



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



## Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia



# **Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia**



Julkaisija  
VALTIONEUVOSTON KANSLIA

KUVAILULEHTI  
10.4.2014

**Tekijät**

Ulkoasiainministeriö  
Sisäministeriö

**Julkaisun laji**

Julkaisu

**Toimeksiantaja**

Valtioneuvoston kanslia

**Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)**

Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia (Nationell strategi för civil krishantering)

**Tiivistelmä**

Valtioneuvoston periaatepäätös siviilikriisinhallinnan kansallisesta strategiasta perustuu hallitusohjelman kirjaukseen, jossa edellytetään, että Suomi panostaa voimakkaasti siviilikriisinhallintaan ja Suomen siviilikriisinhallintastrategia päivitetään.

Päivitetty siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia sisältää Suomen siviilikriisinhallinnan vision sekä määrittelee tavoitteet Suomen osallistumisen edelleen vahvistamiseksi ja siviilikriisinhallinnan voimavarojen ja osaamisen kehittämiseksi. Strategiassa huomioidaan kriisinhallinnan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset.

Siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian päivittämisestä on päätetty hallitusohjelmassa, jossa todetaan että "Suomi panostaa voimakkaasti siviilikriisinhallintaan, ja Suomen siviilikriisinhallintastrategia päivitetään". Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia laadittiin vuonna 2008.

Päivitetyn siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian mukaan siviilikriisinhallinta on osa keinovalikoimaa, jolla Suomi osallistuu pyrkimyksiin ehkäistä kriisien ja niiden vaikutusten leviämistä. Strategian vision mukaan Suomi on aktiivinen vaikuttaja ja edelläkävijä Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallinnan toiminnassa ja kehittämisessä. Tavoitteena on, että kansainvälinen siviilikriisinhallinta on koordinoitua, ihmisoikeuksien kunnioitukseen, demokratiaan, tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen perustuva asiantuntijatoimintaa, joka oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti edistää rauhaa, vakautta ja kestävä kehitystä. Tavoitteena on myös kiinnittää huomiota naisten asemaan kriisinhallinnassa ja konflikteissa.

Strategia määrittelee tavoitteet Suomen osallistumisen edelleen vahvistamiseksi sekä siviilikriisinhallinnan voimavarojen ja osaamisen kehittämiseksi. Strategiassa huomioidaan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, mukaan lukien EU:n Lissabonin sopimuksen voimaantulo. Kriisinhallinnan vaikuttavuus on tema, johon kiinnitetään entistä enemmän huomiota.

Siviilikriisinhallinta on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Siviilikriisinhallinnan tehtävät voivat olla tuki-, tarkkailu-, neuvonanto- ja koulutustehtäviä tai esimerkiksi poliisisektorin toimeenpanevia tehtäviä. Siviilikriisinhallinnalla edistetään myös rajat ylittävien turvallisuussuhkien ennaltaehkäisyä ja hallintaa.

Siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian päivitys on valmisteltu ulkoasianministeriön ja sisäministeriön yhteistyönä. Siviilikriisinhallinnan neuvottelukunnan tehtävänä on ollut seurata strategian päivittämistä.

**Avainsanat**

Siviilikriisinhallinta, kansallinen strategia

**Sarjan nimi ja numero**

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2014

**ISSN**

1799-7828

**ISBN PDF**

978-952-287-123-7

**Kokonaissivumäärä**

26

**Kieli**

Fi

**ISBN Nid.**

978-952-287-124-4

**Julkaisun jakelu**

Verkkosivuilla pdf: [www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)  
Tiedustelut: [julkaisut@vnk.fi](mailto:julkaisut@vnk.fi)

**Luottamuksellisuus**

Julkinen

**Kustantaja**

Valtioneuvoston kanslia

Utgivare  
STATSRÅDETS KANSLI

PRESENTATIONSBLAD  
10.4.2014

**Författare**

Utrikesministeriet  
Inrikesministeriet

**Typ av publikation**

Publikation

**Uppdragsgivare**

Statsrådets kansli

**Publikationens namn**

Nationell strategi för civil krishantering

**Referat**

Statsrådets principbeslut om nationell strategi för civil krishantering baserar sig på regeringsprogrammet där man förutsätter att Finland satsar kraftigt på civil krishantering och att Finlands nationella strategi för civil krishantering uppdateras.

Den uppdaterade nationella strategin för civil krishantering innehåller visionen för Finlands civila krishantering samt fastställer målen för ett ytterligare stärkande av Finlands deltagande och för utvecklande av resurserna för och kunnandet inom civil krishantering. I strategin beaktas de förändringar som skett i verksamhetsmiljön.

Beslutet om uppdateringen av den nationella strategin för civil krishantering har gjorts i regeringsprogrammet där man poängterar att "Finland satsar kraftigt på civil krishantering och den nationella strategin för civil krishantering uppdateras". Den nationella strategin för civil krishantering godkändes 2008.

Enligt den uppdaterade strategin för civil krishantering är krishanteringen en del av det urval medel genom vilka Finland deltar i ansträngningarna att förebygga spridning av kriser och deras konsekvenser. Enligt visionen är Finland en aktiv påverkare och föregångare i Europeiska unionens (EU) och de internationella organisationernas civila krishanteringsverksamhet och i dess utvecklande. Syftet är att internationell krishantering är koordinerad sakkunnigverksamhet som grundar sig på respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati, jämställdhet och jämlikhet och som i enlighet med rättstatsprincipen främjar fred, stabilitet och hållbar utveckling. Avsikten är också att fästa uppmärksamhet vid kvinnors ställning i krishantering och konflikter.

Strategin fastställer målen för ett ytterligare stärkande av Finlands deltagande och för utvecklande av resurserna för och kunnandet inom civil krishantering. I strategin beaktas de förändringar som skett i verksamhetsmiljön, inbegripet ikrafträdande av EU:s Lissabonfördrag. Genomslaget för krishanteringen är ett tema vid vilket uppmärksamhet fästs i allt större grad.

Civil krishantering är en del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Civil krishantering kan omfatta uppgifter som avser stöd, observation, rådgivning och utbildning eller t.ex. verkställande av uppgifter inom polissektorn. Genom civil krishantering främjas också förebyggandet och hanteringen av gränsöverskridande säkerhetshot.

Uppdateringen av den nationella strategin för civil krishantering har förberetts i samarbete mellan utrikes- och inrikesministeriet. Delegationen för civil krishantering har haft som uppgift att övervaka strategins uppdatering.

**Nyckelord**

Civil krishantering, nationell strategi

**Seriens namn och nummer**

Statsrådets kanslis publikationsserie 8/2014

**ISSN**

1799-7828

**ISBN PDF**

978-952-287-123-7

**Sidantal**

26

**Språk**

Fi

**ISBN Tryck**

978-952-287-124-4

**Distribution och försäljning**

Publikationen som PDF: [www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)  
Ytterligare information: [julkaisut@vnk](mailto:julkaisut@vnk).

**Sekretessgrad**

Offentlig

**Förläggare**

Statsrådets kansli

# SISÄLLYS

ESIPUHE .....	7
1 SUOMEN SIVIILIKRIISINHALLINNAN VISIO .....	9
2 SIVIILIKRIISINHALLINTA OSANA ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKKAA .....	10
2.1 Suomen siviilikriisinhallinnan läpileikkaavat teemat. ....	11
2.2 Siviilikriisinhallinnan toimintaympäristöt .....	12
2.3 Siviilikriisinhallinnan kansainvälinen viitekehys .....	12
2.4 Siviilikriisinhallinnan ja sisäisen turvallisuuden yhtymäkohdat .....	15
3 KOTIMAAN VALMIUKSIEN KEHITTÄMINEN .....	17
3.1 Toimintaa ohjaavat arvot .....	18
3.2 Koulutus .....	18
3.3 Rekrytointi .....	19
3.4 Asiantuntijoiden oikeudellinen asema .....	19
3.5 Materiaaliset ja logistiset valmiudet. ....	20
3.6 Operaatio seuranta ja tilannekuva. ....	20
3.7 Tutkimus ja kehittäminen sekä vaikuttavuuden arviointi .....	21
3.8 Sidosryhmäyhteistyö ja yhteensovittaminen .....	21
4 TOIMEENPANO JA SEURANTA .....	22





## ESIPUHE

Siviilikriisinhallinta on osa keinovalikoimaa, jolla Suomi osallistuu pyrkimyksiin ehkäistä kriisien ja niiden vaikutusten leviämistä. Vuonna 2008 hyväksytyllä siviilikriisinhallinnan kansallisella strategialla vahvistettiin Suomen valmiuksia osallistua siviilikriisinhallintaan. Strategia on päivitetty perustuen pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan. Strategia sisältää Suomen siviilikriisinhallinnan vision ja määrittelee tavoitteet Suomen osallistumisen edelleen vahvistamiseksi sekä siviilikriisinhallinnan voimavarojen ja osaamisen kehittämiseksi.

