

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 EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean 28.9.2015 tekemällä päätöksellä kuulumaan EUNAVFOR MED operaatio SOPHIA.

Tasavallan presidentti päätti 7.8.2015 Suomen osallistumisesta operaatioon enintään kymmenellä sotilaalla enintään 12 kuukauden määräajaksi. TP-UTVA linjasi 24.7.2015 lisäksi, että suunnittelua osallistumisesta operaatioon alustarkastusosastolla jatketaan.

Jatkosuunnittelun pohjalta TP-UTVA linjasi 23.10.2015, että Suomi lisää osallistumistaan operaatioon enintään 20 sotilaan vahvuisella alustarkastusosastolla enintään 12 kuukauden määräajaksi. Päätös alustarkastusosastolla osallistumisesta kattaisi operaation ns. 2 (a) -vaiheen, johon sisältyvät toimet on valtuutettu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 2240(2015).

Eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa kuullaan asiasta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n mukaisesti. Päätöksen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n mukaisesti.

Suomen alustarkastusosaston jatko-osallistumisesta operaation 2 (b) ja 3 -vaiheisiin päätetään aikaan erikseen sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti.

Välimeren ihmissalakuljetus ja Libyan tilanne

Välimeren alueella on kuluvana vuonna tilastoitu jo yli 330 000 laitonta rajanylitystä, joista noin kolmasosa keskisen Välimeren reitillä Libyan ja Italian välillä. Libyassa on eri arvioiden mukaan jopa miljoona pääasiassa afrikkalaista odottamassa pääsyä Eurooppaan.

Libyan poliittinen epävakaus on edesauttanut ihmissalakuljetuksen lisääntymistä. Valtaosa Libyan rannikosta on valtiollisen kontrollin ulottumattomissa. ISIL kontrolloi Sirteä ympäröivää rantakaistalletta ja pyrkii levittäytymään edelleen.

YK:n fasilitoimissa Tobrukin hallituksen ja Tripolin varjohallituksen välisissä neuvotteluissa saavutettiin 8.10.2015 merkittävä edistysaskel, kun osapuolet hyväksyivät YK:n pääsihteerin erityisedustajan Bernardino Leónin esittämän poliittisen sopimuksen kansallisen yhtenäisyyden hallituksen muodostamisesta. Uuden yhtenäishallituksen muodostamisen on määrä käynnistyä välittömästi.

Hyväksytty sopimus on askel kohti poliittista ratkaisua Libyan konfliktiin. Kansallisen yhtenäisyyden hallituksen aikaansaaminen helpottaisi myös EU-operaation yhteistyötä Libyan kanssa, koska operaatio toimisi lähinnä alueilla, jotka ovat tällä hetkellä varjohallituksen hallinnassa.

EU:n kokonaisvaltaiset toimet

SOPHIA-operaatio on osa EU:n laajaa keinovalikoimaa ihmissalakuljetuksen torjumiseksi. EU tukee YK:n Libyan tukioperaation (UNSMIL) pyrkimyksiä Libyan vakauttamiseksi sekä kansainvälisen yhteistyön toimia muiden salakuljetuksen ja ihmiskaupan leviämistä edesauttavien konfliktien ratkaisemiseksi. Myös Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM), YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) ja YK:n huumausaine- ja rikosasioiden toimiston (UNODC) toimia pakolaisten ja siirtolaisten tukemiseksi sekä ihmissalakuljetuksen vastaisten kansainvälisten sopimusten toimeenpanemiseksi tuetaan.

EU:n ihmissalakuljetuksen vastaisia toimia ohjaa komission toukokuussa hyväksymä EU:n ihmissalakuljetuksen vastainen toimintasuunnitelma. Poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön osalta toimintasuunnitelma sisältää mm. toimia salakuljettajien alusten tunnistamisen, haltuun ottamisen ja käytöstä poistamisen tehostamiseksi. Tähän liittyy myös sotilaallisen kriisinhallintaoperaation perustaminen. Tiedonkeruun ja -vaihdon osalta painotetaan EU-virastojen kapasiteetin kehittämistä (mm. Europol, Frontex, ulkosuhdehallinto ja Eurostat).

