SISÄMINISTERIÖ
KRIISINHALLINTAKESKUS LAUSUNTO

Hallinto- ja turvallisuusjaoston kuuleminen 14.10.2015 klo 12.45

HE 30/2015 vp Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2016

VUODEN 2016 TALOUSARVIOESITYS - SIVIILIKRIISINHALLINTA

26.01.23 Siviilikriisinhallinta

Momentille esitetään vuodelle 2016 yhteensä 1,439 milj. euroa. Momentin taso laskee 300 000 eurolla erillisen eduskunnan myöntämän määrärahan poistuttua.

Nopeasti muuttuva turvallisuuden ja kriisinhallinnan toimintaympäristö asettaa aiempaa suuremmat haasteet reagointikyvylle, asiantuntijoiden saatavuuden varmistamiselle, koulutukselle ja logistisille valmiuksille uusiin ja entistä vaativampiin operaatioihin. Nykyisellä määrärahatasolla ei todennäköisesti pystytä vastaamaan monimutkaisten ja aiempaa vaarallisempien operaatioiden (Afrikka ja Lähi-itä maahanmuuton lähtö- ja kauttakulkumaissa) aiheuttamiin lisävaatimuksiin koulutukselle ja rekrytoinnille ja tästä syystä koulutusmäärissä ei ylletä edellisvuosien tasoon.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien määrärahalla huolehditaan Suomen kansallisista edellytyksistä osallistua kansainväliseen kriisinhallintaan ja lakisääteisten tehtävien hoitamiseen uusitun siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian, valtioneuvoston linjausten ja Suomen kansainvälisten sitoumusten mukaisesti.

Kansainvälisen kriisinhallinnan toimintaympäristö on kriisien ja konfliktien mukaisesti muuttunut olennaisesti lyhyessä ajassa. Ukraina, Syyria, eri ISIS-toimet ja -vaikutukset ovat muuttaneet konfliktien luonnetta ja kriisinhallintaa pelkästään vuoden 2014 aikana. EU:n rajaturvallisuusoperaatio jouduttiin evakuoimaan turvallisuustilanteen vuoksi pois Libyasta. Välimeren tilanne kärjistyi keväällä 2015 ja Euroopan unioni ryhtyy erityisiin toimiin Afrikan muuttoliikkeen perussyihin ja seurauksiin vaikuttamiseksi. Nykyisiä siviilikriisinhallintaoperaatioita Afrikassa kasvatetaan ja vahvistetaan. Ihmissalakuljetukseen vaikutetaan perustettavalla uudella kriisinhallintaoperaatiolla.

Jo nyt 50 suomalaista asiantuntijaa (kokonaisvahvuudesta 114 lokakuussa 2015) työskentelee kriisinhallintaoperaatioissa, jotka toimivat maahanmuuton lähtö- tai kauttakulkumaissa. 37 suomalaista asiantuntijaa työskentelee Ukrainassa. Tämä merkitsee, että vuoden 2015 aikana yli 75 prosenttia suomalaisista siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista työskentelee uusiin uhkiin, konflikteihin ja riskeihin liittyvissä tehtävissä, joita vielä vuotta aiemmin ei ollut. Suomi on kuitenkin turvallisuuden uudentyyppisten haasteiden alkuvaiheessa vastannut erinomaisesti haasteisiin, jotka yllättivät kansainvälisen yhteisön arviot turvallisuuskehityksestä.

Euroopan unioni ja Suomi ovat jo linjanneet, että maahanmuuttokriisin lähtö- ja kauttakulkumaissa toimivia siviilikriisinhallintaoperaatioita laajennetaan, niiden tehtäviä vahvistetaan ja harkitaan uusien operaatioiden tarvetta.

Lisäksi vuoden 2015 aikana on ulkoasiainministeriön ja muiden ministeriöiden (STM) kanssa keskusteltu siviilikriisinhallinnan soveltuvuudesta ja Kriisinhallintakeskuksen mahdollisista uusista tehtävistä vastata laajenevasti kansainvälisiin tehtäviin kuten Suomen osallistumisesta terveysturvallisuuteen (ebola-pandemia).

