

POL-08 Putkonen Antti

06.09.2006

Viite **UTP 21/2006 vp**

Asia

EU/Eduskunnalle tiedottaminen/Siviilikriisinhallintaa koskeva selvitys

Ohessa toimitetaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle siviilikriisinhallintaa koskeva selvitys.

Osastopäällikkö

Pilvi-Sisko Vierros-Villeneuve

SIVIILIKRIISINHALLINTAA KOSKEVA SELVITYS

Eduskunta hyväksyi (EK 35/2004 vp) valtioneuvoston selonteon turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2004 (VNS 6/2004 vp) käsittelyn yhteydessä seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy siviilikriisinhallintaa koskevan lainsäädännön kehittämisen ohella toimiin siviilikriisinhallintaa koskevien kansallisten voimavarojen ja asiantuntemuksen sekä EU:n siviilikriisinhallintapolitiikan vahvistamiseksi ja että Valtioneuvosto laatii asiasta eduskunnalle selvityksen viimeistään vuoden 2006 aikana.

Tämän lausuman johdosta toimitetaan eduskunnalle siviilikriisinhallintaa koskeva selvitys.

Siviilikriisinhallintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen

Siviilikriisinhallintaa koskevan lainsäädännön valmistelutyö johti vuoden 2005 alussa siviilihenkilöstön osallistumisesta annetun lain (L1287/2005; voimaan 1.1.2005) sekä kyseisen lain nojalla annettuun palvelussuhteen ehtoja säätelevän asetuksen (A 35/2005; voimaan 1.2.2005) voimaantuloon.

Siviilihenkilöstön osallistumisesta annetussa laissa säädetään viranomaisen toimivallasta Suomen lähettäessä siviilihenkilöstöä kriisinhallintatehtäviin, osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä kriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Ulkoasianministeriö vastaa siviilikriisinhallintaa koskevista asioista lukuun ottamatta sisäasiainministeriön vastuulla olevia lain 4 §:n mukaisia siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia. Kotimaan valmiuksiin kuuluu ulkomaille lähetettävän henkilöstön rekrytointi, kouluttaminen, varustaminen ja palvelussuhdeasioiden hoitaminen. Lisäksi kotimaan valmiuksien ylläpitämiseen ja kehittämiseen kuuluvat edellä mainittujen asioiden valmistelun yhteensovittaminen eri hallinnonaloilla sekä näissä asioissa yhteistoiminta kansalaisjärjestöjen kanssa.

Kotimaan valmiuksista vastaavan viranomaisen tärkein tehtävä on huolehtia siitä, että kotimaan valmiudet vastaavat Suomen antamia sitoumuksia kansainväliseen kriisinhallintaan osallistumisesta.

Kriisinhallintaan lähetettävä siviilihenkilöstö on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtiotyönantajaan, jota edustaa sisäasiainministeriö tai ulkoasiainministeriö, mikäli se on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tarkoituksenmukaista. Käytännössä työnantajatahona toimii sisäasiainministeriö, joka hallinnoi tällä hetkellä noin sadan palveluksessa työskentelevän asiantuntijan palvelussuhteita ja joka luovuttaa suomalaisen siviilikriisinhallintahenkilöstön operaation toimeenpanijan käyttöön.

Siviilikriisinhallinnan kansalliset voimavarat ja asiantuntemus

Suomalaisten siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden lukumäärä eri kriisinhallintaoperaatioissa oli vuonna 2005 noin 100 asiantuntijaa. EU:n käynnissä olevassa 11 siviilikriisinhallintaoperaatiossa suomalaisia asiantuntijoita työskentelee yhdeksässä. Kongon kahteen operaatioon suomalaisia poliiseja on ollut vaikeata löytää, koska ranskan kielen taito poliisikunnassamme on vähäistä. Suomalaisia asiantuntijoita osallistuu myös kuuteen ETYJ:n ja kahteen YK:n operaatioon. Lisäksi Ammanissa Jordaniassa on irakilaisia poliiseja kouluttamassa 10 suomalaista poliisia ja Afganistanissa ISAF/PRT -toiminnassa kolme suomalaista asiantuntijaa. Sri Lankassa olleet 10 suomalaista tulitaukotarkkailijaa tullaan heikentyneen turvallisuustilanteen vuoksi vetämään pois maasta 1.9. mennessä. Tulitaukosopimuksen toinen osapuoli LTTE ei enää antanut turvatakuita EU-maista tulleille tarkkailijoille.

