

Muistio on valmisteltu yhteistyössä puolustusministeriön ja sisäministeriön kanssa.

VAIKUTTAVUUSARVIOINTI SUOMEN OSALLISTUMISESTA EU:N SOTILAALLISEEN EUNAVFOR MED SOPHIA -KRIISINHALLINTAOPERAATIOON VÄLIMERELLÄ

Suomen osallistumisen päättyminen

Suomen osallistuminen keskisen Välimeren eteläosassa toteutettuun Euroopan unionin EUNAVFOR MED Sophia -sotilasoperaatioon päättyi, kun operaatio päättyi EU:n neuvoston päätöksellä 31.3.2020 (neuvoston päätös YUTP/2020/471). Suomi on tämän jälkeen osallistunut EUNAVFOR MED Irini – operaatioon, joka on EUNAVFOR MED Sophian seuraajaoperaatio samalla alueella.

Operaation tehtävät ja tavoitteet

Vuonna 2015 perustetun EUNAVFOR MED Sophia -operaation tavoitteena oli ihmissalakuljetus- ja ihmiskauppaverkostojen liiketoimintamallin häiritseminen ja Eurooppaan suuntautuvan laittoman maahantulon vähentäminen. Tavoitteeseen pyrittiin salakuljettajien alusten systemaattisen tunnistamisen, haltuunoton ja käytöstä poistamisen avulla. Operaation tehtäviin lisättiin myöhemmin YK:n Libyaan asettaman asevientikiellon valvonta, tiedonhankinta laittomasta öljynviennistä ja Libyan rannikkovartioston monitorointi- ja koulutustehtävä. Mandaatissa määritellyt, siihen myöhemmin lisätyt tukitehtävät, ml. koulutus- ja asevalvontatoimet, tukivat osaltaan asetettuja tavoitteita.

Operaation mandaattia laajennettiin vaiheittain. Operaatio toimi kansainvälisillä vesillä Libyan edustalla ja suoritti siellä alustarkastuksia sovellettavan kansainvälisen oikeuden ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2240 (2015) asettamissa rajoissa. Eteneminen operaation seuraaviin vaiheisiin eli toimintaan Libyan aluevesillä ja maaperällä oli mahdotonta, koska Libya ei ollut halukas kutsumaan operaatiota Libyan aluevesille ja maaperälle.

Koska jotkin EU-jäsenmaista arvioivat operaation alusten voivan toimia muuttoliikkeen vetotekijänä ja toisaalta operaation puitteissa mereltä pelastettujen vastaanottamisesta EU-maihin ei saavutettu kestävää ratkaisua, operaatio joutui 27.3.2019 lähtien toimimaan ilman merellisiä kykyjä eli ilman merellä purjehtivia laivoja, minkä vuoksi operaatio pystyi loppuvaiheessa toteuttamaan tehtäviään vain osittain. Operaatio toteutti loppuvaiheessa käytännössä ainoastaan Libyan rannikkovartioston ja laivaston kouluttamista EU:n jäsenmaiden alueella sekä ilmasta käsin tapahtuvaa valvontaa.

Samalla kun EUNAVFOR MED Sophia -operaatio lakkautettiin, perusteettiin EUNAVFOR MED Irini - operaatio. Taustana uudelle operaatiolle oli Libyan konfliktin eskaloituminen alkuvuodesta 2020 ja tarve tehostaa YK:n asettaman Libyan asevientikiellon täytäntöönpanoa. Uusi operaatio pohjaa EUNAVFOR MED Sophia -operaation työhön, mutta sen toiminnan painopisteet poikkeavat Sophia-operaatiosta.

EUNAVFOR MED Irinin päätehtävä on YK:n turvallisuusneuvoston asettaman Libyaa koskevan asevientikiellon täytäntöönpanon edistäminen. Operaation tukitehtävät ovat Libyasta peräisin olevaa laitonta öljynvientiä estävien YK:n toimien täytäntöönpanon edistäminen, Libyan rannikkovartioston ja merivoimien valmiuksien kehittäminen ja koulutus sekä ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa harjoittavien verkostojen liiketoimintamallin hajottamisen edistäminen. Viimeisintä tukitehtävää operaatio toteuttaa keräämällä tietoja ja toteuttamalla partiointia aavan meren yläpuolella ilmavalvontakaluston avulla.

Operaation vahvuus ja kustannukset

EUNAVFOR MED Sophia -operaatioon kokonaisvahvuus oli vuoden 2018 joulukuussa merellisten suorituskykyjen vielä toimiessa mandaatin mukainen 1100 henkeä, mutta operaation loppuvaiheessa, kun operaatiolla ei ollut enää merellisiä kykyjä, enää noin 380 henkeä. Operaation koko pienentyi merkittävästi sen viimeisen toimintavuoden kuluessa.

EUNAVFOR MED Sophian elinkaaren aikana 26 EU:n jäsenmaata antoi henkilöstöä, ilma-aluksia ja aluksia operaation käyttöön. Operaatiolla oli pääsääntöisesti neljästä seitsemään pinta-alusta ja kolmesta neljään ilma-alusta käytössään. Tämä määrä oli riittävä operaation mandaatin toimeenpanemiseksi.