EU:n yhteistyö kolmansien maiden kanssa sisältää mm. taloudellista ja teknistä tukea ihmissalakuljetuksen vastaiseen toimintaan ja rajavalvontajärjestelmien kehittämiseen. EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioiden vahvistaminen (esim. EUCAP Sahel Niger ja EUCAP Sahel Mali) 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 suojeluohjelmat (RDPP, Regional Development and Protection Programmes), joita ollaan parhaillaan laajentamassa.

Maltan Vallettassa marraskuussa järjestettävässä muuttoliikeaiheisessa huippukokouksessa tavoitteena on sitouttaa Afrikan maita yhteistyöhön siirtolaisuuskysymyksissä. Huippukokoukseen osallistuvat keskeiset lähtö- ja kauttakulkumaat sekä mm. Afrikan unioni, ECOWAS ja YK.

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.

Suomen Afrikan ja Lähi-idän alueelle antama humanitaarinen apu vuosina 2011–2015 on ollut yhteensä yli 220 miljoonaa euroa. Suomen kehitysyhteistyö alueella oli yli 200 miljoonaa euroa vuosina 2011–2014. EU:n RDPP-ohjelmaan Suomi osallistuu rahoittamalla Kansainvälisen siirtolaisjärjestön (IOM) hanketta, jolla tuetaan kauttakulkusiirtolaisten terveyspalveluita ja ihmiskaupan uhreja Pohjois-Afrikassa ja Jemenissä.

Vuonna 2015 Suomi asettaa Frontexin koordinoimiin rajavalvontaoperaatioihin asiantuntijoita yhteensä noin kuuden henkilötyövuoden panoksella. Lisäksi operaatioihin osallistutaan yhdellä partioveneellä ja yhdellä valvontalentokoneella miehistöineen.

Afrikan ja Lähi-idän alueen sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin Suomi osallistuu yhteensä 405 sotilaalla, joista 28 toimii Afrikassa ja 377 Lähi-idässä. Siviilikriisinhallintaan Suomi osallistuu yhteensä 15 asiantuntijalla, joista 12 työskentelee Afrikassa ja 3 Lähi-idässä. Suomen osallistumista muutto liikkeen kannalta keskeiseen EUCAP Sahel Niger -operaatioon pyritään parhaillaan vahvistamaan.

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. Ensimmäisen vaiheen täysi toimintavalmius saavutettiin 27.7.2015.

Päätös operaation toiseen vaiheeseen siirtymisestä tehtiin neuvostossa 14.9.2015 ja siirtymisen ajankohta vahvistettiin EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean päätöksellä 28.9.2015. Operaation toinen vaihe käynnistettiin 7.10.2015.

Siirtymispäätös koskee operaation toisen vaiheen ensimmäistä osaa (ns. 2 (a) -vaihe), niin kuin se on määritelty operaation perustamispäätöksen YUTP 2015/778 2 artiklan (2) (b) (i) kohdassa. Kyseinen kohta kattaa ihmissalakuljetuksesta tai -kaupasta epäiltyihin aluksiin nousun, alusten tarkastukset, haltuunoton ja käännättämisen silloin kun toiminta tapahtuu kansainvälisillä vesillä ja sovellettavan kansainvälisen oikeuden, mukaan lukien YK:n merioikeusyleissopimuksen ja maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämisestä tehdyn lisäpöytäkirjan asettamissa puitteissa.

Tarvittavat suorituskyvyt saatiin koottua 16.9.2015 järjestetyssä joukkojenmuodostuskokouksessa. Operaation ns. 2 (a) -vaiheen voimankäyttöä säännöt hyväksyttiin poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa 28.9.2015 osana operaation toisen vaiheen käynnistyspäätöstä.

EU:n neuvosto päättää myöhemmin erikseen operaation seuraaviin, ns. 2 (b) ja 3 -vaiheisiin siirtymisestä. Päätöksenteossa huomioidaan oikeudelliset ja poliittiset edellytykset ja operatiiviset näkökohdat.

