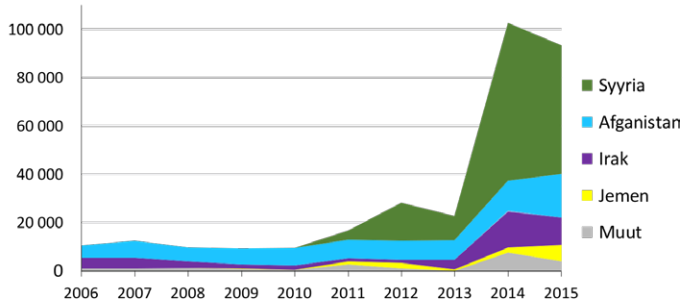


1. KONFLIKIT MAAILMALLA JA LÄHIALUEILLA

Konfliktit ja konfliktikuolleisuus ovat lisääntyneet vuoden 2010 jälkeen merkittävästi. Myös EU:n lähialueilla on syntynyt useita konflikteja, joiden vaikutukset saattavat levitä valtioiden rajojen yli.

Konflikteissa väkivaltaisesti kuolleet EU:n lähialueilla 2006–2015*

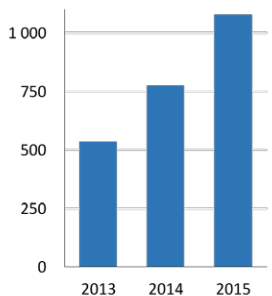


* Sisältää konfliktit, jotka ainakin yhtenä vuonna aiheuttivat yli 1000 kuolonuhria Lähde: Uppsala Conflict Data Program

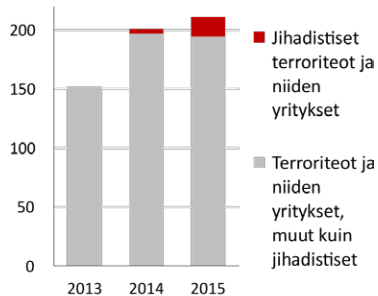
2. TERRORISMI

Terrorismi nousi vuonna 2015 näkyviin etenkin Pariisissa tammikuussa ja marraskuussa tapahtuneiden iskujen vuoksi. Jihadistisesti motivoitunut terrorismi on esimerkki väkivaltaisten konfliktien vaikutusten siirtymisestä Eurooppaan. Se on kuitenkin vain pieni osa terroristisesta väkivallasta, ja tekijätkin ovat yleensä EU-maiden asukkaita.

Terrorismiin liittyvät pidätykset



Terroriteot ja niiden yritykset

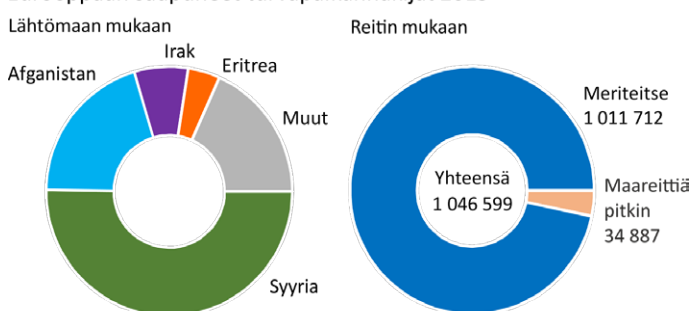


Lähde: Europol

3. PAKOLAISKRIISI

Pakolaiskriisi on toinen esimerkki kaukaisten konfliktien vaikutusten siirtymisestä EU:n alueelle. Tilanteen kärjistyminen poliittiseksi kriisiksi EU:ssa on kuitenkin vain osin muuttoliikkeen aiheuttama. Taustalla ovat myös EU:n toimenpiteiden puutteellisuus näin suurten pakolaismäärien vastaanottamisessa ja taakan jaossa. Lisäksi kriisin kärjistymiseen on vaikuttanut EU-maiden epäyhtenäisyys toimista päätettäessä.

