasteita niin siviilikriisinhallinnan strategisella kuin operatiivisellakin tasolla. Tarkastelun painopiste on siviilikriisinhallinnan luonteesta eli siviiliasiantuntijoiden tietämykseen perustuvasta toiminnasta johtuen voimavaratyössä, mutta huomiota kiinnitetään myös toiminnan rakenteisiin aina Brysselin poliittis-strategiselta tasolta toimialueiden logistiin kysymyksiin.

Tutkimuksen aluksi määritellään keskeiset käsitteet ja käydään läpi aiempaa tutkimusta. Luvussa 3 esitellään tutkimuskysymykset sekä tutkimusta koskevat rajaukset. Neljännessä luvussa kuvataan globaaleja turvallisuuden ja kehityksen trendejä, jotka vaikuttavat konfliktien luonteeseen ja muokkaavat siviilikriisin-



hallinnan tulevia toimintaympäristöjä. Luvun 5 tarkoituksena on antaa yleinen kuva siviilikriisinhallinnan institutionaalisten rakenteiden, päätöksen-tekomekanismien sekä operatiivisen toiminnan kehityksestä ja nykytilasta. Kuudennessa luvussa analysoidaan edellisissä luvuissa tarkasteltujen kehityskulkujen pohjalta nykyisiä ja mahdollisia tulevia kehityskulkuja siviilikriisinhallinnan alalla. Viimeinen luku käsittää loppupäätelmät.

## 2.2 Keskeiset käsitteet

Kriisinhallinnalla tarkoitetaan toimia, joilla kansainvälinen yhteisö pyrkii estämään aseellisen konfliktin syntymisen, tukemaan jo puhjenneiden kriisien hallintaa sekä palauttamaan vakauden ja turvallisuuden kriisialueilla kriisin aikana tai jälkeen. Kriisinhallinta voidaan jakaa sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan.<sup>1</sup> *Siviilikriisinhallinnalle* (civilian crisis management) ei ole yksiselitteistä määritelmää, mutta yleensä sillä viitataan valtion keskeisten yhteiskunnallisten toimintojen kehittämiseen ja toimintaedellytysten vahvistamiseen ei-sotilaallisen asiantuntija-avun keinoin. Käytännössä siviilikriisinhallinnalla tarkoitetaan siis usein kohdemaan turvallisuussektorin – poliisitoimen, oikeusviranomaisten ja syyttäjälaitoksen, rajaturvallisuuden, tullihallinnon, vankeinhoitosektorin – ja muun hallinnon tukemista ja kehittämistä. Siviilikriisinhallinnan tehtävät vaihtelevat tuki-, tarkkailu-, neuvonanto- ja koulutustehtävistä eri viranomaistoimijoita korvaaviin tehtäviin toimeenpaneuvissa eli eksekutiivisissa operaatioissa.<sup>2</sup>

Siviilikriisinhallinta on EU:n luoma käsite, mutta myös muut toimijat, kuten YK ja Etyj, lähettävät kriisialueille siviiliasiantuntijoita.<sup>3</sup> Naton jäsenet sopivat pienimuotoisen siviilikriisinhallintakyvyn kehittämisestä Chicagon huippukokouksessa vuonna 2012.<sup>4</sup> Lisäksi esimerkiksi Yhdysvallat harjoittaa siviilikriisinhallintaa vastaavaa toimintaa vuonna 2008 perustetun Civilian Response Corps -ohjelman puitteissa.<sup>5</sup>

Kylmän sodan päättymisen jälkeinen konfliktien muutos on johtanut *kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan*. Kokonaisvaltaisuudesta puhutaan käytännössä sekä suppeasta että laajasta näkökulmasta. Ensimmäinen käsittää sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan välisen yhteistyön. Laajemmin ymmärrettynä kokonaisval-

---

<sup>1</sup> Ulkoasiainministeriö 2009, 28.

<sup>2</sup> Sisäministeriö 2014, 10; EEAS 2015c.

<sup>3</sup> United Nations 2015; OSCE 2015.

<sup>4</sup> Nato 2014.

<sup>5</sup> U.S. Department of State 2008.

taisuudella tarkoitetaan kriisinhallintaorganisaatioiden ja valtioiden toteuttamaa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön, rauhanvälityksen ja diplomatian sekä humanitaarisen avun keinot käsittävää ja yhteensovittavaa, johdonmukaista lähestymistapaa turvallisuuteen ja kehitykseen.<sup>6</sup> EU:ssa ja Natossa kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan viitataan käsitteellä ”comprehensive approach”.<sup>7</sup> Käsite kuitenkin ymmärretään hieman eri tavoin, mikä paikoin hankaloittaa keskustelua ja yhteistyötä: Naton ”kokonaisvaltainen” käsittää toiminnan muutamalla valtiollisen toiminnan tasolla, kun taas EU:ssa kokonaisvaltaisuus voidaan ymmärtää kaikki toiminnan tasot kattavaksi ajattelu- ja toimintatavaksi. YK käyttää käsitettä ”integrated missions”<sup>8</sup> ja esimerkiksi pohjoisamerikkalaisessa diskurssissa kokonaisvaltaisuuteen viitataan puhuttaessa ”whole-of-government approachista”<sup>9</sup>. Käsitteellisistä eroista huolimatta tässä tutkimuksessa käytetyllä ilmaisulla ”kokonaisvaltainen kriisinhallinta” ja ”kokonaisvaltainen lähestymistapa” viitataan edellä mainittuun laajaan ymmärrykseen kyseisestä ilmiöstä.

Vaikka kriisinhallinnan toimijoiden keskuudessa on tapana puhua *sotilasoperaatioista* ja *siviilimissioista* käytetään tässä tutkimuksessa molemmista geneeristä käsitettä ”operaatio”.

*Voimavaroilla* (capabilities) viitataan tässä tutkimuksessa siviilikriisinhallinnan henkilöstön määrään, asiantuntemuksen laatuun ja toimintavalmiuteen (rekrytointi, rosterit ym.). Siviilikriisinhallinnan voimavara-käsite siis poikkeaa sotilaallisten toimijoiden vastaavasta käsitteestä, joka kattaa henkilöstön ja sen toimintakykyä koskevien tekijöiden lisäksi lukuisia aineellisia ja aineettomia välineitä ja keinoja halutun päämäärän saavuttamiseksi. Muista siviilikriisinhallinnan elementeistä, kuten koulutus, logistiikka ja rahoitus, käytetään käsitteitä *resurssit* ja *valmiudet*. Muut keskeiset käsitteet, kuten EU:n siviilikriisinhallinnan poliittis-strategiset toimijat, on avattu asiayhteydessään.

---

<sup>6</sup> Ks. esim. CAS 2008; De Coning 2009; Ulkoasiainministeriö 2009.

<sup>7</sup> EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan käsitteestä ks. European Commission 2013.

<sup>8</sup> Eide, Kaspersen, Kent & von Hippel 2005.

<sup>9</sup> U.S. Department of Defense 2010; CCIC 2006.

## 2.3 Aiempi tutkimus

Siinä missä EU:n toimijuutta, integraatiota ja valtaa on tutkittu jo kauan ja kattavasti, on YTPP jäänyt huomattavasti vähemmälle huomiolle.<sup>10</sup> Unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on verraten uusi ilmiö, mutta tämä ei täysin selitä laaja-alaisen kirjallisuuden puuttumista. Eräs YTPP:n tunnetuimmista tutkijoista, Jolyon Howorth<sup>11</sup>, huomauttaa, että suurin osa viime vuosien YTPP:aa koskevasta tutkimuksesta on eurooppalaisten tutkijoiden tekemää ja julkaistu eurooppalaisissa julkaisuissa. Vaikka valtaosa valtio-opillisesta ja kansainvälisten suhteiden tutkimuksesta tehdään Yhdysvalloissa, ei YTPP ole muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kiinnostanut amerikkalaisia tutkijoita. Toisaalta YTPP:n on nähty sopivan huonosti kansainvälisten suhteiden valtavirran koulukuntien teorioihin, mikä on heijastunut sitä koskevan akateemisen tutkimuksen määrään. Esimerkiksi neorealistit perustavat ajattelunsa valtioiden toimijuuteen ja vallan jakautumiseen anarkkisessa kansainvälisessä järjestelmässä. EU ei ole valtiotoimija, joka ei ilmiönä perustu yksittäisten valtioiden kansallisten intressien maksimointiin ja toisaalta ilmentää selvää toimijuutta useilla politiikan aloilla. Siksi se istuu huonosti neorealistiseen valtioiden ja rakenteiden merkitystä korostavaan käsitykseen kansainvälisestä järjestelmästä.

Realismin, liberalismien ja konstruktivismien generiset kansainvälisen järjestelmän toimintaa selittävät mallit ovat yleisemminkin huonoja selittämään tiettyä politiikkaa. Lähestymistapojen vertailua myös hankaloittavat erot kansainvälisten suhteiden ja integraatioteorioiden taustalla olevissa oletuksissa ja teorioiden esittämissä kysymyksissä.<sup>12</sup> Howorth kuitenkin näkee YTPP:n kehittyneen pitkälti reaktioina historian tapahtumiin ja esittää, että induktiivinen empiirinen analyysi on riittävä lähestymistapa ilmiön ymmärtämiseksi.<sup>13</sup> Suurin osa YTPP:aa käsittelevästä kirjallisuudesta perustuukin tällaiseen tarkasteluun.

YTPP:n muodostavista sotilaallisesta ja siviilikriisinhallinnasta ensimmäinen on jo pidemmän ikänsä ansiosta laajemmin tutkittu aihe, josta on saatavilla lukuisia monografioita. Siviilikriisinhallintaa käsittelevä kirjallisuus muodostuu suurimmaksi osaksi ulkopoliittisten instituuttien, ajatushautomoiden, kansalaisjär-

---

<sup>10</sup> YTPP:n luomista on analysoitu lukuisissa teoreettisissa viitekehyksissä, mutta itse YTPP:n tutkimus on vähäistä. Ks. esim. Bretherton & Vogler 2006; Reynolds 2005; Sjurson 2004.

<sup>11</sup> Howorth 2007/2014, 190–192.

<sup>12</sup> Ks. myös Pohl 2014, 8–10.

<sup>13</sup> Howorth 2007/2014, 21–24. Valtavirtateorioiden ongelmat on kenties mahdollista kiertää tarkastelemalla esimerkiksi Pohl'n tapaan EU-maiden hallitusten tavoitteita ja niiden odottamia seurauksia YTPP:aa koskevan päätöksenteon alalla. Ks. Pohl 2014.

jestöjen ja kansallisten siviilikriisinhallinnan tutkimuksesta vastaavien organisaatioiden julkaisuista sekä satunnaisista artikkeleista osana YUTP:aa, YTPP:aa ja rauhanrakennusta käsitteleviä monografioita. Kirjallisuus on keskittynyt pääsääntöisesti siviilikriisinhallinnan institutionaaliseen kehitykseen, operatiiviseen toimintaan ja voimavarojen kehittämisen tarkasteluun. Lisäksi erityisesti Pohjoismaat ovat tuottaneet kapeammin tiettyihin asiakysymyksiin, kuten sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen siviilikriisinhallinnassa, keskittyvää tutkimusta.

Daniel Korskin ja Richard Gowanin<sup>14</sup> ”Can the EU Rebuild Failing States” kirjoitti siviilikriisinhallinnan tilaa ja jäsenmaiden voimavaratyötä EU:n laajuisesti. Vastaavaa laajaa laadullista tutkimusta ei kuitenkaan ole saatavilla viime vuosilta. Myöskään strategista, yksinomaan siviilikriisinhallinnan tulevaisuutta keskipitkällä tai pitkällä aikajänteellä luotaavaa tutkimusta ei ole tehty.

### 3 Tutkimusasetelma

#### 3.1 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Edellisessä luvussa esitettyjen tavoitteiden pohjalta yleinen tutkimuskysymys ja teemakohtaiset alakysymykset ovat seuraavat:

- *Mitkä ovat Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan kehitysnäkymät osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa seuraavien kahden vuosikymmenen aikana?*
- *Miten EU:n siviilikriisinhallinnan painopistealueet kehittyvät laadullisesti ja maantieteellisesti?*
- *Miten EU:n siviilikriisinhallintakykyä kehitetään strategisella ja operatiivisella tasolla?*

Tutkimuksen luonteesta ja tavoitteista johtuen tutkimuskysymyksiä ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella missään tarkasti määritellyssä teoreettisessa viitekehityksessä, vaikka tutkimuksen lähtöolettamuksien tai päätelmien voidaankin ajatella heijastavan, kulloisestakin ilmiöstä tai huomion kohteesta riippuen, muun muassa kansainvälisten suhteiden tutkimuksen realistista, liberalistista tai konstruktivistista suuntausta. Toisaalta siviilikriisinhallinnan tai laajemmin YTPP:n kehitystä voitaisiin tarkastella integraatioteorioiden viitekehityksessä. Tutkimusote on kuitenkin empiriaan perustuva ja induktiivinen – huomiota

---

<sup>14</sup> Korsi & Gowan 2009.

kiinnitetään konkreettiseen, niin siviilikriisinhallinnan päätöksentekorakenteissa havaittavaan, kuin asiakirjojen, julkilausumien ja haastateltavien puheen välittämään todellisuuteen sekä YTPP:sta jo tehtyihin analyyseihin.<sup>15</sup>

Analyysin ainoana viitekehyksenä toimii Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen strategisen ennakkoinnin projektia varten tuottama, tutkimukseen perustuva reunaskenaario.<sup>16</sup> Sen tarkoituksena on luoda projektin puitteissa tehtäville tutkimuksille yhteiset taloudellisia, sosiaalisia ja biologisia ilmiöitä koskevat rajat tutkimuksellista vapautta rajoittamatta. Näin esimerkiksi pohjoismaista yhteistyötä ja EU:n kriisinhallinnan kehitystä koskevat tutkimukset voivat lähteä samasta olettamuksesta koskien EU:n talouden mahdollisia kehitysnäkymiä seuraavien kahden vuosikymmenen aikana.

Tutkimuskohdetta on rajattu siten, että analyysin painopiste on siviilikriisinhallinnan nykyisissä ja tulevissa trendeissä. EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, toisin sanoen unionin koko turvallisuuden ja kehityksen keinovalikoiman kattavan ulkopoliittisen toimijuuden, syvälinen tarkastelu ei ole mahdollista tämän tutkimuksen puitteissa. Siviilikriisinhallinnan roolia ja merkitystä osana YUTP:aa ja YTPP:aa analysoidaan ja arvioidaan täten lähtien siviilikriisinhallinnassa itsessään mahdollisesti tapahtuvista muutoksista, peilaamalla havaintoja siviilikriisinhallinnan nykytilaan ja rooliin.

## 3.2 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto

Tutkimuksessa käytetyt aineistonkeruu- ja analyysimenetelmät ovat haastattelu ja laadullinen sisällönanalyysi. Haastatellut kahdeksan henkilöä toimivat haastatteluajankohtana siviili- tai sotilaallisen kriisinhallinnan sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johto- tai asiantuntijatehtävissä seuraavissa tahoissa: EU:n ulkosuhdehallinto (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management ja Civilian Planning and Conduct Capability), Itävallan ulkoministeriö, sisäministeriö, Kriisinhallintakeskus, Maanpuolustuskorkeakoulu, Turvallisuuskomitea, Puolustusvoimien kansainvälinen keskus. Haastateltavat edustavat täten yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan strategista ja operatiivista asiantuntemusta niin kansainvälisellä kuin kansallisella tasolla.

---

<sup>15</sup> Kuten Howorth (2007/2014, 191) huomauttaa, empiirisen tutkimusotteen puolesta puhuu myös se, että tieteelliset teoriat eivät ole pystyneet selittämään ongelmattomasti YTPP:n olemassaoloa ja kehitystä.

<sup>16</sup> Hallinnon valmisteluasiakirjana reunaskenaario ei ole julkinen eikä sitä siksi ole sisällytetty tutkimukseen liitteenä.

Haastattelut olivat yksilöhaastatteluina toteutettuja puolistrukturoituja teema-haastatteluja. Käsiteltävät teemat olivat: 1) siviilikriisinhallinnan voimavarat ja resurssit EU-tasolla, 2) siviilikriisinhallinnan painopistealueet, 3) YUTP/YTPP, 4) yhteistyöjärjestöt ja strategiset kumppanuudet, 5) toimintaympäristö, 6) kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus, 7) sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen suhde, 8) tämänhetkiset ja tulevaisuuden mahdolliset trendit. Yhden haastattelun keskimääräinen kesto oli 1,5 tuntia. Haastattelut tehtiin Helsingissä, Kuopiossa, Riihimäellä, Brysselissä ja Wienissä marraskuun 2014 ja helmikuun 2015 välisenä aikana.

Haastattelujen lisäksi tutkimusaineisto koostuu yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, kriisinhallintaa ja globaaleja strategisia trendejä käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta sekä keskeisistä siviilikriisinhallintaa ohjaavista asiakirjoista ja tilastoista.

## 4 Globaalit trendit

Tulevaisuuden alueellisista ja globaaleista kehityskuluista ja haasteista on esitetty lukuisia arvioita siitä lähtien, kun tulevaisuudentutkimus vakiintui akateemiseksi oppiaineeksi 1960-luvulla. Tulevaisuuden trendeihin perustuva tutkimus pyrkii kuvaamaan ilmiöiden pitkän aikavälin pysyviä muutoksia ja kehityssuuntia.<sup>17</sup> Trendi on lopulta aina subjektiivinen näkemys suunnasta, muutoksista ja ilmiöiden yhteisvaikutuksista. Trendit voidaan ymmärtää myös muuttujina ja tekijöinä, joista joidenkin kehitykseen on mahdollista vaikuttaa ja toiset otettava annettuina. Tässä luvussa tarkastellaan tutkimuksen aiheen kannalta oleellisimpia yleisiä globaaleja ja alueellisia trendejä sekä konfliktien ja toimintaympäristöjen muutokseen vaikuttavia tekijöitä.<sup>18</sup> Tavoitteena ei ole ennustaa tulevaa, vaan tarjota viitekehys mahdollisten tulevaisuuksien ja niiden vaikutusten pohdinnalle erityisesti tulevaisuuden kriisinhallinnan voimavarojen ja kykyjen kehitystyötä silmällä pitäen. Luvussa 6 siviilikriisinhallinnan tulevaisuutta tarkastellaankin tässä luvussa hahmotettujen tulevaisuudennäkymien pohjalta.

---

<sup>17</sup> Tulevaisuuden trendejä kartoittavaa tutkimusta tuottavat esim. National Intelligence Council, The Millennium Project, EU Institute for Security Studies, UK Ministry of Defence, Copenhagen Institute for Future Studies, Institute for the Future ja NESTA.

<sup>18</sup> Tarkasteltujen tekijöiden ohella toimintaympäristöjen ja trendien muutokseen voivat vaikuttaa odottamattomat ”black swan” -ilmiöt, joita ei käsitellä tässä tutkimuksessa.

## 4.1 Yleisiä kehityssuuntia

**Demografinen kehitys** on luokiteltavissa muuttujaksi, jonka ennustettuun kehitykseen emme seuraavien parin vuosikymmenen aikajaksolla voi merkittävästi vaikuttaa. Maailman arvioitu väkiluku vuonna 2045 vaihtelee 8,3 ja 10,4 miljardin välillä. Väestönkasvu on alueellisesti epätasaista – yli puolet siitä tapahtuu Afrikassa ja esimerkiksi Japanissa ja osassa Eurooppaa väestömäärän ennustetaan vähenevän.<sup>19</sup> Kehittyvissä maissa<sup>20</sup> nopea väkiluvun kasvu ja kaupungistuminen voivat olla haaste vakaudelle. Väestön ikään ja sukupuoleen liittyvät epätasapainot voivat voimistaa poliittisia ja sosiaalisia jännitteitä. Eriyisesti Lähi-idässä, Keski-Aasiassa ja Saharan eteläpuoleisessa Afrikassa kasvavat joukot nuoria voivat epäsuotuisan taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tilanteessa olla radikaali muutosvoima. Suotuisammassa tilanteessa kasvavat nuoret ikäluokat voivat toisaalta hyödyttää merkittävästi alueiden maiden taloudellista kehitystä. **Sukupuolten taloudellinen, sosiaalinen ja poliittinen epätasa-arvo** ja mahdollisuuksien kuilu kuitenkin säilyvät lähes varmasti vielä vuoden 2035 jälkeenkin, vaikka asteittaista kehitystä tapahtuukin monilla alueilla. Sukupuolten epätasa-arvo pysyy yhtenä merkittävimmistä köyhyyttä ja turvattomuutta aiheuttavista tekijöistä.<sup>21</sup>

Vuoteen 2030 mennessä noin 60 prosentin ja vuoteen 2045 mennessä jo 70 prosentin maailman väestöstä ennustetaan asuvan kaupungeissa.<sup>22</sup> **Kaupungistuminen** voi tehostaa taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä mutta myös kuormittaa infrastruktuuria ja ympäristöä, mikä voi aiheuttaa sosiaalisia jännitteitä. On todennäköistä, että kaupungistuminen yhdessä ilmastonmuutoksen aiheuttamien seurausten kanssa pahentaa humanitaaristen kriisien laajuutta – suurin osa urbaaneista alueista sijaitsee rannikolla tai sen läheisyydessä, mikä tekee niistä alttiita tulvien aiheuttamalle tuholle.<sup>23</sup>

Väestönkasvu ja kasvavan keskiluokan kulutustottumukset lisäävät myös monenlaisten **resurssien kysyntää ja niukkuutta**. Esimerkiksi ruuan kysynnän arvioidaan kasvavan 35 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Samaan aikaan ilmastonmuutos kärjistää sääolosuhteita. Tämän seurauksena monet alueet – eri-

---

<sup>19</sup> United Nations 2013; UK Ministry of Defence 2014.

<sup>20</sup> Tutkimuksessa käytetyt käsitteet 'kehittyvä' ja 'kehittynyt' maa perustuvat YK:n luokitteluun.

<sup>21</sup> UK Ministry of Defence 2014, 11–15. Sukupuolen ja köyhyiden suhteesta ks. esim. Chant 2010; IIED 2012; UN-Habitat 2013.

<sup>22</sup> National Intelligence Council 2012; UK Ministry of Defence 2014, 17–19.

<sup>23</sup> UK Ministry of Defence 2014, 17–19.

tyisesti Lähi-idässä, Pohjois- ja Etelä-Afrikassa, Keski-Aasiassa, Etelä-Euroopassa ja Yhdysvaltojen lounaisosassa – kärsivät veden puutteesta ja maataloustuotannon vähenemisestä.<sup>24</sup> Hiili ja hiilivedyt ovat vielä tärkein energianlähde vuonna 2035, vaikkakin uusiutuvien energianlähteiden ja ydinenergian merkitys energianlähteinä kasvaa.<sup>25</sup>

**Ilmastonmuutos** on demografisen kehityksen ohella tekijä, jonka kehitys seuraavien parin vuosikymmenen aikana on tiedossa ja otettava annettuna. Globaali lämpötilojen nousu nostaa merenpintaa, lisää tulvia, kuivuuksia ja aavikoitumista. Vaikka ilmastonmuutoksen seuraukset ovat globaaleja, vaihtelee alueiden ja toimijoiden haavoittuvuus ja kyky torjua ja sopeutua muutoksen ekologisiin ja taloudellisiin vaikutuksiin.<sup>26</sup>

**Valtion rooli, yksilön merkitys ja identiteetit** ovat jatkuvassa muutosprosessissa. Valtio on lähes väistämättä hallitseva toimija kansainvälisissä suhteissa vielä vuoden 2035 jälkeen, mutta yritysten, kansalaisjärjestöjen, sosiaalisten liikkeiden ja muiden toimijoiden merkitys kasvaa edelleen. Yksilöt todennäköisesti määrittävät itseään vähemmän kansalaisuutensa kautta ihmisten globaalin liikkumisen lisääntyessä. Yksilöiden identiteetti kytkeytyy entistä useammin virtuaaliin yhteisöihin. Yksilö myös voimaantuu seuraavien parin vuosikymmenen aikana yleisen kehityksen – köyhyyden väheneminen, keskiluokan kasvu, koulutukseen osallistuvien määrän kasvu, parantunut terveydenhoito – myötä. Yksilön voimaantuminen on merkittävä megatrendi, sillä se on sekä monen muun trendin syy että seuraus. Yksilön merkitys korostuu myös globaalien haasteiden ratkaisemisessa ja toisaalta yksittäisellä ihmisellä tai heidän muodostamillaan pienillä ryhmillä on yhä useammin kyky ja mahdollisuus käyttää voimakasta väkivaltaa edistääkseen tavoitteitaan. Valtioiden voimankäytön monopolia murentaa myös yksityisten turvallisuuden tarjoajien lisääntynyt käyttö ja yksityisten yritysten kasvava taipumus vastata omasta turvallisuudestaan. Yksilön tietoturva asettaa tulevaisuudessa entistä enemmän vaatimuksia valtioille ja yrityksille. Teknologinen kehitys – tuntoaistien ja fyysisen suorituskyvyn tehostaminen – saattaa osaltaan johtaa ihmisen identiteetin muutokseen.<sup>27</sup>

**Vallan luonne muuttuu.** Kommunikaatioteknologioiden kehittyminen ja yleistymisen mahdollistaa vallan siirtymisen kohti monimuotoisia ja alati kehittyviä verkostoja, jotka pyrkivät vaikuttamaan valtioiden sisäiseen ja ulkoiseen toi-

---

<sup>24</sup> National Intelligence Council 2012; ZIF 2012.

<sup>25</sup> UK Ministry of Defence 2014, 21–29; BP 2014.

<sup>26</sup> ZIF 2012; UK Ministry of Defence 2014, 31–39; National Intelligence Council 2012.

