

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta

EDUSKUNTA

UTP 17/2008 vp

SIVIILIKRIISINHALLINNAN KANSALLINEN STRATEGIA

Sisäasiainministeriö lähettää oheisena eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97 §:n nojalla siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian.

Valtioneuvosto hyväksyi strategian valtioneuvoston periaatepäätöksenä 28. elokuuta 2008.

Ylijohtaja

Antti Pelttari

Erityisasiantuntija

Helinä Kokkarinen

LIITTEET

Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia

Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 6/2008

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Sisäinen turvallisuus

Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia

•

Valtioneuvoston periaatepäätös
siviilikriisinhallinnan kansalliseksi strategiaksi
hyväksytty 28. elokuuta 2008

Helsinki 2008



Sisäasiainministeriö
Monistamo
Helsinki 2008

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-352-2 (nid.)
ISBN 978-952-491-353-9 (PDF)

1.1 SISÄASIAINMINISTERIÖ

1.2 KUVAILULEHTI

Julkaisun päivämäärä

28.8.2008

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Siviilikriisinhallinnan kansallista strategiaa valmisteleva työryhmä Puheenjohtaja Antti Pelttari / SM Varapuheenjohtaja Mikko Kinnunen / UM Pääsihteeri Helinä Kokkarinen / SM		Julkaisun laji Työryhmän raportti	
Julkaisun nimi Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
Julkaisun osat		Toimielimen asettamispäivä 17.1.2008	
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 17. tammikuuta 2008 työryhmän siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian laatimiseksi. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan kirjatun tehtävänannon ja tavoitteiden mukaisesti työryhmän pyrkimyksenä on ollut vahvistaa siviilikriisinhallintaa sekä laajentaa Suomen osallistumista siviilikriisinhallintaan. Strategialla pyritään erityisesti kehittämään ja vahvistamaan siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia. Lisäksi työryhmä tekee ehdotuksia siviilikriisinhallinnan eri toimijoiden välisen yhteistyön, koordinoinnin ja vuorovaikutuksen tehostamiseksi ja parantamiseksi. Työryhmä on kiinnittänyt työssään erityistä huomiota Euroopan unionin siviilikriisinhallintaa koskevaan kehitystyöhön ja ottanut huomioon myös muiden kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallintatyön. Tämä strategia ja sitä laatineen työryhmän työ tukee sekä valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelua että kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian laatimista. Työryhmän työ sovitetaan yhteen valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelun kanssa ottaen erityisesti huomioon kriisinhallinnan kokonaisvaltainen kehittäminen. Tarkoituksena on esitellä strategia ulko- ja sisäasiainministeriön johdolle sekä saattaa se valtioneuvoston käsiteltäväksi. Strategiassa on ehdotus Suomen siviilikriisinhallinnan visioksi ja arvoiksi sekä periaatteiksi. Suomen tavoitteena on olla aktiivinen vaikuttaja ja edelläkävijä Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallinnan toiminnassa ja kehittämisessä. Tavoitteena on, että kansainvälinen siviilikriisinhallinta on koordinoitua, ihmisoikeuksien kunnioitukseen, demokratiaan ja yhdenvertaisuuteen perustuvaa asiantuntijatoimintaa, joka oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti edistää rauhaa, vakautta ja kestävä kehitystä. Suomen osallistumisen laajentamiseksi tavoitteena on luoda edellytykset siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien suomalaisten asiantuntijoiden määrän nostamiseksi vähintään 150 asiantuntijan tavoitteelliselle vähimmäistasolle. Tämä edellyttää myös kotimaan valmiuksien kehittämistä samassa suhteessa. Vuorovaikutusta sotilaallisen kriisinhallinnan, kehitysyhteistyön, kansalaisjärjestöjen, kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuskysymysten asiantuntijoiden ja tutkijayhteisöjen sekä median kanssa tulee lisätä, ja tehostaa viranomaisyhteistyötä entisestään.			
Avainsanat (asiasanat) Siviilikriisinhallinta, kriisinhallinta, strategia			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-353-9 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 19/2008		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-352-2
Kokonaissivumäärä 47	Kieli suomi	Hinta 20 € + alv	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

1.3 INRIKESMINISTERIET

1.4 PRESENTATIONSBLAD

Utgivningsdatum

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation	
Arbetsgruppen som bereder den nationella strategin för civil krishantering		Arbetsgruppens slutrapport	
Ordförande Antti Pelttari/Inrikesministeriet		Uppdragsgivare	
Vice ordförande Mikko Kinnunen/Utrikesministeriet		Inrikesministeriet	
Huvudsekreterare Helinä Kekkonen/Inrikesministeriet		Datum för tillsättandet av organet	
Publikation (även den finska titeln)		17.1.2008	
Nationell strategi för civil krishantering			
Publikationens delar			
Referat			
Inrikesministeriet tillsatte den 17 januari 2008 en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta en nationell strategi för civil krishantering. Arbetsgruppen har, i enlighet med det uppdrag och de mål som anges i programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering, strävat efter att stärka den civila krishanteringen och utöka Finlands deltagande i civil krishanteringsverksamhet. Målet är att genom strategin särskilt utveckla och stärka den nationella beredskapen inom den civila krishanteringen. Arbetsgruppen lägger dessutom fram förslag för att effektivisera och förbättra samarbetet, samordningen och växelverkan mellan olika aktörer. I sitt arbete har arbetsgruppen fäst särskild vikt vid utvecklingsarbetet när det gäller Europeiska unionens civila krishantering och beaktade också det civila krishanteringsarbetet i andra internationella organisationer. Denna strategi och det arbete som arbetsgruppen utfört stöder såväl beredningen av statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse som utarbetandet av en strategi för övergripande krishantering. Arbetsgruppens arbete samordnas med beredningen av statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse, med särskilt beaktande av krishanteringens övergripande utveckling. Avsikten är att presentera strategin för inrikesministeriets och utrikesministeriets ledning och föra den till statsrådet. Strategin innehåller förslag till Finlands visioner, värden och principer i fråga om civil krishantering. Finlands målsättning är att vara en aktiv påverkare och föregångare i Europeiska unionens och de internationella organisationernas civila krishanteringsverksamhet och i utvecklandet av den. Finland har som mål att den internationella civila krishanteringen ska vara samordnad expertverksamhet som grundar sig på respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati, jämställdhet och jämlikhet, och att den i enlighet med rättsstatprincipen ska främja fred, stabilitet och hållbar utveckling. Målet för att utöka Finlands deltagande är att skapa förutsättningar för att öka antalet finländska experter som sänds ut på civila krishanteringsuppdrag till minst 150, som är den eftersträlvade nivån när det gäller minimiantalet experter. Denna nivå förutsätter att den nationella beredskapen utvecklas i motsvarande grad. Växelverkan med militär krishantering, utvecklingssamarbete, frivilligorganisationer, internationell rätt och experter på människorättsfrågor och forskarsamfund samt medier bör fördjupas och samarbetet mellan de behöriga myndigheterna ytterligare intensifieras.			
Nyckelord			
civil krishantering, krishantering, strategi			
Övriga uppgifter			
Elektronisk version, ISBN 978-952-491-353-9 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Inrikesministeriets publikation 19/2008		1236-2840	978-952-491-352-2
Sidoantal	Språk	Pris	Sekretessgrad
47	svenska	20 € + moms	Offentlig
Distribution		Förläggare/utgivare	
Inrikesministeriet		Inrikesministeriet	

Siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian valmistelu

1.4.1

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaisesti Suomi toimii aktiivisesti osana kansainvälistä yhteisöä kantaen osansa maailmanlaajuisesta yhteisvastuusta ja huolehtien omista vaikutusmahdollisuuksistaan.

Hallitusohjelman mukaan hallitus edistää Suomen valmiuksia osallistua kansainvälisen kriisinhallinnan tehtäviin. Hallitus edellyttää, että laaditaan siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia ja laajennetaan Suomen osallistumista siviilikriisinhallintatoimintaan.

Strategiaa valmisteleavan työryhmän mandaatti ja tehtävät

Sisäasiainministeriö asetti 17. tammikuuta 2008 työryhmän siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian laatimiseksi. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan kirjatun tehtävänannon ja tavoitteiden mukaisesti työryhmän pyrkimyksenä on ollut vahvistaa siviilikriisinhallintaa sekä laajentaa Suomen osallistumista siviilikriisinhallintaan.

Ulkoasiainministeriö päättää niistä siviilikriisinhallintaoperaatioista ja -toiminnoista, joihin Suomi osallistuu. Tarvittaessa päätökset voidaan viedä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaan sekä hallituksen EU-ministerivaliokuntaan. Lisäksi UM mm. koordinoi EU:ssa tehtävän siviilikriisinhallintatyön kansallista ohjaamista. Sisäasiainministeriön vastuulla ovat kotimaan valmiudet sekä näihin liittyvä kansainvälinen yhteistyö. Kotimaan valmiuksilla tarkoitetaan siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden koulutusta, rekrytointia ja suunnitelmallista henkilöstö- ja materiaalihallintaa, näitä toimia tukevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä materiaalsiin, logistisiin ja tilannekuvan ylläpitoon liittyviä toimia.

Strategialla pyritään erityisesti kehittämään ja vahvistamaan siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia. Lisäksi työryhmä tekee ehdotuksia siviilikriisinhallinnan eri

toimijoiden välisen yhteistyön, koordinoinnin ja vuorovaikutuksen tehostamiseksi ja parantamiseksi.

Työryhmä kiinnittää työssään erityistä huomiota Euroopan unionin siviilikriisinhallintaa koskevaan kehitystyöhön ja ottaa huomioon myös muiden kansainvälisten järjestöjen (kuten YK, Etyj, Nato) siviilikriisinhallintatyön.

Tämä strategia ja sitä laatineen työryhmän työ tukee sekä valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelua että kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian laatimista. Työryhmän työ sovitetaan yhteen valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelun kanssa ottaen erityisesti huomioon kriisinhallinnan kokonaisvaltainen kehittäminen. Tarkoituksena on esitellä strategia ulko- ja sisäasiainministeriön johdolle sekä saattaa se valtioneuvoston käsiteltäväksi.

Ministeriöiden, Kriisinhallintakeskuksen ja kansalaisjärjestöjen edustajista muodostettu työryhmä on valmistellut siviilikriisinhallinnan strategian hallitusohjelman mukaisesti. Työryhmä on kokoontunut kahdeksan kertaa. Työryhmä on vierailut Kriisinhallintakeskuksessa ja Kosovossa.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut ylijohtaja Antti Pelttari sisäasiainministeriöstä ja varapuheenjohtajana yksikön päällikkö Mikko Kinnunen ulkoasiainministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat olleet ulkoasiainsihteerit Anna-Maria Salomaa ja neuvonantaja Heli Siivola ulkoasiainministeriöstä, hallitusneuvos Hannu Taimisto oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Esa Vanonen ja poliisiylitarkastaja Kaarle Lehmus sisäasiainministeriöstä, johtaja Mari Eteläpää puolustusministeriöstä (henkilökohtainen varajäsen everstiluutnantti Jukka Tuononen), lainsäädäntöneuvos Hannu Taipale valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Heikki Rosti opetusministeriöstä ylilääkäri Tom Silfvast sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä eversti Esa Pulkkinen pääesikunnasta ja johtaja Ari Kerckänen Kriisinhallintakeskuksesta (CMC Finland). Asiantuntijoina ovat toimineet toiminnanjohtaja Kalle Liesinen Crisis Management Initiative (CMI) -järjestöstä (henkilökohtainen varajäsen kriisinhallintaohjelman johtaja Kristiina Rintakoski CMI), pääsihteerit Anne Palm Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkostosta (KATU) ja everstiluutnantti Marko Turunen Rajavartiolaitoksen esikunnasta. Työryhmän pääsihteerinä on toiminut erityisasiantuntija Helinä Kokkarinen sisäasiainministeriöstä.

Sisällys

1 Siviilikriisinhallinnan määritelmä ja kansainvälinen viitekehys	11
1.1 Siviilikriisinhallinnan määritelmä	11
1.2 Siviilikriisinhallinnan kansainväliset toimijat	12
1.2.1 Euroopan unioni.....	13
1.2.2 Yhdistyneet kansakunnat (YK).....	14
1.2.3 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj)	15
1.2.4 Euroopan neuvosto (EN)	16
1.2.5 Pohjois-Atlantin liitto (Nato)	16
2 Siviilikriisinhallinnan nykytilanne	17
2.1 Siviilikriisinhallinta osana ulko- ja turvallisuuspolitiikka.....	17
2.2 Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan	18
2.2.1 Siviilikriisinhallinnan päätöksenteko	18
2.2.2 Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet.....	18
2.3 Siviilikriisinhallinnan rahoitus ja osallistumisen laajuus	19
3 Suomen siviilikriisinhallinnan visio ja periaatteet.....	20
3.1 Toimintaa ohjaavat arvot.....	20
3.1.1 Avoimuus ja julkisuusperiaate	20
3.1.2 Ammatillisuus ja luotettavuus	21
3.1.3 Muutoskykyisyys	21
3.1.4 Yhteistyökykyisyys, osallistuvuus ja ennakoiva vaikuttaminen ..	21
3.2 Ihmisoikeuksien kunnioittaminen.....	22
3.3 Tasa-arvoisuuden ja yhdenvertaisuuden huomioiminen.....	23
3.4 Kokonaisvaltaisuuden huomioiminen.....	23
4 Siviilikriisinhallinnan vahvistamisen keinot.....	24
4.1 Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden määrän lisääminen	24
4.2 Koordinaation kehittäminen.....	26
4.3 Kokonaisvaltaisuuden toteuttaminen	26
4.3.1 Siviili - sotilas - yhteistoiminta	27
4.3.2 Kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan synergioiden hyödyntäminen	28
4.3.3 Kansalaisjärjestöjen osallistuminen siviilikriisinhallintaan.....	29
4.4 Kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallintatoimintoihin vaikuttaminen.....	30

5 Kotimaan valmiuksien kehittäminen.....	31
5.1 Kotimaan valmiuksien sidosryhmäyhteistyön tehostaminen.....	31
5.2 Kriisinhallintakeskuksen operatiivisen toiminnan kehittäminen	32
5.2.1 Siviilikriisinhallinnan koulutus	32
5.2.2 Siviilikriisinhallinnan rekrytoinnin ja henkilöstöhallinnon kehittäminen	34
5.2.3 Siviilikriisinhallinnan asiantuntijarekisterin kehittäminen.....	36
5.2.4 Avoin tiedottaminen siviilikriisinhallintatehtävistä kiinnostuneille.....	37
5.2.5 Siviilikriisinhallinnan materiaaliset ja logistiset valmiudet.....	37
5.2.6 Siviilikriisinhallinnan operaatioiden seuranta ja tilannekuva	38
5.2.7 Siviilikriisinhallinnan tutkimus ja kehittäminen.....	39
5.3 Valmiuden luominen kansallisiin ja monenkeskisiin siviilikriisinhallintatoimintoihin.....	39