Operaatiossa palveli sen toiminnan aikana 106 jäsenvaltioiden alusta, joista 15 oli sukellusveneitä. Lentokoneita käytössä oli 11. Miehittämättömiä UAV-koneita oli kaksi sekä yksi helikopteri niiden helikoptereiden lisäksi, joita joillakin aluksilla oli. Operaation tarpeita palvelivat parhaiten hyvän valvontakyvyn omaavat alukset (fregatit), joilla oli oma alukselle sijoitettu helikopteri.

Operaation yhteiset kustannukset, jotka jaettiin EU-jäsenmaiden kesken Athena-mekanismin kautta, olivat operaation toimikaudella yhteensä 18,53 miljoonaa euroa. Athena-mekanismista katetaan EU:n sotilaallisten operaatioiden yhteiset kustannukset.

Suomen osallistuminen ja sen kustannukset

Suomi osallistui EUNAVFOR MED Sophia -operaatioon 7.8.2015 alkaen sen päättymiseen 31.3.2020 saakka kansallisen osallistumispäätöksen mukaisesti kulloinkin enintään kymmenellä esikuntaupseerilla. Lisäksi operaatiossa toimi 12 hengen suomalainen alustarkastusosasto marraskuusta 2015 lokakuun loppuun 2016 saakka. Suomi myös tuki operaation puitteissa tapahtuvaa Libyan rannikkovartioston koulutusta 60 000 euron vapaaehtoisavustuksella.

Suomalaisia osallistui operaatioon yhteensä 134 henkilöä, joista 123 oli miehiä ja 11 naista. Merivoimilla ei ollut omaa alusta operaatiossa.

Suomen osallistumisesta operaatioon aiheutui yhteensä 7,55 milj. euron kustannukset, josta henkilöstömenojen ja koulutuksen (rotaatiot) osuus oli noin 6,28 milj. euroa ja kalusto- ja hallintomenojen osuus noin 1,27 milj. euroa. Kulut katettiin sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista ulko- ja puolustusministeriöiden pääluokista.

EUNAVFOR MED Sophia –operaation ohessa Suomi on tukenut pitkäjänteisesti Libyan rajaturvallisuuden ja –valvonnan kehittämistä lähettämällä asiantuntijoita vuonna 2013 käynnistettyyn EU:n EUBAM – siviilikriisinhallintaoperaatioon. Ko. operaation päällikkönä toimi vuosina 2013-15 suomalainen.

Arvio tavoitteiden täyttymisestä

Tarkan arvion tekemistä operaation tavoitteiden täyttymisestä vaikeuttaa se, että ihmissalakuljetuksen volyymistä tai uhrien määrästä sekä määrän kehittämisestä ajassa on vaikea saada kattavaa ja luotettavaa tietoa. Samoin on vaikea osoittaa tarkkaan, kuinka EUNAVFOR MED –operaation toiminta vaikutti ihmissalakuljetuksen määriin ja toimintamalleihin, koska ihmissalakuljetuksen kehittymiseen vaikuttavat monet tekijät.

EU:n ulkosuhdehallinto laati operaatiota koskevan loppuarvion, mutta se ei ole julkinen. Suomen näkökulmasta, myös EU:n tekemään loppuarvioon nojautuen, voidaan katsoa, että EUNAVFOR MED Sophia operaatio kasvoi merkittäväksi EU:n toimeksi muuttoliikkeyhteistyössä ja lisäsi merellistä turvallisuutta Välimerellä, osana EU:n laajaa keinovalikoimaa ihmissalakuljetuksen torjumiseksi. Operaatio loi kattavan kuvan salakuljetusverkostojen toiminnasta, ja tarkastukset rajoittivat salakuljettajien toimintavapautta kansainvälisillä vesillä. Libyalaisten kapasiteetin arvioitiin merkittävästi parantuneen operaation koulutustoimien myötä: Libyan rannikkovartioston ja laivaston arvioidaan kehittyneen kyvykkääksi hoitamaan laajaa merellisten toimien kirjoa. Aseiden salakuljetukseen operaatiolla arvioitiin olleen pelotevaikutus. Lisäksi operaatio keräsi tietoa liittyen öljyn salakuljetukseen.