<sup>27</sup> UK Ministry of Defence 2014, 83–91; National Intelligence Council 2012.



mintaan. Ulkoisilla mittareilla – BKT, väkiluku ym. – vahvimpienkin valtioiden on kyettävä operoimaan verkostojen maailmassa.<sup>28</sup>

YUTP:n ja YTPP:n tulevaisuuden näkökulmasta keskeisiä kysymyksiä ovat erityisesti **haastettu multilateralismi**, jo mainittu kansallisvaltioiden heikkeneminen ja **liberalistisen ideologian kestävyys**. EU:n ulkopoliittikka perustuu monenvälisyydelle ja yhteisesti hyväksytyille normeille ja säännöille. Useat toimijat ovat haastaneet tämän politiikan perustan niin voimapolitiikan kuin pehmeämmin keinoin, muun muassa luomalla läntisen maailman keskeisille, ei legitiimeinä nähtyille, instituutioille rinnakkaisia vaihtoehtoja. Esimerkki tällaisesta on BRICS-ryhmän institutionalisoituminen ja ryhmän päätös perustaa oma kehityspankki vaihtoehdoksi Maailmanpankille.<sup>29</sup> Liberalistista ideologiaa puolestaan haastavat tulevaisuudessakin postmoderneja kommunikatiivälineitä entistä voimakkaammin hyväksi käyttävät ISISin ja putinistien kaltaiset ryhmät sekä verkostomaiset toimijat.

Myös **maaryhmäytyminen** on havaittavissa oleva, YUTP:n ja YTPP:n kannalta merkittävä trendi. Maaryhmissä toimiminen voidaan yhtäältä ymmärtää YUTP:n ja eurooppalaisen turvallisuusajattelun alalla jo jonkin aikaa vallinneena yhteistyötrendinä, jolle on luotu Lissabonin sopimuksessa institutionaalinen perusta ”enhanced cooperation” ja ”permanent structured cooperation” konseptien kautta. Toisaalta maaryhmäytyminen voidaan käsittää tässä tutkimuksessa käytetyllä tavalla ilmiönä, joka pohjaa eriäviin näkemyksiin, vähäisiin resursseihin ja sitoutumisen puutteeseen. Näin ymmärrettynä maaryhmäytyminen näkyy yhtäältä unionin jäsenmaiden toisistaan eroavissa intresseissä ja näkemyseroissa turvallisuushaasteiden kohtaamisesta, mikä ehkäisee

---

<sup>28</sup> National Intelligence Council 2012; Nato 2013, 11–12.

<sup>29</sup> EU:n ulkosuhdehallinnon apulaispääsihteeri Maciej Popowski turvallisuuspoliittisista haasteista YTPP:n tulevaisuutta käsitelleessä seminaarissa: “The power politics is back with the events...Even though we thought it was forgotten, but it’s not. This challenge has severe consequences on the international system. We see it in the UN, in the Security Council, in the non-proliferation regimes. (...) Many of our new assertive partners are determined to challenge the multilateral set-up and to develop parallel institutions because they don’t accept the legitimacy of the existing system, be it the UN system or the Bretton Woods institutions. Sometimes they have reasons to do that but the fact that they are trying to develop something parallel is certainly a warning signal. To give one example: The attempt to institutionalize BRICS. The recent decision to establish a BRICS development bank, to be financed and serviced by the participating countries is very interesting because it was conceived as a competition to the World Bank.” The EU and Changing Security Policy Environment: The future prospects of the CSDP. Marina Congress Centre, Helsinki. 27.11.2014. Ks. myös SIPRI 2015, 15.

yhteistyön syventämistä.<sup>30</sup> Tästä seuraa muun muassa se, ettei unionista tämänhetkisten trendien valossa tule tarkastelujaksolla nykyistä merkittävämpää tekijää sotilaallisessa kriisinhallinnassa.<sup>31</sup> Toisaalta maaryhmytyminen ilmenee erityisesti siviilikriisinhallinnan operatiivisella tasolla tiettyjen jäsenmaiden tarjotessa suurimman osan operaatioiden henkilöstöstä, tietyistä ammattiryhmistä, ja maiden osallistumisen suuntautuessa tietyille maantieteellisille alueille.

Maaryhmytyminen ilmentää samalla myös (siviili)kriisinhallinnan perustavanlaatuisista poliittisuutta, johon viitataan esimerkiksi seuraavassa haastateltavan kommentissa:

”Totta kai yks näkökulma on, että siviilikriisinhallinnan pitäis olla tarvelähtöstä, mutta kun siinä on niin monta muuta muuttujaa. Yhtenä esimerkkinä mitä oon tykännyt käyttää on jo kuopattu EU:n SSR-operaatio Guinea-Bissaussa, mikä oli käytännössä Portugalin ja Espanjan. Portugali oli se, joka sitä silloin ajo puheenjohtajana ja se sai muutaman komppaajan. Käytännössä se tais olla kolmesta tai neljästä jäsenmaasta, josta tuli tää missiohenkilöstö ja se oli pari vuotta se mission elinkaari. Elikä ihan tää huumekauppa, jota tuli Guinea-Bissaun kautta, huumeita Eurooppaan, ja varsinkin Portugaliin ja Espanjaan. Tää oli esimerkiks sen mission taustalla.”<sup>32</sup>

## 4.2 Alueellinen kehitys

Globalisaation ja väestönkasvun myötä maiden ja alueiden valtasuhteissa tapahtuu muutoksia. Kehittyvien talouksien vaikutusvalta kasvaa. Vuonna 2035 **Aasia** on painoarvoltaan Yhdysvaltoja ja Eurooppaa merkittävämpi alueiden BKT:n, väkiluvun, sotilasmenojen ja teknologisten investointien perusteella.<sup>33</sup> Kiina on alueellinen suurvalta, jonka toiminnalla on globaalejakin vaikutuksia maan aseellisen voiman kasvun ja aiempaa aktiivisemmän ulkopolitiikan johdosta.<sup>34</sup> Kiinan ohella Intia on merkittävä alueellinen toimija. Maiden talouksien kehityksen arvioidaan takaavan sen, että vuoteen 2045 mennessä Etelä- ja Itä-Aasia tuottavat suurimman osan koko maailman BKT:sta. Japanin talous todennäköisesti säilyy alueen kolmanneksi suurimpana. Kiina ja Intia kasvatta-

---

<sup>30</sup> UK Ministry of Defence 2014, 117; Försvarsdepartementet 2013, 17.

<sup>31</sup> Försvarsdepartementet 2013, 17.

<sup>32</sup> Mustonen 2014.

<sup>33</sup> National Intelligence Council 2012; ZIF 2012.

<sup>34</sup> SIPRI 2015, 9, 24; Försvarsdepartementet 2013.

vat sotilasmenojaan, mutta vain Kiina ylittää Yhdysvaltojen tasolle seuraavien 30 vuoden kuluessa. Vahvistumisestaan huolimatta sekä Kiinalla että Intialla on vaikeuksia ilmastomuutoksen vaikutusten, kasvavan väestön ja hallintomallinsa kanssa.<sup>35</sup>

Japani ja Australia ovat sekä keskenään että Yhdysvaltojen läheisiä liittolaisia. Etelä-Korea katsoo Yhdysvallat tärkeimmäksi liittolaisekseen. Mainitut valtiot kykenevät rajoitettuun globaaliin voimanprojisointiin vuonna 2035.<sup>36</sup>

Keski-Aasian viisi valtiota – Kazakhan, Kirgistan, Tadzikistan, Turkmenistan ja Uzbekistan – pysyvät haavoittuvina sosiaalisille ja taloudellisille riskeille, joita heikot valtiorakenteet eivät pysty käsittelemään. Kokonaisuutena Keski-Aasia on altis etnisille konflikteille, äkillisille poliittisille vaihdoksille, taloudellisille shokeille, elintarvikehuollon epävarmuudelle ja luonnonmullistusten aiheuttamille katastrofeille.<sup>37</sup>

Kansainvälisen järjestelmän vahvistuvasta moninapaisuudesta huolimatta **Yhdysvallat** on yhä vuonna 2035 taloudellisesti ja sotilaallisesti voimakkain suurvalta.<sup>38</sup> Yhdysvallat on ainoa suurvalta, jolla on globaali sotilaallisen voiman projisointikyky.<sup>39</sup>

**Lähi-itä ja Pohjois-Afrikka** pysyvät vielä vuoden 2035 jälkeenkin epävakaina alueina, joissa mahdollisuus erityisesti valtioiden sisäisiin aseellisiin selkkauksiin on korkea. Vakautta uhkaavat niin sosiaaliset, taloudelliset kuin ympäristöhaasteet, muun muassa väestön alhainen keski-ikä, vähenevät luonnonvarat ja mahdollisesti pahenevat ilmastomuutoksen vaikutukset. Alueiden hallintoja leimaavat voimapolitiikka, oman lähipiirin etujen ajaminen, uskonnolliset jännitteet ja autoritaarisuus.<sup>40</sup> Valtioiden rajat ylittävä terrorismi ja radikaalit ideologiat tulevat säilymään osana alueiden kehitystä. Terroristit jatkavat hyökkäyksiä länsimaisen kulttuurin ilmentymiä ja modernisaatiota vastaan.<sup>41</sup> Laajan Lähi-idän alue<sup>42</sup> muodostaa jatkuvan haasteen Euroopan valtioiden turvallisu-

---

<sup>35</sup> UK Ministry of Defence 2014, 147–153.

<sup>36</sup> UK Ministry of Defence 2014, 152.

<sup>37</sup> UK Ministry of Defence 2014, 141.

<sup>38</sup> UK Ministry of Defence 2014; PVTUTKL 2015. Ks. myös Brown, Coté, Lynn-Jones & Miller 2009; Hansen 2011.

<sup>39</sup> PVTUTKL 2015.

<sup>40</sup> UK Ministry of Defence 2014, 125.

<sup>41</sup> U.S. Joint Forces Command 2010, 49; UK Ministry of Defence 2014, 131, SIPRI 2015, 7–8.

<sup>42</sup> Laaja Lähi-itä käsittää alueen, joka ulottuu Pohjois-Afrikan länsirannikolta Pakistaniin asti.

delle sekä kriisinhallintakyvyille: siirtolaisuus, joukkotuhuoaseiden kehittäminen ja terrorismi pysyvät keskeisinä ongelmina koko tarkastelujakson ajan.<sup>43</sup>

**Saharan eteläpuolisen Afrikan** luonnonvarat houkuttelevat kansainvälisiä sijoittajia, mikä mahdollistaa talouskasvun ja kulutusta ylläpitävän keskiluokan nousun.<sup>44</sup> Talouskasvusta huolimatta alueen valtiot pysyvät globaalisti tarkastellen köyhimpien joukossa.<sup>45</sup> Valtioiden väliset aseelliset selkkaukset alueella vähenevät lähestyttäessä vuotta 2035. Valtioiden sisäisiä konflikteja sen sijaan ruokkivat väestönkasvu, koulutuksen ja työn puute, radikaalit ideologiat, väestöryhmien epätasa-arvo ja resurssikiistat.<sup>46</sup> Monet alueen valtiot ovat valtiorakenteiltaan maailman heikoimpia ja ne ovat sitä edelleen vuonna 2035. Väkivaltaisuuksien ja aseellisten selkkauksien aikana ne tarvitsevat ulkopuolista tukea esimerkiksi kriisinhallinnan muodossa tai humanitaarisena apuna.<sup>47</sup>

Poliittinen ja taloudellinen yhdentymisen ei todennäköisesti etene merkittävästi tarkastelujaksolla **Latinalaisen Amerikan ja Karibian** alueella. Brasilian ja Meksikon taloudet kasvavat voimakkaimmin, kun taas heikko hallinto estää kehityksen monessa alueen maassa. Alue pysyy todennäköisesti vakaana, vaikka huumekauppa ja sen kasvavat kotimarkkinat jatkavat kasvuaan. Etelä-Amerikan rannikon väkirikkaat kaupungit altistuvat merenpinnan nousun aiheuttamille ongelmille. On arvioitu, että vuoteen 2045 mennessä joillakin Latinalaisen Amerikan mailla on kehittynyt sotateollinen kompleksi ja kansainvälisesti toimintakykyiset asevoimat.<sup>48</sup>

**Venäjä** eristyy läntisestä maailmasta ja sen johdon ja hallinnon autoritaarisuus lisääntyy.<sup>49</sup> Venäjän talouden heikentyminen<sup>50</sup> ja siitä seuraavat mahdolliset sisäiset levottomuudet pakottavat valtion johdon kiristämään otettaan yhteiskunnasta.<sup>51</sup> Venäjä pyrkii syventämään yhteistyötä Itsenäisten valtioiden yhteisön, Kollektiivisen turvallisuuden sopimusjärjestön, Shanghain yhteistyöjärjestön sekä BRICS-maiden kesken.<sup>52</sup> Ulkopolitiikallaan Venäjä pyrkii haas-

---

<sup>43</sup> PVTUTKL 2015; SIPRI 2015, 7–8.

<sup>44</sup> Försvarsdepartementet 2013, 17.

<sup>45</sup> U.S. Joint Forces Command 2010, 48.

<sup>46</sup> UK Ministry of Defence 2014, 134–135.

<sup>47</sup> FFP 2014; Försvarsdepartementet 2013, 17; SIPRI 2015, 5.

<sup>48</sup> UK Ministry of Defence 2014. Ks. myös Zibechi 2009; Mares 2012.

<sup>49</sup> Committee for the future 2014, Scenario E.

<sup>50</sup> Ukrainan kriisin myötä Venäjälle asetetut talouspakotteet vaikuttavat valtion talouteen useita vuosia. PVTUTKL 2015. Ks. myös Suomen pankki 2014b.

<sup>51</sup> Valdai Discussion Club 2014.

<sup>52</sup> Kremlin 2014; PVTUTKL 2015.

tamaan Yhdysvallat, mikä vaikuttaa negatiivisesti YK:n turvallisuusneuvoston toimintakykyyn ja merkitykseen. Venäjä myös jatkaa asevoimien priorisointia muiden tarvittavien uudistusten edelle.<sup>53</sup>

**Eurooppa** on todennäköisesti vuonna 2035 edelleen merkittävä osa globaalia taloutta. Esimerkiksi vuosien 2025-2035 välisenä aikana EU-alueen BKT:n kasvu on ennusteiden mukaan kuitenkin parhaimmillaankin vain hieman alle 1,5 prosenttia.<sup>54</sup> EU:n jäsenyys kiinnostaa yhä unioniin kuulumattomia valtioita.<sup>55</sup> Kansainvälispoliittisesta näkökulmasta on mahdollista, että alue on jakautunut kahtia: Läntisessä Euroopassa, EU:n ja Naton jäsenmaiden muodostamalla alueella, vallitsee yhteistyön ja vakauden tila, jonka olemassaolo perustuu taloudelliselle keskinäisriippuvuudelle, yhteisille normeille ja yhteisvastuulle. Itäinen Eurooppa on voimapolitiikan aluetta, jolla erityisesti suurvallat käyvät kamppailua vaikutusvallasta ja konkreettisesta hallinnastakin. Valtioiden väliset sodat ovat keskeinen turvallisuusuhka itäisessä Euroopassa vielä vuonna 2035. Eurooppaan kohdistuu muitakin turvallisuusuhkia ja -haasteita, muun muassa terrorismi ja alueelle pyrkivät ihmisvirrat, mutta maiden on vaikea päästä yhteisymmärrykseen ratkaisukeinoista.<sup>56</sup>

### 4.3 Konfliktien ja toimintaympäristöjen luonne vuonna 2035

Havaittavissa olevien yleisten ja alueellisten kehityskulkujen ohella voidaan hahmottaa trendejä konfliktien ja toimintaympäristöjen kehityksessä. Vaikka historiallisesti tarkasteltuna **konfliktien määrä on vähentynyt** 1990-luvun alun jälkeen, on **rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioiden määrä kasvanut**.<sup>57</sup> Väkivaltaiset konfliktit ja turvattomuus koskettavat tänä päivänä 1,5 miljardia ihmistä.<sup>58</sup> Vuosina 2003–2013 käynnissä on ollut jatkuvasti yli 50 YK:n ja muiden toimijoiden rauhanoperaatiota.<sup>59</sup> Siviilikriisinhallinnan tulevaisuuden näkökulmasta on oleellista kiinnittää huomiota operaatioita muokanneisiin ja jatkossakin muokkaaviin tekijöihin, joita ovat muun muassa konfliktien luonne, valtioiden hauraus, uudet turvallisuushaasteet, toimijoiden intressit, operaatioiden onnistumiset ja epäonnistumiset sekä kehittyvät normit.

---

<sup>53</sup> PVTUTKL 2015. Ks. myös Grätz 2014.

<sup>54</sup> Suomen Pankki 2014a.

<sup>55</sup> UK Ministry of Defence 2014, 117.

<sup>56</sup> SIPRI 2015, 7; UK Ministry of Defence 2014, 117; PVTUTKL 2015.

<sup>57</sup> CSP 2014; Fearon & Laitin 2004, 5–43.

<sup>58</sup> European Think Tanks Group 2014, 27.

<sup>59</sup> SIPRI 2013; SIPRI 2014.

1990-luvulla oli havaittavissa operaatioiden muutos perinteisestä rauhanturvaamisesta toisen ja kolmannen sukupolven moniulotteisiksi kriisinhallintaoperaatioiksi ja heräävä halukkuus toimintaan alueellisten organisaatioiden puitteissa.<sup>60</sup> YK aloitti 1999 ensimmäiset eksekutiivisilla oikeuksilla toimivat operaatiot Kosovossa ja Itä-Timorissa, mitä voidaan pitää konkreettisena alkuna toiminnan **painopisteen siirtymiselle valtion- ja rauhanrakennukseen**. Vuosituhannen vaihteen jälkeisiä kriisinhallinnan neljännen sukupolven virstanpylväitä ovat niin ensimmäisten EU-operaatioiden, Afrikan unionin operaatioiden kuin hybridioperaatioiden perustaminen.<sup>61</sup> Kolmansien maiden kontribuutio EU-operaatioihin on kasvanut ja Intian, Kiinan sekä Brasilian kaltaiset toimijat ovat entistä näkyvämmän mukana kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Kylmän sodan päättymisen jälkeen suurin osa maailman aseellisista konflikteista on ollut luonteeltaan **valtioiden sisäisiä** ja **asymmetrisiä** eli valtiollisten toimijoiden ja ei-valtiollisten aseellisten ryhmien välisiä.<sup>62</sup> Valtioiden välisissä konflikteissa puolestaan sodan ja rauhan rajaa hämärtävä hybridisodankäynti<sup>63</sup> on keskeinen osa sodan kuvaa, vaikka konflikteissa käytetyt keinot riippuvat tulevaisuudessakin aina selkkauksen osapuolista. **Toimintaympäristöt ovat entistä kompleksisempia, epävakaita ja epävarmoja.**<sup>64</sup> Kriisinhallintaoperaatioita valtuutetaan usein toimimaan konteksteissa, joissa kaikki konfliktin osapuolet tai kriisin ratkaisuun johtava poliittinen prosessi eivät ole helposti identifioitavissa. Konflikteista kärsiviä **hauraita valtioita** vaivaa **järjestäytynyt rikollisuus**, joka heikentää operaatioiden kestävyyttä ja vaikuttavuutta. Ilmastonmuutos ja luonnonvarojen saatavuus voivat yhä useammalla alueella **heikentää yhteiskuntien ja yhteisöjen resilienssiä** ja kykyä tuottaa taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Myös **kehittyvät megakaupungit** ovat resilienssiltään heikkoja ja ne voivat mahdollisesti paikoin olla valtionhallinnon ulkopuolella tai ulottua maantieteellisesti usean hallintopiirin alueelle. Edellä mainituista syistä **kriiseillä on taipumus helposti uusiutua** ja operaatioilla on vaikeuksia täyttää mandaattinsa.

**Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan** aikakaudella toimintaympäristössä vaikuttaa **lukuisia toimijoita**. Tämä edellyttää niin siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnassa

---

<sup>60</sup> Gareis 2012, 127–128.

<sup>61</sup> ZIF 2012, 9; FES 2007.

<sup>62</sup> Dudouet, Giessmann & Planta 2012, 1–13; JAPCC 2014, 105.

<sup>63</sup> Hybridisodankäynti on informaatio- ja pääasiassa epätavanomaisen sodankäynnin menetelmien yhdistelmä strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Ks. esim. Brown 2011, 20; U.S. GAO 2010, 18; PVTUTKL 2015.

<sup>64</sup> SIPRI 2015; Challenges Annual Forum 2014.

linnan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun kuin diplomatian ja kauppapolitiikan toimien koordinoitua parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi.

Nykyiset toimintaympäristöt ovat yhä **haastavampia henkilöstön turvallisuuden ja operaatioiden yleisen toimintakyvyn näkökulmasta**. Jatkuvasti ja nopeastikin muuttuva turvallisuusympäristö edellyttää valtioilta ja turvallisuusorganisaatioilta kehittyneitä kykyjä tilanteen seuraamiseen ja arviointiin. Henkilöstön turvallisuuden ja operaatioiden toimintakyvyn takaamisen kannalta erityisesti **tiedustelun ja reaaliaikaisen tilannekuvan tuottamisen merkitys kasvaa**. Luonnononnettomuuksien yleistyessä **tarve humanitaarisille pelastusoperaatioille kasvaa** ja kriisinhallintaorganisaatiot voivat tulevaisuudessa joutua nykyistä useammin koordinoimaan toimintaansa tällaisten operaatioiden kanssa.

Kriisinhallinnassa toimintaympäristö on tulevaisuudessa ehkä ymmärrettävä nykyistä laajempaan ja abstraktimpaan. **Konflikteihin kytkeytyy yhä enemmän identiteetipolitiikkaa**, mikä ruokkii **transnationaalisia verkostoja**. Verkostot voivat olla luonteeltaan ekstremistisiä tai maltillisia ja niiden keinovalikoima vaihdella muun muassa informaation jakamisesta resurssien välittämiseen, kyberhyökkäyksiin tai konkreettiseen väkivaltaan.<sup>65</sup> Verkostot voivat pyrkiä vaikuttamaan kriisialueen konfliktinjälkeiseen kehitykseen tai johonkin tiettyyn toimintaan tai kohteeseen alueella tai kohdistaa toimintansa toisaalle. Tämä voi lisätä kriisinhallintaorganisaatioiden tarvetta huomioida myös konkreettisen toimialueen ulkopuolinen toimintaympäristö **ja strategisen kommunikaation merkitys**. Transnationaaliset verkostot ovat myös esimerkki **ulkoi- sen ja sisäisen turvallisuuden kasvaneesta kytkeytymisestä** toisiinsa. Kyseinen konfliktien ja toimintaympäristöjen luonteeseen vaikuttanut ilmiö heijastuu myös muutoksina niissä rakenteissa, joissa haasteisiin pyritään vastaamaan: ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden sekoittuminen on johtanut YTPP:n ja EU:n oikeus- ja sisäasioiden alan välisen yhteistyön vahvistumiseen.

## **5 EU:n siviilikriisinhallinnan institutionaalinen kehitys ja nykytila**

Kansainvälinen yhteisö alkoi 1990-luvulla lisääntyvässä määrin keskittyä hauraiden valtioiden tukemiseen ja kriisinhallinnasta tuli yksi sen keskeisimpiä toimintakenttiä. EU:n rajalliset keinot toimia kriisien ennaltaehkäisemiseksi ja

---

<sup>65</sup> Ks. esim. Europol 2014.

ratkaisemiseksi kylmän sodan jälkeisessä kontekstissa, edes unionin lähialueilla, vaikuttivat jäsenmaiden kiinnostukseen kehittää yhteistä kriisinhallintakykyä. Alun poliittinen ja institutionaalinen kehitys oli nopeaa. Operationaalisen toimintakyvyn tarve tuotiin esiin St. Malon julistuksessa (1998). Amsterdamin sopimus (1999) liitti kriisinhallinnan eli niin sanotut Petersbergin tehtävät<sup>66</sup> osaksi yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja kriisinhallintatehtävistä tuli keskeinen osa Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (ETPP) Kölnin Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 1999.<sup>67</sup> Saman vuoden joulukuussa Helsingin Eurooppa-neuvostossa hyväksyttiin siviilikriisinhallinnan toimintasuunnitelma, jonka myötä aloitettiin siviilikriisinhallinnan institutionaalisten rakenteiden kehittäminen perustamalla siviilikriisinhallintakomitea (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, CIVCOM).<sup>68</sup> Ensimmäinen siviilimissio, *The European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina* aloitti toimintansa vuonna 2003.

Siviilikriisinhallinnan viisitoistavuotiseen historiaan mahtuu paljon käsitteellistä ja kykyjen kehittämistyötä, rakenteellisia muutoksia sekä yli 20 perustettua missiota. Tässä luvussa esitellään lyhyesti siviilikriisinhallinnan nykyiset rakenteet ja päätöksentekoprosessi, siviilikriisinhallinnalle strategisen ja operatiivisen viitekehyksen luovat keskeiset sopimukset ja asiakirjat sekä tarkastellaan siviilikriisinhallinnan nykytilaa.<sup>69</sup> Esiin piirtyviä kehityskaaria pyritään hahmottamaan YUTP:n ja ETPP:n/YTPP:n<sup>70</sup> kehityksen sekä laajemmin kulloisessakin maailmanpoliittisessa ja taloudellisessa kontekstissa.

## 5.1 Siviilikriisinhallinnan rakenteet ja päätöksenteko

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteossa noudatetaan myös Lisabonin sopimuksen (2009) aikakaudella pääasiassa yksimielisyyden ja hallitustenvälisyyden periaatteita, jolloin jäsenmaiden rooli korostuu enemmän kuin

---

<sup>66</sup> Alun perin Länsi-Euroopan unionin (WEU) piirissä vuonna 1992 sovitut Petersbergin tehtävät kattavat Amsterdamin sopimuksen mukaan humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaamisen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, mukaan lukien rauhanpalauttaminen. Lissabonin sopimuksen myötä niihin kuuluvat myös ns. tarkennetut tehtävät eli yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, neuvonta ja tuki sotilasasioissa sekä konfliktin esto ja konfliktin jälkeinen vakauttaminen.

<sup>67</sup> European Council 1999a.

<sup>68</sup> European Council 1999b.

<sup>69</sup> Laajemmin siviilikriisinhallinnan poliittisesta ja institutionaalisesta kehityksestä ks. esim. Howorth 2007/2014; Leinonen 2005; Halonen 2012.

<sup>70</sup> Lissabonin sopimuksen (2009) myötä Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka nimettiin uudelleen Euroopan unionin yhteiseksi turvallisuus- ja puolustuspolitiikaksi.



monissa muissa EU:n toimivaltaan kuuluvissa asioissa. EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan yleiset suuntaviivat luodaan Eurooppa-neuvostossa, jossa päätehtään muun muassa YTPP:n kehittämisen tavoitteista. Varsinainen EU:n siviilikriisinhallintaa, kuten unionin muutakin ulkoista toimintaa, koskeva poliittinen päätöksenteko tapahtuu ulkoasiainneuvostossa (Foreign Affairs Council, FAC), jota johtaa EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Ulkoasiainneuvostossa käsiteltävät asiat valmistellaan pysyvien edustajien komiteassa (Committee of Permanent Representatives, COREPER), neuvoston työryhmissä ja poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa (Political and Security Committee, PSC), joka myös vastaa neuvoston johdolla kriisinhallintaoperaatioiden poliittisesta valvonnasta ja strategisesta ohjaamisesta.

