

Ministeri Risikko

Siviilikriisinhallintalakityöryhmä

Kriisinhallintakeskuksen asemaa ja tehtäviä tarkastelevan selvitysryhmän selvitys

Sisäministeriö asetti 14.2.2017 selvitysryhmän arvioimaan Kriisinhallintakeskuksen asemaa ja tehtäviä Suomen siviilikriisinhallinnassa sekä niihin liittyviä lainsäädännöllisiä kysymyksiä. Selvitys oli määrä tehdä osana sisäministeriön 28.1.2016 asettamaa hanketta, jossa tarkistetaan siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevaa lainsäädäntöä ja siihen liittyvää muuta lainsäädäntöä. Selvityksen määräaika oli 15.2.–31.5.2017.

Selvitysryhmän jäseniksi nimitettiin varatuomari Hannu Taimisto, diplomi-insinööri, julkishallinnon maisteri Päivi Nikander, lähetystöneuvos Pia Stjernvall ja neuvotteleva virkamies Antti Häikiö. Siviilikriisinhallintalainsäädännön muutostarpeita tarkistavan työryhmän sihteeriksi, erityisasiantuntijaksi Tapio Puurunen avusti selvitysryhmää sen työssä.

Selvitysryhmä valitsi puheenjohtajakseen varatuomari Hannu Taimiston. Ryhmä kokoontui toimikautensa aikana 15 kertaa ja kuuli seuraavia henkilöitä: Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen (FINCENT) johtaja Jukka-Pekka Schroderus, Poliisiammattikorkeakoulun rehtori Kimmo Himberg, lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen (VM), osastopäällikkö Janne Kerkelä (VNK) sekä toiminnanjohtaja Anne Palm (WISE) ja hallituksen puheenjohtaja Tarja Kantola (WISE). Selvitysryhmä vieraili Kriisinhallintakeskuksessa Kuopiossa, jossa se kuuli Pelastusopiston rehtori Mervi Parviaista sekä keskuksen vt. johtaja Juho Särkilää ja keskuksen yksiköiden päällikköjä sekä tapasi Kuopion kaupungin johdon.

Selvitysryhmä liittyy ohkeen selvityksensä.

Helsingissä, 31. päivänä toukokuuta 2017

Hannu Taimisto

Päivi Nikander

Antti Häikiö

Pia Stjernvall

Tapio Puurunen

Selvitysryhmän esitys 31.5.2017

Toimeksiannon mukaisesti selvitysryhmä esittää:

- 1. Siirrytään kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toimintamalliin ja perustetaan uusi poikkihallinnollinen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keskus tällä hallituskaudella tehtävän valmistelun perusteella.**
- 2. Kriisinhallintakeskus irrotetaan hallinnollisesti Pelastusopistosta ja se siirretään väliaikaisesti sisäministeriön yhteyteen. Samanaikaisesti käynnistetään valmistelut Kriisinhallintakeskuksen siirtämiseksi pääkaupunkiseudulle ja luodaan uudet ohjaus- ja johtamisjärjestelmät.**
- 3. Kriisinhallintakeskuksen johtamista vahvistetaan uudistuksen varmistamiseksi. Keskukseen johtajaksi nimitetään uusi määräaikainen muutosjohtaja ja keskuksen operatiiviseen työhön uusi apulaisjohtaja.**

Kriisinhallintakeskuksen tulevaisuuden visio

Suomi on kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan johtava maa. Uusi kokonaisvaltainen keskus toteuttaa tätä tavoitetta yhdessä muiden kotimaisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa.¹