Operaatioiden lisäksi suomalaisia palvelee EU:n ministerineuvoston sihteeristössä ja sen tilannekeskuksessa (Situation Center) sekä ETYJ:n sihteeristössä. Muutama suomalainen asiantuntija työskentelee EU:n erityisedustajien alaisuudessa. Kaikki sisäasiainministeriön hallinnoimat siviilikriisinhallinnan eri alojen asiantuntijat ovat ns. sekondeerattuja, joiden kustannuksista pääsääntöisesti vastaa lähettäjävaltio. Asiantuntijoiden lähettämisestä aiheutuvat kulut maksetaan ulkoasiainministeriön siviilikriisinhallinnan määrärahoista.

Sisäasiainministeriö on ottanut vuoden alussa käyttöön sähköisen asiantuntijarekisterin, joka on huomattavasti nopeuttanut rekrytointiprosessia. Asiantuntijoiden rekrytoinnissa ja saatavuudessa ei toistaiseksi ole ollut ongelmia pl. ranskankielinen asiantuntijuus. Poliisit ovat suurin yksittäinen siviilikriisinhallinnan ammattiryhmä. Sotilastaustaisten asiantuntijoiden osuus on viime aikoina ollut tavallista suurempi, koska Sri Lankan tulitaukosopimuksen ja Acehin rauhanprosessin tarkkailuoperaatioissa sotilaallisen ammattitaidon osuus on korostunut. Naisasiantuntijoiden osuus on pysytellyt runsaassa 20 prosentissa. Syynä on pääasiassa se tosiseikka, että naisten osuus poliisi eista täällä kotimaassakin on edelleen huomattavan pieni.

Siviilipalvelusmiesten osallistumismahdollisuuksista siviilikriisinhallintaan on edelleen voimassa, mitä on tuotu esiin sisäasiainministerin vastauksessa edustaja Kimmo Kiljusen kirjalliseen kysymykseen KK 1051/2004 vp.

Vastauksessa todetaan, että mikäli siviilipalvelusta suorittavista asevelvollisista löytyy henkilöitä, joilla on tosiasialliset valmiudet työskennellä siviilikriisinhallintatehtävissä ja jotka vapaaehtoisesti kyseisiin tehtäviin hakeutuisivat, siviilipalvelusta suorittavien asevelvollisten osallistumiselle siviilikriisinhallintaan ei ole periaatteellista estettä. Kuitenkin asevelvollisen osallistuminen siviilikriisinhallintaan siviilipalveluksen aikana on mahdollista ainoastaan rajallisesti lähinnä kahdesta syystä, vaadittavan koulutuksen ja kokemuksen sekä tehtävien vapaaehtoisuuden takia. Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentelevät henkilöt ovat oman alansa, kuten esimerkiksi poliisi- ja pelastustoimen sekä oikeus- ja siviilihallinnon monien vuosien kokemuksen omaavia asiantuntijoita.

Siviilikriisinhallintatehtävissä työskentely perustuu vapaaehtoisuuteen. Työskentely tapahtuu usein kriisialueilla, henkilön terveyteen, turvallisuuteen ja viihtyvyyteen usein haitallisesti vaikuttavissa olosuhteissa. Tämän vuoksi Euroopan unioni ja kansainväliset järjestöt edellyttävät kriisinhallintaan osallistuvilta siviilihenkilöstöltä asianmukaista kriisinhallintakoulutusta.

Sisäasiainministeriön vastuualueeseen kuuluvat kotimaan valmiudet muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, johon kuuluvat asiantunteva koulutettu henkilöstö, materiaaliset ja logistiset valmiudet sekä läheinen yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa. Tämä kokonaisuus muodostaa järjestelmän, joka tuottaa siviilikriisinhallinnan kansallisia voimavaroja Suomen kriisinhallintaan osallistumisesta antamien sitoumusten mukaisesti.

Siviilikriisinhallinnan voimavarat perustuvat ennen kaikkea henkilöstöön. Toiminta perustuu yksittäisten henkilöiden asiantuntijuuteen ja osaamiseen. Tämä asettaa henkilöstövoimavarojen päätavoitteeksi asiantuntemuksen ja osaamisen kehittämisen.

V. 2004 – 2005 Suomi on osallistunut kahteen kriisinhallinnan koulutusohjelmaan: siviilikriisinhallinnan ja sen (taktis-teknisen) tason tehtäviin kouluttavaan EGT¹-koulutusohjelmaan, jonka rahoittaa Euroopan unionin komissio, sekä päätöksenteon (strategisen tason) tehtäviin kouluttaville ESDC²-kursseille, jonka kukin osallistujamaa rahoittaa oman toimintansa kustannuksilla. ESDC-kursseille osallistuu tasavertaisesti sekä siviili- että sotilashenkilöstöä. Kumpaankin ohjelmaan Suomi on osallistunut sekä osallistujana että koulutuksen järjestäjänä.