Liite 1

Liite 2 Liitteet

Liite 1: Suomen osallistuminen siviilikriisinhallintaan (A, B, C).....	41
A. Suomen osallistuminen EU:n ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallintaoperaatioihin (31.5.2008)	41
B. Suomen osallistuminen siviilikriisinhallintaan (31.5.2008)	42
C. Suomalaiset asiantuntijat tehtäväalueittain (31.5.2008)	43
Liite 2: Momentti 24.01.22 Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan.....	44
Liite 3: Käsitteitä	45

Liite 1: **Siviilikriisinhallinnan määritelmä ja kansainvälinen viitekehys**

Siviilikriisinhallinnan määritelmä

*Siviilikriisinhallinnalle ei ole olemassa täsmällistä määritelmää. Siviilikriisinhallinta kuvataan yleisesti toiminnaksi, jolla tähdätään **yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttamiseen lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua**. Siviilikriisinhallinta kattaa konfliktien ehkäisemiseen sekä rauhan ja vakauden ylläpitämiseen tähtäävät toimet, mutta myös pitkäkestoisemmat tilapäiset toimet, joiden tavoitteena on vahvistaa julkista hallintoa, oikeusvaltion periaatteita, ihmisoikeuksia ja demokratiaa. Laajamittainen katastrofiapu ei ole siviilikriisinhallintaa.*

Siviilikriisinhallinta ja sen toimeenpano nykymuodossaan on uusi toimintatapa kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Sen sisältö muotoutuu käytännön toiminnan myötä. Ei-sotilaallisten kriisinhallintakeinojen käyttö tuotiin unionin tehtäviin Suomen ja Ruotsin aloitteesta 1997 Amsterdamin sopimukseen sisällytettyjen Petersbergin tehtävien kautta. Termi "siviilikriisinhallinta" otettiin ensimmäisen kerran käyttöön Feiran Eurooppa-neuvoston kokouksessa kesäkuussa 2000.

Siviilikriisinhallinnan keskeiseksi sisällöksi on tullut tuki valtion sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyvien keskeisten yhteiskunnallisten toimintojen luomiseksi ja vahvistamiseksi. Siviilikriisinhallinnan tehtävät liittyvät valtion ydintoimintojen tai muiden perustoimintojen palauttamiseen ja näiden sektorien toimintakyvyn ylläpitämiseen. Tämä tarkoittaa mm. poliisilaitoksen, oikeusviranomaisten ja syyttäjälaitoksen, rajavallvonnan, tullilaitoksen, vankeinhoitolaitoksen ja muun hallinnon kehittämistä tai laajaa kohdemaan turvallisuussektorin uudistamista. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) kenttäoperaatioiden tehtävät ovat usein liittyneet rauhanprosessien, vähemmistökysymysten sekä ihmisoikeuksien ja demokratian edistämiseen ja seurantaan. Suomi on painottanut ihmisoikeuksien ja tasa-arvokysymysten huomioimista kaikessa kriisinhallinnassa.

Sekä siviilikriisinhallinnan että sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteena on estää aseellisten konfliktien syntymistä tai uusiutumista ja tukea väkivaltaisista konflikteista toipuvia yhteiskuntia ja/tai ns. hauraita valtioita. Kriisinhallinnalla tuetaan operaatioalueen kehitystä turvalliseksi ja toimivaksi yhteiskunnaksi, jossa on pysyvä rauha ja oikeudenmukainen hallinto. Siviilikriisinhallinta ja sotilaallinen kriisinhallinta käyttävät erilaisia keinoja. Ne eivät ole toistensa kilpailijoita, vaan täydentävät toisiaan.

Siviilikriisinhallinta on pääsääntöisesti siviiliasiantuntijoiden toimintaa, mutta sitä toteutetaan usein sotilaallisen kriisinhallinnan kanssa samanaikaisesti. Toimijoina operaatioissa ovat esimerkiksi poliisit ja oikeusviranomaiset tuomareista vanginvartijoihin, rajaturvallisuus- ja tulliasiantuntijat, muut siviilihallinnon asiantuntijat ja siviilikriisinhallinnan painopistealueiden asiantuntijat, jotka voivat tulla viranomaistahojen ulkopuolelta ja kansalaisjärjestöistä.

Siviilikriisinhallintaoperaatioissa voi tehtävien edellyttäessä olla myös sotilasasiantuntijoita kuten teknisiä asiantuntijoita, aseriisuntahenkilöstöä tai tarkkailijoita.

Sotilaat toimivat rauhan ylläpitämiseksi, siviiliväestön suojelemiseksi, pelotteena rauhanrikkooja vastaan ja turvaavat muiden toimintaedellytyksiä operaatioalueella. Yhä useammin vaikeimmilla konfliktialueilla tarvitaan *sekä* sotilaallista *että* siviilikriisinhallintaa. Esimerkkejä tästä ovat Bosnia-Hertsegovina, Afganistan, Kosovo sekä Sudanin Darfur. Kaikilla näillä alueilla toimii rinnakkain sekä siviilikriisinhallinnan *että* sotilaallisen kriisinhallinnan toimijoita. Siviilikriisinhallinnalla kehitetään osaltaan konfliktista kärsivien ja toipuvien valtioiden omia turvallisuusrakenteita ja luodaan siten edellytyksiä sotilaallisten kriisinhallintajoukkojen vetäytymiselle. Näiden konfliktialueiden vakauttamisessa siviilikriisinhallinnalle ei ole vaihtoehtoa.

Siviilikriisinhallinta, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu toimivat usein rinnakkain ja ovat samansuuntaisia, mutta toimialoiltaan ja rahoitukseltaan itsenäisiä. Siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön toimintamuodot voivat olla hyvin samankaltaisia ja joissain hallinnon vahvistamiseen liittyvissä kysymyksissä jopa samoja. Molemmat tukevat yhteiskunnallisesti kestävä kehityksen saavuttamista. Humanitaarisen avun tavoitteena on toimittaa tarpeisiin perustuvaa hätäapua ihmishenkien pelastamiseksi, inhimillisen kärsimyksen ehkäisemiseksi ja lievittämiseksi sekä ihmisarvon säilyttämiseksi. Konfliktien ja katastrofien jälkeinen toipuminen ja jälleenrakennus ovat haaste, jossa siviilikriisinhallinnan, humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön väliseen koordinaatioon, yhteistyöhön sekä näiden toimintojen mahdollisen siirtymävaiheen saumattomuuteen tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Tarve siviilikriisinhallinnalle kasvaa. Samalla toimintaympäristöt ovat entistä haastavampia ja monitasoisempia, mikä vaatii yhä kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa ja toimintakykyä.

Siviilikriisinhallinnan kansainväliset toimijat

Siviilikriisinhallinnan näkyvin ja tärkein toimintamuoto ovat operaatiot. Suomi on 1990-luvun alusta osallistunut Euroopan unionin (EU), Yhdistyneiden kansakuntien (YK), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyjin), Naton sekä Euroopan neuvoston (EN) toimeenpanemiin siviilikriisinhallintaoperaatioihin tai

siviilikriisinhallinnaksi määriteltäviin tehtäviin. Suomi on myös osallistunut Norjan johdolla toimeenpantuun pohjoismaiseen tarkkailuoperaatioon Sri Lankassa. Suomi voi myös toteuttaa kahdenvälisiä siviilikriisinhallintatoimintoja Suomen ja kohdemaan välisen sopimuksen nojalla.

Euroopan unioni

Suomen kannalta keskeisin kansainvälisen siviilikriisinhallinnan toimija on tällä hetkellä Euroopan unioni. EU:n vuonna 2003 hyväksymä turvallisuusstrategia on EU:n kriisinhallinnan tärkeä viitekehys. Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ETPP) alainen kriisinhallinta on noussut nopeasti näkyväksi osaksi unionin ulkosuhteita ja vahvistanut EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Vuodesta 2003 alkaen EU on toteuttanut yhteensä 14 siviilikriisinhallintaoperaatiota tai sellaiseen verrattua toimintoa kolmessa eri maanosassa. Toukokuussa 2008 käynnissä on yhdeksän ja valmisteilla kaksi uutta operaatiota, toinen Kosovossa ja toinen Guinea Bissaussa.

ETPP:n puitteissa on siviilikriisinhallinnalle määritelty yhteiset kehittämistavoitteet. EU:ssa siviilikriisinhallintaa kehitetään sekä osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa että komission ulkosuhteiden puitteissa. EU:n siviilikriisinhallinnan painopisteiksi on määritelty poliisitoimi, oikeusvaltion vahvistaminen, siviilihallinnon vahvistaminen ja pelastuspalvelu sekä tarkkailutehtävät ja tuki EU:n erityisedustajille.

EU:ssa on laadittu toimintamalleja, joiden mukaisesti unionin siviilikriisinhallintaoperaatiot suunnitellaan ja toteutetaan. Ne sisältävät arvion mahdollisista tilanteista, joissa operaatio on tarpeen perustaa, toimintojen tavoitteet sekä arvot ja periaatteet, joiden tulee ohjata operaation toteutusta. Osana EU:n siviilikriisinhallinnan yleistavoitetta on perustettu monitoiminnalliset siviilivalmiusryhmät (Civilian Response Teams, CRT).

Euroopan unionin yleisissä ulkosuhteissa komissio sisällyttää toimintaansa konfliktineston, siviilikriisinhallinnan ja rauhanrakentamisen. Komissio tukee eri toimijoita avustusohjelmillaan, maaohjelmillaan tai erityisohjelmillaan pyrkien kriisien ehkäisyyn, instituutioiden rakentamiseen ja kriisien jälkeiseen jälleenrakennukseen ja -kunnostukseen. Komission Vakausinstrumentin (Stability Instrument – rahoitusohjelma) puitteissa tehtävä toiminta on myös lähellä siviilikriisinhallintaa. Jäsenvaltiot eivät osallistu komission toimien suunnitteluun, mutta lähettävät niihin asiantuntijoita usein samoin perustein kuin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaisiin operaatioihin.

Turvallisuussektorin uudistamisen ja entisten taistelijoiden aseistariisunnan, demobilisaation ja yhteiskuntaan sopeuttamisesta on EU:ssa laadittu yhteiset toimintakehykset, jotka kattavat sekä ETPP:n että komission alaiset tukitoimet.

EU kehittää myös siviilikriisinhallinnan koulutusta. Siviilikriisinhallinnan kansallisiin valmiuksiin kuuluva koulutus on jäsenvaltioiden vastuulla. Jäsenvaltioiden yhteisesti hyväksymät periaatteet ja koulutusohjelmien yhteneväisyys sekä yhteistyö koulutusta antavien laitosten välillä auttavat yhtenäistämään siviilikriisinhallinnan operaatioiden toimintaa ja niissä tarvittavaa asiantuntijuutta.

EU:n uudessa perussopimuksessa eli Lissabonin sopimuksessa täsmennetään ja täydennetään unionin siviili- ja sotilaallisia kriisinhallintatehtäviä. Sopimuksen 43 artiklan mukaan unionin kriisinhallintatehtäviä ovat yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, humanitaariset ja pelastustehtävät, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto- ja rauhanturvaamistehtävät, taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen ja konfliktin jälkeinen vakauttaminen. Sopimuksessa painotetaan, että tehtävien toteutukseen voidaan käyttää sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan keinoja. Lisäksi sopimuksessa määrätään, että kaikilla näillä tehtävillä voidaan edistää terrorismin torjuntaa.

Lissabonin sopimuksella perustettava uusi Euroopan ulkosuhdehallinto (European External Action Service) vahvistaa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. EUH:n yksityiskohtaisista tehtävistä ja kokoonpanosta ei ole vielä sovittu, mutta lähtökohtaisesti korkean edustajan toimiminen komission varapuheenjohtajana ja komission osallistuminen ulkosuhdehallintoon lisää mahdollisuuksia EU:n siviilikriisinhallinnan yhtenäisyydelle ja vaikuttavuudelle.

Vuonna 2004 sovitun siviilikriisinhallinnan vuoden 2008 voimavaratavoitteen (Civilian Headline Goal 2008) mukaan EU:n tulee kyetä hoitamaan useita rinnakkaisia siviilikriisinhallintaoperaatioita, joissa turvaudutaan erilaisiin voimavaroihin. Uusi siviilikriisinhallinnan voimavaratavoite on asetettu vuosille 2008–2010.

Tämän voimavaratavoite 2010 avulla pyritään varmistamaan, että EU pystyy harjoittamaan kriisinhallintaa EU:n turvallisuusstrategian mukaisesti lähettämällä operaatioalueelle lyhyellä varoitusajalla riittävän määrän korkealaatuisia siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita sekä tarvittavia tukitoimintoja ja varusteita. Voimavaratavoite ottaa huomioon ihmisoikeus- ja tasa-arvonäkökohdat toiminta-ajatuksissa, toteuttamisessa ja uusien toimintamallien ja/tai menettelyjen määrittämisessä. Keskeisenä päämääränä on varmistaa, että EU pystyy hyödyntämään kaikkia käytettävissään olevia keinoja, ETPP:n siviili- ja sotilasvoimavarat, Euroopan komission käytössä olevat välineet sekä oikeus- ja sisäasioissa tehtävä yhteistyö mukaan luettuina, vastatakseen johdonmukaisesti kaikista itselleen asettamista kriisinhallinta-alan tehtävistä.

Yhdistyneet kansakunnat (YK)

Turvallisuusneuvostolla on YK:n peruskirjan mukaan ensisijainen vastuu kansainvälisestä rauhasta ja turvallisuudesta. Vaikka siviilikriisinhallinta ei ole YK-

yhteyksissä vakiintunut termin, toteutetaan sitä laajalti osana YK:n konfliktien ennaltaehkäisytoimintaa, rauhanturvaa ja rauhanrakentamista. Näin ollen siviilikriisinhallinta muodostaa keskeisen elementin YK:n kriisinhallintatoiminnassa ja samalla tukee laajan turvallisuuden toteuttamista.