Operaatio kohtasi toimintansa aikana kritiikkiä muuttoliikedyntamiikan näkökulmasta. Jotkin EU-jäsenmaista arvioivat operaation alusten voivan toimia muuttoliikkeen vetotekijänä. Toisaalta operaation puitteissa mereltä pelastettujen vastaanottamisesta EU-maihin ei saavutettu kestävää ratkaisua. Operaation toiminta muuttui vaikeammaksi heinäkuusta 2018 lähtien, kun Italia kieltäytyi vastaanottamasta satamiinsa operaation kansainvälisen meripelastusvelvoitteen mukaisesti mereltä pelastamia ihmisiä, vaatien tasapuolisempaa taakanjakoa EU:n jäsenmaiden kesken. Operaation merellisten kykyjen puuttuminen maaliskuun lopusta 2019 alkaen vaikeutti operaation mandaatin toteuttamista. Operaatio ei pystynyt enää toteuttamaan lainkaan keskeisiä tehtäviään ihmissalakuljetukseen sekä aseiden salakuljetukseen puuttumisessa mereltä käsin, mikä heikensi sen tuloksellisuutta. Myös molempia koskeva pelotevaikutus poistui samalla. Toisaalta ilmasta käsin tapahtuvalla valvonnalla operaatio pystyi edelleen keräämään tietoa näihin tehtäviin liittyen, ja tietoja jaettiin libyalaisten ja EU-toimijoiden kanssa. Lisäksi arvioitiin, että operaation merellisten kykyjen puuttumista paikkasi jossain määrin operaation koulutuksen aikaansaama Libyan rannikkovartioston ja laivaston kapasiteetin kasvu. Nämä pystyivät enenevässä määrin toteuttamaan itsenäisesti ihmissalakuljettajien kiinniottamista sekä merellisiä etsintä- ja pelastustehtäviä.

Operaation toiminnan tukemiseksi siihen perustettiin heinäkuussa 2018 pilottiprojektina rikostietosolu, tarkoituksena helpottaa sellaisten tietojen saamista, keräämistä ja välittämistä, jotka koskevat ihmisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa, asevientikieltoa, laitonta kauppaa ja operaation turvallisuuden kannalta merkityksellistä rikollisuutta. Rikostietosolu koostui EU:n raja- ja merivartiostojen FRONTEX:n, Euroopan unionin lainvalvontaviranomaisen EUROPOL:n sekä EUNAVFOR MED Sophian henkilökunnasta. Se helpotti tietojenvaihtoa em. toimijoiden välillä. Solun toiminta oli hyödyllinen konkreettinen toimi yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioiden sekä oikeus- ja sisäasioiden sektorien yhteistyön edistämiseksi.

Operaatio-osallistumisen voidaan katsoa täyttäneen Suomen osallistumiselle asetetut tavoitteet. Suomen osallistumisen poliittisena tavoitteena osallistumisesta operaatioon päätettäessä elokuussa 2015 oli osoittaa sitoutumista Eurooppa-neuvoston Välimeri-linjausten ja EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytäntöönpanoon. Huhtikuussa 2015 kokoontuneen ylimääräisen Eurooppa-

neuvoston julkilausumassa todettiin, että olemme päättäneet vahvistaa läsnäoloamme merellä, torjua ihmiskauppioiden toimintaa, estää laittomat muuttovirrat ja lujittaa sisäistä solidaarisuutta ja vastuullisuutta. Lisäksi päätettäessä Suomen osallistumisesta EUNAVFOR MED operaatioon todettiin, että vaikutukset puolustuskyvyn kehittämiseen korostuvat siinä vaiheessa, kun Suomen osallistuminen kattaa alustarkastusosaston. Suomen viimeisintä osallistumispäätöstä jatkettaessa vuonna 2019 osallistuminen operaatioon arvioitiin ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tärkeäksi ja sitä perusteltiin sitoutumisella ihmissalakuljetuksen estämiseen ja näin hallitsemattomaan muuttoliikkeeseen puuttumiseen.

Osallistuminen oli osa Suomen kokonaisvaltaista panosta ihmissalakuljetuksen torjuntaan, joka kattoi humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön sekä rajavalvonta- ja kriisinhallintatoimet. Osallistuminen oli myös sitoutumista EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytäntöönpanoon. Osallistuessaan pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön Suomi on sitoutunut antamaan keinojensa ja voimavarojensa puitteissa merkittävää tukea EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioihin.

Puolustusvoimat saavutti operaatiolle asetetut tavoitteet. Operaatio kehitti puolustusvoimien kansainvälistä operatiivista toimintakykyä merellisessä yhteisoperaatiossa. Puolustusvoimien osallistuminen esikuntatehtävissä sekä alustarkastustoiminnassa loi näkyvyyttä EU-johtoisessa merioperaatiossa. Operaatioon osallistuminen kehitti kaikkien puolustushaarojen eri henkilöstöryhmien kansainvälistä kokemusta merioperaatiossa. Puolustusvoimien merivoimille asettamat henkilöstön osaamiseen ja ammattitaitoon liitetyt tavoitteet saavutettiin operaatiossa hyvin. Suomalainen alustarkastusosasto toi vaikuttavuutta osallistumalla meripelastustehtäviin ja tiedonhankintaan. Suomalaisten osaamisen tason todettiin olevan korkea. Alustarkastusosasto ja esikunta tuottivat Rajavartiolaitoksen tarvitsemia tietoja operaatioalueelta.

Suomi jatkaa osallistumistaan EUNAVFOR MED Sophian seuraajaoperaatio EUNAVFOR MED Iriniin.

Käsittelijät:

Outi Hyvärinen, ulkoministeriö, puh. 0295 - 350 035

Mikko Lehto, puolustusministeriö, puh. 0295 - 140 059

Vesa Kotilainen, sisäministeriö, puh. 0295 - 488 251