¹ EGT, European Group on Training, eurooppalaisten siviilikriisinhallintaa kouluttavien yliopisto- ja muun tasoisten koulutusinstituuttien ja viranomaisistahojen verkosto

² ESDC, European Security and Defence College, Euroopan turvallisuus- ja puolustusakatemia, v. 2005 Euroopan unionin ministerineuvoston yhteisellä toiminnalla perustettu virtuaalinen (ei infrastruktuuria, ei sihteeristöä) Euroopan turvallisuus- ja puolustusakatemia, jossa koulutuksen antaa kansallisten turvallisuus- ja puolustuspoliittisten koulutusinstituuttien verkosto.

EGT-ohjelmassa Suomi on järjestänyt v. 2005 yhden peruskurssin ja järjestää v. 2006 peruskurssin ja unionin nopean toiminnan siviilivalmiusryhmien (CRT³) kurssin marraskuussa 2006. Suomen järjestämä kurssi täydentää unionin tavoitteeksi asettaman 100 nopeaan toimintaan koulutettavan siviiliasiantuntijan valmiusryhmän kokoonpanon.

V. 2005 talousarvioneuvottelujen yhteydessä hallitus päätti, että sisäasiainministeriö selvittää yhdessä ulkoasiainministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa mahdollisuudet vahvistaa siviilikriisinhallinnan kansallisia voimavaroja. Työryhmän raportti esitti 1,5 milj. euron rahoitusta siviilikriisinhallinnan koulutusjärjestelmän perustamiseksi ja ylläpitämiseksi. V. 2006 kehysneuvottelujen yhteydessä hallitus päätti sisällyttää kehusehdotukseen vuosille 2007 – 2011 vuosittain 1,0 milj. euroa siviilikriisinhallinnan kansallisten voimavarojen vahvistamiseksi. Eduskunta on aiemmin (mm. 2002, 2003) edellyttänyt, että hallitus selvittää tarvetta ja mahdollisuuksia perustaa Suomeen siviilikriisinhallinnan kehittämiskeskus. Selonteossa todettu Kriisinhallintakeskus perustetaan Kuopiossa sijaitsevan Pelastusopiston yhteyteen v. 2007 alussa. Perustamisvalmistelut on aloitettu vuoden 2006 aikana, joten jo ensimmäisen toimintavuoden aikana keskuksen on tarkoitus käynnistää täysimääräisesti siviilikriisinhallinnan koulutus, tutkimus ja kehittäminen.

Keskuksen päätehtävänä on kurssimuotoisen siviilikriisinhallintakoulutuksen järjestäminen. Euroopan unionin koulutusohjelmien lisäksi pelastusopisto osallistuu myös YK:n, Etyjin, Naton siviilisektorin ja muiden kansainvälisten toimijoiden mallien mukaisen koulutuksen järjestämiseen. Jo v. 2004 aikana Kuopiossa Pelastusopistolla järjestettiin sisäasian-, ulkoasian- ja oikeusministeriön yhteistyössä ensimmäinen oikeusvaltioperiaatteen mukainen erikoiskurssi juristeille. V. 2005 aikana Pelastusopistolla järjestettiin kolme siviilikriisinhallintakurssia ja valtakunnallinen koulutusalan seminaari, joihin osallistui yhteensä 100 eri alojen asiantuntijaa. V. 2006 aikana on suunniteltu 5 kurssimuotoista siviilikriisinhallintakoulutusta, joilla koulutetaan 150 asiantuntijaa sekä 2 erillistä seminaaria, joihin osallistuu 50 erityisasiantuntijaa.

Tutkimustoiminnan perusteella voidaan tuottaa ajanmukaista ja toiminnallisesti siviilikriisinhallintaan liittyvää oppi- ja opetusmateriaalia. Perinteisen painetun materiaalin lisäksi Suomi on tuottanut digitaalista ja multimedia-tyyppistä materiaalia, jota on jaettu myös muiden jäsenmaiden käyttöön. Sisäasiainministeriö tukee mm. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkoston KATU:n ja Sadankomitean julkaisemaa *Konflikteista kehitykseen – Johdatus Euroopan Unionin siviilikriisinhallintaan* – julkaisun käännöstä englanniksi.

Painetun materiaalin lisäksi sisäasiainministeriö on v. 2005 – 2006 tuottanut kolme digitaalista oppimateriaalia kansainvälisen siviilikriisinhallinnan koulutustoimintaan: peruskoulutuksen lähtövalmiuksia varten tuotettiin *What is Crisis – What is Crisis Management* dvd-esitys kuvaamaan Kosovon kriisin moninaisia perusilmiöitä kosovolaisella eri etnisistä yhteisöistä tuotetulla opetusmateriaalilla, sekä *Challenges of Crisis Management* – dvd-haastattelun presidentti Martti Ahtisaaren näkemyksistä monimuotoisen kriisinhallinnan ajankohtaisista haasteista.