Eurooppaan saapuneet turvapaikanhakijat 2015



Lähde: International Organisation for Migration (IOM)

EU:N TURVALLISUUSYMPÄRISTÖ

4. VENÄJÄN MUUTTUNUT ROOLI

Venäjä on viimeisen vuosikymmenen aikana pyrkinyt lisäämään vaikutusvaltaansa. Tätä se on ajanut sekä vahvistamalla sotilaallista valmiuttaan että pehmeillä vallankäytön muodoilla. Venäjä on myös pyrkinyt hyödyntämään naapuriensa yhteiskunnallisia kieleen ja kulttuuriin perustuvia jakolinjoja. Näiden avulla se käytännössä erotti Abhasian ja Ossetian Georgiasta sekä Krimin Ukrainasta. On mahdollista, että samaa strategiaa käyttämällä Venäjä yrittää lisätä jännitteitä myös muualla Euroopassa eri etnisten ryhmien välillä.

5. JÄRJESTÄYTYNYP RIKOLLISUUS

Kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus toimii esimerkiksi huume-, ihmis- ja asekaupan alalla. Sen kasvualustoja ovat aukot lainsäädännössä sekä valtiot, joiden instituutiot ja oikeusvaltion rakenteet ovat jo ennestään heikkoja tai jonkin kriisin heikentämiä. Vaikuttavana tekijänä on myös sosiaalinen epävarmuus, kuten työttömyys.

Eräiden huumeainesten takavarikot EU-maissa 2014*

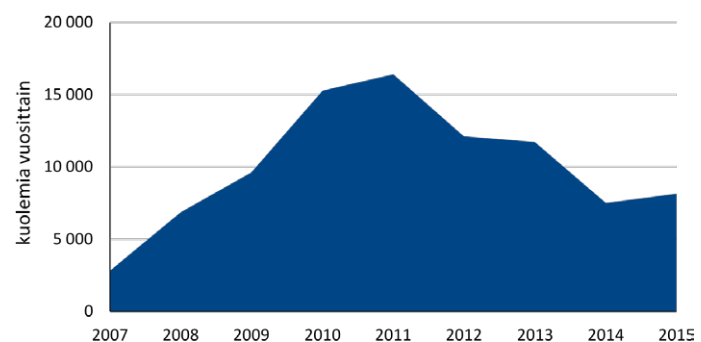


* Tiedot ovat 22 maan osalta vuodelta 2014 ja seitsemän maan osalta viimeisimmältä saatavissa olevalta vuodelta. Lähde: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction

6. HYBRIDIUHAT

Hybridiuhka-nimitys viittaa joukkoon erilaisia uhkia, jotka voivat olla esimerkiksi muuttoliike, merirosvous, korruptio tai etninen konflikti. Uutta hybridiuhassa on se, että yksittäinen toimija käyttää erilaisia keinoja järjestelmällisesti ja muuttuviin olosuhteisiin mukautuen pitkän tähtäimen poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Hybridiuhkiin liittyy etenkin cyberhyökkäysten mahdollisuus. Esimerkki hybridiuhasta on Meksikon hallituksen huumekartelleja vastaan käymä sota. Uhkana ovat sekä kartellien laajamittainen aseellinen toiminta että laajamittainen korruptio.

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät kuolemat Meksikossa 2007–2015



Lähde: Crossborder Institute, San Diego University, Justice in Mexico Project

EU:N KRIISINHALLINTA JA SEN OPETUKSET IECEU-HANKKEEN VALOSSA

EU toimii monin tavoin kriisien ja konfliktien estämiseksi ja hallitsemiseksi. Siviilikriisinhallinta on osa EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (YTPP). Se pitää sisällään esimerkiksi tarkkailijoiden lähettämisen konfliktialueelle, toisten valtioiden avustamisen vakaiden instituutioiden rakentamisessa sekä valtioiden tukemisen esimerkiksi lainvalvonnan alalla. EU:lla on myös useita sotilasoperaatioita. Seuraavassa käsitellään siviilikriisinhallinnan opetuksia IECEU-hankkeen pohjalta kahden tapaustutkimuksen kautta.

EU:n konfliktien ennaltaehkäisyä kehittävä IECEU-hanke keskittyy erityisesti EU:n kriisinhallinnan vaikuttavuuden parantamiseen. Hanketta koordinoi Laurea-ammattikorkeakoulu. Hankkeeseen osallistuu yksitoista organisaatiota seitsemästä maasta. Suomesta mukana ovat Kriisinhallintakeskus, Puolustusvoimien kansainvälinen keskus sekä SaferGlobe.

