

Muistio on valmisteltu yhteistyössä puolustusministeriön kanssa.

SUOMEN OSALLISTUMINEN EU:N SOTILAALLISEEN KRIISINHALLINTAOPERAATIOON (EUNAVFOR MED OPERAATIO SOPHIA) VÄLIMERELLÄ IHMISSALAKULJETUKSEN TORJUMISEKSI

EU:n neuvosto päätti 18.5.2015 sotilaallisen kriisinhallintaoperaation (EUNAVFOR MED) perustamisesta ihmissalakuljetuksen torjumiseksi keskisen Välimeren eteläisessä osassa. Operaation nimi muutettiin 28.9.2015 kuulumaan EUNAVFOR MED operaatio Sophia.

Tasavallan presidentti päätti 7.8.2015 Suomen osallistumisesta operaatioon enintään kymmenellä sotilaalla enintään 12 kuukauden määräajaksi. Tasavallan presidentin 17.6.2016 tekemällä päätöksellä esikuntaupseerien osallistumista jatkettiin 8.8.2016 alkaen vuoden 2017 loppuun saakka.

Tasavallan presidentin 30.10.2015 tekemällä päätöksellä Suomen osallistumista operaatioon lisättiin lähettämällä enintään 20 sotilaan vahvuinen alustarkastusosasto operaation ns. 2 (a) -vaiheeseen enintään 12 kuukauden määräajaksi. Alustarkastusosaston osallistuminen päätettiin lokakuussa 2016.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous (TP-UTVA) linjasi 17.3.2017, että Suomi jatkaa 1.1.2018 alkaen osallistumista operaatiossa enintään kymmenellä esikuntaupseerilla vuoden 2018 loppuun saakka.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annetaan asiasta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n mukainen selvitys. Päätöksen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n mukaisesti.

Välimeren ihmissalakuljetus ja Libyan tilanne

Muuttoliike keskisellä Välimerellä on keväästä 2016 lähtien ollut jälleen jatkuvassa kasvussa. Keskinen Välimeri on Länsi-Afrikasta ja Sahelin alueelta Eurooppaan suuntautuvan siirtolaisuuden pääreitti, mutta sitä käyttävät enenevässä määrin myös bangladeshilaiset, pakistanilaiset ja marokkolaiset. Lähes 90 prosenttia tällä reitillä vuonna 2016 havaituista 180 000 siirtolaisesta ja pakolaisesta kulki Libyan kautta. Libyassa on tällä hetkellä arvioiden mukaan 750 000:stä miljoonaan siirtolaista ja pakolaista odottamassa pääsyä Eurooppaan.

Libyan jatkuva epävakaus on luonut ihmissalakuljetukselle otolliset olosuhteet. Valtaosa Libyan rannikosta on valtiollisen kontrollin ulottumattomissa ja maarajojen valvonta on hajanaista. Eri aseelliset ryhmät ovat sekaantuneet ihmiskauppaan ja hallitsevat yhdessä rikollisverkostojen kanssa myös liikumista maan sisällä.

Libyan hallinto ja poliittiset valtarakenteet ovat edelleen hajanaisia ja turvallisuustilanne erittäin epävakaa. Kansainvälisesti tunnustetun yhtenäishallituksen puheenjohtajaneuvostolla on käytännössä hallinnassaan vain osa Tripolia, eikä maassa ole yhtenäistä kansallista armeijaa. Yhtenäishallitusta vastustavat rinnakkaiset poliittiset instituutiot sekä niihin kytköksissä olevat aseelliset ryhmittymät taistelevat vallasta. Libyan naapurimaiden aloitteesta ja YK:n tuella käynnistyneet neuvottelut vuoden 2015 poliittiseen sopimukseen tehtävistä muutoksista eivät ole tähän saakka tuoneet tuloksia.

EU:n kokonaisvaltaiset toimet

Sophia-operaatio on osa EU:n laajaa keinovalikoimaa ihmissalakuljetuksen torjumiseksi. EU tukee YK:n Libyan tukioperaation (UNSMIL) pyrkimyksiä Libyan vakauttamiseksi ja kansainvälisen yhteisön toimia pakolaisten ja siirtolaisten tukemiseksi sekä ihmissalakuljetuksen vastaisten kansainvälisten sopimusten toimeenpanemiseksi.