YK on vuodesta 1948 toteuttanut 63 rauhanturvaoperaatiota, joista tällä hetkellä on käynnissä 20. Näissä palvelee yli 100 000 henkilöä, joista monet siviilikriisinhallintatehtävissä. YK:n kokonaisvaltaiset operaatiot yhteiskuntien perusrakenteiden pystyttämiseksi - erityisesti Itä-Timorilla ja Kosovossa - ovat osaltaan olleet siviilikriisinhallinnan pioneirihankkeita. Käytännössä useimmissa YK:n rauhanturvaoperaatioissa on siviilikriisinhallintaulottuvuus. Myös useat YK:n ohjelmat ja erityisjärjestöt toimeenpanevat siviilikriisinhallinnaksi käsitettäviä hankkeita. Suunnannäyttäjänä YK:n kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämisessä toimii YK:n pääsihteerin raportti "In Larger Freedom - Towards Development, Security and Human Rights for All" (2005).

Rauhanrakennuskomissio (PBC) ja sen sihteeristön tukitoimisto (PBSO) vahvistavat merkittävästi YK:n siviilikriisinhallintavalmiuksia. YK:ssa on keskusteltu myös rauhanrakentamiseen käytettävien asiantuntijoiden valmiusjärjestelmän perustamisesta. YK:n ja alueellisten järjestöjen siviilikriisinhallinnan synergiamahdollisuuksia tulisi edelleen tutkia.

Suomen painopisteet YK:n siviilikriisinhallintatoiminnassa ovat liittyneet koulutukseen, tasa-arvoon, ympäristöön, oikeusvaltiotoiminnan edistämiseen sekä tukeen rauhanrakennuskomissiolle. Tukemme ulottamista mm. YK:n rauhanprosessien konkreettiseen edistämiseen tulisi tutkia.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj)

Etyjissä siviilikriisinhallintaan rinnastettavat toiminnot yleistyivät jo 1990-luvun alussa. Lähtökohtana on ETYKin peruskirjan mukainen laaja turvallisuuskäsitys, joka yhdistää poliittis-sotilaallisen, talous- ja ympäristö- sekä inhimillisen ulottuvuuden haasteet.

Keskeinen väline järjestön toiminnassa on sen kenttäoperaatiot, joiden tehtäviin konfliktinehkäisyyn ohella kuuluu oikeusvaltioperiaatteen, demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen sekä vähemmistöjen aseman tukeminen. Etyj on toteuttanut 28 kenttäoperaatiota. Tällä hetkellä Etyjillä on käynnissä 19 operaatiota Kaakkois- ja Itä-Euroopassa, Keski-Aasiassa ja Etelä-Kaukasiassa.

Etyjin instituutiot tukevat sitoumusten täytäntöönpanoa. Esimerkiksi Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR) tarkkailee vaaleja ja tukee osanottajavaltioita ihmisoikeussitoumusten toimeenpanossa.

Etyjin palveluksessa on n. 3 500 henkilöä, joista n. 2 800 työskentelee kenttäoperaatioissa. Etyjillä on 56 osanottajavaltiota ja se kattaa ainoana järjestönä kaikki Euro-atlanttisen alueen maat. Suomi on Etyjin puheenjohtajamaa vuonna 2008 ja kuuluu troikkaan vuonna 2009.

Euroopan neuvosto (EN)

Euroopan neuvosto on Euroopan vanhin yhteistyö- ja ihmisoikeusjärjestö. EN:n perustehtävänä on ihmisoikeuksien sekä Euroopan turvallisuuden vahvistaminen edistämällä demokratiaa ja oikeusvaltion toimintaa Euroopassa. Järjestön erityisenä vahvuutena ovat oikeudellisesti sitovat normit, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä useat muut, mm. vähemmistöjä, vähemmistökieliä, bioetiikkaa, ihmiskauppaa ja muita ihmisoikeusaloja koskevat sopimukset. Monet yleissopimukset ovat lisäksi avoimia EN:n ulkopuolisille valtioille.

EN:n toiminnan perusta on pitkälle yhteneväinen siviilikriisinhallinnan päämäärien kanssa, mutta sen toimintatapa eroaa muista kansainvälisistä järjestöistä. Vuoden 2005 Euroopan neuvoston huippukokouksessa päätetyn mukaisesti järjestön ydintoimintoja ovat ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteiden edistäminen. EN:n vahvuutena on sitova ihmisoikeussopimusten verkosto, joka sisältää myös sopimusten täytäntöönpanon seurantamekanismit. Euroopan ihmisoikeussopimus ja useat muut yleissopimukset ovat luoneet sitovia standardeja tuomioistuinten itsenäisyydelle, oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille, kansainväliselle rikosoikeudelliselle yhteistyölle ja esimerkiksi vankien kohtelulle.

EN on myös aktiivinen sisältöjen ja standardien tuottaja hyvän hallinnon ja paikallisdemokratian edistämisessä sekä merkittävä avustaja ja tukija itsenäistyvien tai demokratisoituvien valtioiden perustuslaillisen järjestelmän tai vaalijärjestelmän valmistelussa. EN:n toiminnan maantieteellinen painopiste on Kaakkois-Eurooppa ja Etelä-Kaukasian alue. EN koordinoi toimintaansa kentällä muiden järjestöjen kuten esimerkiksi Etyjin kanssa. Siviilikriisinhallinnan näkökulmasta EN on kriisinhallintatoiminnan standardien ja sisältöjen tuottaja, ei niinkään operatiivinen toimija.

Pohjois-Atlantin liitto (Nato)

Naton tehtäviin ei kuulu siviilikriisinhallinta siten kuin se kuvaillaan tässä strategiassa. Naton puitteissa siviilivalmiustoiminnan tehtävänä on ennen kaikkea tukea Naton sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelua ja toteutusta. Lisäksi tehtäviin kuuluvat kansallisten viranomaisten tukeminen kriisitilanteissa ja siviiliväestön suojaamisessa sekä yhteistyö kumppanimaiden kanssa katastrofitilanteeseen varautumisessa ja sellaisen hoidossa. Euro-Atlanttisen pelastuspalvelun koordinoitikeskuksella (EADRCC) on myös tärkeä rooli siviilivalmiustoiminnassa.

Siviilivalmiustyö ja pelastuspalvelu ovat kasvava rauhankumppanuuden osa-alue ja ainoa sektori, joka on lähes kokonaan avoinna kumppanimaille.

Suomi on lähettänyt siviiliasiantuntijoita Naton Afganistanin ISAF-operaation alueellisiin jälleenrakennusryhmiin (Provincial Reconstruction Teams, PRT) siviilikriisinhallinnan määrärahoista. Samoin Nato-Venäjä -neuvoston alaisuudessa Suomi osallistuu Afganistanin viranomaisia huumeiden vastaisessa työssä kouluttavaan hankkeeseen. Nato kehittää parhaillaan kokonaisvaltaista kriisinhallintakonseptiaan vastaamaan monimutkaisten kriisinhallintaoperaatioiden haasteisiin. Lähestymistapa painottaa siviili-sotilasyhteistyön tärkeyttä sekä vakauden ja kehityksen keskinäisriippuvuutta.

Liite 2: Siviilikriisinhallinnan nykytilanne

Siviilikriisinhallinta osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa

Kriisinhallinta on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sillä edistetään Suomen ulkopoliittisia tavoitteita ja parannetaan Suomen omaa turvallisuutta.

Siviilikriisinhallinta on yksi keinoista, joilla Suomi pyrkii vakauttamaan maailman konfliktialueita. Näiden vakauttaminen parantaa Suomen turvallisuutta ehkäisemällä tämän päivän uusien globaalien uhkien leviämistä. Osallistuminen kriisinhallintaan merkitsee kansainvälisen vastuun kantamista ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista. Suomen perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa toteutettava siviilikriisinhallinta on viime vuosina tullut näkyvämmäksi osaksi unionin ulkosuhteita ja vahvistanut EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Siviilikriisinhallintaoperaatiot ovat parhaimmillaan arvokas, tarkasti kohdennettava keino unionin ulkosuhteissa.

Kriisinhallinta ja siihen liittyvä yhteistyö on myös tärkeä osa Suomen suhteita yksittäisiin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Tämä koskee niin YK:ta, Etyjiä, Natoa ja pohjoismaista yhteistyötä. Kriisinhallintaan osallistuminen lisää Suomen näkyvyyttä ja vaikutusmahdollisuuksia eri foorumeilla, sekä esimerkiksi tukee Suomen YK-turvallisuusneuvostokampanjaa.

Tarve kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan ja vakauttamiseen lisääntyy. Tämä korostaa yhteistyön ja koordinaation tarvetta eri keinojen, kuten siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan, diplomatian, kauppapolitiikan ja pakotteiden sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun välillä samoin kuin eri toimijoiden kesken.

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) tuli voimaan 1.1.2005. Laissa säädetään siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ulkomailla, kriisinhallintaan osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä niiden ylläpitämisestä ja kehittämisestä samoin kuin kriisinhallintaan osallistuvan henkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Laissa säädetyn toimialajaon mukaisesti ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat ja sisäasiainministeriö käsittelee kotimaan valmiuksia koskevat asiat sekä asiat, jotka koskevat pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamista pelastuslain 49 §:n nojalla.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain ja Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta (HE 46/2008). Eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään HaVM 5/2008 vp kannattanut muutoksia. Niiden tarkoituksena on siirtää siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien operatiiviset tehtävät sisäasiainministeriöstä ministeriön alaiselle Pelastusopiston Kriisinhallintakeskukselle. Ehdotusten hyväksymisen jälkeen Kriisinhallintakeskus toimii pääsääntöisesti valtiotyönantajan edustajana ulkomaille lähettävän siviilihenkilöstön osalta.

Siviilikriisinhallinnan päätöksenteko

Osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muotoilua ulkoasiainministeriö päättää siviilikriisinhallintaoperaatioista ja -toiminnoista, joihin Suomi osallistuu. Tarvittaessa päätökset voidaan viedä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaan sekä hallituksen EU-ministerivaliokuntaan.

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 206/2004 vp) yleisperustelujen mukaan pääsääntöisesti osallistumispäätöksen tekee ulkoasiainministeriön poliittisen osaston siviilikriisinhallinnan yksikön päällikkö. Osallistumispäätöksen tekee kuitenkin poliittisen osaston osastopäällikkö silloin, kun operaatioon liittyy sellaisia ulko- ja turvallisuuspoliittisia tai muita näkökohtia, joiden johdosta ratkaisuvallan ulkoasiainministeriön työjärjestyksen mukaan katsotaan kuuluvan osastopäällikölle. Lisäksi lain yleisperusteluissa todetaan, että merkittävissä tapauksissa siviilikriisinhallintaoperaatioon liittyvät asiat voidaan viedä vielä ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ministerivaliokuntaan ja että EU:n operaatioihin osallistumista koskeva päätös hallituksen EU-ministerivaliokuntaan.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksilla tarkoitetaan kaikkia niitä toimia, joilla varmistetaan, että Suomi pystyy niin määrällisesti kuin laadullisestikin täyttämään sitoumuksensa siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden lähettämisestä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen tehtäviin. Tämä edellyttää riittävää koulutusta, asiantuntevaa rekrytointia ja suunnitelmallista henkilöstö- ja materiaalihallintaa, näitä toimia tukevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä materiaalisiin, logistisiin ja tilannekuvan ylläpitoon liittyviä toimia.

Sisäasiainministeriön vastuulla oleviin kotimaan valmiuksiin kuuluu myös vastata asiantuntijoiden oikeudellisen aseman kehittämisestä, tiedotuksesta sekä yhteistoiminnasta ja näiden asioiden valmistelun yhteensovittamisesta eri hallinnonalojen kesken sekä toisaalta viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa. Sisäasiainministeriö vastaa Kriisinhallintakeskuksen strategisesta ja tulosohtauksesta.

Siviilikriisinhallinnan rahoitus ja osallistumisen laajuus

Ulkoasianministeriön siviilikriisinhallintamomentille on vuodelle 2008 myönnetty 14,6 miljoonaa euroa. Tämä mahdollistaa noin 110 suomalaisen asiantuntijan osallistumisen siviilikriisinhallintatehtäviin. Toukokuun lopussa 2008 eri siviilikriisinhallintaoperaatioissa ja toiminnoissa on noin 100 suomalaista asiantuntijaa.

EU:n tähän asti suurimman siviilikriisinhallintaoperaatio EULEX Kosovon on tarkoitus käynnistyä 15.6.2008. Operaatiossa tulee toimimaan noin 65 Suomen lähettämää asiantuntijaa. EULEX Kosovon käynnistyessä Suomen maailmalle lähettämien asiantuntijoiden kokonaismäärä nousee noin 150:aan.

Sisäasiainministeriön toimintamenoista on rahoitettu Kriisinhallintakeskuksen järjestämää siviilikriisinhallinnan koulutusta ja sisäasianministeriön luomia siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia. Kriisinhallintakeskuksen budjetti on 1,3 miljoonaa euroa vuonna 2008, josta ulkopuolisen projektirahoituksen (Euroopan sosiaalirahasto) osuus on noin 500 000 euroa. Kriisinhallintakeskus on saanut EU-koulutukseen erillistä yhteisörahoitusta osana EU-laajuista siviilikriisinhallinnan koulutuslaitosten verkostoa.

Suomi on lähettänyt henkilöstöä lähes kaikkiin EU:n nykyisiin tai päättyneisiin siviilikriisinhallintaoperaatioihin. EULEX Kosovon käynnistyttyä kaksi kolmasosaa lähetetyistä asiantuntijoista palvelee EU:n operaatioissa. YK:n siviilikriisinhallinnaksi luokiteltavissa tehtävissä palvelee suomalaisia Kosovossa, Sudanissa ja Nepalissa. Etyj on kenttäoperaatioiden lukumäärää ajatellen kaikista siviilikriisinhallinnan toimijoista laajimmin edustettuna Kaakkois- ja Itä-Euroopassa, Keski-Aasiassa ja Etelä-Kaukasiassa. Suomalaisia palvelee Etyjin kenttäoperaatioissa Bosnia-Hertsegovinassa, Kosovossa, Moldovassa, Georgiassa ja Turkmenistanissa. Suomi on lähettänyt

siviiliasiantuntijoita Naton Afganistanissa toimivan ISAF-operaatioon, samoin suomalaisia kouluttajia osallistuu Nato-Venäjä -neuvoston huumeiden vastaiseen koulutushankkeeseen.