LISÄTIETOJA: WWW.IECEU-PROJECT.COM

EUBAM LIBYA – YHDENNETYN RAJAVALVONNAN AVUSTUSOPERAATIO LIBYASSA

RAJAVALVONTAA KEHITTÄMÄSSÄ HAURAASSA VALTIOSSA

EUBAM Libya käynnistettiin vuoden 2013 toukokuussa, koska EU pelkäsi turvallisuustyhjiön muodostumista Välimeren etelärannalle. Libyassa oli vuosina 2011 – 2013 Muammar Gaddafin kaatumisen jälkeen rauhattomuuksia, jotka enteivät maan olevan hajoamassa.

Vuonna 2014 syttyi sisällissota, jota kävivät eri alueita ja tavoitteita edustavat aseelliset osapuolet. Keskusvallan murentuminen heikensi rajavalvontaa entisestään. Seurauksena laittomat aseet, ihmislakutettajat ja järjestäytynyt rikollisuus pääsivät kulkemaan lähes esteettä maan rajojen yli.

TOTEUTUS KESKEYTYI SISÄLLISSODAN VUOKSI

EUBAM Libyan toteutuksen alkaessa sen henkilöstön enimmäismääräksi oli kaavailtu 165 kriisinhallinnan asiantuntijaa. Tätä määrää ei kuitenkaan koskaan saavutettu turvallisuustilanteen heikentymisen vuoksi. Operaatio evakuoitiin vuoden 2014 toisella puoliskolla Tunisiaan. Operaatio ei pystynyt saavuttamaan strategisen tason tavoitettaan ja koulutustavoitteidenkin saavuttaminen jäi hankalan ympäristön vuoksi vaatimattomalle tasolle.