Kansainvälisessä yhteistyössä tehdään ratkaisut siitä, milloin ja miten kriisinhallinnan välineitä halutaan käyttää. Kansainvälisillä järjestöillä ja Euroopan unionilla saattaa yhdellä konfliktialueella olla useita erityyppisiä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan operaatioita. Tästä syystä on tärkeää edistää koordinaatiota kansainvälisten toimijoiden kesken ja vahvistaa kokonaisvaltaista näkökulmaa operaatioiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Suomi edistää tätä niin kansainvälisen tason yhteistyössä kuin myös omassa kriisinhallintaosallistumisessaan.

Siviilikriisinhallinta on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Siviilikriisinhallinnan tehtävät voivat olla tuki-, tarkkailu-, neuvonanto- ja koulutustehtäviä tai esimerkiksi poliisisektorin toimeenpanevia tehtäviä. Siviilikriisinhallinnalla edistetään myös rajat ylittävien turvallisuusuhkien ennaltaehkäisyä ja hallintaa.

Suomen siviilikriisinhallinta on painottunut viime vuosina Afganistaniin, Kosovoon ja Georgiaan.

Siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian päivityksessä huomioidaan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, mukaan lukien EU:n Lissabonin sopimuksen voimaantulo. Kriisinhallinnan vaikuttavuus on teema, johon kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Rauhanvälitys samoin kuin esimerkiksi pyrkimys osallistua YK:n poliittisiin operaatioihin nousee päivityksessä esiin.

Siviilikriisinhallintaoperaatioiden yhä vaativammat toimintaympäristöt asettavat haasteita siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden koulutukselle, rekrytoinnille ja varustamiselle. Tavoitteena on, että Suomi voi tarvittaessa nopeallakin varoitusaajalla lähettää riittävästi päteviä asiantuntijoita siviilikriisinhallintatehtäviin, osallistumisen painopistealueiden edellyttämällä tavalla.

Siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian päivitys julkaistaan hetkellä, jolloin Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyj on perustanut kansainvälisen monitorointimission Ukrainaan. Suomi asetti ensimmäiset asiantuntijaehdokkaat monitorointimission alle vuorokauden sisällä siitä, kun Etyj teki päätöksen mission perustamista. Tämä on ajankohtainen osoitus siitä, että Suomi kykenee nopeasti tarjoamaan osaamista ja asiantuntijoita vaativiin siviilikriisinhallinnan tehtäviin ja näin edistämään kansainvälisen yhteisön pyrkimyksiä tilanteen vakauttamiseksi.

Ulkoministeri Erkki Tuomioja

Sisäministeri Päivi Räsänen



# 1 SUOMEN SIVIILIKRIISINHALLINNAN VISIO

Suomi on aktiivinen vaikuttaja ja edelläkävijä Euroopan unionin (EU) 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 kestävästä kehitystä.

## 2 SIVIILIKRIISINHALLINTA OSANA ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKKAA

Siviilikriisinhallinnan tavoitteena on yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttaminen lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua. Siviilikriisinhallinnalla tuetaan valtion keskeisten yhteiskunnallisten toimintojen kehittämistä ja toimintaedellytysten vahvistamista.

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. Siviilikriisinhallinnan tehtävät vaihtelevat tuki-, tarkkailu-, neuvonanto- ja koulutustehtävistä eri viranomaistoimijoita, kuten poliisia tai oikeuslaitosta korvaaviin tehtäviin toimeenpaneissa eli eksekutiivisissa operaatioissa.

Osallistuminen kansainväliseen siviilikriisinhallintaan on keskeinen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tavoitteena on, että osallistuminen keskitetään ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittäviin operaatioihin. Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä tukeakseen kriisimaiden yhteiskunnallista kehitystä. Siviilikriisinhallinta on osa laajaa kokonaisvaltaista keinovalikoimaa, jolla Suomi pyrkii vakauttamaan maailman konfliktialueita, ehkäisemään uusien globaalien uhkien leviämistä ja parantamaan tätä kautta myös Suomen turvallisuutta. Siviilikriisinhallinnalla edistetään myös rajat ylittävien turvallisuusuhkien ennaltaehkäisyä ja hallintaa. Samalla Suomi osallistuu kansainväliseen vastuunkantoon ja tukee konfliktien ennaltaehkäisyä, ratkaisemista ja rauhanrakentamista.

Siviilikriisinhallinta sekä siihen liittyvä yhteistyö ovat tärkeä osa Suomen suhteita yksittäisiin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Siviilikriisinhallinnalla lisätään Suomen kansainvälistä painoarvoa ja näkyvyyttä sekä kehitetään suomalaista osaamista. Suomen siviilikriisinhallintaosallistumisen painopiste on Euroopan unionin siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Suomen tavoitteena on EU:n siviilikriisinhallinnan vahvistaminen osana unionin yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Suomi osallistuu siviilikriisinhallinnan voimavaroin myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) ja Euroopan neuvoston (EN) toimeenpanemaan siviilikriisinhallintaan tai siviilikriisinhallinnaksi määriteltäviin tehtäviin esimerkiksi Pohjois-Atlantin liiton (Nato) kanssa. Yhteistyötä tehdään myös pohjoismaiden kesken ja muissa maaryhmissä.

Suomi pyrkii kehittämään kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuutta, vaikuttavuuden arviointia sekä kykyään osallistua kriisinhallintaan kokonaisvaltaisella ja Suomen vahvuudet huomioon ottavalla tavalla. Suomi korostaa yhteistyön ja koordinaation tarvetta eri välineiden, kuten siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan, rauhanvälityksen, kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun, diplomatian sekä taloudellisten ulkosuhteiden ja pakotteiden välillä. Näiden toimintojen roolit ja vastuut ovat erillisiä, mutta ne voivat olla toisiaan täydentäviä. Siviilikriisinhallinnassa on tärkeää huomioida kansalaisjärjestöjen rooli.

Siviilikriisinhallintaoperaatioissa tavoitteena on 150 suomalaisiasiantuntijan keskimääräinen vuosittainen taso. Tavoitteena on lähettää suomalaisia siviilikriisinhallintaoperaatioiden johtotehtäviin sekä muihin vaikuttavuudeltaan merkittäviin tehtäviin. Suomalaisten asiantuntijoiden lähettäminen riittävässä määrin EU:n, YK:n, Etyj:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen toimielimiin tarjoaa Suomelle mahdollisuuden vaikuttaa kansainvälisen siviilikriisinhallinnan kehittämiseen sekä operaatioiden suunnitteluun ja toteutukseen. Asiantuntijoiden lähettämiseen ja kotimaan valmiuksien kehittämiseen varataan tarvittavat taloudelliset resurssit.

Laissa siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) säädetyn toimialajaon mukaisesti ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Sisäministeriö käsittelee kotimaan valmiuksia koskevat asiat sekä asiat, jotka koskevat pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamista pelastuslain nojalla.

Siviilikriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevat päätökset perustuvat Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin. Päätöksissä huomioidaan kriisialueen omat tarpeet, operaation mandaatti ja toimintaympäristö. Osallistumisesta päätettäessä otetaan huomioon oikeus- ja sisäasioiden tavoitteet sekä kotimaan valmiudet ja kansallinen kyky osallistua operaatioihin.