Asiantuntijoita lähettäessään Suomi on priorisoinut poliisi-, oikeusvaltio- ja rajaturvallisuusasiantuntemusta ihmisoikeuskysymysten lisäksi. Toukokuussa 2008 eri siviilikriisinhallinnan operaatioissa jo toimivista sekä Kosovoon valituista 130 asiantuntijasta 51,5 prosenttia oli poliisitoimesta, 15,4 prosenttia oikeusvaltion alueelta ja 11,5 prosenttia rajaturvallisuuden toimialalta sekä tullista. Ihmisoikeusasiantuntijoita oli 9,3, siviilihallinnon edustajia 5,4 ja muita (poliittisia neuvonantajia, henkilöstöhallinnon asiantuntijoita ym.) oli 16,1 prosenttia.

Liite 3: Suomen siviilikriisinhallinnan visio ja periaatteet

Suomen tavoitteena on olla aktiivinen vaikuttaja ja edelläkävijä Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallinnan toiminnassa ja kehittämisessä.

Suomen tavoitteena on, että kansainvälinen siviilikriisinhallinta on koordinoitua, ihmisoikeuksien kunnioitukseen, demokratiaan, tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen perustuvaa asiantuntijatoimintaa, joka oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti edistää rauhaa, vakautta ja kestäväää kehitystä.

Toimintaa ohjaavat arvot

Tässä strategiassa määritellyt arvot huomioidaan kaikessa Suomen siviilikriisinhallinnassa.

Avoimuus ja julkisuusperiaate

Siviilikriisinhallinnassa avoimuus, aktiivinen tiedottaminen ja asiakirjojen mahdollisimman laaja julkisuus huomioidaan toimintojen kaikilla tasoilla niin kansainvälisessä kuin kotimaisessa viitekehyksessä. *Avoimuus on osa hyvää hallintoa.* Siviilikriisinhallinnassa samoin kuin pääosin sotilaallisessa kriisinhallinnassa henkilöstö ja asiantuntijat tulevat vapaaehtoisina yhteiskunnan eri tehtävistä. Tätä helpottamaan on lain taseisia määräyksiä virkavapaudesta ja työ- ja virkasuhteen jatkumisesta. Onnistuminen tässä toimintaympäristössä edellyttää kuitenkin toiminnan ehdotonta

avoimuutta, jotta kansalaisyhteiskunnassa syntyy laaja hyväksyntä siviilikriisinhallintatoiminnalle ja sen tavoitteille.

Siviilikriisinhallinnan valmiuksien ylläpidosta vastaavan hallinnon avoin toiminta edistää eri hallinnonalojen, kansalaisjärjestöjen, muiden sidosryhmien ja yleisellä tasolla koko kansalaisyhteiskunnan osallistumista siviilikriisinhallinnasta käytävään keskusteluun. Näin varmistetaan se, että kaikki toimijat saavat tarvitsemaansa tietoa ja voivat myös seurata vastuussa olevan hallinnon toimintaa ja päätöksentekoa. Aktiivinen viestintä ja tiedottaminen varmistavat sen, että suomalaisilla eri alojen asiantuntijoilla on myös yksilötasolla riittävästi tietoa siviilikriisinhallintaan liittyvään koulutukseen hakeutumisesta ja rekrytointimenettelyistä.

Ammatillisuus ja luotettavuus

Siviilikriisinhallintaoperaatioiden tehtävät kehittyvät ja eriytyvät. Samalla vaatimustaso ammattitaidon suhteen kasvaa. Tämä edellyttää operaatioihin lähetettäviltä asiantuntijuutta ja ammatillisuutta. EU ja kansainväliset järjestöt ovat kiinnittäneet huomiota operaatioihin tarvittavien asiantuntijoiden tehtävänkuvauksiin ja kehittäneet henkilöstöhallintoaan. Ammatillisuus ja luotettavuus korostuvat koulutukseen ja rekrytointiin liittyvissä henkilövalinnoissa.

Asiantuntijoilta edellytetään ammatillista työtettä, korkeaa työmoraalia, jotka ovat keinoja selviytyä työstä vaikeassa fyysisessä ja joskus vaarallisessa ympäristössä. Toimiminen paikallisten ja kansainvälisten ihmisten kanssa edellyttää lisäksi monikulttuurisuuden ymmärtämistä. Ammatillisuudessa keskeistä on asiantuntijoiden kyky arvioida ja kehittää omaa työtään, yhteistyökykyä ja kykyä kehittää omia vuorovaikutustaitojaan sekä taitoa asettaa työn tavoitteet etusijalle. Toimintakyky on kokonaisuus, jonka keskeisiä osia ovat psyykkinen, fyysinen, sosiaalinen ja eettinen toimintakyky. Luotettavuuden on kuvattava siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden toimintaa, ja luotettavuus korostuu myös puolueettomuudessa kriisialueilla.

Muutoskykyisyys

Siviilikriisinhallinnassa toteutetaan avointa hallintoa, missä luovuus ja suunnitelmallisuus ovat avainasemassa ja missä painotetaan muutosta ja jatkuvuutta. Kansainvälinen siviilikriisinhallinta kehittyy ja muuttuu pyrkien vastaamaan erilaisiin vaateisiin ja tarpeisiin. Luovuuteen kuuluu muuttuvan kansainvälinen toimintaympäristön huomioiminen ja kotimaan toimintojen uudistaminen vastaamaan kansainvälisiä tarpeita. Kotimaan valmiuksien pohjana on suunnitelmallisuus, joka huomioi valmiudet niin määrällisesti kuin laadullisesti ja jossa varaudutaan ennakoivasti kansainvälisiin tarpeisiin. Eri hallinnonalojen omissa suunnitelmissa varaudutaan henkilöstön osallistumiseen siviilikriisinhallintatehtäviin.

Yhteistyökykyisyys, osallistuvuus ja ennakoiva vaikuttaminen

Siviilikriisinhallinta edellyttää yhteistyökykyisyyttä, osallistuvuutta, ennakoivaa vaikuttamista ja verkostoitumista niin kansainvälisessä kuin kotimaisessa ympäristössä.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien suunnittelun ja toteutuksen pohjana on monitasoinen ja -tahoinen yhteistyö, mikä edellyttää kaikilta toimijoilta taitoa ja kykyä yhteistyöhön. Suomi edistää kansainvälisessä toimintaympäristössä yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Riittävä osallistuvuus edellyttää eri toimijoiden, hallinnonalojen ja kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien mahdollisuutta osallistua siviilikriisinhallinnan suunnitteluun ja toteutukseen. Ennakoiva vaikuttaminen edellyttää kiinteää yhteistyötä eri toimijoiden kesken sekä entistä vahvempaa osallistumista siviilikriisinhallintaoperaatioiden suunnitteluun, toteutukseen ja seurantaan varsinkin EU-yhteistyössä. Vuorovaikutusta lisää verkostojen luominen eri toimijoiden kesken.

Ihmisoikeuksien kunnioittaminen

Suomi korostaa ihmisoikeuksien kunnioittamista operaatioiden suunnittelussa ja toimeenpanossa. Siviilikriisinhallintatehtäviin lähteville annetaan riittävä ihmisoikeuskoulutus.

Suomi asettaa jatkossakin asiantuntijoita siviilikriisinhallintaoperaatioiden ihmisoikeustehtäviin.

Aktiivinen ihmisoikeuspolitiikka ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kunnioittaminen sisältyvät keskeisesti kaikkien kriisinhallintaan. Erityistä huomiota kiinnitetään naisten ja haavoittuvimpien ryhmien, kuten lasten, vanhusten, vammaisten sekä vähemmistöjen, alkuperäiskansojen ja pakolaisten oikeuksiin ja suojeluun. Oikeusvaltioperiaatteen vahvistuminen ja kansallisten ihmisoikeuselinten toimintamahdollisuuksien turvaaminen ovat niin ikään keskeisiä tavoitteita.

Suomen tavoitteena on ihmisoikeuksien riittävä huomiointi niin kriisinhallintaan liittyvässä koulutuksessa ja operaatioiden suunnittelussa kuin operaatioiden toimeenpanossa ja arvioinnissa. Operaatioiden ihmisoikeusneuvonantajat varmistavat ihmisoikeusvelvoitteiden sisällyttämisen operaatioiden toimintaan ja siksi on tärkeää, että Suomella on jatkossakin valmiuksia esittää ja asettaa ihmisoikeusasiantuntijoita kriisinhallintaoperaatioihin.

Euroopan unionin puitteissa hyväksytyt ihmisoikeussuuntaviivat ja -ohjeistot ohjaavat toimintoja kriisialueilla, mm. lasten oikeuksien sekä ihmisoikeuspuolustajien toimintamahdollisuuksien osalta.

Tasa-arvoisuuden ja yhdenvertaisuuden huomioiminen

Suomi edistää tasa-arvoisuuden, yhdenvertaisuuden ja suvaitsevaisuuden periaatteita siviilikriisinhallinnan kaikilla osa-alueilla. Näiden kysymysten asiantuntijuutta sisällytetään jatkossakin siviilikriisinhallintaoperaatioihin.

Siviilikriisinhallinnassa toteutetaan Suomen kansallista YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa 1325 koskevaa toimintaohjelmaa.

YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi vuonna 2000 päätöslauselman 1325 "Naiset, rauha ja turvallisuus", jonka täytäntöönpanoon Suomi ja muut jäsenvaltiot ovat sitoutuneet. Päätöslauselman tavoitteina on vahvistaa naisten roolia ja päätösvaltaa konfliktien ehkäisyssä, ratkaisemisessa ja rauhanrakentamisessa sekä lisätä merkittävästi naisten turvallisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä.

Suomen kansallisesta toimintaohjelmasta turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 toteuttamiseksi pyritään saamaan työkalu, jolla voidaan parantaa naisten asemaa ja osallistumista sekä tasa-arvon toteuttamista kriisinhallintaan liittyvissä tilanteissa ja tehtävissä. Suomi kehittää kriisinhallintakoulutusta ja -tutkimusta sekä etsii operaation toteuttamiseen liittyviä uusia toimenpidemalleja päätöslauselman tavoitteiden pohjalta. Asiantuntijavalinnoissa huomioidaan tasa-arvoisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutuminen. Operaatioiden henkilökunnan tasapuolinen sukupuolijakauma, erityisesti sukupuolisensitiivisissä tehtävissä, antaa paremmat mahdollisuudet edistää myös ihmisoikeuksien toteutumista.

Kokonaisvaltaisuuden huomioiminen

Työryhmä esittää, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategian valmistelussa otetaan huomioon siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian periaatteet.

Sekä eurooppalaisessa että suomalaisessa ajattelussa pyritään kohti kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, jossa käytetyistä voimavaroista pyritään saamaan suurin hyöty välttämällä päällekkäisyyttä ja kattamalla aukottomasti koko keskinäisessä vaikutussuhteessa oleva toimintakenttä. Siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan ohella tilanteeseen kohdealueilla vaikutetaan myös monin muin keinoin, mukaan lukien diplomaattiset toimet, kauppapolitiikka, kehitys yhteistyö ja humanitaarinen apu. Kaikkien näiden toimintojen vaikuttavuutta on arvioitava kokonaisuutena. Kokonaisvaltaisuuden huomioimisen lähtökohtana on, että kukin toimintasektori vastaa omasta tehtäväalueestaan, mutta eri toimijoiden toimintaa

koordinoidaan yhteen tukemaan kansainvälisen yhteisön kokonaispanostusta kestävän rauhan saavuttamiseksi.

Suomi on johdonmukaisesti korostanut kokonaisvaltaisuuden periaatetta kriisinhallinnassa. Ulkoasianministeriön johdolla käynnistetään kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian valmistelu.

Liite 4: Siviilikriisinhallinnan vahvistamisen keinot

Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden määrän lisääminen

Tavoitteena on luoda edellytykset siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien suomalaisten asiantuntijoiden määrän nostamiseksi vähintään 150 asiantuntijaan (tavoitteellinen asiantuntijoiden vähimmäistaso).

Tämä taso edellyttää kotimaan valmiuksien kehittämistä samassa suhteessa.

Vähintään 150 asiantuntijan tason saavuttamisen arvioidaan edellyttävän 5 - 6 miljoonan euron lisäpanosta vuosittain.

Henkilöstön irrotettavuutta siviilikriisinhallintatehtäviin eri hallinnonaloilla tulee edistää ja kansainvälisissä tehtävissä toimiminen nähdä urakehityksen kannalta myönteisenä tekijänä.

Hallitusohjelman tavoitteita ovat siviilikriisinhallinnan "vahvistaminen" sekä Suomen "osallistumisen laajentaminen". Nykyinen määräraha mahdollistaa vuositasolla noin 110 asiantuntijan lähettämisen. EU on kehittänyt voimakkaasti siviilikriisinhallintatoimintaansa viime vuosien aikana. Tarve jäsenvaltioiden lähettämille asiantuntijoille kasvaa operaatioiden määrän myötä. EU:n tähän mennessä suurimpaan siviilikriisinhallintaoperaatioon EULEX Kosovo on tarvittu noin 2 000 asiantuntijaa. Kolmen ensimmäisen hakukierroksen aikana operaatioon on valittu noin 60 suomalaista asiantuntijaa. EULEX Kosovo antaa luontevan tilaisuuden kasvattaa Suomen osallistumista. 150 henkilön osallistujamäärästä tulisi työryhmän mielestä tehdä pysyvä eri operaatioissa palvelevien suomalaisten asiantuntijoiden tavoitteellinen

vähimmäisosallistujataso. 150 asiantuntijan taso maksaisi vuositasolla yhteensä noin 18,5 miljoonaa euroa nykyisen (vuosi 2009) kehyksen ollessa 14,6 miljoonaa euroa.

Lisärahoituksen tarve asiantuntijoiden määrän noustessa koskee myös kotimaan valmiuksia, Kotimaan valmiuksien menot uudella osallistujatasolla olisivat vuositasolla noin 2,5 miljoonaa euroa. Tällä hetkellä menot ovat 1,3 miljoonaa, josta 500 000 euroa on määräaikaista Euroopan sosiaalirahaston alueellista projektirahoitusta.

Työryhmän mielestä edellä mainittu asiantuntijoiden vähimmäistavoitetaso tulisi sisällyttää tulevaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon. Tämä olisi työryhmän mielestä luonteva tapa vahvistaa Suomen osallistumista siviilikriisinhallintaan ja samalla lisätä Suomen kansainvälisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta. Tarvittavat määrärahojen uudelleenkohdennukset tulisi huomioida valtiontalouden kehyksissä vuosille 2010–2013 ja mahdollisesti jo ennen tätä valtion vuoden 2009 talousarvion yhteydessä ottaen huomioon Kosovon EULEX-operaation aloittaminen. Strategiassa asetettuja tavoitteita toteutetaan kulloinkin käytettävissä olevien määrärahojen sekä päätettyjen valtiontalouden kehysten puitteissa.