Lissabonin sopimus loi vuoden 2011 tammikuussa toimintansa aloittaneen Euroopan ulkosuhdehallinnon (European External Action Service, EEAS)<sup>71</sup>, jossa PSC:n ohella EU:n keskeisiä siviilikriisinhallinnan toimijoita ovat EU:n ulkosuhdehallinnon korkean edustajan suorassa alaisuudessa toimivat kriisinhallinta- ja suunnitteluosasto (Crisis Management Planning Directorate, CMPD) ja siviilialan suunnittelu- ja toteutusvoimavara (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) sekä siviilikriisinhallintakomitea, CIVCOM. CMPD vastaa muun muassa EU:n kriisinhallintaoperaatioiden strategisesta suunnittelusta, strategiakatsauksista, kumppanuuksista YTPP:n alalla sekä konseptien ja koulutuksen kehittämisestä. CPCC:n toimialaan kuuluu siviilikriisinhallintaoperaatioiden operatiivinen suunnittelu ja johtaminen. Sotilaallisen kriisinhallinnan johtorakenteista poiketen CPCC toimii operatiivisena esikuntana kaikille siviilioperaatioille. CIVCOM:n tehtävä on käsitellä ja valmistella siviilikriisinhallintaa koskevat asiat PSC:n käsittelyä varten ja se on säännöllisesti tekemisissä neuvoston muiden oleellisten elinten, kuten poliittis-sotilaallisen ryhmän (Politico-Military Group, PMG) ja maantieteellisten työryhmien kanssa. CIVCOM on myös keskeinen linkki EU:n ulkosuhdehallinnon ja unionin jäsenmaiden välillä, joissa siviilikriisinhallinnan poliittinen ja strateginen ohjaus ja hallinto sekä operatiivinen toiminta on usein hajautunut useaan ministeriöön ja muuhun tahoon.

---

<sup>71</sup> Ks. EUH:n organisaatiokaavio, liite 1.

## 5.2 Siviilikriisinhallintaa koskevat keskeiset asiakirjat ja strategiat

EU:n yleiset tavoitteet koskien siviilikriisinhallintaa tulevat ilmi Euroopan unionin neuvoston ja Eurooppa-neuvoston asiakirjoista. Vuoden 2000 Feiran Eurooppa-neuvoston päätelmissä EU:n siviilikriisinhallinnan ensimmäisiksi painopistealueiksi määriteltiin osa-alueet, joilla nopeaa toimintaa katsottiin tarvittavan eniten ja joilla unionin ja jäsenvaltioiden toiminnalla olisi ilmeisimmin lisäarvoa: poliisitoimi (mukaan lukien rajapoliisitoiminta), oikeusvaltion vahvistaminen, siviilihallinnon vahvistaminen sekä pelastuspalvelu.<sup>72</sup>

St. Malon julistus oli jo tarjonnut vision EU:n roolista puolustuksen ja turvallisuuden alalla. Strategisella tasolla EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ja siksi myös siviilikriisinhallintaa, linjattiin yhä selvemmin vuoden 2003 joulukuun Eurooppa-neuvostossa hyväksytyssä EU:n turvallisuusstrategiassa 'A *Secure Europe in a Better World*' – *European Security Strategy* (ESS). Strategiassa määritellään unionin kannalta merkittävimmät turvallisuusuhat ja haasteet sekä strategiset tavoitteet unionin turvallisuuden ja arvojen edistämiseksi. Siinä on jo hahmotettavissa kokonaisvaltainen, kehityksen ja turvallisuuden yhdistävä lähestymistapa unionin turvallisuuspolitiikkaan ja kriisinhallintaan. Strategiassa myös todetaan turvallisuuden sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden erottamattomuus sekä korostetaan kriisien ennaltaehkäisyn merkitystä. Siviilikriisinhallinnan osalta strategiassa todetaan eksplisiittisesti, että unionin tulisi ottaa käyttöön kaikki tarvittavat siviili-instrumentit kriisien hallinnassa ja jälkihoidossa sekä suunnitella kriisinhallintaoperaatioita, jotka sisältävät sekä sotilas- että siviili-instrumentteja.<sup>73</sup> YTPP:n strategisia painopisteitä linjaa myös vuonna 2008 hyväksytty turvallisuusstrategian päivittävä asiakirja *Report of the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World*, jossa on määritetty uusia turvallisuushaasteita.<sup>74</sup>

Siviilikriisinhallinnan voimavaratyötä linjaavat keskeiset asiakirjat ovat vuosina 2004 ja 2007 hyväksytyt *Civilian Headline Goal 2008* (CHG 2008)<sup>75</sup> ja *Civilian Headline Goal 2010* (CHG 2010)<sup>76</sup>. CHG 2008 lisäsi siviilikriisinhallinnan painopistealueisiin monitoroinnin ja tuen EU:n erityisedustajille. CHG 2008 myös painotti tarvetta kyetä ylläpitämään useita siviilioperaatioita yhtäaikaaisesti

---

<sup>72</sup> European Council 2000.

<sup>73</sup> ESS 2003.

<sup>74</sup> Report of the Implementation of the European Security Strategy 2008.

<sup>75</sup> European Council 2004.

<sup>76</sup> Council of the European Union 2007.

ja määrittä kaksi keskeistä toiminta-aluetta unionille turvallisuuden transition alalla: turvallisuussektorin reformi (security sector reform, SSR) sekä aseistamisesta, demobilisaatio ja yhteiskuntaan sopeuttaminen (disarmament, demobilisation and reintegration, DDR).<sup>77</sup> Voimavaraprosessia jatkanut CHG 2010 painotti siviili-sotilas-yhteistyötä sekä voimavarojen valmiutta ja lähtönopeutta (readiness and deployability) ja linjasi siviilikriisinhallinnan nopean kyvyn asi-antuntijapoolin (Civilian Response Teams, CRT) kehittämistä.

Asiakirjassa *Declaration on Strengthening Capabilities* (2008) on siviilikriisinhallinnan osalta linjattu EU:n kykyä suunnitella ja pitää käynnissä operaatioita seuraavasti:

“In order to rise to current security challenges and respond to new threats, in the years ahead Europe should actually be capable, in the framework of the level of ambition established, inter alia of deploying 60 000 troops within 60 days for a major operation, within the range of operations envisaged in the Headline Goal 2010 and in the Civilian Headline Goal 2010, of planning and conducting simultaneously a series of operations and missions, of varying scope: (...) around a dozen ESDP civilian missions (inter alia police, rule-of-law, civilian administration, civil protection, security sector reform, and observation missions) of varying formats, including in rapid-response situations, together with a major mission (possibly up to 3000 experts) which could last several years.”<sup>78</sup>

Nykyinen eli jo mainituissa voimavaraprosesseissa linjattu siviilikriisinhallintaa koskeva tavoitetaso ilmenee asiakirjasta *EU civilian and military capability development beyond 2010* (2010), jossa neuvosto toteaa ”[The Council] extends the implementation of the respective existing civilian and military Headline Goals beyond 2010.”<sup>79</sup>

EU:n voimavaratyö on jatkuva prosessi, jonka tueksi on laadittu myös *Civilian Capability Development Plan*.<sup>80</sup> Suunnitelmassa kehitystyötä ohjaaviksi tekijöiksi on mainittu EU:n tavoitteet, voimavaratrendit, kansalliset strategiat ja ”lessons learned”, jotka vastaavat siviilipuolella Euroopan puolustusviraston

---

<sup>77</sup> SSR- ja DDR-transitiomalleista ks. esim. Knight 2012, 17–29.

<sup>78</sup> Council of the European Union 2008b, 1.

<sup>79</sup> Council of the European Union 2010a, 3.

<sup>80</sup> Council of the European Union 2012a; Council of the European Union 2012b.

neljää voimavarojen kehittämisen aluetta.<sup>81</sup> Siviilikriisinhallinnan poliittis-strateginen ja institutionaalinen kehitys on hahmotettavissa myös asiakirjassa *Draft Inventory of CSDP and CSDP-related Civilian Conceptual Documents*,<sup>82</sup> johon on nimensä mukaisesti listattu kaikki siviilikriisinhallinnan keskeiset konseptiasiakirjat.<sup>83</sup>

### 5.3 Siviilikriisinhallinnan nykytila

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ensimmäisenä korkeana edustajana toimineen Javier Solanan kaudella YTPP jakautui melko tasapuolisesti sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan. Tämän trendin muutos alkoi vuoden 2007 tienoilla ja on tullut selvästi näkyviin Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen perustettujen missioiden myötä – YTPP:sta on tullut siviilipainotteista.<sup>84</sup> Lähtien ensimmäisestä YTPP-operaatiosta, vuonna 2003 perustetusta siviiliopeeraatiosta Bosniassa (*The European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina*), EU on saattanut päätökseen 5 sotilasoperaatiota, yhden siviiliosotilasoperaation ja 10 siviilikriisinhallintaoperaatiota.<sup>85</sup> EU:n sotilas- ja siviilitoiminnan määrä YTPP:n viitekehityksessä on havaittavissa kuvasta 1. Tarkasteluajankohtana helmikuussa 2015 käynnissä on 5 sotilas- ja 11 siviiliopeeraatiota<sup>86, 87</sup>. Henkilöstömäärässä mitattuna sotilas- ja siviiliopeeraatioiden välillä ei ole suurta eroa. Vuoden 2014 lokakuussa operaatioissa työskenteli noin 3100 sotilasta<sup>88</sup> ja 2800 siviiliä<sup>89</sup>. Henkilömääriin perustuva vertailu ei kuitenkaan ole kovin hedelmällistä sotilaiden ja siviilien toisistaan eroavien roolien ja tehtävien luonteen takia. Yhden siviilikriisinhallinnan asiantuntijan vaikutus erityisesti yhteiskunnan konfliktinjälkeiseen kehitykseen, esimerkiksi sotarikostutkinnan johtajana tai väestörekisterin luojana, on huomattavan erilainen kuin esimerkiksi vartiojääkäriin. Laadullisesti, EU:n YTPP:n alalla aloittaman ja ylläpitämän toiminnan luonteen perusteella unioni on siis enemmän siviili- kuin sotilastoimija.

---

<sup>81</sup> A) Military Headline Goal 2010; B) Capability Trends; C) Member States' defence plans and programmes; D) Lessons Identified.

<sup>82</sup> Council of the European Union 2013a.

<sup>83</sup> Konseptiasiakirjoilla viitataan siviilikriisinhallinnan konsepteihin, doktriineihin, politiikka- ja muihin asiakirjoihin, kuten käsikirjat, oppaat yms.

<sup>84</sup> EEAS 2015a; 2015b. Ks. myös Larivé 2014, 202–203; Henrotin 2011, 65–66.

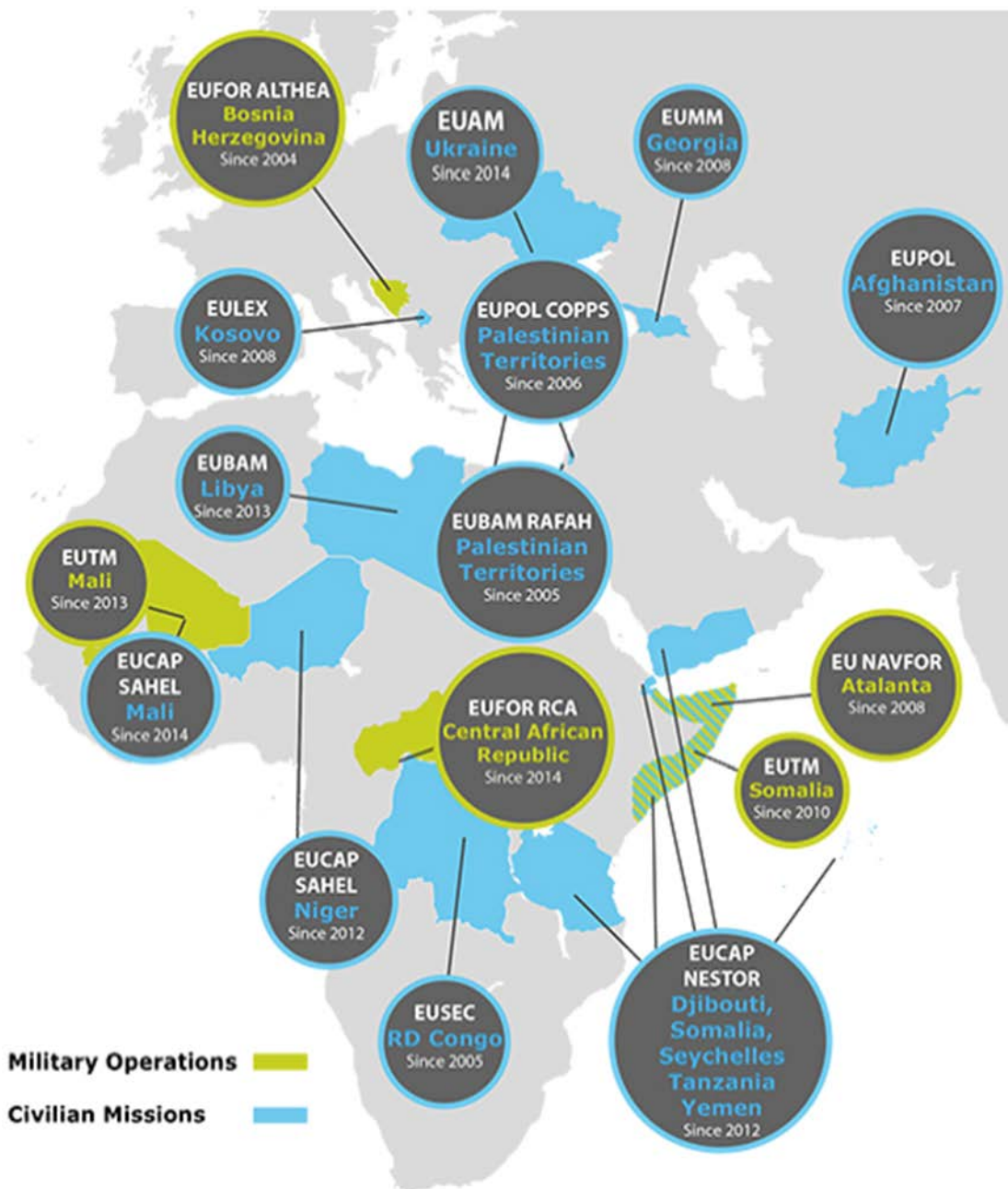
<sup>85</sup> EEAS 2015a.

<sup>86</sup> Jos mukaan lasketaan EUBAM Moldova and Ukraine, joka ei ole YTPP- vaan komission käynnistämä EU-operaatio, on siviilikriisinhallintaoperaatioiden lukumäärä 12.

<sup>87</sup> EEAS 2015b.

<sup>88</sup> ISIS Europe 2014

<sup>89</sup> CPCC 2014; ISIS Europe 2014.



Kuva 1. EU:n käynnissä olevat siviili- ja sotilasoperaatiot, 02/2015. (Lähde: EEAS).

EU:n aktiivisesta siviilitoimijuudesta huolimatta siviilikriisinhallintaa tehdään niukoilla resursseilla, mitä voidaan tarkastella rahoituksen, EUH:n rakenteiden ja toiminnan suhteutetun volyymin tasoilla. Siviilikriisinhallinta<sup>90</sup> rahoitetaan YUTP-budjetista, jonka osuus EU:n ulkoiset toimet kattavasta ”EU maailmanlaajuisena toimijana” -menoluokasta on vuonna 2015 noin 3,6 prosenttia. Koko EU-budjetista (145,3 mrd. eur) YUTP-budjetin osuus samana vuonna on noin 0,2 prosenttia.<sup>91</sup> YUTP-budjetti ei kuitenkaan kata kaikkia kuluja. Siviilikriisinhallintaoperaatioiden henkilöstö voidaan jakaa palvelussuhteen perusteella kolmeen ryhmään: kansainväliset sekondeeratut, kansainväliset kontrahtoidut ja paikalliset kontrahtoidut työntekijät. Jäsenvaltiot maksavat itse sekondeeraamiansa asiantuntijoiden aiheuttamat kulut – palkka-, matka-, terveydenhuolto-, ja asumiskulut – pois lukien päivärahat. Esimerkiksi lokakuussa 2014 siviiliopeeraatioissa työskenteli 1086 sekondeerattua asiantuntijaa, 471 kansainvälistä kontrahtoitua ja 1207 paikallista kontrahtoitua työntekijää.<sup>92</sup>

EUH:n kriisinhallintarakenteissa on huomattavan vähän siviilikriisinhallinnasta vastaavia virkamiehiä ja asiantuntijoita suhteessa käynnissä olevien siviiliopeeraatioiden määrään. Tutkimusta varten tehdyt haastattelut osoittavat, että nykyiset henkilöstöresurssit ovat riittämättömät operaatioiden suunnittelun, rekrytointi- ja raportointiprosessien vaatimaan työmäärään nähden eikä konseptien kehittämiseen ja voimavaratyöhön jää aikaa. Esimerkiksi siviiliopeeraatioiden operatiivisena esikuntana toimivan CPCC:n henkilöstömäärä on 75 työntekijää ja vain yksi työntekijä CMPD:ssa vastaa päätoimisesti siviilikykyjen kehittämisestä.<sup>93</sup>

Haastateltavien mukaan EU:n siviilikriisinhallinnassa vallitsi momentum vuoden 2008 asti CHG 2008 -voimavaraprosessin aikana. Vuonna 2007 toimintansa aloittanut EUPOL Afghanistan oli toimintaympäristöltään vaikeimpia, missä EU oli toiminut. Seuraavana vuonna käynnistettiin EU:n toistaiseksi suurin, yli 2000 asiantuntijan siviilikriisinhallintaoperaatio EULEX Kosovo. Vaativien operaatioiden hallinnointi vaati resursseja ja hidasti yhdessä samaan aikaan

---

<sup>90</sup> EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioiden budjetit ovat tyypillisesti 3–40 milj. eur / v, poikkeuksena EUPOL Afghanistan, jonka budjetti ylittää 100 milj. euroa. Ks. esim. ISIS Europe 2014.

<sup>91</sup> European Commission 2015a.

<sup>92</sup> CPCC 2014.

<sup>93</sup> CPCC toimii kaikkien siviilikriisinhallintaoperaatioiden operatiivisena esikuntana pois lukien vuonna 2005 käynnistetty EUSEC RD Congo. Ko. operaatio on rahoitettu YUTP-budjetista, mutta tarvittava asiantuntijuus on ollut sotilaspainotteista ja siksi operaatio on CMPD:n ohjaama.

toteutettujen rakenteellisten uudistusten kanssa kehitystyötä strategisella tasolla. Lisäksi Lissabonin sopimusta seuranneet institutionaaliset muutokset vaikuttivat osaltaan siihen, ettei uusia siviilikriisinhallintaoperaatioita aloitettu vuosina 2009–2010. Myös EU:ta viime vuosina vaivannut talouskriisi on vienyt huomiota ja resursseja YTPP:lta. Vaikka uusia operaatioita on vuoden 2010 jälkeen perustettu, ovat vähäinen rahoitus ja henkilöresurssien puute edelleen ongelma myös operatiivisella tasolla – siviilikriisinhallintaoperaatiot ovat jatkuvasti alimiehitettyjä. EU ei myöskään nykyisillä voimavaroilla ja resursseilla ole turvallisuusstrategiassaan peräänkuuluttamansa globaali toimija YTPP:n alalla: 32 YTPP-operaatiosta vain kaksi, EUPOL Afghanistan ja Aceh Monitoring Mission (AMM), on toteutettu EU:n laajan lähialueen ulkopuolella.

## **6 Siviilikriisinhallinta 2035**

Keskeisiä EU:n siviilikriisinhallinnan kehitykseen vaikuttavia tekijöitä ovat konfliktien luonne, muutokset toimintaympäristöissä sekä toiminnalle ja kehittämiselle reunaehdot asettavat poliittis-strategiset puitteet, kuten talous, yleinen EU:n ulkosuhdetoiminnan kehitys sekä unionin jäsenmaiden kansalliset intressit ja resurssien allokointi siviilikriisinhallintaan. Luvussa neljä tarkasteltujen yleisten, alueellisten sekä konfliktien ja kriisinhallinnan toimintaympäristöjen trendien sekä luvussa viisi esitellyn siviilikriisinhallinnan nykytilan perusteella on mahdollista hahmottaa siviilikriisinhallinnan kehitysnäkymiä, haasteita ja voimavaratarpeita tulevien kahdenkymmenen vuoden aikajänteellä. Tässä luvussa analysoidaan aluksi siviilikriisinhallinnan laajaa tulevaisuuden yleiskuvaa eli toiminnan painopistealueiden ja toimintaympäristön kehitystä. Tämän pohjalta tarkastelukulmaa kavennetaan voimavara- ja resurssitarpeisiin sekä niiden kehittämiseen liittyviin haasteisiin henkilöstön, rekrytoinnin, koulutuksen, logistiikan, huollon, tutkimuksen ja kehityksen sekä siviilikriisinhallinnan rakenteiden alalla. Lopuksi siviilikriisinhallinnan tulevaisuutta ja EU:n toimijuutta hahmotetaan EU:n yhteistyöjärjestöjen ja strategisten kumppanuuksien näkökulmasta.

### **6.1 Painopistealueiden ja toimintaympäristön kehitys**

EU käynnisti jo operatiivisen YTPP:n ensimmäisinä vuosina 2003–2005 niin poliisi-, oikeusvaltio-, monitorointi-, turvallisuussektorin uudistus- kuin rajaturvallisuusoperaatioita sekä ensimmäisen siviili-sotilasoperaation. Tämän jälkeen siviilioperaatioiden toiminta-alue on laajentunut myös ilma- ja meriturvallisuuden alalle. Viimeisin laadullinen muutos EU:n siviilikriisinhallinnassa ja YTPP:ssä yleisemminkin on vuonna 2012 käynnistetty EUCAP Nestor

(Djibouti, Somalia, Seychellit, Tansania, Jemen), joka on unionin ensimmäinen alueellinen operaatio. EUCAP Nestoriin on lisätty sotilaallisen asiantuntijuuden osuus ja se on pyritty sovittamaan yhteen sotilaallisen kriisinhallintaoperaation EU NAVFOR Somalia – ATALANTA:n kanssa. Aasian operaatiot Aceh Monitoring Mission ja EUPOL Afghanistan pois lukien siviilikriisinhallintaoperaatioiden maantieteellinen fokus on ollut EU:n laajassa lähiympäristössä Balkanilla, Afrikassa, Etelä-Kaukasuksella, Lähi-idässä ja Itä-Euroopassa. Mandaatillaan operaatiot ovat olleet tukevia (strengthening missions), vain EULEX Kosovo on toiminut eksekutiivivaltuuksilla.

Päättäneiden ja käynnissä olevien siviilikriisinhallintaoperaatioiden perusteella Feiran Eurooppa-neuvostossa ja CHG 2008:ssa määritellyistä painopistealueista (ks. luku 5.2) keskeisimmiksi ovat kehittyneet poliisitoimi ja oikeusvaltion vahvistaminen. Feiran painopistealueista puhuttaessa on kuitenkin hyvä tiedostaa, että ne ovat terminologisesti ja määritelmällisesti ongelmallisia, kuten eräs haastateltava tuo esille:

There is for example terminology that has changed. In the Feira we speak about Police comma Rule of Law. Now the understanding is that Police is part of the Rule of Law and the other part is Justice. So first of all we would like that Justice is spelled out as such because that gives a bit more visibility. (...) Then, the term Civilian Administration is quite confusing. It would be more easily understood if we talked about Public Administration. And then we have the big confusion with the fourth priority area, which is civil protection, which is in fact obsolete.<sup>94</sup> (...) [Y]ou need to be more specific and go down in the details of what this Public Administration means, you need to be more specific about Border Management, which is something that we need. It needs to be spelled out. It is of course there, it is hidden within the others [priority areas] but it's better if it is spelled out.”<sup>95</sup>

Osa jäsenmaista onkin esittänyt Feiran painopistealueiden tarkistamista. Kysymys on viimeisten kahden vuoden aikana onnistuttu saamaan kahdesti Euroopan unionin neuvoston päätelmiin ja se pyritään saamaan Eurooppa-neuvoston

---

<sup>94</sup> EU:n varsinainen pelastuspalvelu (EU Civil Protection Mechanism) on aina toiminut entisen kolmannen pilarin puolella ja komission hallinnoimana. Feiran neljännen painopistealueen 'Civil Protection' piti liittyä konfliktialueella mahdollisesti ilmenevään humanitäärisen hädän ja pelastuksen tilanteeseen. YTPP:n viitekehyksessä pelastuspalvelun käyttö olisi hidasta ja tehotonta johtuen poliittisesta päätöksentekoprosessista. Agathonos 2015; Häikiö 2015.

<sup>95</sup> Agathonos 2015.



päätelmiin. Painopistealueiden tarkistus ja päivittäminen olisi tärkeää siviilikriisinhallinnan tulevaisuuden kannalta, sillä ne ovat jäsenmaiden voimavaratyön strateginen perusta. Feiran painopistealueiden tarkistaminen nostaisi myös EU:n siviilikriisinhallinnan näkyvämmiin agendalle ja auttaisi mahdollisesti saamaan takaisin siviili-YTPP:n kadotettua liikevoimaa.<sup>96</sup>

Haastattelujen perusteella siviilikriisinhallinnassa tullaan myös tarkastelujaksolla keskittymään pääsääntöisesti turvallisuussektorin uudistamiseen ja kohdemaiden voimavarojen ja kykyjen kehittämiseen (capacity building). Toisin sanoen suuri osa tulevista operaatioista on poliisi-, oikeusvaltio- ja julkishallintoa tukevia operaatioita, joita toteutetaan monitoroinnin, mentoroinnin ja neuvonnan (Monitoring, Mentoring and Advising, MMA) menetelmin. Todennäköisesti EU käynnistää jatkossakin ad hoc -pohjaisesti tarkkailuoperaatioita ja voi tarpeen tullen laajentaa toimintaansa Lissabonin sopimuksen uusien tehtävien suuntaan. Viimeisimpien siviilikriisinhallintaoperaatioiden (esim. EULEX Kosovo, EUBAM Libya, EUAM Ukraine) sekä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden vahvistuneen linkittymisen valossa rajaturvallisuus on alue, joka on painotunut ja tulee todennäköisesti korostumaan tarkastelujaksolla. Myös EUCAP Nestorin edistämä ja Välimeren ihmisvirtojen myötä ajankohtainen meriturvallisuus on toiminta-alue, jonka merkitys voi kasvaa. Lisäksi havaittavissa oleva laadullinen trendi on siviilikriisinhallinnan painottuminen pieniin, strategisen tason neuvoo-antaviin interventioihin.

