

VALTIONEUVOSTON SELVITYKSIÄ

Selvitys kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimisesta ja arviointikriteereistä

Juha Pyykönen, Lasse Kivinen

Valtioneuvoston selvitys
2/2020

Tekijän organisaatio: Laurea-ammattikorkeakoulu

Sisältö

1	Selvityksen lähtökohtia.....	4
1.1	Selvityksen tarkoitus.....	4
1.2	Suomen kriisinhallinnan tavoitteet.....	5
1.3	Arviointimalli	10
1.4	Selvityksen painopiste, rajaukset ja lähteet.....	14
2	Suomen osallistuminen kriisinhallintaan	16
2.1	UNIFIL-operaatio Libanonissa.....	16
2.1.1	Operaation taustaa	16
2.1.2	YK:n vaikuttavuudesta Libanonissa.....	18
2.1.3	Suomen osallistumisen vaikuttavuudesta.....	20
2.1.4	UNIFIL-operaation tulevaisuus	24
2.2	EULEX Kosovo -operaatio	27
2.2.1	EU:n siviilikriisinhallinnan taustaa.....	27
2.2.2	EULEX Kosovo -siviilikriisinhallintaoperaatio	29
2.2.3	EULEX-operaation vaikuttavuudesta.....	34
2.2.4	Suomen siviilikriisinhallinnan vaikuttavuudesta Kosovossa.....	37
2.2.5	EULEX-operaation tulevaisuus.....	40
3	Havaintoja kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta.....	43
3.1	Kokonaisvaltaisuu den taustaa.....	43
3.2	Havaintoja operaatioiden ja Suomen kriisinhallinnan vaikuttavuudesta.....	44
3.3	Vaikuttavuus Suomen sisäiseen turvallisuuteen	50
3.4	Vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen.....	51
4	Selvityksen tulokset ja suositukset	54

Liite 1 Arviointikriteerien määritelmät	57
Liite 2 Lyhenteet.....	58
Lähteet.....	61

1 Selvityksen lähtökohtia

1.1 Selvityksen tarkoitus

Selvitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen asettaman kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean tehtävään. Komitea laatii kokonaisvaltaisen yli hallituskausien ulottuvan kriisinhallinnan tavoitelinjauksen. Tämän selvityksen tulosten avulla tuetaan tavoitetta tehostaa Suomen kriisinhallinnan vaikuttavuutta ja resurssien käyttöä sekä varmistaa muun muassa määrällisesti riittävä osallistuminen.

Selvityksessä arvioidaan Suomen sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan osallistumisen vaikuttavuutta maamme ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tavoitteiden näkökulmasta. Tapauskohtaisesti tarkastellaan Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) UNIFIL-operaatiota Libanonissa ja sen vaikutusta maan kehitykseen sekä Euroopan unionin (EU) EULEX-operaatiota Kosovossa.¹

Suomi toteuttaa ja edistää kriisinhallinnan kokonaisvaltaista lähestymistapaa kansallisesti, kansainvälisesti ja operaatioissa. Keskeistä on turvallisuuden ja vakauden vahvistaminen konfliktialueilla sekä konfliktista kärsivien maiden oman osaamisen ja kapasiteetin vahvistaminen. Näillä toimilla myös vahvistetaan Suomen kykyä tarjota kriisinhallintakapasiteettiaan ja rakennetaan johdonmukaista kokonaisuutta kriisinhallinnan sekä muun muassa kehityspolitiikan, humanitaarisen avun, rauhanvälityksen ja jälleenrakentamisen kanssa. Suomen harjoittama kriisinhallinta saa ohjauksensa poliittisessa prosessissa, jossa punnitaan osallistumista kansallisen edun ja kansainvälisen yhteistyön velvoitteiden näkökulmasta.

¹ Valtioneuvoston kanslia, Tarjouspyyntö: Selvitys kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimisesta ja arviointikriteereistä. Dnro VN/13794/2020, 2.6.2020. United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) ja European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX).

Selvitystä varten rakennetussa arviointimallissa valtiojohdon linjauksissa ilmaistuja tavoitteita tarkastellaan korkeimman tason poliittisena ohjauksena, päämäärinä. Selvityksen ja arviointimallin avulla voidaan parantaa kansallista valmistelua, päätöksentekoa, toimeenpanoa ja viestintää, jotta nämä lisäisivät aiempaa selvemmin kriisinhallinnan vaikuttavuutta niin kotimaassa, operaatioissa kuin kansainvälisessä yhteisössä. Arviointimallia voidaan käyttää myös johtamisessa, riskienhallinnassa, laadunvalvonassa ja voimavarojen hallinnassa.

Arviointimallin kehittämisessä on käytetty akateemisia tutkimustuloksia täydennettynä käytännön ratkaisulla vaikuttavuuden arvioinnista. Arviointimallissa vertaillaan osallistumiselle asetettuja tavoitteita ja saavutettuja tuloksia kuudella kriteerillä. Mittarit, eli indikaattorit, on valittu esimerkinomaisesti, sillä niiden valintaa on vaikea tehdä ilman tarkempia tavoitteita. Arviointimalli kriteereineen esitellään alaluvussa 1.3.

Aiemmin vaikuttavuutta on arvioitu muun muassa vuonna 2012 valmistuneessa loppuraportissa Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen (KRIHAVA)². Tutkimuksen tilasivat ulko-, puolustus- ja sisäministeriöt ja työskentelyyn osallistui laaja asiantuntijajoukko. Tutkimuksessa esitellään silloista arvioinnin tilaa sekä alustavia arviointimalleja ja metodeja. Malli on monipuolinen, laaja-alainen ja perusteellinen. Käytettävyyden ja henkilöresurssivaatimusten osalta tässä selvityksessä esitetty malli on kevyempi ja heijastaa todennäköisesti paremmin ministeriöiden käytettävissä olevia voimavaroja. Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuksessa vuonna 2013 ja sen jälkiseurantaraportissa on arvioitu myös kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Suomen operaatioon osallistumisen päättyessä ulkoministeriö ja puolustusministeriö antavat eduskunnalle arvion osallistumisesta, jolloin tarkastellaan myös sen vaikuttavuutta. Suomen osallistumista UNIFIL-operaatioon vuosina 2012–2018 irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa tarkasteltiin eduskunnalle joulukuussa 2019 annetussa arviossa.³

1.2 Suomen kriisinhallinnan tavoitteet

Arviointi keskittyy Suomen harjoittamaan kriisinhallintaan, jossa yhdistyvät toisiaan täydentäen siviili- ja sotilaallinen kriisinhallinta. Suomen kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa vuodelta 2009 kuvataan laajasti toimintojen kokonaisuutta. Sen

² Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen (KRIHAVA), Loppuraportti, 7.11.2012, 2012.

³ KRIHAVA-loppuraportti. Tuloksellisuustarkastuskertomus, Sotilaallinen kriisinhallinta, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2013, Dnro 040/54/2012, 2013. Vaikuttavuusarvio Suomen osallistumisesta irlantilais-suomalaiseen pataljoonaan YK:n UNIFIL-operaatioissa vuosina 2012–2018, UM:n muistio 22.1.2018.

mukaan siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan rinnalla Suomi toteuttaa muun muassa kehityspoliittikkaa ja rauhanvälitystä sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun ohjelmia, ja nämä kaikki pyritään koordinoimaan toisiinsa. Suomen osallistuminen suunnataan ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden mukaisesti ja sellaisiin operatioihin, joilla voidaan saavuttaa haluttua vaikuttavuutta. Ratkaisuisissa otetaan huomioon muun muassa edellytykset konfliktialueiden vakauden edistämiseen ja vaikutus kansalliseen turvallisuuteen.⁴

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko vuodelta 2016 keskittyy aiemmista selonteista poiketen yksinomaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle. Puolustuselonteko vuodelta 2017 toteuttaa edellä mainitun selonteon ohjausta, mutta keskittyy Suomen puolustuskyvyn ylläpitoa, kehittämistä ja käyttöä koskeviin puolustuspoliittisiin linjauksiin. Vastaavalla tavalla tekevät vuonna 2016 julkaistut sisäistä turvallisuutta ja kehityspoliittikkaa käsittelevät selonteot. Seuraavaan on koottu kriisinhallintaa koskevia tavoitteita näistä neljästä strategisen tason asiakirjasta.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko määrittää Suomen toiminnan perustuvan yhteisille arvoille, demokratialle, luotettavalle hallinnolle ja toimiville instituutioille. Nämä luovat pohjan vakaudelle, sisäiselle turvallisuudelle ja hyvinvoinnille. Kestävä taloudellinen kasvu tukee vision toteutumista. Kriisinhallinnan kannalta on oleellista, että Suomi vaikuttaa toimintaympäristöönsä asettamiensa tavoitteiden mukaisesti. Suomen kannalta tavoiteltavaa on turvallinen ja vakaa kansainvälinen toimintaympäristö, jossa toimintaa sääntelevät kansainvälinen oikeus ja sille rakentuvat yhteisesti sovitut säännöt, oikeudet ja velvollisuudet. Tässä työssä Suomi vaikuttaa erityisesti EU:n jäsenenä.⁵

Selonteko asettaa päämääräkseen edistää keskinäisriippuvuuksien maailmassa kansainvälistä vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa. Se toteaa, että Suomi osallistuu kansainväliseen kriisinhallintaan ulko- ja turvallisuuspoliittisin perustein osana kansainvälistä vastuunkantoa ja yhteisen turvallisuuden rakentamista. Osallistuminen palvelee Suomen kansainvälisiä suhteita ja on osoitus Suomen halusta panostaa kansainvälisten ongelmien ratkaisemiseen. Suomi osallistuu aktiivisesti kansainväliseen siviilikriisinhallintaan ja nämä toimet, muun kriisinhallinnan tavoin, pyritään keskittämään politiikan kannalta merkittäviin operatioihin.

⁴ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia, Ulkoasiainministeriön julkaisu 15/2009. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016. Seuraavaa ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa valmistellaan, ks. https://um.fi/ajan-kohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/tp-utva-keskusteli-ulko-ja-turvallisuuspoliittisen-selonteon-valmistelusta, avattu 16.7.2020.

⁵ Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, 7–11, 19–31.

Selonteon asettamista painopisteistä, jotka ulottuvat vuoteen 2025, noin puolet liittyy ainakin välillisesti kriisinhallintaan (8/15). Painopisteisiin kuuluu Suomen tavoite vaikuttaa perussyihin, joiden vuoksi ihmiset joutuvat lähtemään asuinsijoiltaan - erityisesti Lähi-idässä, Afganistanissa ja Afrikassa. Tilannekuva ja paikallistuntemuksen hankkiminen hauraista maista on erityisen tärkeää, sillä Suomi ei saa riittävästi tietoa muiden kanavien kautta näistä maista. Koska sisäinen ja ulkoinen turvallisuus kytkeytyvät toisiinsa, Suomi vahvistaa paikallisten toimijoiden kykyä terrorismin vastaiseen toimintaan muun muassa osallistumalla koulutukseen Islamic State of Iraq and the Levant (Isiin) vastaisessa koalitiossa. Suomi tarjoaa ihmisoikeus- ja oikeusvaltio-osamistaan. Suomi toimii sen puolesta, että naiset osallistuvat entistä laajemmin rauhan ja turvallisuuden rakentamiseen. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) toimeenpanoon kiinnitetään entistä enemmän huomiota myös kriisinhallintatoiminnassa. Suomi on vahvemmin mukana ponnisteluissa naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi. Suomi osallistuu poliittisten ratkaisujen etsimiseen ja sotilaallisiin ja siviilikriisinhallintatoimiin lähtö- ja kauttakulkumaissa.

Kriisien ennalta ehkäisyssä Suomi kiinnittää huomiota väkivallan uhreiksi joutuvien vähemmistöjen ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumiseen. Suomi tukee työn tehostamista siviilien suojelemiseksi ja humanitaarisen oikeuden toteutumiseksi. Suomi toimii kansainvälisen oikeuden ja normien ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Tavoitteena on myös vahvistaa kansallisen dialogi- ja rauhanvälityskapasiteetin rakentamista.

Selonteossa korostetaan Suomen osallistumista täysimääräisesti unionin kriisinhallintaan osana sen yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. EU toteuttaa erityyppisiä, uudenlaisiakin kriisinhallintaoperaatioita, jotka voivat olla kooltaan pieniä, mutta vaikutukseltaan kohdennettuja. Kriisinhallinnan monimuotoistuminen tuottaa muun muassa rajattuja ja lyhytkestoisia operaatioita. Konfliktien ennalta ehkäisemiselle ja ennakoivalle toiminnalle annetaan nykyistä enemmän painoarvoa. EU:n ulkoisten politiikkojen johdonmukaisuutta parannetaan ottamalla huomioon muun muassa kestävä kehityksen vaatimukset ja YK:n Agenda 2030:n tavoitteet. Suomen tarkoituksena on parantaa unionin sisäisen ja ulkoisen toiminnan toisiaan tukevaa roolia - kokonaisvaltaisuutta.

Puolustusselonteko vuodelta 2017 keskittyy kansallisen puolustuksen kehittämiseen, mutta tunnistaa sotilaallisten ja ei-sotilaallisten uhkien väliset kytkennät sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden suoran yhteyden. Kokonaisturvallisuuden toimintamalliin tukeutuminen on luonteva yhteistyön kehikko, jota korostaa se, että Suomen kansallisessa puolustuksessa ja kriisinhallinnassa rakennetaan, kehitetään ja käytetään samoja sotilaallisia suorituskykyjä. Käytännön toimet palvelevat suorituskykyjen kehittämisen ohella myös valmiutta antaa ja vastaanottaa sotilaallista apua. Sotilaallisen

avun vastaanottokyky on osa kansallista puolustuskykyä ja siihen liittyvää yhteistointa harjoitellaan samoilla kyvyillä kuin sotilaallista kriisinhallintaa. Kriisinhallintaoperaatioissa on tällä hetkellä noin 400 suomalaista sotilasta, josta noin 280 on reserviläisiä.

Suomi edistää Euroopan unionin puolustusyhteistyön kehittämistä sekä tukee unionin pysyvää rakenteellista yhteistyötä sekä kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelu- ja johtamiskyvyn vahvistamista. Puolustuskykyä, ja samalla kriisinhallintakykyä, kehitettäessä otetaan jatkossakin huomioon puolustusyhteistyön mahdollisuudet ja kansainvälinen yhteensopivuus. Kriisinhallinta näkyy myös Suomen ja Ruotsin syventäessä puolustusyhteistyötään muun muassa alueellisen koskemattomuuden turvaamisessa tai YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisessa kollektiivisen itsepuolustusosoikeuden harjoittamisessa. Suomi on yhteistyössä aktiivinen. Yhdysvallat on Suomelle tärkeä kumppani parannettaessa maamme puolustuskykyä ja harjoitustoimintaa.

Sisäisen turvallisuuden selonteko vuodelta 2016⁶ pitää sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyttä kiistattomana. Eniten ovat muuttuneet tekijät, jotka vaikuttavat Suomen turvallisuuteen ulkopuolelta ja kaukaa. Keskeisiksi alueiksi nimetään Lähi-itä ja Afrikka sekä Keski-Aasia, joissa väkivaltainen ekstremismi ja terrorismi sekä Isilin vastainen taistelu jatkuvat. Sodat ja niiden aiheuttama pelko tai toimeentulon puute ajavat suuria määriä ihmisiä liikkeelle. Järjestäytynyt rikollisuus hyötyy yhteiskuntien ja ihmisten ongelmista lain ja järjestyksen puuttuessa. Siksi on tärkeää, että Suomi vaikuttaa aktiivisesti myös rajojensa ulkopuolella esimerkiksi osallistumalla kriisinhallintaan ja rauhanvälitykseen.

Siviilikriisinhallinta on esimerkiksi työskentelyä EU:n tai kansainvälisen järjestön palveluksessa kouluttamassa tai neuvomassa konfliktista kärsivien maiden viranomaisia. Noin puolet Suomesta lähetetyistä asiantuntijoista on poliisin, rajavartiolaitoksen, tullilaitoksen ja oikeushallinnon henkilöstöä. EU:n operaatioissa vastaava luku on 70 prosenttia. Tällä hetkellä noin 130 suomalaista työskentelee kansainvälisissä siviilikriisinhallinnan tehtävissä Suomen lähettäminä. Ennen kaikkea he kehittävät kohdemaan hallinnon kykyä ehkäistä ja hallita turvallisuuteen liittyviä ongelmia. Siviilikriisinhallinnan kautta vaikutetaan myös perussyihin hallitsemattoman muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaissa sekä alueilla, joista leviää kansainvälistä rikollisuutta ja terrorismia Eurooppaan. Samalla parannetaan eurooppalaisten ja suomalaisten turvallisuutta.⁷

⁶ Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, Sisäministeriön julkaisu 8/2016, Sisäinen turvallisuus, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-085-8>, avattu 26.7.2020.

⁷ Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, 13.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS)⁸ vuodelta 2017 tarkastelee kriisinhallintaa osana kansainvälistä ja EU-toimintaa (ns. elintärkeä toiminto 4). Kansainvälisillä kriisinhallintaoperaatioilla pyritään ehkäisemään ennalta, ratkaisemaan ja rajoittamaan kriisejä niiden syntysijoilla. Samalla pyritään ehkäisemään laajojen muuttoliikkeiden syntymistä ja toisaalta terrorismin leviämistä. Näiden toimien ohella kehitetään Suomen kansallisia suorituskykyjä ja valmiuksia kaikilla hallinnon sektoreilla. Esimerkiksi pelastustoimintaan osallistamalla nostetaan samalla kansallista kykyä. Humanitaarista apua tarjotaan kriisien ja katastrofien uhreille sekä haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille. Apu kohdennetaan avun tarpeen perusteella humanitaarisin perustein.

Vuoden 2019 hallitusohjelman mukaan Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan perustuu ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteisiin. Osallistuminen palvelee niin vastuunkantoa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä kuin kansallisten suorituskykyjen ja valmiuksien kehittämistä. Vuonna 2019 alkaneella hallituskaudella Suomi pyrkii vahvistamaan osallistumistaan kansainväliseen kriisinhallintaan.

Sotilaallisessa kriisinhallinnassa käytetään kansalliseen puolustukseen varattuja ja kehitettyjä voimavaroja eikä kriisinhallintaan ole erillisiä joukkoja, esikuntia, järjestelmiä tai varustusta. Hallitusohjelmassa korostetaan muun muassa kansainvälisen koulutus- ja harjoitustoiminnan välttämättömyyttä kriisinhallintaosallistumisen kannalta. Siviilikriisinhallinnan osalta tavoitteena on nostaa siviilikriisinhallinnan osallistumistaso vähintään 150 asiantuntijaan.

Vaikuttavuuden arviointia varten Suomen kriisinhallintaa koskevat tavoitteet voidaan tiivistää edellä kuvattujen asiakirjojen sisällöistä seuraavasti:

- poliittisen tason tavoitteena on edistää vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa sekä vahvistaa kansallista puolustuskykyä ja sisäistä turvallisuutta
- operatiivisen tason tavoitteita ovat hyvät suhteet keskeisiin toimijoihin, osallistuminen Suomelle merkittäviin operaatioihin, edistää kansainvälistä yhteistyötä, rajoittaa terrorismin, ääriliikkeiden ja kansainvälisen rikollisuuden vaikutuksia sekä vähentää hallitsemattoman muuttoliikkeen perussyitä lähtömaissa
- toimenpiteiden osalta tavoitteena kohdemaassa on parantaa yhteiskunnan toimivuutta sekä naisten ja heikossa asemassa olevien asemaa, ja kotimaassa tavoitteena on kehittää avun vastaanottokykyä, kriisinhallinnan osaamista sekä vahvistaa tilannekuvaa.

⁸ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017, Valtioneuvoston periaatepäätös, <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia-2017/>, avattu 25.10.2020.

Selonteista ja hallitusohjelmasta huomaa, että kriisinhallintaan liittyvät tavoitteet, tehtävät ja voimavarat on järjestetty hallinnonaloittain. Kokonaisvaltaisuuteen liittyvä visiointi, suunnittelu, valmistelu, toimeenpano ja näiden arviointi tehdään näiden rakenteiden ehdoilla. Kriisinhallinnan toimijoiden, tutkijoiden ja tähän selvitykseen haastateltujen keskuudessa onkin laaja kannatus sille, että yhteistyön kulttuuria vahvistettaisiin. Hyvänä lähtökohdana pidetään KRIHAVA-tutkimuksessa esitettyä hallinnonalojen yhteisen vaikuttavuuden seuranta- ja arviointimallin kehittämistä. Tämän perustaksi tulisi laatia selkeät yhteisesti hyväksytyt vaikuttavuustavoitteet, joita vasten arviointia voitaisiin tehdä johdonmukaisesti ja luotettavasti.⁹ Vaikuttavuustavoitteet ovat lähempänä käytännön tavoitteenasettelua operaatiossa kuin edellä kuvatut hallinnonalojen kriisinhallintatavoitteet ja siksi helpompia ottaa välineiksi. Ajatuksena on, että vaikuttavuustavoitteiden laatiminen on sopivan pituinen askel yhteistyön tehostamiseksi.

1.3 Arviointimalli

Selvityksessä arvioidaan Suomen sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan osallistumisen vaikuttavuutta maamme ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tavoitteiden näkökulmasta. Tapauskohtaisesti tarkastellaan Suomen osallistumista sotilaallisen kriisinhallinnan osalta YK:n UNIFIL-operaatioon ja siviilikriisinhallinnan osalta EU:n EULEX Kosovo -operaatioon. UNIFIL-operaation osalta tarkastellaan lisäksi operaation kehittymistä ja YK:n läsnäolon vaikutuksia Libanonin kehitykseen sekä Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteiden toteutumista ja kehitysmahdollisuuksia. Molempien operaatioiden osalta tarkastellaan Suomen toimien vaikuttavuutta operaatioiden mandaattien toimeenpanoon sekä kohdemaan vakauteen ja turvallisuuteen. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan toteutumista arvioitaessa otetaan huomioon myös siviili-sotilas-yhteistyö (Civil-Military Co-operation, CIMIC) ja joiltakin osin myös kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäistä yhteyttä arvioidaan myös.

Toiminnan vaikuttavuuden arvioinnilla tarkoitetaan sen pohdintaa, että onko tarkasteltavaksi valittu toiminto ennalta asetettujen tavoitteiden kannalta perusteltu. Toimintoja arvioitaessa voidaan tarkastella panosta (inputs), tulosta (output), tuotosta (outcomes) ja vaikuttavuutta (impact). Tällöin kriisinhallintaoperaatio on panos, joka synnyttää tulosta, kuten parempaa koulutusta paikallisviranomaisille. Tulos puolestaan saa aikaan tuotosta, kuten osaavampia poliisivirkamiehiä. Mikäli poliisi tämän seurauksena kunnioittaa työssään aiempaa enemmän oikeusvaltioperiaatetta, tasa-arvoa ja ihmisoikeuksia, on kyseinen yhteisö turvallisempi ja vakaampi paikka elää. Näin ollen operaatiolla voidaan sanoa olevan vaikuttavuutta kohteessa. Toimintojen osalta on mahdollista

⁹ KRIHAVA loppuraportti, 37–39. Haastattelut (h2.1, h2.2, h3.6, h2.5, h2.8).

tarkastella prosessia, eli miten muutos etenee, tai toiminnon seurauksia, eli mikä muuttuu. Arviointia voidaan tehdä ennen operaatiota, sen aikana ja sen päätyttyä. Samoilla kriteereillä voidaan arvioinnin ohella myös tukea operaation suunnittelua sekä seurata sen etenemistä tai tuloksia. Arviointia voidaan käyttää myös johtamiseen, koulutukseen ja oppimiseen.¹⁰

Kehitysyhteistyön ja rauhanrakentamisen vaikuttavuutta on arvioitu systemaattisesti jo melko pitkään, ja siinä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) on ollut yksi edelläkävijöistä. Tässä selvityksessä käytettävä malli perustuu OECD:n vuonna 1991 julkaisemiin arviointikriteereihin ja periaatteisiin, joita se päivitti vuonna 2019. Kriteerit sopivat kriisinhallinnan poliittis-strategisen tason arviointiin, sillä tavoitteet asetetaan poliittisessa prosessissa ja valtiojohto ohjaa niiden toimeenpanoa. Operatiivisen ja taktisen tason vaikuttavuuden kokonaisvaltaiseen arviointiin on ollut luotettavia ja laajasti käytettyjä menetelmiä jo vuosikymmeniä¹¹. Niitä ei kuitenkaan ole tarkoitettu poliittisen tai sotilasstrategisen tason vaikuttavuuden arviointiin, ja niissä käytettävät kriteerit ja indikaattorit keskittyvät ensisijaisesti suorituskyykyihin sekä niiden kehittämiseen.