Siviilikriisinhallintaosallistumiseen käytetyt määrärahat ovat pääosin laskettavissa mukaan Suomen kehitysyhteistyöhön. Esimerkiksi vuosien 2006–2007 siviilikriisinhallinnan menoista noin 83 prosenttia tilastoitiin tämän ns. Official Development Assistance / ODA-kriteeristön mukaisiksi kehitysyhteistyömenoiksi.

Siviilikriisinhallintatehtävissä toimivien asiantuntijoiden määrän lisääminen edellyttää, että Suomella on riittävästi asiantuntevaa henkilöstöä, joka on joustavasti irrotettavissa kotimaan tehtävistään ja jolla on tarvittavat valmiudet palvella kansainvälisissä operaatioissa. Etenkin suomalaisten siviiliasiantuntijoiden saaminen kansainvälisiin senioritason tehtäviin edellyttää aiempaa suunnitelmallisempaa ja kannustavampaa henkilöstöpolitiikkaa sekä kriisinhallintakokemuksen systemaattista kasvattamista lähettämällä nuoria henkilöitä myös perustehtäviin.

Koordinaation kehittäminen

Yhteistyötä toimivaltaisten ministeriöiden ja viranomaisten välillä säännönmukaistetaan ja tiivistetään edelleen.

Työryhmä pitää nykyisiä siviilikriisinhallinnan päätöksentekomenettelyjä toimivina eikä ehdota niihin tehtäväksi muutoksia.

Tämän strategian toimeenpanon varmistamiseksi sekä Suomen siviilikriisinhallinnan koordinaation edelleen tehostamiseksi työryhmä ehdottaa säännönmukaista ja tiiviistä yhteistyötä siviilikriisinhallinnan koordinaatiosta vastaavien ministeriöiden eli ulkoasiainministeriön ja sisäasiainministeriön välille. Tätä säännöllistä yhteistyötä tulisi toteuttaa sekä poliittisen että virkamiesjohdon kesken. Siviilikriisinhallinnan poliittisen ohjauksen varmistamiseksi työryhmä ehdottaa, että ulkoasiainministeri ja sisäasiainministeri kävisivät yhdessä läpi Suomen siviilikriisinhallintaan liittyviä kysymyksiä vähintään kerran vuodessa.

Ministeriöiden välinen yhteistyö on keskittynyt ulkoasiain-, sisäasiain- ja oikeusministeriöiden välisiin viranomaiskokouksiin. Kokonaisvaltainen lähestymistapa edellyttää paitsi kokousten säännönmukaistamista myös laajempaa eri hallinnonalojen siviilitoimijoiden, sotilaallisten kuin myös sotilastoimintojen siviilitoimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan monien sidosryhmien kytkemistä ja osallistamista koordinaatioon. Siviilikriisinhallintaa käsittelevien tahojen määrä kasvaa, ja yhteisiä kantoja sekä näkemyksiä koordinoidaan aiempaa enemmän esimerkiksi EU:n siviilikriisinhallintaa käsittelevissä kysymyksissä.

Kokonaisvaltaisuuden toteuttaminen

Siviilikriisinhallinnan yhteistyössä huomioidaan kokonaisvaltaisuuden edellyttämä laaja-alaisuus sekä pyritään laajaan vuorovaikutukseen eri toimijoiden kanssa.

Edistetään tutkimus- ja kehittämistoimintaa siviilikriisinhallinnan ja eri sidosryhmien yhteistyömuotojen ja synergioiden löytämiseksi.

Koulutuksen, rekrytoinnin sekä tutkimuksen ja kehittämisen tulevaisuuden haaste on löytää mielekkäitä ja synergiaa luovia yhteistyön muotoja siviilikriisinhallinnan ja siihen liittyvien toimintamuotojen välille.

Vuorovaikutusta kansalaisjärjestöjen, median, sotilaallisen kriisinhallinnan, kehitysyhteistyön, kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuskysymysten asiantuntijoiden ja tutkijayhteisöjen kanssa tulee syventää ja myös tuoda nämä toimijat entistä enemmän osallisiksi koulutuksesta ja tutkimuksesta. Tavoitteena on lisätä kriisinhallintahenkilöstön ymmärrystä eri toimijoista, näiden periaatteista ja aktiviteeteista kentällä. Koulutuksen käsitteellisenä jäsentäjänä inhimillinen turvallisuus tai laajan turvallisuuden näkökulma ovat tärkeitä lähtökohtia. Näiden lähestymistapojen toiminnallistamista kriisinhallintaoperaatiossa tulee tutkimuksen tuella jatkaa edelleen.

Siviili - sotilas -yhteistoiminta

Varmistetaan siviili- ja sotilastoimien mahdollisimman hyvä koordinointi yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja toisaalta myös rajallisten resurssien optimoimiseksi ja etsitään keinoja ja malleja siviili-sotilasyhteistoiminnan kehittämiseksi.

Työryhmä esittää, että tätä kysymystä käsitellään tarkemmin myös kokonaisvaltaista kriisinhallintaa koskevassa strategiassa.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien avulla voidaan tukea puolustushallintoa sotilaallisen kriisinhallinnan kehittämisessä ja ylläpitämisessä tarjoamalla kouluttajatukea ja tekemällä yhteistyötä kriisinhallinnan tutkimuksessa erityisesti vaikuttavuustutkimuksen alueella sekä vahvistamalla rekrytoinnin koordinointia puolustushallinnon kanssa. Alueita, joissa puolustushallinto voisi mahdollisuuksien mukaan tukea siviilikriisinhallintaan osallistumista, voisivat lähinnä olla koulutus-, tutkimus-, materiaali-, logistiikka- ja asiantuntijatuki. Myös tarvittavan taustainformaation tuottaminen ja tarjoaminen saattaa tapauskohtaisesti tulla kyseeseen. Näillä kaikilla samoilla sektoreilla siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet voivat tukea puolustushallintoa. Yhtenä mahdollisena tämän alan yhteistyökohteena voisi olla yhteisen tilannekuvan muodostaminen ja välittäminen operaatioiden kohdealueilta.

Koulutuksen alalla siviili- ja sotilashallintojen suunnitelmissa on muodostaa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhteistoiminnan alueelle osaamiskeskus, jonka ytimen muodostavat Kriisinhallintakeskus ja Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus. Järjestelyllä lisätään tietoa ja ymmärrystä kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta ja mahdollistetaan operatiivisten yhteistyömallien löytäminen. Osaamiskeskus järjestää syksystä 2008 alkaen vuosittain koulutustilaisuuden, jossa koulutetaan niin siviilikriisinhallinnan, sotilaallisen kriisinhallinnan kuin kansalaisjärjestöjenkin edustajia yhteistoiminnan edistämiseksi. Siviili-sotilasyhteistoiminta on yksi Kriisinhallintakeskuksen tutkimustoiminnan painopistealueista.

Siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan toimijoiden tulee edelleen kehittää kansallisia yhteistyövalmiuksiaan myös operaatioissa. Yhteistyöllä kyettäisiin

hyödyntämään siviili- ja sotilaskomponenttien työ yhteisesti sovittujen päämäärien saavuttamiseksi.

Kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan synergioiden hyödyntäminen

Työryhmä esittää, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategian valmistelussa kartoitetaan kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan samankaltaisten toimintojen synergiaetuja. Tavoitteena on toimintojen koordinaatio ja johdonmukaisuus osana laajaa kokonaisvaltaista tukitoimintaa kummankin toimialan itsenäistä roolia kunnioittaen. Kehitysyhteistyöosaamista hyödynnetään entistä kattavammin siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseksi suunnittelussa, koulutuksessa ja rekrytoinneissa.

Kehitysyhteistyön laaja-alaista osaamista on luotu Suomessa kasvavasti jo 1970-luvulta lähtien. Tietyt tärkeät toimintatavat ja periaatteet, kuten paikallinen omistajuus, avun tehokkuus ja tuloksellisuus sekä taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja luonnontaloudellisesti kestävä kehitys on omaksuttu kehitysyhteistyön piirissä vuosikymmenien oppien saatossa. Samat periaatteet pätevät myös siviilikriisinhallintaan. Siviilikriisinhallinta nopeuttaa yhteiskuntien siirtymistä kehityksen tielle.

Kehityksen edellytys on yhteiskunnallisen olojen vakaus. Kestävälle kehitykselle luo pohjan vakauden ja turvallisuuden luominen, demokratia- ja oikeusvaltiokehitys sekä ihmisoikeuksien, erityisesti naisten aseman vahvistaminen ja kansalaisyhteiskunnan tukeminen. Kehityspolitiikalla tuetaan yhteiskunnallisesti kestävä kehityksen saavuttamista. Samaa tavoitteeseen pyritään siviilikriisinhallinnan keinoin.

Kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan toimintamuodot saattavat olla hyvin samankaltaisia, joissain tapauksissa jopa samoja. Tuen saajana voi niin ikään olla sama taho. Kummassakin tapauksessa tuen kohteena on julkisen sektorin toimijoiden institutionaalisen kapasiteetin kehittäminen. Toimintaa ohjaavat tosin erilaiset poliittiset kriteerit, kuten kehitysyhteistyötä OECD:n (Organization for Economic Cooperation and Development) Kehitysapukomitean yhteisesti hyväksytty ODA-kriteeristö ja EU:n siviilikriisinhallintaa Eurooppa-neuvoston painopistealueet. Siviilikriisinhallinnan menoista valtaosa voidaan laskea ODA-kriteeristön mukaisiksi kehitysyhteistyömenoina. Yhteistyötä ja koordinaatiota tiivistämällä tehostetaan yhteisten päämäärien ja periaatteiden edistämistä sekä toimintamuotojen hyvää keskinäistä täydentävyyttä, kummankin toimialan itsenäistä roolia kunnioittaen. Turvallisuussektorin uudistaminen sekä entisten taistelijoiden aseistariisunta ja yhteiskuntaan sopeuttaminen ovat keskeisiä esimerkkejä alueista, joilla kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön keinot on sovitettava yhteen kestävien tulosten saavuttamiseksi.

Kansalaisjärjestöjen osallistuminen siviilikriisinhallintaan

Kehitetään kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävää vuoropuhelua ja monipuolistetaan yhteistyötä.

Kansalaisjärjestöjen toiminta kriisialueilla on osa siviilikriisinhallintaa. Järjestöt työskentelevät usein paikallisten, kriisistä kärsivien ihmisten kanssa, joiden täytyy elää alueella senkin jälkeen, kun siviilikriisinhallinnan asiantuntijat, sotilaat, avustustyöntekijät ja muut poistuvat alueelta. Merkittävää toimintaa on kriisialueiden ihmisoikeusmonitorointi, joka auttaa ihmisoikeusloukkausten ja -rikkomusten kohteiksi joutuneiden suojelua ja oikeusmukaista kohtelua sekä tukee paikallisten viranomaisten ihmisoikeustoimintaa. Tämän ohella operaatioissa saatetaan harjoittaa ihmisoikeusvuoropuhelua kansallisten viranomaisten kanssa, jolla pyritään vaikuttamaan päätöksentekijöihin kriisialueilla olevien siviilihenkilöiden ihmisoikeuksien kunnioittamisen puolesta.

Demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu vahva kansalaisyhteiskunta, jonka kehittämisessä ja lujittamisessa kansalaisjärjestöt ovat keskeisiä toimijoita. Kansainvälisellä ja kansallisella tasolla toimivat kansalaisjärjestöt voivat toimia paikallisten kansalaisjärjestöjen yhteyksien välittäjinä tukea niiden toiminnan edellytyksiä yhteistyökumppaneina. Kansalaisjärjestöt voivat tukea paikallisia naisia ja heidän järjestöjään mm. kouluttamalla ja työllistämällä sekä osoittamalla naisten olevan oleellinen osa yhteiskuntaa ja sen päätöksentekokoneistoa.

Suomessa kansalaisjärjestöt ovat jo vuosia tehneet yhteistyötä erityisesti ulko- ja sisäasiainministeriöiden kanssa siviilikriisinhallinnan alalla. Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella 2006 Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU ja CMI ja European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) toteuttivat yhdessä ulkoasiainministeriön kanssa projektin, jonka tavoitteena oli parantaa yhteistyötä EU:n ja kansalaisjärjestöjen välillä siviilikriisinhallinnassa. Projekti johti EU:n hyväksymiin suosituksiin. Monet järjestöjen edustajat ovat tehneet vuosikausia yhteistyötä kriisialueiden paikallisten ihmisten kanssa ja ovat saaneet arvokasta tietoa alueen olosuhteista, jota viranomaisten olisi hyvä hyödyntää operaatioiden suunnittelussa ja toimeenpanossa.

Kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallintatoimintoihin vaikuttaminen

Suomi vaikuttaa kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallinnan kehittämiseen tämän strategian mukaisesti.

Suomi varmistaa, että siviilikriisinhallinta tukee ja täydentää kansainvälisen yhteisön kussakin kohdemaassa harjoittamaa strategiaa ja parantaa kohdemaan omaa pysyvää kapasiteettia taata kansalaistensa inhimillinen turvallisuus.

Siviilikriisinhallinta-asiantuntijan lisääminen Suomen pysyviin edustustoihin sekä EU:ssa että YK:ssa lisää Suomen vaikutusmahdollisuuksia.

Käytännön toiminnassa EU:n siviilikriisinhallintaan ja operaatioihin vaikuttaminen on keskeistä. EU:n siviilikriisinhallinnan toiminnoissa jäsenvaltiot voivat suoraan vaikuttaa niin siviilikriisinhallinnan voimavarojen kehittämiseen kuin operaatioiden suunnitteluun ja toteutukseen. Vaikuttamismahdollisuuksien käyttäminen edellyttää jäsenvaltioissa siviilikriisinhallinnasta vastaavilta viranomaisilta laajaa asiantuntijuutta ja koordinaatiota EU-kantojen yhteensovittamiseksi. Siviilikriisinhallinnan voimavaroihin perehtyneen asiantuntijan sijoittaminen EU-edustustoon vahvistaisi Suomen vaikuttamismahdollisuuksia EU:n siviilikriisinhallinnassa..

Suomella on kotimaan valmiuksien kehittämisen, koulutuksen, rekrytoinnin, tutkimuksen ja seurannan alueella mahdollisuus edistää kansallisia keinoja ja menetelmiä, joita voitaisiin hyödyntää myös EU:n siviilivoimavara 2010-prosessissa.