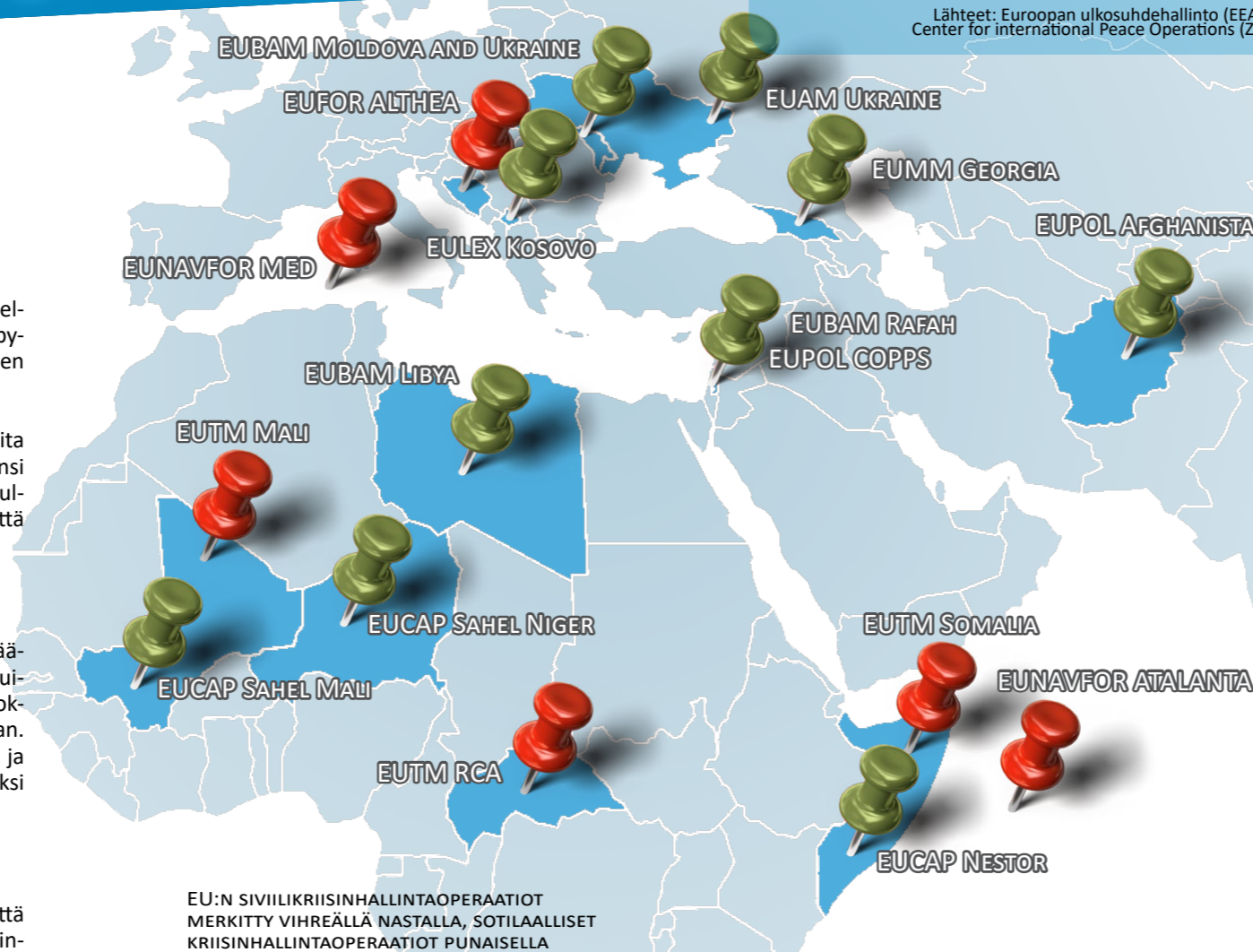
MISSION KEHITYS

Helmikuussa 2016 EU muutti EUBAM Libyan toimeksiänsä siten, että missio osallistuu laajennetun tai kokonaan uuden Libyan siviilikriisinhallintaoperaation suunnitteluun. Mahdollinen tuleva missio keskittyy valmiuksien kehittämiseen ja avustamiseen turvallisuusalan, eli esimerkiksi armeijan, poliisin, oikeuslaitoksen ja rajavalvonnan, tukemisessa. Tavoitteena olisivat etenkin Libyan valmiuksien kohentaminen rikosoikeuden, muuttoliikkeen, rajaturvallisuuden ja terrorismin torjunnan aloilla.

OPETUKSET EUBAM LIBYASTA

Mission suurena ongelmana oli alusta lähtien, ettei sillä ollut selkeää yhteistyötahoa Libyan puolella valtiovallan ollessa hajoamistilassa. Tätä tilannetta ei jostain syystä huomioitu riittävästi mission suunnitteluvaiheessa. Libyaan lähetettävä siviilioperaatio olisi vaatinut toimiakseen – mikäli toimiminen Libyan tilanteessa oli ylipäättään mahdollista – huomattavasti enemmän resursseja sekä laajemmat tavoitteet. Yhteisen sektoriin kohdistuvalla rajallisin resurssein varustetulla missiolla oli heikot mahdollisuudet menestyä. Toteutuessaan uusi tai laajennettu siviilikriisinhallintaoperaatio Libyassa voisi tukea Välimeren ihmislakuljetuksen vastaista EUNAVFOR MED Sophia -operaatiota ja toimia yhteistyössä Malissa ja Nigerissä toimivien EU:n koulutus- ja neuvonanto-operaatioiden kanssa.

Pääasiallinen lähde: IECEU, CMC Finland (Ruohomäki, J.), The Libya Review.



EU:N SIVIILIKRIISINHALLINTAOPERAATIOIT MERKITY VIHREÄLLÄ NASTALLA, SOTILAALLISET KRIISINHALLINTAOPERAATIOIT PUNAISELLA

EUBAM LIBYAN TAVOITTEET

EUBAM Libyan strategisina tavoitteina on tukea Libyan viranomaisia valmiuksien kehittämisessä turvallisuuden parantamiseksi Libyan maa-, meri- ja ilmarajoilla lyhyellä aikavälillä ja laajemman yhdenmisen rajaturvallisuuden strategian kehittämisessä pitämällä aikavälillä.

LIBYA	
Pääkaupunki:	Tripoli
Väkiluku:	5 670 600
Köyhyysaste:	-
Bruttokansantulo / henkilö (ostovoimakorjattu):	12 637 \$
Inhimillisen kehityksen indeksi	0.760 (keskitaso)
Hauraiden valtioiden indeksi:	96.4 (25. sija, hälyttävä tila)

Lähde: YK:n Kehitysohjelma, The Fund for Peace

EU KRIISINHALLINNAS

Käynnissä olevia siviilioperaatioita	11
Käynnissä olevia sotilasoperaatioita	6
Toteutettuja siviilioperaatioita	10
Toteutettuja sotilasoperaatioita	5

EU:N KRIISINHALLINTAHENKILÖSTÖ (09/2016)

Sotilaita	3409
Poliiseja	559
Siviilejä	837

Lähteet: Euroopan ulkosuhdehallinto (EEAS) Center for international Peace Operations (ZiF)

EULEX KOSOVOVON TEHTÄVÄNMÄÄRITTELY

EULEX Kosovo auttaa Kosovon viranomaisia, oikeusviranomaisia ja lainvalvontaviranomaisia edistymään kohti kestävyttä ja vastuullisuutta sekä kehittämään edelleen ja vahvistamaan riippumatonta monikansaista oikeuslaitosta sekä monikansaista poliisi- ja tullilaitosta samalla varmistaen, että nämä instituutiot ovat poliittisesta ohjauksesta riippumattomia ja noudattavat kansainvälisesti tunnustettuja normeja ja parhaita eurooppalaisia käytäntöjä.