Vaikuttavuutta arvioidaan pääsääntöisesti joko akateemisen tutkimuksen tai operaatioissa tehtävien käytännönläheisten havaintojen kautta. Tutkijat keskittyvät pitkään aikaväliin ja poliittisen tason päämääriin sekä pyrkivät rakentamaan vaikuttavista tekijöistä yleistä teoriaa, kun käytännön arvioitsijat tarkastelevat puolestaan lyhyempää aikaväliä ja yksittäisiä operaatioita tarkoituksenaan parantaa operaatioiden toimintaa poliittisen johdon välineenä.¹²

Selvityksessä keskitytään poliittisella tasolla asetettujen tavoitteiden toimeenpanoon ja sen ansiosta syntyviin muutoksiin pitkällä aikavälillä. Akateemisesta tutkimuksesta on otettu muun muassa syy-seuraussuhteiden havainnointi, kun taas käytännönlähei-

¹⁰ OECD (2019), Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use. OECD/DAC Network on Development Evaluation, adopted 10 Dec 2019, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>, avattu 13.7.2020.

¹¹ Kokonaisvaltaisuutta korostava yleisesitys operatiivisen ja taktisen tason arvioinnista esim. teoksessa Williams, Andrew, Bexfield, James, Fitzgerald, Fabrizio Farina, de Nijs, Johannes (eds.), Innovation in Operations Assessment. Recent Developments in Measuring Results in Conflict Environments, NATO Communications and Information Agency (NCIA). Usein käytettyjä perusteoksia ovat NATO Operations Assessment Handbook ja NATO Lessons Learned Handbook. Molemmat ladattavissa <https://natolibguides.info/mobile/149?p=1457>, avattu 26.10.2020.

¹² Vaihtoehtoisia arviointimalleja esitellään esim. teoksessa Mayne, John, Useful Theory of Change Model, Canadian Journal of Program Evaluation, 2015, sekä teoksessa Peter, Mateja, Measuring the Success of Peace Operations: Directions in Academic Literature, Working Paper 862, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), <https://effectivepeaceops.net/publication/measuring-the-success-of-peace-operations-directions-in-academic-literature/>, avattu 5.7.2020.

semmissä tarkasteluissa keskitytään operatiivisen toiminnan prosesseihin, mekanismeihin sekä vaikutussuhteisiin ja -ketjuihin, joiden suhteen tehdään havaintoja ja johtopäätöksiä muutoksesta. Tässä käytetyssä arviointimallissa on siis elementtejä niin akateemisesta kuin käytännön vaikuttavuusarvioinnista.¹³

Selvitys laadittiin ensisijaisesti laadullisen tutkimuksen menetelmien avulla. Näihin kuuluvat aiempaan tutkimukseen ja selvityksiin liittyvä analyysi sekä näistä vedetyt alustavat johtopäätökset. Näitä testattiin asiantuntijahaastatteluissa ja keskusteluissa hallinnonalojen edustajien kanssa, minkä jälkeen selvitys viimeisteltiin. Siviili- ja sotilaallista kriisinhallintaa on arvioitu samoilla kriteereillä, indikaattoreilla ja mallilla, mutta joustavasti näiden erilaisten luonteiden, voimavarojen ja toimintatapojen takia.¹⁴

Vaikuttavuudella tarkoitetaan tässä selvityksessä sitä, kuinka hyvin toiminta johtaa haluttuun tulokseen. Yleisessä kielenkäytössä vaikuttavuudella tarkoitetaan toiminnan pitkäaikaista ja kestävästä muutoksesta (impact), mutta myös toiminnan tuloksellisuutta (effectiveness) tai tehokkuutta (efficiency). Vaikuttavuuden kriteereistä mainitaan usein tuloksellisuus, relevanssi, (osa-)vaikuttavuus, pysyvyys, tehokkuus sekä koherenssi ja koordinaatio.¹⁵

Vaikuttavuuden käsite on vaikeasti määriteltävissä muun muassa sen vuoksi, että se on johdettu yleiskielen sanasta vaikutus sekä siitä, että se riippuu voimakkaasti käyttäjistä (esim. osakeyhtiölain velvoittama yritys, julkisen sektorin tulohyönteilyyksikkö). Käsitteen liittäminen osaksi analyyttisesti koherenttia arviointirakennetta on vaikeaa myös ajallisten ja sisällöllisten ristiriitojen vuoksi.¹⁶

¹³ Ks. esim. Heliskoski, Jonna, Humala, Heidi, Kopola, Riina, Tonteri, Anna, Tykkyläinen, Salla, Vaikuttavuuden askelmerkit. Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille. Sitran selvityksiä 130, 2018, <https://media.sitra.fi/2018/03/27105443/vaikuttavuuden-askelmerkit.pdf>, avattu 16.7.2020. Jussi Pyykkönen, Vaikuttavuuden hankinta. Käsikirja julkiselle sektorille. Sitran selvityksiä 115, 2016, <https://media.sitra.fi/2017/02/27175254/Selvityksia115-2.pdf>, avattu 16.7.2020.

¹⁴ Arvioinnin yleiset periaatteet on esitelty mm. Guidelines for Project and Programme Evaluations, Austrian Development Agency, Evaluation Unit, Vienna, July 2009, 5, <https://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/47069197.pdf>, avattu 14.7.2020.

¹⁵ Muutosteorioista ks. esim. Mayne (2015), ss. 119–142. Aiheeseen liittyvistä EU:n projekteista esim. Improving the Effectiveness of Capabilities in EU conflict prevention (IECEU). Se on EU:n Horizon 2020-puiteohjelmasta rahoitettu ja Laurea AMK Oy:n koordinoima tutkimushanke, jolla kehitetään siviilikonfliktien ehkäisyä ja rauhanrakentamista mm. kokoamalla hyviä käytäntöjä kaikkien käyttöön. Ladattavissa osoitteessa <https://cordis.europa.eu/project/id/653371>, avattu 16.7.2020. OECD (2012): Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning.

¹⁶ Lehtonen, Juha-Matti, Rissanen, Antti, Puolustusvoimien T&K-toiminnan vaikuttavuuden arviointi, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2018. Määritelmällisten ongelmien takia käytetään yleisesti englanninkielisiä vastikkeita rinnan suomalaisten kanssa, mutta näidenkin käytössä on horjuvuutta (esim. effect tarkoittaa vaikuttavuutta Effect Based Operations -käsitteessä, mutta usein se käännetään vaikutukseksi).

Tässä selvityksessä sovelletaan OECD:n mallin pohjalta seuraavia vaikuttavuuden arviointikriteerejä: oleellinen (relevant), yhteensopiva (coherent), tuloksellinen (effective), tehokas (efficient), kestävä (sustainable) ja vaikuttava (impact).¹⁷ Näistä valitaan kulloinkin tarkasteltavaan toimintoon (intervention) sopivat kriteerit. Kriteerit on määritelty liitteessä 1.

Jokainen valtiotoimija asettaa itselleen tavoitteita, joiden lähtökohdat kumpuavat esimerkiksi kansallisista intresseistä ja arvoista tai konfliktialueen akuutista avun tarpeesta. Tavoitteen tultua saavutetuksi tai tehtävän tultua täytetyksi, vetäytyminen voidaan aloittaa tai ainakin osallistumista voidaan perustellusti keventää. Kaikissa tapauksissa ei voida asettaa tarkkoja tavoitteita tai niitä ei haluta asettaa liian yksiselitteisinä tai velvoittavina.¹⁸

Indikaattorit, eli mittarit, valitaan toimijan tärkeinä pitämistä asioista, joten ne ovat arvorippuvaisia. Näin ollen niiden yhteismitallisuus ja keskinäinen vertailtavuus vaihtelee. Indikaattorit liittyvät usein määrälliseen tutkimukseen, jossa käytetään numeraalisia aineistoja, kuten talousarvioita, määrärahoja, kalustoa, varustusta ja henkilöstöä koskevia tietoja. Indikaattoreiden tunnistaminen hallinnonaloittain on johdonmukainen vaihe vaikuttavuustavoitteiden valitsemisen jälkeen.¹⁹

Vaikuttavuuden arviointimallin käyttäminen alkaa sillä, että kirjataan Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiset sekä sisäisen turvallisuuden tavoitteet, kuten edellä tehtiin. Selvityksen painopiste on tarkasteluissa, jossa peilataan kuuden kriteerin kautta Suomen toimenpiteitä ja saavutettuja tuloksia kahdessa maassa ja kahdessa operaatiossa edellä kuvattuihin poliittisen tason tavoitteisiin. Tässä selvityksessä tarkasteluiden tulokset on kirjattu arvioina suoraan tekstiin käyttäen kuutta nimettyä kriteeriä (oleellinen, yhteensopiva, tuloksellinen, tehokas, kestävä, vaikuttava).

Selvityksen tulokset ja suositukset esitetään lopussa. Niillä on tarkoitus tukea päätöksentekoa, kehittää toimintaa ja auttaa lisäämään Suomen vaikutusmahdollisuuksia kansainvälisessä toiminnassa.

¹⁷ OECD (2019).

¹⁸ Mäntymäki, Erkki (toim.) (2015): Suomalaisen siviilikriisinhallinnan asiantuntijoidenkokemuksia vaikuttavuudesta, CMC Finland Working Papers, Vol. 7: No. 1/2015, 8–9.

¹⁹ Druckman, Daniel, Stern, Paul, Perspectives on Evaluating Peacekeeping Missions, The International Journal of Peace Studies 4(1), http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol4_1/Druckman.htm, avattu 8.7.2020. Ks. myös Peter. Haastattelut (h2.2, h2.3, h2.8, h3.2, h3.3, h3.6, h3.7, h3.8, h3.9).

1.4 Selvityksen painopiste, rajaukset ja lähteet

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta voidaan rajata monella tapaa. Laajasti määriteltynä käsitteenä siihen luetaan sotilaallinen kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta, kehityspoliittinen yhteistyö, humanitaarinen apu ja kansainvälinen pelastustyö ja rauhanvälitys. Tässä selvityksessä painopiste on sotilaallisessa kriisinhallinnassa ja siviilikriisinhallinnassa. Muita alueita tarkastellaan lähinnä yhteistyön ja koordinoinnin osalta. Perusteluna on selvityksen laatimiseen liittyvä hallitusohjelman maininta nimenomaan *kriisinhallinnan* tavoitelinjauksesta liittyen toiminnan vaikuttavuuteen, resurssien käyttöön ja riittävään osallistumiseen.

Selvitystyö on rajattu toimeksiannossa koskemaan vaikuttavuutta eli se on määritelmällisesti jälkikäteisarviointia (ex-post, evidence-based evaluation), joten vaikutusten tarkastelua eli etukäteisarviointia (ex-ante) selvitetään lähinnä tulevia toimia ajatellen. Jälkikäteen toteutettava arviointi tuottaa tietoa siitä, ovatko ennakoitujen vaikutukset toteutuneet tai onko esiintynyt odottamattomia vaikutuksia – myönteisiä tai kielteisiä. Etukäteisarvioinnista saatu tieto palvelee ensisijaisesti valmistelijoita, päätöksentekijöitä ja sidosryhmiä. Jälkikäteisarvioinnin tieto palvelee päätöksentekijöitä, eduskuntaa ja kansalaisia. Tärkeintä on saada tietää asetettujen tavoitteiden saavuttamisen tasosta sekä kehittämistarpeista. Päätöksentekijän näkökulmasta jälkikäteisarviointi tukee kehittämistä, oppimista ja parantaa toimijoiden tilivelvollisuutta (accountability). Toisaalta politiikkatoimien toistuminen sallii käyttää molempien arviointimuotojen tuloksia hyväksi, kun seuraavaa operaatiota harkitaan.²⁰

Selvityksen lähteet ovat kaikki julkisia, mutta merkittävä osa tarkasteluun ja arviointiin vaikuttavista lähteistä ei ole. Ulkomainen tutkimuskirjallisuus ei tarkastele suomalaista näkökulmaa, mutta auttaa YK:n ja EU:n toiminnan analysoinnissa. Molemmassa tässä selvityksessä tarkasteltavissa operaatioissa on kymmeniä osallistuvia valtioita, joten suomalaisen näkökulman tai vaikuttavuuden havaitseminen on vaikeaa. Selvityksen tilaajan ja parlamentaarisen komitean sihteeristön kanssa on käyty keskusteluita muun muassa työn tutkimuksellisista lähtökohdista, vaiheistuksesta sekä painotuksista. Sihteeristöön kuuluu ulko-, puolustus- ja sisäministeriön sekä valtioneuvoston kanslian edustajia.

²⁰ Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Hallituksen politiikkariihen kannanoton ”Poliitiikkatoimien vaikuttamisarvioinnin kehittäminen” valmistelutyöryhmän muistio. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009, 10–11.

Merkittäväksi lähteeksi ovat muodostuneet anonymit asiantuntijahaastattelut ja keskustelut heidän kanssaan. Sotilaallisen kriisinhallinnan asiantuntijoita oli kahdeksan, joilla jokaisella oli henkilökohtaista kokemusta kriisinhallintaoperaatioista, useilla juuri UNIFIL:sta. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista haastateltiin viittä, joilla oli vastavasti henkilökohtaista kokemusta kriisinhallintaoperaatioista, kuten EULEX:sta. Useimmilla haastatelluista oli kokemusta myös kriisinhallinnan operatiivisista, hallinnollisista ja valmiudellisista johtotehtävistä. Haastatteluissa käytettiin siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan mukaan laadittuja puolistrukturoituja kysymyslueteloita. Lisäksi keskusteltiin kunkin kokemuksista ja näkemyksistä kriisinhallinnasta.

2 Suomen osallistuminen kriisinhallintaan

2.1 UNIFIL-operaatio Libanonissa

2.1.1 Operaation taustaa

Vuonna 1978 Etelä-Libanonin alueelta toimiva Palestiinan vapautusorganisaatio (Palestine Liberation Organization, PLO) suoritti bussikaappauksen Haifan lähellä Israelissa. PLO:n hyökkäyksen seurauksena Israelin Puolustusvoimat (Israel Defence Forces, IDF) miehitti Etelä-Libanonin alueen Litani-joelle asti maaliskuussa 1978. Tämä Israelin puolustusvoimien 'Operaatio Litani' johti YK:n turvallisuusneuvoston päätöslausemiin ja mandaatteihin 425 (1978) ja 426 (1978). Näillä päätöslausemilla valtuutettiin ja perustettiin YK:n rauhanturvaoperaatio United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) vuonna 1978 Etelä-Libanoniin. Tällöin UNIFIL-operaation joukkojen ylärajaksi asetettiin noin 6 000 miestä.²¹

Vuoden 1978 mandaatin mukaan operaation joukkojen tuli valvoa Israelin puolustusvoimien vetäytyminen Etelä-Libanonista, palauttaa operaatioalueellaan rauha ja turvallisuus sekä tukea Libanonin hallitusta saavuttamaan alueen tosiasiallinen hallinta.²²

Vuonna 2006 Hizbollahin taistelijat tappoivat kolme ja sieppasivat kaksi israelilaista sotilasta panttivangiksi vaihtaakseen nämä Israelin kiinni ottamiin terroristeihin. Samassa yhteydessä Hizbollah tulitti raketeilla israelilaisia asuinalueita ja puolustusvoimien asemia haavoittaen viittä siviiliä. Näiden seurauksena Israel alkoi operoida Etelä-Libanonissa maajoukoilla.²³ Israel ja Hizbollah suostuivat YK:n turvallisuusneuvoston esittämään vihollisuuksien lopettamiseen 14.8.2006. Israelilaisjoukot lopettivat hyökkäystoimet Libanonissa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauseman 1701 (2006) mukaisesti.²⁴

²¹ UN Security Council Resolution 425 (UNSCR 425), 19.3.1978 ja UNSCR 426, 3.5.1978.

²² Fawaz, Arab, UNIFIL peacekeeping and Lebanese National Security, United States Army War College (USAWC), Strategic Research Project, 2012, 1–12.

²³ Yeal, Ronen. Israel, Hizbollah, and the Second Lebanon War. Yearbook of International Humanitarian Law, December 2008, updated by Yael Ronen on 28 August 2015, 4–5.

²⁴ Nummenranta, 2011, 8–17. Congressional Report Service for Congress, Lebanon: The Israel-Hamas-Hezbollah conflict, 2006, 2–5.

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1701 (2006) mukaan UNIFIL-operaation tehtävinä on valvoa vihollisuuksien lopettamista, tukea Libanonin asevoimia (Lebanese Armed Forces, LAF) ryhmittymään Etelä-Libanoniin, Libanonin asevoimien ryhmittymisen koordinointi yhdessä Libanonin hallituksen ja Israelin kanssa, Libanonin asevoimien avustaminen vetäytymislinjan eli niin sanotun Sinisen linjan (Blue Line) valvonnassa.²⁵ Lisäksi operaatiolle annettiin tehtäviksi Libanonin hallituksen avustaminen sen eteläisen rajan valvonnassa laittomien aseellisten joukkojen pääsyn ja aseiden salakuljetusten estämiseksi, avustaminen humanitaarisen avun perille viemässä ja alueelta siirtymään joutuneiden noin miljoonan siviilien paluun tukeminen²⁶. Operaation joukkojen kokonaisvahvuus nostettiin 15 000 henkilöön. Samassa päätöslauselmassa hyväksyttiin Libanonin hallituksen päätös ryhmittää 15 000 YK-sotilasta operaation valvomalle alueelle Israelin vetäytyessä.²⁷ Päätöslauselma 1701 (2006) valtuutti operaation käyttämään kaikkia välttämättömiä keinoja siihen, ettei UNIFIL:n operaatioaluetta käytetä minkäänlaisiin vihamielisiin toimiin eikä sitä operaatiota esitetä toteuttamasta mandaatin valtuuttamia tehtäviä. Näitä välttämättömiä toimia operaatio voi käyttää suojellakseen omaa henkilöstöään ja kalustoaan, varmistaakseen YK:n henkilöstön turvallisuuden ja liikkumisen vapauden, sekä suojellakseen siviiliväestöä välittömältä väkivallan uhalta.²⁸

Vaikka 2006 konfliktin osapuolet olivat Israel ja Hizbollah, niin päätöslauselmassa 1701 kiistan osapuoliksi nimettiin Libanonin ja Israelin hallitukset. Osapuolten dialogin osoittauduttua lähes olemattomaksi, ovat Libanonin asevoimat ja Israelin puolustusvoimat toimineet hallitustensa edustajina UNIFIL:n operaatioalueella.²⁹ Turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 2373 (2017) YK kehotti Libanonin asevoimia ryhmittymään pysyvästi eteläiseen Libanoniin sekä Libanonin aluevesille. Tällä hetkellä Libanonin tavoitteina on yhden rykmentin ja yhden partioaluksen ryhmittäminen UNIFIL:n operaatioalueelle.³⁰

Operaation mandaattia ja jatkamista arvioidaan vuosittain. Mandaattia on jatkettu turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 2539 (2020) 31.8.2021 asti. Samalla UNIFIL:n kokonaisvahvuutta vähennettiin 13 000 henkilöön. Päätöksellä ei ole välitöntä vaikutusta UNIFIL-operaatioon, sillä tällä hetkellä operaation tosiasiallinen kokonaisvahvuus on noin 10 000 henkilöä. Uusi mandaatti valtuutti UNIFIL:in tilapäisesti tukemaan Libanonin hallitusta ja sen kansalaisia Beirutin sataman räjähdysten raivaamisessa.

²⁵ UNSCR 1701, 11.8. 2006. Congressional Report Service for Congress, 2006, 4.

²⁶ Yeal, 5. Fawaz, 7.

²⁷ UNSCR 1701. Congressional Report Service for Congress, 2006, 4.

²⁸ UNSCR 1701.

²⁹ Newby, Vanessa F., *Peacekeeping in South Lebanon: Credibility and Local Cooperation*, Syracuse University Press. 2018, 66–67.

³⁰ UNSCR 2433, 2539.

Edelleen päätöslauselma kehottaa operaatiota myötävaikuttamaan Libanonin hallituksen ohjelmaan parantaa naisten osallistumista päätöksentekoon ja lisäämään naisten osuutta operaation joukoissa.³¹

2.1.2 YK:n vaikuttavuudesta Libanonissa

YK:n pääsihteerin 1.6.2020 laatiman UNIFIL-raportin mukaan operaation perustamiseen johtaneet syyt eivät ole muuttuneet eivätkä konfliktin osapuolten suhteet ole merkittävästi parantuneet sitten vuoden 2006. Kuitenkin vuodesta 2006 alkanut verrattain rauhallinen tilanne Etelä-Libanonissa ja libanonilaisten parantunut käsitys alueen turvallisuustilanteesta on johtanut paluumuuttoihin Etelä-Libanoniin. Vaikuttavuuden mittarina tästä on äänestyskelpoisten (21-vuotiaat ja vanhemmat) kasvanut määrä Etelä-Libanonin alueella (373 646 vuonna 2005, 492 725 vuonna 2018).³² YK:n pitkä-aikainen toiminta on ollut vaikuttamassa oleellisesti ja kestävästi siihen, että alue koetaan turvallisemmaksi ja vakaammaksi kuin ennen vuotta 2006.

Vuoden 1982 Libanonin sodan jälkeen perustettu Hizbollah-järjestö on liittänyt itsensä niin kiinteästi Libanonin lailliseen hallintoon, että tämä on voimaton toimimaan ilman Hizbollahin hyväksyntää. Hizbollah luotiin vastustamaan Israelin invaasiota Libanoniin sekä Israelin myöhempää Libanonin eteläosien miehitystä.³³ Hizbollahin sotilaallisen siiven hallussa arvioidaan olevan 40 000–140 000 ohjusta, 25 000 palkkasotilasta ja jopa 50 000 reserviläistä. Hizbollah on Iranin suurin talous- ja koulutusavun sekä aseistuksen vastaanottaja. Hizbollah jatkaa edelleen aseellista toimintaansa Israelia vastaan myös UNIFIL:n alueelta eikä sen intresseissä ole aselepo Israelin kanssa.³⁴

Libanonin asevoimien tulisi operaation mandaatin mukaisesti ottaa vastuu Etelä-Libanonin valvonnasta ja turvallisuudesta. Libanonin asevoimien ryhmittäminen Etelä-Libanonin alueelle on edennyt hitaasti ja ryhmittyneitä joukkoja on ollut vähän ja väliaikaisesti. Vuoden 2020 kesällä Etelä-Libanonin alueella oli noin 3 000 huonosti varustettua Libanonin asevoimien sotilasta. Libanonin asevoimien läsnäolo ja rooli Etelä-Libanonin alueella ei tule merkittävästi paranemaan seuraavan viiden vuoden aikana.³⁵ Libanonin asevoimat ei ole kyennyt täyttämään Libanonissa vallitsevaa turvallisuustyhjiötä. Tähän on vaikuttanut sen vähäiset henkilöstöresurssit, tarve käyttää Libanonin asevoimia Isilin vastaiseen taisteluun ja Syyrian vastaisen rajan valvontaan

³¹ UNSCR 2539, 2020.

³² Report of the Secretary-General 1.6.2020 for the Security Council of the United Nations. United Nations Interim Force in Lebanon.

³³ Nummenranta, 7.

³⁴ Newby, 195. Congressional Report Service for Congress, 10–15.

³⁵ Report of the Secretary-General 1.6.2020 for the Security Council.

sekä Libanonin hallituksen poliittisesti ja taloudellisesti vähäiset mahdollisuudet varustaa Libanonin asevoimat suorituskykyisellä kalustolla.³⁶ Koulutuksella ja yhteisillä harjoituksilla on vaikutettu siihen, että Libanonin asevoimien asema Etelä-Libanonin alueen ainoana turvallisuustoimijana on mahdollista saavuttaa. Mielipidetutkimusten mukaan paikallisväestön käsitys siitä, että Libanonin armeijan tulisi olla Etelä-Libanonin ainoa turvallisuusorganisaatio, on vahvistunut³⁷. Vaikka Libanonin asevoimien suorituskykyä on pystytty parantamaan, sen keskeinen ongelma on vanhentunut ja kirjava kalusto. Moni operaatioon osallistunut maa on lahjoittanut tai myynyt sille halvalla omaa ylijäämä kalustoaan. Libanonin nykyisessä tilanteessa sen hallituksen mahdollisuudet vaikuttaa omien asevoimien kehittämiseen ovat hyvin rajalliset. Tällä on heikentävä vaikutus operaation mandaatin tavoitteiden saavuttamisessa.³⁸ Kansainvälinen yhteisön koordinoitu tuki Libanonin asevoimille tulee olemaan ratkaisevassa asemassa, mikäli mandaatin tavoitteisiin halutaan edetä nopeutetusti.

UNIFIL:n kolmikantayhteistyö (Tripartite-kokoukset) UNIFIL:n, Libanonin asevoimien ja Israelin puolustusvoimien välillä on YK:n rauhanturvaoperaatioiden erikoisuus. Tällä neuvottelumekanismilla saadaan teknisesti keskenään sodassa olevat konfliktin osapuolet saman neuvottelupöydän ääreen. Neuvottelupöydän ääressä osapuolet eivät keskustele keskenään vaan keskustelut käydään UNIFIL:n komentajan toimiessa ”välittäjänä”. Näitä kolmikantaneuvotteluja käydään noin 4-6 viikon välein. Tripartite-mekanismilla YK vaikuttaa tuloksellisesti ja tehokkaasti Libanonin vakauteen ja turvallisuuteen monella eri tavalla. Se mahdollistaa jatkuvan neuvotteluyhteyden osapuolten välillä, edistää luottamusta osapuolten välillä, mahdollistaa alueen turvallisuuteen vaikuttavien tietojen välittämisen, kehittää osapuolten yhteysupseeritoimintaa sekä antaa UNIFIL:lle mahdollisuuden raportoida tutkimuksistaan suoraan osapuolille ja neuvotella niiden ratkaisuista.³⁹ Lisäksi Tripartite-neuvottelut antavat kiistan osapuolille mahdollisuuden kiivaaseenkin sananvaihtoon ilman vakavampia seurauksia.⁴⁰ Kolmikantaneuvottelut vaikuttavat Libanonin väestöön antamalla toivoa ja luomalla uskoa pysyvän rauhan mahdollisuudesta, kun yksittäiset vakavatkaan tapahtumat eivät automaattisesti johda laajamittaisiin osapuolien kostoiskuihin⁴¹. Tämä oleellinen vaikutus

³⁶ Khaled Hamad, Lebanon’s Stability between International Resolutions and Regional Tensions. Konrad Adenauer Foundation and the Middle East Institute for Research and Strategic Studies, Policy Paper No. 3 February 2018, 6–7; Fawaz, 21.