YK:n siviilikriisinhallintatoimien normatiivinen pohja on turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa ja operaatiot suunnitellaan YK:n sihteeristössä, mikä rajoittaa kansallisia vaikutusmahdollisuuksia. Vastaavasti YK:n osalta siviilikriisinhallintaan perehtyneen asiantuntijan sijoittaminen Suomen pysyvään edustustoon YK:ssa vahvistaisi Suomen vaikuttamismahdollisuuksia YK:n siviilikriisinhallinnassa..

Suomalaisten asiantuntijoiden lähettäminen EU:n, YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen sihteeristöihin kansallisiksi asiantuntijoiksi on keino edistää Suomen siviilikriisinhallinnan tavoitteiden toteutumista näiden järjestöjen siviilikriisinhallinnan kehittämisessä sekä operaatioiden suunnittelussa ja toteutuksessa tämän strategian mukaisesti. Toisaalta myös asiantuntijoiden sihteeristössä saama tietotaito kotimaahan paluun jälkeen tuo merkittävästi lisää asiantuntemusta kotimaan valmiuksien edelleen kehittämiseen.

Liite 5: Kotimaan valmiuksien kehittäminen

Suomen näkyvyyden ja osallistumisen vahvistamisen kannalta riittävän asiantuntijareservin rakentaminen ja rekrytointi ovat keskeisimpiä kotimaan valmiuksien tehtäviä. Rekrytoinnissa kiteytyvät kotimaan valmiuksien toimivuus ja Suomen antamien sitoumusten täyttäminen käytännössä. Rekrytoinnin tavoitteena on varmistaa, että Suomessa on siviilikriisinhallintatehtäviin koulutettuja asiantuntijoita kaikilta tarvittavilta siviilikriisinhallinnan painopistealueilta asiantuntijarekisterissä ja lähetettävissä tehtäviin annetun ajan puitteissa. EU:n voimavaratavoitteet siviilikriisinhallinnassa ovat yksi tätä toimintaa ohjaava tekijä.

Huomattava osallistumisen lisääminen kriisinhallinnan siviilisektorilla edellyttää uusia toimintamalleja. Erityisesti on huomioitava, että lähetettävät asiantuntijat toimivat usein Suomessa oikeusvaltion ydintoimintoihin luettavissa kansallisissa tehtävissä, kuten poliiseina, tuomareina, syyttäjinä ja muina oikeushallinnon asiantuntijoina sekä rajaturvallisuuden ja tullin tehtävissä. Asiantuntijoiden irrottaminen perustehtävistä edellyttää suunnitelmallisuutta sen varmistamiseksi, että toimintakyky kotimaan perustehtävissä säilyy. Asiantuntijoiden lähettämisen vaikutus kasvaa henkilön kotimaan tehtävän vaativuuden kasvaessa. Lisäksi asiaan vaikuttavat samansuuntaisesti muut rinnakkaiset kansainväliset tehtävät. Rekrytoinnin onnistuminen edellyttää virastojen johdon sitoutumista kriisinhallintapolitiikkaan ja kansallisiin valmiustavoitteisiin.

Kotimaan valmiuksien sidosryhmäyhteistyön tehostaminen

Sisäasiainministeriö asettaa kotimaan valmiuksien vahvistamista tukemaan siviilikriisinhallinnan neuvottelukunnan, jossa ovat edustettuina eri hallinnonalat sekä kansalaisyhteiskunta.

Neuvottelukunnan tehtäviin kuuluu tämän strategian toimeenpanon seuranta.

Sisäasiainministeriö vastaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin liittyvästä yhteistoiminnasta ja yhteensovittamisesta viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa. Suomen kotimaan valmiuksien osalta kokonaisvaltaisuus edellyttää eri hallinnonalojen koordinoitua yhteistyötä, tehokasta ja kattavaa tiedonkulkua kotimaan valmiuksien eri toimijoiden kuin myös Suomen ja operaatioissa toimivien suomalaisten asiantuntijoiden välillä sekä näihin liittyvää järjestelmällistä seurantaa.

Kotimaan valmiuksien kehittymisen ja siviilioperaatioiden monimuotoistumisen myötä on selvä tarve nykyistä laajemmalle ja moniulotteisemmalle keskustelu- ja neuvottelufoorumille. Yhteistyön ja koordinoinnin tukemiseksi perustettavan neuvottelukunnan tehtävänä olisi keskustella siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämisestä ja toimia eri hallinnonalojen sekä kansalaisyhteiskunnan välisenä keskustelufoorumina. Neuvottelukunta voisi tarvittaessa asettaa työryhmiä.

Kriisinhallintakeskuksen operatiivisen toiminnan kehittäminen

Kuopiossa toimiva sisäasiainministeriön alainen Kriisinhallintakeskus (Crisis Management Centre Finland - CMC Finland) on vuodesta 2007 lähtien vastannut siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden koulutuksesta sekä siviilikriisinhallinnan tutkimuksesta ja kehittämisestä. Kesästä 2008 alkaen Kriisinhallintakeskus vastaa myös asiantuntijoiden rekrytoinnista kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin. Kriisinhallintakeskusta kehitetään siviilikriisinhallinnan osaamiskeskukseksi sisäasiainministeriön tavoitteiden ja ohjauksen mukaisesti.

Tehtävien siirron myötä Kriisinhallintakeskus vastaa myös pelastusalan asiantuntijoiden lähettämisestä siviilikriisinhallintatehtäviin. Vuoden 2008 kuluessa sisäasiainministeriön ja Pelastusopiston puitteissa selvitetään edellytykset siirtää Kriisinhallintakeskuksen vastuulle myös muut pelastusalan kansainväliseen operatiiviseen toimintaan liittyvät tehtävät.

Siviilikriisinhallinnan koulutus

Koulutuksen on vastattava niitä tarpeita ja vaatimuksia, joita eri siviilikriisinhallintaoperaatioissa tarvitaan.

Poikkileikkaavat teemat, kuten ihmisoikeudet, demokratia- ja oikeusvaltiokehityksen turvaaminen sekä tasa-arvonäkökulma, huomioidaan kaikessa koulutuksessa.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin kuuluvan koulutuksen tärkein tehtävä on varmistaa, että Suomella on riittävä määrä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallinta- ja rauhanrakentamistehtäviin koulutettuja asiantuntijoita. Koulutuksessa huomioidaan, että koulutettuja asiantuntijoita on kaikkiin EU:n siviilikriisinhallinnan painopistealueiden ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallintatehtäviin. Koulutuksessa pyritään mahdollisimman pitkälle yhdenmukaisuuteen EU:n, YK:n ja Etyjin koulutuksellisten vaatimusten kanssa. Tämä toteutuu parhaiten toimimalla läheisessä yhteistyössä muiden koulutuslaitosten kanssa

samoin kuin EU:n ja kansainvälisten järjestöjen koulutuksesta vastaavien tahojen kanssa.

Kriisinhallintatehtäviin tähtäävä koulutus toteutetaan pitkän aikavälin koulutusstrategian pohjalta, joka huomioi koulutustarpeet sekä määrällisesti että laadullisesti. Koulutus kansainvälisiin tehtäviin muodostuu koulutuskokonaisuudesta, johon kuuluvat peruskoulutus, erikoistumiskoulutukset, operaatiokohtaiset perehdytyskoulutukset ja operaation jälkeiset palautekoulutukset. Peruskoulutusten on annettava tarvittavat tiedot ja taidot erityisesti niille asiantuntijoille, joilta puuttuu kansainvälinen kokemus. Peruskoulutus on ensiaskeleksi siviilikriisinhallintatehtäviin.

Erikoistumiskoulutukset lisäävät asiantuntemusta ja valmiutta joko jollakin siviilikriisinhallinnan painopistealueella tai eri alueita leikkaavilla temaattisilla aiheilla, kuten siviili-sotilasyhteistoiminta kriisinhallintaoperaatioissa, kokonaisvaltainen kriisinhallinta, turvallisuussektorin uudistaminen ja oikeusvaltion kehittäminen, poliisitoimi, raja- ja tulliosaamiseen erikoistuva koulutus, perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä koulutus, inhimillisen turvallisuuden toiminnallistamiseen erikoistuva koulutus sekä YK:n 1325 päätöslauselmaan liittyvä koulutus, kuten tasa-arvo ja sukupuolikiisymykset. Operaatiokohtaiset perehdyttämiskoulutukset puolestaan vastaavat koulutukselliseen tarpeeseen käynnistettävän tai jo käynnistyneen operaation suhteen. Koulutuskokonaisuuteen kuuluu myös asiantuntijoille ennen lähtöä tapahtuva lähtöperehdytys ja operaation jälkeinen palautekoulutus.

Kriisinhallintakeskus valitsee koulutettavat sisäasiainministeriön johtamassa poikkihallinnollisessa koordinoitiryhmässä määriteltyjen linjausten perusteella kiinteässä yhteistoiminnassa eri hallinnonalojen henkilöstöhallintojen kanssa sekä toisaalta yleistä asiantuntijarekisteriä käyttäen. Siviilikriisinhallintaoperaatioihin nimitettävillä asiantuntijoilla tulee lähtökohtaisesti olla vähintään peruskoulutus ja operaatiokohtainen perehdytyskoulutus.

Kansallisesti koulutuksen tärkeimmät yhteistyökumppanit ovat poliisiammattikorkeakoulu, raja- ja merivartiokoulu, tullikoulu sekä puolustusvoimien kansainvälinen keskus siviili-sotilasyhteistoiminnan osalta. Kansainvälisesti EU:n alueella verkostoista tärkeimmät ovat siviilikriisinhallintakoulutusta komission rahoittamana toteuttanut European Group on Training (EGT) -verkosto ja Euroopan turvallisuus- ja puolustuskorkeakoulu (European Security and Defence College - ESDC). Yhteistyötä koulutuksessa on kehitettävä myös YK:n rauhanturvatoimintoihin keskittyvän koulutustoiminnan kanssa.

Kriisinhallintakeskus on rakentanut yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa erityisesti siviilikriisinhallinnan koulutuksessa ja tutkimuksessa. Kansalaisjärjestöjen asiantuntijoita käytetään kouluttajina ja koulutukseen pyritään saamaan mukaan myös kansalaisjärjestöjen edustajia. Kriisinhallintakeskus järjestää säännöllisesti yhteisiä

seminaareja ja keskustelutilaisuuksia siviilikriisinhallinnasta kansalaisjärjestöjen siviilikriisinhallintatoimintaa koordinoivan KATUn kanssa.

Siviilikriisinhallinnan rekrytoinnin ja henkilöstöhallinnon kehittäminen

Sisäasiainministeriö laatii yhteistyössä Kriisinhallintakeskuksen kanssa rekrytointistrategian.

Suomi kiinnittää huomiota tasa-arvonäkökulmaan kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien suomalaisten asiantuntijoiden rekrytoinnissa.

Suomi pyrkii lisäämään siviilikriisinhallintatehtäviin osallistuvien naisten määrää.

Siviilikriisinhallinnan rekrytointistrategia on laaja kokonaisuus. Operatiivisten tehtävien siirto ja keskittäminen Kriisinhallintakeskukseen antaa rekrytointistrategian kehittämiselle ja laatukselle aiempaa paremmat mahdollisuudet. Tulevaisuuden haaste on saada mukaan uusia asiantuntijoita. Asiantuntijoiden hakeutumista siviilikriisinhallintatehtäviin tulee aktiivisesti tukea ja motivoida. Työryhmä esittää arvioitavaksi, tulisiko ulkoasiainministeriön vaalitarkkailijoiden rekrytointi siirtää siviilikriisinhallinnan rekrytointien yhteyteen.

Rekrytoinnin strategisen tason yhteen sovittaminen ja toimintalinjoista sopiminen säilyy ministeriötasolla ja Kriisinhallintakeskus jatkaa sisäasiainministeriön ohjauksessa yhteistyötä rekrytointikysymyksissä eri ministeriöiden kanssa. Läheinen yhteistyö yhtäältä henkilöstöstä vastuussa olevien hallinnonalojen ja toisaalta esimerkiksi kansalaisjärjestöjen ja muiden keskeisten toimijoiden, kuten ammattijärjestöjen kanssa on tarpeen.

Rekrytoinnin ja siihen liittyvän henkilöstösuunnittelun kehittämisen tavoitteena on laadittavaan rekrytointistrategiaan perustuva pitkän aikavälin henkilöstösuunnittelu. Sen avulla pyritään mahdollisimman varhaisessa vaihteessa ennakoimaan kulloinkin tarvittava henkilöstötarve eri operaatioissa ja mahdollisissa asiantuntijahenkilöstön rotaatioissa. Strategiassa pyritään mahdollisimman laajaan henkilöstön rekrytointipohjaan, jotta voidaan varmistaa tulevaisuuden lisääntyvät ja monipuolistuvat rekrytointitarpeet. Koulutuksen ja rekrytoinnin välinen suhde korostuu koulutettavien valinnassa, jonka on heijastettava pitkän tähtäimen tavoitteita Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintaan.

Rekrytointiin ja hyvään henkilöstöhallintoon kuuluvat hyvän henkilöstösuunnittelun ja ennakkoinnin lisäksi tasa-arvoisen henkilöstöpolitiikan luominen, jossa sukupuoleen katsomatta kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet siviilikriisinhallintatehtäviin.

Tasaveroisuus ja läpinäkyvyys ovat avainasemassa. Kriisinhallintakeskukseen perustettu laajapohjainen 1325-ohjausryhmä antaa suosituksia YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 toteutumisen suhteen koulutuksessa, rekrytoinnissa ja tutkimuksessa. Lisäksi sisäasiainministeriö toteuttaa osana hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa hankkeen ”Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Kriisinhallintakeskuksen toiminnassa”.

Kriisinhallintakeskus tuo tasa-arvonäkökulman osaksi toimintaa kaikilla toimintasektoreilla siten, että tulokset näkyvät sekä keskuksen omassa toiminnassa että toimintaan osallistumisen vaikutuksena kansainvälisissä operaatioissa suomalaisten asiantuntijoiden kautta. Vuonna 2007 suomalaisista 72 asiantuntijasta 19,4 prosenttia oli naisia. Vastaavasti 31.5.2008 naisten osuus oli 27,7 prosenttia 94 asiantuntijasta. Vaalitarkkailutehtävissä naisten osuus on ollut lähes 50 prosenttia; vv. 2006 – 2008 Etyjin suomalaisista vaalitarkkailijoista 47,7 prosenttia on ollut naisia ja vastaavasti vuosina 2005 – 2008 EU:n vaalitarkkailijoista 45 prosenttia on ollut naisia.