Euroopan unionin nopean toiminnan siviilivalmiusryhmien (CRT) koulutukseen Suomi on tuottanut erityisesti koulutuksen käytännön harjoitusjaksoon liittyvän sekä esittelytarkoitukseen että erityisesti muiden jäsenmaiden oppimateriaaliksi tarkoitetun kriisiskenaarioon pohjautuvan *CRT Exercise* – opetusohjelman, joka kuvaa unionin nopean toiminnan tehtäviin koulutettavien erityisasiantuntijoiden haastavia käytännön tehtäviä.

Kansalaisjärjestöyhteistyöhön siviilikriisinhallinta liittyy erityisesti konflikti- ja post-konflikti – yhteiskuntien kansalaisten osallistumisen sekä kestävästä demokratiakehityksen alueilla. Tätä tehtävää varten kansalaisjärjestöt on kutsuttu tuottamaan sekä erillisiä opetusjaksoja että koko opetusohjelman läpäiseviä integroituja aihealueita siviilikriisinhallinnan perus- ja erikoiskoulutukseen.

³ CRT, Civilian Response Team, Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan nopean toiminnan valmiusryhmä

Suomi on v. 2005 tilastoidun EGT-siviilikriisinhallinnan koulutusohjelman mukaan ainoa unionin jäsenmaa, joka kouluttaa enemmän naisia kuin miehiä. Lisäksi Suomi on ainoa EU-jäsenmaa, jonka nopean toiminnan (CRT) siviilivalmiusryhmän tehtäviin valituista erityisasiantuntijoista on enemmän naisia kuin miehiä.

EU:n siviilikriisinhallinnan voimavarojen kehittäminen

Euroopan unionin sitoutuminen kriisinhallinnan monipuoliseen kehittämiseen vahvistettiin joulukuussa 2003 hyväksytyssä Euroopan unionin turvallisuusstrategiassa, jossa siviilikriisinhallinta nähdään oleellisena välineenä EU:n osallistumiselle yleisen turvallisuuden edistämiseen maailmanlaajuisesti. Tavoitteiksi asetettiin aktiivisemmin, toimintakykyisemmin ja tehokkaammin kansainvälisessä kriisinhallinnassa toimiva Euroopan unioni, joka kykenee toimimaan kriisitilanteessa joko itsenäisesti tai yhdessä YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa. Lisäksi laajennettiin Feirassa vuonna 2000 sovittuja siviilikriisinhallinnan painopisteitä (poliisi, oikeusvaltio, siviilihallinto, pelastuspalvelu) kattamaan myös erilaiset tarkkailutehtävät ja tukitoimet Euroopan unionin erityisedustajille.

EU:n siviilikriisinhallinnan voimavarojen johdonmukaisesta kehittämisessä sovittiin joulukuussa 2004, jolloin Eurooppa-neuvosto päätti asettaa siviilikriisinhallinnan yleistavoitteen *Civilian Headline Goal 2008*. Yleistavoitteessa EU ja jäsenvaltiot sitoutuvat toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet täyttääkseen siviilikriisinhallinnalle asetetut tehtävät ja tavoitteet, joiden tarkoituksena on lisätä EU:n kykyä toimia monipuolista osaamista edellyttävissä kriisitilanteissa aiempaa nopeammin ja tehokkaammin. Jatkotyössä sitouduttiin nostamaan unionin toimintakyky tasolle, jolla se olisi kykenevä käyttämään aiempaa tehokkaammin voimavarojensa kaikkia ulottuvuuksia ja toteuttamaan samanaikaisesti useita rinnakkaisia, toimeksiannoiltaan erilaisia ja tarvittaessa monitoiminnallisia operaatioita. Voimavarojen kehittäminen sidottiin työohjelmaan (*Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*), jonka toimeenpanon tuloksena voimavarojen yleistavoite saavutettaisiin vuoteen 2008 mennessä.