³⁷ Newby, 128–133. UN Office for Internal Oversight Services (OIOS) Internal Audit Division. Report 2019/0030 Audit of strategic communications and public information in the United Nations Interim Force in Lebanon 30.4.2019, 7.

³⁸ Haastattelu (h3.3, h3.6)

³⁹ Haastattelu (h3.8).

⁴⁰ Newby, 2018, 95–97.

⁴¹ Haastattelu (h3.8).

näky esimerkiksi paluumuuttoina alueelle sekä liiketoimintojen käynnistämisinä Etelä-Libanonissa⁴².

Vuoden 2006 sodan jälkeen Libanonin arvioitu kehitys Maailmanpankin indikaattoreilla verrattuna muihin alueen valtioihin ei ole merkittävästi parantunut vakauden ja väkivallan esiintymisen mittareilla. Oikeusvaltion toimivuuden mittareilla sekä edustuksellisuuden tai hallinnon aloilla tilanne on jopa heikentynyt.⁴³ Libanonin talous alkoi heiketä vuonna 2011. Maaliskuussa 2020 Libanon julistautui maksukyvyttömäksi. Libanonin talouden syöksykierrettä syvensivät Kansainvälisen valuuttarahaston (International Monetary Fund, IMF) ja Libanonin välisten neuvotteluiden kariutuminen toukokuussa, sitä seurannut hyperinflaatio heinäkuussa sekä kevään korona-aalto. Vuodessa Libanonin köyhyydessä elävien määrä on tuplaantunut ja äärimmäisessä köyhyydessä elävien määrä on kolminkertaistunut. Beirutin 2020 räjähdysten aiheuttaman sekasorron ja terveydenhuollon kapasiteetin ylittämisen vuoksi koronatapaukset ovat lisääntyneet rajusti viime kevääseen verrattuna.⁴⁴ Korruptio on Libanonissa hyvin yleistä. Transparency Internationalin Korruptiohavaintoindeksissä listalla Libanon on sijalla 137/198. Sijoitus vuonna 2012 oli 128/198.⁴⁵ Libanonin hallitus erosi Beirutin räjähdysten jälkeen ja edelleenkaan maassa ei ole toimivaa hallitusta⁴⁶. YK:n läsnäololla ja UNIFIL-operaatiolla ei ole saavutettu kestävää vaikutusta laajasti Libanonissa. Operaation vaikutukset ovat enemmänkin alueellisia. Libanonin taloudellinen tilanne ei tule lähitulevaisuudessa parantumaan. Voidaan arvioida, että vallitsevassa tilanteessa Etelä-Libanon on maan turvallisimpia alueita ja siten vetovoimainen. LAF:n resurssien ja toimintakyvyn parantuminen ei Libanonin omin voimin tule etenemään YK:n toivomalla tavalla.

2.1.3 Suomen osallistumisen vaikuttavuudesta

Suomi on osallistunut UNIFIL-operaatioon vuodesta 1982 lähtien useampaan kertaan: 1982–2001 pataljoonalla, 2006–2007 pioneerikompanialla, 2012–2018 jääkärikompanialla irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa, johtovaltiona suomalais-irlantilai-

⁴² Newby, 2018. 95–97.

⁴³ Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank Governance Indicators, 2018, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> avattu 27.10.2020.

⁴⁴ Suomen Lähi-idän instituutin (FIME) verkkosivut. Kyteekö Libanonissa vallankumous? <https://lahi-itanyt.fi/nyt/kyteeko-libanonissa-vallankumous/>, avattu 27.10.2020. The World Bank. The World Bank in Lebanon, <https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/overview>, avattu 27.10.2020.

⁴⁵ Transparency International: Lebanon Country data. <https://www.transparency.org/en/countries/lebanon>, avattu 27.10.2020.

⁴⁶ CNN world: Protesters wanted change but Lebanon's elite picks veteran Saad Hariri to lead crisis-wracked country <https://edition.cnn.com/2020/10/22/middleeast/saad-hariri-prime-minister-lebanon-intl/index.html> , avattu 27.10.2020.

sessä pataljoonassa (Finnish-Irish Battalion, FINIRISHBATT) sekä kevästä 2017 alkaen jääkärikomppanialla osana ranskalaisjohtoista reservipataljoonaa (Force Commanders Reserve, FCR).⁴⁷ Vuoden 2020 syksyllä Suomella on UNIFIL-operaatiossa noin 200 sotilasta osana ranskalaista reservipataljoonaa (jääkärikomppania ja esikuntahenkilöitä). FCR-pataljoonan suomalaisessa jääkärikomppaniassa on palvellut maaliskuusta 2017 jo noin tuhat rauhanturvaajaa.⁴⁸ Suomalaisen kriisinhallintajoukon toiminta sisältää lähes kaikki sotilaallisen kriisinhallinnan eri toimintamuodot, kuten esimerkiksi partiointin, tarkkailun ja raportoinnin. Pitkäaikainen osallistuminen operaatioon osoittaa Suomen sitoutumista kansainvälisen rauhan ylläpitoon ja antaa lisää uskottavuutta puolustusvoimien suorituskykyä koskeville arvioille⁴⁹.

Reservitehtävää suorittava jääkärikomppania pitää laajalla alueella yhteyttä alueen joukkoihin ja kerää tietoa turvallisuustilanteesta. Tällä vaikutetaan operaation joukkojen turvallisuuteen tehokkaalla tavalla. Toisaalta toimimalla laajalla alueella osana ranskalais-suomalaista pataljoonaa saattaa suomalaisten vaikuttaminen jäädä vähäisemmäksi kuin omalla vastualueella. Myös ristiriidat johtovaltion omien intressien kanssa voivat johtaa omista tavoitteista tinkimiseen.⁵⁰

Suomi on tukenut Libanonia kehitysyhteistyövaroilla muun muassa syyrialaispakolaisten hoidossa ja peruspalveluiden tarjoamisessa noin 1,5 miljoonalla eurolla. Lisäksi Suomi tukee Libanonin yhteiskuntaa sisäisessä eheytyemisessä ja maan instituutioiden kehittämisessä. Nämä toimet, yhdessä UNIFIL-osallistumisen kanssa, vaikuttavat niihin perussyihin, jotka voisivat aiheuttaa esimerkiksi hallitsematonta muuttoliikettä. Ulkoministeriö on vuosina 2014–2020 myöntänyt 360 000 euroa tukea Libanonin asevoimien tukikohtien työ- ja elinolosuhteiden kehittämiseen.⁵¹ Kriisinhallintajoukon kautta tuki kohdentui Libanonin asevoimien kannalta vaikuttaviin kohteisiin, kuten rakennusten ja tukikohtien valaistuksen parannuksiin. Suomi on tukenut Libanonin asevoimia ensimmäisten maiden joukossa myöntämällä myös rahallista tukea. Suomalaisjoukon ja Libanonin asevoimien joukkojen välinen yhteistyö on viikoittaista. Operaation mandaatin mukaisesti suomalaiset suorittavat yhteispartiointia Libanonin asevoimien kanssa ja kouluttavat oleellisella vaikutuksella sen yksiköitä. Viimeisten kahden vuoden aikana suomalaiset ovat suorittaneet noin 1 200 yhteispartiota Libanonin asevoimien kanssa. Tämä on puolet koko FCR-pataljoonan suorittamista partioista.

⁴⁷ Holma 2018, 105–115. Vaikuttavuusarvio Suomen osallistumisesta irlantilais-suomalaiseen pataljoonaan YK:n UNIFIL-operaatiossa 2012–2018, Ulkoministeriön muistio, 22.1.2020.

⁴⁸ Ulkoministeriön poliittisen osaston muistio 21.4.2020 Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan.

⁴⁹ Maavoimien tiedote: Suomalaisen kriisinhallinnan monimuotoisuus toteutuu Libanonissa koko UNIFIL-operaation toimialueella 17.1.2019; www.puolustusvoimat.fi. Haastattelu (h3.8).

⁵⁰ Haastattelut (h3.6, h3.7).

⁵¹ Ulkoministeriön muistio 21.4.2020. Haastattelut (h3.6, h3.7, h3.9).

Suomalaiset ovat toteuttaneet noin 50 koulutustilaisuutta kuten toimintatapa- ja aselajikoulutusta.⁵² Suomalainen kriisinhallintajoukko on tehokkaalla tavalla kyennyt vaikuttamaan Libanonin asevoimien osaamiseen ja sen ryhmittymiseen Etelä-Libanoniin.

Virossa nähdään, että osallistuminen Afganistanin operaation jälkeen YK:n rauhanturvaoperaatioon UNIFIL:ssä täydensi sen puolustusvoimien osaamista ja suorituskykyä. Virossa UNIFIL-operaatiota pidetään joukkojen osaamisen kehittämisen kannalta monipuolisena. Osapuolien välissä joukot joutuvat esimerkiksi opettelemaan neuvottelutaitoa, kulttuurien välisiä eroja, rakentamaan luottamusta, harkintakykyä, rauhallisuutta ja suvaitsevuuksia. Joidenkin virolaisten mielestä tällainen toiminta on jopa vaikeampaa kuin selkeämmin voimankäyttöön nojaavassa operaatiossa, kuten ISAF (International Security Assistance Force in Afghanistan).⁵³ Edellisen perusteella voidaan arvioida, että myös Suomen osallistumisella UNIFIL-operaation on oleellista vaikutusta puolustusvoimien osaamiseen ja suorituskykyyn kokonaisvaltaisella tavalla.

Suomalaiset ovat tukeneet kokonaisvaltaisesti alueen kehittämistä ja paikallisen väestön hyvinvointia erilaisten siviili-sotilasyhteistyöprojektien kautta. Projekteilla parannetaan muun muassa julkisten alueiden valaistusta ja kunnostetaan infrastruktuuria. Ympäristöhankkeilla, kuten aurinkosähkö- ja jätevesijärjestelmien rakentamisella, on parannettu alueen elinoloja. Naisten ja tyttöjen asemaa tukevilla projekteilla on edistetty sukupuolten välistä tasa-arvoa ja heikossa asemassa olevien asemaa. Näillä paikallisyhteisöjen keskuudessa toteutetuilla projekteilla on yhteensopivasti ja kestävästi vaikutettu naisten ja lasten asemaan, nuorison tulevaisuusodotuksiin, kehitetty paikallisten viranomaisten toimintaedellytyksiä sekä vahvistettu paikallisten luottamusta operaatiota kohtaan. Joidenkin arvioiden mukaan siviili-sotilasyhteistyötä tehdään alueella sotilaallisen kriisinhallinnan kautta jo liikaakin, sillä sitä toteuttavat useat operaatioon osallistuvat valtiot. Yhä enemmän tulisi vastuuta antaa paikallisille toimijoille ja huomioida ensisijaisesti autettavien tarpeet. Siviili-sotilasyhteistyön toimien vaikuttavuutta voisi entisestään tehostaa integroimalla kansalliset kriisinhallintaan liittyvät toimet keskenään.⁵⁴

Etelä-Libanonissa ei ole ollut toimivia kunnallispalveluja ennen vuotta 2004. Syinä ovat olleet Libanonin sisällissota, Israelin miehitys ja Hizbollahin aseellisen siiven läsnäolo. Arvioiden mukaan UNIFIL:n eri toimipisteissä hoidetaan noin 74 000 potilasta kuukaudessa. Myös suomalaiset kriisinhallintajoukot ovat tarjonneet alueen väestölle erilaisia lääkintäpalveluja kuten hammashoitoa. Sotilas-siviiliyhteistyöllä on paikallis-

⁵² Maavoimien tiedote, 2019. Haastattelut (h3.7, h3.8).

⁵³ Lawrence, Tony. Estonia and Unifil: The Benefits to a Small State of UN Peacekeeping. *Journal on Baltic Security*, 2017; 3(2): 17–27.

⁵⁴ Haastattelu (h3.7, h3.8).

väestölle annettu koulutusta esimerkiksi lääkintähuollossa, maanviljelyssä ja ompelemisessä.⁵⁵ Lisäksi operaatio on antanut humanitaarista apua osalle Syyriasta Libanoniin tulleille yli neljälle miljoonalle pakolaiselle⁵⁶. Sirotemiinujen ja räjähtämättömien ampumatarvikkeiden raivaamisella on saatu kestävä vaikutusta, kun raivatut pellot on saatu jälleen maatalouden käyttöön. Suomalaiset ovat kansallisten tavoitteiden mukaisesti parantaneet alueensa ihmisten elinolosuhteita ja mahdollisuuksia toimeentuloon yhteensopivalla tavalla⁵⁷. Osana FCR:ää ovat suomalaisten paikallisille tarjoamat palvelut kuten lääkintä- tai hammashuoltopalvelut vähentyneet. Suomella on FCR:ssä vain kaksi CIMIC-upseeria, mutta ranskalaisilla useampia. Koska CIMIC-toiminta ei ole reservissä toimivan jääkärikomppanian ydintoimintaa, ei suomalaisen joukon tällä hetkellä tekemän siviili-sotilasyhteistyön vaikuttavuus todennäköisesti ole kestävä.⁵⁸

Suomi on pitkään tukenut operaatiota lähettämällä suorituskykyisen rauhanturvajoukon ja siten vaikuttanut eteläisen Libanonin vakauteen sekä turvallisuuteen. Suomalaiset kriisinhallintajoukot ovat suoriutuneet annetuista tehtävistä hyvin, olleet puolueettomia keskellä vaikeata konfliktia sekä luoneet hyvät suhteet paikallisväestöön ja -hallintoon. Myös muut alueen toimijat, kuten Israel, Hizbollah ja Libanonin asevoimat, pitävät Suomea luotettavana toimijana. Suomalaiset ovat omalla esimerkillään näyttäneet erilaisia hyviä käytäntöjä, joita paikalliset toimijat ovat voineet hyödyntää oman hallinnon ja kunnallispalvelujen kehittämisessä. Suomi on pitkäaikaisella osallistumisellaan saavuttanut itselleen asettamia poliittisia ja sotilaallisia tavoitteita.⁵⁹

Suomalaisten partiointitoiminta ja yhteydenpito alueellisiin toimijoihin on FCR:n tehtävän luonteen johdosta jäänyt aikaisempia osallistumisvuosia vähäisemmäksi. Sotilaallisen suorituskyvyn kannalta on FCR:n vaativampien tehtävien ja harjoitustoiminnan kautta saatu oleellista vaikutusta. Toisaalta FCR:ssä toimiessaan Suomi nähdään enemmän YK:n joukkona kuin suomalaisena joukkona. Sen tehtävästä johtuen ja ranskalaisen ammattarmeijan toimintakulttuurista johtuen FCR näyttäytyy paikallisille enemmän ”sotajoukkona” kuin perinteisenä rauhanturvajoukkona. FCR:n toimintaa haitataankin eri puolilla aluetta paikallisten toimesta esimerkiksi estämällä joukon liikkettä tiesuluin. Toistaiseksi aseellista tai väkivaltaista toimintaa suomalaisia kohtaan

⁵⁵ Newby, 2018, 195–199.

⁵⁶ Newby, 2018, 142. Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston muistio, Suomen osallistumisen laajentaminen YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa 28.9.2016.

⁵⁷ Fawaz, 2012, 6. Haastattelu (h3.9).

⁵⁸ Haastattelu (h3.3).

⁵⁹ Haastattelu (h3.2, h3.7, 3.8, 3.9).

ei ole esiintynyt.⁶⁰ Uskontoon liittyvät kiistat Ranskan ja islamin uskoisten maiden välillä saattavat heijastua suomalaisten turvallisuuteen alueella⁶¹.

Suomen vaikutusta on vaikea erottaa operaation vaikutuksesta ja vaikuttamisten mittaamista vaikeuttaa suomalaisen joukon pieni koko. Suomalainen kriisinhallintajoukko vaikuttaa kansainvälisen yhteisön osana Etelä-Libanonin vakautteen siten, että tilanteet alueella eivät ole eskaloituneet laajemmaksi kriisiksi. Oleelliseksi osaksi operaation ja suomalaisten toimintaa on muodostunut vaikuttaminen paikallisten asenteisiin erilaisin projektein. Asenteisiin ja elinolosuhteisiin vaikuttamalla saadaan tiedustelutietoa alueen väestöltä. Tämä vaikuttaa tuloksellisesti operaation joukkojen resilienssiin ja turvallisuuteen.⁶²

Yleisesti uskotaan, että aktiivinen osallistuminen YK:n rauhaturvatoimintaa parantaa maiden mahdollisuuksia tulla valituksi väliaikaiseksi jäseneksi YK:n turvallisuusneuvostoon. Tämä oli Hollannin tavoite, kun se päätti lähettää 450 henkilöä YK:n Malin MINUSMA-operaatioon vuonna 2014 (The United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali). Hollanti tuli valituksi vuonna 2017.⁶³ UNIFIL-operaatioon osallistumisen vuodesta 2012 lähtien nähtiin mm. vahvistavan Suomen panosta YK:n kriisinhallintaan ja johtovaltiorooli palauttaisi Suomen uskottavuutta perinteisesti korkealla tasolla olleeseen rooliin YK-rauhanturvaajana. Tämä paransi Suomen näkyvyyttä YK:ssa.⁶⁴ Suomen UNIFIL-osallistumisen suorista vaikutuksista mahdollisuuden tulla valituksi turvallisuusneuvostoon ei voida vetää välitöntä johtopäätöstä, mutta lopulta Suomi ei tullut valituksi vuonna 2012⁶⁵. Viro tuli valituksi väliaikaiseksi jäseneksi YK-turvallisuusneuvostoon vuonna 2019. Tuolloin Viro osallistui irlantilais-suomalaiseen pataljoonaan yhdellä joukkueella.

2.1.4 UNIFIL-operaation tulevaisuus

Syyrian sisällissodan aiheuttamat jännitteet eivät näy Etelä-Libanonissa niin merkittävästi kuin maan koillis- ja itäosissa. Yhteydenotot Israelin ja Hizbollahin välillä ovat tästä huolimatta edelleen mahdollisia.⁶⁶ Hizbollah säilyy Iranin tärkeänä liittolaisena

⁶⁰ Haastattelu (h3.3).

⁶¹ Yle uutiset: Laaja protestiaalto Ranskaa vastaan leviää muslimimaissa Macronin muistopuheen jälkeen – Erityisesti Ranskan ja Turkin välit kiristyvät <https://yle.fi/uutiset/3-11613158>, avattu 28.10.2020.

⁶² Haastattelut (h3.2, h3.7, h3.8, h3.9).

⁶³ Willigen, van Niels, A Dutch return to UN peacekeeping? *International Peacekeeping*, 2016 VOL. 23, NO. 5, 702–720.

⁶⁴ Vaikuttavuusarvio Suomen osallistumisesta irlantilais-suomalaiseen pataljoonaan YK:n UNIFIL-operaatioissa 2012–2018, Ulkoministeriön muistio, 22.1.2020.

⁶⁵ The Ulkopolitist. Suomen turvallisuusneuvostokampanjan jälkilöylyt. <https://ulkopolitist.fi/2013/10/18/suomen-turvallisuusneuvostokampanjan-jalkilöylyt/>. Avattu 28.10.2020.

⁶⁶ Ulkoministeriön muistio 21.4.2020.

sodassa Israelia vastaan. YK:n Iranille asettaman asevientikiellon raukeaminen syksyllä 2020 voi johtaa Hizbollahin vahvistumiseen, lisätä aseiden salakuljetusta Libanoniin ja lisätä Hizbollahin iskuja Israeliin joko suoraan Libanonin alueelta tai UNIFIL:n valvontavyöhykkeeltä.⁶⁷ Etelä-Libanonin konflikti voi laajentuessaan pahentaa entisestään alueen turvallisuuspoliittista tilannetta.

YK ei suoraan pysty vaikuttamaan Hizbollahin tai Israelin toimintaan ja tavoitteisiin. UNIFIL:n läsnäolo alueella on vakauttavana tekijänä edelleen oleellista. YK:n ja Libanonin asevoimien jatkuvalla partioinnilla lukumääräisesti suurella joukolla, mutta pienellä valvontavyöhykkeellä, on vaikuttavuudeltaan tehokasta ja tuloksellista, sillä sen avulla voidaan havaita mandaatin vastainen toiminta ja kyetään vaikeuttamaan aseellisten joukkojen toimintaan. Libanonin asevoimat kykenee reagoimaan tilanteisiin nopeasti ja osapuolten väliset järjestelyt Sinisen linjan valvonnassa toimivat. Libanonin asevoimat on aiempaa itsenäisempi toimija ja luotetumpi tekijä kaikilla tasoilla, vaikka se koostuu eri etnisten ryhmien edustajista.⁶⁸ Tällä on kyetty vaikuttamaan operaation ja Libanonin asevoimien uskottavuuteen myös Israelin näkökulmasta. Toistaiseksi Israelin puolustusvoimat ovat pidättäytyneet yhteisoperaatiosta Libanonin alueelle.

Pysyvää aselepoa konfliktin osapuolten välille on vuosia neuvoteltu tuloksetta Yhdysvaltain välityksellä. Libanon sekä Israel ovat edelleen sotatilassa eikä osapuolten välillä ole ollut suoria hallituksen välisiä neuvotteluja vuosiin. Libanonin ja Israelin hallitukset ovat aloittamassa viralliset neuvottelut kiistassa koskien maiden välistä merirajaa. Osapuolet pyrkivät sopimaan kiistan ensisijaisesti rauhanomaisin keinoin. Neuvottelut on tarkoitus käydä UNIFIL:n esikunnassa Naqourassa. Neuvottelujen käynnistäminen on luottamuksen osoitus YK:lle ja todistaa sen pitkäaikaisen läsnäolon vaikuttavuudesta alueella.⁶⁹ Mikäli neuvottelut johtavat rauhanomaisesti tulokseen, saattaa se heikentää Hizbollahin asemaa ja vahvistaa Libanonin asevoimien asemaa. Tämä voi edelleen johtaa muihin YK:n tavoitteiden kanssa yhteensopiviin muutoksiin Israelin ja Libanonin välillä. Tällainen vaikutus voisi esimerkiksi olla parantunut luottamus kiistan osapuolten välillä, joka viime kädessä voisi johtaa UNIFIL-operaation päättymiseen.

Monet tahot pitävät UNIFIL:n päätöslauselmaa 1701 (2006) epäonnistuneena ja puolueellisena. Etelä-Libanonissa päätöslauselman katsotaan lisäksi suosivan Israelia. Osa paikallisväestöstä tukee Hizbollah-järjestöä ja vaikeuttaa operaation mandaatin

⁶⁷ UNSCR 1737 (2006) 23.12.2006, UNSCR 1747 (2007) 23.3.2007, UNSCR 2231 (2015) 20.6.2015.

⁶⁸ Haastattelu (h3.8).