Operaation tehtävä ja oikeusperusta

Operaation tavoitteena on ihmissalakuljetus- ja ihmiskauppaverkostojen liiketoimintamallin häiritseminen ja Eurooppaan suuntautuvan laittoman maahanmuuton vähentäminen. Tavoitteeseen pyritään salakuljettajien alusten systemaattisen tunnistamisen, haltuunoton ja käytöstä poistamisen avulla.

Operaation kesäkuussa käynnistynyt ensimmäinen vaihe koostui tiedustelusta, tilannekuvan muodostamisesta ja suorituskykyjen ryhmittämisestä alueelle. Toisen vaiheen tavoitteena on salakuljettajien alusten pysäyttäminen ja toiminnan estäminen.

Operaation ns. 2 (a) -vaiheessa toiminta on rajattu kansainvälisille vesille. Tässä vaiheessa korostuu tiedustelutiedon hyödyntäminen salakuljettajien toimintavapauden rajoittamisessa ja alusten ja muiden voimavarojen heikentämisessä. Tiedustelutoimintaa tiivistämällä tarkennetaan kuvaa salakuljettajien toimintamalleista ja -menettelyistä ja luodaan pohjaa operaation seuraaville vaiheille. Käytännössä salakuljettajien toimintaan puututaan salakuljetuksesta epäiltyjen alusten tarkastusten, haltuunoton ja käännättämisen avulla.

Kun tarvittava oikeusperusta on olemassa, siirrytään operaation ns. 2 (b) -vaiheeseen ja toimintaan Libyan aluevesillä. Operaation kolmannessa vaiheessa painopisteenä on salakuljettajien alusten poistaminen käytöstä, ja toiminta ulotetaan myös Libyan maaperälle.

Operaation toiminnan perustana on sovellettava kansainvälinen oikeus, ennen muuta YK:n merioikeusyleissopimus (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 kansainvälisoikeudellinen valtuutus sisältyy YK:n turvallisuusneuvoston 9.10.2015 hyväksymään päätöslauselmaan 2240(2015). YK:n peruskirjan VII luvun perusteella hyväksytty 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. Rekisteröityjen alusten osalta edellytyksenä on, että ennen tarkastusta on hyvässä uskossa pyritty lippuvaltion suostumuksen saamiseen. Jäsenmailla ja alueellisilla järjestöillä on toimenpiteitä suorittaessaan oikeus käyttää ihmissalakuljettajia ja ihmiskauppiaita vastaan kaikkia olosuhteiden vaatimia keinoja.

Valtuutus on voimassa vuoden ajan päätöslauselman hyväksymisestä. Turvallisuusneuvosto arvioi tilannetta ja harkitsee valtuutuksen voimassaolon pidentämistä tarpeen mukaan.

Operaation puitteissa kiinni otettavien salakuljetuksesta tai ihmiskaupasta epäiltyjen henkilöiden käsitelyssä noudatetaan Frontexin Triton-operaation toimintamallia, mikä tarkoittaa, että kaikki kiinniotetut toimitetaan Italian satamiin ja jatkokäsittely tapahtuu Italian kansallisen rikosoikeuden mukaisesti.

Operaation riskiarvio

Libyan epävakauden takia maan sisäisen tilanteen aiheuttama uhka arvioidaan korkeaksi johtuen olemattomasta keskushallinnosta ja siitä johtuvasta turvallisuustyhjiöstä. Kansainvälisesti uhka on kuitenkin vain kohtalainen, sillä maan tilanne ei ole ainakaan toistaiseksi vaikuttanut suoranaisesti muiden valtioiden vakauteen, ja myös kaikilla lähialueen valtioilla on intressi edistää Libyan vakauttamista.

Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden osalta uhka on korkea, sillä Libyan rannikon kaupungeissa on useita ryhmittymiä, joiden varainhankinta perustuu rikolliseen toimintaan. Näiden ryhmien intresseissä ei kuitenkaan ole aktiivinen toiminta operaatioon osallistuvia joukkoja vastaan. ISIL ja muut jihadistiryhmittymät pyrkivät todennäköisesti voimannäyttöön operaation tullessa lähelle niiden toiminta-alueita.