Yleisten, alueellisten ja konfliktien kehitykseen liittyvien trendien sekä haastattelujen perusteella operaatioiden maantieteellinen painopiste on tarkastelujaksollakin EU:n laaja lähiympäristö. Erityisen selvä maantieteellinen fokus on Afrikassa, jonka alueelle suurin osa rauhanoperaatioista on keskittynyt vuoden 2010 jälkeen.<sup>97</sup> Brysselin tasolla keskustelua käydään ajoittain myös mahdollisista kaukaisemmista pienen mittakaavan strategisen tason neuvoo-antavista siviilioperaatioista esimerkiksi Latinalaisessa Amerikassa, mutta niiden toteutuminen näyttää tarkastelujaksolla epätodennäköiseltä ottaen huomioon Euroopan taloudelliset kehitysnäkymät ja merkittävien strategisten intressien puute ko. alueilla. Maaryhmytyminen voi osaltaan vaikuttaa merkittävästikin tiettyjen maantieteellisten alueiden painottumiseen. Esimerkiksi Ranska panostaa erityisesti toimintaan Afrikassa sekä siviili- että sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Se on riittävän iso jäsenmaa pystyäkseen käynnistämään toimintaa muuttaman kumppanin tuella haluamallaan alueella. Painopistealueiden kehitykseen ja tiettyjen maantieteellisten alueiden painottumiseen voi vaikuttaa myös meritur-

---

<sup>96</sup> Leinonen 2014; Häikiö 2014; Agathonos 2015.

<sup>97</sup> SIPRI 2014.

vallisuuden merkityksen kasvu. Ilmiön taustalla ovat luvussa neljä tarkastellut kehitystrendit sekä se tosiasia, että 90 prosenttia EU:n ulkomaankaupasta kulkee merireittejä pitkin.<sup>98</sup>

Konfliktien ja toimintaympäristöjen kehittyminen haastavammiksi pakottaa jäsenmaat reagoimaan muutokseen. Esimerkiksi Afganistanissa ja Libyassa operatiivinen toiminta on turvallisuustilanteen takia ollut ajoittain todella rajoitettua. EU:n vaihtoehdot ovat täten operaatioiden käynnistäminen vain turvallisimmilla toimialueilla, mikä lopulta heikentäisi YTPP:n painoarvoa, tai siviilikriisinhallinnan kehittäminen robustin turvallisuuden ja omasuojan takaamisen suuntaan. Haastattelujen perusteella EUH:n tasolla robustin kyvyn kehittäminen on todennäköisempi kehityssuunta. CPCC pyrkii kartoittamaan kustannustehokkaita ratkaisuja ja on käynnistänyt selvityksen vaihtoehdoista yksityisille turvallisuusyrityksille. Vuoden 2014 lopulta lähtien CPCC:ssä on myös toiminut henkilöstön turvallisuuden kysymyksiin keskittynyt asiantuntija.

Moniulotteiset kriisit ja haastavat toimintaympäristöt tuovat uusia vaatimuksia siviili-sotilas-yhteistoiminnalle ja lisäävät yleisemminkin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toimijoiden välistä yhteisyyttä. Henkilöstön turvallisuuden ja operaatioiden toimintakyvyn takaamisen kannalta erityisesti tiedustelun ja reaaliaikaisen tilannekuvan tuottamisen merkitys kasvaa. Brysselissä EUH:n tasolla siviilien ja sotilaiden yhteistyö tiedustelun alalla on vakiintunutta, mutta EU:n tiedusteluanalyysikeskus (EU Intelligence Analysis Centre, INTCEN) tuottaa YTPP-operaatioille kuitenkin vain puolivuositaisen strategisen uhka-arvion ja näitäkään kaikkien operaatioiden ei ole mahdollista saada teknisistä syistä joutu-<sup>99</sup> Operatiivisen tason tiedustelu on siksi keskeinen alue, jolla siviilien ja sotilaiden yhteistyö ja synergioiden kehittäminen on tarkastelujaksolla yhä tärkeämpää. Kentän toimijoista EU-delegaatioiden rooli tulee kasvamaan. Delegaatiot pyrkivät koordinoimaan toimialueen toimijoiden työtä, mutta niiden YTPP-asiantuntemusta on kehitettävä aktiivisesti, jotta ne voisivat kontribuoida paremmin kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan ja sen vaikuttavuuteen. Myös kansalaisjärjestöjen rooli erittäin todennäköisesti kasvaa transnationaalien verkostojen aikakaudella, sekä toimialueilla että sen ulkopuolella. Kansalaisjärjestöt tavoittavat alueita ja toimijoita, joita muut tahot eivät välttämättä kykene tavoittamaan, ja niiden toimintatavat ovat joustavia. Kasvavan digitalisaation myötä selvä työelämän ja tuottavuuden trendi on siirtymä yksilökeskeisistä työ-

---

<sup>98</sup> European Parliament 2013, 12. Ks. myös Keohane 2013, 5.

<sup>99</sup> ESDC EU Comprehensive Crisis Management Course 2.–8.5.2015, Helsinki.

kaluista yhteisölliseen tuottavuuteen.<sup>100</sup> Verkostomainen, yhteisöllinen toiminta on hyvin luonteenomaista kansalaisjärjestöille ja niiden kyetessä kasvavassa määrin hyödyntämään kehittyvää teknologiaa tarjoavat ne merkittävää toimijapotentiaalia rauhantyön alalla.

Teknologisen kehityksen, hybridisodankäynnin, transnationaalien verkostojen ja identiteettipolitiikan yleistymisen ja vahvistumisen myötä YTPP:n toimintaympäristö mahdollisesti tullaankin käsittämään laajempaa tarkastelujakson edetessä. Tämä kehitys tarkoittaisi (siviili)kriisinhallinnan näkökulmasta muun muassa strategisen kommunikaation ja kyberturvallisuuden painoarvon kasvamista. YTPP-operaatioiden tulisi kyetä operoimaan verkossa aktiivisemmin: tuntea sosiaalinen media, olla läsnä niissä informaatioympäristöissä, jotka merkittävästi kytkeytyvät kohdealueiden vakauteen ja kehitykseen, tuntea operaatioista käytävä keskustelu, ymmärtää sen mahdolliset vaikutukset operaation toimintaan, ja kyetä tuomaan entistä enemmän ja aktiivisemmin esille niitä arvoja ja tavoitteita, joita YUTP:lla halutaan edistää ja saavuttaa. Epävakailta toimialueilla nopea ja tietoon perustuva päätöksenteko on ensiarvoisen tärkeää. Samalla tiedon tuotannon, julkaisun ja levittämisen nopeus kasvaa verkko- ja mobiilipohjaisten alustojen kehittyessä ja yleistyessä. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden on kyettävä jollain tavoin suodattamaan ja määrittämään oleellinen tieto informaatiomassan joukosta sekä kommunikoimaan haluttu tieto tehokkaasti ja turvallisesti oikeille toimijoille.

## 6.2 Voimavarojen ja valmiuksien kehitys

### 6.2.1 Henkilöstö ja rekrytointi

Henkilöstö ja rekrytointi ovat EU:n siviilikriisinhallinnan määrällinen ja laadullinen akilleen kantapää. Siviilikriisinhallintaoperaatiot ovat lähes jatkuvasti alimiehitettyjä ja rekrytointi monivaiheista ja aikaa vievää. Monella jäsenmaalla ei vielä tänäkään päivänä ole tarjota siviilikriisinhallinnan kansainväliset vaatimukset täyttäviä ja menetelmät hallitsevia asiantuntijoita. Voimavaratyössä on pohjimmiltaan kyse kansallisesta prosessista, jonka vapaaehtoinen luonne on siviilikriisinhallinnan alkuajoista asti ollut EU:n toiminnan vaikuttavuutta ra-

---

<sup>100</sup> Seminaari ”Miten digitalisaatio vaikuttaa järjestöjen toimintaan?”. Kansalaisjärjestöpäivä 22.4.2015, Helsinki. Seminaarissa myös käsiteltiin TechSoupin kaltaisten globaalien verkostojen toimintaa, joiden avulla rauhantyön ja kehityksen alalla toimivia kansalaisjärjestöjä autetaan saamaan ohjelmistolahjoituksia tai hyötymään digitalisaatiosta edullisesti, mikä myös ilmentää kansalaisjärjestöjen toimijuuden trendiä. Vuoden 2014 lopulla TechSoupin kautta oli autettu yli 650 000 kansalaisjärjestöä 121 maassa.

joittava tekijä. Lisäksi siviilikriisinhallinnan henkilöstö koostuu ammattiryhmistä, joiden asiantuntemusta tarvitaan myös kotimaissa, joiden kokemus kansainvälisestä ja monitahoisesta yhteistyöstä on lyhytaikaisempaa kuin sotilaallisella puolella ja jotka työskentelevät usealla toimialalla, hallinnon eri tasoilla ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioissa. Nämä tekijät vaikeuttavat heidän tavoittamistaan ja rekrytointia. Siviilikriisinhallinnan tulevaisuuden keskeisimpiä kysymyksiä onkin, miten saada jäsenmaat sekondeeraamaan asiantuntijoita ja sopeuttamaan viranomaistensa toimintaa niin, että ne kehittäisivät omia kykyjään vastaamaan EU:n strategisia linjauksia ja toiveita.

Esimerkiksi vuoden 2014 lopulla viisi 28 jäsenmaasta (Suomi, Ruotsi, Saksa, Puola ja Romania) kontribuoi noin 50 prosenttia siviilikriisinhallintaoperaatioiden sekondeeratusta henkilöstöstä. Jos lukuun otetaan kymmenen eniten sekondeeraavaa jäsenmaata – yhä selvästi alle puolet EU:n jäsenmaista – on näiden lähettämien asiantuntijoiden osuus jo 80 prosenttia henkilöstöstä.<sup>101</sup> Taulukko 1 havainnollistaa tuoreimpien saatavissa olevien tilastotietojen mukaisen jäsenmaiden kontribuution siviilikriisinhallintaan YTPP-operaatioiden henkilöstön osalta suhteutettuna kansalliseen työtä tekevään väestöön.

Vertailuun valitut ammattiryhmät – poliisit, tuomarit, syyttäjät – ovat kiinnostavia siviilikriisinhallinnan tulevaisuuden kannalta, sillä tällä hetkellä noin 60 prosenttia siviilikriisinhallintaoperaatioiden kansainvälisestä henkilöstöstä kuuluu ko. ryhmiin,<sup>102</sup> oikeusvaltioasiantuntijoista ja poliiseista on jatkuvasti puutetta operaatioissa<sup>103</sup> ja heidän kysyntänsä kasvaa tarkasteluajanjaksolla nykyisten kehitystrendien valossa.<sup>104</sup> Jäsenmaat on esitetty taulukossa yhteenlaskettujen voimavarojensa mukaisessa suuruusjärjestyksessä. Tarkastelu osoittaa kuitenkin, että voimavaroiltaan suurimmat maat sekondeeraavat suhteessa vähemmän asiantuntijoita kuin pienemmät. Taulukon lukujen perusteella voidaan myös todeta, että yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on siviilikriisinhallintaan osallistumisen näkökulmasta vain hyvin vähän yhteistä toimintaa. Jäsenmaiden nykyiset kontribuutiot heijastelevat myös pitkälti Korskin ja Go-

---

<sup>101</sup> CPCC 2014.

<sup>102</sup> CPCC 2014.

<sup>103</sup> EUH on alkanut luoda yhteyksiä ongelmallisimpien henkilöstöryhmien – tuomarit ja syyttäjät – kansallisiin ammattiyhdistyksiin ja pyrkii kehittämään tätä lähestymistapaa yhteistyössä siviilikriisinhallinnasta vastaavien kansallisten tahojen kanssa. Ks. Council of the European Union 2012b, 17.

<sup>104</sup> Ks. myös Council of the European Union 2013c, 7. Haastattelujen perusteella myös tukitehtävissä toimivista (Mission Support) henkilöistä on lähes krooninen pula.

wanin viisi vuotta aiemmin tekemiä havaintoja EU-maiden yleisestä aktiivisuudesta siviilikriisinhallinnan alalla.<sup>105</sup>

Taulukko 1: Jäsenmaiden kansalliset voimavarat ja kontribuutio.

Maa	Poliisit <sup>1</sup>	Tuomarit <sup>2</sup>	Syyttäjät <sup>3</sup>	Yhteensä	Sekondeeratut asiantuntijat (kaikki) <sup>4</sup>
Italia	394670	6347	3738	404755	59
Saksa	243982	19832	6187	270001	146 (1)
Espanja	249907	5155	2445	257507	12
Ranska	203982	7032	1901	212915	39
Iso-Britannia	149694	2271	3782	155747	61 (6)
Puola	96322	10114	6059	112531	128 (2)
Romania	53132	4310	2557	59999	73 (5)
Kreikka	54657	2574	549	57780	23
Portugali	46083	2009	1565	49657	3
Belgia	46784	1598	827	49209	17
Hollanti	39735	2410	790	42935	57
Tsekki	38291	3055	1242	42588	45
Unkari	36503	2767	1812	41082	29
Bulgaria	28167	2239	1977	32383	31
Itävalta	27762	1547	501	29810	20
Slovakia	24230	1307	901	26438	13
Kroatia	21339	1932	617	23888	14
Ruotsi	19890	1123	1013	22026	97 (3)
Irlanti	13424	144	139	13707	14
Tanska	10758	372	566	11696	31
Liettua	9530	768	767	11065	15
Suomi	8037	981	402	9420	89 (4)
Slovenia	7371	970	189	8530	10
Latvia	6482	439	451	7372	5
Kypros	5263	103	112	5478	1
Viro	4424	228	175	4827	11
Luxemburg	1736	212	54	2002	5
Malta	1902	40	29	1971	5
<b>Yhteensä</b>	<b>1844062</b>	<b>81839</b>	<b>41347</b>	<b>1967319</b>	<b>1053</b>

<sup>1</sup> Poliisien lukumäärä jäsenvaltioissa vuonna 2012. Eurostat 2015a.

<sup>2</sup> Tuomareiden lukumäärä jäsenvaltioissa vuonna 2012. CEPEJ 2014.

<sup>3</sup> Syyttäjien lukumäärä jäsenvaltioissa vuonna 2012. CEPEJ 2014.

<sup>4</sup> Jäsenmaiden sekondeeraamien asiantuntijoiden lukumäärä 31.10.2014. CPCC 2014.

<sup>105</sup> Korski & Gowan (2009) tarkastelivat kokonaisvaltaisesti EU-maiden voimavaratyötä ja osallistumista siviilikriisinhallintaan. He jaottelivat jäsenmaat aktiivisuuden mukaan kategorioihin ”The Professionals”, ”The Strivers”, ”The Agnostics” ja ”The Indifferents”.

Kuva 2 esittää siviilikriisinhallinnan henkilöstömäärän kehitystä henkilöstöryhmittäin viimeisen vuosikymmenen aikana. Vuoden 2013 jälkeisestä laskusta huolimatta yleinen trendi on nouseva, mikä kertoo kasvavasta siviilikriisinhallinnan kysynnästä. Vuoden 2008 jälkeinen henkilöstömäärän jyrkkä nousu ja vuodesta 2011 alkava lasku aiheutuivat EU:n toistaiseksi suurimman siviilikriisinhallintaoperaation, EULEX Kosovon, perustamisesta ja myöhemmästä supistamisesta. Jatkuvasti alimiehitetty EULEX Kosovo myös osoitti, missä siviilikriisinhallinnan saturaatiopiste henkilöstömäärän osalta tällä hetkellä ja erittäin todennäköisesti myös tarkastelujaksolla sijaitsee. Kuvasta voidaan havaita, että kansainvälisen kontrahtoidun, siis itsenäisesti siviilikriisinhallintatehtäviin haikutuvan henkilöstön määrä on kasvanut vuosien mittaan eikä ole vähentynyt samassa suhteessa kuin jäsenmaiden sekondeeraamien asiantuntijoiden määrä. Toisin sanoen operaatiot ovat pakotettuja palkkaamaan YUTP-budjetista kustannettavia asiantuntijoita, kun jäsenmaat eivät aseta ehdolle riittävästi sekondeerattavia tai vaatimukset täyttäviä henkilöitä. Tämä toistaiseksi nousujohtainen trendi osoittaa, että jäsenmaissa tulisi olla enemmän potentiaalista sekondeerattavaa henkilöstöä ja toisaalta heijastelee jäsenmaiden poliittisia prioriteetteja ja sitoutumisen puutetta YTPP:aan. Tarkastelujakson ennustetun vaatimatoman talouskehityksen<sup>106</sup> ja työikäisen väestön määrän laskevan trendin valossa jäsenmaiden kontribuutioiden kasvattaminen ei tule olemaan ongelmattomaa.<sup>107</sup>

Asiantuntijoiden rekrytointi vie helposti neljäkin kuukautta, johtuen monivaiheisesta ja tehtävien luonteen vaatimasta tarkasta haku- ja valintaprosessista. CPCC:n edustaja kommentoi valintaprosessia seuraavasti: ”[W]e are hand-selecting, each person is selected through the selection panels. Now, we comply with this, we are happy, but that takes time. Because you need a month to find suitable candidates, we then do a shortlist, we do interviews and then we need to write the reports, so you know it’s all done fairly and so on. And then comes the negotiations, if it’s contracted persons about the contract and then they step out and we need to call again. That takes, we reckon, each time four months. (...)Now the mission where we did not have these problems, where we were

---

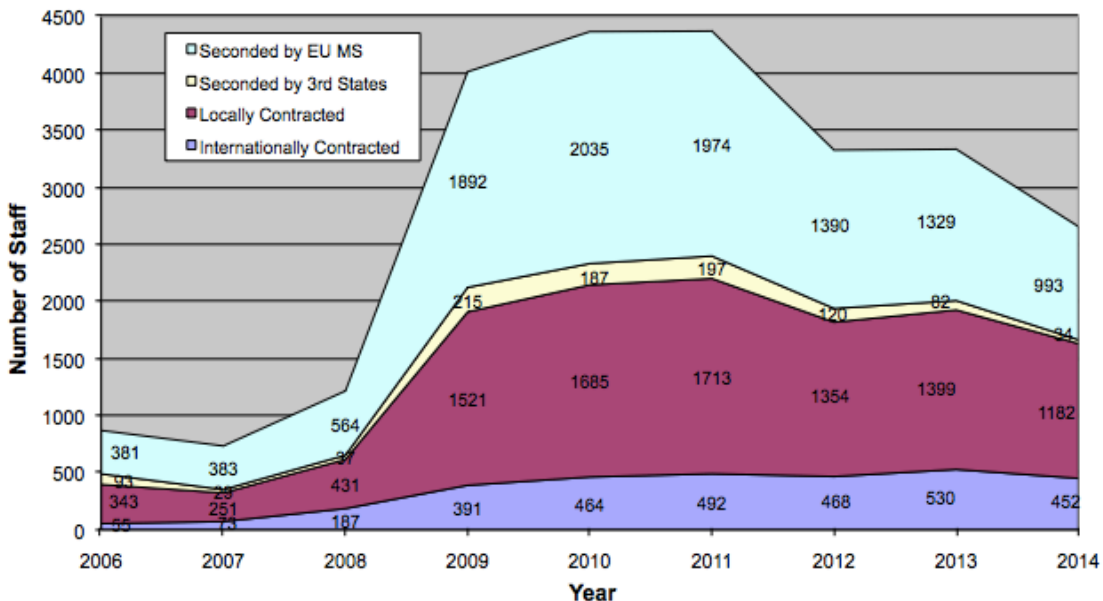
<sup>106</sup> EU:n talouden kehitysnäkymistä ks. Suomen Pankki 2014a. Ks. myös esim. Gros & Alcidi 2013, 76–87.

<sup>107</sup> EU:ssa työikäisten (15–64-vuotiaat) osuus väestöstä vähenee jatkuvasti. Vuonna 2013 työikäisiä oli 66,2 prosenttia väestöstä. Vuonna 2040 työikäisten osuuden ennustetaan olevan 58,5 prosenttia EU-maiden väestöstä. EU:n väestörakenteen kehityksestä ks. Eurostat 2015b. Ks. myös Boyer 2013; European Commission 2015b.

able to deploy 200 people on the ground within 4 weeks was monitoring mission, Georgia. There you don't need to hand-select people.”<sup>108</sup>



## Civilian CSDP: A Growing Demand



Kuva 2. Siviilikriisinhallinnan henkilöstömäärän kehitys henkilöstöryhmittäin.  
Lähde: Leinonen 2015.

Siviilikriisinhallinnan rekryointiprosessia on pyritty nopeuttamaan kehittämällä Goalkeeper-ohjelmistoympäristön<sup>109</sup> Headhunter- ja Registrar-sovelluksia eli luomalla vakio-toimenkuvia ja EU:n laajuista, jäsenmaiden rostoreihin pohjaavaa luetteloa YTPP-operaatioihin mahdollisesti käytettävissä olevasta

<sup>108</sup> Loeser 2014.

<sup>109</sup> Goalkeeper on tietovaranto, jolla parannetaan siviilivoimavarojen kehittämistä ja hallinnointia jäsenvaltioissa ja EU:ssa. Goalkeeperiin sisältyvät sovellukset Schoolmaster (koulutustilaisuudet), Headhunter (vakio-toimenkuvien luettelo), Registrar (luettelo mahdollisesti käytettävissä olevasta siviilihenkilöstöstä) ja Governor (EU:n toimintaperiaatteet sisältävät asiakirjat, kansalliset toimet). Sovellusten kehittäminen aloitettiin CHG 2008 aikana ja jatkettiin CHG 2010 ajan.

siviilihenkilöstöstä. Tutkimuksentekohetkellä Goalkeeper on toiminnassa vain osittain, johtuen vähäisistä kehittämisresursseista ja CMPD:n ja CPCC:n henkilöstöhallinnon ohjelmistoa koskevista erimielisyyksistä.<sup>110</sup>

### 6.2.1.1 Asiantuntemuksen ja kykyjen tulevat tarpeet

Kuten jäsenmaiden voimavaratyön edistymistä seuraavissa asiakirjoissa todetaan, toimintaympäristöjen kasvava kompleksisuus ja epävakaus sekä monisyisten konfliktien edellyttämä kokonaisvaltainen lähestymistapa pakottavat jäsenmaat kiinnittämään huomiota toimialueilla tarvittavaan asiantuntemukseen ja osaamiseen:

“The CSDP missions in which civilian personnel are deployed are characterized by a growing diversification of tasks and an increasing complexity of mandates. Their functions are carried out in difficult and culturally heterogeneous theatres. The competences necessary to undertake such activities require a high degree of professionalism and specialization, along with the capacity to act within multicultural and often unsafe environments. Furthermore, the civilian component is increasingly being called to work in close contact with the military sector. These circumstances require further efforts in specialization, mutual comprehension and effective interchange.”<sup>111</sup>

Siviilikriisinhallinnan kehitystrendien ja haastattelujen perusteella siviilioperaatioiden laadullinen tarve tulee olemaan vahvassa unionin *acquis*'n osaamisessa ja toisaalta robustissa turvallisuuden kyvyssä, joka mahdollistaa operatiivisen toiminnan. Toisin sanoen siviilioperaatioihin tarvitaan entistä enemmän erikoisasiantuntemusta ja vahvan kokemuksen omaavia, erityisesti ylemmissä johtotehtävissä toimivia henkilöitä turvallisuussektorin reformin ja julkishallinnon alan strategisen tason neuvoo-antaviin tehtäviin.<sup>112</sup> Viimeisimmissä siviilioperaatioissa on tarvittu muun muassa ilmailu- ja meriturvallisuuden asiantuntemusta. Erityisesti meriturvallisuuden asiantuntemukselle on tarvetta jatkossakin, mutta kenties kasvavassa määrin myös sellaisilla alueilla kuin ympäristö- ja luonnonvarat, ihmiskauppa, maahanmuutto ja kyberturvallisuus. YTPP-operaatioissa on toki tietoverkkojen turvallisuudesta vastaavia henkilöitä ja ihmiskaupan ilmiön tuntevaa henkilöstöä, mutta kyseisten alojen asiantuntemus tulisi jatkossa mahdollisesti käsittää entistä laajemmin. Esimerkiksi ihmiskaup-

---

<sup>110</sup> Loeser 2014; Häikiö 2015.

<sup>111</sup> Council of the European Union 2013c, 6.

<sup>112</sup> Häikiö 2014; Loeser 2014.



pa nähdään poliisivaltaisessa siviilikriisinhallinnassa tyypillisesti erityisesti osana järjestäytyntä rikollisuutta. Ilmiöllä on kuitenkin myös ihmisoikeus-, väestöpoliittinen, humanitaarinen ja talouspoliittinen ulottuvuus.<sup>113</sup> Ympäristö- ja luonnonvara-asiantuntemus olisi ollut oleellista esimerkiksi Afganistanin operaatioissa<sup>114</sup> ja voidaan olettaa sitä tarvittavan tulevaisuudessa yhä useamman konfliktien kytkeytyessä luonnonvaroja koskeviin kiistoihin ja ympäristöongelmiin. Varhaisessa vaiheessa tehtävillä päätöksillä luonnonvarojen käytöstä, hallinnoinnista ja jakautumisesta voi olla perustavanlaatuisia vaikutuksia kohdealueen lyhyen aikavälin vakauteen, turvallisuuteen ja yhteiskunnan kehitykseen. Ideaalitapauksessa kyseisten alojen asiantuntemus on käytettävissä operaatioiden suunnitteluvaiheesta alkaen, jotta ongelmalliset ilmiöt monine ulottuvuuksineen saadaan sisällytettyä keskeisiin operaatioasiakirjoihin siten, että niihin pystytään vaikuttamaan entistä laaja-alaisemmin ja tehokkaammin.