⁶⁹ <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/12/analysis-the-politics-of-the-lebanon-israel-border-talks>, avattu 12.10.2020. Haastattelu (h3.8).

mukaisia tehtäviä kuten partiointia, asekatkojen etsintää ja tapahtumien tutkintaa. Hizbollahin yhteiskuntaa tukeva sosiaalinen toiminta on väestön vahvan tuen taustalla. Libanonin asevoimien yritykset karkottaa ja riisua Hizbollah aseista kohtaisivat todennäköisesti laajasti paikallisväestön vastarintaa. Paikallisväestö ei usko YK:n eikä Libanonin asevoimien kykenevän pysäyttämään mahdollista Israelin uutta laajamittaista operaatiota alueella. Paikallisväestön suuri osa hyväksyy edelleen Hizbollahin toiminnan alueellaan, vaikka ei uutta sotaa toivokaan. Heidän mielestään Libanonin asevoimilla ei ole uskottavaa suorituskykyä korvaamaan Hizbollahia alueen puolustajana.⁷⁰

UNIFIL ei sotilaallisesti kykene estämään Syyrian ja Iranin tukeman Hizbollahin aseellista toimintaa alueellaan eikä estämään Israelin puolustusvoimien operaatioita Libanoniin⁷¹. Suunnitellut muutokset UNIFIL:n organisaatioon ja kalustoon viittaavat siihen, että UNIFIL jatkaa kuten ennenkin⁷². Tehtävät FCR-toiminnassa ovat Suomelle mielekkäitä ja operaation riskitaso on kohtuullinen. Samalla kehitetään kansainvälistä yhteistoimintakykyä ja valmiuksia osallistua vaativampiin yhteisoperaatioihin. Suomen puolustuspoliittisten tavoitteiden kannalta FCR-toiminta on vaikuttavuudeltaan merkittävää erityisesti siitä syystä, että suomalaisjoukko on riittävän suuri ja monipuolinen.⁷³

Voidaan olettaa, että vallitsevassa tilanteessa YK:n vakauttava läsnäolo Etelä-Libanonissa on maan hallituksen kannalta toivottavaa. Libanon ei vielä pitkään aikaan pysty kansallisin toimin takaamaan alueen turvallisuutta. Suomen UNIFIL-osallistuminen tukee ulkopoliitikassa Suomen ja YK:n arvomaailman keskeisinä pitämiä tekijöitä eli vakautta, rauhaa ja oikeusvaltioperiaatetta. Suomen sisäisen turvallisuuden tavoitteita osallistuminen tukee merkittävästi, sillä Lähi-idän tilanne heijastuu Suomeen saakka ja uhkien kärjistyminen Euroopassa on syytä rajoittaa. UNIFIL:n vaikuttavuus ei ole ollut pitkästä läsnäolosta huolimatta erityisen vahvaa eikä mandaatin turvallisuuteen liittyviä tavoitteita ole saavutettu. Toisaalta tilanne on kansainvälisen yhteisön hallinnassa eikä se ole merkittävästi heikentynyt vuoden 2006 jälkeen edes arabikevään seurauksena. Sotilaalliselle kriisinhallinnalle osallistuminen tuo merkittävästi vaikuttavuutta, sillä nykymuotoinen toiminta FCR:n kokoonpanossa yhdessä Ranskan kanssa edistää Suomen kansallisen puolustuksen kehittämistä ja lisää sen uskottavuutta.

Suomen UNIFIL-osallistuminen tukee ulko- ja turvallisuuspolitiikassa YK:n keskeisinä pitämiä tavoitteita, kuten rauha ja turvallisuus, kehitys, ihmisoikeudet, humanitaarinen toiminta sekä kansainvälinen oikeus. Osallistumisellaan Suomi kantaa oman vas-

⁷⁰ Newby, 66–70. Fawaz, 32–34.

⁷¹ Yeal, 2008, 6.

⁷² Report of the Secretary-General 1.6.2020 for the Security Council of the United Nations.

⁷³ Haastattelu (h3.7).

tuunsa kansainvälisen rauhan ja vakauden ylläpidosta. Vaikuttavuuden kannalta osallistumisen voidaan arvioida olevan siten hyvin oleellista. Poliittisten vaikuttavuustavoitteiden kannalta osallistuminen on yhteensopivaa sisäisen turvallisuuden tavoitteiden kanssa sekä voimavarojen käytön osalta tuloksellista.

Operaatiossa kyse on sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja yhteistoiminta UNIFIL:n organisaation ja muiden osallistujavaltioiden kanssa on tuloksellista. YK:n toiminnan kokonaisvaltaisuudessa heijastuu sen eri instituutioiden tehtävien moninaisuus ja siitä syntyvä tarve koordinoinnille. Suomen puolustuspoliittiset tavoitteet täyttyvät valtaosin, mutta parannettavaa löytyy etenkin sotilaallisen kriisinhallinnan tulosten pysyvyydessä eli kestävyudessa ja vaikuttavuudessa. Sisäministeriön alalla osallistuminen tukee EU:n ja Suomen sisäistä turvallisuutta edistämällä samalla operaatio-alueen ja koko Libanonin vakautta ja turvallisuutta. Osallistuminen edistää yhteistyötä rikollisuuden, terrorismin ja ääriliikkeiden sekä hallitsemattoman muuttoliikkeen vaikutusten vähentämiseksi. Vaikuttavuusarvioinnin tulos osoittaa sen, että Suomella on ollut hyvät perusteet osallistua operaatioon, vaikka alueen kehitystä ei ole onnistuttu vakauttamaan eikä kriisinhallinnalla saavutetuilla tuloksilla ole välttämättä pitkäaikaista kestävyyttä.

2.2 EULEX Kosovo -operaatio

2.2.1 EU:n siviilikriisinhallinnan taustaa

EU:n kriisinhallinta on rakennettu, akateemisen turvallisuuskäsitteen laajentamisen ohella, eurooppalaisen integraatiohistorian sekä Maastrichtin sopimuksen yhteistä puolustusta koskevien kirjausten perustalle. Naton lyhytaikainen ja sotilaallisesti vahva rooli Jugoslavian hajoamissodissa antoi tilaa EU:n kriisinhallinnalle muotoutua pitkäkestoiseen ja siviilikriisinhallintaa painottavaan suuntaan. Merkittäviä askeleita kohti unionin itsenäistä kriisinhallintaroolia otettiin Amsterdamin sopimusneuvotteluiden perusteella seuraavissa huippukokouksissa. Konfliktien estäminen otettiin tavoitteeksi EU:n turvallisuusstrategiassa vuodesta 2003. Vuodesta 2009 Lissabonin sopimus institutionalisoi kriisinhallinnan osaksi ulkosuhdehallintoa EU:n korkean edustajan johtoon. EU:n eri välineiden, kuten kauppapolitiikka, kehityspolitiikka ja diplomatia, tulivat aiempaa tiiviimmin yhteisen johdon alle, jolloin kokonaisvaltaisen toiminnan suunnittelu ja toimeenpano tuli luontevammaksi. Tosin neuvosto, komissio ja ulkosuhdehallinto ovat edelleen itsenäisiä ja niiden roolit konfliktien ehkäisemisessä pitkälti irrallaan toisistaan. Naapurustossa syttyneet sotilaalliset konfliktit ja niiden hallinnan

ongelmat ovat kuitenkin rohkaisseet EU-maita ja -instituutioita integroimaan käytäntöjään. Parissa vuosikymmenessä EU:sta on kehittynyt monipuolisia välineitä käytävä normatiivinen voimatekijä kansainväliseen kriisinhallintaan.⁷⁴

EU:n siviilikriisinhallinnan konseptin ja suorituskykyjen kehittämisohjelman malli otettiin aiemmin luodusta unionin ”sotilaallisen käsivarren” projektista. Siihen malli puolestaan haettiin keväällä 2000 Naton poliittis-sotilaallisen päätöksentekokoneiston ja sotilasesikunnan rakenteista, prosesseista ja käytännöistä, jotka kesällä 2003 saatiin EU:ssa toimintakuntoon. Alusta alkaen tarkoituksena oli kokonaisvaltaisen mallin rakentaminen, mutta sotilaallinen elementti ehti valmistua ennen siviilikriisinhallinnan kehittämisohjelman käynnistämistä. Kehittämisohjelman tuloksena kuitenkin saatiin lähetettyä Kosovoon nopeasti asiantuntijoita vuonna 2008, jolloin EULEX Kosovo -operaatio alkoi.⁷⁵

EU:n siviilikriisinhallinnan tehostamiseen pyrkivä Kompakti-hanke (Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan, YTPP, siviilialan sopimus, Civilian CSDP Compact) hyväksyttiin marraskuussa 2018. Tavoitteena on parantaa siviilikriisinhallinnan suorituskykyjä ja voimavaroja niin jäsenmaiden kuin EU:n osalta sekä tehdä yhteistoiminnasta nopeampaa ja joustavampaa. Tavoitteena on tehostaa siviilikriisinhallinnan osuutta muun muassa terrorismia, radikalisaatiota, kansainvälistä rikollisuutta sekä hybridiuhkia vastaan. Aiempaa parempi koordinointi komission hallinnoiman kehitysyhteistyön sekä oikeus- ja sisäasioista vastaavan sektorin toimien kanssa on myös tavoitteena. Parempaa yhteistyötä tavoitellaan myös samalla alueella toimivan EU:n kriisinhallintaoperaation suunnittelussa ja toiminnassa. Jäsenmailla on tavoitteena kehittää kansallisia siviilikriisinhallinnan kykyjä ja myös osoittaa niitä nykyistä tasapuolisemmin EU:n käyttöön. Naisten määrän kasvattaminen ja koulutuksen tehostaminen ovat tavoitteina.⁷⁶

Kokonaisvaltaista kriisinhallintaa määrittävät EU:n sisäiset rakenteet, kuten komission rooli kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun johtavana instituutiona tai EU:n neuvoston delegaatio (EU Office, EUO), jolla on vastuullaan EU:n toiminnan koordinointi

⁷⁴ Esim. Pyykönen, Juha, Nordic Partners of NATO. How similar are Finland and Sweden within NATO cooperation? FIIA Report 48, 2016, https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2017/04/report48_finland_sweden_nato.pdf, avattu 2.9.2020.

⁷⁵ Pyykönen, Juha ja Forss, Stefan, Deterrence in the Nordic-Baltic Region: the role of the Nordic countries together with the U.S. Army, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2019, <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/3699.pdf>, avattu 2.9.2020. Pyykönen (2016). Haastattelut (h2.2).

⁷⁶ Council of the European Union, Joint Staff Working Document, Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8962-2019-INIT/en/pdf>, avattu 24.9.2020. Ulkoministeriön muistio 14.11.2018, Ulkoasiainneuvosto 19.11.2018; Suomen tavoitteet, UM2018-01259.

alueella⁷⁷. Kompakti-hankkeen tarkoituksena onkin tehostaa samalla alueella olevien EU:n instituutioiden koordinoitua. Toinen kokonaisvaltaisuutta leimaava piirre on kriisinhallinnan mieltäminen luonteeltaan tekniseksi toiminnaksi osoittamalla esimerkiksi poliiseja, sotilaita, lääkäreitä tai oikeusoppineita rajattujen tehtävien toteuttamiseen. Koordinoinnille on siis tarvetta, jotta kokonaisvaltaisuus lisääntyisi.⁷⁸

Suomen kolmannen puheenjohtajakauden (vuoden 2019 jälkipuolisko) kärkiasioita oli turvallisuus- ja puolustussektorin kehittäminen, jotta EU vahvistuisi turvallisuusyhteisönä. Unionin painopiste on globaalistrategian mukaisesti eurooppalaisen yksilön turvallisuudessa eikä yhteisessä sotilaallisessa puolustuksessa. Siviilikriisinhallinnan näkökulmasta painotus sopii EU:lle hyvin.

Haasteena on jäsenmaiden sitoutumistaso turvallisuutta koskeviin aloitteisiin. Puolet jäsenmaiden siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähettämistä henkilöistä tulee viideltä jäseneltä ja näistä kaksi kattaa 28 prosenttia kaikista lähetetyistä. Rasitus ei jakaudu tasapuolisesti, sillä esimerkiksi Puola vastaa yli 60 prosentista EULEX-operaatioon lähetetyistä (seconded personnel). Suomi on edelleen asukaslukuun suhteutettuna EU:n suurin, kun indikaattorina on lähetettyjen henkilöiden määrä.⁷⁹

2.2.2 EULEX Kosovo -siviilikriisinhallintaoperaatio

Kosovon lähihistoria on ollut Jugoslavian hajoamissotien päättymisen jälkeen väkivaltainen ja epävakaa. EULEX Kosovo perustettiin helmikuussa 2008 rakentamaan kestävää rauhaa alueelle tukemalla Kosovon viranomaisia oikeusvaltion rakentamiseen liittyvissä asioissa. Seuraavana päivänä Kosovo julistautui itsenäiseksi ja ryhtyi toteuttamaan Ahtisaari-suunnitelmaa. EULEX otti UNMIK-operaation paikan poliittisena johto- ja vastuuorganisaationa ilman, että kaikki EU:n jäsenmaat olisivat tunnustaneet Kosovon itsenäisyyden. Sitä seuraavana päivänä EU:n neuvosto hyväksyi sen, että sen jäsenmaat voivat järjestää suhteensa uuteen valtioon kansallisten intressiensä mukaisesti.

EU:n tuli olla puolueeton suhteessa Kosovoon, mikä näkyi ja näkyy edelleen ”teknisenä” suhtautumisena ja tekemisenä uudistusten tukemisessa. Painopisteiksi valittiin kriittisimmät ongelmat, kuten vähemmistöyhteisöjen suojeleminen sekä korruption ja organisoidun rikollisuuden vastainen toiminta. Itsenäistymisjulistus muutti Ahtisaari-

⁷⁷ Haastattelut (h2.2, h2.3).

⁷⁸ Haastattelut (h2.2, h2.3, h2.5).

⁷⁹ Antti Häikiö, alustus Siviilikriisinhallintaseminaarissa 18.9.2019, EU:n kriisinhallinnan tulevaisuuden haasteet, Kansallismuseo. European External Action Service, Civilian Planning and Conduct Capability, Mission Personnel Division (CPCC.3) Personnel Figures of the Civilian CSDP Missions, 16/7/2020. Haastattelut (h2.2., h5.2).

suunnitelmaa muun muassa turvallisuussektorin ja instituutioiden kehittämisen osalta sekä esti operaation ulottamisen serbien hallitsemille alueille pohjoisessa. Serbit olivat avoimessa vastarinnassa, tuhosivat infrastruktuuria, vaikeuttivat tullin ja tuomioistuinten toimintaa sekä järjestivät paikallisvaaleja Kosovon lakien vastaisesti. Suuri epätietoisuus vallitsi siitä mitä lakia maassa tulisi noudattaa: serbit noudattivat yhä Jugoslavian tai UNMIK:n aikaisia säädöksiä, kun muualla otettiin käyttöön kosovolaisten viranomaisten määräämää lainsäädäntöä. EULEX-operaation ulottaminen onnistui aluksi vain albaanien asuttamille alueille, josta syntyi riski maan jakautumisesta kahden osaan. Epäselvä tilanne jatkui vuoden 2009 lopulle ja se esti EULEX:n toiminnan tehokkaan käynnistämisen. EU-maiden jakautuminen heijastui jatkuvina kiistoina muun muassa EULEX:n toimivallasta ja erityisedustajan (European Union Special Representatives, EUSR) roolista suhteessa siviiliedustajaan (International Civilian Representative, ICR). Kiistat heikensivät myös EULEX:n edellytyksiä toimi johdonmukaisesti ja suunnitelmallisesti.⁸⁰

Operaatio oli EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) laajin ja siksi merkittävin ponnistus siviilikriisinhallinnassa. Operaation alkaessa suurimman etnisen väestöosan, Kosovon albaanien, usko mahdollisuuteen saavuttaa riippumaton valtiotilanne ja kehittää yhteiskuntaa kohti eurooppalaisia arvoja ja normeja. Toiseksi suurin väestöosa, serbit, ei ole jakanut kyseistä tavoitetta. Ristiriidoista huolimatta asukkaat kannattivat alusta alkaen ja laajasti oikeusvaltion kehittämistä. Pitkän aikavälin tavoitteena niin Serbiassa kuin Kosovolla on liittyminen EU:n jäseneksi, joka osaltaan lisää operaation vaikuttavuutta.⁸¹

Mandaatissa annetaan operaation tehtäväksi tukea ja avustaa Kosovon instituutioita, tuomioistuinten viranomaisia sekä turvallisuusviranomaisia heidän kehittäessään paikallishallintoa, oikeuslaitosta, poliisia ja tullia kohti vastuullista, monietnistä, kestäväää ja riippumatonta tulevaisuutta parhaiden kansainvälisten ja eurooppalaisten käytäntöjen mukaisesti. Yksittäisinä toimintoina mainitaan niin sanotut MMA-tehtävät: tarkkailu (monitoring), ohjaaminen (mentoring) ja neuvonanto (advising). Ensimmäinen mandaatti oli voimassa vuodet 2008–2010 ja määrätti viranomaisiin kohdistettavat oikeusvaltion tukitoimet kolmelle alueelle: oikeuslaitos (judiciary), poliisi ja tulli. Tavoitteena

⁸⁰ Council of the European Union, Joint Action 2008/124/CFSP, 4 February 2008 on the EU Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo, Official Journal L 42/92, 16 February 2008. International Civilian Representative (ICR) edusti Kosovon tunnustaneiden maiden ryhmää. Zupancic ja Pejic, 65–67. Haastattelut (h2.5).

⁸¹ Zupancic ja Pejic, 1–2. Haastattelut (h2.3, h2.5). The Stabilisation and Association Agreement (SAA) on EU:n ja Länsi-Balkanin valtion kahdenvälinen sopimusrakenne, jolla tavoitellaan vapaakauppa-alueita sekä sovitaan poliittiset ja taloudelliset tavoitteet yhteistyölle. Sopimus toimii perustana EU-jäsenyyden hakemiselle ja soveltamiselle. Komission kotisivu, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/saa_en, avattu 8.9.2020. Aittokoski, Heikki, Huusko, Jukka, Serbia perui osallistumisensa sotaharjoitukseen Valko-Venäjällä, Helsingin Sanomat, 11.9.2020, A 31.

oli vahvistaa näiden kolmen oikeusvaltiotoimen monietnisyyttä. Toimeenpanovaltaa (executive power) EULEX sai rikosten ehkäisyyn, siviilioikeuteen sekä joukkojen hallintaan liittyen, mikäli MMA-toimet eivät riittäneet. Operaation tuli siis tutkia, syyttää ja tuomita sellaisia rikostapauksia, joita paikalliset viranomaiset eivät kyenneet hoitamaan riittävän osaamisen tai halukkuuden puuttuessa. Tätä pidettiin erityisen vaativana tehtävänä, sillä rikollisuus oli laajalle levinnyttä ja viranomaiset heikkoja. Näihin tehtäviin EULEX sai ensimmäisten neljän vuoden ajaksi vuosittain noin 125 miljoonaa euroa ja noin 3 000 henkilöä.⁸²

Toinen mandaattikausi (2010–2012) kului ilman merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Operatiivinen suunnitelma on säilynyt lähes ennallaan vuodesta 2008, sillä sen avaaminen vaarantaisi uuden version hyväksymisen etenkin niiden viiden EU-maan osalta, jotka eivät ole tunnustaneet Kosovon statusta. Toisin sanoen mandaatin ja resurssien muutos ei heijastu operatiiviseen suunnitelmaan, joka on tuloksellisen ja tehokkaan toiminnan perustana. Kolmannelle mandaattikaudelle (2012–2014) toiminta ja sen operatiiviset tavoitteet jaettiin toimeenpanevaan osaan (Executive Powers) ja tukevaan osaan (Strengthening Division). Erityistä huomiota saivat Kosovon pohjoisosan (Ibar-joen pohjoispuoli) serbialueilla tehtävät kohdennetut tukitoimet ja EULEX:n oikeudellisen toimeenpanovallan soveltaminen pohjoisessa Mitrovican tuomioistuimen alueella. Neljäs operatiivinen tavoite oli tukea teknisesti Serbian ja Kosovon välistä dialogia toteuttamalla oikeusvaltion kehittämiseen liittyvää sopimusta, jonka EU oli saanut näiden välille neuvoteltua. Tähän sisältyi Kosovon serbien turvallisuusorganisaatioiden integrointi vastaavaan Kosovon valtion organisaatioon. Samalla henkilöstöä vähennettiin 1 250 kansainväliseen palkattuun asiantuntijaan ja tuhanteen paikalta palkattuun työntekijään.⁸³

Mandaattia muutettiin merkittävästi vuonna 2014, jolloin osana tavoitetta siirtää vstuuta asteittain EULEX:ltä Kosovon viranomaisille, oikeusistuimien kokoonpanoissa enemmistön jäsenistä tuli olla kosovolaisia ja kansainväliset asiantuntijat siirtyivät vähemmistöön. Sovittiin myös, että EULEX ei voinut enää ottaa uusia oikeustapauksia käsittelyyn ja että asiantuntijuus siirtyisi vaiheittain Kosovon oikeuslaitokselle. Pohjois-Kosovon oikeudenhoito jäi edelleen EULEX:n johtoon siihen saakka, kunnes EU:n tukema dialogi toisi ratkaisun. Vuonna 2016 hyväksyttiin mandaatille jatko vuoteen 2018

⁸² EU Council Joint Action 2008/124/CFSP. Haastattelut (h2.5). EULEX:n henkilöstössä on mukana lähetetyt, sopimussuhteiset ja paikalliset työntekijät.

⁸³ Council Decision 2014/349/CFSP of 12 June 2014 amending Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1599993545683&uri=CELEX:32014D0349>, avattu 16.9.2020. EULEX Kosovo operaation kotisivut, <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,44>, avattu 14.9.2020. Zupancic ja Pejic (2018), 68–69. Haastattelut (h2.2).

saakka ilman merkittäviä muutoksia ja vastuiden siirtäminen kosovolaisille jatkui. Samalla vuosibudjetti laskettiin 60 miljoonaan euroon.⁸⁴

Vuonna 2018 EU katsoi tilanteen parantuneen niin paljon, että se päätti lopettaa oikeuslaitoksen toimeenpanevan (executive) tehtävän ja siirtää siihen liittyvät tutkimukset, syytteenpanot ja oikeudenkäynnit Kosovon viranomaisille. Tähän saakka EULEX oli ollut toimeenpaneva operaatio ja siten harvinainen EU-operaatioiden joukossa. Mandaatin muuttamisen kautta myös EULEX-operaatiosta tuli toiminnaltaan neuvoo-antava Kosovon oikeuslaitoksen ja poliisin kehittyessä vaiheittain ja lopulta ottaessa vastuun toimeenpanosta. Kesästä 2018 alkaen operaatio on keskittynyt seuraamaan erikseen valittuja rikosasioita ja oikeudenkäyntejä Kosovon rikos- ja siviilioikeudellisissa instituutioissa sekä valvomaan, ohjaamaan ja neuvomaan Kosovon rangaistuslaitosta⁸⁵.

Vaikuttavuuden kannalta korostuvat korkean tason korruptio- ja ihmisoikeustapaukset, mutta myös kotiväkivalta. Kosovon poliisin ja syyttäjävirston (Kosovo President Office, KPO) välinen yhteistyö ja viestintä on kangerrellut, mutta poliisin ja tullin toiminta on tehostunut operaation alkuajoista. Lisäksi EULEX on jatkanut Serbian ja Kosovon välisen ja EU:n tukeman vuoropuhelun avustamista, jotta suhteet vihdoinkin normalisoituisivat. Toimeenpanevien tehtävien osalta todistajien suojelu ja asiantuntijalautakuntien sekä erikoissyyttäjävirston tukeminen on jatkunut. EULEX on jatkanut myös toissijaisena turvallisuusalan toimijana Kosovon turvallisuusviranomaisten (mm. Kosovo Police, KP; Kosovo Security Force, KSF) ja Naton (Kosovo Force, KFOR) ohella. Vaalit on onnistuttu järjestämään, vaikka pelottelua ja ehdokkuuksien rajoittamista esiintyikin. Molemmat toimet osoittavat EULEX-operaation tuottavan vaikuttavuutta Kosovoon ja lähialueelle, vaikka saavutukset eivät ole olleet toivotulla tasolla.

Pääministeri Ramush Haradinaj erosi tehtävästään Kosovon syyttäjälaitoksen (Specialist Prosecutor's Office, SPO) kuulusteltua häntä rikoksesta epäiltynä vuonna 2019⁸⁶. Presidenttiä Hashim Thacia vastaan on valmisteilla samantyyppisiä rikossyyt- teitä⁸⁷. Monitoroinnilla EULEX ei pyri vaikuttamaan oikeuden päätöksiin eikä ohjaamaan sen työtä, joten muutospaine syntyy paikallisviranomaisten työn ja kansalaisten luoman muutospaineen tuloksena. Toisaalta EULEX saa tarvittavat asiakirjat ja keskustelee säännöllisesti oikeudenhoidon virkamiesten kanssa tapauksista ja niiden si-

⁸⁴ Zupancic ja Pejic (2018), 69. Haastattelut (h2.5).

⁸⁵ EULEX Kosovo -kotisivut. Haastattelut (h2.5). Specialist Chambers (SC), Specialist Prosecutor's Office (SPO).

⁸⁶ Ikola, Vilma, Kosovon pääministeri eroaa sotarikosepäilyjen vuoksi, Helsingin Sanomat, 19.7.2019.