EU on toteuttanut siviilikriisinhallinnan voimavarojen kehittämistä suunnitellun aikataulun ja tavoitteiden mukaisesti. Vuoden 2005 alusta käynnistyneen voimavarojen konseptuaalisen kehittämisen tuloksena on määritelty EU:n siviilikriisinhallinnan jatkosuunnittelun oletamusarvot, kuvitteelliset toimintamallit ja yksityiskohtaiset tilannekuvaukset mahdollisista kriisitilanteista, joihin unionin tulee tulevaisuudessa varautua. Näiden perusteella on laadittu kokonaisvaltainen arvio niistä siviilikriisinhallinnan kyvyistä, joita EU:n tulevaisuuden operaatioissa tarvitaan. Kartoituksen pohjalta on laadittu yksityiskohtainen kykyvaatimusluettelo, jonka perusteella jäsenmaita on pyydetty ilmoittamaan käytettävissä olevat siviilikriisinhallinnan asiantuntijat. Marraskuussa 2005 pidetyssä kykyjen kehittämiskonferenssissa (*Civilian Capabilities Improvement Conference*) todettiin vaatimusten ja jäsenmaiden tarjoamien kykyjen välillä olevat määrälliset ja laadulliset puutteet ja hyväksyttiin yksityiskohtainen kehittämissuunnitelma konkreettisista toimista puutteiden korjaamiseksi vuoden 2006 aikana. Tavoitteena on, että Suomen puheenjohtajuuskauden lopulla marraskuussa 2006 järjestettävässä siviilikriisinhallinnan voimavarakonferenssissa EU voi kirjata aikaansaaduksi merkittävää sekä laadullista että määrällistä edistymistä käytettävissä olevissa voimavaroissa. Samalla jäsenmaat sitoutuvat jatkamaan edelleen voimavarojen kehittämistä.

EU:ssa tullaan jatkamaan tarkastelua mahdollisuuksista kriisinhallinnan ja konfliktinestön nykyistä laaja-alaisemman ja kokonaisvaltaisemman lähestymistavan edistämiseksi. Tässä tarkastelussa turvallisuus määritellään erääksi keskeiseksi kehitystavoitteeksi ja sen välineiksi mm. turvallisuussektorin uudistaminen (Security Sector Reform) ja aseidenriisunta, joukkojen kotiuttaminen ja yhteiskuntaan palauttaminen (Disarmament, Demobilisation and Reintegration). Tarkastelussa huomioidaan erityisesti EU:n eri pilarien välinen yhteistyö ja eri instrumenttien mahdollisimman tehokas koordinaatio. Suomi pyrkii EU-puheenjohtajakaudellaan edistämään EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ETPP) tavoitteiden huomioimista laaja-alaisesti EU:n eri sektoripolitiikoissa mm. maantieteellisten työryhmien työssä. Myös ulkoasiainministeriössä on käynnistetty laaja-alainen turvallisuuden ja kehitys -näkökulmien

tarkastelu, jonka tavoitteena on edistää turvallisuuteen liittyvien näkökohtien johdonmukaista toteutumista Suomen ulkopoliitikassa.

Osana voimavaratyötä EU kehittää valmiutta toimia nykyistä nopeammin siviilikriisinhallinnassa. Tavoitteena on koota ja kouluttaa vuoden 2006 aikana nopean valmiuden siviiliasiantuntijaryhmät (*Civilian Response Teams*) ja perustaa noin sadan asiantuntijan rekisteri. Pyrkimyksenä on, että EU:lla olisi käytettävissä monipuolista eri siviilisektoreiden asiantuntemusta omaava nopean toiminnan kapasiteetti, jota voidaan käyttää ennen kriisinhallintaoperaation käynnistämistä operaatioissa tarvittavien erityisosaamisten ja materiaalistien tarpeiden määrittämiseksi ja turvaamaan EU:n välitön läsnäolo kriisialueella ennen varsinaisen operaation käynnistymistä. CRT voi myös toimia tukena EU:n muille välineille kriisialueella. Suomi on osallistunut aktiivisesti CRT-valmiuden kehittämiseen ja toimii mm. yhtenä EU:n neljästä CRT-koulutusta antavana maana. Suomesta asiantuntijarekisteriin hyväksyttiin 13 asiantuntijaa.

Suomi on EU:n voimavaratyössä korostanut johdonmukaisesti kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuutta ja esittänyt, että sotilas- ja siviilipuolen toimintamallien tulisi olla mahdollisimman pitkälle toisiaan täydentäviä. Suomen aloitteesta kriisinhallinnan yleistavoitteeseen sisällytettiin muun muassa vaatimus siitä, että siviilipuolen toimintamalleissa on tarvittaessa oltava yhteys sotilaspuolen voimavaroihin. Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti siviilikriisinhallinnan kuvitteelliset toimintamallit on rakennettu soveltuvien osin sotilaspuolella laadittujen mallien pohjalta. Tarkastelun pohjalta on saatu hahmotettua viisi siviilikriisinhallinnan perustoimintamallia, jotka ovat: 1) vakauttaminen ja yhteiskunnan jälleenrakentaminen, sisältäen mahdollisesti paikallisia viranomaisia korvaavat toiminnot, 2) puhtaasti siviilioperaationa toteutettava vakauttaminen ja jälleenrakentaminen, 3) konfliktinesto, erityisesti tarkkailu ja EU:n erityisedustajalle annettava tuki, 4) kohdennettu instituutioiden vahvistaminen ja 5) siviilikeinojen käyttö humanitaarisen avustusoperaation tukena.