Toimintaympäristöjen kehitys ja turvallisuuskykyjen tarve saattavat mahdollisesti lisätä kysyntää European Gendarmerie Forcen (EGF)<sup>115</sup> tyypisille puolisolitaallisille poliisitoimijoille YTPP-operaatioissa. EGF:n etuina voidaan pitää sen joustavuutta, mukautumiskykyä ja nopeaa sijoittamista: EGF pystyy oman ilmoituksena mukaisesti lähettämään 30 päivässä 800 santarmia mille tahansa alueelle. Sen yksiköt on mahdollista sijoittaa niin sotilas- kuin siviili johdon alaisuuteen, mikä mahdollistaa mutkattoman siirtymän sotilas- ja siviilioperaatioiden välillä. EGF on perustavan sopimuksensa ja oman ilmoituksensa mukaisesti EU:n käytettävissä.<sup>116</sup> YTPP:aa ja siviilivoimavaroja käsittelevässä keskustelussa EGF onkin monesti esitetty osittaisena ratkaisuna krooniseen henkilöstöpulaan ja sen nähdään kontribuoivan omasuojan ja nopean toimintakyvyn alalla. Esimerkiksi siviilivoimavarojen kehitystä linjaavassa asiakirjassa todetaan puitesopimuksen (framework agreement) valmistelu EGF:n kanssa<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> UNODC:n mukaan ihmiskauppa on laittoman huume- ja asekaupan jälkeen suurin kansainvälisen rikollisuuden ala. Ihmiskaupasta ks. esim. UNRIC 2015; UNODC 2014; U.S. Department of State 2015.

<sup>114</sup> Haastateltava kommentoi Afganistanin operaatiota seuraavasti: "You may need also agricultural expertise because (...) if you think about what went wrong in Afghanistan, if you go in and see that we've got here a huge production of opium and you go and burn the fields. Well, if you burn them in the wrong time of the year then nothing maybe will grow and people will starve. So the chance of relapse into producing opium is very big. So you would need some advice in order to plan." Agathonos 2015.

<sup>115</sup> Vuonna 2007 perustettuun EGF:een kuuluu nykyään seitsemän EU:n jäsenmaata: Ranska, Italia, Hollanti, Portugali, Espanja, Romania ja Puola.

<sup>116</sup> EGF määrittelee perustavassa sopimuksessaan tavoitteekseen YTPP:n vahvistamisen: "Contributing to the development of the European Security and Defence Identity and strengthening the Common European Security and Defence Policy." EUROGENDFOR 2007, 2.

<sup>117</sup> Council of the European Union 2012b, 10–11.

ja sen santarmeja toimii parhaillaan EUCAP Sahel Mali -siviilikriisinhallintaoperaatioissa.<sup>118</sup> EGF ei kuitenkaan välttämättä ole itsestäänselvä, toimintakykyisen asiantuntijajoukon tarjoava ratkaisu, kuten eräs haastateltava esittää:

It's not the same police officers who can control a riot and same guys investigating a crime. The crime investigators are as rare in gendarmerie as they are in the Finnish or Austrian police. Those gendarmes that are available any time when the call comes are the young guys with helmets and vests and clubs who contain riots, but the other ones are more rare, even within a gendarmerie type. So I think the whole discussion goes from a wrong perception. The only thing in which the EGF does have an advantage is that they have a rapidly deployable HQs. If we would be able to use it in the EU, that would speed up things. And the second thing is that they can prepare a package for the EU to deploy. But then I ask myself, whether it would be easier to just revise our own guidelines, which have been that we only accept individuals and that we have applications for every single job in a mission, and go back to what UN does, and accept groups.”<sup>119</sup>

Lisäksi puolisolitaallisiin toimijoihin liittyy tietynlaista problematiikkaa toimialueen kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta, sillä santarmeja ei välttämättä osata nähdä poliiseina. Asiantuntemuksen ja kykyjen näkökulmasta EGF:lle joka tapauksessa riittänee kysyntää, sillä sen jäsenmaat pystyvät tarjoamaan erityisesti Afrikassa – jonka maissa santarmityyppinen poliisi on melko yleinen – sijaitseville toimialueille paikallisten toimijoiden organisaatiotuntevaa ja, erityisesti Ranska ja Portugali, myös kielitaitoista henkilöstöä. Kieli onkin yksi jäsenmaiden osallistumista rajoittava ja osaltaan maaryhmytymistä tukeva tekijä. Esimerkiksi Suomen on ollut haastavaa löytää asiantuntijoita ranskan-kielisille alueille.<sup>120</sup>

EUCAP Nestorin ohella EUCAP Sahel Nigerin ja Malin kaltaiset uudet operaatio tarjoavat empiriaa ja viitteitä siitä, mitä EU:n kokonaisvaltainen kriisinhallinta voi tulevaisuudessa pitää sisällään ja millainen rooli siviilikriisinhallinnalle kokonaisuudessa muodostuu. Esimerkiksi jälkimmäiset operaatiot ovat osa EU:n Sahelia koskevaa turvallisuus- ja kehitysstrategiaa, joka käsittää po-

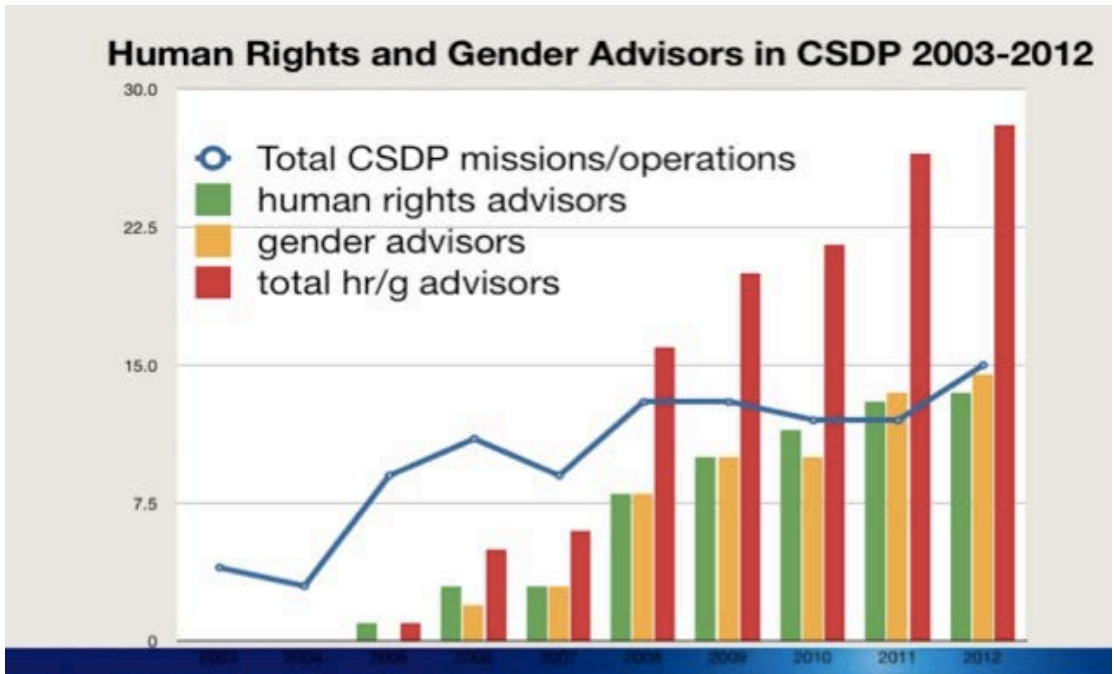
---

<sup>118</sup> EGF on osallistunut tai osallistuu parhaillaan seuraaviin Nato-, YK- ja EU-johtoisiiin operaatioihin: EUFOR ALTHEA, UN MINUSTAH, ISAF, EUFOR RCA, EUCAP Sahel Mali.

<sup>119</sup> Agathonos 2015.

<sup>120</sup> Mustonen 2014.

liittisen, humanitaarisen, kehityspoliittisen ja turvallisuusulottuvuuden. Kokonaisvaltaisessa, monen toimijan toimintaympäristössä tarvitaan yhteistyökykyisiä asiantuntijoita, jotka tuntevat tai kykenevät nopeasti sopeuttamaan toimintansa sotilasorganisaatioiden, kansainvälisten järjestöjen, kansalaisjärjestöjen, EU-delegaatioiden ja muiden toimijoiden toimintakulttuureihin.



Kuva 3. Ihmisoikeus- ja gender-neuvonantajien lukumäärä YTPP-operaatioissa 2003-2012. Lähde: Kouvo 2015.

Yksilön merkitys on kasvanut ja yksilö on noussut erityisesti 1990-luvulta lähtien inhimillisen turvallisuuden paradigman, YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 ja suojeluvastuun kaltaisten normien myötä turvallisuuden keskiöön. Siviilikriisinhallinnassa tämä on ilmennyt muun muassa lisääntyvänä huomion kiinnittämisenä ihmisoikeus- ja gender-asiantuntemukseen operaatioissa.<sup>121</sup> Kuva 3 esittää ihmisoikeus- ja gender-asiantuntijoiden määrän kasvun sotilas- ja siviilioperaatioissa vuosina 2003-2012.

<sup>121</sup> Esimerkiksi YKTN pl 1325 toimeenpano YTPP:ssa ja yleisemminkin YUTP:ssa on kuitenkin vaatinut huomattavaa, vuosia kestävää painostusta kansalaisyhteiskunnan toimijoilta ja EU:lla on edelleen paljon tehtävää ihmisoikeuksien ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi YUTP:n viitekehyksessä. 1325-agendan kehittymisestä EU:ssa ks. esim. Barnes 2011 ja Olsson & Sundström 2012.

Nykyisten trendien valossa kyseisten, keskenään limittyvien asiantuntemuksen alojen kysyntä pysyy tarkastelujaksolla YTPP-operaatioissa nykyisellä tasolla tai kasvaa. Tutkimus on osoittanut, ettei sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen jättäminen yksinomaan gender-neuvonantajan tai -yksikön tehtäväksi ole vaikuttavuudeltaan paras ratkaisu.<sup>122</sup> Tämän takia gender-koulutusta tarjoavien tahojen lopullinen tavoite onkin, että tulevaisuudessa jokainen siviilikriisinhallinnan asiantuntija olisi yleisellä tasolla sukupuolisensitiivinen ja kykenisi huomioimaan oleellisilta osin sukupuoleen kytkeytyvät kysymykset omassa jokapäiväisessä työssään.

### 6.2.1.2 Naisten lukumäärä ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen

EU on sitoutunut edistämään sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista (gender mainstreaming) YTPP-operaatioissa.<sup>123</sup> Valtavirtaistamisella tarkoitetaan sukupuolisensitiivisiä käytäntöjä ja toimintaa, jonka lopullisena tavoitteena on sukupuolten välinen tasa-arvo. Linjauksen taustalla on EU:n tasa-arvo- ja ihmisoikeussopimusten<sup>124</sup> ohella erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston vuonna 2000 hyväksymä päätöslauselma 1325 ”Naiset, rauha ja turvallisuus”, joka pyrkii vahvistamaan naisten asemaa ja päätösvaltaa konfliktien ehkäisyssä, ratkaisemisessa, rauhanrakentamisessa ja yhteiskunnan vakauttamisessa konfliktin jälkeisessä tilanteessa.<sup>125</sup> Eräs osa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista on kriisinhallintaoperaatioihin osallistuvan henkilöstön sukupuolijakauman tasa-painottaminen. Tänä päivänä naisten osuus EU:n siviilikriisinhallintaoperaati-

---

<sup>122</sup> Mäki-Rahkola & Suhonen 2014.

<sup>123</sup> Keskeisiä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista YTPP:n alalla koskevia asiakirjoja ovat muun muassa "Check list to ensure gender mainstreaming and implementation of UNSCR 1325 in the planning and conduct of ESDP operations (2006), "Comprehensive approach to the EU Implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security" (2008), "EU Guidelines on Violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them" (2008) ja "Implementation of UNSCRs on Women, Peace and Security in the context of CSDP missions and operations" (2012).

<sup>124</sup> Naisten osallistumisen normatiivinen perusta on muun muassa sellaisissa sopimuksissa ja asiakirjoissa kuin sopimus Euroopan Unionista, Euroopan unionin perusoikeuskirja, "EU Action Plan on Gender Equality and Women's Empowerment in Development" (2010) ja "EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy" (2012).

<sup>125</sup> Päätöslauselmalla halutaan lisätä naisten turvallisuutta ja luoda edellytyksiä yhteiskuntien vakaudelle, pysyvälle rauhalle ja kehitykselle edistämällä naisten ja miesten tasavertaisia mahdollisuuksia aktiiviseen toimijuuteen. Ks. United Nations 2000. Päätöslauselmaa 1325 on täydennetty vuoteen 2015 mennessä kuudella päätöslauselmalla: 1820, 1888, 1889, 1960, 2106 ja 2122.

oiden sekondeeratusta henkilöstöstä on 21 prosenttia ja 25 prosenttia, kun paikallinen kontrahtoitu henkilöstö lasketaan mukaan. Prosenttiosuudet ovat pysyneet suurin piirtein samoina viimeiset kymmenen vuotta.<sup>126</sup> Naisia on erityisen vähän esimies- ja johtotason tehtävissä. Esimerkiksi 22 siviilikriisinhallintaoperaatiosta vain kahden johtajana (Head of Mission, HoM) on toiminut nainen.<sup>127</sup> Maaliskuussa 2015 käynnissä olevien YTPP-operaatioiden ylimmissä johtotehtävissä toimi kolme naista (1 HoM, 2 Deputy HoMs).<sup>128</sup> Naisiasiantuntijoiden osuutta YTPP-operaatioissa pyritään nostamaan positiivisen diskriminaation kautta. Toisin sanoen, kun tiettyyn tehtävään on ehdolla kaksi yhtä pätevää hakijaa, valitaan heistä nainen.

Naisten alhainen osallistuminen selittyy osaksi siviilikriisinhallinnan painopistealueilla, joilla työelämän sukupuolittuneisuus on vahvaa.<sup>129</sup> Esimerkiksi Suomessa, jossa työmarkkinat ovat EU-maiden segregoituneimpia,<sup>130</sup> naisten osuus poliisitehtävissä toimivista oli vuonna 2010 noin 14 prosenttia.<sup>131</sup> Rajavartiolaitoksen sotilasviranhaltijoista naisten osuus on tällä hetkellä noin 4 prosenttia.<sup>132</sup> Kaikki jäsenmaat eivät myöskään aktiivisesti esitä naisia YTPP-operaatioihin. Lisäksi EU-operaatiot eivät YK:n ja Etyjin operaatioiden tavoin ole perhetuellisia. Vastuu perheen ja työn yhteensovittamisessa on asiantuntijalla itsellään.<sup>133</sup> Päätöslauselman 1325 toimeenpanoa arvioineen YK:n raportin mukaan perhetuen puute on yksi merkittävimmistä haasteista pyrittäessä lisäämään naisten osallistumista.<sup>134</sup> Toinen erityisesti naisten ja siviilitaustaisten asiantuntijoiden lähtöhalukkuuteen vaikuttava linjaus liittyy julkisoikeudelliseen palvelussuh-

---

<sup>126</sup> CMC:n seminaari Women in Civilian Crisis Management and Peacebuilding Missions 5.3.2015, Helsinki.

<sup>127</sup> Vuoden 2015 alussa Pia Stjernvall nimitettiin EUPOL Afganistanin johtajaksi. Sylvie Pantz toimi vuonna 2004 käynnistetyssä Georgian EUJUST Themis -operaation johdossa.

<sup>128</sup> CMC:n seminaari Women in Civilian Crisis Management and Peacebuilding Missions 5.3.2015, Helsinki.

<sup>129</sup> Jos EU:n siviilikriisinhallinta kehittyisi Daniel Korskin ja Richard Gowanin kyseenalaistamasta ”Bosnian mallista” asiantuntijoiden ammattialoja laajemmin hyödyntävään suuntaan, naisten osallistuminen kasvaisi. Bosnian malli viittaa Balkanilla toteutettuun siviilikriisinhallintaan, jossa eurooppalaiset vahvistavat etupäässä poliisi- ja syyttäjätöimintää. Esimerkiksi ihmisoikeuksia ja vähemmistökysemyksiä toiminnassaan painottava Etyj työllistää naisia EU:ta enemmän. Korski & Gowan 2009, 11, 15–20. Ks. myös Pitkänen ym. 2010, 83.

<sup>130</sup> European Commission 2009, 7, 32–36; Tilastokeskus 2012, 37–53.

<sup>131</sup> Sisäasiainministeriö 2011, 28.

<sup>132</sup> Rajavartiolaitos 2014, 25.

<sup>133</sup> CPCC 2010.

<sup>134</sup> United Nations 2010, 38. Myös Kriisinhallintakeskuksen tekemän tutkimuksen ja kerätyn palautteen perusteella tiedetään, että asiantuntijat pitävät tilannetta ongelmallisena ja on todennäköistä, että perhetuen puute vaikuttaa erityisesti naisten halukkuuteen hakeutua ja lähteä siviilikriisinhallintatehtäviin. Ks. Pitkänen ym. 2010, 86–87.

teeseen, joka voidaan kokea epäsuotuisaksi uudelleentyöllistymisen näkökulmasta.<sup>135</sup> Lopulta ilmiön taustalla vaikuttaa kuitenkin lukematon määrä sukupuolten suhteita sääteleviä poliittisia ja sosiaalisia prosesseja, kuten esimerkiksi jäsenmaiden perhe- ja sosiaalipoliittiset ratkaisut tai käsitykset miesten ja naisten rooleista yhteiskunnissa.

Naisten osallistuminen kriisinhallintaan on tärkeää jo siksi, että naisia tarvitaan toimialueilla paikalliseen kulttuuriin liittyvistä syistä. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on myös monipuolistanut kriisinhallinnan toimijoiden joukkoa, minkä seurauksena erilaisen taustan ja ominaisuuksien – jollaiseksi sukupuolikin lasketaan – omaavien toimijoiden osallistuminen nähdään operaatioiden tehokkuutta lisääväksi tekijäksi.<sup>136</sup> Eri ikäisten, erilaista sosiaalista ja kulttuurista taustaa omaavien miesten ja naisten nähdään siis edustavan monipuolista tietämystä ja intressejä.<sup>137</sup> Naisten osallistuminen myös tuo symbolista arvoa ja vaikuttaa positiivisesti operaatiokulttuuriin.<sup>138</sup> Lopulta EU:n tulee aktiivisesti edistää naisten osallistumista myös oman uskottavuutensa tähden – voidaan kysyä voiko EU vakuuttavasti ja tehokkaasti edistää päätöslauselman 1325 toimeenpanoa toimialueilla, jos naisten osallistuminen ei näy unionin omassa toiminnassa.

Työelämän segregaatio ja sukupuolten suhteita säätelevät sosiaaliset prosessit ovat hitaasti muuttuvia ilmiöitä, minkä takia naisasiantuntijoiden osuuden lisääminen YTPP-operaatioissa, erityisesti poliisi- ja rajaturvallisuuden tehtävissä, tulee olemaan haastavaa myös tarkastelujaksolla. Jos toimintaympäristöjen kehitys ja turvallisuuskykyjen tarve johtavat santarmityyppisten poliisitoimijoiden yleistymiseen YTPP-operaatioissa, sukupuolijakauman tasapainottamisesta tulee entistä vaikeampaa. Esimerkiksi vuonna 2013 naisten osuus Ranskan santarmilaitoksen poliiseista oli vain 5,4 prosenttia.<sup>139</sup> Espanjan santarmilaitoksen palveluksessa olevien naisten osuus oli samana vuonna 6,3 prosenttia.<sup>140</sup>

---

<sup>135</sup> Esimerkiksi Suomessa palvelussuhde voi ainoastaan poikkeustapauksessa kestää yli kolme vuotta. Palvelussuhteen päätyttyä asiantuntija joutuu sekondeeruksen kestoista riippuen 1–2 vuoden karenssiin, jonka aikana hän ei voi tulla sekondeeratuksi toiseen operaatioon. Palvelussuhde saattaa olla epäsuotuisa siviilitaustaisille asiantuntijoille, joilla ei ole vakinaista taustaorganisaatiota tai valtion virkaa. Ks. Suhonen 2012.

<sup>136</sup> Olsson & Tejpar 2009; Valenius 2007b, 28–32; Vanonen 2009, 5–7.

<sup>137</sup> Sotilaallisen kriisinhallinnan alalla moninaisuuden merkitystä painottavia tutkimuksia on lukuisia. Ks. esim. Olsson ym. 2004; Ivarsson 2004; Valenius 2007.

<sup>138</sup> Mäki-Rahkola & Suhonen 2014.

<sup>139</sup> Gendarmerie Nationale 2013; Le Pays 2013.

<sup>140</sup> Guardia Civil 2013.

Gender- ja ihmisoikeusasiantuntijoiden tehtävissä on tyypillisesti toiminut enemmän naisasiantuntijoita. Kyseiset tehtävät on YTPP-operaatioissa myös monesti luokiteltu ja annettu erityisesti pohjoismaalaisille asiantuntijoille esimerkiksi Euroopan eteläisten ja itäisten jäsenmaiden osoittaessa huomattavasti vähäisempää mielenkiintoa ko. asiantuntemusalueetta kohtaan.<sup>141</sup> ”Pohjoismaainen gender-osaaminen” on jälleen yksi esimerkki maaryhmäytymisestä. On melko todennäköistä, että ko. osaamisen painottaminen ja toimeenpano pysyy pitkälti Pohjoismaiden sekä Saksan ja Hollannin kaltaisten jäsenmaiden vastuulla tarkastelujaksollakin. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kannalta tämä voi maantieteelliset ja yleiset painopistealueiden kehitykseen liittyvät trendit huomioiden tarkoittaa sitä, että EU saa kiinnittää erityistä huomiota valtavirtaistamisen toimeenpanon takaamiseksi YTPP-operaatioissa.

## 6.2.2 Koulutus

EU:n jäsenmaat ovat vastuussa asiantuntijoille annettavasta siviilikriisinhallinnan koulutuksesta. Toistaiseksi koulutuksen tarjonta ja sisältö vaihtelevat vielä huomattavasti. Yhdessä ääripäässä ovat jäsenmaat, jotka eivät järjestä minkäänlaista koulutusta sekondeeraatulle henkilöstölle, toisessa ne, joilla on kansainvälistä siviilikriisinhallinnan perus- tai erikoiskoulutusta omille ja muiden jäsenmaiden asiantuntijoille tarjoavia kansallisia instituutioita. Väliin jäävät jäsenmaat, jotka edellyttävät siviilikriisinhallintatehtäviin hakeutuvilta osallistumista tiettyyn koulutukseen.<sup>142</sup> EU-tasolla toiminta koulutuksen alalla voidaan jakaa poliittisen viitekehyksen ja koulutusyhteistyön kehittämiseen.

EU:n keskeiset sekä siviili- että sotilaallisen ulottuvuuden kattavat koulutuspolitiikkaa määrittävät asiakirjat ovat vuosina 2003 ja 2004 julkaistut *EU training policy* ja *EU training concept in CSDP*. Kyseisen politiikan tavoitteena oli ja on luoda EU-tason koulutustoiminnalle viitekehys, joka täydentää kansallisten tahojen jo tarjoamaa koulutusta sekä tuoda yhteen ja parantaa synergioita eri koulutushankkeiden välillä.<sup>143</sup> EU:ssa on tällä hetkellä käynnissä prosessi, jonka puitteissa pyritään laatimaan molemmat asiakirjat yhteenvetävä, koulutuspolitiikkaa linjaava ”CSDP training policy”. Ko. asiakirja sisältäisi muun muassa

---

<sup>141</sup> Suhonen 2012. Ks. myös Mäki-Rahkola & Suhonen 2014.

<sup>142</sup> Tällä hetkellä kaikille avointa siviilikriisinhallinnan peruskoulutusta tarjoavat Itävalta, Saksa, Slovenia ja Suomi. Esimerkiksi Suomessa siviilikriisinhallintatehtäviin hakeutumisen ehtona on osallistuminen kaksiviikkoiselle peruskurssille (EU Concept Core Course), jonka lisäksi asiantuntijat saavat operaatiokohtaisen pre deployment -koulutuksen.

<sup>143</sup> Council of the European Union 2003.

prosentuaalisia tavoitteita tulevaisuudessa koulutuksen saaneiden asiantuntijoiden määrästä.<sup>144</sup>

EU:n viitekehyksessä siviilikriisinhallinnan koulutus ja sen kehittäminen on tähän mennessä perustunut konsortio toimintamalliin. 2000-luvun alkupuolella koulutusta järjestettiin komission käynnistämässä European Group on Training (EGT) -projektissa. Tällä hetkellä EU:n keskeinen siviilikriisinhallinnan koulutusohjelma on vuonna 2011 käynnistynyt Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management (ENTRi).<sup>145</sup> Koulutuksen järjestämisen ohella ENTRi:n puitteissa pyritään harmonisoimaan ja standardisoimaan koulutuksia.<sup>146</sup> ENTRi:ssä on mukana kolmetoista koulutusorganisaatiota, niin EU:n isoimmat koulutuksentarjoajat – Clingendael (Hollanti), CMC (Suomi), Folke Bernadotte Akademi (Ruotsi), Scuola Superiore Sant'Anna (Italia), ZIF (Saksa) – kuin pienempiä organisaatioita kuten CEP (Slovenia), ja se on avoin myös EU:n ulkopuolisille toimijoille.<sup>147</sup> ENTRi päättyy vuoden 2016 alkupuolella, mutta on todennäköistä, että se saa jatkokseen vastaavan ohjelman. Haastateltu asiantuntija kommentoi EU:n siviilikriisinhallinnan koulutuksen tulevaisuutta seuraavasti:

”Mä oletan, että niin pitkään kun EU siviilikriisinhallinnassa kasvaa ja kehittyä, niinkun tää suunta on (...) niin jossei se nimeltään ole ENTRi, niin se vastaava toiminto tulee ohjelmallisesti jatkumaan. Se voi kasvaa myös tuolta oikeus- ja sisäasioiden puolelta, koska siellä on myöskin laadittu tämmönen LETS eli Law Enforcement Training System, joka etenee direktiiviksi. (...) Neljäs osa-alue siinä LETS:ssä on crisis management based -koulutus, siviilikriisinhallintaan soveltuvien lainvalvontaviranomaisten eli poliisi-, raja, tulliviranomaisten koulutus.”<sup>148</sup>

EU:ssa siviilikriisinhallintakoulutusta tarjoaa myös vuonna 2005 perustettu European Security and Defence College (ESDC). ESDC on kansallisten korkeakoulujen, akatemioiden, instituuttien ja muiden koulutusta tarjoavien ja tutkimusta tekevien tahojen muodostama verkosto, joka antaa strategisen tason koulutusta YTPP:n alalla. ESDC:n tavoite on tuottaa jäsenmaiden ja EU-instituutioiden käyttöön YTPP:n kysymyksissä asiantuntevaa henkilöstöä sekä

---

<sup>144</sup> Häikiö 2015.