⁸⁷ Kosovo President Thaci faces war crimes indictment, BBC News, 24 June 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-53169808>, avattu 25.10.2020.

sällöistä. Tämä parantaa operaation vaikuttavuutta verrattaessa esimerkiksi Etyj:n toimintaan, joka tyytyy seuraamaan oikeuden istuntoja eikä keskustele viranomaisten kanssa tapauksista.⁸⁸

Kesäkuussa 2020 EU:n neuvosto ilmoitti jatkavansa mandaatin mukaisia tehtäviä yhdellä vuodella. Kyseessä oli tekninen päätös, koska COVID-19-pandemia vaikeuttaa operaation toimintaa. Operaatio kuitenkin tavoittelee edelleen ”tehokasta, kestävää, monietnistä ja vastuullista Kosovon oikeuslaitosta, joka on vapaa poliittisesta vaikuttamisesta ja noudattaa täysimääräisesti EU:n parhaita käytäntöjä”. Pandemian aikana Kosovon oikeuslaitos ei käytännössä ota uusia tapauksia käsittelyyn, eikä kokoonnu istuntoihin. EULEX-operaation harjoittama monitorointi hoidetaan etäyhteyksien avulla asiakirjojen ja keskusteluiden kautta. On mahdollista, että pandemian pakottamat uudet kevennetyt käytännöt jäävät jossain määrin voimaan tilanteen normalisoiduttua.⁸⁹

Epäasiallinen vaikuttaminen viranomaisiin ja poliitikkoihin on edelleen voimakasta samalla, kun korruptio ja järjestäytynyt rikollisuus on yleistä. Näihin ilmiöihin suhtaudutaan kielteisesti kaikissa etnisissä ryhmissä. Yhteistoiminta operaation kanssa saa tukea niin albaanien kuin serbienkin piirissä, vaikka kansalaiset eivät useinkaan yhdistä yhteiskunnassa toteutuvia ja tunnistettuja oikeuslaitoksen saavutuksia EU:n edistämisiin tavoitteisiin, kuten ihmisoikeudet ja tasa-arvo. EULEX-operaation saavutukset häviävät suurempaa huomiota saavien epäonnistumisten varjoon, kuten syytettyjen jääminen ilman tuomiota todistajien kadottua. Tällainen julkisuus heikentää kansalaisten luottamusta julkishallintoon ja yksilön uskoa parempaan tulevaisuuteen. Tällöin yhteiskunnan vakautta heikentävät ilmiöt, kuten rikollisuus ja korruptio, voivat helpommin jatkua. Vaikuttavuuden kannalta on ongelmallista, että operaation tuloksellisuus ja saavutusten kestävyys häviävät julkisuudessa kielteiselle uutisoinnille.⁹⁰

Mandaattia on tarkistettu useaan otteeseen, ja organisaatiota sekä resursseja on supistettu vastaamaan uutta tilannetta ja uusia vaatimuksia. Operaation lakkauttaminen jollakin aikataululla on ollut vuosien mittaan yhä korostetummin esillä mandaatin tarkistamisen yhteydessä ja siihen liittyviä valmisteluita on käynnistetty ainakin vuodesta 2018 lähtien. Lakkauttaminen on kuitenkin siirtynyt niin kosvolaiisten kuin operaationkin ennakoitua hitaamman kehityksen ja valmisteluiden myöhentymisen vuoksi. Kosovon arvioitu kehitys Maailmanpankin indikaattoreilla verrattuna aiempiin vuosiin ei ole

⁸⁸ Haastattelut (h2.3, h2.5). Kosovon syyttäväviranomaisen (PSO) johdossa Haagissa toimii erillinen osasto KCS.

⁸⁹ Eurooppa-neuvoston kotisivut, <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2018/06/08/eulex-kosovo-new-role-for-the-eu-rule-of-law-mission/>, avattu 5.9.2020. Haastattelu (h2.5).

⁹⁰ Eurooppa-neuvoston kotisivut. European Western Balkans kotisivut, <https://europeanwesternbalkans.com/2020/01/24/ambassador-wigemark-began-his-mandate-as-the-new-head-of-eulex-kosovo/>, avattu 23.9.2020. Haastattelut (h2.3, h2.5).

parantunut edustuksellisuuden tai hallinnon aloilla, mutta on heikentynyt vakauden ja väkivallan esiintymisen mittareilla⁹¹. EU-maiden erimielisyydet sekä yhteistoimintaan liittyvät puutteet ja operaatiosta johtuvat viivästymiset heikentävät edelleen operaation tuloksellisuutta, tehokkuutta ja kestävyyttä. Ennenaikainen lakkauttaminen heikon vaikuttavuuden takia säilyy keskusteluissa vaihtoehtona.

2.2.3 EULEX-operaation vaikuttavuudesta

EULEX-operaatio on toteuttanut kahta sille alun perin annettua päätehtävää: tukea Kosovon oikeusvaltioinstituutioita (poliisi, tulli, oikeuslaitos, vankeinhoito) sekä Belgradin ja Pristinän välistä dialogia valvomalla, ohjaamalla ja neuvomalla. Näitä kahta päätehtävää edistävänä ja toimeenpanovaltaisena tehtävänä on ollut tukea perustus- ja siviilioikeuden ratkaisujen tekemistä sekä syytteeseen asettamista yleensä, mutta myös erikseen valituissa rikosasioissa. Operaation alkuvaiheessa korostettiin myös vakaviin rikoksiin syyllistyneiden saattamista oikeuteen, mikä nosti kansalaisten odotuksia nopeista muutoksista. Vain joitakin henkilöitä on tuomittu näistä rikoksista, mikä on heikentänyt uskoa operaatioon. Korruptiotapausten paljastuminen operaation sisällä ja etnisten ryhmien väkivaltaiset yhteenotot heikensivät luottamusta entisestään.⁹²

Operaatio ei ole lunastanut kaikkia osapuolten siihen asettamia toiveita, mutta se on saavuttanut vaikuttavuutta joillakin osa-alueilla ja myös oppinut omista virheistään. Tuloksellisuutta ja tehokkuutta ovat lisänneet poliisien ja oikeuslaitoksen henkilöstön parantunut koulutus, ryhmien välisen dialogin lisääntyminen sekä sukupuolten ja etnisten ryhmien tasa-arvon vahvistuminen. Kansalaisten korkeat odotukset operaation alkuvaiheessa johtuivat muun muassa siitä, että länsimaisen oikeudenkäytön peruseriaatetta lain noudattamisen ehdottomuudesta (Rule of Law) ei ymmärretty, jolloin tulosten kestävyys heikkeni.⁹³

Koko operaation ajan EU on hakenut vaikuttavuutta yhteensopivuuden ja kestävyuden kautta tukemalla myös Kosovon taloutta sekä yhteiskunnan ja elinolojen kohentamista – jopa enemmän kuin muita Balkanin maita. Lukuisat tutkijat arvioivat, että käytetyillä voimavaroilla olisi pitänyt saada aikaan enemmän erityisesti oikeusvaltion ja vakau-

⁹¹ Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (metodi 2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank Governance Indicators, 2018, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>, avattu 5.10.2020.

⁹² Zupancic ja Pecic, 110–111.

⁹³ Zupancic ja Pecic, 70–90, 97–103. Haastattelut (h2.2, h2.3).

den edistämiseksi. Eräät heistä väittävät, että EU:n operaatio on pääosin epäonnistunut ainakin yrityksessään parantaa oikeusvaltiokehitystä, sillä indikaattorit eivät ole juuri muuttuneet⁹⁴. Vaikuttavuutta ei siis ole syntynyt ainakaan kestäväällä tavalla.

Kosovo on juuttunut alimmalle sijalle kaikista Balkanin valtioista juuri oikeusvaltiota koskevilla indikaattoreilla mitaten. Myönteinen kehitys on hidastunut toisinaan kosovolaisten omin toimin, kuten marraskuussa 2018, kun Kosovo päätti yksipuolisesti kaksinkertaistaa Serbiasta ja Bosnia-Hertsegovinasta tuotavien tuotteiden tulleja Keski-Euroopan vapaakauppasopimuksen vastaisesti. Tämä pysäytti maiden välisen ja EU:n vahvasti tukeman dialogin sekä lisäsi salakuljetusta. Talousyhteistyö, joka on vaikuttavuuden osalta yhteensopiva toimi, ei ole juurikaan parantanut kansantalouden tilaa eikä siten edistänyt muutosta yhteiskunnan rakenteissa tai vähentänyt etnisten ryhmien osoittamaa "vihan maantiedettä". Toisaalta vuonna 2016 aloitettu hanke kosovolaisten viisumivapaudesta EU:n alueella hyväksyttiin alkuvuodesta 2020. Viisumivapaus voi astua voimaan sen jälkeen, kun EU:n neuvosto on sen hyväksynyt. Väestökehitys, yleinen tulevaisuususkon puute ja COVID-19-pandemia heikentävät vuosikymmenen aikana saavutettua vaikuttavuutta, joten tavoitteiden kannalta on vahvoja perusteita jatkaa molempien valtioiden tukemista.⁹⁵

Moninaisen EULEX-toiminnan taustalla on viime vuodet vaikuttanut sekä Serbian että Kosovon pyrkimys päästä EU:n jäseneksi. Vakaus- ja liittymissopimus (Stabilisation and Association Agreement, SAA) sekä eurooppalainen uudistusmekanismi (European Reform Agenda, ERA) tuottavat luotettavaa tietoa hallinnon, liiketoiminnan ja instituutioiden kehittymisestä sekä vaikutuksesta. EU tukee jäsenyystavoitetta sen arvoja heijastelevilla ohjelmilla, joilla perustetaan demokraattisia instituutioita, uudistetaan hallintoa, taloutta ja yhteiskuntaa sekä tuetaan ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

ERA:n indikaattoreiden mukaan hyvän hallinnon tavoitteista on toteutunut vasta pari ja investointi-, työllisyys- ja koulutustavoitteista kolmannes. Oikeusvaltiohankkeiden osalta yksitoista on toteutettu, mutta kesken olevista 37 hankkeesta noin 73 prosenttia on lähes valmiita. Vastaavanlaisia tuloksia on saatu myös talous- ja yhteiskuntajärjestelmiä koskevissa laajoissa analyyseissä: viimeisten kahden vuosikymmenen aikana Kosovo ja Serbia eivät ole olleet riittävän kehittyneitä hyötyäkseen EU:n osoittamasta tuesta pysyvästi. Yhteistyötä ja tukea on vaikuttavuustavoitteiden näkökulmasta syytä

⁹⁴ Kaufmann et al. Oikeusvaltio-osuus prosentteina on säilynyt aiemmalla tasolla vuosina 2015–2018 eli noin 37% maksimista (Suomella 100%). Capusela, A. L., *State-building in Kosovo: Democracy, corruption, and the EU in the Balkans*. I.B. Tauris & Co Ltd, 2015. Zupanjić ja Pejčić, 111.

⁹⁵ Weiss, Stefani, *Pushing on a string? An evaluation of regional economic cooperation in the Western Balkans*, Bertelsmann Stiftung, 2020, 7–11, 59–76.

jatkaa, mutta ensisijainen este kehitymiselle, Kosovon ja Serbian suhteiden normalisointi, on ratkaistava kestävä muutoksen aikaan saamiseksi. EU ei ole saavuttanut itselleen määrittämää tavoitetta.⁹⁶

Operaation tavoitteeseen verrattuna väestön tuki on laskenut merkittävästi alkuvuosista, mutta EU on silti jatkanut toimintaansa. Vaikuttavuuden oleellisuuden, yhteensopivuuden ja kestävyuden kannalta on tärkeää, että EU varmistaa oman toimintansa oikeellisuuden (legitimiteetin). Sitä tehdään muun muassa ihmisoikeuksiin sovellettavan vastuullisuusmekanismin avulla. Se tarjoaa kansalaisille väylän tehdä virallinen valitus EU:n toiminnasta esimerkiksi epäiltäessä viranomaisten toiminnan loukkaaneen ihmisoikeuksia. Valitukset ovat koskeneet usein sotarikoksia ja ihmisten katoamista-pauksia. Oikeudelliset päätökset ovat luonteeltaan kuitenkin suosituksia, eivätkä velvoita korjaamaan epäkohtia, mutta vaikuttavat välillisesti EU:n toiminnan kehittämiseen. Kansalaisten lisääntynyt kritiikki todistaa legitimiteetin heikkenemisen ohella vaikuttavuuden vähenemisestä. Tutkijat ja asiantuntijat ovat kritisoineet erityisesti sitä, että operatiolla ei ole ollut suunnitelmaa sen päättämisestä (exit-strategy). Kritiikki osoittaa, että EU:n pyrkimys saada tunnustusta globaalina ”hyvän” tekijänä (a force for good) ei voi onnistua ilman paikallisen väestön hyväksyntää.⁹⁷

Operaation päättäminen lähestyy mandaateissa manittujen tehtävien tullessa vähitellen toteutetuiksi. EU:n on valittava ne nykyiset EULEX:n toimet, joita on tarpeen jatkaa operaation päättymisen jälkeenkin. Näihin kuuluu todennäköisesti Kosovon ja Serbian välisen dialogin tukeminen, koska se on vaikuttavuuden kannalta oleellista. EU-maiden ristiriitaiset näkemykset Kosovon statuksesta tekevät yksimielisen päätöksen saavuttamisen vaikeaksi jatkossakin. EU-maiden lähettämien asiantuntijoiden integriteetin tulee tällöin olla vieläkin vahvempi kuin heidän edeltäjillään, jotta toiminnan uskottavuus on riittävä. Jonain päivänä tilanteen parannuttua riittävästi, on EU:n tavoitteena päättää EULEX-operaatio ja siirtymäjärjestelyiden kautta päästä käyttämään muita politiikan välineitä. Tällöin EULEX-operaation lopputuloksen tulisi olla vaikuttavuuden osalta hyväksyttävällä tasolla.

⁹⁶ European Reform Agenda (ERA), High-level Dialogue between Kosovo and the European Union, <http://www.era-monitoring.org/en/>, avattu 23.9.2020. Weiss, 9–11.

⁹⁷ Haastattelut (h2.5). Eurooppa-neuvoston kotisivut.

2.2.4 Suomen siviilikriisinhallinnan vaikuttavuudesta Kosovossa

Siviilikriisinhallinnan avulla Suomi pyrkii ehkäisemään kriisien ja niiden vaikutusten leviämistä. Suomi haluaa olla aktiivinen vaikuttaja ja edelläkävijä etenkin EU:ssa, mutta myös muiden organisaatioiden siviilikriisinhallinnassa.⁹⁸

Suomi korostaa siviilikriisinhallinnassa kokonaisvaltaisuutta ja operaatioon valitun yksilön oman asiantuntemuksen merkitystä. Toiminnan vaikuttavuutta lisää se, että kokonaisvaltaisudelle on olemassa yhteinen poliittinen perusta sekä kansallisella että EU:n tasolla. EU:n siviilikriisinhallinta on myös vaikuttavuudessaan kestävä, sillä EULEX-operaatio alkoi Kosovon itsenäistyessä.

Suomessa siviilikriisinhallinnan operaatioihin osallistumista ohjaa ja siitä päättää ulkoministeriö yksittäisen asiantuntijatehtävän tarkkuudella. Sisäministeriö vastaa Suomen kyvystä osallistua kansainväliseen siviilikriisinhallintaan, jota varten ministeriön ohjauksessa toimiva Kriisinhallintakeskus (Crisis Management Centre Finland, CMC Finland) rekrytoi ja kouluttaa lähetettäviä asiantuntijoita sekä hoitaa heihin liittyvää henkilöstöhallintoa ja logistiikkaa.

Käytännössä Suomi asettaa yksittäisiä asiantuntijoita ehdolle tiettyihin Suomen kannalta tarkoituksenmukaisiksi katsottuihin tehtäviin. Sen jälkeen kansainvälinen toimienpanija, kuten EU, Etyj, YK, valitsee parhaaksi katsomansa ehdolle asetetuista asiantuntijoista. Heidän tulee edustaa monipuolisesti eri ammattiryhmiä kriisialueen osaamistarpeen mukaisesti. Kaikista suomalaisista siviilikriisinhallinnan tehtävissä toimivista asiantuntijoista noin kolmannes on poliisitaustaisia, mutta heitä on runsaasti myös oikeudenhoidon, rajavalvonnan, hallinnon kehittämisen ja gender-toiminnan asiantuntijoita sekä tarkkailijoina ja poliittisina neuvonantajina. CMC toimii henkilön työnantajana ja Suomi vastaa lähettämiensä asiantuntijoiden palkkakustannuksista. Operaatio vastaa sille kuuluvista yhteisistä kustannuksista ja muun muassa turvallisuudesta operaatiosuunnitelman mukaisesti. Esimerkiksi EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioiden kulut katetaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetista.

Suomalaisten tarjoama koulutus on saanut hyvää palautetta operaatioissa ja Kriisinhallintakeskus kehittää sitä monikansallisen yhteistyön, saamansa palautteen sekä oman tutkimus- ja kehittämistoiminnan avulla. Toiminta osoittaa kansallisen järjestelmän olevan yhteensopiva ja tehokas, mutta pitkän aikavälin tulosten perusteella myös kestävä ja vaikuttava. Parannettavaa löytyy esimerkiksi ylimmän tason tehtäviin sopi-

⁹⁸ Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia.

vien hakijoiden määrässä, kulttuurien tuntemuksessa ja kunnioittamisessa, EU:n arvopohjan tunnistamisessa ja yhtenäistämässä sekä siviili- ja sotilashenkilöstön yhteiskoulutuksen lisäämisessä.⁹⁹

Eri hallinnonalojen osalta toimet ovat sovitettavissa yhteen ja voimavarojen käyttöä voidaan tehostaa muun muassa tarpeettomia päällekkäisyyksiä välttäen. Ulko- ja sisäministeriöiden välistä koordinaatiota on tarkistettu vuonna 2019, mikä on tuonut siihen lisää tehokkuutta. Yhteistoiminnassa noudatetaan vuonna 2018 päivitettyyn lakiin kirjattuja säädöksiä muun muassa henkilöstön käyttöön, kotimaan valmiuksiin ja Kriisinhallintakeskuksen tehtäviin liittyen¹⁰⁰. Tätä kautta hallinnonalojen välistä yhteistyötä muun muassa avautuvien tehtävien osalta on saatu joustavammaksi, mikä on osaltaan lisännyt yhteensopivuutta, tuloksellisuutta ja tehokkuutta.

Ulkoministeriön siviilikriisinhallinnan vuosibudjetti on vuonna 2021 on noin 17 miljoonaa euroa, jolla voidaan kattaa noin 135:n operaatioon lähetettävän asiantuntijan kulu. Sisäministeriön siviilikriisinhallinnan budjetti on noin 2,3 miljoonaa euroa, jolla rahoitetaan koulutus, rekrytointi, tutkimus- ja kehitystoiminta, materiaali- ja logistiikkakulut sekä tilannekuvan ylläpito. Suomi on osoittanut EULEX-operaation käyttöön vuodesta 2008 lähtien yhteensä noin 170 lähetettyä asiantuntijaa (seconded personnel). Lähetettyjen määrä on luotettava indikaattori, sillä se mittaa valtion sitoutumista operaatioon, koska lähetävä valtio vastaa rekrytoinnista ja kustannuksista. Muun henkilöstön (contracted personnel, local personnel) rekrytoinnista ja kustannuksista vastaa kyseinen operaatio EU:n instituution tai vastaavan kansainvälisen organisaation ohjauksessa. Operaation alkuvuosina suomalaisia lähetettyjä oli EU-maista eniten asukaslukuun suhteutettuna (esim. vuonna 2010 heitä oli 44 eli 3,8 %). Vuonna 2019 Suomi oli absoluuttisilla luvuilla kuudenneksi suurin kuudella jäsenmaan lähettämällä henkilöllä (3,3 %). Suomalaisen suhteellinen osuus on lähes ennallaan, koska kokonaisvahvuutta on laskettu. EULEX oli alkuvuosinaan lähetettyjen lukumäärällä mitattuna suurin Suomen siviilikriisinhallintaoperaatioista, mutta on nykyään neljänneksi suurin.¹⁰¹

Näillä indikaattoreilla mitattuna Suomen vaikuttavuus on ollut merkittävää ja tuloksellista koko operaation ajan. Vaikuttavuutta lisää se, että suomalaisten asiantuntijoiden

⁹⁹ Haastattelut (h2.3, h2.5, h3.6, h3.8).

¹⁰⁰ Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta, 28.12.2018, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181359>, avattu 28.10.2020.

¹⁰¹ Ruohomäki, Jyrki, Kriisinhallintakeskus: Teoriasta käytäntöön, 36-38, teoksessa Siirtola-Palm, Yhdessä enemmän – Kriisien hallintaa kokonaisvaltaisesti, Laajan turvallisuuden verkosto WISERY, 2018. Holma (2018), 215. CMC Finlandin koostamat taulukot. UM:n kotisivut, <https://um.fi/kriisinhallinta#Siviilikriisinhallinta>, avattu 21.9.2020.

European External Action Service, Civilian Planning and Conduct Capability, Mission Personnel Division (CPCC.3) Personnel Figures of the Civilian CSDP Missions, 16/7/2020.

tiedetään olevan tehtävissään korkealle arvostettuja. Vertailukelpoista tietoa asiantuntijoiden osaamisen mittaamiseksi ei ole, ja laadullinen vaihtelu on suurta. Naisten määrää on tavoitteellisesti nostettu ja Suomen osalta ollaan noin 40 prosentissa. Tulos kertoo siitä, että toiminta on vaikuttanut oleellisiin tekijöihin ja tuottanut haluttua tulosta – ja ollut siis vaikuttavaa. Kaikkien EU-maiden Kosovoon lähettämistä henkilöistä on naisten määrä vain 12 prosenttia, vaikka kaikissa EU:n siviilikriisinhallinnan operaatioissa luku onkin noussut kymmenessä vuodessa 20 prosentista 30 prosenttiin.¹⁰²

Suomi lähettää asiantuntijoitaan noin kolmeenkymmeneen eri operaatioon tai kansainväliseen sihteeristöön, joten keskimäärin heitä on neljä kussakin. Näistä kaksitoista on EU:n siviilikriisinhallinnan operaatioita, joissa on myös keskimäärin neljä kussakin. Suomalaisten hajautuminen johtuu pääosin siviilikriisinhallinnan organisaatioissa yleisesti käytössä olevasta lähetetyn henkilöstön rekrytointimenettelystä, jossa jokainen asiantuntija valitaan erikseen hakuprosessin mukaisesti. Suomen kannalta pieni asiantuntijamäärä vaikeuttaa yksittäiseen operaatioon liittyvän osaamisen ja tiedon kertymistä samoin kuin siihen liittyvää koulutusta, tilannekuvaa, tutkimusta ja kehittämistä sekä yhteistoimintaa muiden toimijoiden kanssa. Kriisinhallintakeskuksen on siis pidettävä yllä osaamista lukuisista operaatioista niihin liittyvine yksityiskohtineen. Operatiivisen vaikuttavuuden kannalta operaatioiden suurempi lukumäärä siis laskee tuloksellisuutta ja tehokkuutta sekä vähentää tulosten kestävyttä. Sen sijaan poliittisen vaikuttavuuden kannalta ”lipunnäyttö” useammassa operaatiossa voi olla vaikuttavampaa kuin keskittäminen vain muutamaan operaatioon. Vaikuttavuudelle asetettu operaatiokohtainen tavoite – vaikuttavuustavoite – auttaisi hajautumisen etujen ja haittojen arvioinnissa. Niiden selvittyä olisi perusteita keskustella rekrytointimenettelyn kehittämisestä kansallisesti ja EU:ssa.¹⁰³

Kotimaassa luotuja verkostomaisia yhteistoimintarakenteita on hyödynnetty joitakin vuosia. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskus on tästä toimiva esimerkki. Yksi matalan kynnyksen yhteistoiminta-ala on tutkimus- ja kehittämistoiminta, jota tehdään monissa kriisinhallintaorganisaatioissa erillisinä. Pelkästään verkostomaisen yhteistyön tiivistäminen toisi uutta tietoa päätöksenteon, suunnittelun, kehittämisen ja toimeenpanon tueksi nykyistä hallinnonalakohtaista käytäntöä tehokkaammin. Kohteina voisivat olla muun muassa kriisinhallinnan muutostrendit ja koulutus sekä vaikuttavuuden arviointi päätöksenteon ja suunnittelun tueksi.

¹⁰² European External Action Service.

¹⁰³ Haastattelut (h2.3, h2.5, h3.2, h3.7, h3.9). EU-maiden osaamiseen ja yhteistoimintaan liittyvistä vaatimuksista ja ratkaisuista ks. Dumur-Laanila, Hanne, Karjalainen, Tyyne, Kuusi näkökulmaa EU:n kriisinhallintaan, Briefing Papers 3/6 ja 4/6, IECEU Project, FINCENT, CMC Finland. European External Action Service.

Suomi asettaa siviilikriisinhallinnan tavoitteet poliittisella tasolla, kuten edellä kuvattiin. Ainoa tarkasti asetettu tavoite, indikaattori, on operaatioihin lähetettyjen asiantuntijoiden määrä, joka vaihtelee vuosittain välillä 120–150 henkilöä. Sen sijaan Suomi ei ole asettanut operaatiokohtaisia laadullisia tavoitteita suomalaisten osallistumiselle tai vaikuttavuudelle. Luonnollisesti operaatioilla on omat mandaattinsa mukaiset tavoitteet, joita Suomen lähettämät asiantuntijat osaltaan edistävät.

Vaikuttavuuden operaatiokohtaista arviointia ei kuitenkaan voi laatia, ellei operaatiolle ole asetettu kansallisia tavoitteita. Selvityksen alussa kuvatut ulko-, turvallisuus-, puolustus- ja sisäpoliittiset tavoitteet voivat toki silti toteutua muun muassa niiden universaalien luonteen takia. Esimerkiksi ulkopoliittinen tavoite saada näkyvyyttä voi toteutua, vaikka Suomen kansallisen puolustuskyvyn tai siviilikriisinhallinnan asiantuntijan työskentelyn osalta toiminnalla ei olisi vaikuttavuutta.