EU:n ihmissalakuljetuksen vastaisia toimia ohjaa komission toukokuussa 2015 hyväksymä EU:n ihmissalakuljetuksen vastainen toimintasuunnitelma. EU:n yhteistyö kolmansien maiden kanssa sisältää mm. taloudellista ja teknistä tukea ihmissalakuljetuksen vastaiseen toimintaan ja rajavalvontajärjestelmien kehittämiseen. EU:n Sahelin alueen siviilikriisinhallintaoperaatioiden vahvistaminen on osa yhteistyön tiivistämistä. Yhteistyöhön kuuluvat myös alueelliset vuoropuhelut Afrikan maiden kanssa (Rabatin ja Khartumin prosessit) sekä Pohjois-Afrikan ja Afrikan sarven alueelliset kehitys- ja suoje-luohjelmat. Syksyllä 2015 perustetun EU:n Afrikan hätärahaston alaisilla kehityshankkeilla pyritään hillitsemään muuttopainetta sekä Afrikan sisäisesti että Euroopan suuntaan.

Maltan epävirallinen päämieskokous linjasi 3.2.2017 joukon toimia, joilla pyritään vastaamaan etenkin keskisen Välimeren akuuttiin muuttoliiketilanteeseen. Toimien tarkoituksena on tukea osaltaan Libyan vakauttamista ja maan hallinnollisten valmiuksien vahvistamista. Lisäksi pyritään tiivistämään yhteistyötä Libyan lähinaapurien, alueellisten ja kansainvälisten toimijoiden sekä muiden keskeisten afrikkalaisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Libyassa EU pyrkii vastaamaan muuttoliikkeeseen kokonaisvaltaisesti poliittisen tuen, kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja kriisinhallinnan keinoin. Turvallisuussektorilla tavoitteena on uuden poliisi- ja oikeussektorin tukeen keskittyvän siviilikriisinhallintaoperaation perustaminen Libyaan. Tätä koskeva suunnittelutyö on parhaillaan käynnissä Tunisista käsin toimivan EUBAM Libya -siviilikriisinhallintaoperaation alaisuudessa. Siviilikriisinhallintatoimien käynnistäminen uudelleen Libyassa edellyttää kuitenkin turvallisuustilanteen merkittävää kohentumista.

Suomen kokonaisvaltainen panos

Suomen kokonaisvaltainen panos ihmissalakuljetuksen torjuntaan kattaa humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön sekä rajavalvonta- ja kriisinhallintatoimet. Suomi on mukana myös EU:n ja Afrikan maiden siirtolaisuutta koskevissa alueellisissa vuoropuheluissa. EU:n Afrikan hätärahastoon Suomi on lahjoittanut viisi miljoonaa euroa.

Suomen Afrikan ja Lähi-idän alueelle antama humanitaarinen apu vuosina 2011–2015 oli yhteensä yli 300 miljoonaa euroa. Suomen kehitysyhteistyö alueella samana aikana oli yli 500 miljoonaa euroa. Libyaan Suomi myönsi vuonna 2015 humanitaarista apua 400 000 euroa. Lisäksi Suomi tukee ilmaisunvapautta Libyassa UNESCO:n kautta sekä osallistuu EU:n Pohjois-Afrikan kehitys- ja suoje-luohjelmaan ja rahoittaa IOM:n kauttakulkusiirtolaisia ja ihmiskaupan uhreja tukevaa alueellista hanketta. Suomi tukee myös Libyassa myös kansalaisjärjestötason välitystoimintaa, johon osallistuu mm. CMI.

Vuonna 2016 Suomi osallistui Frontexin koordinoimiin rajavalvontaoperaatioihin yhteensä noin 20 henkilötyövuoden panoksella. Italian eteläpuoleisella merialueella toimivaa Triton-yhteisoperaatiota Suomi tukee tällä hetkellä asiantuntija-avulla. Lisäksi rajavartiolaitoksen valvontalentokone osallistuu operaatioon jälleen syyskaudella 2017.

Afrikan ja Lähi-idän alueen sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin Suomi osallistuu yhteensä 499 sotilaalla, joista 23 toimii Afrikassa ja 476 Lähi-idässä. Siviilikriisinhallintaan Suomi osallistuu yhteensä 51 asiantuntijalla, joista 40 työskentelee Afrikassa ja 11 Lähi-idässä.