Muuttuvat kriisit

Konfliktien luonne on muuttunut ja toimintaympäristöjen riskit ovat kasvaneet viime vuosina. Sekä ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko että selonteko sisäisestä turvallisuudesta kuvaavat, kuinka konfliktit, varsinkin Afrikassa ja Lähi-idässä, terrorismi ja laajamittaiset hallitsemattomat muuttoliikkeet sekä niihin liittyvä järjestäytynyt rikollisuus ja yleinen epävakaus ovat johtaneet siihen, että myös kansainvälisiä keinovalikoimia ja työtapoja on uusittu. EU:n Feiran neuvostossa (2000) määrittämiä painopistealueita tarkistetaan parhaillaan Euroopan unionissa. Hybridivaikuttaminen ja kyberhyökkäys ovat osa uutta todellisuutta ulkoisessa ja sisäisessä turvallisuudessa. Näissä olosuhteissa siviilikriisinhallinnan osaaminen tulee vaativammaksi ja sen tehtävät vaarallisemmiksi. Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinta on hämärtynyt, mikä on lisännyt käsitystä kokonaisturvallisuuden tarpeesta.

Kansainvälinen yhteisö pyrkii tehokkaampaan sotilaallisen- ja siviilikriisinhallinnan yhteistyöhön kokonaisvaltaisen lähestymistavan avulla. Turvallisuuden ja kehityksen yhteys on entistä tärkeämpi. Konflikteja analysoidaan ja kuvataan kriisien eri vaiheissa. Juurisyihin pyritään vaikuttamaan

¹ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia, 2009

useilla eri keinoilla. Laajaa kansainvälistä keinovalikoimaa hyödynnetään - poliittiset prosessit, rauhanvälitys, sotilaallinen kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta, humanitaarinen apu sekä kehitysyhteistyö ovat kaikki osa ratkaisua. Tavoitteena on konfliktien ehkäisy ja ennakointi. Suomi on ajanut voimakkaasti tätä kokonaisvaltaista näkökulmaa.²

Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian päämääränä on vahvistaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa Suomen kriisinhallintatoiminnassa. Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoita keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun roolit ja vastuut ovat erillisiä, mutta ne voivat olla toisiaan täydentäviä. Päämääränä on eri toimintojen johdonmukaisuus ja vaikuttavuuden lisääminen kunkin toimijan vastuualue ja erityisosaaminen huomioiden³.

Kriisinhallintakeskuksen nykytila

Nykyisen siviilikriisinhallintalain mukaisesti ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Sisäministeriö käsittelee kotimaan valmiuksia koskevat asiat. Määräraha siviilikriisinhallintaan osallistumiseen on ulkoasiainministeriön pääluokassa ja kansallisen järjestelmän ylläpitämiseen sisäministeriön pääluokassa.

Kotimaan valmiuksiin kuuluvat nykyisessä laissa:

- Kriisinhallintaan ulkomaille lähetettävän siviilihenkilöstön rekrytointivalmiudet;
- Materiaaliset ja logistiset valmiudet;
- Siviilihenkilöstön kriisinhallintakoulutuksen järjestäminen;
- Edellä olevien asioiden valmistelun yhteensovittaminen eri hallinnonaloilla;
- Yhteistoiminta kansalaisjärjestöjen kanssa.

Kriisinhallintakeskuksen palveluksessa on noin 20 virkamiestä. Lisäksi se toimii noin 130 asiantuntijan työnantajana ja järjestää vuosittain 1300 kriisinhallinnan koulutuspäivää. Keskusten toimintameno on noin 1,5 miljoonaa euroa sisäministeriön momentilla. Keskus käyttää ulkoasiainministeriön määrärahaa asiantuntijoiden palkkaamiseen ja lähettämiseen vuosittain noin 14 miljoonaa euroa. Määrärahaa leikattiin kaksi vuotta sitten 2 miljoonaa euroa. Sisäministeriön määrärahaa on kehyksestä viimeksi leikattu v. 2011. Kriisinhallintakeskuksen 10-vuotisen toiminnan aikana on laadittu useita selvityksiä keskuksen hallinnollisesta asemasta.⁴ Niissä on tehty lukuisia toiminnan kehittämisehdotuksia, joita ei ole toteutettu.

Selvitysryhmä on havainnut seuraavia haasteita:

² Hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015 ja Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, 2016

³ Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia, 2009.