2.2.5 EULEX-operaation tulevaisuus

Lissabonin sopimus vuonna 2009 muutti paljon EU:n kriisinhallinnassa: puheenjohtajuus siirtyi pysyväle edustajalle, ja hänelle perustettiin EU:n ulkoasiainhallinto. EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat poliittiset päätökset tehdään edelleen ministeerineuvostossa jäsenmaiden kesken. Arvot ovat keskeinen ajuri EU:n kriisinhallinnassa, koska sen omia arvoja ja normeja markkinoidaan laajasti kohdealueilla yhtenä vaikuttavuuden välineenä. Tosin samoja arvoja haastetaan vahvasti EU:n sisällä, mikä suoraan heikentää kriisinhallinnan vaikuttavuutta. Tätäkin vaikeampaa näyttäisi olevan se, että sovituista tavoitteista pidetään kiinni ja ne toteutetaan. EU:n ulkoisen toiminnan vahvistaminen on siis tärkeää, koska se heijastuu muiden politiikka-alojen tavoitteiden saavuttamiseen.

EULEX-operaation käynnistyessä EU:n sisällä oli ristiriitoja Kosovon tunnustamisesta, eivätkä jäsenmaat ole päässeet yksimielisyyteen operaation poliittisista tavoitteista. Kompromissien kautta EU:n tavoitteeksi muotoutui ”näyttää” sitoutumista ja omistajuutta sen itse julistamille arvoille ja normeille. Kosovo jatkaa ”osittain vapaana” ja korruption rasittaman hallintona, jonka talous on Euroopan heikoimpia, työttömyys laajaa ja kansalaisten aktiivisuus matalaa. Vuosikymmenen aikana saavutettu vaikuttavuus on jäänyt vaatimattomaksi, vaikka onnistumisiakin on.

EU:n ulkoisista ja sisäistä vaikeuksista huolimatta voidaan sanoa, että operaatio on lisännyt vakautta Kosovossa ja sen lähialueella. Kehityksen osoittauduttua odotettua hitaammaksi ja EU:n ollessa epäyhtenäinen operaation tukemisessa, myös mandaatin tarkistamista tulisi harkita. Vaihtoehtona on esitetty oikeusvaltioprojektista vetäytymistä, kuten tehtiin tullia koskevien laajojen uudistusten osalta. Saavutettujen tulosten varmistamiseksi olisi hyvä löytää ratkaisu vaativimpien tehtävien täyttämiseksi EU-

maiden osaajilla – paikallisten sijasta. Myönteisempi osaratkaisu voisi olla poliisin kehittämiprojektista irtaantuminen, koska siinä on saavutettu jokseenkin kestäviä tuloksia koulutuksen parantamisen ja poliisin ammatillisen arvostuksen kohentumisen kautta. Mahdollisen vetäytymisestä johtuvien haittojen kompensoimiseksi olisi syytä tuoda uusia teknisiä valvonta- ja viestintäjärjestelmiä, jotta voidaan seurata esimerkiksi sisäistä turvallisuutta, poliittista vaikuttamista ja korruptiota.¹⁰⁴

Operaation jatkoa harkittaessa on tärkeää varmistaa, että saavutettuja tuloksia ei menetetä. EU:n rooli arvoperustaisena toimijana ja normatiivisena vaikuttajana vaatii jatkuvaa ponnistelua Balkanilla – etenkin, jos EULEX operaationa lakkaisi. Erityisesti jäsenmaiden kiinnostuksen hiipumiseen on varauduttava sen takia, että rikollisuus eri muodoissa sekä terrorismi ja radikalismi heikentävät Kosovon instituutioita ja siten voivat muodostaa uhkaa EU:lle.

Turvallisuuden kannalta Kosovo sijaitsee EU:n ja Suomen välittömässä naapurustossa ja etulinjassa suhteessa moniin ughiin. Alue on kooltaan pieni, joten kriisinhallinnan vaikuttavuus voi olla tuloksellista ja tehokasta sekä kestävää verrattuna osallistumiseen muilla mantereilla. Hybridivaikuttamisen lisääntyminen ja pakolaisuuden kasvaminen ovat todennäköisiä kehityskulkuja lähivuosina, joten Balkanin maiden merkitys eurooppalaiselle turvallisuudelle ei tule vähenemään. EULEX-operaatio on ollut oleellinen ja ajallisesti kestävä osa Euroopan turvallisuutta, joten sen jatkaminen sopivalla politiikkavälillä voisi osoittautua vaikuttavuuden kannalta oleelliseksi ja kestäväksi vaihtoehdoksi. Tällaista kehitystä auttaisi, jos nykyisen operaation tuloksellisuutta ja tehokkuutta saadaan parannettua.¹⁰⁵

Muuttoliikkeiden ja pakolaisuuden lisääntyessä on tärkeää varmistaa, että Kosovon turvallisuusviranomaisten ammattimaisuuden taso riittää vastaamaan radikalismiin, salakuljetukseen, terrorismiin ja ulkomailta palaavien vierastaistelijoiden aiheuttamaan uhkaan. Tullilaitoksen ja poliisin osalta on säilytettävä sen riippumattomuus poliittisesta vaikuttamisesta, jotta ammattimaisuus ja korruptoitumattomuus säilyvät. Strategisen tason viestintää ja kansalaisten perehdyttämistä vallitsevaan tilanteeseen on tehostettava, jotta kansalaisilla on todenmukainen kuva esimerkiksi tullilaitoksen nykyisestä matalasta korruptoitumistasosta.

Suomen EULEX-osallistuminen tukee ulko- ja turvallisuuspolitiikassa Suomen ja EU:n arvomaailman keskeisiä alueita eli vakautta, rauhaa ja oikeusvaltioperiaatetta. Vaikuttavuuden kannalta osallistumisen voidaan arvioida olevan siten hyvin oleellista. Poliit-

¹⁰⁴ Zupancic ja Pejic, 112–115.

¹⁰⁵ Haastattelut (h5.2). Zupancic ja Pecic, 3–4, 110–111.

tisten vaikuttavuustavoitteiden kannalta osallistuminen on yhteensopivaa sisäisen turvallisuuden kanssa sekä voimavarojen käytössä tuloksekasta. Parannettavaa on tehokkuudessa ja kestävydessä.

Osallistuminen tukee EU:n ja Suomen sisäistä turvallisuutta merkittävästi, sillä Kosovon myönteinen oikeusvaltiokehitys vähentää uhkia Euroopassa. Se myös edistää yhteistyötä rikollisuuden, terrorismin ja ääriliikkeiden sekä hallitsemattoman muuttoliikkeen vaikutusten vähentämiseksi. Vaikuttavuuden kannalta EULEX-operaatioon osallistuminen on siviilikriisinhallinnalle oleellista, yhteensopivaa ja tuloksekasta. Parannettavaa on tehokkuudessa.

Vaikuttavuusarvioinnin tulos, indikaattoreiden vähäisyydestä huolimatta, osoittaa sen, että Suomella on ollut kestävät perusteet osallistua operaatioon, vaikka vaikuttavuus ei ole ollut vahvaa, eikä tavoitteita ole kaikkialla vielä saavutettu.

3 Havaintoja kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta

3.1 Kokonaisvaltaisuuden taustaa

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan voidaan sanoa syntyneen Balkanin hajoamissotien tuloksena ja sen seurauksia lievittämään – rauhanturvaamisen rinnalle. Sloveniaan ja Kroatiaan syntyneen aselevon myötä perustettiin United Nations Protection Force -operaatio ((UNPROFOR), joka sai yhä uusia tehtäviä sodan laajentuessa: pakolaisten suojaaminen, Sarajevon lentokentän suojaaminen, humanitaarinen apu, yhteistyö United Nations High Commissioner for Refugees-organisaation (UNHCR) kanssa ja Punaisen Ristin avustaminen. Alun onnistumisten jälkeen toimintaedellytykset loppuivat Srebrenican ja Zepan verilöylyihin, joissa itsepuolustukseen rajattu voimankäyttö-sääntö ei sallinut paikallisen väestön puolustamista asein. Daytonin rauhansopimuksen sotilasartiklojen toimeenpanemiseksi perustettiin vuonna 1995 sotilaallista kriisinhallintaa varten Naton Implementation Force in Bosnia and Herzegovina -operaatio (IFOR). Se sai sotilaallisten vastuidensa lisäksi tehtäväkseen kansainvälisten järjestöjen tukemisen näiden ryhtyessä rakentamaan alueelle toimivaa yhteiskuntaa. Rooli oli uusi, eikä suunnitelmia ollut. Mandaatti perustui YK:n peruskirjan VII lukuun, joka salli tarvittaessa myös proaktiivisen voimankäytön mandaadin toimeenpanossa. Yhteistointaan, tai kokonaisvaltaisuuteen, ei voitu ketään pakottaa, joten etenkin kansalaisjärjestöt toimivat enemmänkin omilla säännöillään¹⁰⁶.

Koordinoinnin puute vaikeutti myös välttämätöntä yhteistyötä paikallisviranomaisten ja asukkaiden kanssa. Tätä varten päivitettiin siviili-sotilasyhteistyön toimintamalli CIMIC (Civil-Military Co-operation), mitä pian täydennettiin rauhankumppanuusmaiden, joukossa myös Suomi, kokemusten pohjalta. Nykyään CIMIC-toimistot ovat tavanomainen osa kokonaisvaltaisuutta, sillä ne solmivat suhteita alueen siviilitahoihin, keräävät ja analysoivat yhteiskunnallista tietoa ja järjestävät sotilaiden tukea siviiliosapuolille.

Eräänlainen kokonaisvaltaisuuden huipentuma Balkanilla toteutui, kun YK päätti 1999 perustaa Naton johtaman sotilasoperaation rinnalle oman UNMIK-operaationsa. Hu-

¹⁰⁶ Holma, Heikki (2018b), Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehitys sotilaallisen kriisinhallinnan kannalta tarkasteltuna, teoksessa Roope Siirtola ja Anne Palm (toim.), Yhdessä enemmän – Kriisien hallintaa kokonaisvaltaisesti, WISE ry, 2018. Civil Affairs Operations, Department of the Army No 41-10, May 1962. Nykyisin turvallisuusorganisaatioilla on omat ohjekirjansa, joiden sisältö on pitkälti yhdenmukainen.

manitaarisesta tuesta vastasi UNHCR, siviilihallinnosta YK, demokratisointi- ja jälleerakentamisprojekteista Etyj ja taloudellisesta kehittämisestä EU. Toiminta rinnakkain osoittautui kuitenkin ongelmalliseksi¹⁰⁷. Ajatus siitä, että kriisin väkivallaton päättäminen edellyttää toimivaa yhteiskuntaa, jäi kuitenkin vallitsevaksi.¹⁰⁸

3.2 Havaintoja operaatioiden ja Suomen kriisinhallinnan vaikuttavuudesta

Kahden kriisinhallintaoperaation vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta on merkittävää, että molemmat ovat saaneet mandaatissa edellytettyä myönteistä kehitystä aikaan. Kumpikaan operaatio ei ole vielä saavuttanut tavoitettaan, ja etenkin EULEX-operaatiolla on edessään mittavia muutoksia. Myös sen liikkumavara kohti uutta toimintamallia on suurempi kuin UNIFIL-operaatiolla.

Suomen ulkopoliittinen tavoite vakauden ja rauhan edistämisestä toteutuu oleellisilta osilta ja tuloksellisesti, kun suomalainen komppania toimii UNIFIL-operaatiolle tärkeässä reservipataljoonassa. Puolustuspoliittiseen tavoitteeseen sisältyy pyrkimys osoittaa uskottavaa kansallista puolustuskykyä ulkopuolisten silmissä. Tämä vaikuttavuustavoite on oleellisesti ja kestävästi edistynyt, kun Suomi on osallistunut operaatioon tehokkaana ja yhteensopivana elementtinä reservipataljoonassa. Kyse on suomalaisen kriisinhallintajoukkojen vaativimmasta osallistumisen muodosta sen jälkeen, kun Suomen tehtävät Afganistanissa päättyivät Naton johtaman ISAF-operaation lakkauttamiseen vuoden 2014 lopussa. Sisäisen turvallisuuden tavoitteiden ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan edellyttämää vaikuttavuutta syntyy tehokkaasti, kun kriisinhallintakoulutus toteutetaan koordinoitulla tavalla. Operaatioista saatua tietoa ja osaamista koulutetaan muille sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden toimijoille.¹⁰⁹

Puolustusvoimille UNIFIL-operaatio on antanut mahdollisuuden harjoittaa isompia joukkoja ja johtoportaita monikansallisessa kriisiympäristössä. Kriisinhallintaosaamisen ja -kykyjen kehittämisen näkökulmasta erityisesti toiminta komppaniana tai pataljoonana tuottaa uutta tietoa ja osaamista tehokkaasti tavalla. Osallistuminen vaikuttaa

¹⁰⁷ Holma, Heikki (2018a), 18–21, 137–140. UNMIK eli United Nations Interim Administration Mission in Kosovo.

¹⁰⁸ Ajatusta kokonaisvaltaisuudesta käytettiin muun muassa Afganistanissa (UNAMA), jossa Naton johdolla luotiin maakunnalliset koordinoitimet (PRT) vastaamaan maakunnan kehittämisestä yhdessä alueellisen hallinnon kanssa. Kokonaisvaltaisuutta YK:ssa kuvaa hyvin MINUSMA-operaation nimi UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali.

¹⁰⁹ Finnish Defence Forces International Centre (FINCENT), Course and Activity Catalogue 2020 ja 2021–2022. Haastattelu (h3.6).

kestävästi puolustusvoimien kykyyn perustaa, harjoituttaa ja ylläpitää joukkoja pitkäkestoisissa operaatioissa. Se osoittaa samalla kansalaisten vahvaa maanpuolustus- tahtoa ja heijastuu monille sisäisen turvallisuuden aloille, kuten rajaturvallisuuteen¹¹⁰.

Keväällä 2015 tapahtuneen Pariisin terrori-iskun seurauksena Suomi korvasi keväällä 2017 ranskalaisyksiköitä UNIFIL:ssä, jotta nämä saattoivat siirtyä tukemaan terrorismin torjuntaa Ranskassa. Keväästä 2017 alkaen suomalaisjoukon toiminta on ulottunut maantieteellisesti UNIFIL:n koko vastuualueelle, kun aiemmin vastuuta kannettiin oman pataljoonan alueella. Toisaalta omalla alueella parannettiin moninaisilla kehittämisprojekteilla ja yhteistoiminnalla ison väestönsosan elinmahdollisuuksia lisäten siten vakautta.

Kokonaisvaltaisuus näkyy toimittaessa yhdessä muiden asevoimien sekä alueen moninaisten yhteisöjen kanssa. Kanssakäymisellä ja yhteistoiminnalla paikallisten kanssa saadaan tietoa muun muassa operaatioalueen turvallisuuteen kohdistuvista ilmiöistä ja samalla estetään ennalta uhkia kriisinhallintajoukkoa kohtaan. Tiivis yhteistyö tuottaa hyödyllistä ja toisinaan ainutlaatuista tilanne- ja tiedustelutietoa arviointiin ja päätöksentekoon Suomelle, EU:lle ja yhteistyökumppaneille. Tieto voi koskea esimerkiksi Libanonin tai sen lähialueen kehitystä, pakolaisuutta tai humanitaarista tilannetta. Saaduilla tiedoilla vaikutetaan toisinaan Suomen sisäisen turvallisuuden analyysiin, varautumiseen ja vastatoimiin.¹¹¹

UNIFIL-operaatio on tarjonnut reserviläisille mahdollisuuden hankkia kokemusta kansainvälisistä kriisinhallintatehtävistä matalammalla riskitasolla. Tämä on osaltaan mahdollistanut yksittäisen sotilaan kynnystä lähteä myöhemmin vaativampiin tehtäviin. Osa heistä jakaa osaamistaan kouluttajina kokonaisturvallisuutta tukevissa järjestöissä tai yhdistyksissä. Esimerkiksi Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle (MPK) tällaisten vapaaehtoisten kouluttajien merkitys on ratkaisevan tärkeä.¹¹²

Suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin tarvitsema poikkeusolojen (siviili-)henkilöstö on saanut laadukasta koulutusta ja harjaantumista toimimisesta kriisitilanteissa ja vaativassa konfliktiympäristössä. UNIFIL-operaatiossa on neljän vuosikymmenen aikana palvellut noin 14 000 suomalaista. He ovat voineet käyttää kokemustaan työskennellessään kotimaassa lääkäreinä, sairaanhoitajina, poliiseina, sosiaalialan asiantuntijoina tai palo- ja pelastusalan tehtävissä. Kokonaisvaltaista vaikuttavuutta syntyy, kun sisäisen turvallisuuden vastuuhenkilöt saavat kokemusta toiminnasta kriisialueella

¹¹⁰ Ulkoministeriön muistio 29.11.2019. Valtioneuvoston periaatepäätös 2017.

¹¹¹ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 19-20. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta.

¹¹² Maanpuolustuskoulutusyhdistys, Vuosikatsaus 2019. Valtioneuvoston selvitys Suomen johtovaltioroolista YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa 2016. Haastattelut (h3.6, h3.8, h3.9).

sotilasorganisaatiossa. Vaikuttavuutta syntyy myös toimijoiden yhteensopivuuden lisääntymisestä ja tuloksellisuuden paranemisesta. UNIFIL-operaatiossa toimii moni muukin EU:n jäsenmaa, jolloin järjestelmien välinen yhteensopivuus ja tehokkuus tulevat testatuiksi.

EU on saanut aikaan joitakin myönteisiä ja todennäköisesti pitkäaikaisia muutoksia Kosovossa ja sen lähialueella. Luotettavasti voidaan vähintäänkin arvioida, että EU:n passiivisuus tai tekemättömyys Kosovossa olisi heikentänyt Euroopan turvallisuustilannetta. Toiminta on EU:n ja Suomen kannalta oleellista ja tuloksellista, mutta ei välttämättä kestävä. Perussyihin, kuten klaanien muodostama yhteiskunnallinen piilorakenne, rikollisuus ja korruptio, ei ole saatu pysyvää parannusta. Tämä heikentää pitkäaikaisesti EU:n ja Suomen tavoittelemaa vaikuttavuutta kaikilla tasoilla. Toisaalta kyse on kulttuurista, historiasta ja perinteistä, joten niihin puuttumisella on myös kielteisiä vaikutuksia. Oikeusvaltiokehitys, EULEX-operaation ydintoiminto, nauttii väestön enemmistön kannatusta, vaikka se pyrkii muuttamaan perinteisiä käytäntöjä yhteiskunnassa. Vastakkain ovat tulevaisuus EU:n jäsenmaana ja sen asettamat vaatimukset Kosovolle yhteiskuntana ja valtiona.

Turvallisuusviranomaisten vuorovaikutus paikallisten kanssa toimii ja se nähdään merkinä osittaisesta tavoitteiden saavuttamisesta. EU pyrkii näyttämään, että EULEX on rauhanrakentamisen toimintamallina toimiva, sovittavissa muuhun politiikkakokonaisuuksiin ja tuottaa toivottuja tuloksia. Mikäli EU:n jäsenmaat ja yhteistoimintakumppanit hyväksyvät tällaisen saavutuksen, EULEX-operaatio on tuottanut uudenlaista vaikuttavuutta yhteensopivuuden ja tuloksellisuuden kautta.

Toisaalta näytöt ovat usein ristiriitaisia ja vaatimattomia – toisin sanoen teknisiä tai taktisia, kuten poliisin koulutus, tullin toimintatapojen tehostaminen, oikeuslaitoksen prosessien virtaviivaistaminen. Poliittisen tason vaikuttavuudelle näillä on vähänlaisesti merkitystä, vaikka ne saavatkin usein konkreettisuudessaan eniten huomiota. Onnistumiset ovat tärkeitä, sillä ne lisäävät siviilikriisinhallinnan tulosten kestävyyttä. Viime aikoina vaikuttavuutta ovat erityisesti laskeneet Kosovon oikeusviranomaisten syytteet valtiojohton henkilöitä vastaan, väitteet eliitin suojelemisesta sekä todisteet tullilaitoksen sisäisestä korruptiosta ja näistä juontuva EU:n maineen sekä arvostuksen heikkeneminen kansalaisten keskuudessa. Vaikka tullilaitos on saavuttanut merkittäviä tavoitteita, niin eräissä tutkimuksissa on päädytty suosittamaan operaation välitöntä päättämistä ja vetäytymistä Kosovosta. Tällaiset arviot eivät kerro toivotusta vaikuttavuudesta, vaan heikosta tuloksellisuudesta, tehokkuudesta ja kestävydestä.¹¹³

¹¹³ Zupancic ja Pecic, 110–111. Haastattelut (h2.3).

EU:n kannalta on ongelmallista, että siviilikriisinhallinta ei ole Kosovossa onnistunut säilyttämään vuosituhannen vaihteessa rakentunutta suosiotaan. Toisaalta sen kriisinhallintaan sopivat välineet ovat kehittyneet ja monipuolistuneet EULEX:n kokemusten pohjalta. Sotilas- ja siviilitoimijoiden välinen yhteistyö ja sen kustannustehokkuus tunnustetaan laajalti tavoittelemisen arvoiseksi, vaikka selkeitä esteitä edelleen esiintyy muun muassa tiedonvaihdossa, suunnittelussa ja yhteisten tavoitteiden asettamisessa ja voimavarojen jakamisessa sekä koulutuksessa. Vaikuttavuuden kannalta parannettavaa on siis yhteensopivuuden, tehokkuuden ja tuloksellisuuden osalta.

Toisaalta siviilikriisinhallinnan vaikuttavuutta parantaa sen keskittyminen yksittäisten asiantuntijoiden käyttöön. Näin se voi olla kohdennettua ja edullista, siis tehokasta, joustavaa eli yhteensopivaa, ja poliittisten tavoitteiden osalta vaikuttavaa. Toisin sanoen siihen osoitetut jäsenvaltioiden voimavarat tuottavat haluttua poliittista vaikutusta Suomelle, mutta myös laajemmin EU:lle ja kohdealueelle.

Suomen vaikuttavuus on ollut kokoaan suurempaa etenkin kehitettäessä EU:n siviilikriisinhallintaa sen alkuvuosina ja varsinkin EULEX-operaatiossa. Suomen vaikuttavuus nivoutuu osaksi EU:n kokonaispanostusta, joten suomalaisten korkeilla tehtävillä on enemmän ulkopoliittikan tavoittelemaa näkyvyyttä kuin alemman tason asiantuntija-tehtävillä. Suomen osuus suhteessa väestöön on määrällisesti lähes aiemmalla tasolla seitsemänneksi suurimpana kansallisuutena.

Selvityksessä korostuu tarve selkiyttää Suomen osallistumiselleen asettamia poliittisen tason tavoitteita. Niiden epäselvyyttä ovat pitäneet esillä niin asiantuntijat, tutkijat kuin tähän ja aiempiin selvityksiin haastatellut. Tämä ilmiö näkyy siviilikriisinhallinnassa hyvin, koska siinä EU:n jäsenmaa lähettää yksittäisiä asiantuntijoita operaation käyttöön. Suomalaisia lähetettyjä asiantuntijoita on keskimäärin neljä kaikkiaan noin kolmessakymmenessä operaatiossa, delegaatioissa ja sihteeristöissä. Sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita perustettiin ja lakkautettiin 2000-luvulla vuosittain keskimäärin neljä kertaa tiheämmällä aikataululla kuin aiemmin rauhanturvaoperaatioita¹¹⁴. Epäilemättä osallistumista harkittiin kunakin kertana, mutta strategista tavoitetta on vaikea tunnistaa¹¹⁵. Poliittisten samoin kuin siviilikriisinhallinnan tavoitteiden toteutuminen on mahdollista pienten asiantuntijaryhmien kautta, mutta sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteiden, kuten kansallisen puolustuksen kehittäminen ja puolustuksen uskottavuus,

¹¹⁴ Mm. KRIHAVA-loppuraportti. Vuosina 1956–1999 Suomi perusti 21 sotilaallista operaatiota eli keskimäärin kahden vuoden välein. Vuosina 2000–2018 perustettiin 32 sotilaallista operaatiota eli keskimäärin lähes kaksi operaatiota vuodessa eli neljä kertaa tiheämmin. Suomen osallistumistiedot ks. Holma (2018a).

¹¹⁵ Huhtanen, Jarmo, Suomen puolustusyhteistyöltä puuttuu johtoajatus, HS-analyysi, Helsingin Sanomat, 27.9.2020. Pakarinen, Riikka, Puolustuspolitiikka kaipaa strategisuutta, Mielipide, Helsingin Sanomat, 22.7.2020.

edistäminen edellyttävät operatiivisen joukon osallistumista. Kuten edellä todettiin, tehokas operatiivinen joukko lisää Suomen osallistumisen vaikuttavuutta kaikilla kuudella kriteerillä arvioituna.

Suomi ei ole asettanut operaatiokohtaisia laadullisia tavoitteita suomalaisten osallistumiselle tai vaikuttavuudelle. Luonnollisesti operaatioilla on omat mandaattinsa mukaiset tavoitteensa, joita Suomen lähettämät asiantuntijat osaltaan edistävät. Vaikuttavuuden operaatiokohtainen arviointi kuitenkin edellyttää, että sille on asetettu kansallisia tavoitteita. Poliittiset tavoitteet, joita selvityksen alussa kuvattiin, voivat toki silti toteutua tai olla toteutumatta jo siitä syystä, että ne ovat luonteeltaan universaaleja.