Vuonna 2016 Suomi osallistui lisäksi OPCW:n (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons) operaatioon Libyassa jäljellä olevien kemiallisten aseiden lähtöaineiden hävittämiseksi. Suomi tuki Tanskan johtamaa merikuljetusoperaatiota kahdella neuvonantajaja asiantuntijatehtävissä toimineella sotilaalla. Lisäksi Suomi tuki Libyan jäljellä olevien kemiallisten aseiden lähtöaineiden hävittämistä puolella miljoonalla eurolla OPCW:n kautta.

Operaation valmistelu ja eteneminen

EU:n neuvosto päätti 18.5.2015 sotilaallisen kriisinhallintaoperaation (EUNAVFOR MED) perustamisesta ihmissalakuljetuksen torjumiseksi keskisen Välimeren eteläisessä osassa. Operaation ensimmäinen vaihe käynnistettiin EU:n ulkoasiainneuvoston päätöksellä 22.6.2015.

Vaiheittain etenevä operaatio toimii tällä hetkellä kansainvälisillä vesillä Libyan edustalla ja suorittaa siellä alustarkastuksia sovellettavan kansainvälisen oikeuden ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2240 (2015) asettamissa rajoissa. Tähän operaation ns. 2 (a) -vaiheeseen siirryttiin lokakuussa 2015. Eteneminen operaation seuraaviin vaiheisiin, toimintaan Libyan aluevesillä ja maaperällä, on tarvittavan oikeusperustan puuttuessa ollut tähän asti mahdotonta.

Operaation mandaattia jatkettiin ulkoasiainneuvoston 20.6.2016 tekemällä päätöksellä vuodella 27.7.2017 saakka. Samalla mandaattia laajennettiin kattamaan kaksi uutta tukitehtävää: Libyan rannikkovartioston ja laivaston kouluttaminen ja YK:n Libyan vastaisen asevientikiellon valvonta. Koulutus- ja asevalvontatoimien toimeenpano käynnistyi syksyllä 2016.

Operaation mandaatti on tulossa uusittavaksi jälleen heinäkuussa ja operaation jatkoa koskevat keskustelut ovat parhaillaan käynnissä EU:n neuvostossa. Operaation mandaattia ehdotetaan jatkettavaksi vuoden 2018 loppuun saakka. Operaation tehtävät säilyvät ennallaan, mutta ehdotuksen mukaan merelliseen turvallisuuteen ja Libyan rannikkovartioston koulutukseen liittyvien tehtävien toimeenpanoa tehostetaan nykyisestä mm. tiiviimmällä yhteistyöllä Libyan viranomaisien kanssa. Neuvoston on tarkoitus tehdä päätös uudesta mandaatista heinäkuun puoliväliin mennessä.

EU:n neuvosto päättää oikeudellisten, poliittisten ja käytännön edellytysten täytyessä erikseen operaation seuraaviin, ns. 2 (b) ja 3 -vaiheisiin siirtymisestä.

Operaation tehtävä ja oikeusperusta

Operaation tavoitteena on ihmissalakuljetus- ja ihmiskauppaverkostojen liiketoimintamallin häiritseminen ja Eurooppaan suuntautuvan laittoman maahantulon vähentäminen. Tavoitteeseen pyritään salakuljettajien alusten systemaattisen tunnistamisen, haltuunoton ja käytöstä poistamisen avulla. Uudet tukitehtävät, koulutus- ja asevalvontatoimet, tukevat osaltaan asetettuja tavoitteita.

Operaation ensimmäinen vaihe koostui tiedustelusta, tilannekuvan muodostamisesta ja suorituskykyjen ryhmittämisestä alueelle. Toisessa vaiheessa salakuljettajien toimintaan puututaan salakuljetuksesta epäiltyjen alusten tarkastusten, haltuunoton ja käännättämisen (uudelleenohjauksen) avulla. Käynnissä olevassa ns. 2 (a) -vaiheessa toiminta on rajattu kansainvälisille vesille. Kun tarvittava oikeusperusta on olemassa, siirrytään operaation ns. 2 (b) -vaiheeseen ja toimintaan Libyan aluevesillä. Operaation kolmannessa vaiheessa toiminta ulotetaan myös Libyan maaperälle. Libyan aluevesillä ja maaperällä toimimisen edellytyksenä on Libyan hallituksen kutsu.

Operaation toiminnan perustana on sovellettava kansainvälinen oikeus, ennen muuta YK:n merioikeussyleissopimus (UNCLOS SopS 49 ja 50/1996), YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden

vastainen yleissopimus (UNTOC, SopS 18 ja 19/2004) ja sen maitse, meritse, ilmaitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämisestä tehty lisäpöytäkirja (SopS 72 ja 73/2006).