Siviilikriisinhallinnan kansallisia edellytyksiä eli kotimaan valmiuksia yhteensovitetaan kansallisesti eri hallinnonalojen kanssa. Kriisinhallintakeskus vastaa sisäministeriön ohjauksessa siviilikriisinhallinnan operatiivisesta toiminnasta: koulutuksesta, rekrytoinnista, tutkimus- ja kehittämistoiminnasta, materiaali- ja logistiikkavalmiuksista, tilannekuvasta sekä kansainvälisen pelastustoimen tehtävistä. Kriisinhallintakeskuksen erityinen tehtävä on nimittää asiantuntijat ja toimia tehtäviin lähetettyjen asiantuntijoiden valtiotyönantajana.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden osallistumisen tavoitteeksi on vuositasolla määritelty 150. Vuosina 2013–2014 tuota tavoitetasoa ei ole saavutettu, ja osallistumistaso on ollut n. 120-130 asiantuntijaa. Vuoden 2015 keskimääräinen osallistumistaso on ollut 123,5 asiantuntijaa. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia on aiemmin kehitetty suunnitelmallisesti vastaamaan muuttuvia tarpeita esim. Kosovossa ja Afganistanissa, sekä uusien operaation tarpeiden ennakointiin esim. Ukrainan, Syyrian ja laajemman Lähi-idän kriisien osalta sekä Afrikassa. Siviilikriisinhallinnan ehdolle asetettavien asiantuntijoiden määrän ja linjauksia vastaavan taustan varmistaminen edellyttää aktiivista ja avointa rekrytointia ja asiantuntijoiden koulutusta uusiin vaatimuksiin muuttuvan toimintaympäristön mukaisesti. Suomi pitää edelleen tärkeänä naisten kansainvälisessä vertailussa korkeaa osallistumistasoa. Syksyllä 2015 Suomen lähettämistä asiantuntijoista 38 prosenttia on naisia, kun EU-maiden keskiarvo on ainoastaan 19 prosenttia.

Kansallisten valmiuksien tulee vastata niihin vaatimuksiin, jotka uudet, nopeasti muuttuvat kriisit ja konfliktit asettavat juuri kriisiympäristössä. Kriisien toimintaympäristö asettaa jo nyt aiempaa suuremmat haasteet asiantuntijoiden saatavuudelle, koulutukselle ja osaamistasolle sekä logistisille valmiuksille. Esitetty määrärahataso ei mahdollista vastaamista monimutkaisten ja aiempaa vaarallisempien operaatioiden aiheuttamiin lisävaatimuksiin koulutukselle ja rekrytoinnille.

Kriisien edellyttämä osaamistaso, oikeusperusta ja vastuullisuus heijastuvat uusiin velvoitteisiin; HE 105/2014 vp voimankäytön ja voimankäyttövälineiden sääntelystä siviilikriisinhallinnassa on eduskunnan käsittelyssä, ja määrittää lisävelvoitteita Kriisinhallintakeskukselle. Voimankäytön ja voimankäyttövälineiden koulutus ja osallistumisen aikainen voimassaolo tulee varmistaa aiempaa laajemmalle ammattiryhmälle (poliisi, rajavartiolaitoksen henkilöstö, tulli ja rikosseuraamuslaitos, mahdolliset sotilaat siviilikriisinhallinnassa), mikä aiheuttaa lisäkustannuksia, joita ei ole sisällytetty aiempaan kehykseen.