Tavoitteiden ymmärrettävyyden lisääminen johtaisi vahvempaan tilivelvollisuuteen (accountability), sillä vaikuttavuuden arviointia voisivat tehdä aiempaa luotettavammin monet ulkopuolisetkin tahot, kuten kansalaiset ja media. Pitkällä aikavälillä tavoitteiden selkiyttämisen voidaan nähdä vahvistavan vaikuttavuutta sitä kautta, että ulkopuolisilla on mahdollisuus tuoda uutta tietoa osallistumisen vaihtoehtoista, toiminnan kehittämistä ja kustannustehokkuudesta. Usein kaivattu avoimuus lisääntyisi, ja se on tilivelvollisuuden edellytys. Erikseen on toki harkittava määrä ja taso, johon avoimuudessa on syytä edetä – vaiheittainen eteneminen on turvallinen vaihtoehto.

Vaikuttavuudelle asetettavia tavoitteita voidaan edistää kokonaisvaltaisuuden synnyttämisen lisäarvon kautta. Esimerkiksi tuomalla pieni määrä uutta suorituskykyä tai asiantuntemusta paikkaamaan osaamisen puutteita operaatiossa, jossa Suomi on jo monipuolisesti osallistumassa, voidaan kustannustehokkaasti lisätä vaikuttavuutta. Tuoksellisuutta ja tehokkuutta lisäävät muun muassa alueelta kertynyt kumuloitunut paikallistuntemus ja olemassa olevat yhteydet muihin toimijoihin sekä paikallisiin. Koulutuksen kohdentaminen osaamisen puutealueisiin parantaisi suomalaisten mahdollisuuksia saada vaikuttavia tehtäviä kustannustehokkaasti. Alueella jo toimivien systemaattinen käyttäminen puolestaan helpottaisi rekrytointia ja kouluttamista kotimaassa.

Useissa virallisissa suomalaisissa ja ulkomaisissa asiakirjoissa ja tutkimuksissa korostetaan kokonaisvaltaisuutta, joten monenkeskinen kansallinen suunnittelu- ja päätöksentekomalli varmaankin tehostaisi toimintaa. Selvitykseen haastatellut asiantuntijat suosittavat nykyisen käytännön kehittämistä, jotta sotilas- ja siviilikriisinhallinnan rinnalla toimivat diplomatia, kauppapolitiikka ja pakotteet sekä kehityspolitiikka ja humanitaarinen apu saataisiin koordinoitua yhden laajan tavoitteen edistämiseen. Mallin keskeisin tehtävä on saattaa kaikki asianomistajat osallisiksi päätöksentekoon sen kaikissa vaiheissa. Näiden tulee olla osallisina kaikilla tasoilla, jotta toimeenpanoon

liittyvät tekijät tulevat otetuksi huomioon. Näitä tasoja ovat ministeri-, kansliapäällikkö- ja virkamiestaso.¹¹⁶

Kriisinhallintaa vaivaa edelleen näkökulmasta johtuva rajoite: lähtökohtana on usein apua ja suojaa antava toimija eikä kriisissä olevat ihmiset, alue tai valtio. Toisinaan tämä on ainoa toimiva näkökulma, mikäli kyseessä on esimerkiksi hajoava valtio tai avun tarvitsijaa on vaikea tunnistaa. Kriisinhallintaan osallistumisen lähtökohdaksi on kuitenkin syytä ottaa autettava eikä auttaja ja tämä pätee sitä enemmän mitä monipuolisempi välineistö kriisinhallintaoperaatiolla on käytössään. Omistajuus on vahvemmin autettavalla, mikäli suunnittelu ja valmistelu on tehty autettavan tarpeista lähtien ja yhdessä. Näin on myös asennoitumisen kanssa – autettavan sitoutuminen tukee omistajuutta ja siten yhteistoimintahalua, joka paremmin johtaa vastuun palauttamiseen autettavalle.¹¹⁷

Henkilöstön sijoittaminen vaikuttaviin tehtäviin parantaa Suomen kriisinhallinnan kokonaisvaikuttavuutta nopeasti. Kansainvälisten turvallisuusorganisaatioiden ominaispiirre on se, että nousevat vaikuttavimpiin tehtäviin, hakijan on kerättävä työkokemusta kyseisessä organisaatiossa pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti. Tämä edellyttää Suomelta henkilösuunnittelua, jossa esimerkiksi henkilöpoolissa olevia nimetään hakijoiksi yhä korkeampiin tehtäviin kyseisessä organisaatiossa. Käytännössä poolin jäsenet sitoutuisivat palvelemaan samassa organisaatiossa useissa tehtävissä työuransa aikana. Heidän valintaansa on luonnollisesti myös tuettava poliittisella vaikutamisella ja lobbauksella – aktiivisesti ja pitkäjänteisesti.

EULEX Kosovo -operaatiosta on opittavissa joitakin vaikuttavuuteen liittyviä avaintekijöitä. Ensimmäinen on tarve kirkastaa sitä perimmäistä tavoitetta, jonka takia EU osallistuisi operaatioon. Toiseksi tulisi pyrkiä EU:n arvoja vahvistavaan ja silti saavutettavissa olevaan mandaattiin. Kolmanneksi on varmistettava, että operaatiolle on myönteinen asenneilmasto niin jäsenmaissa kuin yhteistyökumppaneiden ja kriisialueen väestön keskuudessa. Vaikuttavuuden kannalta tulisi siis varmistaa se, että kriisialueen kansalaiset kokevat heti siviilikriisinhallintaoperaation alussa ja arkipäivässään asioiden paranevan muun muassa talouden, turvallisuuden tai yhteiskunnan tuottamien palveluiden kehittyessä.

¹¹⁶ Ks. esim. KRIHAVA-loppuraportti, 17-20.

¹¹⁷ KRIHAVA-loppuraportti, 6–7, 20. Haastattelut (h2.3).

3.3 Vaikuttavuus Suomen sisäiseen turvallisuuteen

Tässä alaluvussa tarkastellaan sitä, miten Suomen osallistuminen kriisinhallintaan vaikuttaa maamme sisäiseen turvallisuuteen. Tähän liittyviä tavoitteita on esitetty etenkin sisäministeriön vuonna 2016 julkaisemassa Sisäisen turvallisuuden selonteossa, jota tarkasteltiin johdantoluvussa. Selonteon ja tämän selvityksen osalta on selvää, että Suomen osallistumisella kriisinhallintaoperaatioihin on suoria vaikutuksia maamme sisäiseen turvallisuuteen.

Turvallisuuden maailmanlaajuiset ilmiöt ja niitä koskevat trendit tekevät tilannekuvan muodostamisesta, ennakoinnista ja vaikuttavuuden arvioinnista yhä vaativampaa. Suomen turvallisuus edellyttää kokonaisvaltaisuutta, ja turvallisuus on nähtävä laajalaisesti yli hallinnonalakohtaisten rajojen.

Operaatioalueella Suomi pyrkii vaikuttamaan vallitsevaan tilanteeseen siten, että epävakaus ei leviäisi edelleen alueella ja kotimaahan. Yksittäisen maan lähettämän joukon tai yksilön mahdollisuudet vaikuttaa perustuvat hänen toimintaansa organisaation osana, joten vaikuttavuuden irrottaminen omaksi kohteekseen arviointia varten on vaikeaa. Tilannekuvaan liittyvää yhteistyötä kehittämällä voi yksittäiselläkin siviilihenkilöllä olla myönteinen vaikutus tilannetietoisuuteen ja ennalta ehkäisyyn kotimaassa, mutta myös kumppanimaisissa monikansallisen yhteistyön kautta. Tietojenvaihto kumppanimaiden kesken vaatii laadullisesti arvokasta materiaalia, jota voi operaatiossa saada systemaattisella ja pitkäjänteisellä työllä.¹¹⁸

Esimerkiksi Kosovon viimeaikaiset muutokset rikollisuuden ja hallitsemattoman muutoliikkeen osalta ovat tärkeitä tietää Suomessa, jotta niiden seurauksiin voidaan valmistautua. UNIFIL-operaation pitkässä historiassa on useita vaiheita, jossa tietoja rikollisten ja pakolaisvirtojen liikkeistä on voitu välittää Suomen sisäisen turvallisuuden vastuuviranomaisille. Tietojen merkitys vain korostuu, kun turvallisuusorganisaatioiden tai kansallisen viranomaisen toiminta alueella muuttuu. UNIFIL-operaation vastuut yleisestä turvallisuudesta lisääntyivät, kun Libanonin asevoimat päätti siirtää parhaita joukkojaan maan pohjois- ja itäosiin. Muutoksista saatu ennakkotieto oli arvokasta Suomen varautuessa mahdolliseen pakolaisaaltoon ja rikollisuuden lisääntymiseen.¹¹⁹ Vaikuttavuuden kannalta osallistuminen on siis oleellista, tuloksellista ja myös tehokasta. Pitkäaikainen osallistuminen Lähi-idässä useaan YK:n operaatioon samanaikaisesti tekee siitä myös yhteensopivaa ja kestäväää.

¹¹⁸ Haastattelut (h.3.7, h3.8, h3.9).

¹¹⁹ Haastattelut (h.3.7, h3.8).

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuutta selvitettiin vuonna 2016 valmistuneessa sisäministeriön hankkeessa. Siinä kehittämisalueeksi nimettiin kansainvälisen tiedustelutiedon saatavuuden ja hyödynnettävyyden laajentaminen kansallisten viranomaisten käyttöön. Tarvetta tiedoille on muun muassa terrorismin, ääriliikkeiden ja kyberuhkien arviointiin sekä turvapaikanhakijoiden taustoihin ja ulkomailla tapahtuneisiin rikoksiin liittyen. Epävirallista tiedonvaihtoa tulisi lisätä etenkin akuuteissa tilanteissa, mutta myös päivittäisessä kanssakäymisessä ainakin samalla organisaatiotasolla olevien kesken.¹²⁰ Kriisinhallintaan osallistuvien suomalaisten työskentelyn kautta vahvistetaan operaatioon liittyvää kokonaisvaikuttavuutta. Tämä koskee erityisesti pitkäaikaisia operaatioita, kuten UNIFIL ja EULEX, joista saadaan kumuloituvaa tietoa rikollisuudesta, hybridi- ja kybervaikuttamisesta sekä ääriainesten toiminnasta.

Kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen lisää turvallisuusriskejä alueella toimivia kohtaan. Yllättävissä tilanteissa päätöksenteon merkitys kasvaa, jolloin vaikuttavuusarvioinnin kytkeminen koulutukseen ja harjoitteluun parantaisi valmiuksia. Esimerkiksi terroriteon torjuntaan liittyvää päätöksentekoa Suomessa tulisi tarkastella myös vaikuttavuuden kannalta, jotta tilanteen arviointiin ja vaihtoehtojen tarkasteluun liittyvää osaamista voidaan arvioida, kehittää ja harjoitella. Nykykäytännöt tukevat päätöksentekoa sotilaallisen kriisinhallinnan yllättävissä tilanteissa, kuten haavoittuminen tai loukkaantuminen, sillä toimintaa on harjoiteltu ja testattu todellisissa tilanteissa evakointilentoja myöten. Siviilihenkilön osalta päävastuu on operaatiolla, eikä Suomella ole vakioituja toimintatapoja esimerkiksi henkilökaappausten osalta. Afganistanissa toukokuussa 2017 kaapatun suomalaisnaisen vapauttamista koskevia käytännön toimia tekivät alueella työskennelleet ISAF-operaation suomalaisupseerit. Tietoa saatiin monilta tahoilta ja myös yhteistoimintaosapuolilta, vaikka he toimivatkin työtehtäviensä ulkopuolella ja epävirallisesti.¹²¹

3.4 Vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen

Aiemmista selvityksistä ja kokemuksesta tiedetään, että vaikuttavuuden arviointia ei voida tehdä ilman selkeästi kuvattuja tavoitteita. Valtiotoimijan on hyvä määrittää päätöksenteon ja toimintansa perustaksi kansallisen kriisinhallinnan kokonaisuudelle vaikuttavuustavoite¹²². Se voidaan kirjata yleisellä tasolla tyyliin ”Suomi osallistuu UNIFIL-operaatioon kantaakseen osansa kollektiivisesta turvallisuusvastuusta”. Tämän

¹²⁰ Timonen, Heidi ja Nikander, Maarit, Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus, Sisäministeriön julkaisuja, 34/2016. Haastattelut (h.3.7, h3.9, h5.2).

¹²¹ Haastattelut (h3.9). Timonen ja Nikander (2016), 75–76.

¹²² Käsite on ollut käytössä mm. Bertelsmann Stiftung’n tutkimuksissa ja Sitran raporteissa sekä monissa opinnäytetöissä. Ks. esim. Heliskoski Jonna, Humala Heidi, Kopola Riina, Tonteri Anna,

yleisluonteisen lauseen lisäksi on syytä laatia vaikuttavuustavoite kullekin kriisinhallintaoperaatiolle ja -osallistumiselle erikseen, kuten ”Suomi osallistuu EULEX Kosovo -kriisinhallintaoperaatioon tukeakseen EU:n pyrkimystä vähentää kohdevaltion korrup-tiota”. Käyttökelpoisia indikaattoreita korruption muutoksen mittaamiseen löytyy muun muassa Transparency International -sivustolta¹²³.

Kokonaisvaltaisuuden edistämiseksi vaikuttavuustavoitteet olisi hyvä laatia yhdessä ministeriöiden, näiden alaisten laitosten ja järjestöjen kanssa. Ne olisi hyvä laatia ainakin osallistumista harkittaessa, suunnittelun yhteydessä ja operaation perusteita muutettaessa. Osallistumisen päättyessä on syytä laatia kokonaisarvio käyttäen samoja arviointikriteerejä. Vaikuttavuustavoitteilla määritetään samalla myös onnistumisen indikaattorit, ja niiden kehityksen seuraaminen mittaamisella olisi mahdollista osallistumisen eri vaiheissa.

Vaikuttavuusindikaattoreilla seurataan tavoitteiden saavuttamista. Niiden avulla siis mitataan yhdessä valittujen vaikuttavuustavoitteiden etenemistä. Niillä myös seurataan muutosten näkymistä poliittisella tasolla sekä sotilas- ja siviilikriisinhallinnan toiminnoissa.

Vaikuttavuusindikaattorit tulisi määritellä operaatiota suunniteltaessa, mutta viimeistään siinä vaiheessa, kun tunnistetaan osallistumisesta syntyviä vahvuuksia ja heikkouksia sekä hyötyjä ja haittoja. Suomen panokset ovat monissa operaatioissa niin pieniä, että niitä on vaikea erottaa ja kytkeä luotettavasti mittareihin. Tällöin indikaattoreita ja niiden kautta saatavaa tietoa voi saada muun muassa kohdealueen kehitystä koskevista tilastoista. Myös kriisiin liittyvä tutkimus voi tarjota luotettavia muutoksen indikaattoreita.¹²⁴

Arviointimenetelmää rakennettaessa on otettava huomioon se, että indikaattorit vaihtelevat arviointikohteen mukaan ja ovat riippuvaisia muun muassa toimijan tärkeinä pitämistä asioista. Näin ollen niiden yhteismitallisuus ja keskinäinen vertailtavuus vaihtelee. Indikaattorit liittyvät usein määrälliseen tutkimukseen, jossa käytetään numeraalisia aineistoja, kuten talousarvioita, määrärahoja, kalustoa, varustusta ja henkilöstöä koskevia tietoja.¹²⁵

Tykkyläinen Salla, Vaikuttavuuden askelmerkit. Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille, Sitran selvityksiä 130/2018, SITRA.

¹²³ Transparency International, Corruption Perceptions Index, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/table>, avattu 19.10.2020.

¹²⁴ Heliskoski et al, 15–16.

¹²⁵ Druckman, Daniel, Stern, Paul, Perspectives on Evaluating Peacekeeping Missions, The International Journal of Peace Studies 4(1), http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol4_1/Druckman.htm, avattu 8.7.2020. Ks. myös Peter.

Selvityksessä ei ole onnistuttu tunnistamaan kriteereille riittävästi käyttökelpoisia ja luotettavia indikaattoreita. Pääsyynä on indikaattoreita koskevan tiedon heikko saata-
vuus. Yksi tämän selvityksen suosituksista onkin se, että indikaattoreiden tunnistami-
nen hallinnonaloittain olisi kustannustehokas tapa parantaa vaikuttavuuden arvioin-
tia.¹²⁶

Vaikuttavuuden arviointia on tässä käytetty ajallisesti tapahtuneen jälkeen. Se antaa tietoa menneestä toiminnasta, mutta voi olla riittävä perusta myös tulevan toiminnan suunnittelussa. Kumuloituneen tiedon ja kokemuksen avulla vaikuttavuuden arvioinnin tuloksia voidaan käyttää myös tulevaa osallistumista koskevassa päätöksenteossa, operaation valmistelussa ja toimeenpanossa. Samalla välineellä voidaan parantaa myös operaation ylläpitoon liittyvää ja tietoon perustuvaa kehittämistä. Se palvelee myös hallintoon liittyvää parantamista koskien esimerkiksi rekrytointia, kotiuttamisjärjestelyjen tai henkilöstön hyvinvoinnin kehittämistä.

¹²⁶ Druckman et al. Peter. Haastattelut (h2.2., h2.3, h2.8, h3.2, h3.3, h3.6, h3.7, h3.8, h3.9).

4 Selvityksen tulokset ja suositukset

Selvityksen tarkoituksena oli arvioida Suomen sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan osallistumisen vaikuttavuutta Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tavoitteiden näkökulmasta. Arviointi laadittiin käyttämällä kuutta vaikuttavuuskriteeriä, joita muokattiin kriisinhallintaan sopiviksi käyttäen OECD:n mallia pohjana. Suomen osallistumisen vaikuttavuutta syvennettiin arvioimalla kriteereillä sotilaallista kriisinhallintaa YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa ja siviilikriisinhallintaa EU:n EULEX-operaatiossa Kosovossa. Kriisinhallinnan muodonmuutos jatkuu, ja Suomi on päättänyt olla siinä mukana myös jatkossa.

Seuraavassa esitetään selvityksen keskeiset tulokset ulko- ja turvallisuuspolitiikalle, puolustuspolitiikalle ja sisäpolitiikalle asetettuihin tavoitteisiin peilaten. Arvioinnissa on käytetty Suomen osallistumisen ulko- ja turvallisuuspoliittisena yleisperusteena maamme tarvetta osoittaa, että Suomi kantaa oman osuutensa kollektiivisesta vastuusta ylläpitää rauhaa, vakautta ja turvallisuutta. Suomi pyrkii ehkäisemään ennalta kielteisten ilmiöiden ja vaikutusten heijastumista Eurooppaan ja Suomeen. Kansainvälinen yhteistyö ja hyvät suhteet Suomelle tärkeisiin valtioihin näkyvät valittaessa operaatioita, joihin osallistutaan. Kyseessä on kolme ulkopoliittista kriisinhallinnan tavoitetta, joita pyritään toteuttamaan ensisijaisesti diplomatialla sekä sotilaallisella ja siviilikriisinhallinnalla.

Puolustuspolitiikan alueelta tavoitteena on ollut kansallisen puolustuskyvyn vahvistaminen kehittämällä osaamista, varustusta ja yhteistoimintaa. Sisäpolitiikan tavoitteena on ollut Suomen sisäisen turvallisuuden vahvistaminen torjumalla haitallisia ilmiöitä sekä parantamalla tilannekuvaa, toimintamalleja ja yhteistyötä. Kokonaisvaltaisena tavoitteena on ollut parantaa kohdemaan yhteiskuntaa edistämällä valittuja toimintoja länsimaisten arvojen pohjalta. Taustalla vaikuttavat läpileikkaavina teemoina Suomen hyväksymät länsimaiset arvot ja asenteet.

Ensimmäinen tulos liittyy Suomen kriisinhallinnalle asettamiin tavoitteisiin. Poliittisen tason tavoitteet on usein kuvattu tavalla, josta toimeenpaneva taho ei useinkaan saa riittäviä perusteita suunnittelulle, eikä myöskään vaikuttavuuden arvioinnille. Tämä piirre on ollut toistuvasti kritiikin kohde kuluneen kriisinhallinnan neljännesvuosisadan aikana. Johdonmukaisen poliittisen linjauksen välttämättömyys tunnistettiin muun muassa Krihava-loppuraportissa vuonna 2012. Kyseessä on enemmänkin tavoitteiden aiempaa yksityiskohtaisempi kirjaaminen kuin niiden puuttuminen, sillä tavoitteita on käytännössä tarkennettu aina tarvittaessa hallinnonalojen välisessä kanssakäymisessä.

Ensimmäinen suositus on se, että kansallisen kriisinhallinnan kokonaisuudelle laaditaan pitkän aikavälin vaikuttavuustavoite. Tällaisen yleisluonteisen lauseen lisäksi on syytä laatia yksityiskohtaisempi vaikuttavuustavoite kriisinhallintaan osallistuvalla hallinnonalalla sekä jokaiselle kriisinhallintaoperaatiolle erikseen. Kokonaisvaltaisuuden kannalta on eduksi, että asianomaiset ministeriöt, virastot, laitokset ja järjestöt laatisivat ne yhdessä.

Selvityksessä käytetyt arviointikriteerit osoittautuivat toimiviksi. Sen sijaan kuhunkin kriteeriin sopivista indikaattoreista, mittareista, oli käytettävissä vähän julkista tietoa. **Toinen tulos** onkin se, että arviointimallia pitää parantaa tunnistamalla kriteereihin sopivia indikaattoreita. On selvää, että sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan sopivat erilaiset indikaattorit, koska ne mittaavat usein eri asioita. **Toinen suositus** onkin se, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vastuuministeriöt valitsevat yhdessä vaikuttavuusindikaattorit. Niiden avulla voidaan seurata nykyistä luotettavammin muutosten näkymistä, siis vaikuttavuutta, poliittisella tasolla sekä sotilas- ja siviilikriisinhallinnan osalta.

Kolmas tulos on kokonaisvaltaisuudessa piilevä suuri potentiaali ja sen hyödyntäminen. Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus on edennyt vaiheittain hallinnonalojen yhteisen intressin voimalla. Sen edistäminen on jo aiemmin tunnistettu kotimaisissa ja lukuisissa ulkomaisissa tutkimuksissa merkittäväksi kehittämiskohteeksi. Kun ensimmäiset kaksi tulosta suosituksineen edistävät kokonaisvaltaisuutta kansallisella tasolla, niin tämä **kolmas suositus** keskittyy EU:n siviilikriisinhallinnan tehostamiseen (ns. EU:n siviilikompakti). Näitä kolmea suositusta on perusteltua edistää kokonaisuutena ja rinnakkain.

Neljäs tulos on päätöksenteon valmistelun tehostaminen sitä nopeuttamalla ja sen joustavuutta lisäten. **Neljäs suositus** kehottaakin nostamaan kansallista reagointivalmiutta ja lisäämään turvallisuusympäristön systemaattista analysointia. Tämä voidaan käynnistää kehittämällä nykyistä päätöksenteon mallia siten, että siihen sisältyy vaikiintuneesti esimerkiksi sisäisen turvallisuuden käytännön tason pohdintaa poliittisen, sotilaallisten ja siviilikriisinhallinnan näkökulmista. Nopea toiminta vaatii hajallaan olevan asiantuntemuksen, sisältöjen ja välineiden tunnistamista, jotta on mahdollista vastata yhä monimuotoisempiin vaatimuksiin. Toteutuakseen tämä tuskin vaatii organisaatiomuutoksia, mutta asennemuutos toimijoiden sisäisessä kulttuurissa muun muassa tietojen yhteiskäytön suhteen on tarpeen. Näin parannetaan kriisinhallinnan yhteensopivuutta, tuloksellisuutta ja tehokkuutta.

Viides tulos on havainto osallistumisen sirpaloitumisesta siviilikriisinhallinnassa 30 operaatioon ja sotilaallisessa kriisinhallinnassa kymmeneen operaatioon. Tämä on varmaankin poliittisesti perusteltua muun muassa kansainvälisen näkyvyyden tavoitta-

miseksi tai siviilikriisinhallinnassa käytettävän rekrytointimallin seurauksena, mutta sirpaloituminen laskee sotilaallisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta. Sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden lukumäärä korreloi suoraan niiden ajallisen keston kanssa, jolloin osallistumisen yhteensopivuus, tehokkuus ja kestävyys heikkenevät operaatioiden lukumäärän kasvaessa. **Viides suositus** on pyrkiä pienentämään kriisinhallintaoperaatioiden lukumäärää etenkin sotilaallisen kriisinhallinnan osalta.

Kuudes tulos liittyy keskinäisriippuvuuden ja kokonaisvaltaisuuden väliseen suhteeseen. Suomen asettamat poliittiset tavoitteet tukevat keskinäisriippuvuuksien vahvistamista sääntöpohjaisessa kansainvälisessä järjestelmässä. Kriisinhallinnan osalta keskinäisriippuvuutta voidaan edistää lisäämällä ja tehostamalla turvallisuusorganisaatioiden ja niiden jäsenvaltioiden keskinäistä työnjakoa, erikoistumista ja siten riippuvuutta. **Kuudes suositus** on käyttää keskinäisriippuvuuden ja työnjaon dynamiikkaa kehitettäessä kokonaisvaltaisempaa kriisinhallintaa. Tämä suuntaa kriisinhallintaa keskittymään oleelliseen ja parantaa sen tehokkuutta.