Operaation ns. 2 (a) -vaiheen toimien kansainvälisoikeudellista valtuutusta täydentää YK:n turvallisuusneuvoston 9.10.2015 hyväksymä päätöslauselma 2240(2015). Päätöslauselma valtuuttaa kansallisesti ja alueellisten järjestöjen kautta toimivat YK:n jäsenmaat tarkastamaan ja ottamaan haltuun kansainvälisillä vesillä Libyan edustalla alukset, joita on perusteltua syytä epäillä käytettävän Libyasta käsin tapahtuvaan ihmissalakuljetukseen tai ihmiskauppaan. Vuoden kerrallaan voimassa oleva valtuutus uusittiin 6.10.2016 päätöslauselmalla 2312(2016).

Asevientikieltoon liittyvät toimet on valtuutettu YK:n turvallisuusneuvoston 14.6.2016 hyväksymällä päätöslauselmalla 2292(2016). Päätöslauselma valtuuttaa YK:n jäsenmaat tarkastamaan kansainvälisillä vesillä Libyan edustalla alukset, joita on perusteltua syytä epäillä käytettävän YK:n Libyan asevientikiellon vastaisiin asekuljetuksiin Libyaan tai Libyasta. Tarkastuksen suorittanut jäsenmaa velvoitetaan ottamaan haltuun ja poistamaan käytöstä tarkastuksen yhteydessä löydetty asevientikiellon alaiset tuotteet. Tätä tarkoitusta varten voidaan aseita kuljettanut alus ja sen miehistö ohjata suostumuksensa antaneen valtion satamaan. Tällaisena satamana toimii Ranskan Marseille.

Operaation puitteissa kiinni otettavat ihmisalakuljetuksesta tai ihmiskaupasta epäillyt henkilöt toimitetaan Italiaan ja luovutetaan Italian toimivaltaisille viranomaisille. Oikeuskäsittely tapahtuu Italian kansallisen rikoslain mukaisesti. Meripelastustehtävien yhteydessä pelastetut henkilöt toimitetaan samoin Italiaan. Molemmissa tapauksissa noudatetaan Frontexin operaatio Tritonin toimintamallia.

Tähänastisista tuloksista

Operaation tähänastista toimintaa voidaan pitää tuloksekkaana. Tiedustelutoiminnalla on luotu kattava kuva salakuljetusverkostojen toiminnasta ja tarkastustoimet ovat rajoittaneet salakuljettajien toimintavapautta kansainvälisillä vesillä. Tarkastusten yhteydessä on otettu kiinni yli sata salakuljetuksesta epäiltyä ja poistettu käytöstä yli neljäsataa salakuljetukseen käytettyä alusta. Libyan rannikkovartioston koulutus on käynnistynyt suunnitellusti operaatioon kuuluvilla aluksilla ja EU-jäsenmaissa. Aseiden salakuljetukseen operaatiolla on pelotevaikutus. Tarkastuksissa on tähän saakka löydetty yksi aseiden salakuljetuksesta epäilty alus.

Operaation toimintamahdollisuuksia kaventaa toiminta-alueen rajoittuminen kansainvälisille vesille. Nykytilanteessa Libyan aluevesillä tapahtuvaan salakuljetukseen voidaan vaikuttaa parhaiten Libyan kansallisten voimavarojen kehittämisen kautta. Libyan rannikkovartioston ja laivaston koulutus on keskeisellä sijalla helmikuussa hyväksytyn Maltan julistuksen toimeenpanossa ja Sophia-operaatiolla on koulutuksessa merkittävä rooli. Samalla on selvää, että kyseessä on mittava ja monitahoinen tehtävä, johon tulee valjastaa kattavasti EU:n muitakin instrumentteja.

Operaation näkökulmasta koulutusyhteistyö toimii myös luottamusta luovana toimenä Libyan suuntaan ja pohjustaa näin tavoitetta operaation etenemisestä toimimaan Libyan aluevesillä. Libyan kansallisen kapasiteetin kehittäminen on myös edellytys operaation tavoitellun lopputuloksen saavuttamiselle: tilanteelle, jossa ihmissalakuljetuksen volyymi on laskenut tasolle, jossa se on alueen rannikkovaltioiden kontrolloitavissa.

