

Muistio on valmisteltu yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Käsittelyyn ovat osallistuneet myös sisäministeriö ja valtioneuvoston kanslia.

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

Tässä muistiossa eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annetaan sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n mukainen selvitys Suomen osallistumisesta EUNAVFOR MED Sophia operaatioon vuonna 2019. Päätöksen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

Suomi on osallistunut operaatioon sen perustamisvuodesta 2015 lähtien. Voimassa olevan kansallisen osallistuspäätöksen mukaisesti Suomi jatkaa osallistumistaan enintään kymmenellä esikuntaupseerilla vuoden 2018 loppuun saakka.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous (TP-UTVA) linjasi 4.5.2018, että Suomi jatkaa osallistumista EUNAVFOR MED Sophia -operaatiossa 1.1.-31.12.2019 nykyisellä vahvuudella, enintään kymmenellä esikuntaupseerilla. TP-UTVA linjasi lisäksi 21.9.2018, että puolustusministeriö voi ryhtyä tarvittaviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin Suomen osallistumisen jatkamiseksi EUNAVFOR MED Sophia -operaatiossa vuodeksi 2019.

Operaation nykyinen mandaatti päättyy 31.12.2018. Mandaatin jatkaminen edellyttää neuvoston päätöksen muuttamista, jolla operaatio on perustettu (YUTP 2015/778). Keskustelut operaation mandaatin jatkamisesta vuoden 2018 jälkeen ovat kesken EU:ssa, sillä operaation mereltä pelastamien ihmisten maahantuloikäytännöistä ei ole toistaiseksi saavutettu yhteisymmärrystä. Ulkoasiainvaliokuntaa informoidaan mandaatin jatkamisesta ja mahdollisesta muuttamisesta erikseen UTP-kirjeellä, kun asian käsittely EU:ssa etenee.

Välimeren ihmissalakuljetus ja Libyan tilanne

Havaittujen EU:hun suuntautuneiden laittomien rajanylitysten määrä on saatu merkittävästi pienenemään vuoden 2015 huippulukemista. Tilanne Eurooppaan suuntautuvilla eri muuttoliikereiteillä elää jatkuvasti. Välimeren läntinen ja itäinen reitti ovat olleet useimmin käytettyjä reittejä Eurooppaan tänä vuonna. Tänä vuonna tammi-syyskuun välisenä aikana eniten laittomia ulkorajan ylityksiä raportoitiin itäisen Välimeren reitillä, yhteensä noin 40 000. Läntisen Välimeren reitillä havaittiin vastaavana ajankohtana noin 35 000 laitonta ulkorajan ylitystä. Keskisen Välimeren reitillä tulijamäärät ovat laskeneet merkittävästi viime vuoden verrattuna: tätä reittiä Italiaan saapuneiden tulijoiden määrä on laskenut 80 % ollen 21 000 henkilöä tänä vuonna lokakuun alkuun saakka. Vuonna 2017 tammi-syyskuun välisenä ajankohtana keskisen Välimeren reitillä havaittiin yhteensä noin 105 000 laitonta ulkorajanylitystä.¹ Kehitykseen ovat vaikuttaneet mm.

¹ Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexin analyysikooste (European Border and Coast Guard Agency Frontex, Analytical Brief 4 / 2018).

EU:n kokonaisvaltaiset toimet keskisen Välimeren muuttoliikereitillä, lähtö- ja kauttakulkumaiden tehostuneet toimet muuttoliikkeitä koskien, Libyan rannikkovartioston lisääntynyt etsintä- ja pelastustoiminta Välimerellä sekä Italian kansalliset toimet.

Pääasiallinen Eurooppaan suuntautuvan laittoman maahantulon lähtömaa keskisen Välimeren reitillä on vuonna 2018 ollut Tunisia. Tänä vuonna Italiaan on saapunut eniten tunisialaisia, eritrealaisia, sudanilaisia, pakistanilaisia, nigerilaisia ja irakilaisia keskisen Välimeren reittiä pitkin. Suurin osa Italiaan saapuneista siirtolaisista ja pakolaisista on kulkenut Libyan kautta.

Libyassa on 700-800 000 siirtolaista, joiden on nykytilanteessa arvioitu aikovan jäädä Libyaan. Siirtolaisia ja pakolaisia on suljettu viranomaisten ja eri aseellisten ryhmien hallitsemiin keskuksiin, joissa on raportoitu tapahtuneen vakavia ihmisoikeusloukkauksia. Humanitaarisilta toimijoilta on puuttunut usein esteetön ja turvallinen pääsy keskuksiin.

Libyan hallinto ja poliittiset valtarakenteet ovat edelleen hajanaisia ja turvallisuustilanne erittäin epävakaa, mikä 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 liikkumista maan sisällä. 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 mennessä tuoneet tuloksia. YK:n Libya-toimintasuunnitelma on saanut laajaa kansainvälistä tukea, mutta sen toimeenpano etenee vaivalloisesti. Talouden rakenteet ylläpitävät epävakaa tilannetta. Keskeistä on aseellisten ryhmien tulonlähteisiin puuttuminen ja talousreformien toimeenpano tilanteen rauhoittamiseksi.