KOSOVO	
Pääkaupunki	Pristina
Väkiluku:	1 815 606
Köyhyysaste:	29,70 %
Bruttokansantulo / henkilö:	3 344 €
Inhimillisen kehityksen indeksi:	0.739 (keskitaso)

Lähde: YK:n Kehitysohjelma



EULEX KOSOVO – OIKEUSVALTIOKEHITYSTÄ TUKEMASSA

ALUEELLINEN LÄHESTYMISTAPA LÄNSI-BALKANILLA

Kosovon oikeusvaltiopaketeita vahvistava EULEX Kosovo siviilikriisinhallintaoperaatio on osa EU:n laajempaa Länsi-Balkanin vakautus- ja assosiaatioprosessia, joka käynnistyi vuonna 1999. Sen tarkoituksena on tuoda Länsi-Balkanin valtioita lähemmäksi EU:ta ja vahvistaa rauhanomaista kehitystä alueella. EULEX-operaatio käynnistettiin helmikuussa 2008.

Kosovo itsenäistyi vuoden 2008 alussa. Itsenäisen valtion alkutaipaleella sen oikeusvaltiopaketeet olivat kehittymättömät ja korruptio laajalle levinnyttä. Se uhkasi EU:n turvallisuutta tarjoamalla kasvupohjaa järjestäytyneelle rikollisuudelle.

EULEX on tähän astisista EU:n kriisinhallintaoperaatioista suurin. Sillä on laajat toimivaltuudet. Ne kattavat sekä oikeuslaitoksen, poliisin ja tullin kehityksen tukemisen että tiettyjen merkittävien rikosten tutkimisen ja käsittelemisen oikeusistuimissa.

OPETUKSET EULEX-OPERAATIOSTA

EULEX Kosovo on kärsinyt alusta asti vaikeuksista saada riittävästi pätevää henkilöstöä ja tiheään vaihtuvasta henkilöstöstä. Taaiaan vaihtuva henkilöstö on vaikeuttanut operaation toteuttamista. Vaikeuksia on esiintynyt luottamuksen syntymisessä paikallisten viranomaisten ja EULEX:in välillä sekä osaamisen siirtämisessä paikallisille toimijoille. Siitä huolimatta oikeusvaltiopaketeiden tila on Kosovossa kohentunut huomattavasti.

Luottamuspuola on ollut myös paikallisen väestön ja EULEX:in välillä. Tähän ovat vaikuttaneet myös väestön suuret odotukset, jotka eivät vastanneet mission tehtävämäärittelyä. Mission tiedotus epäonnistui tässä suhteessa. EULEX:in henkilökuntaa koskevat korruptioepäilyt ovat heikentäneet luottamusta entisestään.

Operaatiolle ei määritelty selkeästi mitattavissa olevaa tavoitetta tai ajallista kestoja, joten operaation poistumisstrategiakaan ei ole selkeä. EU on jatkanut operaation toteuttamista kahden vuoden jaksoissa. Seurauksena operaatio on ollut vaikeasta ennakoitava sidosryhmilleen.

EULEX:n toteuttamiseen on vaikuttanut myös epävarmuus Kosovon kansainvälisestä asemasta. Edes kaikki EU-maat eivät ole vielä tunnustaneet Kosovon itsenäisyyttä. Seurauksena EU:lla ei ole ollut selkeää yhteistä kantaa Kosovon suhteen.

KOKONAISUUS RATKAISEVA

EULEX ei ole ainoa EU:n aktiviteetti alueella, vaan se on osa monimuotoisia työkaluja, joita EU käyttää useissa alueen valtioissa. Lisäksi on huomioitava, että yhteiskunnalliset muutokset ovat aina pitkäkestoisia. Maailmanpankin vuoden 2011 kehitysraportissa todetaan, että nopeimmatkin kehitysoikeudet hauraan valtion tasolta vakaisiin valtiollisiin instituutioihin kestävät 1900-luvulla 15-30 vuotta.

