21.9.2023

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Kansainvälisten asioiden yksikkö

UTP 22/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan; kevään 2023 kriisinhallintakatsaus

Sisäministeriö tukee kriisinhallintakatsausta ja sen kokonaisvaltaista lähestymistapaa, ja haluaa korostaa ministeriön tehtävän ja kotimaan valmiuksien kannalta kriisinhallinnan operaatioiden ja tehtävien vaativuuden jatkuvasti kasvavan siviilikriisinhallinnassa. Ukrainan operaatio on kriittisen tärkeä.

Vaativuus merkitsee erityisesti Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan operaatioissa sekä määrällisiä että laadullisia haasteita.

Sisä- ja oikeusasioiden (OSA) ja sisäministeriön hallinnonalan kannalta tiivis kriisinhallintayhteistyö kansallisesti on tärkeää, koska Suomen lähettämästä operaatioiden henkilöstöstä operaatioiden tehtävän mukaisesti lähes 40 prosenttia on sisäisen turvallisuuden ja oikeushallinnon asiantuntijoita.

Kansainväliset tilanneympäristön haasteet organisaatio- ja järjestelmätasolla

Siviilikriisinhallintaan osallistumisen haasteet ovat ensisijaisesti sen kansallisen jäsenmaakohtaisen järjestämisen haasteita. Suomella näitä ei ole.

Euroopan unionin kriisinhallinnassa ne ovat erityisesti EU:n yhteisiä ja EU27-tasolla, ja johtuvat pääasiassa kahdesta tekijästä: (1) EU-ulkosuhteiden siviilikriisinhallinnan rahoituksen vakiintumisesta 14 vuodeksi samalle tasolle[1], sekä jäsenmaiden eri tasoisista suorituskyvyistä eli kansallisista järjestelmistä ja niiden valmiudesta löytää, kouluttaa, varustaa ja lähettää asiantuntijat operaatioihin poliittisten päätösten jälkeen. EU-budjetin rajoitusten lisäksi maiden suorituskykyyn on viime aikoina vaikuttanut olennaisesti sekä operaatioiden että tehtävien määrän kasvun lisäksi operaatioiden uudet tehtävät ja osaamisen erikoisalat.

Siviilikriisinhallinnan ja siihen osallitumisen uusia haasteita ovat muuttuneen turvallisuusympäristön tapahtumat, kuten:

[1] EU:n monivuotinen rahoituskehys, EU:n budjetti, MFF, on pysynyt siviilikriisinhallinnan rahoituksessa samana budjettikaudet 2014 – 2020 ja 2021 – 2027 - noin 3 miljardia euroa - huolimatta turvallisuusympäristön muutoksesta ja turvallisuuteen liittyvien kustannusten noususta, operaatioiden määrän kasvusta 9:stä 13:een sekä henkilöstörakenteen muutoksesta jäsenmaiden henkilöstön vähenemisestä ja EU-sopimuksella palkatun henkilöstön kasvusta.

- Suomen siviilikriisinhallintaosallistuminen tapahtuu pääasiassa Euroopan unionin operaatioihin, joissa osallistuva henkilöstö on siirtynyt v. 2010 jäsenmaiden asiantuntijoista (80 %) nyt tasatilanteeseen v. 2023 (50/50) EU-sopimuksella ja budjetista maksettavaan henkilöstöön – samaan aikaan, kun EU:n monivuotinen budjettikehykset 2014 – 2020 ja 2021 – 2027 ovat suunnitellusti pysyneet 14 vuoden ajan samalla tasolla ja toistamiseen noin 3 miljardia euroa/7 vuotta. Budjettiresurssi ei enää tue toimivaa vaikuttavaa siviilikriisinhallintaa uusissa operaatioissa ja turvallisuuden tehtävissä.

- EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio Ukrainassa työskentelee Ukrainassa sodan olosuhteissa, ja sodan seurausten perusteella sen tehtäviin on lisätty hyvin erityisiä tehtäviä ja asiantuntijuuden aloja kuten *kansainvälisen rikoksen eli sotarikosten* tutkinnan, syyteharkinnan ja oikeuskäsittelyn tukeen liittyvä neuvonanto, joka voi ulottua teknisestä tutkinnasta ja todisteiden tallentamisesta lainsäädännön kysymyksiin. Bosnian ja Kosovon sotien rikoksiin verrattuna digitaalinen aineisto oikeusprosessissa on uusi erityinen haaste.

- Sisäasioiden komissaari Johansson ja ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Borrell lähestyivät maaliskuussa (2023) Ukrainan hallintoa maan runsaisiin asemääriin liittyvällä kirjeellä, jonka toimintasuunnitelmaesitys sisältää uusia tehtäviä myös operaatiolle. 11-kohtainen toimintasuunnitelma esittää ulko- ja turvallisuuspoliittisten kysymysten lisäksi uutta oikeus- ja sisäasioiden ja EU-virastojen yhteistyötä Ukrainan kanssa. Jo – tai tulevaisuudessa - *takaisin vallattujen alueiden turvallisuuden, lainvalvonnan, oikeushallinnon ja rikosseuraamusalan* suunnittelu ja järjestäminen ovat operaation uutta työtä.

- Uusi operaatio Moldovassa sisältää siviilikriisinhallinnan operaation muodossa asiantuntija-apua ja neuvonantoa Moldovan *sisäisen turvallisuuden ja kansallisen kriisinhallinnan järjestämisessä, erityisesti resilienssin, hybridi- ja kybersuorituskykyjen* rakentamisessa. Ne ovat aiheita, joiden asiantuntijuus on kasvavasti kysyttyä myös jäsenmaiden kansallisessa hallinnossa.