Aseellisten kriisien yhteydessä tapahtuva siviilikriisinhallinta kuten Etyjin tulitaukotarkkailu Ukrainassa, rajaturvallisuustuki EU:n Libyan operaatiossa sekä monimuotoiset tehtävät Malissa ja muualla Afrikassa ovat lisänneet suojattujen (panssaroitujen, yli 3,5 tn) ajoneuvojen käyttöä tehtävän suorittamisen edellytyksenä sekä henkilöstön turvallisuustekijänä. Henki-

löstöltä edellytetään aiemman AB-ajokorttiluokan sijasta C1-ajokorttiluokkaa (yli 3,5 tn), ja korotus aiheuttaa vuosittain lisäkustannuksia arviolta ainakin 20-25 henkilön osalta. Ajokorttiluokan puuttuminen vaikeuttaa tasa-arvoista osallistumista siviilikriisinhallintatehtäviin mm. sukupuolen ja tausta-ammatin perusteella. Eriarvoisuus vaikuttaa lisäksi käytännössä konfliktialueella liikkumiseen ja vastuu- ja laillisuuskysymyksiin tilanteissa, joissa henkilöstö ajaa ilman kansallisen tai kohdemaan sääntelyn mukaista ajokorttia.

EU:n siviilivoimavarojen kehittäminen todettiin painopisteeksi joulukuun 2013 Eurooppa-neuvostossa. Voimavarakehityksen välineenä on EU:n ulkosuhdehallinnossa vuodesta 2009 lähtien kehitetty Goalkeeper-tietojärjestelmäsovellusta, jonka kehittämiseen ja pilotointiin Suomi on osallistunut. Sovelluksen versio esiteltiin jäsenmaiden arvioitavaksi EU:n korkean tason kokouksessa lokakuussa 2014. Uusi järjestelmä mahdollistaa EU-tasolla siviilikriisinhallinnan voimavarojen, henkilöstön ja logistiikan hyödyntämisen, mitä aiemmin ei ole ollut. Yhteensopivuustyö edellyttää vastaavuutta myös Suomen nykyiseltä järjestelmältä, järjestely aiheuttaa lisäkustannuksia ja se otetaan käyttöön kehyskaudella.

Hallituskaudella toimeenpannaan valtioneuvoston v. 2014 hyväksymä siviilikriisinhallinnan uusittu kansallinen strategia. Strategian toimeenpanoa seuraa siviilikriisinhallinnan neuvottelukunta ja toimeenpano toteutetaan poikkihallinnollisessa sekä kansalaisyhteiskunnan yhteistyössä. Strategian osana edistetään sisäministeriön Uraportaat-mallia kotimaan taustatyön ja kriisinhallintatehtävän niveltämisessä ja vaikuttavuuden lisäämisessä erityisesti ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteisellä alueella ja liikkuvien uhkien ja riskien hallinnassa. Kriisinhallintatehtävä ulkomailla tukee kansallista turvallisuustyötä.

Kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia jatketaan kehyskaudella ns. Krihava II -hankkeessa, jossa kehitetään välineet arvioida ja lisätä kriisinhallinnan vaikuttavuutta, tuloksellisuutta ja tehokkuutta sekä konfliktiympäristössä että kotimaassa ja Euroopan sisäisessä turvallisuudessa. Krihava II -hankkeeseen kuuluu kenttätutkimusvaihe, jonka toteuttaa Kriisinhallintakeskus. Saavutettuja tuloksia hyödynnetään sisäisen turvallisuuden strategiassa ja kansallisen turvallisuuden lisäämisessä mm. poliisin, rajaturvallisuuden, maahanmuuton, rikosseuraamuksen ja oikeushallinnon toiminnassa.

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) on ollut voimassa kymmenen vuotta. Sisäministeriö aloitti lain muutosten esiselvityksen lainsäädäntösuunnitelmansa mukaisesti vuoden 2015 alussa. Esiselvityksessä selvitetään poikkihallinnollisesti ja yhteistyössä kansalaisjärjestöjen ja alan tutkimusosaamisen konfliktien ja muuttuneen kriisinhallinnan vaikutukset lainsäädäntöön. Esiselvityksen perusteella tehdään hallituksen esitys ja uudistetaan lainsäädäntöä kehyskauden aikana.

Siviilikriisinhallintaan ulkomailla osallistuvien henkilöiden menot maksetaan ulkoasiainministeriön momentilta 24.10.21. Ulkoasiainministeriö esittää momenttiin tasokorotusta. Osallistumisen menojen kasvu vaikuttaa suoraan kansallisten valmiuksien menojen kasvuun.