Poliittisten tavoitteiden vaikuttavuuden arviointi on usein tilannesidonnaista ja muutoksen myötä samoilla kriteereillä saadaan muuttuneita tuloksia. Luotettavaa tietoa on kuitenkin saatavissa kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointimenetelmällä. Sen avulla Suomen harjoittaman kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuus, tehokkuus ja kestävyys kohentuvat. **Lisäksi suositellaan** sitä, että vaikuttavuusarviointi instituionalisoidaan osaksi kriisinhallinnan päätöksentekoa sen eri vaiheissa. Näin parannetaan suomalaista kriisinhallintaa kaikilla arvioituilla kriteereillä.

Liite 1

Arviointikriteerien määritelmät

Vaikuttavuus (impact): tarkoittaa toiminnan pitkäaikaista ja kestävää muutosta tai vaikutusta (effect), joka aiheutuu tietyistä toimenpiteistä tarkoitettuihin tai tarkoitamatta.

Oleellinen (relevant): toimet tukevat tavoitetta muutoksista huolimatta, hyötyjä myös kohde, kumppanit, ympäristö, kompromissit ml. (Tavoitteiden saavuttaminen on Tuloksellisuutta)

Yhteensopiva (coherent): toimet sopivat muihin tekemisiin suoraan/sisäisesti, välillisesti/ulkoisesti (compatibility), synergia, koordinointi

Tuloksellinen (effective): toiminta johtaa haluttuun tulokseen arvioituna suhteellisesti muihin toimiin nähden

Tehokas (efficient): voimavarojen käyttö parantaa eniten haluttua tulosta suhteessa aiempaan (taloudellisesti, ajallisesti)

Kestävä (sustainable): toimien vaikuttavuus jatkuu (talous, politiikka, ympäristö, sosiaalinen), resilienssin ja nettohyötyjen jatkuvuus

Vaikuttava (impact): toimet johtavat laajasti, pitkäaikaisesti ja kestävästi muutokseen (arvot, hyvinvointi, ympäristö, sosiaalinen). Tuloksellisuutta laajempi käsite.

Kriteerillä (mittapuu) tarkoitetaan tekijää, jonka suhteen muutosta arvioidaan.

Indikaattori (mittari) tarkoittaa muuttuvaa tekijää, joka ilmaisee muutoksen suhteellisen määrän mittayksikössä (määrällinen muutos) tai arvioituna (laadullinen muutos).

Lähde: OECD-DAC, OECD (2010) Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, OECD Publications, ISBN 92-64-08527-0.

Liite 2 Lyhenteet

CIMIC	Civil-Military Co-operation, siviili-sotilas-yhteistyö
CMC	Crisis Management Centre Finland, Kriisinhallintakeskus
CSDP	Common Security and Defence Policy, EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, YUTP
CCDP	Civilian Capability Development Plan
ERA	European Reform Agenda
EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
EUO	EU Office, EU:n neuvoston delegaatio
EUSR	European Union Special Representatives, EU:n erityisedustaja
FCR	Force Commanders Reserve, UNIFIL:in komentajan johdossa oleva reserviyksikkö
FINIRISHBATT	Finnish-Irish Battalion, Suomalais-irlantilainen pataljoona
ICR	International Civilian Representative, kansainvälinen siviiliedustaja
IDF	Israel Defence Forces, Israelin Puolustusvoimat
IFOR	Implementation Force in Bosnia and Herzegovina
IMF	International Monetary Fund, Kansainvälisen valuuttarahasto
ISAF	International Security Assistance Force in Afghanistan
ISIL	Islamic State of Iraq and the Levant
JAP	Joint Action Plan
KCS	Kosovo Correctional Service

KSC	Kosovo Specialist Chambers
KFOR	Kosovo Force
KPO	Kosovo President Office
KSF	Kosovo Security Force
KRIHAVA	Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen, loppuraportti
LAF	Lebanese Armed Forces, Libanonin asevoimat
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MMA	Monitoring, Mentoring, Advising, tarkkailu, ohjaaminen ja neuvonanto
NAP	National Implementation Plan
ARC	Annual Review Conference
CAR	Civilian Annual Report
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
PLO	Palestine Liberation Organization, Palestiinan vapautusorganisaatio
SAA	Stabilisation and Association Agreement, Vakaus- ja assosiaatiopopimus
SC	Specialist Chambers
SKJL	Suomalainen kriisinhallintajoukko Libanonissa
SPO	Specialist Prosecutor's Office, Kosovon syyttäjälaitos tai Kosovon syyttäjäviranomainen

UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNPROFOR	United Nations Protection Force
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto
YTPP	EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, Common Security and Defence Policy, CSDP
YTS	Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

Lähteet

VIRALLISET JULKAISUT

Austrian Development Agency, Evaluation Unit, Guidelines for Project and Programme Evaluations, Vienna, July 2009, 2009, <https://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/47069197.pdf>, avattu 14.7.2020.

Congressional Report Service for Congress, The Library for Congress, Coordinator Jeremy M. Sharp, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division Lebanon: The Israel-Hamas-Hezbollah conflict, Order Code RL33566, updated 9/2006.

Council of the European Union, Joint Action 2008/124/CFSP, 4 February 2008 on the EU Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo, Official Journal L 42/92, 16 February 2008.

Council Decision 2014/349/CFSP of 12 June 2014 amending Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1599993545683&uri=CELEX:32014D0349>, avattu 16.9.2020.

Council of the European Union, Joint Staff Working Document, Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8962-2019-INIT/en/pdf>, avattu 24.9.2020.

Germany's Presidency of the Council of the European Union, Towards a "Strategic Compass" on Security and Defence, <https://www.eu2020.de/eu2020-en/news/article/eu-defense-strategic-compass-foreign-policy/2377030>, avattu 23.9.2020.

Civil Affairs Operations, Department of the Army No 41-10, Department of Defense, U.S.A., May 1962.

Council of the European Union, A new strategic agenda 2019-2024, <https://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>, avattu 23.9.2020.

European Reform Agenda (ERA), High-level Dialogue between Kosovo and the European Union, <http://www.eramonitoring.org/en/>, avattu 23.9.2020.

European External Action Service, Civilian Planning and Conduct Capability, Mission Personnel Division (CPCC.3), Personnel Figures of the Civilian CSDP Missions, 16/7/2020, 2020.

European Parliament, CSDP Missions and Operations: Lessons Learned Processes. Directorate-General for External Policies, Policy Department, European Union, 2012.

Kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvä lainsäädäntö, Ulkoasiainministeriö, Työryhmän mietintö, 1/2016.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen (KRIHAVA), Loppuraportti, 7.11.2012, 2012.

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain muuttamisesta, 28.12.2018, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181359>, avattu 28.10.2020.

OECD (2019), Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use. OECD/DAC Network on Development Evaluation, 10 Dec 2019, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>, avattu 13.7.2020.

UN Office for Internal Oversight Services (OIOS) Internal Audit Division. Report 2019/0030 Audit of strategic communications and public information in the United Nations Interim Force in Lebanon 30.4.2019.

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Hallituksen politiikkariihen kannanotoon ”Politiikkatoimien vaikuttamisarvioinnin kehittäminen” valmistelutyöryhmän muistio. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, 2019.

Report of the Secretary-General 1.6.2020 for the Security Council of the United Nations. United Nations Interim Force in Lebanon.

Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia (2014), Valtioneuvoston julkaisusarja 8/2014. Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia, 2014, <https://vnk.fi/documents/10616/334527/Siviilikriisinhallinnan+kansallinen+strategia.pdf/103fdea2-2317->

4e40-83d4-d2dde441446d/Siviilikriisinhallinnan+kansallinen+strategia.pdf?version=1.0&t=1415086179000, avattu 26.7.2020.

Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia, Ulkoasiainministeriön julkaisu 15/2009, 2009.

Tuloksellisuustarkastuskertomus, Sotilaallinen kriisinhallinta, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2013, 2013.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus. Muuttuuko toimintakulttuuri toimintaympäristön mukana? Sisäinen turvallisuus, Sisäministeriön julkaisu 34/2016, 2016.

Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan, selvitys eduskunnalle, syksy 2019, ml. UaV:n lausunto, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/UaVL_1+2020.aspx ja UM:n muistio 21.4.2020, avattu 21.8.2020.

Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan, selvitys eduskunnalle, kevät 2020, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2020-AK-297876.pdf>, avattu 11.8.2020.

Suomen osallistuminen kriisinhallintaan Libanonissa – valtioneuvoston selvitys eduskunnalle (v. 2011–2020) sekä valiokuntien lausunnot (12.5.2020), https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/UaVL_3+2020.aspx, avattu 21.8.2020.

Vaikuttavuusarvio Suomen osallistumisesta UNIFIL operaatioon suomalais-irlantilaisessa pataljoonassa 2012–2018, 22.1.2020. sekä ulkoasiainvaliokunnan lausunto (28.2.2018) ja puolustusvaliokunnan lausunto (9.2.2018), https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/UTP_1+2020.aspx, avattu 21.8.2020.

Valtioneuvoston ohjesääntö 2003, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030262#L3P16>, avattu 29.9.2020.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016, 2016.

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, Sisäministeriön julkaisu 8/2016, Sisäinen turvallisuus, 2016, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-085-8>, avattu 26.7.2020.

Valtioneuvoston puolustusselonteko, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017, 2017.

Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017, Hyvä elämä – turvallinen arki, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-138-1>, avattu 23.10.2020.

Valtioneuvosto, Tarjouspyyntö: Selvitys kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimisesta ja arviointikriteereistä. Dnro VN/13794/2020, 2.6.2020, 2020.

Valtioneuvoston selvitys Suomen johtovaltioroolista UNIFIL:issä (8.3.2012), https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/UTP_3+2013.aspx, ulkoasiainvaliokunnan (8.3.2013) ja puolustusvaliokunnan lausunnot (5.3.2013, 19.11.2014), ulkoasiainvaliokunnan lausunto (15.9.2016), avattu 21.8.2020.

Valtioneuvoston selvitys Suomen johtovaltioroolista YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa 2016.

UN Security Council Resolution 425 (UNSCR 425), 19.3.1978.

UN Security Council Resolution 426 (UNSCR 426), 3.5.1978.

UN Security Council Resolution 1701 (UNSCR 1701), 11.8.2006.

UN Security Council Resolution 1737 (UNSCR 1737), 23.12.2006.

UN Security Council Resolution 1747 (UNSCR 1747) 23.3.2007.

UN Security Council Resolution 2231 (UNSCR 2231) 20.6.2015.

UN Security Council Resolution 2433 (UNSCR 2433) 30.8.2018.

UN Security Council Resolution 2539 (UNSCR 2539) 28.8.2020.

TUTKIMUKSET JA RAPORTIT

Crisis Management Centre Finland, Kuusi näkökulmaa EU:n kriisinhallintaan, Briefing Paper 3/6 ja Briefing Paper 4/6, IECEU Project, FINCENT, CMC Finland.

EU Horizon 2020, Improving the Effectiveness of Capabilities in EU conflict prevention (IECEU), <https://cordis.europa.eu/project/id/653371>, avattu 16.6.2020.

FINCENT Publication Series 2:2019: From Operational Requirements to Training Solutions - Protection of Civilians for NATO and UN led Operations Pilot Course, 2019.

FINCENT Publication Series 2:2017, Seminar Publication on Contemporary Peace Operations – From theory to practice: based on EAPTC Seminar 2–4 May 2017, Helsinki, Articles from the European Peace Training Community, 2017.

Finnish Defence Forces International Centre (FINCENT), Course and Activity Catalogue 2020 ja 2021–2022.

FINCENT Publication Series 1:2012, Thinking beyond Afghanistan – the future prospects of crisis management, 2012.

FINCENT Publication Series 1:2011, The Many Faces of Military Crisis Management – Lessons from the Field, 2011.

Kosovar Institute for Policy Research and Development: A Comprehensive Analysis of EULEX: What next? Policy Paper No. 1/13-January 2013, 2013.

The Network of Networks for Impact Evaluation (NONIE), Impact Evaluations and Development, NONIE Guidance on Impact Evaluation, 57490, 2010.

Newby, Vanessa F., Peacekeeping in South Lebanon, Credibility and Local Cooperation, Syracuse University Press, 2018.

OECD (2009), Guidelines for Project and Programme Evaluations, Austrian Development Agency, Evaluation Unit, Vienna, July 2009, <https://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/47069197.pdf>, avattu 14.7.2020.

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

Transparency International, Corruption Perceptions Index, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/table>, avattu 19.10.2020.

The Finnish Centre of Expertise in Comprehensive Crisis Management, Good Practices of a Comprehensive Approach to Crisis Management.

KIRJALLISUUS JA ARTIKKELIT

Braak, Bruno Jim, The Locals are Lost- using local perceptions to evaluate the effectiveness and legitimacy of international peace missions (UNMIK, KFOR, OSCE, ICO and EULEX) in Kosovo, 31 August 2012, University of St Andrews, School of International Relations, 2012.

Bytyçi, Seb, Emini, Donika, EULEX And Rule Of Law, Balkan Policy Institute (IPOL), Prishtina, 2011.

Capusela, A. L., State-building in Kosovo: Democracy, corruption, and the EU in the Balkans. I.B. Tauris & Co Ltd, 2015.

Cierco, Teresa, Reis, Liliana, Eulex's Impact on the Rule of Law in Kosovo. Revista de ciencia política/Volumen 34/Nº 3/2014/645 – 663, 2014.

de Coning, Cedric, Drange, Bård, Researching the Effectiveness of Peace Operations, Seminar Report, 31 May – 1 June, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs (NIIA), 2017.

de Coning, Cedric, Romita, Paul (rapporteurs), Monitoring and Evaluation of Peace Operations, Norwegian Institute of International Affairs (NIIA), International Peace Institute, November 2009, 2009.

Druckman, Daniel, Stern, Paul, Perspectives on Evaluating Peacekeeping Missions, The International Journal of Peace Studies 4(1), 1999. http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol4_1/Druckman.htm, avattu 8.7.2020.

Dumur-Laanila, Hanne, Karjalainen, Tyyne, Kuusi näkökulmaa EU:n kriisinhallintaan, Briefing Papers 1–6, IECEU Project, FINCENT, CMC Finland.

Fawaz, Arab, UNIFIL peacekeeping and Lebanese National Security, United States Army War College (USAWC), Strategic Research Project, 2012.

Heliskoski, Jonna, Humala, Heidi, Kopola, Riina, Tonteri, Anna, Tykkyläinen, Saila, Vaikuttavuuden askelmerkit. Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille. Sitran selvityksiä 130, 2018. <https://media.sitra.fi/2018/03/27105443/vaikuttavuuden-askelmerkit.pdf>, avattu 16.6.2020.

Holma, Heikki (toim.) (2018a), Suomalaista rauhanturvaamista ja kriisinhallintaa 1956–2018, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry, 2018.

Holma, Heikki (2018b), Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehitys sotilaallisen kriisinhallinnan kannalta tarkasteltuna, teoksessa Roope Siirtola ja Anne Palm (toim.), Yhdessä enemmän – Kriisien hallintaa kokonaisvaltaisesti, WISE ry, 2018.

Hyttinen, Kirsi, Hario, Pasi, Österlund, Peter, Improving the Effectiveness of Capabilities (IEC) in EU Conflict Prevention (IECEU), Laurea University of Applied Sciences, Laurea Publications, <https://cordis.europa.eu/project/id/653371>, 2017, avattu 16.7.2020.

Häikiö, Antti, alustus Siviilikriisinhallintaseminaarissa 18.9.2019, EU:n kriisinhallinnan tulevaisuuden haasteet, Kansallismuseo.

Ikonen, Ilkka, Kriittiset menestystekijät suorituskyvyn mittaamisen tukena, Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 5, nro 6/2006, 2006.

Kammel, Arnold, Hyttinen, Kirsi, Laurea, Hario, Pasi, Toussaint, Mascia, Recommendations to improve the effectiveness of EU CSDP crisis management operations and EU's conflict prevention capabilities, IECEU Publication, HORIZON 2020, 2020.

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank Governance Indicators, 2018, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>, avattu 5.10.2020.

Khaled, Hamad, Lebanon's Stability between International Resolutions and Regional Tensions. Konrad Adenauer Foundation and the Middle East Institute for Research and Strategic Studies, Policy Paper No. 3, February 2018, 2018.

Kopola, Riina, Palm, Anne (toim.), Siviilit kriisejä hallitsemassa. Matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU, 2012.

Korhonen, Senja, Sumuvuori, Johanna (toim.), Konflikteista kehitykseen. Johdatus Euroopan unionin siviilikriisinhallintaan, Suomen Sadankomitealiitto ry, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU, 2005.

Lawrence, Tony, Estonia and Unifil: The Benefits to a Small State of UN Peacekeeping. Research Article in the Journal on Baltic Security, 2017.

Lehtonen, Juha-Matti, Rissanen, Antti, Puolustusvoimien T&K-toiminnan vaikuttavuuden arviointi, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2018.

Madej, Marek (ed.), *Western Military Interventions after the Cold War. Evaluating the wars of the West*, Routledge, Cass Military Studies, 2019.

Mayne, John, *Useful Theory of Change Model*, *Canadian Journal of Program Evaluation*, 2015.

Mäki-Rahkola, Anne (toim.), *Naiset kriisejä ratkaisemassa. Päätöslauselman 1325 kaksi vuosikymmentä*. Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry, 2020.

Mäntymäki, Erkki (toim.), *Suomalaisten siviilikriisinhallinnan asiantuntijoidenkokemuksia vaikuttavuudesta*, *CMC Finland Working Papers*, Vol. 7: No. 1/2015, 2015.

Nowak, Agnieszka, *Civilian crisis management: the EU way*. Institute for Security Studies, the EU, Chaillot Paper no 90, June 2006, 2006.

Nummenranta, Jukka, *Libanonin sota 2006 – taktinen tarkastelu*, Maanpuolustuskorkeakoulu (MPKK), 2011.

Osland, Kari M., Peter, Mateja, *The double proximity paradox in peacebuilding: implementation and perception of the EU rule of law mission in Kosovo*, *European Security*, 28:4, 2019.

Peter, Mateja, *Measuring the Success of Peace Operations: Directions in Academic Literature*, Working Paper 862, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 2016, <https://effectivepeaceops.net/publication/measuring-the-success-of-peace-operations-directions-in-academic-literature/>, avattu 5.7.2020.

Pesu, Matti, Yli-Markku, Tuomas, Jokela, Juha, *Finnish foreign policy during EU membership: Unlocking the EU's security potential*, FIIA, Finnish Foreign Policy Paper 6, 22.10.2020.

Pihlaja, Aki, *Rauhanvälitys Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan työkaluna*, Maanpuolustuskorkeakoulu (MPKK), 2016.

Pyykkönen, Jussi, *Vaikuttavuuden hankinta. Käsikirja julkiselle sektorille. Sitran selvityksiä 115*, 2016. Ladattavissa osoitteessa <https://media.sitra.fi/2017/02/27175254/Selvityksia115-2.pdf>, avattu 16.6.2020.

Pyykkönen, Juha, *Nordic Partners of NATO. How similar are Finland and Sweden within NATO cooperation?* FIIA Report 48, 2016, https://www.fii.fi/wp-content/uploads/2017/04/report48_finland_sweden_nato.pdf, avattu 2.9.2020.

- Pyykönen, Juha ja Forss, Stefan, Deterrence in the Nordic-Baltic Region: the role of the Nordic countries together with the U.S. Army, U.S. Army War College (USAWC), Strategic Studies Institute, 2019, <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/3699.pdf>, avattu 2.9.2020.
- Siirtola, Roope, Palm, Anne (toim.), Yhdessä enemmän – Kriisien hallintaa kokonaisvaltaisesti, Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry, 2018.
- St John, Richard, How successful has the United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) really been in preventing hostilities between Israel and Hezbollah? Royal Military College of Canada, Canadian Military Journal; Ottawa Vol. 13, Iss. 3, 2013.
- Tamminen, Tanja, Limits of the “Institutionalization before liberalization” approach: EULEX Kosovo measuring its impact and fighting side-effects as an example, Crisis Management Centre Finland, Yearbook 2010, 2010.
- Timonen, Heidi, Nikander, Maarit, Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus, Sisäministeriön julkaisuja, 34/2016.
- Weiss, Stefani, Pushing on a string? An evaluation of regional economic cooperation in the Western Balkans, Bertelsmann Stiftung, 2020.
- Williams, Paul D., Assessing the Effectiveness of the AMISOM, Working Paper, Norwegian Institute of International Affairs (NIIA), Report 1/2018, 2018.
- Willigen, van Niels, A Dutch return to UN peacekeeping? International Peacekeeping, 2016 VOL. 23, NO. 5.
- Yeal, Ronen, Israel, Hizbollah, and the Second Lebanon War, Yearbook of International Humanitarian Law, December 2008, updated by Yael Ronen on 28 August 2015, 2015.
- Zupančič, Rok, The European Union Rule of Law Mission in Kosovo: An Effective Conflict Prevention and Peace-Building Mission? Journal of Balkan and Near Eastern Studies, 2017.
- Zupancic, Rok, Pejic, Nina, Limits to the European Union’s Normative Power in a Post-conflict Society, EULEX and Peacebuilding in Kosovo, Springer Open, 2018.

MEDIALÄHTEET

Aittokoski, Heikki, Huusko, Jukka, Serbia perui osallistumisensa sotaharjoitukseen Valko-Venäjällä, Helsingin Sanomat, 11.9.2020, A 31.

Aljazeera, Analysis: The politics behind the Lebanon-Israel border talks. Lebanon and Israel are holding US-mediated talks on a maritime border dispute. <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/12/analysis-the-politics-of-the-lebanon-israel-border-talks>, avattu 12.10.2020.

BBC News, Kosovo President Thaci faces war crimes indictment, 24 June 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-53169808>, avattu 25.10.2020.

CNN world: Protesters wanted change but Lebanon's elite picks veteran Saad Hariri to lead crisis-wracked country <https://edition.cnn.com/2020/10/22/middleeast/saad-hariri-prime-minister-lebanon-intl/index.html>, 22.10.2020, avattu 27.10.2020.

EEAS homepage, EU Advisory Mission in the Central African Republic (EUAM RCA), https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/euam-rca/83307/about-eu-advisory-mission-central-african-republic-euam-rca_en, avattu 12.10.2020.

EULEX Kosovo -operaation kotisivut, <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,44>, avattu 12.10.2020.

EUNAVFOR MED IRINI -operaation kotisivut, <https://www.operationirini.eu/mission-at-a-glance/>, avattu 23.9.2020.

European Western Balkans kotisivut, <https://europeanwesternbalkans.com/2020/01/24/ambassador-wigemark-began-his-mandate-as-the-new-head-of-eulex-kosovo/>, avattu 23.9.2020.

Eurooppa-neuvoston kotisivut, <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2018/06/08/eulex-kosovo-new-role-for-the-eu-rule-of-law-mission/>, avattu 5.9.2020.

Ikola, Vilma, Kosovon pääministeri eroaa sotarikosepäilyjen vuoksi, Helsingin Sanomat, 19.7. 2019.

Huhtanen, Jarmo, Suomen puolustusyhteistyöltä puuttuu johtoajatus, HS-analyysi, Helsingin Sanomat, 27.9.2020.

Komission kotisivu, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/saa_en, avattu 8.9.2020.

Pakarinen, Riikka, Puolustuspolitiikka kaipaa strategisuutta, Mieli pide, Helsingin Sanomat, 22.7.2020.

Siviilikriisinhallintaseminaari 18.9.2019, EU:n kriisinhallinnan tulevaisuuden haasteet, Kansallismuseo, Laajan turvallisuuden verkosto WISE, Kriisinhallintakeskus CMC, Puolustusvoimien kansainvälinen keskus FINCENT ja Poliisiammattikorkeakoulu, https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/tp-utva-keskusteli-ulko-ja-turvallisuuspoliittisen-selonteon-valmistelusta, avattu 16.7.2020.

Suomen Lähi-idän instituutin (FIME) verkkosivut. Kyteekö Libanonissa vallankumous? <https://lahi-itanyt.fi/nyt/kyteeko-libanonissa-vallankumous/>, avattu 27.10.2020.

The Ulkopolitist. Suomen turvallisuusneuvostokampanjan jälkilöylyt. <https://ulkopolitist.fi/2013/10/18/suomen-turvallisuusneuvostokampanjan-jalkiloylyt/>. Avattu 28.10.2020.

Transparency International: Lebanon Country data. <https://www.transparency.org/en/countries/lebanon>, avattu 27.10.2020.

The World Bank. The World Bank in Lebanon, <https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/overview>, avattu 27.10.2020.

The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank Governance Indicators, 2018, <https://info.worldbank.org/governance/wgi>, avattu 27.10.2020.

UM:n kotisivut, <https://um.fi/kriisinhallinta#Siviilikriisinhallinta>, avattu 21.9.2020.

Yle uutiset: Laaja protestiaalto Ranskaa vastaan leviää muslimimaissa Macronin muistopuheen jälkeen – Erityisesti Ranskan ja Turkin välit kiristyvät <https://yle.fi/uutiset/3-11613158>, avattu 28.10.2020.