<sup>145</sup> ENTRi on osa komission rahoittamaa ohjelmaa Instrument contributing to Stability and Peace.

<sup>146</sup> Jacob 2011, 3.

<sup>147</sup> ENTRi 2015.

<sup>148</sup> Häikiö 2015.



edistää yhteisen eurooppalaisen turvallisuuskulttuurin kehittymistä.<sup>149</sup> Yhdelle siviilikriisinhallinnan ammattiryhmälle koulutusta tarjoavat myös European Police Force Training (EUPFT) ja European Police College (CEPOL). EUPFT:n koulutus on operatiivisen tason, CEPOL:n strategisen tason koulutusta.<sup>150</sup>

Haastattelujen perusteella trendi EU:n siviilikriisinhallinnan koulutuksessa on lisääntyvä koulutuksen harmonisointi ja standardisointi. Koulutettujen asiantuntijoiden määrä kasvaa joka vuosi, mikä edesauttaa tulevaisuuden voimavaratyötä ja minkä tulisi heijastua positiivisesti myös siviilikriisinhallinnan vaikuttavuuteen. Toinen havaittavissa oleva trendi on jäsenmaiden erikoistuminen tiettyjen koulutusten tarjoajina. Tulevaisuudessa puolet koulutuksesta todennäköisesti annetaan Brysselissä ja puolet jäsenmaissa. ESDC:ssä on esimerkiksi pohdittu mahdollisuutta järjestää YTPP-operaatioiden pre deployment -koulutus kuukausittain Brysselissä resurssien säästämiseksi ja koulutuksen saaneiden määrän lisäämiseksi. Niinikään haastattelujen perusteella mahdollinen tulevaisuuden trendi koulutuksessa on ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapinnan sekoittumisen huomioiva, YTPP:n ja oikeus- ja sisäasioiden teemat integroiva koulutus.

### 6.2.3 Logistiikka ja huolto

Suuri osa EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioista on ollut melko pieniä, logistiikan ja huollon näkökulmasta kevyitä ja itsenäisesti toimeentulevia. Esimerkiksi EUPOL COPPS:n kaltaisessa operaatiossa liikkumiseen käytetään EU:n ajoneuvoja, mutta majoitus, ruokailu, terveydenhuolto ym. ovat asiantuntijoiden itsensä järjestettävissä. Toimintaympäristöltään haastavammat operaatiot, kuten EUPOL Afghanistan ja EUBAM Libya, vaativat puolestaan vartioitua tukikohdat, turvajärjestelyjä liikkumisen mahdollistamiseksi sekä EU:n järjestämän huollon. Yleisten, alueellisten ja konfliktien kehitykseen liittyvien trendien valossa tulevat toimialueet tulevat pääsääntöisesti olemaan vähintään yhtä kompleksisia tai vaativampia kuin tänä päivänä, mikä lisää operaatioiden rakenteellisten ja huoltokulujen määrää. Esimerkiksi YK-operaatioiden riippuvuus logistisesta tuesta on kasvanut 2000-luvun alusta yli 230 prosenttia. Vaikka luku käsittääkin sekä sotilas- että siviilioperaatiot ja perustuu huomattavasti suuremman henkilöstömäärän osallistumiseen, kertoo se yleisestä toimintaympäristöjen muutoksesta ja kasvavista logistisista haasteista. Keskeisiä huomioitavia tekijöitä ovat muun muassa paikallisen

---

<sup>149</sup> ESDC 2015.

<sup>150</sup> Jacob 2011, 3.

infrastruktuurin taso tai sen puuttuminen, kohdemaan heikko tuki (host nation capacity), esteet tai hidasteet tullissa, lentojen ja saattueiden suunnittelussa sekä yleinen toimialueen epävakaus.<sup>151</sup>

Siviilikriisinhallintaoperaatioiden perustamisen nopeutta hankaloittaa ennen kaikkea aikaa vievä rekrytointiprosessi. Logistiikan ja huollon näkökulmasta oman haasteensa asettaa EU:n hidas hankintamenettely. Unioni on kuitenkin myös onnistunut nopeuttamaan toimintaansa. Vuoden 2013 alussa komissio perusti uuden ja käytetyn varustuksen säilyttämistä varten pysyvän varaston (permanent warehouse) siviilikriisinhallintaoperaatioiden perustamisen ja toiminnan nopeuttamiseksi ja parantamiseksi.<sup>152</sup> Lisäksi siviilikriisinhallintaoperaatioiden operatiivisesta suunnittelusta ja johtamisesta vastaava CPCC selvittää parhaillaan yhdessä komission kanssa mahdollisuutta ja huomioon otettavia kysymyksiä yhteisen siviilikriisinhallinnan tukikeskuksen (Shared Service Centre) luomiseksi. Hankkeen tavoitteena olisi vähentää päällekkäisyyksiä ja kustannuksia tukitehtävien – logistiikka, hankinta, henkilöstö- ja muu hallinto – alalla keskittämällä ja standardisoimalla kyseisiä toimintoja.<sup>153</sup>

Logistiikka ja laajemmin operaatioiden tukitoiminnot ovat eräs alue, jolla teknologian kehittyminen voi tarkastelujaksolla tarjota selvää lisäarvoa. Esimerkiksi Yhdysvaltain asevoimat on arvioinut muun muassa robottien, 3D-tulostuksen (Additive Manufacturing / 3D printing) ja energiantuotannon kehittymistä ja merkitystä operaatioiden toiminnan ja toimintaympäristöjen näkökulmasta seuraavien 15–20 vuoden aikana. Vaikka kehitystä on tarkasteltu pääsääntöisesti sotilasorganisaatioiden näkökulmasta, ovat jotkin havainnot ja tuleva kehitys oleellista ja suoraan sovellettavissa myös siviilikriisinhallintaan. Esimerkiksi droonit, jotka jo ovat operatiivisessa käytössä, voivat kustannustehokkaasti kontribuoida tilannetietoisuuden tarjonnassa. 3D-tulostuksen arvioidaan joltain osin tulevan tarkastelujaksolla operatiiviseen käyttöön. Siitä saata-va hyöty saataisiin logistiikan ja huollon näkökulmasta ensimmäisenä yksinkertaisen keramiikan ja ruuantuotannossa. Energian tuotannon, varastoinnin ja käytön tehokkuus paranee, mikä voi käytännössä esimerkiksi vähentää toimialueelle tuotavien energialähteiden määrää ja varastointia.<sup>154</sup> Lisäksi esimerkiksi elektroninen puheen tulkkauk- ja tekstin kääntäminen kehittyi nopeaan tahtiin,

---

<sup>151</sup> Challenges Annual Forum 2014, 12–14.

<sup>152</sup> Council of the European Union 2013b, 4.

<sup>153</sup> Loeser 2014.

<sup>154</sup> Science, Technology, and Engineering Futures Seminar 2014, Appendix D.

mikä voi tarkastelujaksolla hyödyttää monentyyppisessä toimialueella tapahtuvassa tiedonhankinnassa ja kommunikaatiossa.<sup>155</sup>

Oma logistinen kysymyksensä on siviili- ja sotilasoperaatioiden mahdollisten synergioiden hyödyntäminen. Käytännössä on todettu, että synergioiden kehittäminen on erittäin hankalaa ja onnistuu lähinnä silloin, kun samalla operaatioalueella toimivat sotilas- ja siviilioperaatiot voidaan suunnitella yhtä aikaa aivan alusta asti.

## 6.2.4 Tutkimus ja kehitys

Vuonna 2012 hyväksytyssä EU:n siviilivoimavarojen kehityssuunnitelmassa (Multi-annual Civilian Capability Development Plan) siviilikriisinhallinnan voimavarojen kehitystä ohjaaviksi tekijöiksi määritellään 1) EU:n tavoitteet, 2) voimavaratrendit, 3) kansalliset strategiat ja 4) aiemmasta toiminnasta saadut opit (lessons learned). EU:n tavoitteilla viitataan yleisiin Euroopan unionin neuvoston tai Eurooppa-neuvoston asiakirjoissa määriteltyihin siviilikriisinhallintaa koskeviin tavoitteisiin. Keskeisimmät näistä asiakirjoista on esitelty tämän tutkimuksen luvussa 5.2. Voimavaratrendit ovat tapahtumia tai ilmiöitä, joilla on vaikutusta siviilikriisinhallinnan voimavarojen tulevaan kehitykseen. Esimerkkeinä tällaisista mainitaan ilmastonmuutos, Arabikevät ja talouskriisi. Kansalliset strategiat ovat jäsenmaiden laatimia asiakirjoja, joissa määritellään ja linjataan kunkin maan toimintaa ja toimenpiteitä EU:n siviilikriisinhallintaan osallistumisen alalla. Tällaisia ovat muun muassa lainsäädäntöön, budjetointiin, asiantuntijarostereihin ja koulutukseen liittyvät toimet. Aiemmasta toiminnasta saadut opit ovat kokemuksia ja havaintoja, joilla on ollut konkreettista vaikutusta voimavaratyöhön.<sup>156</sup>

Voimavaratrendien osalta kehityssuunnitelmassa todetaan, että trendejä kerätään muun muassa EUISS:n ja EDA:n tulevaisuuteen luotaavista asiakirjoista ja analyyseistä. Kehityssuunnitelman viitekehyksessä voimavaratrendien ja jäsenmaiden toiminnan perusteella pyritään ennustamaan mahdollisia puutteita ja aikajännettä, jolla ne ilmenevät.<sup>157</sup> Kuten eräs haastateltava toteaa, tulevaisuuteen luotaavaa, trendeihin perustuvaa strategista tutkimusta tai suunnittelua ei kuitenkaan kriisinhallinnan strategisesta suunnittelusta vastaavassa CMPD:ssä tällä hetkellä merkittävästi tehdä:

---

<sup>155</sup> Ks. esim. Microsoft 2014.

<sup>156</sup> Council of the European Union 2012a, 14–15.

<sup>157</sup> Council of the European Union 2012a, 16.

”This is where I see a lot of value, that they [CMPD] analyze where could CSDP add value, what are the big new chapters, how is peace-keeping on the UN side evolving that affects our thinking, Brahimi report number II and all these things. This is where I expect CMPD to do a bit of work. And... I don't see it.”<sup>158</sup>

Siviilikriisinhallinnan strategisen suunnittelukyvyyn puutteisiin on kiinnitetty huomiota myös EU:n korkeimmalla tasolla, Eurooppa-neuvoston viime vuosien päätelmissä. Asiantila on siis tiedostettu ja sen korjaamiseksi esimerkiksi Itävalta ja Liettua järjestivät kesällä 2013 ensimmäisen siviilikriisinhallinnan strategisen suunnittelun (Strategic Civilian CSDP Mission Planning Course) kurssin. Koulutuksen jatkoksi laadittiin vuoden 2014 marraskuussa ensimmäisen kerran järjestetty voimavarojen suunnittelukurssi (Scenario-based Civilian Capabilities Development Course), jota Suomikin oli toteuttamassa.<sup>159</sup> On kuitenkin epätoennäköistä, että siviilikriisinhallinnan strateginen tutkimus ja suunnittelu lisääntyisivät ja etenisivät merkittävästi ainakaan tarkastelujakson ensimmäisellä puolikkaalla, jos EUH:n siviilikriisinhallinnan henkilöstöresurssit pysyvät nykyisellä tasollaan.

Keskeinen teema, josta tutkimusta tulevaisuudessa tarvittaisiin, on siviilikriisinhallinnan vaikuttavuus.<sup>160</sup> Lisäksi gender-tematiikassa EU-jäsenmaista aktiivisimmat ja laajalti asiantuntemusta omaavat Pohjoismaat ovat edelleen kiinnostuneet, myöskin vaikuttavuuden näkökulmasta, sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen liittyvästä tutkimuksesta. Akateemiselle tutkimukselle haasteita asettavat asiakirjojen turvaluokitukset ja esteet etnografiselle tutkimukselle operaatioissa.<sup>161</sup> Operatiivisella tasolla oman organisaation sisällä toimintaa ja sen vaikuttavuutta kyllä arvioidaan muun muassa operaation toimeenpanosuunnitelman (Mission Implementation Plan) viitekehyksessä<sup>162</sup>, mutta tällöinkin haasteita asettavat tavoitteiden usein melko ympäröivä määrittely mandaateissa sekä mandaattien mahdollinen muokkaaminen. Lisäksi useat haastateltavat ja operaatioissa työskennelleet ovat tuoneet esille aiheiden poliittisuuden ja

---

<sup>158</sup> Loeser 2014; CPCC 2014.

<sup>159</sup> Häikiö 2014; Agathonos 2014.

<sup>160</sup> Suomessa vaikuttavuutta on tutkittu kansallisesta näkökulmasta poikkiallisissa Kriisinhallinnan vaikuttavuus -tutkimushankkeessa, jonka loppuraportti julkaistiin vuoden 2012 lopulla.

<sup>161</sup> CMC:n seminaari Women in Civilian Crisis Management and Peacebuilding Missions 5.3.2015, Helsinki; UPI:n seminaari Women, Peace and Security 3.3.2015, Helsinki.

<sup>162</sup> Kaikilla YTPP-operaatioilla on tavoitteiden operationalisointiin tähtäävä toimeenpanosuunnitelma, jossa kaikelle toiminnalle (activities) määritetään arviointia varten indikaattorit ja aikarajat.

”Brysselin sensuurin”, mikä estää toiminnan tehokkuuden, vaikuttavuuden ja relevanssin mahdollisesti kyseenalaistavan tiedon raportoinnin ja julkaisun.<sup>163</sup>

Unionin jäsenmaita on kehoitettu muun muassa useissa EU:n neuvoston asiakirjoissa laatimaan siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia tai muu vastaava asiakirja EU:n siviilikriisinhallinnan voimavarojen edistämiseksi. Esimerkiksi Suomi on ehtinyt jo päivittää vuonna 2014 kuusi vuotta aiemmin julkaisemansa siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian, mutta kaiken kaikkiaan toistaiseksi alle puolet jäsenmaista on laatinut tai työstänyt tällaista. Toisaalta jotkut jäsenmaat ovat voineet esimerkiksi uudistaa lainsäädäntöään siviilikriisinhallintaan osallistumisen edistämiseksi, mutta tästä ei ole laadittu poliittista asiakirjaa.<sup>164</sup> On todennäköistä, että tutkimuksen tarkastelujakson aikana uusia kansallisia strategioita tai vastaavia asiakirjoja laaditaan lisää ja päivitetään, mikä edesauttaa siviilikriisinhallinnan kansallisten valmiuksien kehittämistä ja täten myös EU:n voimavaroja.

Kaikesta YTPP-toiminnasta saaduista opeista raportoidaan säännöllisesti niin operaatiokohtaisissa, temaattisissa kuin horisontaalisissa raporteissa. Lisäksi oppeja saadaan harjoituksista. EU:lla on tietokanta, johon kyseisiä siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan oppeja kerätään ja jonka avulla voidaan identifioida molempia alueita läpileikkaavia trendejä ja teemoja. Lisäksi siviilikriisinhallinnassa voidaan hyödyntää EDA:n keräämiä operaatioalueilla havaittuja oppeja.<sup>165</sup> Haastattelujen perusteella EU:lla on vielä parannettavaa kerättyjen oppien hyödyntämisessä eli saattamisessa osaksi strategista suunnittelua, koulutusta ja muuta käytännön toimintaa. EU:n kyky parantaa tulevaisuudessa toimintaansa tällä alueella on sekin riippuvainen siviilikriisinhallinnan henkilö- ja tutkimusresursseista sekä jäsenmaiden että EUH:n tasolla.

## 6.2.5 Siviilikriisinhallinnan rakenteet

Laajasti ymmärrettyinä siviilikriisinhallinnan rakenteiksi voidaan nähdä kaikki ne ilmiöt ja asiat, jotka luovat reunaehdoja asettavat poliittis-strategiset puitteet siviilikriisinhallinnan kehittämiseksi, kuten esimerkiksi talous ja jäsenmaiden kansalliset intressit. Välittömät rakenteet EU:n siviilikriisinhallinnalle muodostaa EUH, johon myös edellä mainitut ilmiöt vaikuttavat. Lissabonin sopimuksen myötä toteutetut institutionaaliset muutokset ovat aikaansaaneet edellytykset kokonaisvaltaiselle toiminnalle ja koko EU:n ulkoisen toiminnan koherens-

---

<sup>163</sup> Leinonen 2014; Häikiö 2014; Mustonen 2014; Suhonen 2012.

<sup>164</sup> Leinonen 2014.

<sup>165</sup> Council of the European Union 2012a, 17.

sin ja tehokkuuden parantamiselle. EU:n rakenteet mahdollistavat nyt entistä paremmin eri politiikanalojen ja toimijoiden välisen koordinaation, mutta haastattelujen perusteella kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden parantamiseksi tarvitaan vielä lisää rakenteellisia muutoksia. Lisäksi siviilikriisinhallinnan rahoitus ja EUH:n henkilöstöresurssit heijastelevat edelleen YTPP:n sotilaallista painotusta. Siviilikriisinhallinnan kehitys tarkastelujaksolla riippuu huomattavasti juuri mahdollisista rakenteiden ja resurssoinnin muutoksista.

Sotilaallinen kriisinhallinta on painottunut YTPP:n alkuajoista lähtien Euroopan poliittiseen ja institutionaaliseen kehitykseen ja lopulta myös poliittiseen tahtoon kykeytyvistä syistä. Kuten siviilikriisinhallinnan nykytilaa käsittelevässä luvussa 5.3 tuotiin esille, siviilikriisinhallinnan kykyjen kehittäminen on heikoissa kantimissa. Siviilioperaatioiden operatiivisena esikuntana toimivassa CPCC:ssä työskentelee 75 työntekijää, CMPD:ssa siviilikykyjä kehittää päätoimisesti yksi ja osana toimenkuvaansa 1–4 työntekijää, riippuen siitä, miten voimavarat ja kyvyt määritellään.<sup>166</sup> Vastaavasti EU:n sotilasesikunnassa (EU Military Staff, EUMS) on noin 200 työntekijää ja sotilaallisten kykyjen kehittämisestä vastaa 1 + 4 asiantuntijan yksikkö. Tämän lisäksi sotilaallisia kykyjä kehitetään EDA:ssa. Painotusero YTPP:n kahden elementin välillä on siis ilmeinen.

Kokonaisvaltaisuuden parantamiseksi suorituskykyjä tulisi tasapainottaa EUH:n sotilas- ja siviilipuolen välillä ja siviilikriisinhallinnan alalla tarvitaan merkittävää voimavara- ja konseptuaalista kehitystyötä. Toisin sanoen CMPD:n ja CPCC:n henkilöstöä olisi lisättävä. Lisäksi tarvitaan rakenteellisia uudistuksia, joista Brysselissä käydään jatkuvaa keskustelua. Viimeisen vahvasti esillä ollut muutosehdotus, jonka katsotaan parantavan yhteistyötä ja kokonaisvaltaisuutta, koskisi MD CROC:n (crisis response) lakkauttamista ja yhdistämistä CMPD:n yhteyteen.<sup>167</sup> Toisaalta EUH:n osien tulisi pyrkiä vahvemmin eroon sektori- tai reviiirijattelusta, joka aiheuttaa toimintaa hidastavaa tai estävää valtataistelua. Edellä mainitun ohella YTPP:n alalla tulevaisuudessa tarvittavien voimavarojen, osaamisen, synergioiden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi PSC:a ja oikeus- ja sisäasioiden komiteaa, COSI:a, tulisi vahvistaa, sillä YTPP:n ja oikeus- ja sisäasioiden alan toimijoiden strategiset ja operatiiviset intressit limittyvät yhä useammin. Esimerkiksi ISIS:in kaltaisen ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhdistävää ongelmaa ei voi lähteä tehokkaasti ratkaisemaan pelkän sotilaallisen osal-

---

<sup>166</sup> Jos kyvyn määritelmä kattaa myös esim. konseptit, koulutuksen ja lessons learned, on mukaan laskettava CMPD:n siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan ko. kokonaisuuksia hoitavat työntekijät.

<sup>167</sup> Loeser 2014.

listumisen kautta. Sotilaskoulutuksen ym. ohella on samaan aikaan luotava valtioiden poliisi-, rajaturvallisuus-, oikeuslaitoksen ja rikosseuraamuksen kykyjä.

YTPP:n alalla kokonaisvaltaisuus voisi pisimmälle vietyinä ilmetä sekä strategisella että operatiivisella tasolla synergioita tuovana yhteisenä esikuntana, mutta tällainen kehitys on epätodennäköistä tarkastelujaksolla. Jäsenmaat ovat haluttomia luovuttamaan enempää YUTP:n päätösvaltaa Brysseliin, eivätkä 22 Naatoon kuuluvaa jäsenmaata myöskään ole halukkaita luomaan toista rakennetta Naton Euroopan joukkojen johtoesikunnan (SHAPE) rinnalle.

Laajemmin, koko YUTP:n vaikuttavuutta ajatellen siviilikriisinhallintaan ja kokonaisvaltaisuuteen liittyviä kysymyksiä, joita unionin tulisi tulevina vuosina kehittää, ovat muun muassa YTPP:n ja kehitysyhteistyön rajapinta ja parempi linkittäminen. Tällä hetkellä operatiivisella tasolla ongelmia aiheutuu muiden EU-instrumenttien, esimerkiksi DEVCO:n, ja YTPP-operaatioiden erilaisista suunnitteluajakajoista. Myös exit strategiat toimivat ad hoc -pohjalta ja perustuvat pitkälti jäsenmaiden resursseihin ja intresseihin operaatioalueen kehitystarpeiden sijasta.<sup>168</sup>

### 6.3 Yhteistyöjärjestöt ja strategiset kumppanuudet

Multilateralismi on keskeinen arvo EU:n ulkopolitiikassa. Maastrichtin sopimuksen ja ESS:n kaltaiset asiakirjat korostavat yhteistyön merkitystä ja välttämättömyyttä yhteisiin uhkiin ja ongelmiin vastaamiseksi. Siviilikriisinhallinnan ja yleisemminkin YTPP:n tehokkuus ja vaikuttavuus edellyttää sekä koherenssia YTPP-operaatioiden ja EU:n muiden instrumenttien välillä että toimivaa yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen, kumppanimaiden ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa.

Kansainvälisistä järjestöistä keskeisimpiä strategisia kumppaneita kriisinhallinnan alalla ovat YK, Nato ja Afrikan unioni. Lisäksi unioni ylläpitää kriisinhallinnan kysymyksissä vuoropuhelua Etyjin ja ASEANin kanssa. YK ja EU ovat pyrkinet kehittämään yhteistyötään vuonna 2012 julkaistun asiakirjan *Plan of Action to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping* puitteissa. Suunniteluyhteistyö on parantunut huomattavasti järjestöjen välisen tietojenvaihdon, luottamuksen ja lisääntyvän työnjakoa koskevan poliittisen tason yhteisymmärryksen ansiosta. Myös CMPD:n ja CPCC:n ammattimaistumisen ja operaatioissa järjestöjen väliseen yhteistyöhön keskittyvien työntekijöiden ansiosta EU

---

<sup>168</sup> ESDC EUCCM course. Helsinki, FINCENT, 2.–8.5.2015. Ks. myös Gross 2014.

kykenee toimimaan yhä tehokkaammin yhdessä toisten toimijoiden kanssa.<sup>169</sup> Esimerkiksi EU:n Malin siviilikriisinhallintaoperaatio EUCAP Sahel Mali on valmisteltu yhteistyössä DPKO:n kanssa tavoitteena YK:n toiminnan tukeminen. Työnjako ja yhteistyö Malissa voikin mahdollisesti antaa jonkinlaisen kuvan siitä, mihin suuntaan järjestöjen välinen yhteistyö tarkastelujaksolla kehittyy.<sup>170</sup>

On todennäköistä, että EU:n ja Naton yhteistyön merkittävimmissä ongelmissa, erityisesti Kreikan ja Turkin kysymyksessä, ei tapahdu merkittäviä muutoksia tarkastelujaksolla. Järjestöjen välinen yhteistyö voi kuitenkin kehittyä esimerkiksi strategisen kommunikaation alalla, jolla tarve yhteistyön lisäämiselle tarkastelujaksolla myös on ilmeinen.<sup>171</sup> Maailmanpoliittisen ja Naton jäsenvaltioiden heikon taloudellisen tilanteen takia Nato joutuu keskittymään lähivuosina artikla V:n tehtäviin ja sen muiden kykyjen kehittäminen viivästyy. Tämän seurauksena Naton siviilikriisinhallinnan kyvyt tulevat todennäköisesti olemaan tarkastelujaksolla vaatimattomat ja toisaalta EU:n ja Naton strategisen ja operatiivisen yhteistyön kehittämisen merkitys ei ainakaan vähene.

EU ja jäsenmaat erinäisinä ryhminä tai kahdenvälisesti tukevat Afrikan unionia kriisinhallintakykyjen kehittämisessä monin eri rahoitusmekanismein. EU:n komissio on suunnannut tukea erityisesti Afrikan rauhan ja turvallisuuden arkkitehtuuri -ohjelmaan (African Peace and Security Architecture), jonka avulla kehitetään pysyviä rakenteita konfliktinehkäisyyn ja kriisinhallintaan Afrikassa muun muassa tukemalla mantereenlaajuista varhaisvaroitusjärjestelmää (Continental Early Warning System) sekä Afrikan valmiusjoukkoja (African Standby Force).

AU:lta puuttuu oleellisia elementtejä, kuten esimerkiksi ilmakuljetus- ja muita logistisia kykyjä, täyden operatiivisen toimintakyvyn saavuttamiseksi. AU on siis vielä pitkälti riippuvainen YK:n tai EU:n konkreettisesta tuesta ja onkin monesti ns. täyttänyt aukkoja, kunnes operaation johtovastuu siirtyy toiselle

---

<sup>169</sup> Tardy & Gowan 2014.