- Toinen tänä vuonna perustettu EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio Armeniassa toimii turvallisuuden kannalta nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä kuten tällä viikolla nähdään (19.9.2023 Azerbaidzanin aseelliset toimet Vuoristo-Karabahissa).

- Myös vanhemmissa operaatioissa Afrikassa, Lähi-idässä ja Länsi-Balkanilla on nähty kiristyneeseen kansainväliseen tilanteeseen liittyvää hybridivaikuttamista, yhteiskuntakehityksen häirintää ja osallistumisen riskien kasvamista kuten Nigerin, Malin, Libyan ja Kosovon tilanteet ovat osoittaneet. Kosovon sodan jälkihoito ja EU-integraatioprosessi ovat kestäneet 24 vuotta ja EU:lla on edelleen kriisinhallintaoperaatio Kosovossa (Natolla sotilaallinen krisiinhallintaoperaatio).

- *Ilmastonmuutokseen ja hallitsemattomaan maahanmuuttoon* liittyvät aiheet ovat yhä selvemmin osa koko kansainvälisen yhteisön ja sen toimien haasteita, joita liitetään enemmän myös kriisinhallinnan toimiin. Kriisinhallinnan toimissa ne ovat ennen kaikkea siviilikriisinhallinnan tehtäviä pyrkimyksellä vaikuttaa kriisien ehkäisyyn ja juurisyihin.

- Naton puolustusyhteistyön ja sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi sen strategiseen konseptiin (2022), uusiin doktriineihin ja suorituskykyihin kuuluu *kokonaisvaltaisia siviiliyhteistyön ja ei-sotilaallisen kriisinhallinnan* aiheita ja tehtäviä, jotka myös tähänastisen siviilikriisinhallinnan kannalta tulee arvioida sekä kansallisesti että mm. EU:n ja Naton strategisessa ja operatiivisessa yhteistyössä. Tätä

kansallista arviointia ja kehittämistä voi edesauttaa Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategian (2009) arviointi ja päivittäminen.

Kansallinen valmius kansainväliseen siviilikriisinhallintaan

Suomen kyky vastata nopeasti korkean tason osaamisella kriisien ja kriisinhallinnan haasteisiin on säilynyt korkeana ja perustuu toimivaan kansalliseen järjestelmään ja Kriisinhallintakeskukseen, jolle operatiivinen vastuu ja tekninen työ on keskitetty. Kriisinhallintakeskus on kansainvälisesti ainoa tunnettu kansallinen keskus, joka kykenee vastaamaan laajoista lakisääteisistään tehtävistään koskien kaikkea ei-sotilaallista kriisinhallintaa ja asiantuntijoiden lähettämistä EU:n, YK:n, Etyjin ja Naton kriisinhallintatehtäviin. Esimerkiksi Ruotsissa samasta tehtävästä huolehtii erikseen 6 – 7 virastoa ja Saksassa siviilikriisinhallintaan osallistutaan liittovaltiotason 3 päätoimijan lisäksi myös osavaltioittain.

Naisten osallistuminen on Suomen erityinen vahvuusalue. Suomi on EU:n ainoana jäsenmaana saavuttanut pysyvästi yli 40 % naisten osuuden ja tavoitteena on pysyvä 50/50 jakauma, johon kuitenkin ajoittain vaikuttavat operaatioiden ja sen tehtävien luonne lähtien kansallisesta ammattialojen sukupuolijakaumasta. Sisäministeriö ja Kriisinhallintakeskus osallistuvat aktiivisesti Suomen uuden Naiset, rauha ja turvallisuus 1325-toimintaohjelman (2023) toteuttamiseen ja seurantaan sekä edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta EU:n ja kansainvälisten järjestöjen rakenteissa ja päätöksissä.

Kriisinhallintakeskuksella on lakisääteinen tutkimus- ja kehittämistehtävä, joka tukee kokonaisvaltaisesti ja yhteistyössä muiden TKI-toimijoiden kanssa alan kehittämistä kuten Suomen Afganistanin osallistumiseen liittyen VN TEAS –hankkeessa raportoitu.

Kriisinhallintakatsaus kuvaa myös sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan taloudelliset resurssit ulko- ja puolustusministeriöiden pääluokissa. Niiden lisäksi sisäministeriö kattaa pääluokassaan Kriisinhallintakeskuksen (Crisis Management Centre Finland) toimintamenot noin 2,2 miljoonaa euroa. Tällä toimintamenomäärärahalla Suomi huolehtii tällä hetkellä noin 130 asiantuntijan lähettämisestä kansainvälisiin

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että:

- **Uuden turvallisuusympäristön haasteita ja haluttuja toimintoja tarkastellaan kokonaisvaltaisesti sekä kansainvälisen kriisinhallinnan että mm. kansallisten ja jäsenmaiden turvallisuuspainotusten yhteydessä. Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteys on entistä vahvempi. Sisä- ja oikeusministeriö asettavat edelleen henkilöstöä kriisinhallintatehtäviin, kun tarve samanaikaisesti kotimaassa on suuri.**
- **Kansainvälisen kriisinhallinnan uudet vaatimukset otetaan huomioon kansallisen valmiuden toimissa kansallisessa hallinnossa.**
- **Suomi arvioi ja kehittää edelleen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja turvallisuuden käsitystä mm. siviili – sotilas –yhteistoiminnan, rauhanvälityksen, humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön alueilla sekä muuttuneessa kansainvälisessä ja turvallisuusympäristöjen tilanteessa. Harkitaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategian (2009) päivittämistä.**

Lisätietoja: Antti Häikiö, neuvotteleva virkamies, antti.haikio@gov.fi, puh. 0295 488 202

Sisäministeriö, kansainvälisten asioiden yksikkö

LIITE Esitys (powerpoint), kuvat