Henkilöstöhallintoon liittyy lukuisa määrä käytännön toimia, joiden sujuvaksi ja tehokkaaksi toteuttamiseksi Kriisinhallintakeskuksessa on erillinen henkilöstösektori. Henkilöstösektorin käytännön tehtäviä ovat asiantuntijoiden haastattelut tehtäviä varten, turvallisuusselvitysten hakemiset, passi- ja viisumiasiat, terveystarkastusten organisointi, lähetettävien asiantuntijoiden matkajärjestelyistä huolehtiminen ja asiantuntijoiden rekrytointiin ja lähettämiseen sekä operaatio-oloaikaiset asiantuntijoiden palkka- ja olosuhdekorvauksiin liittyvät taloushallinnon tehtävät. Henkilöstösektori on mitoitettu 150 asiantuntijan tavoitetason henkilöstöhallintoa varten. Mikäli Kriisinhallintakeskuksen vastuulle siirretään myöhemmässä vaiheessa lisävelvoitteita esimerkiksi FRF-toimintaan tai vaalitarkkailuun liittyen, tulee sektorin voimavaroja tarkistaa vastaavasti. Myös tilannekuvan ylläpito edellyttää lisävoimavaroja.

Eduskunta on vastauksessaan hallituksen esitykseen 46/2008 vp edellyttänyt, että henkilöstöä edustavilla valtion pääsopijajärjestöillä on käytettävissään sellaiset neuvottelu- ja osallistumisjärjestelmät, jotka takaavat näille henkilöstöjärjestöille aidon mahdollisuuden vaikuttaa siviilikriisinhallinnan henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin. Sisäasiainministeriö ja Kriisinhallintakeskus toteuttavat tämän velvoitteen käytännön rekrytointityössä.

Siviilikriisinhallinnan asiantuntijarekisterin kehittäminen

Asiantuntijarekisteriä kehitetään siten, että siitä muodostuu tehokas ja luotettava rekrytoinnin apuväline. Samankaltaisten asiantuntijarekisterien välistä vuorovaikutusta tehostetaan asiakaslähtöisesti. Kriisinhallintakeskus luo eri tahojen kanssa selkeät yhteistoimintamenettelytavat rekisterin käytölle.

Selvitetään mahdollisuudet ja tarve eri rekisterien ja listojen yhdistämiseksi Kriisinhallintakeskukseen. Tavoitteena on yhden kattavan siviilikriisinhallinnan asiantuntijarekisterin luominen.

Siviilikriisinhallinnan keskeisin haaste on kyetä lähettämään korkeatasoisia ammattikokemusta omaavia asiantuntijoita nopeasti kriisialueille. Tehtäviin sopivia ja käytettävissä olevia asiantuntijoita on rajoitetusti. Siviilioperaatioiden tehtäväkuvaukset ovat entistä erikoistuneimpia ja yksityiskohtaisia.

Sisäasianministeriö on perustanut ja ylläpitää asiantuntijarekisteriä, joka on automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä henkilörekisteri. Rekisteriin talletettuja tietoja voidaan käyttää rekrytoitaessa henkilöitä siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetussa laissa tarkoitettuun kriisinhallintaan. Lisäksi useat hallinnon alat ja järjestöt ylläpitävät rekistereitä omiin tarkoituksiinsa. Siviilikriisinhallinnon asiantuntijoita rekrytoitaessa hyödynnetään mm. poliisin, rajavartiolaitoksen, tullin, oikeushallinnon yms. omia rekistereitä.

Rekrytointitehtävien siirtyessä Kriisinhallintakeskukseen nykyisen asiantuntijarekisterin ylläpitovastuu siirtyy Kriisinhallintakeskukselle. Rekisteriä tulee kehittää vastaamaan nykyisiä tarpeita ja takaamaan parhaimman asiantuntijuuden löytäminen monimuotoisiin siviilikriisinhallintatehtäviin. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota myös riittävän kehitysyhteistyö- ja ihmisoikeusosaamisen varmistamiseen siviilikriisinhallinnassa.

Vuorovaikutusta ja yhteentoimivuutta muiden vastaavien rekisterien kanssa sekä eri rekisterien hyödynnettävyyttä siviilikriisinhallinnan rekrytoinnissa tulee edistää. Siviilikriisinhallinta-, kehitysyhteistyö- tai esimerkiksi vaalitarkkailutehtäviin hakeutuvan henkilön kannalta on vähimmäisvaatimus, että eri rekisterinpitäjät tiedottavat sivustoillaan muista samankaltaisista rekistereistä.

Avoin tiedottaminen siviilikriisinhallintatehtävistä kiinnostuneille

Kriisinhallintakeskus laatii yhteistyössä sisäasianministeriön kanssa oppaat siviilikriisinhallintatehtävistä ja niihin liittyvistä käytännön järjestelyistä.

Vuonna 2002 työnsä valmiiksi saanut siviilikriisinhallinnan koordinaation järjestämistyöryhmä kiinnitti huomionsa siihen, että siviilikriisinhallintatehtäviin aikoville tulee olla tarjolla riittävästi tietoa. Työryhmä piti tarpeellisena laatia oppaat toimenpiteistä pyrittäessä siviilikriisinhallintatehtäviin sekä kenttätehtäviin lähdetessä. Oppaiden tulee antaa selkeää tietoa rekisterin lisäksi koulutuksesta, palvelussuhteen ehdoista ja kenttätehtäviin lähtemiseen liittyvistä järjestelyistä.

Siviilikriisinhallinnan materiaaliset ja logistiset valmiudet

Kriisinhallintakeskus laatii yhteistyössä sisäasiainministeriön kanssa selvityksen henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja työskentelyyn liittyvistä menettelyistä sekä tarvittavista varusteista ja välineistöstä.

Kotimaan operatiivisiin valmiuksiin kuuluu tarvittaessa valmius varustaa lähetettävät asiantuntijat tarvittavilla operaatiokohtaisilla varusteilla. Materiaalisen ja logistisen tuen kehittämiseksi tehdään kartoitus varusteista, joita erilaisissa siviilikriisinhallintaoperaatioissa tarvitaan. Esimerkiksi EU:n pääsihteeristö on laatimassa listaa siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähetettävien vähimmäisvarustuksesta.

Pyrkimyksenä on kyetä nopeaan ja räätälöityyn varusteiden ja välineiden hankintaan valtionhallinnon hankintamenettelyjen mukaisesti. Varsinainen laajempi materiaalin varastointi ei kuitenkaan ole työryhmän mielestä tarkoituksenmukaista.

Siviilikriisinhallinnan operaatioiden seuranta ja tilannekuva

Luodaan Kriisinhallintakeskuksen yhteyteen valmiudet pitää yllä riittävää operaatioiden seurantaa sekä tilannekuvaa.

Siviilikriisinhallinnan kansallisen johtamisen tulee perustua vain aktiiviseen ja laaja-alaiseen seurantaan. Monialainen osallistuminen painopistealueiksi valittujen kohdemaiden vakauttamiseen edellyttää kykyä tarvittaessa nopeasti reagoida ja antaa oikeansuuntaisia linjauksia. Monimutkaisilta kriisialueilta välittyvät tiedot on kyettävä yhdistämään ja analysoimaan toiminta-alueen todellisesta tilanteesta kertovaksi kokonaisuudeksi.

Tietoa tietyistä kohdemaista ja operaatiosta saapuu Suomeen erilaisten raporttien, muistioiden tai muun informaation muodossa monille tahoille ja monia eri kanavia pitkin. Saapuneen tiedon analysoinnin ja kokonaisvaltaisen sekä yhdenmukaisen näkemyksen muodostamisen kannalta on oleellista, että tieto kanavoituu kaikille niille tahoille, jotka ovat tekemisissä ko. kohdemaan ja/tai operaation kanssa.

Suomalainen siviilikriisinhallinnan henkilöstö ei useimmiten asiantuntijatehtävässä toimiessaan edusta Suomea vaan kansainvälistä operaatiota. Kansalliseen yhteydenpitoon ja tietojen vaihtoon on kuitenkin tarve, joten siihen on luotava riittävät edellytykset. Suomalaisten toimijoiden on kyettävä aktiiviseen yhteydenpitoon myös kentällä, vaihtamaan tietoja ja tukemaan toisiaan. Yhteistyöhön tulee kannustaa kotimaasta käsin ja kotimaan toimijoiden on kuunneltava riittävästi kentän toimijoita, näiden kokemuksia ja suosituksia. Siviilikriisinhallintaoperaatioiden suomalaisen henkilöstön säännölliset kuulemiset sekä operaatioissa että kotimaassa tulisi ottaa käytännöksi.

Kriisinhallintakeskus kehittää osana henkilöstösektorin toimintaa tilannekuvaan ja tiedonvaihtoon liittyvää toimintaa. Tämä tukee osaltaan siviilikriisinhallinnan koulutusta ja tehtäviin annettavaa perehdytystä.

Yhteistyössä sisäasiainministeriön kanssa Kriisinhallintakeskus luo menetelmät tehokkaaseen tiedotukseen äkillisiä tilanteita varten, jotta päättäjät saavat välittömästi luotettavaa tietoa tapahtumista.

Siviilikriisinhallinnan tutkimus ja kehittäminen

Kriisinhallintakeskuksen tutkimustyössä edistetään siviilikriisinhallinnan koulutuksen ja operaatioiden vaikuttavuuden tutkimusta. Tutkimuskohteina ovat myös erilaiset kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan liittyvät yhteistyömuodot kuten siviili-sotilas - yhteistoiminta ja siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön välinen koordinaatio.

Siviilikriisinhallinnan tutkimuksen on tuettava sekä koulutusta että rekrytointia. Keskitetty tutkimus Kriisinhallintakeskuksessa on välttämätön osaamisen ja asiantuntijuuden kohdistamiseksi kotimaan valmiuksia tukevaksi toiminnaksi. Tutkimuksesta vastaa Kriisinhallintakeskuksen tutkimussektori, jonka työtä ohjaa julkaistu tutkimussuunnitelma. Tutkimussuunnitelman mukaisia painopistealueita ovat siviilikriisinhallintaoperaatioiden ja -menetelmien tutkimus, siviilikriisinhallinnan koulutuksen tutkimus, sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhteistoiminnan tutkimus ja siviilikriisinhallinnan teknologinen tutkimus. Tutkimukselle on luonteenomaista verkottuminen, jonka avulla ulkopuolinen tutkimus ohjataan palvelemaan Kriisinhallintakeskuksen operatiivisia toimintoja. Omalla tutkimuksella luodaan suosituksia siviilikriisinhallintavalmiuksiin ja -operaatioihin.

Tutkimuksella voidaan paikantaa koulutuksen, rekrytoinnin ja operaatioiden ongelmakohtia kokonaisvaltaisuuden näkökulmasta. Eri rajapintojen tutkimus lisää mahdollisuuksia kokeilla uusia koordinaation ja integraation muotoja kentällä.

Tutkimuksen vastuulla on myös kotimaan valmiuksien, erityisesti koulutuksen ja rekrytoinnin, vaikuttavuuden ja laadun arviointi. Vaikuttavuutta arvioidaan myös operaatioiden osalta. Osaamiskeskukseksi kehittymisessä ja asiantuntijuuden lisäämisessä oma tutkimus on välttämätöntä. Julkaisutoiminta on osa tutkimussektorin työtä, jonka tavoitteena on tuottaa tietoa paitsi omaa koulutusta varten myös laajemmalle, osin kansainväliselle lukijakunnalle.

Valmiuden luominen kansallisiin ja monenkeskisiin siviilikriisinhallintatoimintoihin

Luodaan kansallinen valmius Suomen mahdollisiin kansallisiin ja monenvälisiin siviilikriisinhallintatoimintoihin. Keskitytään Suomen erityisosaamiseen, kuten viranomaisyhteistyön kehittäminen.

Kotimaan operatiivisiin valmiuksiin tulee kuulua kyky suunnitella ja toteuttaa Suomen käynnistämiä ja rahoittamia kahden- tai useammankeskisiä

siviilikriisinhallintaprojekteja. Perinteisten valmiuksien lisäksi valmiuksia tulee luoda kansallisten kahdenvälisten siviilikriisinhallintatoimintojen suorittamiseen tietyillä erityisalueilla (vrt. kehitysyhteistyön pitkäaikaiset yhteistyömaat). Esimerkki tällaisesta on Suomen suunnittelema poliisi-syyttäjäteistoimintaa tukeva koulutus Afganistanin viranomaisille. Kriisinhallintakeskus vastaa projektin teknisestä toteutuksesta.