<sup>170</sup> Pietz & Tardy 2014.

<sup>171</sup> Esimerkiksi neljän EU-maan ministerit esittivät EU:n korkealle edustajalle osoittamassaan, Venäjän toimien pohjalta laaditussa, kirjeessä EU:n ja Naton yhteistyön lisäämistä: "Further cooperation with Nato. Steps should be taken to establish a permanent platform, where EU and Nato could exchange their views on strategic communication activities, in order to consolidate the efforts and exploit their synergy to achieve effective and sustainable results." Ministers letter on strategic communication, 8 January 2015.



järjestölle.<sup>172</sup> Afrikan valmiusjoukkojen alueellisten joukkojen siviilikomponentit tarvitsevat vielä kehittämistä, mutta siviilikykyjen kehittäminen on aliresursoitua ja vain muutaman työntekijän varassa. Esimerkiksi Pohjoismaat ovat tehneet paljon koulutusyhteistyötä AU:n itäisen komponentin, EASF:n, kanssa.<sup>173</sup> On todennäköistä, että EU:n ja AU:n kumppanuus vahvistuu tarkastelujaksolla ja AU kykenee tai joutuu ottamaan lisääntyvässä määrin operatiivista vastuuta. Toisaalta valtioiden sisäiset poliittiset ja väkivaltaiset konfliktit ovat alueellisia trendejä, jotka vaikuttavat lopulta AU:n kykyyn allokoida resursseja voimavarojensa kehittämiseen.

EU:n siviili- ja sotilasoperaatioihin on osallistunut hieman alle 50 unioniin kuulumatonta maata, joista 15 on allekirjoittanut kumppanuudelle laillisen ja poliittisen perustan luovan puitesopimuksen (Framework Participation Agreement, FPA). EU:lle kolmansien maiden osallistumisella on sekä voimavaroihin ja kykyihin kytkeytyvä että poliittinen ulottuvuus. Määrällisesti kumppanimaiden kontribuutio on melko vaatimaton: viimeisten kymmenen vuoden aikana kolmansien maiden yhteenlasketun henkilöstön määrä siviilikriisinhallintaoperaatioissa on vaihdellut muutamasta kymmenestä pariin sataan. Tämäkin henkilöstön ja osaamisen tarjoaminen on kuitenkin joissakin tapauksissa voinut olla riittävää ja tervetullutta jatkuvasta henkilöstövajeesta kärsiville operaatioille. Poliittinen ulottuvuus ilmenee kolmansien maiden osallistumisen tuottaman YTPP-operaatioiden legitimaation kautta. Voidaan myös ajatella, että EU:n kriisinhallinnan näkyvyys ja vaikuttavuus perustuu osittain unionin kykyyn houkutella ja institutionalisoida yhteistyösuhteita unioniin kuulumattomien maiden kanssa.<sup>174</sup> Lisäksi kolmansien maiden osallistumisella voidaan nähdä olevan strateginen merkitys – post-konfliktikehityksen itse kokeneet ja mahdollisesti kohdealueen väestön kanssa saman uskonnon jakavat kolmansien maiden toimijat saattavat olla asiantuntemuksen siirtämisessä erittäin hyviä.<sup>175</sup> Esimerkiksi Bosnian ja Kosovon kaltaisissa tai parhaillaan turvallisuussektorin reformia läpikäyvissä maissa on kansainvälisen yhteisön kouluttamaa väestöä, joka tarjoaa tarkastelujaksolla mahdollista rekrytointipohjaa.

---

<sup>172</sup> AU:n tavoin myös EU:lta puuttuu strateginen ilmakuljetuskyky. Ranska on ainoa jäsenmaa, jolla on ko. kykyjä jossain määrin.

<sup>173</sup> ESDC EUCCM course. Helsinki, FINCENT, 2.–8.5.2015.

<sup>174</sup> Tardy 2014.

<sup>175</sup> Häikiö 2015.

## 7 Loppupäätelmät

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella EU:n siviilikriisinhallinnan kehitysnäkymiä ja roolia osana unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa seuraavien kahden vuosikymmenen aikana. EU on Suomen lähin viitekehys ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen toiminnan alalla ja perustaa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkansa kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, jossa sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta muodostavat yhdessä kehitysyhteistyön, taloudellisten ja poliittisten instrumenttien sekä diplomatian kanssa keinovalikoimien kokonaisuuden. Tutkimus on siksi ymmärrettävä osa Suomen vuoden 2035 turvallisuus- ja toimintaympäristöä sekä siihen vaikuttavia osa-alueita tarkastelevaa Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen strategisen ennakoinnin projektia. Siviilikriisinhallinnan tutkimus on perusteltua ja ajankohtaista myös siksi, että tänä päivänä suurin osa EU:n kriisinhallintaoperaatioista on siviilioperaatioita ja tarve unionin siviilikriisinhallinnalle kasvaa entisestään nykyisten kehitystrendien valossa. Kokonaisvaltainen lähestymistapa sekä nykyiset ja tulevat toimintaympäristöt edellyttävät sotilaiden ja siviilien kykyä ymmärtää ja sovittaa yhteen niin toistensa kuin muiden toimijoiden toimintaa. Strateginen, tulevaisuuteen luotaava siviilikriisinhallinnan tutkimus on lopulta tärkeää myös siksi, että Suomessa tai EU:n toimesta vastaavaa, nimenomaan siviilikriisinhallintaan keskittyvää trenditutkimusta ei tehdä.

Esimerkiksi konstruktivistisesta näkökulmasta siviilikriisinhallinnan kehitys voitaisiin hahmottaa rakenteiden ja toimijoiden väliseksi dynamiikaksi; toimijat ovat luoneet tietyt toiminnan rakenteet, muun muassa YUTP:n ja YTPP:n, jotka samaan aikaan sekä mahdollistavat että rajoittavat toimintaa, joka puolestaan jälleen muokkaa rakenteita. Tutkimuksen luonteesta ja tavoitteista johtuen tutkimusote kuitenkin oli puhtaasti empiriaan – havaittavissa oleviin ilmiöihin ja diskursseihin – perustuva ja induktiivinen. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden haastattelujen ja tutkimuskirjallisuuden analyysin kautta sekä kuvattiin nykyisiä että pyrittiin havaitsemaan tulevia kehitystrendejä ja haasteita niin siviilikriisinhallinnan strategisella kuin operatiivisellakin tasolla. Tutkimus eteni konfliktien luonteeseen ja tuleviin toimintaympäristöihin vaikuttavien globaalin turvallisuuden ja kehityksen trendien tiiviistä, taustoittavasta tarkastelusta siviilikriisinhallinnan institutionaalisten rakenteiden, päätöksentekomekanismien, operatiivisen toiminnan ja yleisen nykytilan kuvaamiseen. Kuudennessa luvussa analysoitiin edellä mainittujen kehityskulkujen pohjalta havaittavissa olevia ja mahdollisia tulevia trendejä siviilikriisinhallinnan alalla.

EU:n siviilikriisinhallinnan kehitysnäkymiä koskevaan yleiseen tutkimuskysymykseen haettiin vastauksia teemakohtaisilla, siviilikriisinhallinnan painopistealueiden laadullista ja maantieteellistä kehitystä sekä siviilikriisinhallintakyvyn strategista ja operatiivista kehittämistä koskevilla alakysymyksillä. Tarkastelun tuottamat havainnot ilmenevät käytännössä trendeinä sekä strategisina ja operatiivisina kehitystarpeina. Feiran painopistealueista keskeisimmiksi ovat kehittyneet poliisitoimi ja oikeusvaltion vahvistaminen. Haastattelujen perusteella siviilikriisinhallinnassa tullaan myös tarkastelujaksolla keskittymään pääsääntöisesti turvallisuussektorin uudistamiseen ja kohdemaiden voimavarojen ja kykyjen kehittämiseen. Viimeisimpien siviilikriisinhallintaoperaatioiden sekä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden vahvistuneen linkittymisen valossa sekä raja- että meriturvallisuus ovat alueita, joiden painoarvo todennäköisesti tulee kasvamaan tarkastelujaksolla. Laadullinen trendi on myös siviilikriisinhallinnan painottuminen pieniin, strategisen tason neuvoo-antaviin interventioihin. Kehitystarpeena nähdään Feiran painopistealueiden tarkistus ja päivittäminen, mikä olisi tärkeää siviilikriisinhallinnan tulevaisuuden kannalta painopistealueiden ollessa jäsenmaiden voimavaratyön strateginen perusta. Painopistealueiden uudelleenmäärittely nostaisi myös EU:n siviilikriisinhallinnan näkyvämmiin ulko- ja turvallisuuspoliittiselle agendalle.

Yleisten, alueellisten ja konfliktien kehitykseen liittyvien trendien sekä haastattelujen perusteella operaatioiden maantieteellinen painopiste on tarkastelujaksollakin EU:n laaja lähiympäristö (Afrikka, Eurooppa, Lähi-itä). Kapeasta YTPP:n näkökulmasta EU on siis tarkastelujaksolla lähinnä alueellinen, ei globaali, toimija. Maaryhmäytyminen voi vaikuttaa merkittävästikin tiettyjen maantieteellisten alueiden painottumiseen, samoin meriturvallisuuden merkityksen kasvu.

Konfliktien ja toimintaympäristöjen kehittyminen haastavammiksi pakottaa jäsenmaat reagoimaan muutokseen. EU:n vaihtoehdot ovat operaatioiden käynnistäminen vain turvallisimmilla toimialueilla, mikä lopulta heikentäisi YTPP:n painoarvoa, tai siviilikriisinhallinnan kehittäminen robustin turvallisuuden ja omasuojan takaamisen suuntaan. Haastattelujen perusteella robustin kyvyn kehittäminen on todennäköisempi kehityssuunta. Moniulotteiset kriisit ja haastavat toimintaympäristöt tuovat myös uusia vaatimuksia siviili-sotilas-yhteistoiminnalle ja lisäävät yleisemminkin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toimijoiden välistä yhteisyyttä. Henkilöstön turvallisuuden ja operaatioiden toimintakyvyn takaamisen kannalta erityisesti tiedustelun ja reaaliaikaisen tilannekuvan tuottamisen merkitys kasvaa. Kentän toimijoista EU-delegaatioiden rooli tulee kasvamaan. Myös kansalaisjärjestöjen rooli erittäin todennäköisesti kasvaa transnationaalien verkostojen aikakaudella, sekä toimialueilla että sen ulko-

puolella. YTPP:n toimintaympäristö tullaan mahdollisesti käsittämään laajempaa tarkastelujakson edetessä. Tämä tarkoittaisi (siviili)kriisinhallinnan näkökulmasta muun muassa strategisen kommunikaation ja kyberturvallisuuden painoarvon kasvamista.

Voimavarojen tarkastelun perusteella voidaan todeta, että henkilöstö ja rekrytointi ovat tarkastelujaksolla edelleen EU:n siviilikriisinhallinnan määrällinen ja laadullinen akilleen kantapää. Siviilikriisinhallinnan tulevaisuuden keskeisimpiä kysymyksiä onkin, miten saada jäsenmaat sekondeeraamaan asiantuntijoita ja sopeuttamaan viranomaistensa toimintaa niin, että ne kehittäisivät omia kykyjään vastaamaan EU:n strategisia linjauksia ja toiveita. Esimerkiksi kymmenen eniten sekondeeraavan jäsenmaan osuus on 80 prosenttia YTPP-operaatioiden henkilöstöstä. Voimavaroiltaan suurimmat maat sekondeeraavat suhteessa vähemmän asiantuntijoita kuin pienemmät. YTPP ja siten myös YUTP ovat siis yhä vähemmän yhteistä toimintaa. Tarve siviilikriisinhallinnan asiantuntijoille on kuitenkin kasvava. Tarkastelujakson ennustetun vaatimattoman talouskehityksen ja työikäisen väestön määrän laskevan trendin valossa jäsenmaiden kontribuutioiden kasvattaminen ei tule olemaan ongelmatonta. Naisten osuus EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioiden sekondeeratusta henkilöstöstä on 21 prosenttia ja 25 prosenttia, kun paikallinen kontrahtoitu henkilöstö lasketaan mukaan. Prosenttiosuudet ovat pysyneet lähestulkoon samoina viimeiset kymmenen vuotta eivätkä todennäköisesti muutu merkittävästi tarkastelujaksolla johtuen siviilikriisinhallinnan painopistealueista, joilla työelämän sukupuolittuneisuus on vahvaa.

Asiantuntemuksen osalta siviilioperaatioiden laadullinen tarve tulee olemaan vahvassa unionin *acquis*'n osaamisessa: tarkastelujaksolla siviilioperaatioihin tarvitaan entistä enemmän erikoisasiantuntemusta ja vahvan kokemuksen omaavia, erityisesti ylemmissä johtotehtävissä toimivia henkilöitä turvallisuus-ektorin reformin ja julkishallinnon alan strategisen tason neuvoo-antaviin tehtäviin. Siviilikriisinhallinnan yleisimpien asiantuntemuksen alueiden (poliisit, tuomarit, syyttäjät) lisäksi erityisesti meriturvallisuuden sekä gender- ja ihmisoikeusasiantuntemukselle on tarvetta jatkossakin, ja mahdollisesti kasvavassa määrin myös sellaisilla alueilla kuin ympäristö- ja luonnonvarat, ihmiskauppa, maahanmuutto ja kyberturvallisuus. Toimintaympäristöjen kehitys ja turvallisuuskykyjen tarve saattavat mahdollisesti lisätä kysyntää European Gendarmerie Forcen tyyppisille puolisoitilaisille poliisitoimijoille YTPP-operaatioissa.

Haastattelujen perusteella trendi EU:n siviilikriisinhallinnan koulutuksessa on lisääntyvä koulutuksen harmonisointi ja standardisointi. Koulutettujen asiantuntijoiden määrä kasvaa joka vuosi, mikä edesauttaa tulevaisuuden voimavaratyö-

tä ja minkä tulisi heijastua positiivisesti myös siviilikriisinhallinnan vaikuttavuuteen. Toinen havaittavissa oleva trendi on jäsenmaiden erikoistuminen tiettyjen koulutusten tarjoajina. Niin ikään tulevaisuuden trendi koulutuksessa on ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapinnan sekoittumisen huomioiva, YTPP:n ja oikeus- ja sisäasioiden teemat integroiva koulutus.

Suuri osa EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioista on melko pieniä, logistiikan ja huollon näkökulmasta kevyitä ja itsenäisesti toimeentulevia. Yleisten, alueellisten ja konfliktien kehitykseen liittyvien trendien valossa tulevat toimialueet tulevat pääsääntöisesti olemaan vähintään yhtä kompleksisia tai vaativampia kuin tänä päivänä, mikä lisää operaatioiden rakenteellisten ja huoltokulujen määrää. Logistiikka ja laajemmin operaatioiden tukitoiminnot ovat eräs alue, jolla teknologian kehittyminen voi tarkastelujaksolla tarjota selvää lisäarvoa. Esimerkiksi dronit, jotka jo ovat operatiivisessa käytössä, voivat kustannustehokkaasti kontribuoida tilannetietoisuuden tarjonnassa. 3D-tulostuksen arvioidaan joltain osin tulevan tarkastelujaksolla operatiiviseen käyttöön. Myös energian tuotannon, varastoinnin ja käytön tehokkuus paranee. Lisäksi esimerkiksi elektroninen puheen tulkkaus ja tekstin kääntäminen kehitty nopeaan tahtiin. Oma logistinen kysymyksensä on siviili- ja sotilasoperaatioiden mahdollisten synergioiden hyödyntäminen. Käytännössä on todettu, että synergioiden kehittäminen on erittäin hankalaa ja onnistuu lähinnä silloin, kun samalla operaatioalueella toimivat sotilas- ja siviilioperaatiot voidaan suunnitella yhtä aikaa alusta asti.

Siviilikriisinhallinnan tutkimuksen ja kehityksen alalla strateginen suunnittelukyky on selvä kehitystarve. On kuitenkin epätodennäköistä, että siviilikriisinhallinnan strateginen tutkimus ja suunnittelu lisääntyisi ja etenisi merkittävästi ainakaan tarkastelujaksoson ensimmäisellä puolikkaalla, jos EUH:n siviilikriisinhallinnan henkilöstöresurssit pysyvät nykyisellä tasollaan. Kansallisia strategioita tai vastaavia asiakirjoja todennäköisesti laaditaan lisää ja päivitetään tarkastelujaksolla, mikä edesauttaa siviilikriisinhallinnan kansallisten valmiuksien kehittämistä ja täten myös EU:n voimavaratyötä. Haastattelujen perusteella EU:lla on vielä parannettavaa kerättyjen oppien hyödyntämisessä eli saattamisessa osaksi strategista suunnittelua, koulutusta ja muuta käytännön toimintaa. EU:n kyky parantaa tulevaisuudessa toimintaansa tällä alueella on sekin riippuvainen siviilikriisinhallinnan henkilö- ja tutkimusresursseista sekä jäsenmaiden että EUH:n tasolla.

Siviilikriisinhallinnan kehitys tarkastelujaksolla riippuu huomattavasti institutionaalisten rakenteiden ja resurssoinnin muutoksista. Lissabonin sopimuksen jälkeen EU:n rakenteet mahdollistavat entistä paremmin eri politiikanalojen ja

toimijoiden välisen koordinaation, mutta haastattelujen perusteella kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden parantamiseksi tarvitaan vielä lisää rakenteellisia muutoksia. Lisäksi siviilikriisinhallinnan rahoitus ja EUH:n henkilöstöresurssit heijastelevat edelleen YTPP:n sotilaallista painotusta. Kokonaisvaltaisuuden parantamiseksi suorituskykyjä tulisi siis tasapainottaa EUH:n sotilas- ja siviilipuolen välillä ja siviilikriisinhallinnan alalla tarvitaan merkittävää voimavara- ja konseptuaalista kehitystyötä. Lisäksi PSC:a ja oikeus- ja sisäasioiden komiteaa, COSI:a, tulisi vahvistaa, sillä YTPP:n ja oikeus- ja sisäasioiden alan toimijoiden strategiset ja operatiiviset intressit limittyvät yhä useammin.

EUCAP Nestorin ohella EUCAP Sahel Nigerin ja Malin kaltaiset uudet operaatiot tarjoavat empiriaa ja viitteitä siitä, mitä EU:n kokonaisvaltainen kriisinhallinta voi tulevaisuudessa pitää sisällään ja millainen rooli siviilikriisinhallinnalle kokonaisuudessa muodostuu. YTPP:n alalla kokonaisvaltaisuus voisi pisimmälle vietyä ilmetä sekä strategisella että operatiivisella tasolla synergioita tuovana yhteisenä esikuntana, mutta tällainen kehitys on epätodennäköistä tarkastelujaksolla. Laajemmin, koko YUTP:n vaikuttavuutta ajatellen siviilikriisinhallintaan ja kokonaisvaltaisuuteen liittyviä kysymyksiä, joita unionin tulisi tulevana vuosina kehittää, ovat muun muassa YTPP:n ja kehitysyhteistyön rajapinta ja parempi linkittäminen. Tällä hetkellä operatiivisella tasolla ongelmia aiheutuu muiden EU-instrumenttien, esimerkiksi DEVCO:n, ja YTPP-operaatioiden erilaisista suunnitteluajakaroista. Myös exit strategiat toimivat ad hoc -pohjalta ja perustuvat pitkälti jäsenmaiden resursseihin ja intresseihin operaatioalueen kehitystarpeiden sijasta.

Siviilikriisinhallinnan ja koko YUTP:n kehittymiseen tarkastelujaksolla vaikuttavat myös strategiset kumppanuudet ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa. YK:n ja EU:n välinen suunnitteluyhteistyö on parantunut huomattavasti järjestöjen välisen tietojenvaihdon, luottamuksen ja lisääntyvän työnjakoa koskevan poliittisen tason yhteisymmärryksen ansiosta. Myös CMPD:n ja CPCC:n ammattimaistumisen ja operaatioissa järjestöjen väliseen yhteistyöhön keskittyvien työntekijöiden ansiosta EU kykenee toimimaan yhä tehokkaammin yhdessä toisten toimijoiden kanssa. On todennäköistä, että EU:n ja Naton yhteistyön merkittävimmissä ongelmissa, erityisesti Kreikan ja Turkin kysymyksessä, ei tapahdu merkittäviä muutoksia tarkastelujaksolla. Järjestöjen välinen yhteistyö voi kuitenkin kehittyä esimerkiksi strategisen kommunikaation alalla. Nato joutuu keskittymään lähivuosina artikla V:n tehtäviin ja sen muiden kykyjen kehittäminen viivästyy. Tämän seurauksena Naton siviilikriisinhallinnan kyvyt tulevat todennäköisesti olemaan tarkastelujaksolla vaatimattomat. Täten EU:n ja Naton strategisen ja operatiivisen yhteistyön kehittämisen merkitys ei ainakaan vähene. Afrikan unionin valmiusjoukkojen alueellisten joukkojen siviilikom-

ponentit tarvitsevat vielä kehittämistä, mutta siviilikykyjen kehittäminen on aliresursoitua. On todennäköistä, että EU:n ja AU:n kumppanuus vahvistuu tarkastelujaksolla ja AU kykenee tai joutuu ottamaan lisääntyvässä määrin operatiivista vastuuta. Toisaalta valtioiden sisäiset poliittiset ja väkivaltaiset konfliktit ovat alueellisia trendejä, jotka vaikuttavat lopulta AU:n kykyyn allokoida resursseja voimavarojensa kehittämiseen. EU:lle kolmansien maiden osallistumisella on sekä voimavaroihin ja kykyihin kytkeytyvä että poliittinen ulottuvuus. Määrällisesti kumppanimaiden kontribuutio on melko vaatimaton: viimeisten kymmenen vuoden aikana kolmansien maiden yhteenlasketun henkilöstön määrä siviilikriisinhallintaoperaatioissa on vaihdellut muutamasta kymmenestä pariin sataan. Tämäkin henkilöstön ja osaamisen tarjoaminen on kuitenkin joissakin tapauksissa voinut olla riittävää ja tervetullutta jatkuvasta henkilöstövajeesta kärsiville operaatioille.

Tutkimusprosessi sai kiinnittämään huomiota trenditutkimuksen ja YTPP:n välillä vallitsevaan käytännön ristiriitaan: trendejä tulisi kartoittaa, mutta kriisinhallinta ei kuitenkaan ole täysin tarvelähtöistä vaan aina poliittisiin intresseihin perustuvaa toimintaa. Siviilikriisinhallinnan strateginen, tulevaisuuteen luotaava tutkimus on kuitenkin tärkeää siviilikriisinhallinnan kehittämis- ja koulutustyön näkökulmasta. Vaikka tulevaa on mahdotonta ennustaa varmuudella, on kykyjen ja voimavarojen kehittämisen kannalta oleellista pyrkiä arvioimaan ja ymmärtämään tulevia toimintaympäristöjä ja yleisempiä yhteiskunnallisia, maantieteellisiä ja biologisia kehityskulkuja. Painopistealueiden ja tarvittavan asiantuntijuuden trendien tunnistaminen auttaa ohjaamaan niukkojen kansallisten resurssien käyttöä. Tulevaisuudentutkimuksen ohella siviilikriisinhallinnan vaikuttavuus on jo joitakin vuosia pinnalla ollut aihe, josta tarvitaan tutkimusta. Lisäksi tarvittaisiin tuoreita, kaikki jäsenmaat kattavia, kriittisiä voimavara-analyseja.

YUTP:n ja YTPP:n välinen yhteys todennäköisesti vahvistuu tarkastelujaksolla EU:n pyrkiessä lisäämään kokonaisvaltaisuutta ja koherenssia eri politiikanalojen välillä. Toisaalta YUTP ja YTPP eivät läheskään aina ole kehittyneet lineaarisesti tai rinnakkain. Esimerkiksi ensimmäisten siviilikriisinhallintaoperaatioiden perustamisen ja YTPP:n nopean kehityksen aikaan YUTP:n kehitys pysyi paikallaan Irakia koskevien erimielisyyksien repiessä unionia. YTPP taas menetti liikevoimansa vuoden 2008 jälkeen, pitkälti talouskriisin ja EU:n laajenemisen myötä, ja palasi vahvemmin agendalle vasta vuoden 2013 joulukuun Eurooppa-neuvostossa. YTPP:n nykyisissä painotuksissa on kuitenkin selvä ero vuotta 2013 edeltäneeseen diskurssiin: maantieteellisen suuntautumisen ja normatiivisen edistettävien periaatteiden painottamisen asemesta asiakirjoissa korostuu enemmän voimavarojen tehokkaampi hallinnointi, yhteiskäytön opera-

tionalisointi ja eurooppalaisen puolustusteollisuuden elvyttäminen. Toisin sanoen YTPP nähdään pitkälti keinona ruokkia puolustusteollisuutta ja foorumina, jolla jäsenmaat voivat kehittää sotilaallisia suorituskykyjä. Käytännössä kuitenkin suurin osa YTPP:sta on siviilikriisinhallintaa, mikä jatkuvasti konstruoi EU:ta siviilitoimijana kansainvälisen yhteisön silmissä.

EU:n tulisi Euroopan nykyisessä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa tilanteessa, erityisesti Venäjän uuden ulkopolitiikan myötä, arvioida uudelleen koko eurooppalaista turvallisuusjärjestelmää. ESS:n uudelleenarviointi, josta päätetään tulevassa kesäkuun Eurooppa-neuvostossa, voikin olla YUTP:aa liikkeessä pitävä voima. Toisaalta asetelmaa mutkistaa maaryhmytyminen, joka on ilmeistä sekä YUTP:ssa että YTPP:ssa. Jäsenmaat eivät ole yksimielisiä unioniin kohdistuvista turvallisuusuuhista, toimintaa ohjaavat entistä voimakkaammin kansalliset intressit ja talouskehityksen ollessa heikkoa jäsenmaiden halukkuus kontribuoida yhteiseen toimintaan on vähäinen. Toisaalta heikkoa taloustilannetta voidaan pitää jossain määrin kokonaisvaltaisuutta kohti työntävänä voimana neuvoston ja komission pyrkiessä entistä tehostetummin sovittamaan yhteen toimintaansa.