EU:n arvio tarvittavista siviilikriisinhallinnan voimavaroista perustuu tarpeeseen valmistautua maksimaaliseen tilanteeseen, jolloin EU:lla olisi samanaikaisesti käynnissä jokaisen viiden suunnitteluskenaarion mukainen operaatio, joista yksi olisi täysimääräinen korvaava operaatio. Tällöin EU arvioi tarvitsevänsä eri painopistealojen asiantuntijoita seuraavasti: poliisitoiminta 6000, oikeusvaltio 1600, siviilihallinto 1400, monitorointi 200, EU:n erityisedustajan tuki 50, nopean toiminnan kyky 100 ja pelastuspalvelu 680. Jäsenmaiden marraskuussa 2005 antamien tarjousten perusteella unionilla näyttäisi olevan tarvittavat voimavarat monitoroinnin, EU:n erityisedustajan tuen, nopean toiminnan kyvyn (CRT) ja pelastuspalvelun aluilla mutta edelleen puutteita poliisin, oikeusvaltion ja siviilihallinnon alueilla. Näitä puutteita on tarkoitus korjata vuoden 2006 aikana toimeenpanosuunnitelman mukaisesti. Suomi on ilmoittanut unionin käyttöön 266 asiantuntijaa. Tarjouksessa painottuu poliisitoiminta (80), oikeusvaltio (16), siviilihallinto (18) ja monitorointi (35) sekä uutena alueena nopean toiminnan valmiudet (15).

Osana EU:n kriisinhallintavalmiuksien kehittämistä on edistetty työtä kriisinhallinnan eettisten sääntöjen ja ihmisoikeusnäkökulman valtavirtaistamiseksi (mainstreaming) EU:n toiminnassa. Tätä työtä tullaan jatkamaan Suomen pj-kaudella. ETPP-toiminnassa on erityisesti kiinnitetty huomiota YK:n turvallisuusneuvoston naisia ja lapsia aseellisissa konflikteissa koskevien päätöslauselmien 1325 ja 1612 toimeenpanon edistämiseen. Tavoitteeksi on asetettu muun muassa, että ihmisoikeusmonitorointi ja –asiantuntemus ovat kiinteä osa EU:n kriisinhallintaoperaatiota. Jatkon kannalta hyödyllistä kokemuseräistä tietotaitoa tullaan saamaan syyskuussa 2006 päättyvästä Indonesian Acehissa (AMM) toteutettavasta tarkkailuoperaatiosta, jossa ihmisoikeuskysymykset muodostivat ensimmäistä kertaa keskeisen osan operaation mandaattia. Lisäksi pyritään edistämään tarkastelua kansalaisjärjestöjen osaamisen paremmaksi hyödyntämiseksi EU:n siviilikriisinhallinnassa. Suomen puheenjohtajakaudella järjestetään tätä koskeva seminaari.

EU:n siviilikriisinhallintaresurssien vahvistaminen

EU:n neuvoston sihteeristössä siviilikriisinhallinta-asioita valmistelevan ja suunnittelevan siviilikriisinhallintayksikön (DGE IX) henkilöresursseja on kasvatettu tasaisesti voimavaratyön ja operationaalisen toiminnan lisääntyessä. Suomi on tukenut aktiivisesti EU:n siviilikriisinhallintayksikön työtä mm. sekondeeraamalla kansallisia asiantuntijoita. Tärkeä rooli siviilikriisinhallintaoperaatioissa on

lisäksi EU:n neuvoston sihteeristön tilannekeskuksella (*Joint Situation Center*) ja vuonna 2006 unionin sotilasesikunnassa täysimääräisesti toimintansa käynnistäneellä siviili-sotilas yhteistyötä suunnittelevalla yksiköllä (*Civil Military Cell*) ja sen yhteyteen tarvittaessa aktivoitavalla EU:n operaatiokeskuksella (*Operation Center*). Neuvoston sihteeristöön perustettujen rakenteiden myötä EU:lla arvioidaan olevan riittävät rakenteet kokonaisvaltaiseen toimintaan kriisinhallinnassa. Parhaillaan käydään kuitenkin tarkastelua olemassa olevien rakenteiden vielä nykyistä tehokkaammasta hyödyntämisestä.