Pääasiallinen lähde: IECEU, University of Ljubljana (Zupančič, R. et. al.), The Kosovo Review.

EU:N KRIISINHALLINNAN HAASTEET

1. KOKONAISVALTAISUUDEN LISÄÄMINEN

EU pyrkii kokonaisvaltaiseen konfliktien estämiseen ja kriisinhallintaan. Tähän sillä on useita välineitä käytettävissään. EU:n eri välineet eivät kuitenkaan ole aina menneisyydessä toimineet johdonmukaisesti yhteen.

"Suunnitteluun tulisi panostaa enemmän ja pohtia, miten YTP:n alainen toiminta voisi parhaalla mahdollisella tavalla edistää kansallisia ja kansainvälisiä pyrkimyksiä rauhanrakentamisessa ja valtion rakentamisessa. Parempia yhteyksiä kansallisten toimijoiden, YK:n toimijoiden, alueellisten toimijoiden, rahoittajien, kansalaisjärjestöjen kanssa."
- IECEU KYSELYTUTKIMUKSEN VASTAAJA.

2. MISSION TAI OPERAATION KÄYNNISTÄMINEN

Missioiden tai operaatioiden käynnistäminen on viivästynyt usein jäsenmaiden kiistelyyn mandaatista. Samalla kun kiireellisyys saattaa haitata selkeän mandaatin luomista niin on tilanteita, joissa operaation nopea käynnistäminen on tärkeää, kuten EUMM Georgian kohdalla. Selkeä mandaatti ja realistinen tavoite ovat perusehtoja tehokkaalle kriisinhallinnalle.

"Mission toimintojen täytyy olla tulosorientoituneempia, mihin kuuluvat selkeät tavoitteet ja päämäärät sekä keinot edistymisen mittaamiseen."
- IECEU KYSELYTUTKIMUKSEN VASTAAJA.

3. EU-MAIDEN EDUSTUS YTPP:N ALAISISSA OPERAATIOISSA

EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan suurimpia haasteita alusta lähtien on ollut saada EU-maat puhumaan yhteisellä äänellä. Kriisinhallinnassakin EU:n toimintakyky on joskus yksittäisten jäsenvaltioiden toiminnan varassa.

"Yhteiseurooppalaisesta turvallisuusnäkökulmasta katsoen ei ole suositeltavaa, että yksittäiset jäsenmaat perustavat ryhmiä yksittäisten kansainvälisten kysymysten ympärille."
- IECEU KYSELYTUTKIMUKSEN VASTAAJA.

4. MISSIOIDEN SEKÄ OPERAATIOIDEN JA BRYSSELIN VÄLINEN VUOROVAIKUTUS

EU:ta on kritisoitu siitä, että missiot ja operaatiot lähetetään matkaan suurella prioriteetilla, mutta niihin liittyvä kriittinen keskustelu ja jatkokehittäminen jää liian vähälle huomiolle. Lisäksi jäsenmaiden on havaittu korostavan operaatioita koskevien raporttien positiivisia saavutuksia mutta jättävän huomiotta tiedot vaikeuksista, vaikka ne vaikuttaisivat toimintaan kentällä.



EU:N MAHDOLLISUUDET VAIKUTTAA TURVALLISUUSYMPÄRISTÖÖNSÄ KRIISINHALLINNAN KEINOIN

EU:n kesäkuussa 2016 hyväksymässä uudessa Globaali-strategiassa painopistettä kriisinhallinnassa on siirretty ennaltaehkäisyn suuntaan. Konfliktien ehkäisy on tehokkaampaa ja vaikuttavampaa, kuin eskaloituneeseen kriisiin vaikuttaminen. Tulevaisuudessa EU pyrkii vaikuttamaan konfliktisyklin kaikissa vaiheissa eri välineillä kriisien kehitykseen väkivaltaisten konfliktien torjumiseksi ja lyhentämiseksi.

"Vain EU voi yhdistellä ja sovittaa yhteen kauppapolitiikkaa, ympäristöpolitiikkaa, ulkoista apua, kehitysyhteistyötä mutta myös jonkin asteen turvallisuuspoliittisia toimia."
- EU:N ULKO-SUHTEIDEN KORKEA EDUSTAJA FEDERICA MOGHERINI LOKAKUUNSA 2016