⁴ Siviilikriisinhallintaan liittyvien tehtävien organisointia käsitelleen työryhmän raportti, 2007

Kriisinhallintakeskuksen hallinnollista asemaa selvittäneen työryhmän loppuraportti, 2010

Sisäministeriön sisäiset pelastusosaston ja kansainvälisen yksikön valmisteluasiakirjat, 2014-2016

- Siviilikriisinhallinnan kokonaisuuden, kansallisen järjestelmän ja kansainvälisen osallistumisen, johtaminen on epäjohtonmukaista, vastuut ja työnjako ovat järjestelmässä epäselviä eikä kansallisia tai yhteisiä tavoitteita ole selkeästi asetettu;
- Keskuksen ja sen toiminnan johtamisessa on sekä puutteita että päällekkäisyyksiä, eikä selkeää strategista johtamista ole ollut;
- Pelastusopiston yhteys ei luo synergiaetuja; osa synergiaksi esitetystä ja yhteisistä palveluista on siviilikriisinhallinnan tarpeiden kannalta kalliita tai epätarkoituksenmukaisia;
- Tulosjohtaminen on epäselvää eikä ulkoasiainministeriön keskukselle siirretystä määrärahasta tehdä selkeitä tulostavoitteita tai strategisia linjauksia;
- Henkilöstöpolitiikkaa ei ole hoidettu tai kyetty hoitamaan tyydyttävästi;
 - Keskuksella on viimeisen 10 vuoden aikana ollut 6 johtajaa tai johtajan sijaista;
 - Vastuualueiden esimiehet ja suuri osa keskeisestä henkilöstöstä on väliaikaista;
 - Asiantuntijoita on vaikea rekrytoida keskuksen palvelukseen Kuopioon, työsuhteet ovat kestoaltaan usein lyhyitä, työntekijät vaihtuvat usein ja käyttävät paljon virkavapaita ja etätyömahdollisuutta;
 - Henkilöstöselvitysten tulokset ovat olleet huolestuttavia;
 - Keskuksen ammatillisen osaamisen taso on epätasaista, mikä on vaikuttanut suoritteisiin;
 - Korkean tason strategisia asiantuntijoita ei ole kyetty tunnistamaan ja rekrytoimaan vaativiin kriisinhallintatehtäviin esimerkiksi oikeusosalalla;
- Tutkimus, kehittäminen, innovaatio- ja hanketoiminta on vähäistä;
- Projektihankintaa ja -rahoitusta ei ole hyödynnetty riittävästi;
- Keskuksen järjestämä koulutus on viime vuosina vähentynyt;
- Kansallinen näkyvyys on työn ja keskuksen mahdollisuuksiin nähden vähäinen, internet ja sähköinen asiointi on hyödyntämättä;
- Henkilöstöhallinnon käytännöt eivät ole olleet aina työnantajavelvoitteiden ja tietosuojavaatimusten mukaisia;
- Nykyinen sijainti hankaloittaa yhteistyötä ministeriöiden ja muiden kumppanien kanssa. Sijainti vähentää osallistumista alan kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

Kriisinhallintakeskus ei ole kyennyt seuraamaan kansainvälisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehitystä eikä vastaamaan siviilikriisinhallinnan uusiin haasteisiin. Samaan aikaan vastaavat kansainväliset toimijat ovat kasvaneet ja kehittyneet toiminnassaan.

Kriisinhallintakeskuksella on hyvät edellytykset kehittyä alansa johtavaksi toimijaksi:

- Suomen kriisinhallinnan ja keskuksen kansainvälinen maine on hyvä ja CMC Finland tunnetaan verkostoissa;
- Kriisinhallintakeskuksen järjestämä peruskurssi on tasokas, arvostettu ja arvioitu;
- Siviilikriisinhallintatehtävissä toimineet asiantuntijat ovat osaamisen voimavara, jota voidaan hyödyntää kuten Puolustusvoimien kansainvälinen keskus (Fincent) on tehnyt eri tarkoituksissa (koulutus, tapahtumat, tutkimus, hankkeet);
- Toimivaa asiantuntijarekisteriä voidaan hyödyntää henkilöstösuunnittelussa ja asiantuntijoiden työuran tukemisessa sekä kotimaassa että kriisinhallintatehtävissä;
- Vahvoja sukupuolten välisten tasa-arvon ja ihmisoikeusperusteisuuden käytäntöjä sekä YK-päätöslauselma 1325:n toimeenpanoa jatketaan.