Päätöksen Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintaoperaatioon tekee ulkoasiainministeriö. Hallituksen esityksessä (HE 206/2004 vp) määritellään siviilikriisinhallintaoperaatioihin liittyvien asioiden vieminen valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ministerivaliokuntaan ja EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioihin liittyvien asioiden vieminen hallituksen EU-ministerivaliokuntaan.

## 2.1 Suomen siviilikriisinhallinnan läpileikkaavat teemat

Ihmisoikeuksien ja tasa-arvon edistäminen, oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen sekä kokonaisvaltainen lähestymistapa ovat Suomen ulkopolitiikan läpileikkaavia teemoja, jotka heijastuvat siviilikriisinhallintaan ja sen kehittämiseen. Suomi edistää aktiivisesti näitä teemoja siviilikriisinhallinnan yhteydessä kansainvälisillä foorumeilla. Läpileikkaavat teemat huomioidaan suomalaisten asiantuntijoiden kouluttamisessa sekä asetettaessa asiantuntijoita ehdokkaiksi kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin.

**Ihmisoikeuksien kunnioittaminen.** Aktiivinen ihmisoikeuspolitiikka ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kunnioittaminen sisältyvät keskeisesti Suomen kaikkeen siviilikriisinhallintaan.

**Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen.** Suomi edistää tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita siviilikriisinhallinnan kaikilla osa-alueilla. Siviilikriisinhallinnassa toteutetaan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 ”Naiset, rauha ja turvallisuus” Suomen kansallista toimintaohjelmaa. Suomi pyrkii siviilikriisinhallintaan liittyvissä toimissa parantamaan kriisialueiden naisten ja tyttöjen asemaa, vahvistamaan omaa osallistumistaan ja osaamistaan 1325-kysymyksissä sekä edistämään sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista. Suomi toimii sen puolesta, että ”Naiset, rauha ja turvallisuus”-pätöslauselmien mukaiset tavoitteet kirjataan operaatioiden mandaatteihin ja ohjausasiakirjoihin. Suomi tukee kansainvälisten järjestöjen tavoitteita lisätä naisten määrää kriisinhallinnassa ja muissa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden tehtävissä. Suomi huomioi siviilikriisinhallinnassa myös lasten asemaa aseellisissa konflikteissa koskevan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1612.

**Oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen.** Oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen on Suomen siviilikriisinhallinnan keskeinen tavoite. Yhteiskuntien perusrakenteiden vahvistamiseksi tuetaan kriisialueiden omien turvallisuusrakenteiden ja oikeusvaltion kehittymistä sekä turvallisuustoimijoiden kouluttamista. Oikeusvaltion perustana tulee olla kaikille, myös naisille ja lapsille, kuuluvien ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittaminen ja toteuttaminen. Kansallisten ihmisoikeuselinten toimintamahdollisuuksien turvaaminen on tärkeä osa oikeusvaltioperiaatteen vahvistamista. Oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen kuuluvat sekä perusoikeudelliset, rikos- ja prosessioikeudelliset, että kansalaisten elämään vaikuttavat siviilioikeudelliset asiat. Rikosoikeusjärjestelmää kehitettäessä tulee huomioida koko rikosoikeudellinen ketju esitutkinnasta syyteharkintaan, tuomioistuinten toimintaan ja rikosseuraamuksiin.

**Kokonaisvaltaisuuden huomiointi.** Suomi korostaa siviilikriisinhallinnassa johdonmukaisesti kokonaisvaltaisuuden periaatetta. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaan siviili- ja sotilaallista kriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulee koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Yhteisenä tavoitteena on tukea konfliktista toipuvan yhteiskunnan eheytymistä ja inhimillisen turvallisuuden vahvistamista. Kohdealueiden tilanteeseen voidaan vaikuttaa myös diplomaattisilla toimilla ja kauppapolitiikan keinoin. Suomen kokonaisvaltaisella kriisinhallintastrategialla ja sen toimeenpanolla tehostetaan Suomen osallistumista ja lisätään toiminnan vaikuttavuutta. Kaikessa tässä kuvatussa tunnustetaan humanitäärisen avun puolueettomuus ja riippumattomuus.

## 2.2 Siviilikriisinhallinnan toimintaympäristöt

Maailman valtioista lähes viisikymmentä voidaan luokitella hauraksi. Yli 1,5 miljardia ihmistä elää valtioissa, jotka kärsivät väkivaltaisista konflikteista tai jatkuvasta poliittisesta ja rikollisesta väkivallasta, mikä aiheuttaa mittaamatonta inhimillistä kärsimystä, hätää ja turvattomuutta.

Taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen epätasaisuus, demokratian ja ihmisoikeuksien loukkaukset sekä oikeusvaltion toimimattomuus heikentävät valtioiden toimintakykyä ja legitimiisyyttä. Arvo- ja määräysvallan puutteesta kärsivät heikot instituutiot eivät kykene tuottamaan turvallisuutta, oikeudenmukaisuutta tai työllisyyttä tukevaa talouskehitystä.

Hauraiden valtioiden tila voi heijastua laajemmin konflikteina ja johtaa humanitaarisiin kriiseihin. Alueellisten ja paikallisten konfliktien seuraukset ulottuvat yhä useammin konfliktien välittömän ympäristön ulkopuolelle. Konfliktialueet ja hauraat valtiot saattavat toimia kasvualustana ääriliikkeille ja terrorismille sekä järjestäytyneelle rikollisuudelle. Tämä kehitys saattaa heijastua kielteisesti myös Euroopan unionin ja Suomen sisäiseen turvallisuuteen.

Hauraiden valtioiden mukanaan tuomat haasteet ovat lisänneet kysyntää laajemmalle siviilikriisinhallintaosaamiselle sekä asiantuntijatuella kriisialueiden turvallisuussektorin uudistamiseksi. Siviilikriisinhallinnan keinoin pyritään edistämään kohdealueen hallinnon toimintakykyä ja kokonaisvaltaista vastuullisuutta. Onnistuneen vastuunsiirron kannalta olennaista on kohdevaltion omistajuus ja muun muassa valtion oman siviilikapasiteetin kehittäminen.

Siviilikriisinhallinnan toimintaympäristöt konfliktialueilla ovat aiempaa vaativampia ja riskialttiimpia myös operaatioiden henkilöstön turvallisuuden kannalta, mikä on herättänyt keskustelua lähetettyjen asiantuntijoiden turvajärjestelyistä. Operaatiot sijaitsevat yhä kauempana Euroopasta hyvin erilaisissa luonnonoloissa ja työskentelyolosuhteissa, mikä korostaa operaatioiden logistiikan, varustuksen ja huollon merkitystä. Toimintaympäristön muutokset asettavat uusia vaatimuksia kotimaan valmiuksille sekä edellyttävät nopeaa tiedon kulkua. Keskeiseen asemaan nousevat EU:n ja kansainvälisten järjestöjen tiedonkulkua parantavien järjestelmien kehittäminen, jotka palvelevat siviilikriisinhallinnan erityistilanteita.

Siviilikriisinhallinnan yhä haastavimmat toimintaympäristöt asettavat uusia vaatimuksia siviili-sotilas-yhteistoiminnalle. Kriisien moniulotteisuus vaatii usein sekä sotilaallista että siviilikriisinhallintaa kuin myös muita siviilitoimintoja, mikä osaltaan korostaa toimijoiden yhteistyön merkitystä. Siviili-sotilas-yhteistoiminnan keskeisiä yhteistyöalueita ovat koulutus-, tutkimus-, materiaali-, logistiikka- ja asiantuntijatuki, rekrytoinnin koordinointi sekä tilannekuvan muodostaminen. Siviilikriisinhallintaa tulee arvioida ja tarpeen mukaan kehittää huomioiden kansainvälisen toimintaympäristön asettamat vaatimukset. Lainsäädännön ei tule muodostaa esteitä kokonaisvaltaiselle toiminnalle kriisinhallinnassa.

## 2.3 Siviilikriisinhallinnan kansainvälinen viitekehys

**Euroopan unioni.** Suomelle tärkein siviilikriisinhallinnan viitekehys on Euroopan unioni. EU on vahvistanut jatkuvasti asemaansa siviilikriisinhallinnan toimijana. Unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa toteutettava siviilikriisinhallinta tukee EU:n ulkoisen toiminnan vaikuttavuutta ja vahvistaa unionin kansainvälistä asemaa. Suomen tavoitteena on varmistaa, että EU pystyy toimimaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla entistä tehokkaammin, yhtenäisemmin ja johdonmukaisemmin.