Lopulta siviilikriisinhallinnan rooli ja merkitys YUTP:n ja YTPP:n viitekehyksessä riippuu maailmanpolitiikan kehityskuluista, joihin EU voi vaikuttaa vain rajoitetusti. Lännessä esimerkiksi yksilö on noussut kansainvälisen politiikan keskiöön inhimillisen turvallisuuden viitekehyksessä ja yksilön merkitys on kasvanut suhteessa valtioon. EU:n edistämä multilateralismi ja liberalismiin pohjaava arvopolitiikka on kuitenkin haastettu. Esimerkiksi Afrikan unioni peräänkuuluttaa “afrikkalaisia ratkaisuja” maanosansa ongelmiin ja jotkut Aasian valtioista ovat kyseenalaistaneet ihmisoikeusperustaisuuden toimintaa ohjaavana periaatteena. Niukkojen resurssien ja kasvavan kilpailun aikakaudella on yhä vaikeampaa ylläpitää normatiivista multilateralistista kansainvälistä järjestystä. On mahdollista, että EU:n (siviili)kriisinhallinta saa, jos ei vielä tarkastelujakson aikana niin kuitenkin tämän vuosisadan puolella, muun muassa aasialaisia tai afrikkalaisia vaihtoehtoja, jotka eivät juuri perustu vielä hegemonisena nähdylle eurooppalaiselle arvopohjalle. Toisaalta YTPP:n merkitys ja välineellinen arvo YUTP:n elementtinä voi kasvaa tällaisessa kontekstissa. EU:n operaatiot toimisivat yhdessä nykyistä aktiivisemmän strategisen kommunikation kanssa näkyvänä ja tehokkaana osana vastanarratiiveja, joita EU:n on kyettävä luomaan ja edistämään tulevina vuosikymmeninä.



## 8 Lähteet

Barnes, Karen (2011): "Turning policies into action? The European Union and the implementation of UNSCR 1325". Teoksessa: F. Olonisakin, K. Barnes & E. Ikpe (toim.) *Women, Peace and Security: Translating Policy into Practice*. New York: Routledge, 211–222.

Boyer, Yves (2013): "Challenges and Global Role of the European Union". Teoksessa: B. Hultdt, P. Sivonen, T. Ries & C. Hultdt (toim.) *Strategic Yearbook 2012–2013. The Emerging Global Security Environment*. The Swedish National Defence College.

BP (2014): "BP Energy Outlook 2035".  
<<http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/energy-outlook.html>>, viitattu 22.2.2015.

Bretherton, Charlotte & John Vogler (2006): *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.

Brown, Leslie F. (2011): *Twenty-First Century Warfare Will Be Hybrid*. U.S. Army War College, Strategy Research Project. March 2011.

Brown, Michael E., Owen R. Coté Jr., Sean M. Lynn-Jones & Steven E. Miller (2009): *Primacy and Its Discontents: American Power and International Stability*. Cambridge: MIT Press.

CAS (2008): *Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*. Seminar Publication 17 June 2008. Helsinki: Ministry of Defence.

CCIC (2006): "Failed States" – Canadian Action in Conflict-Affected States, <[http://www.ccic.ca/\\_files/en/what\\_we\\_do/002\\_peace\\_2006-12\\_failed\\_states\\_intro.pdf](http://www.ccic.ca/_files/en/what_we_do/002_peace_2006-12_failed_states_intro.pdf)>, viitattu 28.1.2015.

CEPEJ (2014): *European judicial systems. Edition 2014 (2012 data): Efficiency and quality of justice*.  
<[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/synthese2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/synthese2014_en.pdf)>, viitattu 20.4.2015.

Challenges Annual Forum (2014): *Building Capacity in Peace Operations in Response to Diversified Threats – What Lies Ahead?* Challenges Forum Policy Brief 2014:4. Beijing: The Challenges Forum.

Chant, Sylvia (2010): *The International Handbook of Gender and Poverty. Concepts, Research, Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Committee for the future (2014): "Russia as a neighbour".  
<[https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152793/russia\\_as\\_a\\_neighbour.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152793/russia_as_a_neighbour.pdf?sequence=1)>, viitattu 27.2.2015.

Council of the European Union (2003): "Draft EU Training Policy in ESDP". 14176/2/03, Brussels, 7 November 2003.

Council of the European Union (2005): "Implementation of UNSCR 1325 in the context of ESDP". 11932/2/05, Brussels, 29 September 2005.

Council of the European Union (2007): "Civilian Headline Goal 2010". 14823/07. Brussels, 9 November 2007.

Council of the European Union (2008a): "Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security". 15671/1/08, Brussels, 1 December 2008.

Council of the European Union (2008b): "Declaration on Strengthening Capabilities". Brussels, 11 December 2008.

Council of the European Union (2008c): "Implementation of UNSCR 1325 as reinforced by UNSCR 1820 in the context of ESDP". 15782/3/08, Brussels, 3 December 2008.

Council of the European Union (2008d): "EU guidelines on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them". <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/human\\_rights\\_in\\_third\\_countries/dh0003\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/human_rights_in_third_countries/dh0003_en.htm)>, viitattu 13.3.2015.

Council of the European Union (2010): "EU civilian and military capability development beyond 2010". 17127/10, Brussels, 7 December 2010.

Council of the European Union (2011): "CSDP – Council Conclusions". 17991/11, Brussels, 1 December 2011.

<<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fin/st17/st17991.fi11.pdf>>, viitattu 14.3.2015.

Council of the European Union (2012a): *Multi-annual Civilian Capability Development Plan*. 12110/12, Brussels, 6 July 2012.

Council of the European Union (2012b): *Multi-annual Civilian Capability Development Plan: Action Lines for 2012–2013*. 12111/12, Brussels, 6 July 2012.

Council of the European Union (2013a): "Draft Inventory of CSDP and CSDP-related Civilian Conceptual Documents". 5131/2/13, Brussels, 11 March 2013.

Council of the European Union (2013b): "Report on Fifth High-level Seminar – Facilitating the deployment of civilian personnel for CSDP". 16059/13, Brussels, 11 November 2013.

Council of the European Union (2013c): "Third report on Member States' progress in facilitating the deployment of civilian personnel to CSDP missions". 9618/13, Brussels, 16 May 2013.

CPCC (2010): *Human Resources Handbook for CSDP Missions*. March 2010. Civilian Planning and Conduct Capability. European External Action Service.

CPCC (2014): *Personnel Figures of the Civilian CSDP Missions as of 31.10.2014*. Civilian Planning and Conduct Capability. European External Action Service.

CSP (2014): *Global Trends in Armed Conflict, 1946–2013*. <<http://www.systemicpeace.org/conflicttrends.html>>, viitattu 4.3.2015.

De Coning, Cedric (2009): "An introduction to Integrated Crisis Management". Teoksessa: K. Henriksson (toim.) *CMC Finland Yearbook 2009 on Civilian Crisis Management Studies* 2(6), 110–132.

Deni, John R. (2014): NATO's New Trajectories after the Wales Summit. *Parameters* 44(3), 57–65.

Dorn, A. Walter (2011): *Keeping watch: Monitoring, technology and innovation in UN peace operations*. Tokyo: United Nations University Press.

Dudouet, Véronique, Hans J. Giessmann & Katrin Planta (2012): “General Introduction”. Teoksessa: V. Dudouet, H.J. Giessmann & K. Planta (toim.) *Post-War Security Transitions*. New York: Routledge, 1–13.

EEAS (2015a): *Completed missions and operations*. <[http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index_en.htm)>, viitattu 17.2.2015.

EEAS (2015b): *Ongoing missions and operations*. <[http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm)>, viitattu 17.2.2015.

EEAS (2015c): *Security and Defence. Civilian crisis management*. <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-crisis-management?lang=en>>, viitattu 28.1.2015.

Eide, Espen Barth, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent & Karen von Hippel (2005): *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, <[http://https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Report\\_on\\_Integrated\\_Missions\\_May\\_2005\\_Final.pdf](http://https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Report_on_Integrated_Missions_May_2005_Final.pdf)>, viitattu 28.1.2015.

Engberg, Katarina (2014): *The EU and Military Operations: A comparative analysis*. New York: Routledge.

ENTRi (2015): Europe’s New Training Initiative for Civilian Crisis Management. <<http://www.entriforccm.eu/>>, viitattu 17.3.2015.

ESDC (2015): European Security and Defence College. <[http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/index_en.htm)>, viitattu 17.3.2015.

ESS (2003): ‘A Secure Europe in a Better World’ – *European Security Strategy*. Brussels, 12 December 2003.

EUROGENDFOR (2007): Treaty establishing the European Gendarmerie Force. <<http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-gendarmerie-treaty-sept-2007.pdf>>, viitattu 9.5.2015.

European Commission (2009): *Gender segregation in the labour market – Root causes, implications and policy responses in the EU*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2013): *Joint communication to the European Parliament and the Council. The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*. Brussels, 11 December 2013.

European Commission (2015a): *Annual Budget*.  
<[http://ec.europa.eu/budget/annual/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm)>, viitattu 17.2.2015.

European Commission (2015b): *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*. European Economy 3/2015. European Commission.

European Council (1999a): “Presidency Conclusions”. Cologne European Council 3 and 4 June 1999. Annex III.

European Council (1999b): “Presidency Conclusions”. Helsinki European Council 10 and 11 December 1999. Annex IV.

European Council (2000): “Presidency Conclusions”. Santa Maria da Feira European Council 19 and 20 June 2000. Annex I.

European Council (2004): “Civilian Headline Goal 2008”. 15863/04, Brussels, 17 December 2004.

European Parliament (2013): *The Maritime Dimension of CSDP: geostrategic maritime challenges and their implications for the European Union*. Directorate-General for External Policies. Policy Department.

European Think Tanks Group (2014): *Our Collective Interest – Why Europe's problems need global solutions and global problems need European action*. <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9136.pdf>>, viitattu 4.3.2015.

Europol (2014): *The Internet Organised Crime Threat Assessment*. European Cybercrime Centre.

Eurostat (2015a): *Police officers*.

<[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim\\_plce&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_plce&lang=en)>, viitattu 20.4.2015.

Eurostat (2015b): *Population structure by major age groups, EU-28, 2013–80 (1) (% of total population)*.

<[http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/File:Population\\_structure\\_by\\_major\\_age\\_groups\\_EU28\\_2013%E2%80%9380\\_%281%29\\_%28%25\\_of\\_total\\_population%29\\_YB14.png#file](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/File:Population_structure_by_major_age_groups_EU28_2013%E2%80%9380_%281%29_%28%25_of_total_population%29_YB14.png#file)>, viitattu 25.4.2015.

Fearon, James D. & David D. Laitin (2004): Neotrusteeship and the Problem of Weak States. *International Security* 28(4), 5–43.

FES (2007): *The Evolution of UN Peacekeeping (1): Hybrid Missions*. Friedrich Ebert Stiftung, New York. November 2007.

<<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/04976.pdf>>, viitattu 4.3.2015.

FFP (2014): "Fragile States Index 2014". <<http://ffp.statesindex.org/>>, viitattu 26.2.2015.

Försvarsdepartementet (2013): *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013*.

<<http://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/perspektivplan/fm2013-27612013-10-01-perp-2013.pdf>>, viitattu 26.2.2015.

Gareis, Sven B. (2012): *The United Nations: An Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.

Gendarmerie Nationale (2013): *Journée de la femme 2013*.

<http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/fre/Actualites/2013/Mars/Journee-de-la-femme-2013>, viitattu 25.3.2015.

Ginsberg, Roy H. & Susan E. Penksa (2012): *The European Union in Global Security – The Politics of Impact*. New York: Palgrave Macmillan.

Gros, Daniel & Cinzia Alcidi (2013): *The Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe*. European Strategy and Policy Analysis System. November 2013.

Gross, Eva (2014): *Exit strategies: what's in a name?* EUISS. July 2014.

Grätz, Jonas (2014): *Russia's Military Reform: Progress and Hurdles*. CSS Analyses in Security Policy, No. 152, April 2014.

Guardia Civil (2013): *Mujer en la Guardia Civil, 25 Aniversario*. [https://www.guardiacivil.es/es/prensa/especiales/25\\_aniv\\_mujer\\_gc/index.html](https://www.guardiacivil.es/es/prensa/especiales/25_aniv_mujer_gc/index.html), viitattu 25.3.2015.

Halonen, Anna (2012): "EU:n siviilikriisinhallinnan lyhyt historia". Teoksessa: R. Kopola & A. Palm (toim.) *Siviilit kriisejä hallitsemassa – Matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan*. Helsinki: NordPrint, 19–35.

Hansen, Birthe (2011): *Unipolarity and World Politics: A theory and its implications*. New York: Routledge.

Henrotin, Joseph (2011): "Quelques commentaires sur l'évolution de la PSDC après le Traité de Lisbonne". Teoksessa: G. Bouterin & E. Goffi (toim.) *L'Europe et sa Défense*. Paris: Choiseul, 51–70.

Howorth, Jolyon (2007/2014): *Security and Defence Policy in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

Häikiö, Antti (2005): "Koulutuksella laatua siviilikriisinhallintaan". Teoksessa: S. Korhonen & J. Sumuvuori (toim.) *Konflikteista kehitykseen – Johdatus EU:n siviilikriisinhallintaan*. Jyväskylä: Gummerus, 82–92.

IIED (2012): *Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city*. <<http://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/UEPI%207%20Tacoli%20Mar%202012.pdf>>, viitattu 22.2.2015.

ISIS Europe (2014): *CSDP Note – Overview Ongoing CSDP Missions October 2014*. ISIS Europe.

Ivarsson, Sophia (2004): *Genusperspektiv på fredsbefrämjande insatser*. Försvarsberedningen, Försvarsdepartementet. Stockholm.

Jacob, Gauthier (2011): *EU Training for Civilian CSDP – Which Coherence?* EGMONT – Royal Institute for International Relations. Security Policy Brief No. 28, September 2011.

JAPCC (2014): *Present Paradox – Future Challenge*. The Joint Air Power Competence Centre. March 2014.

<[http://www.japcc.org/publications/Documents/Future\\_Vector\\_web.pdf](http://www.japcc.org/publications/Documents/Future_Vector_web.pdf),> viitattu 4.3.2015.

Keohane, Daniel (2013): ”Strategic priorities for EU defence policy”, *FRIDE Policy Brief* No. 146. FRIDE.

Knight, Mark (2012): ”DDR and SSR: conventional approaches to international peacebuilding assistance”. Teoksessa: V. Dudouet, H.J. Giessmann & K. Planta (toim.) *Post-War Security Transitions: Participatory peacebuilding after asymmetric conflicts*. New York: Routledge, 17–29.

Korski, Daniel & Richard Gowan (2009): *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe’s Civilian Capacities*. London: European Council on Foreign Relations.

Kouvo, Sari (2015): ”Gender Equality, the European External Action Service (EEAS) and EU’s Common Security and Defence Policy (CSDP)”. Power-Point-esitys CMC:n seminaarissa Women in Civilian Crisis Management and Peacebuilding Missions, 5.3.2015, Helsinki.

Kremlin (2014): *Venäjän sotiladoktriini 2014*. 26.12.2014.

Kriisinhallintakeskus (2008): ”Roundtable on Gender in Conflict and Crisis Management”, *CMC Finland Working Papers* 2(1). CMC Finland.

Kriisinhallintakeskus (2009): ”Kriisinhallinnan asiantuntijuus muutoksessa: siviili- ja sotilastehtävien rajapinnat sekä identiteetti”, *CMC Finland Working Papers* 3(2).

Larivé, Maxime H. A. (2014): *Debating European Security and Defense Policy: understanding the complexity*. Farnham: Ashgate.

Leinonen, Kati (2010): ”Get it Right! Giving the appropriate place to gender and human rights in the Common Security and Defence Policy”. Teoksessa: K. Henriksson (toim.), *CMC Finland Yearbook 2010 on Peacebuilding and Civilian Crisis Management Studies*. Crisis Management Centre Finland: Kuopio, 76–98.



Leinonen, Mika-Markus (2005): "Siviilikriisinhallinnan vahvuudet ja heikkoudet". Teoksessa: S. Korhonen & J. Sumuvuori (toim.), *Konflikteista kehitykseen – Johdatus Euroopan unionin siviilikriisinhallintaan*. Jyväskylä: Gummerus, 109–117.

Leinonen, Mika-Markus (2015): "Reflections on EU's Common Foreign & Security Policy (CFSP) and Common Security & Defence Policy (CSDP)". PowerPoint-esitys, 23.1.2015.

Le Pays (2013): La gendarmerie s'est ouverte aux femmes il y a plus de 30 ans. <[http://www.le-pays.fr/region/edition/rhones-alpes-edition-charlieu/2014/12/11/la-gendarmerie-sest-ouverte-aux-femmes-il-y-a-plus-de-30-ans\\_11253783.html](http://www.le-pays.fr/region/edition/rhones-alpes-edition-charlieu/2014/12/11/la-gendarmerie-sest-ouverte-aux-femmes-il-y-a-plus-de-30-ans_11253783.html)>, viitattu 25.3.2015.

Mares, R. David (2012): *Latin America and the Illusion of Peace*. IISS. New York: Routledge.

Microsoft (2014): Microsoft demos breakthrough in real-time translated conversations. <<http://blogs.microsoft.com/blog/2014/05/27/microsoft-demos-breakthrough-in-real-time-translated-conversations/>>, viitattu 15.3.2015.

Mäki-Rahkola, Anne & Johanna Suhonen (2014): *Gendered Civilian Crisis Management – troubleshooting CSDP missions*. Kuopio: CMC Finland.

National Intelligence Council (2012): Global Trends 2030: Alternative Worlds. <<https://info.publicintelligence.net/GlobalTrends2030.pdf>>, viitattu 23.2.2015.

Nato (2013): *Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation*. AJP-3.4.9. February 2013. Nato Standardization Agency.

Nato (2014): A "comprehensive approach" to crises. <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51633.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm)>, viitattu 27.1.2015.

Olsson, Louise, Inger Skjelsbæk, Fredrikke Elise Barth & Karen Hostens (2004): *Gender Aspects of Conflict Interventions: Intended and Unintended Consequences*. Final Report to the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. PRIO.

Olsson, Louise & Karin Sundström (2012): *European Union's Gender Policy for CSDP Missions: Contents and Gaps. An assessment of existing policy on*

*'Women, peace and security' with examples from EUPOL COPPS, EUMM Georgia, EULEX Kosovo and EUPOL RD Congo.* Folke Bernadotte Akademin.

Olsson, Louise & Johan Tejpar (2009): *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325 – Practices and Lessons from Afghanistan.* Stockholm: FOI, Swedish Research Agency.

OSCE (2015): Where we are. <<http://www.osce.org/where>>, viitattu 27.1.2015.

Pietz, Tobias & Thierry Tardy (2014): *The EU and the UN: together for peace.* EUISS, December 2014.

Pitkänen, Ville-Veikko (2009): "The gender perspective in the training and recruitment of Finnish civilian crisis management experts". Teoksessa: K. Henriksson (toim.) *CMC Finland Yearbook 2009 on Civilian Crisis Management Studies* 2(6), 20–47.

Pitkänen, Ville-Veikko, Heini Utunen & Kirsi Henriksson (2010): "Sukupuolinäkökulma suomalaisessa siviilikriisinhallinnan kansallisten valmiuksien kehittämisessä". Teoksessa: P. Jukarainen & S. Terävä (toim.) *Tasa-arvoinen turvallisuus? Sukupuolten yhdenvertaisuus suomalaisessa maanpuolustuksessa ja kriisinhallinnassa.* Helsinki: Minerva, 75–90.

Pohl, Benjamin (2014): *EU Foreign Policy and Crisis Management Operations. Power, purpose and domestic politics.* New York: Routledge.

PVTUTKL (2015): Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen Strategisen ennakkoinnin projektin reunaskenaario. (ei julkaistu)

Rajavartiolaitos (2014): *Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2013.* Helsinki.

Report of the Implementation of the European Security Strategy (2008): *Report of the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World.* Brussels, 11 December 2008.

Reynolds, Cristopher (2005): *Understanding the Development of the ESDP: Perspectives and Insights from Historical Institutionalism and Theories of Learning.* European Foreign Policy Observatory Working Papers. Barcelona, June 2005.

Science, Technology, and Engineering Futures Seminar (2014): *Joint Staff J-7 Sponsored Science, Technology, and Engineering Futures Seminar*. The Johns Hopkins University, Applied Physics Laboratory. July 15, 2014.

Simic, Olivera (2010): Does the Presence of Women Really Matter? Towards Combating Male Sexual Violence in Peacekeeping Operations. *International Peacekeeping* 17(2), 188–199.

SIPRI (2013): *Peace operations and conflict management*. SIPRI Yearbook 2013.

<<http://www.sipri.org/yearbook/2013/02>>, viitattu 4.3.2015.

SIPRI (2014): *Peace operations and conflict management*. SIPRI Yearbook 2014. <<http://www.sipri.org/yearbook/2014/03>>, viitattu 4.3.2015.

SIPRI (2015): *The Future Peace Operations Landscape: Voices from stakeholders around the globe*. Final report of the New Geopolitics of Peace Operations Initiative. January 2015.

Sisäasiainministeriö (2011): *Poliisi 2020 – Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma. Päivitys 2011*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2011. Helsinki.

Sisäministeriö (2014): *Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2014.

Sjursen, Helene (2004): ”Security and Defence”. Teoksessa: W. Carlsnaes, H. Sjursen & B. White (toim.) *Contemporary European Foreign Policy*. London: SAGE.

Suhonen, Johanna (2012): *Sukupuolittunut siviilikriisinhallinta – Suomalaisten siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden kokemuksia EU-operaatioista*. Pro gradu –tutkielma. Turun yliopisto.

Suomen pankki (2014a): Talous ja kriittinen infrastruktuuri: Kehitystrendit ja merkitys Suomelle. ”Maailman talouden kasvunäkymät”. Juuso Kaaresvirta. UPI:n seminaari 28.11.2014, Helsinki.

Suomen pankki (2014b): Talous ja kriittinen infrastruktuuri: Kehitystrendit ja merkitys Suomelle. ”Venäjän pitkän aikavälin kasvu”. Iikka Korhonen. UPI:n seminaari 28.11.2014, Helsinki.

Tardy, Thierry (2014): *CSDP: getting third states on board*. EUISS, March 2014.

Tardy, Thierry & Richard Gowan (2014): *Building EU-UN Coherence in Mission Planning and Mandate Design*. ZIF Policy Briefing, November 2014.

Tilastokeskus (2012): *Naiset ja miehet Suomessa 2011*. Helsinki: Edita Prima.

UK Ministry of Defence (2014): *Global Strategic Trends – Out to 2045*.

Ulkoasiainministeriö (2009): *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

United Nations (2000): *Resolution 1325 (2000)*.  
<<http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/res1325.pdf>>, viitattu 1.4.2015.

United Nations (2010): *Ten-year Impact Study on Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping. Final Report to the United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support*.  
<[http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/10year\\_impact\\_study\\_1325.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/10year_impact_study_1325.pdf)>, viitattu 1.4.2015.

United Nations (2013): *World Population Prospects: The 2012 Revision*.  
<<http://esa.un.org/wpp/>>, viitattu 22.2.2015.

United Nations (2015): *Peacekeeping Fact Sheet*.  
<<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>, viitattu 27.1.2015.

UN-Habitat (2013): *State of Women in Cities 2012–2013*.  
<<http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3457&aspxAutoDetectCookieSupport=1>>, viitattu 22.2.2015.

UNODC (2014): *Global Report on Trafficking in Persons 2014*.  
<[https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2014/GLOTIP\\_2014\\_full\\_report.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2014/GLOTIP_2014_full_report.pdf)>, viitattu 6.10.2015.

UNRIC (2015): "Human trafficking – How serious is the problem?".  
<<http://www.unric.org/en/human-trafficking>>, viitattu 6.10.2015.

U.S. Department of Defense (2010): New National Strategy Takes 'Whole-of-Government' Approach, <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=59377>>, viitattu 28.1.2015.

U.S. Department of State (2008): Civilian Stabilization Initiative. <<http://www.state.gov/documents/organization/123604.pdf>>, viitattu 27.1.2015.

U.S. Department of State (2015): *Trafficking in Persons Report*. July 2015. <<http://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf>>, viitattu 6.10.2015.

U.S. GAO (2010): *Subject: Hybrid Warfare*. U.S. Government Accountability Office. GAO-10-1036R Hybrid Warfare. September 2010.

U.S. Joint Forces Command (2010): *The Joint Operating Environment*. Joint Futures Group (J59).

Valdai Discussion Club (2014): "Fighting Extremism and Strengthening Russian Society". 22.7.2014. <[http://valdaiclub.com/inside\\_russia/70482.html](http://valdaiclub.com/inside_russia/70482.html)>, viitattu 27.2.2015.

Valenius, Johanna (2007): *Gender mainstreaming in ESDP missions*. Chaillot Paper No. 101. Pariisi: European Union Institute for Security Studies.

Van der Lippe, Tanja, Anne Graumans & Selma Sevenhuijsen (2004): Gender policies and the position of women in the police force in European countries. *Journal of European Social Policy* 14(4), 391–405.

Vanonen, Esa (2009): "Preface". Teoksessa: S. Ådahl (toim.) *Varying Cultures in Modern Crisis Management*. FINCENT, 5–7.

Zibechi, Raúl (2009): "Brazil Emerges as a Military Power". <<http://www.cipamericas.org/archives/1855>>, viitattu 27.2.2015.

ZIF (2012): *Peace Operations 2025*. Berlin: Center for International Peace Operations (ZIF).

## 9 Haastattelut

Agathonos, Philipp. MFA Austria. Head of Unit. 3.2.2015.

Häikiö, Antti. Sisäministeriö, kansainvälisten asioiden yksikkö. Neuvotteleva virkamies. Siviilikriisinhallinnan kansalliset valmiudet. 24.11.2014 ja 20.1.2015.

Koivula, Tommi. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Siviilitutkija. 21.11.2014.

Leinonen, Mika-Markus. EEAS. CIVCOM Chair. 10.12.2014 ja sähköpostit tammikuu-toukokuu 2015.

Loeser, Birgit. EEAS. CPCC. Planning/Methodology, Head of Service. 10.12.2014.

Mustonen, Jari. Kriisinhallintakeskus / CMC Finland. Tutkimus- ja kehittämis-koordinaattori. 4.12.2014.

Roivainen, Harri. Turvallisuuskomitea. MCDC kansallinen koordinaattori. 16.2.2015.

Salonen, Jari. FINCENT. Kurssiosaston johtaja. 13.2.2015.

## **10 Liitteet**

# Liite 1: EU:n ulkosuhdehallinnon organisaatiokaavio