Selvitysryhmän ehdotukset

Kansainvälinen ympäristö on muuttunut siten, että kriisien hoitaminen edellyttää yhä laajempaa keinovalikoimaa ja joustavuutta. Samalla kansainväliset kriisit - ja valmius ja varautuminen niihin - ovat osa kaikkien maiden omaa valmiutta ja varautumista. EU, YK, Etyj, Nato ja AU ovat laajentaneet käytössä olevaa keinovalikoimaa. Kaikki toimijat kehittävät toimintaa kokonaisvaltaiseen ja integroituun suuntaan.

Nykyisessä hallitusohjelmassa linjataan selkeästi: "Suomi jatkaa aktiivista osallistumistaan kansainväliseen kriisinhallintaan. Hallitus korostaa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanvälityksen yhteensovittamista". Jotta hallituksen linjaus toteutuu, Kriisinhallintakeskusta on ajateltava uudenaikaisena toimijana, joka tukee kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Seuraavat edellytykset tulee täyttyä:

- Valtioneuvostolla tulee olla yhteisempi ymmärrys, omistajuus, poliittis-strateginen ohjaus ja resurssointi siviilikriisinhallintaa koskevissa asioissa;
- Hallinnonalojen on ymmärrettävä kansainvälisen osallistumisen ja kansainvälisten tehtävien merkitys osana Suomen turvallisuutta ja se tulee todeta tulosohjausjärjestelmässä tai muissa strategisen ohjauksen välineissä;
- Synergiaa tulee hyödyntää ja resursseja lisätä. Hallinnonalojen tulee panostaa siviilikriisinhallintaan eri tavoin. Nykyiset määrärahat kansalliseen järjestämiseen tai kansainväliseen osallistumiseen eivät ole riittävät;
- Kriisinhallintakeskus erotetaan Pelastusopistosta sekä hallinnollisesti että fyysisesti;
- Ulko- ja turvallisuuspoliittisia siviilikriisinhallintaa koskevia linjauksia tulee käyttää operatiivisen johtamisen tukena;
- Tulosohjausta ja tulossopimusta tulee vahvistaa strategisen ohjauksen ja johtamisen järjestelmänä ja välineenä;
- Tulosohjauksen ja tulosjohtamisen järjestelmän on tuettava keskuksen johtajaa ja johtamista;
- Keskuksen johtamista tulee vahvistaa rekrytoimalla muutosjohtaja ja operatiivinen apulaisjohtaja;
- Tuetaan keskusta valtiotyönantajana ja siitä seuraavia vastuita;
- Kriisinhallintakeskuksen organisaatio ja henkilöstön tehtävien kuvaukset uusitaan;
- Digitalisaatiota ja sähköistä asiointia tulee lisätä ja hyödyntää keskuksen eri palveluissa;
- Siviilikriisinhallinnan yhteyttä sotilaalliseen kriisinhallintaan lisätään kokonaisvaltaisten kriisinhallintamallien mukaisesti;
- Luodaan laatujärjestelmä kuten puolustusvoimien kansainvälisessä keskuksessa;
- Tilannetietoisuutta vahvistetaan yhteistyöllä ja kansainvälisellä seurannalla.

Selvitysryhmän esitys Kriisinhallintakeskuksen asemasta ja tehtävistä

Selvitysryhmä esittää, että perustetaan uusi kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keskus tällä hallituskaudella tehtävän valmistelun perusteella. Valmistelu tulisi käynnistää poliittisella linjauksella. Valmisteluun tulisi osallistua ne hallinnonalat, jotka joko rahoittavat tai antavat toimintaan henkilöstöä.