Lissabonin sopimuksen myötä aiempaa kokonaisvaltaisempi toiminta on tuonut kriisinhallinnan vahvemmin osaksi EU:n muita toimia ja politiikkaa kriisialueilla. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan tavoitteena on EU:n ulkosuhdeinstrumenttien tehokkaampi ja johdonmukaisempi hyödyntäminen konfliktinehkäisystä jälleenrakentamiseen. Lähestymistavalla pyritään EU:ssa siihen, että siviilikriisinhallinta ja muut EU:n toimet, esimerkiksi komission ohjelmat ja politiikat, täydentävät toisiaan, ja että ne kaikki huomioidaan

suunniteltaessa uusia toimia kriisialueilla. Erityisesti valmisteltaessa jollain alueella siviilikriisinhallintatoimintojen lakkauttamista, tulisi varmistaa, että EU:n osallistumista jatketaan alueella muita instrumenttejä ja politiikkoja hyödyntäen.

EU:n siviilikriisinhallinnassa painotetaan turvallisuustehtäviä laajemman oikeusvaltiokehityksen huomioimista. Painopisteitä ovat poliisitoimen kehittäminen, siviilihallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen, tarkkailutehtävät ja yhä enenevässä määrin rajaturvallisuustehtävät. EU:n kriisinhallintatoiminnassa on tavoitteena valtavirtaistaa ihmisoikeudet ja tasa-arvonäkemykset kaikkeen toimintaan. Suomi vaikuttaa aktiivisesti EU:n ”Naiset, rauha ja turvallisuus” -työn kehittämiseen, toimeenpanon suunnitteluun, raportointiin ja seurantaan sekä edistää tasa-arvo-asiantuntemuksen riittävää resursointia EU:n kriisinhallintarakenteissa.

EU:n kriisinhallinnan ja oikeus- ja sisäasioiden välisen yhteistyön vahvistaminen tuottaa uusia mahdollisuuksia unionin siviilikriisinhallintaan. Vahvempi yhteistyö näiden politiikka-alojen kesken on tärkeää, jotta voidaan vastata sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan että oikeus- ja sisäasioiden tavoitteisiin. Vahvempi yhteistyö takaa myös siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden riittävyyden.

Suomi on ollut alusta lähtien mukana kehittämässä EU:n siviilikriisinhallintaa. Suomi on yhä edelleen yksi unionin siviilikriisinhallintaan aktiivisimmin osallistuvista jäsenvaltioista. Tämän kautta myös Suomen vaikuttavuus Euroopan unionissa on lisääntynyt. Vaikuttavuutta tulee pitää yllä sijoittamalla suomalaisia asiantuntijoita myös tehtäviin, joissa voidaan vaikuttaa siviilikriisinhallinnan politiikan, konseptien ja toimintamuotojen kehittämiseen.

EU:n siviilikriisinhallinnan laajennuttua kaikkiin operaatioihin osallistuminen ei ole Suomelle itseisarvo. Tavoitteena on, että osallistuminen keskitetään niihin ulko- ja turvallisuuspoliittisten sekä oikeus- ja sisäasioiden tavoitteiden kannalta merkittäviin operaatioihin, joissa Suomen panoksella voidaan saavuttaa erityistä lisäarvoa ja vaikuttavuutta, ja jotka ovat kotimaan valmiuksien kannalta toteutettavissa.

Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n siviilikriisinhallintaa koskevien rakenteiden, strategioiden, konseptien ja suorituskäytännön kehittämiseen sekä operaatioiden suunnitteluun ja toteutukseen. Suomi vaikuttaa siihen, että unionin kriisinhallintakykyä kehitetään kokonaisuutena, ja pyrkii osaltaan vaikuttamaan siihen, että unionilla on tarvittavat resurssit yhteisesti sovittujen kriisinhallintatehtävien toimeenpanoon.

Pohjoismainen yhteistyö, erityisesti Ruotsin kanssa, on jatkossakin tärkeää. Yhteistyötä harjoitetaan esimerkiksi koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseksi.

Suomen näkemyksen mukaan tarvittavien siviilikriisinhallintaresurssien varmistamiseksi myös kolmansien maiden osallistuminen EU:n siviilikriisinhallintaan on tärkeää. Lisäksi tämä tarjoaa väylän konkreettiselle yhteistyölle ja edistää EU:n kriisinhallinnan tuntemusta kolmansissa maissa. Suomi edistää unionin yhteistyön tiivistämistä kolmansien maiden ja muiden keskeisten kansainvälisten toimijoiden kanssa.

**Yhdistyneet kansakunnat.** Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirjan mukaan YK:n turvallisuusneuvostolla on ensisijainen vastuu kansainvälisestä rauhasta ja turvallisuudesta. Vaikka siviilikriisinhallinta ei ole YK-yhteyksissä vakiintunut termi, toteutetaan vastaavaa toimintaa YK:ssa laajalti osana konfliktien ennaltaehkäisytoimintaa, rauhanturvaamista ja rauhanrakentamista. Toisin kuin EU:n toiminnassa, YK:n rauhanturvaamisessa erotellaan poliisit ja muut siviiliasiantuntijat omiksi ryhmikseen.

YK on viime vuosina vahvistanut koherenssia rauhan, turvallisuuden ja kehityksen kesken sekä tehostanut kenttätönsä koordinaatiota. Uusia suuria rauhanturvaoperaatioita on toteutettu integroituina niin, että ne käsittävät sotilasjoukon lisäksi laajat poliisi- ja siviilikomponentit. YK:n tavoitteena on siviiliasiantuntemuksen vahvistaminen YK:n omissa operatiivisissa kyvyissä, kumppanijärjestöissä sekä konfliktista toipuvien maiden omissa rakenteissa.

Rauhanturvaoperaatioita toteutetaan rauhanturvatoiminnan osaston (DPKO) alaisuudessa. YK:n sihteeristön poliittinen osasto (DPA) puolestaan hallinnoi poliittisia missioita, joihin kuuluvat poliittista ratkaisua etsivät operaatiot, rauhanrakennusoperaatiot ja YK:n alueelliset, ennaltaehkäisevään työhön painottuvat operaatiot.

## **EU:n siviilikriisinhallinnan rakenteet**

Euroopan ulkosuhdehallinnon korkean edustajan suorassa alaisuudessa olevat Kriisinhallinta- ja suunnitteluosasto (CMPD) ja Siviilialan suunnittelu- ja toteutusvoimavara (CPCC) ovat unionin siviilikriisinhallinnan keskeisimpiä toimijoita. CMPD vastaa muun muassa EU:n siviilikriisinhallinnan uusien operaatioiden strategisesta suunnittelusta, strategiakatsauksista, koulutuskonsepteista sekä sopimuksista kolmansien maiden kanssa. CPCC vastaa operaatioiden johtamisesta ja niiden operatiivisesta toiminnasta.

Sekä CMPD:n että CPCC:n perushenkilöstö muodostuu Euroopan ulkosuhdehallinnon virkamiehistä. Tämän lisäksi molemmat direktoraatit ovat voimakkaasti riippuvaisia jäsenmaiden lähettämistä eli sekondeeraamista kansallisista asiantuntijoista. Asiantuntijat osallistuvat EU:n siviilikriisinhallinnan linjausten ja päätösten valmisteluun ja niiden esittelyyn jäsenmaiden edustajille. Siviilikriisinhallintakomitea (CIVCOM) käsittelee ja valmistelee siviilikriisinhallintaa koskevat asiat poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean (PSC) käsittelyä varten.

Ulkoasiainneuvosto, jonka puheenjohtajana toimii EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, tekee siviilikriisinhallintaa koskevat poliittiset päätökset. PSC avustaa ulkoasioiden neuvostoa asioiden valmistelussa. PSC myös huolehtii neuvoston johdolla kriisinhallintaoperaatioiden poliittisesta valvonnasta ja strategisesta ohjaamisesta.