Operaatioon maalla kohdistuva uhka arvioidaan korkeaksi tai kriittiseksi. Merellä uhka arvioidaan matalaksi johtuen Libyan rannikolla toimivien ryhmittymien teknis-sotilaallisen toimintakyvyn rajoitteista, mutta rannikon läheisyydessä kuitenkin kohtalaiseksi tai korkeaksi.

Alustarkastusosastoon kohdistuvat riskit liittyvät erityisesti lämpimän ilmastoin aiheuttamiin terveysriskeihin sekä merellisessä toimintaympäristössä tapahtuviin onnettomuuksiin. Riski joutua aseellisen toiminnan kohteeksi arvioidaan epätodennäköiseksi.

Muiden jäsenmaiden osallistuminen

Operaatiota johdetaan Roomaan sijoitetusta operaatioesikunnasta. Joukkoesikunta on sijoitettu Italian tarjoamalle lentotukialukselle. Muut operaation ensimmäiseen vaiheeseen aluksia tarjonneet jäsenmaat olivat Saksa ja Iso-Britannia. Ensimmäisessä vaiheessa yhteensä kahdeksan EU:n jäsenmaata osallistui operaatioon kalustolla. Kaikkiaan ensimmäiseen vaiheeseen osallistui 22 EU:n jäsenmaata.

Operaation 2 (a) -vaiheessa alusten määrä kasvaa ja tiedustelukyvyn merkitys korostuu entisestään. Italian tarjoaman johtoaluksen ohella 2 (a) -vaiheeseen osallistuu yhteensä kahdeksan muuta pinta-alusta, sukellusvene, viisi valvontalentokonetta ja aluksilla toimivia helikoptereita. Aluksista kaksi on

Saksan ja kaksi Ison-Britannian. Loput alukset tarjoavat Ranska, Belgia, Slovenia ja Espanja. Kreikka asettaa operaation käyttöön sukellusveneen ja Italia tiedustelulennokkeja (UAV).

Saksan liittopäivät valtuutti 1.10.2015 Saksan puolustusvoimat osallistumaan operaation 2 (a) -vaiheeseen enintään 950 sotilaalla. Liittopäivien valtuutus sisältää mahdollisuuden muiden maiden henkilöstön osallistumiseen operaatioon Saksan joukko-osastossa, tai päinvastoin, mikäli näin on kahden välisesti sovittu. Joukkojenmuodostuskokouksessa 16.9.2015 Saksa asetti operaation käyttöön kaksi alusta.

Suomen osallistuminen

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaan Suomi voi osallistua YK:n valtuutamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen (1 § 2 mom.). EU:n SOPHIA-operaation tavoitteena on ihmissalakuljettajien toiminnan estäminen, minkä katsotaan liittyvän siviiliväestön eli ihmissalakuljetuksen uhrien suojaamiseen. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 2240(2015) toimet kytketään osaksi kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämistä.

Tasavallan presidentti päätti 7.8.2015 Suomen osallistumisesta operaatioon enintään kymmenellä sotilaalla enintään 12 kuukauden määräajaksi. Parhaillaan operaatioesikunnassa ja joukkoesikunnassa toimii kahdeksan suomalaissotilasta. Esikuntaupseerit jatkavat tehtävissään elokuussa tehdyn päätöksen mukaisesti.

Esikuntaupseerien lisäksi operaatioon on tarkoitus lähettää merivoimien alustarkastusosasto. Alustarkastusosasto tukeutuu operaatioon osallistuvan jäsenvaltion alukselle. Valmistelussa on päädytty ratkaisuun, jossa alustarkastusosasto voidaan lähettää operaatioon toimien yhteistyössä Saksan kanssa ja tukeutuen saksalaiseen sota-alukseen.

Alustarkastusosasto on merivoimien joukko, jonka normaalivahvuus on 28 sotilasta. Osasto on koulutettu ja varustettu sekä kotimaan tehtäviin että kansainväliseen toimintaan. Operaatio-osallistuminen harjoittaisi joukkoa ja kasvattaisi merivoimien suorituskykyä alustarkastustoiminnan osalta myös kansallisen puolustuksen tehtävissä. Osallistumisen poliittisena tavoitteena olisi osoittaa sitoutumista Eurooppa-neuvoston Välimeren muuttoliikettä koskeviin linjauksiin ja EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimeenpanoon.