Hampton Courtin huippukokouksessa lokakuussa 2005 suositeltiin yhtenä jatkotoimista myös kriisinhallintarakenteiden vahvistamista. Korkea edustaja Solana on tehnyt ehdotuksen mukautuksista, joilla vahvistetaan johdonmukaisuutta ja tehostetaan arviointi-, suunnittelu-, ja täytäntöönpanokykyä pääsihteeristössä. Solanan mukautussuunnitelma koskee välittömästi operaatioihin liittyvää toimintaa. Pyrkimyksenä on vastata joihinkin kriisinhallinnassa havaittuihin epäkohtiin sekä haasteeseen, jonka ETPP:n siviilikriisinhallintaoperaatioiden määrän nopea kasvu on luonut. Tavoitteena on, että kussakin siviili- sekä sotilasoperaatiossa on entistä selkeämmät vastuusuhteet niin operaation suunnittelussa kuin johtamisessa, sekä näihin liittyvässä koordinaatiossa EU:n neuvoston pääsihteeristön eri tahojen välillä. Lisäksi - eritoten siviilioperaatioissa - tavoitteena on saada sihteeristölle enemmän mahdollisuuksia ja auktoriteettia operaatioiden johtamiseen ja ohjeiden antamiseen operaatioalueelle.

Myös operaatioiden määrärahaa on kasvatettu operationaalisen toiminnan lisääntyessä. EU:n siviilikriisinhallinta rahoitetaan pääsääntöisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetista (YUTP). Vuonna 2005 YUTP-budjetti oli 62,6 M€ ja vuonna 2006 se on 102,6 M€. Koska YUTP, erityisesti siviilikriisinhallinta, on tällä hetkellä nopeimmin kasvavia EU:n politiikka-aloja on YUTP-budjettia tarve kasvattaa nykytasolta merkittävästi, jotta voidaan turvata toiminnan pitkäjänteinen suunnittelu ja toteutus. Näkymä jatkokehityksen suhteen on positiivinen, sillä jäsenmaiden kesken vallitsee yhteisymmärrys YUTP-budjetin kasvattamisesta nykyiseltä tasolta tulevilla rahoituskehityksissä vuosille 2007-2013.

Siviili-sotilas -yhteistyön edistäminen

EU on pyrkinyt parantamaan koordinaatiota unionin eri siviili- ja sotilastoimijoiden välillä mahdollisimman kokonaisvaltaisen lähestymistavan varmistamiseksi kriisinhallinnassa. Heinäkuussa 2005 Iso-Britannia, Itävalta ja Suomi esittelivät yhteisen tavoitepaperin siviili-sotilaskoordinaation (*Civil Military Co-ordination, CMCO*) edistämisestä EU:n kriisinhallinnassa. Aloitteen tavoitteena on lisätä koordinaatiota ja eri toimijoiden välistä yhteistoimintaa tilanteissa, joissa EU suunnittelee ja toteuttaa kriisinhallintatehtäviä. Tavoitteena on saattaa siviili-sotilaskoordinaatio kiinteäksi osa sekä siviili- että sotilaspuolella tapahtuvaa kriisinhallintavoimavarojen kehittämistä ja vahvistaa EU:n siviili-sotilasyksikön roolia koordinaation parantamisessa. Lisäksi korostetaan tiivistä yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen (YK, Nato, ETYJ) ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Jatkossa siviili-sotilas -koordinaatiolla tulee olemaan kasvava merkitys yhä moniulotteisempien kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelussa ja toteuttamisessa. Siviili-sotilas -yhteistyön tiivistyminen tulee edellyttämään uutta lähestymistapaa myös kriisinhallintakoulutukselta. Toistaiseksi siviili-sotilas -yhteistyötä on toteutettu käytännössä EU:n operaatioissa Sudanissa, Kongossa ja Indonesian Acehissa. Sudanin AMIS II -operaatiossa noudatettiin kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja operaation yhteiseen toimintaan (*Joint Action*) sisällytettiin sekä sotilas- että poliisielementit. Myös YK:n rauhanturvaoperaatiota (MONUC) Kongon vaalien aikana tukeva EU:n tukitoiminta sisältää sekä sotilas- että poliisituen. Aceh/AMM on EU:n ensimmäinen siviilikriisinhallintaoperaatio, johon sisältyy aseidenriisuntaan, joukkojen kotiuttamiseen ja entisten taistelijoiden yhteiskuntaan palauttamiseen (DDR) liittyviä tehtäviä. EU:n siviili-sotilas -yksiköllä oli merkittävä rooli operaation suunnittelussa.