Rauhanrakentamiseen liittyvä Suomen tuki YK:lle on keskittynyt koulutukseen, oikeusvaltiotoimintaan ja tasa-arvoon. Suomi edistää sukupuolten tasa-arvon toteutumista ja naisten määrän lisäämistä YK:n operaatioissa. Suomen aktiivisuus kansainvälisten rauhanvälityskapasiteettien vahvistamiseksi on nostanut keskusteluun myös asiantuntijuuden tarjoamisen rauhanvälitykseen ja poliittisiin prosesseihin liittyviin tehtäviin.

Suomi on ollut keskeisessä roolissa siinä, että rauhanvälityksen merkitys on parin viime vuoden aikana kasvanut YK:ssa. Rauhanvälitys täydentää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoimaa ja sitä voidaan hyödyntää kaikissa konfliktin vaiheissa, mukaan lukien konfliktin ennaltaehkäisy ja rauhanrakentaminen. Poliittisilla missioilla on selkeä yhteys rauhanvälitykseen.

Suomen osallistuminen YK:n rauhanturvaoperaatioihin poliisi- ja muissa siviiliasiantuntijatehtävissä on jäänyt viime vuosina vähäiseksi. Kansainvälisen pelastustoiminnan alalla YK alajärjestöineen on merkittävä yhteistyökumppani. Suomalaisten siviiliasiantuntijoiden määrää YK-tehtävissä pyritään lisäämään painottaen poliisi- ja oikeusvaltiotoiminnan kehittämistä. Tässä yhteydessä pyritään naispoliisien osallistumisen lisäämiseen. Käynnissä oleva YK:n työ siviilikapasiteettien vahvistamiseksi voi avata uusia mahdollisuuksia suomalaisten asiantuntijoiden lähettämiseksi YK-tehtäviin.

**Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö.** Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj) toteuttaa siviilikriisinhallintaan rinnastettavaa toimintaa laajasti osana konfliktien ennaltaehkäisyä ja rauhanrakennusta. Etyjin siviilikriisinhallintaan rinnastettavat toiminnot yleistyivät jo 1990-luvun alussa. Lähtökohtana on peruskirjan mukainen laaja turvallisuuskäsitys, joka yhdistää poliittis-sotilaallisen, talous- ja ympäristö- sekä inhimillisen ulottuvuuden.

Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR) tarkkailee vaaleja ja tukee osantottajavaltioita ihmisoikeussitoumusten toimeenpanossa. Keskeisenä välineenä järjestön toiminnassa ovat sen kenttäoperaatiot, joiden tehtäviin konfliktinehkäisyyn ohella kuuluvat oikeusvaltioperiaatteen, demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen sekä vähemmistöjen aseman tukeminen.



Suomi kohdentaa siviilikriisinhallintaan liittyvää tukeaan Etyjin sihteeristölle, instituutioille tai sen kenttämissioille tapauskohtaisesti harkiten. Suomen temaattisina painopistealueina Etyjin kanssa tehtävässä hankeyhteistyössä ovat oikeusvaltio-, kansalaisyhteiskunta- ja demokratiakehityksen tukeminen sekä naisten aseman parantaminen.

**Euroopan neuvosto.** Euroopan neuvosto (EN) on Euroopan vanhin yhteistyö- ja ihmisoikeusjärjestö. Siviilikriisinhallinnan näkökulmasta neuvosto on kriisinhallintatoiminnan standardien tuottaja, ei niinkään operatiivinen toimija. Sen perustehtävänä on ihmisoikeuksien sekä Euroopan turvallisuuden vahvistaminen edistämällä demokratiaa ja oikeusvaltion toimintaa Euroopassa. Euroopan neuvoston vahvuutena on sitova ihmisoikeussopimusten verkosto, joka sisältää myös sopimusten täytäntöönpanon seurantamekanismit. Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus ja useat muut neuvoston yleissopimukset ovat luoneet sitovia standardeja tuomioistuinten itsenäisyydelle, oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille, kansainväliselle rikosoikeudelliselle yhteistyölle ja esimerkiksi vankien kohtelulle.

Euroopan neuvoston toiminnan perusta on pitkälti yhteneväinen siviilikriisinhallinnan päämäärien kanssa. Neuvosto on aktiivinen sisältöjen ja standardien tuottaja hyvän hallinnon ja paikallisdemokratian edistämiseksi. Se on merkittävä avustaja ja tukija itsenäistyvien tai demokratisoituvien valtioiden perustallisen järjestelmän tai vaalijärjestelmän valmistelussa.

**Pohjois-Atlantin liitto.** Pohjois-Atlantin liitto (Nato) on Afganistanin kokemusten myötä kehittänyt kokonaisvaltaista kriisinhallintakonseptiaan. Lähestymistapa painottaa siviili-sotilas-yhteistoiminnan tärkeyttä sekä vakauden ja kehityksen keskinäisriippuvuutta. Nato ei kuitenkaan pyri olemaan merkittävä toimija siviilikriisinhallinnassa, vaikka kokonaisvaltaisuuden huomioiminen tuokin sen operaatioihin mukaan siviilikriisinhallinnan komponentteja. Esimerkiksi Afganistanissa Natolla on ollut käynnissä merkittävä oikeusvaltiokehityksen tukimissio, johon on sisällynyt poliisikoulutusta.

Yhteistoimintakykyä vahvistamaan on perustettu siviili-sotilas -yhteistyön yksikkö Naton kansainvälisen sihteeristön operaatio-osastolle sekä monialainen asiantuntijapooli, josta voidaan rekrytoida siviiliosaamista Nato-operaatioiden suunnittelun ja toimeenpanon tueksi. Keskeisiä Naton kumppaneita ovat YK ja Euroopan unioni. EU ja Nato pyrkivät tiiviimpään yhteistyöhön kriisinhallinnassa erityisesti kentällä, mikä on näkynyt muun muassa Kosovossa (KFOR ja EULEX Kosovo) sekä Afganistanissa (ISAF ja EUPOL Afghanistan).

**Yhteistyö muiden järjestöjen kanssa.** Yhteiskuntien kehittämisessä ja lujittamisessa kansalaisjärjestöt ovat keskeisiä toimijoita, ja ne voivat myös tukea siviilikriisinhallintaoperaation tavoitteita. Järjestöt ovat usein paikalla jo ennen konfliktin kärjistymistä ja jatkavat työtään varsinaisten kriisinhallintatoimijoiden poistuttua. Pitkäaikaisen toiminnan myötä järjestöillä on paljon arvokasta tietoa ja kokemusta kriisialueiden olosuhteista. Suomi pyrkii edistämään siviilikriisinhallintatoimijoiden koordinaatiota kriisialueilla ja kannustaa yhteistyöhön paikallisen kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Suomalaiset kansalaisjärjestöt toimivat laajalti hauraissa valtioissa ja ovat jo vuosia tehneet yhteistyötä erityisesti ulkoasiainministeriön ja sisäministeriön kanssa siviilikriisinhallinnan saralla. Esimerkiksi suomalaisten kansalaisjärjestöjen konfliktin ehkäisemiseen ja kriisien hallintaan liittyvää toimintaa koordinoiva Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU toimii aktiivisesti sisäministeriön alaisessa siviilikriisinhallinnan neuvottelukunnassa.

## 2.4 Siviilikriisinhallinnan ja sisäisen turvallisuuden yhtymäkohdat

Kriisien ja konfliktien seuraukset ulottuvat yhä useammin kriisialueiden välittömän ympäristön ulkopuolelle. Siviilikriisinhallinnalla pyritään osaltaan hillitsemään kriisien vaikutusten leviämistä laajemmalle alueille.

Euroopan unionissa jäsenmaiden sisäisen turvallisuuden kehittäminen nähdään sisä- ja ulkoasiainhallintojen yhteisenä haasteena. Tiettyihin turvallisuusuhkiin, kuten vakavaan tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen, rajaturvallisuutta koskeviin uhkiin, hallitsemattomiin maahanmuuttovirtoihin tai terrorismin leviämiseen voidaan puuttua ajoissa lisäämällä lainvalvontaviranomaisten operatiivista yhteistyötä ja systemaattista tiedonvaihtoa siviilikriisinhallinnan kohdealueen, EU-virastojen ja EU:n jäsenmaiden välillä.