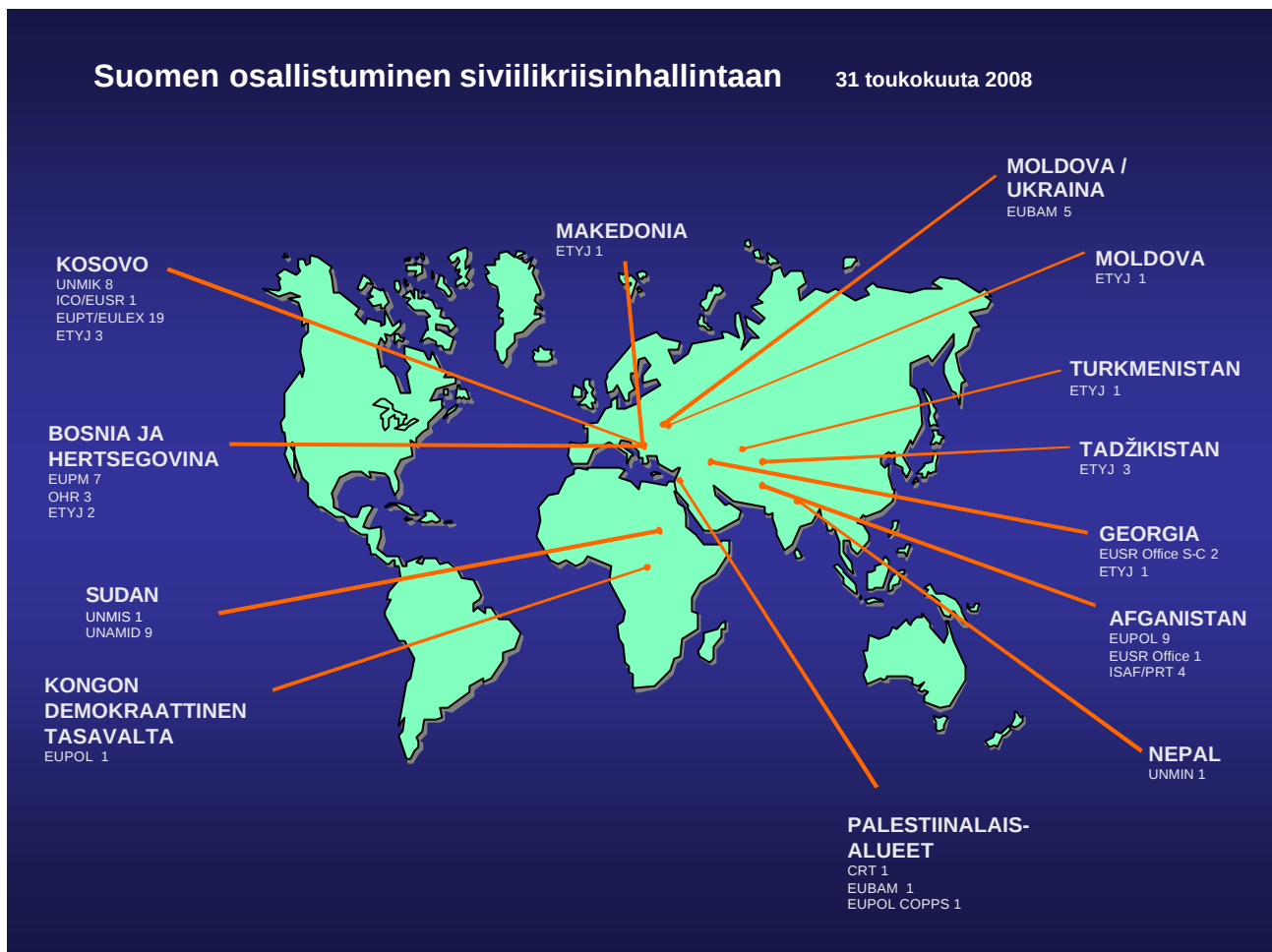
Viranomaisyhteistyö on ollut Suomen hallinnossa perinteinen vahvuus, ja Suomen viranomaiskäytännöt ovat Euroopan unionin puitteissa usein esillä parhaina käytäntöinä. Työryhmä pitää tätä taustaa vasten viranomaisyhteistyön kehittämiseen liittyviä operaatioita Suomelle sopivina.

Suomen osallistuminen siviilikriisinhallintaan (A, B, C)

A. Suomen osallistuminen EU:n ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallintaoperaatioihin (31.5.2008)

<i>Suomalaiset asiantuntijat:</i>	lkm	joista naisia
EU		
Neuvoston pääsihteeristö	2	1
ICO /EUSR toimisto	1	-
EUPT/EULEX Kosovo	19	2
EUSR Afganistan	1	1
EUSR Etelä-Kaukasia	2	1
EUPOL RD Congo	1	1
EUPOL Afganistan	9	3
EUPM Bosnia ja Hertzegovina	7	1
EU COPPS Palestina	1	-
EU BAM Rafah	1	-
EU BAM Moldova ja Ukraina*	5	1
Civilian Response Teams	1	-
Yhteensä	50	11 = 22,0 %
OHR	3	1 = 33,3 %
YK		
UNMIK (YK:n missio Kosovossa)	8	1
UNAMID (YK:n ja Afrikan Unionin missio Sudanissa)	9	3
UNMIN (YK:n missio Nepalissa)	1	-
UNMIS (YK:n missio Sudanissa)	1	-
Yhteensä	19	4 = 20,2 %
Etyj		
Sihteeristö Wien	4	2
Vähemmistövaltuutetun toimisto (HCNM)	1	1
Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto	1	1
Etyj missio Bosnia ja Hertzegovinassa	2	1
Etyj Keskus Dushanbessa	3	1
Etyj missio Georgiassa	1	-
Etyj missio Kosovossa	3	2
Etyj missio Moldovassa	1	-
Etyj tarkkailu missio Skopjessa	1	-
Etyj Keskus Ashgabadissa (Turkmenistan)	1	1
Yhteensä	18	9 = 50 %
Nato		
ISAF (Afganistan operaatio /PRT)	4	1 = 25,0 %
* = EU BAM Moldova ja Ukraina on Euroopan unionin komission operaatio.		

B. Suomen osallistuminen siviilikriisinhallintaan (31.5.2008)



Operaatioiden ohella asiantuntijoita myös kv. järjestöjen sihteeristöissä (Euroopan unionin neuvoston sihteeristö ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö):

EU:n neuvoston pääsihteeristö 2, Belgia

Etyj:n sihteeristö 4, Itävalta

Etyj:n Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto 1, Puola

Etyj:n Vähemmistövaltuutetun toimisto 1, Alankomaat

CRT = Civilian Response Team

EUBAM = European Union Border Assistant Mission

EUPOL & EUPM = European Union Police Mission

EUPT/EULEX = European Union Planning Team / European Union Rule of Law Mission EUSR = European Union Special Representative

ISAF/PRT = International Security Assistance Force / Provincial Reconstruction Team

UNAMID = United Nations African Union Mission in Darfur

UNMI* = United Nations Mission in *
OHR = Office of the High Representative
ICO = International Civilian Office

C. Suomalaiset asiantuntijat tehtäväalueittain (31.5.2008)

	lkm	%
Poliisi	45	47,9
Oikeusvaltio	11	11,7
Rajaturvallisuus / tulli	10	10,6
Siviilihallinto	4	4,3
Ihmisoikeudet	6	6,4
Operaatioiden tukitoimet	7	7,4
Muut*	11	11,7
Yhteensä	94	

* = erilaisia neuvonantaja- ja asiantuntijatehtäviä

Momentti 24.01.22 Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan**Määrärahojen käyttö vv. 2003 - 2007**

Vuosi	Myönnetty	Käytetty
2003	10 925 000	10 925 000
2004	10 363 000	10 188 000
2005	14 392 000	12 464 000
2006	14 411 000	9 912 000
2007	14 573 000	8 460 000

Kehys (VN 13.3.2008) siviilikriisinhallintaosallistumiseen

Vuosi	Kehys
2008	14 573 000
2009	14 557 000
2010	14 651 000
2011	14 651 000
2012	14 651 000

Vuoden 2009 talousarvion määritelmäehdotus

Määrärahaa voidaan käyttää

- 1) kriisinhallintatoimintaan ulkomailla osallistuvasta suomalaisesta siviilihenkilöstöstä aiheutuvien erityismenojen ja Suomen siviilikriisinhallintatoiminnasta aiheutuvien muiden menojen maksamiseen,
- 2) vaalitarkkailijoiden aiheuttamien menojen maksamiseen,
- 3) siviilikriisinhallinnan tehtävissä toimivalle henkilöstölle otetun henkilövakuutuksen kustannusten maksamiseen ja
- 4) siviilikriisinhallinnan projekteihin ja koulutukseen.

Määrärahasta saa käyttää 4 000 000 euroa uusiin siviilikriisinhallintaprojekteihin tai käynnissä olevien siviilikriisinhallintaprojektien mahdollisiin lisämenoihin.

Selvitysosa: Määräraha on mitoitettu siviilikriisinhallintatoimintaan osallistuvan 150 henkilötyövuoden mukaisesti ottaen huomioon ne siviilikriisinhallinnan projektit, joihin Suomi todennäköisesti tulee osallistumaan erityisesti Euroopan unionin laajentuvien siviilikriisinhallintatehtävien myötä. Järjestöiltä saatavat tulot on budjetoitu momentille 12.24.99.

Käsitteitä

Civilian Headline Goal 2008 ja 2010; EU:n siviilikriisinhallinnan voimavarojen johdonmukaisesta kehittämisessä sovittiin 2004, jolloin Eurooppa-neuvosto asetti siviilikriisinhallinnan yleistavoitteen 2008. Yleistavoitteessa EU ja jäsenvaltiot sitoutuvat toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet täyttääkseen siviilikriisinhallinnalle asetetut tehtävät ja tavoitteet. Uusi yleistavoite on vuodelle 2010.

Civil Military Coordination (CMCO); Siviili–sotilaskoordinaatio. Tiivistämällä eri toimijoiden välistä koordinaatiota EU pyrkii varmistamaan johdonmukaisen ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan konfliktien hallintaan. Sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta tukevat toisiaan.

Civilian Response Team (CRT); EU:n siviilikriisinhallinnan nopean toiminnan valmiusryhmä. Pyrkimyksenä on, että EU:lla olisi käytettävissä monipuolista eri siviilisektoreiden asiantuntemusta omaava nopean toiminnan kapasiteetti, jota voidaan käyttää ennen kriisinhallintaoperaation käynnistämistä operaatiossa tarvittavien erityisosaamisten ja materiaalien tarpeiden määrittelemiseksi ja turvaamaan EU:n välitön läsnäolo kriisialueella ennen varsinaisen operaation käynnistymistä. Vuoden 2006 aikana rakennettu EU:n yhteinen CRT-rekisteri käsittää noin 100 CRT-koulutettua siviilikriisinhallinnan asiantuntijaa.

Crisis Management Concept (CMC); Yksi keskeisiä asiakirjoja kriisinhallintaoperaatiota suunniteltaessa. CMC on asiakirja, jossa esitellään ne vaihtoehdot, joilla kriisiin aiotaan puuttua.

Disarmament, Demobilisation, Reintegration (DDR) = Sotilaiden riisuminen aseista, demobilisoiminen ja yhteiskuntaan jälleenintegroiminen.

European Group on Training (EGT); eurooppalaisten siviilikriisinhallintaa kouluttavien yliopisto- ja muun tasoisten koulutusinstituuttien ja viranomaistahojen verkosto

European Security and Defence College (ESDC); Euroopan turvallisuus- ja puolustusakatemia. EU:n turvallisuus- ja puolustuspoliittisten koulutus- ja tutkimuslaitosten muodostama EU:n kriisinhallinnan strategisen opetuksen koulutusverkosto.

EU:n erityisedustajat (EUSR); Erityisedustajat toimivat EU:n korkean edustajan apuna yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa toteuttamassa eri kohdealueilla. Erityisedustaja toteuttaa käytännössä hyväksytyjä EU-politiikan linjauksia yhteistyössä EU:n puheenjohtaja- tai sijaispuheenjohtajamaan ja komission paikallistoimiston edustajan kanssa.

EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea (PSC/COPS) (Political and Security Committee); Suurlähettiläistä koostuva komitea, joka seuraa kansainvälistä tilannetta YUTP-aloilla, osallistuu politiikan määrittelemiseen antamalla lausuntoja neuvostolle, seuraa sovitun politiikan toteuttamista ja huolehtii neuvoston valtuuttamana kriisinhallintaoperaatioiden poliittisesta valvonnasta ja strategisesta johtamisesta.

EU:n siviilikriisinhallintakomitea (CIVCOM), (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management); Käsittelee ja valmistelee kaikki siviilikriisinhallintaa koskevat asiat poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean käsittelyä varten. CIVCOM perustettiin neuvoston päätöksellä 2000. Neuvostotason perustamispäätöksellä haluttiin painottaa CIVCOMin asemaa EU:n sotilaskomitean rinnalla sekä varmistaa EU:n kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus ja siviili–sotilaselementtien tasapaino myös operaatioiden valmistelussa ja kriisinhallintakykyjen kehittämisessä.

EU:n ulkosuhdeneuvosten ryhmä (RELEX): Juridis-tekninen työryhmä, joka viimeistelee YUTP:n oikeudelliset instrumentit ja niihin liittyvät rahoituskysymykset.

EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP), (Common Foreign and Security Policy, CFSP); Hallitusten välisen toiminnan osa-alue (ns. II pilari), johon sisältyy yhteiset tilannearviot, kannat, toiminnat ja päätökset sekä muut kannanotot (päätelmät, lausunnot, demarshit jne.), poliittinen dialogi kolmansien maiden kanssa, jäsenmaiden välinen yhteistyö kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä, konsuliyhteistyö sekä ETPP.

Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (ETPP), (European Security and Defence Policy, ESDP); ETPP on osa YUTP:ta ja sisältää mm: sotilaalliset ja siviilikriisinhallintaoperaatiot, sotilaallisen ja siviilivoimavaratyön, puolustusmateriaalialan yhteistyön mm. Euroopan puolustusviraston puitteissa, rakenteiden, toimintatapojen ja yhteistyön kehittämisen, muuta toimintaa, mm. tutkimus-, koulutus- ja harjoitustoiminta, sekä yhteistyötä kolmansien osapuolten (YK, AU, Nato, Etyj, Venäjä, jne.) kanssa.

European Security Strategy (ESS); Euroopan turvallisuusstrategia. Eurooppa-neuvoston vuonna 2003 hyväksymä asiakirja, jossa määritellään EU:n ja sen jäsenmaiden turvallisuuden kannalta keskeisiä uhkia ja keinoja turvallisuuden takaamiseksi.

Finn Rescue Force (FRF); Suomen kansainväliseen toimintaan koulutettu pelastuskomennuskunta, tarvittaessa ulkomaille pelastustöihin lähetettävä erikoisyksikkö. FRF on perustettu vuonna 1993.

Korkea edustaja (High Representative); YUTP:n korkean edustajan toimea hoitaa neuvoston pääsihteeri, joka osallistuu neuvoston poliittisten päätösten valmisteluun, laatimiseen ja täytäntöönpanoon. Toimimalla neuvoston nimissä ja puheenjohtajiston

pyynnöstä korkea edustaja voi käydä poliittista vuoropuhelua EU:n ulkopuolisten osapuolten kanssa.

Petersbergin tehtävät; Kriisinhallintatehtävät EU:n yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Ne hahmoteltiin ensimmäisen kerran 1992 WEU:ssa ja otettiin mukaan Amsterdamin sopimukseen 1997.

Security Sector Reform (SSR); Tietyn valtion turvallisuussektorin uudistaminen. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi armeijan, poliisin tai rajavartiolaitoksen, tms. uudistamista.

Yhteiset toiminnot (Joint Action) = YUTP:n pääasiallinen väline. Niitä käytetään unionin operatiivisia toimia varten: EU:n erityisedustajan nimittäminen, EU:n sotilasoperaatiot, tukitoimet rauhanprosesseille, rahoitustuki kv-järjestöille ym. Yhteiset toiminnot ovat oikeudellisesti sitovia.

Yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvosto (YAUN); Ministerineuvoston ulkoministereistä koostuva kokoonpano, joka päättää keskeisistä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan liittyvistä kysymyksistä. Kokoontuu tarvittaessa myös kaupp- ja kehitysministerien kokoonpanossa.