Operaatioon osallistuvan alustarkastusosaston koko on sovittava yhteistyössä kumppanimaan kanssa, huomioiden aluksen oma miehitys ja tilakapasiteetti. Tässä vaiheessa suomalaisosaston suunniteltu koko on kymmenen (10) henkeä. Osaston kokoonpanoon kuuluu johtajan ja varajohtajan lisäksi kaksi alustarkastusryhmää. Osasto on tällä vahvuudella toimintakykyinen.

Koska osallistuminen on sidoksissa Saksan toimintaan, voidaan suomalaishenkilöstön kokonaismäärää jatkossa joutua tarkentamaan. On perusteltua, että osaston vahvuutta voidaan tarvittaessa jonkin verran lisätä sotilaalliseen kriisinhallintaan budjetoitujen määrärahojen puitteissa. Tämän johdosta kansallisessa osallistumispäätöksessä vahvistettaisiin, että Suomi voi osallistua operaatioon enintään 20 sotilaan vahvuisella alustarkastusosastolla.

Suomen osallistumisen kustannukset

Alustarkastusosaston osallistumisen kustannukset 12 kuukauden ajalta olisivat yhteensä 2,85 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 kustannukset olisivat 0,45 miljoonaa euroa (ulkoasiainministeriön pääluokasta 0,25 miljoonaa ja puolustusministeriön pääluokasta 0,2 miljoonaa euroa) ja vuoden 2016 kustannukset 2,4 miljoonaa euroa (ulkoasiainministeriön pääluokasta 1,4 miljoonaa ja puolustusministeriön pääluokasta 1,0 miljoonaa euroa).

Alustarkastusosaston vuoden 2015 osallistumiskustannukset voidaan ulkoasiainministeriön pääluokan osalta kattaa vuoden 2015 varalla olevista määrärahoista. Puolustusministeriön pääluokan kustannukset voidaan vastaavasti kattaa vuoden 2015 varalla olevista sekä vuodelle 2015 budjetoiduista määrärahoista, joita säästyy muista kriisinhallintaoperaatioista. Vuoden 2016 osalta kustannukset sisällytetään vuoden 2016 ensimmäiseen lisätalousarvioehdotukseen tilijaottelun muutosesityksenä, sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahakehysten puitteissa.

Koska tässä vaiheessa suunnitelmana on osallistua operaatioon 10 sotilaan alustarkastusosastolla, on määrärahat arvioitu tämän mukaisesti. Mikäli henkilömäärän lisääminen tulee harkittavaksi, on siinä yhteydessä huomioitava mahdollisuudet kustannusten kattamiseen operaatiolle varatusta määrärahasta tai muutoin sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahojen puitteissa.

Operaatiossa jo toimivien esikuntaupseerien kustannukset ovat vuosina 2015 ja 2016 yhteensä 1,3 miljoonaa euroa. Vuoden 2015 kustannukset katetaan ulkoasiain- ja puolustusministeriöiden kuluvalle vuodelle budjetoiduista määrärahoista ja vuoden 2016 kustannukset sisällytetään vuoden 2016 talousarvion täydennysehdotukseen.

Eduskunnan aikaisempi kuuleminen

Suomen osallistumisesta EUNAVFOR MED -operaation esikuntatehtäviin annettiin 24.7.2015 sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3§:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukainen selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Ulkoasiainvaliokunta käsitteli asiaa 31.7.2015 ja antoi pöytäkirjalauseannon, jossa todettiin, ettei ulkoasiainvaliokunnalla ole huomauttamista valtioneuvoston toimintalinjaan (UaVP 11/2015 vp).

Käsittelijät:

Ulkoasiainministeriö: Yksikön päällikkö Mikko Kinnunen, p. 0295 351 820, lähetystöneuvos Leena Pylvänäinen, p. 0295 351 323

Puolustusministeriö: Yksikön johtaja Helena Partanen, p. 050 358 6601, vanhempi osastoesiupseeri Hannu Teittinen, p. 0295 140 317