EU:n sisäisen turvallisuuden pysyvä komitea (COSI) huolehtii unionin sisällä toteutettavan operatiivisen yhteistyön edistämisestä ja tehostamisesta sisäiseen turvallisuuteen kuuluvissa asioissa. Huomioiden rikollisuuden ja muiden turvallisuusriskien kansainvälisen luonteen, Suomi on ollut aktiivinen vaikuttaja EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön kehittämisessä sekä pyrkinyt tiivistämään linkkejä siviilikriisinhallintatoiminnan ja EU:n sisäiseen turvallisuuteen liittyvien politiikkojen välillä.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteys huomioidaan myös Suomen siviilikriisinhallintavoimavarojen kehittämisessä. Siviilikriisinhallintatehtäviin osallistuneiden asiantuntijoiden kansainvälistä kokemusta hyödynnetään tässä yhteydessä.

### 3 KOTIMAAN VALMIUKSIEN KEHITTÄMINEN

Vastuu siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksista on sisäministeriöllä. Kotimaan valmiuksiin kuuluvat siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden lähettämiseen liittyvät tehtävät, kuten rekrytointi ja siviilikriisinhallintakoulutuksen järjestäminen, materiaalisista ja logistisista valmiuksista huolehtiminen, kansalaisjärjestöjen kanssa toteutettava yhteistyö sekä kotimaan valmiuksien ylläpitämiseen ja kehittämiseen kuuluvien asioiden valmistelun yhteensovittaminen hallinnon eri aloilla.

Suomen osallistumisen vahvistamisen ja näkyvyyden kannalta riittävän asiantuntijapoolin ylläpitäminen ja rekrytointi ovat keskeisimpiä kotimaan valmiuksien tehtäviä. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien tärkein tehtävä on varmistaa, että asiantuntijoiden määrä ja osaaminen vastaavat siviilikriisinhallinnan osallistumista ja osallistumisen painopistealueita. Suomi painottaa siviilikriisinhallinnassa poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus-, ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntemusta. Kriisialueiden hauraat tilanteet vaativat ihmisoikeuskysymysten tuntemusta. Suomen siviilikriisinhallinnan vahvuutena on osaamisen ja kotimaan valmiuksien laaja-alaisuus, kokonaisvaltaisuus ja eri toimijoiden välinen kiinteä yhteistyö.

Poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus-, ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntemuksen ohella Suomi kehittää kykyään tarjota siviilikriisinhallintaan liittyviä erityisvalmiuksia tilanteissa, joissa vaaditaan erityisosaamista, kuten oikeuslääketieteellistä tukea, uhrintunnistusta ja sotarikostutkintaa, pelastussektorin varhaista tukea paikallisen kapasiteetin vahvistamiseksi sekä erilaisia rikosseuraamusmuotoja kuten vankeinhoitoa. Lisäksi tulisi tutkia muita oikeudellisen sektorin alueita, joilla Suomella on paljon annettavaa, kuten oikeudellisten palvelujen kehittämistä, oikeusapua ja oikeuden saatavuuteen vaikuttavia alueita. Huomiota kiinnitetään toimintaympäristöön liittyvään osaamiseen sekä konflikti- ja kulttuurisensitiivisyyteen. Siviilikriisinhallintaan liittyvällä suomalaisella osaamisella on kysyntää maailmalla. Siviilikriisinhallinta-, tasa-arvo-, ja yhdenvertaisuus- sekä kansainvälisen turvallisuusosaamisen vientiä pyritään lisäämään.

Siviilikriisinhallintaoperaatioiden entistä vaativammat toimintaympäristöt asettavat uusia haasteita siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden koulutukselle, rekrytoinnille ja varustamiselle. Keskeisessä roolissa varustamisen osalta ovat operaatiotason järjestelyt. Varustautumista pyritään kehittämään esimerkiksi EU:n siviilikriisinhallinnassa, jotta operaatioiden käynnistäminen sujuisi nykyistä tehokkaammin. Asiantuntijoiden lähettäminen kauas kotimaastaan yhä riskialttiimpiin työskentelyolosuhteisiin edellyttää valtiotyönantajalta vastuunkantoa ja asiantuntijoiden turvallisuuden varmistamista. Asiantuntijoiden turvallisuudesta huolehditaan osana henkilöstöhallintoa ylläpitämällä toimivaa päivystys- ja tilannekuva-järjestelmää sekä varustamalla asiantuntijat tarkoituksenmukaisesti. Suomi pyrkii edistämään turvallisuuskysymysten parempaa huomioon ottamista ja kehittämistä myös EU-tasolla. Asiantuntijoiden julkisoikeudellisten palvelussuhteiden yhtäjaksoinen maksimikesto harkitaan johdonmukaisesti hallinnonalojen tavoitteiden, operaatioiden tarpeiden ja vaativuuden sekä työterveyshuollon kartoitusten pohjalta.

#### **Kriisinhallintakeskus**

Sisäministeriön alainen Kriisinhallintakeskus (CMC Finland) on siviilikriisinhallinnan kansallinen ja kansainvälinen osaamiskeskus. Sen tehtävinä on asiantuntijoiden koulutus ja rekrytointi kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin, logistisista ja materiaalisista valmiuksista vastaaminen ja alaan liittyvä tutkimus-, kehittämis- ja projektitoiminta. Kriisinhallintakeskus toimii valtiotyönantajana siviilikriisinhallintatehtävissä toimiville asiantuntijoille.

Kriisinhallintakeskus perustettiin vuonna 2007 osaksi Kuopiossa sijaitsevaa Pelastusopistoa. Tuolloin keskuksen tehtävinä oli järjestää siviilihenkilöstön kriisinhallintakoulutusta ja huolehtia kotimaan valmiuksien tutkimus- ja kehittämistoiminnasta. Vuodesta 2008 lähtien Kriisinhallintakeskus on vastannut kaikis-

ta siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin kuuluvista operatiivisista tehtävistä. Rekrytointi ja koulutus kattavat niin julkishallinnon kuin yksityisen sektorin tai järjestöjen asiantuntijat tausta-ammattista riippumatta. Vuodesta 2009 lähtien Kriisinhallintakeskus on vastannut myös kansainväliseen pelastuspalveluun liittyvistä operatiivisista tehtävistä.

### 3.1 Toimintaa ohjaavat arvot

**Avoimuus ja julkisuusperiaate.** Siviilikriisinhallinnan avoimuus, aktiivinen tiedottaminen ja asiakirjojen mahdollisimman laaja julkisuus luovat pohjaa siviilikriisinhallintatoiminnan ja sen tavoitteiden laajalle hyväksynnälle yhteiskunnassa.

Avoimuus on osa hyvää hallintoa ja edistää eri hallinnonalojen, kansalaisjärjestöjen sekä muiden sidosryhmien osallistumista siviilikriisinhallinnasta käytävään keskusteluun. Aktiivinen viestintä ja tiedottaminen varmistavat sen, että eri alojen asiantuntijoilla on riittävästi tietoa siviilikriisinhallintatehtäviin hakeutumisesta. Viestinnän ja tiedottamisen siviilikriisinhallintatehtävistä tulee olla aktiivista ja kannustavaa myös eri hallinnonalojen sisällä, jotta tehtävistä kiinnostuneet ovat tietoisia miten hakeudutaan koulutukseen ja varsinaisiin tehtäviin.

**Ammatillisuus ja luotettavuus.** Vaatimukset asiantuntijuudelle ja ammatillisuudelle kasvavat siviilikriisinhallinnan toimintaympäristöjen muuttuessa.

Siviilikriisinhallinnan ammatillisuudessa keskeistä on asiantuntijoiden kyky arvioida ja kehittää osaamistaan, yhteistyökykyään ja omia vuorovaikutustaitojaan sekä taitoa asettaa työn tavoitteet etusijalle erityyppisissä tehtävissä ja operaatioissa. Luotettavuus, puolueettomuus ja monikulttuurisuuden ymmärtäminen ovat osa siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden ammattitaitoa.