Yhteistyön tiivistäminen katastrofiavun parantamiseksi

EU:ssa tullaan myös jatkamaan tarkastelua mahdollisuuksista reagoida tehokkaammin erilaisiin luonnononnettomuuksiin ja ihmisten aiheuttamiin katastrofeihin sekä auttaa jäsenmaita ja näiden kansalaisia ko. hätätilanteissa. Toukokuussa 2006 annetun raportin (Michel Barnier) ehdotukset eivät kuitenkaan koske varsinaisesti siviilikriisinhallintaa, sillä ne sisältävät ensisijaisesti ehdotuksia

pelastuspalvelun, humanitäärisen avun, ja konsuliyhteistyön alueella. Tämän lisäksi tarkastellaan mahdollisuutta luoda rajoitetusti EU:n yhteisiä pelastuspalvelun voimavaroja. Nämä voimavarat olisivat kuitenkin jäsenmaiden hallussa ja pääosin myös jäsenmaiden itsensä rahoittamia..

Operaatioiden nopea kasvu

Voimavarojen viime vuosien aikana tapahtunut määrätietoisempi rakentaminen on parantanut EU:n valmiuksia vastata yhä nopeammin kasvavaan operatiiviseen kysyntään. EU:lla on parhaillaan käynnissä 11 siviilikriisinhallinnan operaatiota kolmessa eri maanosassa. Parhaillaan EU valmistautuu ottamaan YK:n jälkeen päävastuun Kosovon siviiliyhteiskunnan rakentamisesta, erityisesti oikeusvaltiokehityksen ja poliisitoimen alueilla. Mahdollisen ETPP-operaation suunnittelua varten on perustettu kesäkuussa 2006 toimintansa aloittanut EU:n suunnitteluoperaatio (EU Planning Team Kosovo).

Ensimmäinen ETPP:n alaisuuteen kuuluva poliisioperaatio käynnistettiin vuoden 2003 alussa Bosnia-Hertsegovinassa (European Union Police Mission) ja jo saman vuoden lopussa EU käynnisti poliisioperaation Makedoniassa (EUPOL Proxima). EUPM:n jatko-operaatio käynnistettiin vuoden 2006 alussa. Vuosien 2004 -2005 aikana Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan operatiivinen toiminta levisi nopeasti yhä kauemmaksi Euroopasta ja laajeni uusille toiminta-alueille. Kesällä 2004 käynnistetty EU:n oikeusvaltio-operaatio EUJUST THEMIS Georgiassa oli ETPP:n ensimmäinen oikeusvaltio-operaatio. Vuonna 2005 EU käynnisti kolme siviilikriisinhallintaoperaatiota Afrikassa, joista kaksi Kongon Demokraattisessa Tasavallassa (poliisioperaatio EUPOL Kinshasa ja turvallisuussektorioperaatio EUSEC DR Congo) ja yhden Sudanissa (AU:n AMIS II operaation tukitoiminnan poliisikomponentti). Lisäksi EU vahvistaa EUPOL Kinshasaa Kongon poliisin toimintavalmiuksien parantamiseksi mellakantorjunnassa kesällä 2006 pidettävien vaalien aikana osana EU:n kokonaisvaltaista tukea YK:n rauhanturvaoperaatiolle (MONUC). Kongon demokraattisessa tasavallassa tullaan syksyllä 2006 aloittamaan kokonaisvaltainen tarkastelu EU:n roolista maan turvallisuussektorin uudistuksen tukemisessa ja kehittämisessä.

EU käynnisti kesällä 2005 koulutusoperaation (EUJUST LEX) Irakin oikeusvaltion vahvistamiseksi. EU on osallistunut tammikuusta 2005 lähtien rauhan edistämiseen myös Lähi-Idässä tukemalla palestiinalaishallintoa siviilipoliisin ja lakien toimeenpanokyvyn kehittämisessä (EUPOL COPPS) ja käynnistämällä marraskuussa 2005 tarkkailu-, neuvonta- ja koulutusoperaation Gazan ja Egyptin välisellä rajalla sijaitsevan Rafahin rajanylitysasemalla (EU BAM Rafah). Syyskuussa 2005 EU käynnisti siviilikriisinhallintaoperaation Indonesian Acehissa (Aceh Monitoring Mission) tarkkailemaan Indonesian hallituksen ja Vapaa Aceh -liikkeen välisen konfliktin päättäneen yhteisymmärryspöytäkirjan velvoitteiden noudattamista. Acehin mission mandaattia ollaan jatkamassa Indonesian hallituksen pyynnöstä joulukuun puoleen väliin 2006 saakka.

EU on syyskuussa 2006 järjestämässä tiedonhankintamatkan Afganistaniin, jonka päätarkoituksena on selvittää mahdollisia tukitarpeita maan oikeusvaltiosektorin kehittämisessä.