Operaation riskiarvio

Esikuntahenkilöstöön kohdistuva uhka merellä arvioidaan matalaksi johtuen Libyan rannikolla toimivien ryhmittymien teknis-sotilaallisen toimintakyvyn rajoitteista. Henkilöstöön kohdistuvat riskit liittyvät erityisesti lämpimän ilmastoon aiheuttamiin terveysriskeihin sekä merellisessä toimintaympäris-

tössä tapahtuviin onnettomuuksiin. Riski joutua aseellisen toiminnan kohteeksi arvioidaan epätodennäköiseksi.

Muiden jäsenmaiden osallistuminen

Operaatiota johdetaan Roomaan sijoitetusta operaatioesikunnasta ja joukkoesikunta on sijoitettu Italian tarjoamalle lentotukialukselle. Operaatioon osallistuu tällä hetkellä 24 jäsenmaata, näistä seitsemän kalustoa tarjoamalla. Operaation kokonaisvahvuus on noin 900 henkeä. Suurimmasta panoksesta on operaation alusta lähtien vastannut Italia. Tällä hetkellä sen ohittaa kuitenkin vahvuudessa Espanja. Espanjan jälkeen suurimmat joukkoja luovuttavat maat ovat Italia, Ranska ja Saksa.

Operaation osallistuu Italian johtoaluksen ohella tällä hetkellä neljä muuta pinta-alusta, neljä valvontalentokonetta, yksi sukellusvene ja aluksilla toimivia helikoptereita. Pinta-alukset ovat Espanjan, Ranskan, Saksan ja Ison-Britannian ja sukellusvene Espanjan. Lentokoneita operaatioon luovuttavat tällä hetkellä Espanja, Ranska ja Luxemburg.

Suomen osallistuminen

Tasavallan presidentti päätti 7.8.2015 Suomen osallistumisesta operaatioon enintään kymmenellä sotilaalla enintään 12 kuukauden määräajaksi. Tasavallan presidentin 17.6.2016 tekemällä päätöksellä esikuntaupseerien osallistumista jatkettiin 8.8.2016 alkaen vuoden 2017 loppuun saakka. Parhaillaan operaatioesikunnassa ja joukkoesikunnassa toimii kahdeksan suomalaissotilasta.

Esikuntaupseerien osallistumista on tarkoitus jatkaa nykyisen vahvuisena siten, että Suomi osallistuisi 1.1.2018 alkaen operaatioon enintään kymmenellä esikuntaupseerilla vuoden 2018 loppuun saakka.

Tasavallan presidentin 30.10.2015 tekemän päätöksen mukaisesti operaatiossa toimi lisäksi enintään 20 sotilaan vahvuinen alustarkastusosasto marraskuusta 2015 lokakuuhun 2016 saakka. Suomi on myös tukenut operaation puitteissa tapahtuvaa Libyan rannikkovartioston koulutusta 60 000 euron vapaaehtoisavustuksella.

Suomen osallistumisen kustannukset

Esikuntaupseerien jatko-osallistumisen kustannukset olisivat vuonna 2018 yhteensä noin 1,65 miljoonaa euroa. Kustannukset katetaan sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista, 1,42 miljoonaa ulkoasiainministeriön pääluokasta ja 0,23 miljoonaa euroa puolustusministeriön pääluokasta. Kustannukset on sisällytetty molempien ministeriöiden vuoden 2018 talousarvioehdotuksiin.

Eduskunnan aikaisempi kuuleminen

Suomen osallistumisesta EUNAVFOR MED Sophia -operaation esikuntatehtäviin on kuultu eduskuntaa 24.7.2015 ja 1.6.2016 annetuilla sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3§:n mukaisilla selvityksillä. Selvitysten johdosta ulkoasianvaliokunta on hyväksynyt eduskunnan kannat, joiden mukaan ulkoasiainvaliokunnalla ei ole huomauttamista valtioneuvoston toimintalinjaan (UaVEK 3/2015 vp ja UaVP 53/2016 vp).

Suomen osallistumisesta operaatioon alustarkastusosastolla kuultiin eduskuntaa 23.10.2015 annetulla selvityksellä. Selvityksen johdosta ulkoasiainvaliokunta hyväksyi eduskunnan kannan, jonka mukaan valiokunnalla ei ole huomauttamista valtioneuvoston toimintalinjaan (UaVEK 10/2015 vp).

Käsittelijät:

Ulkoasiainministeriö: lähetystöneuvos Leena Pylvänäinen, p. 0295 351 323

Puolustusministeriö: vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, p. 0295 140 317