**Muutoskykyisyys.** Vastaaminen kansainvälisen toimintaympäristön kehitykseen edellyttää muutосkykyä siviilikriisinhallintaan osallistumisessa ja valmiuksien kehittämisessä.

Muutoskykyisyys tarkoittaa Suomen siviilikriisinhallintatoiminnan ja asiantuntijoiden taitoja uudistua ja kehittää osaamistaan sekä valmiuksiaan toimintaympäristön vaatimusten mukaisesti. Siviilikriisinhallintaan osallistuminen ja kotimaan valmiuksien kehittäminen perustuvat ennakointiin, suunnitelmallisuuteen ja jatkuvuuteen.

**Yhteistyökyky ja aktiivinen osallistuminen** Siviilikriisinhallintatoiminta edellyttää yhteistyötä kansallisesti ja kansainvälisesti, aktiivista osallistumista ja verkostoitumista.

Siviilikriisinhallinnan eri toimijoiden tavoitteiden yhteensovittamisessa ja koordinaatiossa vaaditaan yhteistyökykyä kansallisella, kansainvälisellä ja operaatiotasolla. Riittävä osallistuvuus edellyttää eri toimijoiden, hallinnonalojen ja kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien mahdollisuutta osallistua siviilikriisinhallinnan suunnitteluun ja toteutukseen.

### 3.2 Koulutus

Siviilikriisinhallintakoulutuksen tärkein tehtävä on varmistaa, että Suomella on riittävästi koulutettuja asiantuntijoita vastaamaan siviilikriisinhallinnan osallistumista ja osallistumisen painopistealueita.

Siviilikriisinhallinnan peruskoulutusta vahvistetaan ja kehitetään vastaamaan siviilikriisinhallinnan toimintaympäristöjen ja siviilikriisinhallintaoperaatioiden vaatimuksia. Koulutuksessa huomioidaan asiantuntijoiden turvallisuuteen liittyvät tekijät. Siviilikriisinhallinnan koulutuksessa keskeistä on asiantuntijoiden ihmisoikeus-, demokratia-, oikeusvaltio- sekä tasa-arvo-osaamisen kasvattaminen. Yhteistyötä tiivistetään edelleen sisäasiainhallinnon koulutustoimijoiden ja oppilaitosten kesken myös kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskuksen puitteissa koulutuksen kehittämiseksi.

Koulutuksessa pyritään yhdenmukaisuuteen EU:n ja YK:n koulutuksellisten vaatimusten kanssa toimimalla läheisessä yhteistyössä muiden koulutuslaitosten ja koulutuksesta vastaavien toimijoiden, kuten ENTRI:n (Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management), ESDC:n (European Security and Defence College) ja CEPOL:in (European Police College) kanssa. Osallistuminen kansainväliseen koulutusyhteistyöhön palvelee kansallisen koulustoitominnan kehittämistä.

Kriisinhallintakeskus toimii tiiviissä yhteistyössä eurooppalaisten, erityisesti pohjoismaisten ja muiden vastaavien kansainvälisten keskusten kanssa. Keskukset ovat jo useamman vuoden ajan harjoittaneet oppilas- ja opettajavaihtoa. Myös poliisikoulutuksen alalla Pohjoismaat toimivat aktiivisessa yhteistyössä.

Koulutuksen ja koulutusosaamisen vienti on yksi keino toteuttaa siviilikriisinhallintaa kriisialueilla. Kansainvälisessä kriisinhallinnassa ja kehitysyhteistyössä painottuu yhä enemmän tuki konflikteista kärsivien ja hauraiden alueiden yhteiskuntien ja hallinnon rakenteiden kehittämiseksi. Koulustoitominta on tässä keskeisessä asemassa.

### 3.3 Rekrytointi

Rekrytoinnin ja henkilöstöhallinnon tavoitteena on varmistaa, että Suomi voi tarvittaessa nopeallakin varoitusajalla esittää ja lähettää pätevyysvaatimukset täyttäviä asiantuntijoita siviilikriisinhallintatehtäviin.

Rekrytoinnissa ennakoidaan suunnitelmallisesti eri operaatioiden henkilöstötarve ja toimenkuvien vaatimukset siviilikriisinhallintaosallistumisen painopistealueiden mukaisesti. Painopistealueilla ja rekrytoinnilla on suora yhteys koulutettavien valintaan. Avoin tiedottaminen ja ajantasainen asiantuntijarekisteri ovat rekrytoinnissa keskeisellä sijalla. Kansallisten ydintoimintojen turvaaminen voi rajoittaa asiantuntijoiden rekrytointipohjaa siviilikriisinhallinnan tehtävien muuttuessa yhä enemmän erityisosaamista vaativiksi.

Rekrytoinnin onnistuminen edellyttää taustatyönantajien johdon sitoutumista kriisinhallintapolitiikkaan ja kansallisiin valmiustavoitteisiin, mikä edellyttää eri hallinnonaloilla suunnitelmallista ja kannustavaa henkilöstöpolitiikkaa. Kansainvälinen siviilikriisinhallintakokemus tulee nähdä taustaorganisaatioissa voimavarana, jota voidaan hyödyntää mahdollisimman paljon kansallisessa toiminnassa.

Asiantuntijoiden kotimaan työkokemusta ja kansainvälistä siviilikriisinhallintakokemusta kartutetaan rinnakkain niin, että pitkällä aikavälillä operaatioiden johtotehtäviin on riittävä määrä päteviä ehdokkaita. Asiantuntijoita kannustetaan hakeutumaan vaativampiin tehtäviin, ja tätä tuetaan riittävällä koulutuksella.

Siviilihenkilöstön osallistumiseen liittyvissä kysymyksissä tehdään läheistä yhteistyötä eri alojen viranomaisten ja muiden toimijoiden, kuten yliopistojen ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Naisten osuutta siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista vahvistetaan edelleen määrätietoisesti tavoitteena parantaa kriisialueiden naisten ja tyttöjen asemaa. Suomi esittää ja tukee naisia jatkossakin myös siviilikriisinhallinnan johto- ja keskitason tehtäviin.

### 3.4 Asiantuntijoiden oikeudellinen asema

Oikeuksien ja velvollisuuksien tulee olla selkeät sekä siviilikriisinhallinnan asiantuntijalle että valtiotyönantajana toimivalle Kriisinhallintakeskukselle.

Siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain mukaisesti kriisinhallintaan ulkomailta osallistuva henkilö on määräaikaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon, jota työnantajana edustaa Pelastusopisto. Tätä tehtävää varten Pelastusopistolla on Kriisinhallintakeskus. Palvelussuhteessa olevan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista on voimassa, mitä edellä mainitussa laissa säädetään. Muutoin palvelussuhteessa olevan henkilön oikeudellisesta asemasta säädetään valtion virkamieslaissa.

Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden oikeudellista asemaa selvittänyt työryhmä tarkasteli vuosina 2010–2011 siviilikriisinhallinnan oikeudellisia kysymyksiä tehtäviin osallistuvien asiantuntijoiden aseman ja oikeudellisen vastuun näkökulmasta. Työryhmän suositusten mukaan erityisesti asiantuntijoiden rikos- ja virkamiesoikeudelliset vastuukysymykset tulisi analysoida ja tuoda esille mahdollisia tarkennuksia ja muutostarpeita.

Kansainvälisen siviilikriisinhallinnan vakiintuneen järjestelyn mukaisesti valtiot lähettävät yksittäisiä siviilikriisinhallinta-asiantuntijoita toimimaan osana monikansallista operaatiota, jossa he toimivat operaation päällikön alaisuudessa ja ohjeistuksessa. Lähetettyjen siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden asema, toiminta ja tehtävät perustuvat operaation henkilöstösääntöihin, operaatioasiakirjoihin ja kunkin tehtävänkuvan määrittelemiin velvollisuuksiin, joita toteutetaan kansallisen lainsäädännön puitteissa.