Uusi keskus toteuttaa Suomen kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Tämä tarkoittaa siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan kehittämistä erityisesti yhteisissä sisällöissä ja yhteistoiminnassa. Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä jatkossa ehkä myös rauhanvälitystä, kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua koordinoidaan keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Päämääränä on eri toimintojen johdonmukaisuus ja vaikuttavuuden lisääminen kunkin toimijan vastuualue ja erityisosaaminen huomioiden.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keskukselle ja uuteen lainsäädäntöön ehdotetaan harkittavaksi seuraavia tehtäviä:

- Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan, turvallisuuden ja turvallisuuskehityksen hankkeet
- Siviili - sotilas -yhteistyö ja synergian vahvistaminen
- Tilannetietoisuuden ylläpito
- Innovaatiot osaksi tutkimus- ja kehittämistoimintaa
- Vaalitarkkailutoiminta
- Rauhanvälityksen tukitehtävät
- Kansainvälisen kokemuksen hyödyntäminen kansallisessa valmiudessa ja varautumisessa

Selvitysryhmä esittää, että ministeriöt yhdessä jakavat omistajuuden, ohjauksen ja tarvittavat resurssit. Ohjauksen ja siihen liittyvän hallinnon sekä tarvittavan lainsäädännön mallina käytetään uuden virastomuodon, ns. yhteisen viraston mallia.⁵ Uudelle kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keskukselle taataan toiminnallisesti mahdollisimman itsenäisen toimijan ja työnantajan asema. Uusi ohjaus- ja johtamisjärjestelmä on riippumaton virastosijoituksesta ja hallinnonalasta. Valtion ulkopuolista toimijaa ei pidetä mahdollisena turvallisuustoiminnan henkilöstön lähettämisen ja siihen liittyvän työnantajaroolin takia. Tavoite on luoda ministeriöiden yhteinen järjestelmä, joka sisältää kaikki kriisinhallintasykliin liittyvät toiminnot varhaisesta ennakoinnista ja ehkäisystä sodanjälkeiseen kriisinhallintaan ja jälleenrakennukseen.

Ensimmäisessä vaiheessa, joka käynnistetään välittömästi, tarvitaan valtioneuvostotasoinen toimeksianto keskuksen ja poikkihallinnollisen valmisteluryhmän perustamisesta. Valmisteluryhmän tehtäviin kuuluu myös tarvittavan lainsäädännön valmistelu. Valmistelutyö toteutetaan nykyisen hallituskauden aikana siten, että riittävän yksityiskohtainen ehdotus kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keskuksen perustamiseksi olisi käytettävissä seuraavaa hallitusohjelmaa laadittaessa.

Samanaikaisesti nykyinen Kriisinhallintakeskus irrotetaan hallinnollisesti Pelastusopistosta ja siirretään väliaikaisesti sisäministeriön yhteyteen. Lisäksi käynnistetään valmistelut nykyisen Kriisinhallintakeskuksen siirtämiseksi pääkaupunkiseudulle ja luodaan uudet ohjaus- ja johtamisjärjestelmät.

⁵ Valtion lupa- ja valvontaviraston ohjaus- ja johtamismalli, 2017, www.alueuudistus.fi

Kriisinhallintakeskuksen johtamista vahvistetaan uudistuksen varmistamiseksi. Keskuksen johtajaksi nimitetään uusi määräaikainen muutosjohtaja ja keskuksen operatiiviseen työhön uusi apulaisjohtaja. Henkilöstölle tiedotetaan suunnitelmista ajoissa ja avoimesti ja se otetaan mukaan muutoksen hallintaan mm. muutosturvasäännösten mukaisesti.

Nykyisen Kriisinhallintakeskuksen henkilöstö ja keskuksen toiminta muodostavat olennaisen osan uudesta kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keskuksesta.