Voimakeinojen käyttö siviilikriisinhallinnassa perustuu operaation toimintaa sääteleviin asiakirjoihin ja kansalliseen sääntelyyn. Sisäministeriössä on vireillä hanke, jossa lakia siviilihenkilöstön osallistumiseksi kriisinhallintaan ja lakia rajavartiolaitoksen hallinnosta esitetään muutettavaksi siten, että selkiytetään siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistuvien asiantuntijoiden oikeudellista asemaa voimankäyttövälineiden kantamisen, voimakeinojen käytön ja hätävarjelen osalta.

Suomen näkemyksen mukaan siviilikriisinhallintaoperaatioiden valmisteluvaiheessa on arvioitava tarkkaan mahdollinen tarve käyttää operaatioissa voimakeinoja, ja tällöin voimankäyttöön tulee pääsääntöisesti suhtautua pidättyvästi. Suomi voi jatkossakin osallistua siviilikriisinhallintaoperaatioihin, joilla on toimeenpaneva mandaatti.

Voimakeinoja voidaan käyttää vain operaatiolle vahvistettujen voimankäytösääntöjen mukaisella tavalla ja siten kuin tehtävä edellyttää. Suomi harkitsee jokaisen siviilikriisinhallintaoperaatioon lähetettävän asiantuntijan kohdalla voimakeinojen käytön tarpeellisuuden. Suomen lähettämien asiantuntijoiden voimakeinojen käyttö ei voi ylittää sitä, mitä kansallisesti on voimakeinojen käytöstä säädetty.

Operaation turvallisuus on pääsääntöisesti järjestetty operaation yhteisin ratkaisuin, perustuen operaatioasiakirjoihin ja operaation päällikön johtorooliin. Suomi tukee operaatiokohtaisten yhteisten järjestelyjen tehostamista riskiarvioiden ja turvallisuusjärjestelyjen kehittämiseksi.

### 3.5 Materiaaliset ja logistiset valmiudet

Asiantuntijoiden varustuksessa huomioidaan operaation toimintaa säätelevät asiakirjat, operaation toimintaympäristö ja tehtäväkohtaiset erityisvaatimukset, omat valmiudet, materiaalia koskevat järjestelyt sekä erityisesti asiantuntijoiden turvallisuuteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen liittyvät tekijät.

Yhteistyömahdollisuudet virka- ja asiantuntija-avun sekä varastotilojen yhteiskäytön osalta selvitetään eri toimijoiden kanssa. Materiaalisten ja logististen valmiuksien kehittämisessä tiivistetään yhteistyötä puolustusministeriön hallinnonalan kanssa.

### 3.6 Operaatioseuranta ja tilannekuva

Siviilikriisinhallinnan kansallinen päätöksenteko perustuu aktiiviseen toimintaympäristön ja siviilikriisinhallintaoperaation toiminnan seurantaan sekä nopeaan tiedonkulkuun. Toimintaympäristön muutosten tuomien uhkien vaikutukset huomioidaan ja analysoidaan kokonaisvaltaisesti.

Siviilikriisinhallintaoperaatioista ylläpidetään ajantasaista ja kattavaa tilannekuvaa, joka tuottaa tarvittavaa tietoa päätöksenteon ja rekrytoinnin pohjaksi hyödyntäen muun muassa operaatioiden raportointia ja riskiarviointia.

### 3.7 Tutkimus ja kehittäminen sekä vaikuttavuuden arviointi

Siviilikriisinhallinnan tutkimus- ja kehittämistoiminnalla tuetaan siviilikriisinhallinnan koulutusta, rekrytointia ja vaikuttavuutta sekä kotimaan valmiuksien suunnitelmallista kehittämistä. Suomen siviilikriisinhallinnan tutkimus on kansallisesti ja kansainvälisesti verkottunutta ja korkeatasoista. Valmistuneita tuloksia julkaistaan, jaetaan ja käytetään kansallisesti ja kansainvälisesti.

Tutkimuksella voidaan paikantaa koulutuksen ja rekrytoinnin ongelmakohtia kokonaisvaltaisuuden näkökulmasta. Tutkimuksen ja kehittämistoiminnan yhteinen ongelmanasettelu lisää mahdollisuuksia kehittää uusia siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien toimintamuotoja. Tutkimustoiminnan vastuulla on kotimaan valmiuksien, erityisesti koulutuksen ja rekrytoinnin vaikuttavuuden ja laadun arviointi. Vaikuttavuutta arvioidaan myös siviilikriisinhallintaoperaatioiden osalta. Vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta arvioidaan myös kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnin poikkihallinnollisessa Krihava-hankkeessa.

### 3.8 Sidosryhmäyhteistyö ja yhteensovittaminen

Kotimaan valmiuksien yhteensovittamisessa otetaan huomioon kotimaan valmiuksien tehtävä- ja sidosryhmäkentän laajentuminen osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Yhteensovittamisessa siviilikriisinhallinnasta vastaavien kansallisten toimijoiden kesken tärkeintä on selkeä ja joustava työnjako eri toimijoiden välillä. Yhteensovittamisella varmistetaan, että kansallisten valmiuksien kokonaisuus on järjestetty mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja kaikilla toimijoilla on riittävästi tietoa.

Kotimaan valmiuksien osalta kokonaisvaltaisuus edellyttää koordinoitua yhteistyötä ja tehokasta ja kattavaa tiedonkulkua eri toimijoiden välillä. Siviilikriisinhallinnan neuvottelukunnan tehtävinä on toimia eri hallinnonalojen sekä kansalaisyhteiskunnan välisenä keskustelufoorumina ja keskustella siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämisestä.

Kansalaisjärjestöjen asiantuntemusta hyödynnetään aiempaa tehokkaammin siviilikriisinhallinnan kokonaisvaltaisen lähestymistavan edistämiseksi niin kotimaassa kuin kohdealueilla. Siviilikriisinhallinnassa noudatetaan EU:n hyväksymiä suosituksia yhteistyöstä EU:n ja kansalaisjärjestöjen välillä. Kotimaan valmiuksien ylläpitäminen ja kehittäminen vaativat yhteistoimintaa, jossa kansalaisjärjestöt ovat mukana kehittämässä ja toteuttamassa kansallisessa strategiassa asetettuja tavoitteita.

## 4 TOIMEENPANO JA SEURANTA

Siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa määritetyt tavoitteet toimeenpannaan asianomaisten ministeriöiden kansainvälistä toimintaa koskevissa strategioissa, toimintapolitiikkatasolla sekä tuloso-  
hjausmenettelyssä. Toimenpiteet konkretisoidaan ja tarvittaessa hankkeistetaan toiminnan ja talou-  
den suunnitteluprosessissa. Toimenpiteiden toteutumista seurataan muun muassa tuloso-  
hjausmenettelyssä sovittujen indikaattorien kautta. Siviilikriisinhallinnan neuvottelukunta seuraa siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian toimeenpanoa ja  
siinä asetettujen tavoitteiden toteutumista.

### Suomen siviilikriisinhallinta eilen ja tänään

- 1995 Suomi osallistuu ensimmäistä kertaa YK:n kansainväliseen poliisimissioon Bosnia-  
Hertsegovinassa (UNMIBH).
- 2003 Vastuu siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksista siirtyy ulkoministeriöltä sisäasiain-  
ministeriölle.  
Suomi osallistuu EU:n ensimmäiseen poliisioperaatioon (EUPM) Bosnia-Hertsegovinassa.
- 2005 Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) astuu voimaan.
- 2007 Kriisinhallintakeskus (CMC Finland) perustetaan Pelastusopiston yhteyteen Kuopioon.
- 2008 Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia hyväksytään valtioneuvostossa.  
Siviilikriisinhallinnan tavoitteellinen osallistumistaso on 150 asiantuntijaa.  
Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien operatiiviset tehtävät siirtyvät Kriisinhallinta-  
keskukselle.
- 2009 Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia julkaistaan.
- 2009 Vastuu kansainvälisen pelastuspalvelun operatiivisista tehtävistä siirtyy Kriisinhallinta-  
keskukselle.
- 2012 Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa siviilikriisinhallinta-  
operaatioissa tavoitteena on 150 suomalaisasiantuntijan taso.







VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. 0295 16001  
f. 09 1602 2165  
julkaisut@vnk.fi  
[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)

ISBN Nid. 978-952-287-124-4  
ISBN PDF 978-952-287-123-7  
ISSN 1799-7828