EU:n kokonaisvaltaiset toimet

EUNAVFOR MED Sophia -operaatio on osa EU:n laajaa keinovalikoimaa ihmissalakuljetuksen torjumiseksi. Keskisellä Välimerellä toimii EUNAVFOR MED Sophian lisäksi myös Frontexin koordinoima Themis-operaatio. Operaatioiden välisen tiedonvaihdon tärkeyttä on pidetty esillä.

EU:n ihmissalakuljetuksen vastaisia toimia ohjaa komission toukokuussa 2015 hyväksymä EU:n ihmissalakuljetuksen vastainen toimintasuunnitelma vuosille 2015-2020. EU:n yhteistyö kolmansien maiden kanssa sisältää mm. taloudellista ja teknistä tukea ihmissalakuljetuksen vastaiseen toimintaan ja rajavalvontajärjestelmien kehittämiseen. Lokakuun 2018 Eurooppa-neuvosto painotti toimia ihmissalakuljetusta harjoittavien verkostojen hajottamisen vahvistamiseksi ja kolmasmaayhteistyön kehittämiseksi ja tältä osin mm. tiedonvaihdon tiivistämiseksi.

Libyassa EU pyrkii vastaamaan muuttoliikkeeseen kokonaisvaltaisesti poliittisen tuen, kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja kriisinhallinnan keinoin. EU tukee YK:n Libyan tukioperaation (UNSMIL) pyrkimyksiä Libyan vakauttamiseksi ja kansainvälisen yhteisön toimia pakolaisten ja siirtolaisten tukemiseksi sekä ihmissalakuljetuksen vastaisten kansainvälisten sopimusten toimeenpanemiseksi. Turvallisuussektorilla EU:lla on EUBAM Libya –siviilikriisinhallintaoperaatio, joka antaa pienimuotoista neuvonanto- ja koulutustukea Libyan poliisi- ja oikeussektoreilla. Operaation päämaja on Tunisissa, mutta se on kuluneen vuoden aikana liittänyt läsnäoloaan myös Tripolissa. On nähtävissä, että poliittisen ja turvallisuustilanteen sallimissa rajoissa operaatiota ja sen läsnäoloa Tripolissa pyritään tulevaisuudessa kasvattamaan entisestään. EU:n Sahelin

alueen kriisinhallintaoperaatiot ovat osa yhteistyötä. EUNAVFOR MED Sophia –operaatio pyrkii osaltaan vaikuttamaan tilanteen vakauttamiseen Libyassa.

Tärkeä askel EU:n ja Afrikan välisessä muuttoliikkeyhteistyössä oli Vallettassa marraskuussa 2015 järjestetty huippukokous, jossa sovittiin yhteisestä toimintaohjelmasta sekä luotiin rahoitusta varten EU:n Afrikka-hätärahasto lisäämään vakautta ja vaikuttamaan muuttoliikkeiden perimmäisiin syihin Sahelin/Tšad-järven alueella, Afrikan sarvessa ja Pohjois-Afrikassa. Valletta-prosessin kautta pyritään vaikuttamaan paitsi muuttoliikkeiden perimmäisiin syihin, myös ihmissalakuljetukseen ja –kauppaan, palautusten ja takaisinoton tehostamiseen sekä laillisten maahantuloväylien kehittämiseen. Suomi lähti mukaan Afrikka-hätärahastoon sen perustamisvaiheessa 5 miljoonan euron suuruisella osuudella ja valmistelee parhaillaan lisäksi 2,5 miljoonan euron suuruista lisärahoitusta.

Maltan epävirallinen päämieskokous linjasi helmikuussa 2017 joukon toimia, joilla pyrittiin vastaamaan etenkin kesken Välimeren akuuttiin muuttoliiketilanteeseen. Toimien tarkoituksena on ollut tukea osaltaan Libyan vakauttamista ja maan hallinnollisten valmiuksien vahvistamista. Lisäksi on pyritty tiivistämään yhteistyötä Libyan lähinaapurien, alueellisten ja kansainvälisten toimijoiden sekä muiden keskeisten afrikalaisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Kesäkuun 2018 Eurooppa-neuvosto painotti kokonaisvaltaisten muuttoliiketoimien jatkamisen tärkeyttä ja etenkin EU:n ja Afrikan välisen kumppanuuden nostamista uudelle, strategiselle tasolle. Lokakuun 2018 Eurooppa-neuvosto korosti kesäkuun Eurooppa-neuvoston päätelmien tehokkaan toimeenpanon tärkeyttä ja muuttoliikkeyhteistyön vahvistamista Afrikan lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa osana EU:n ja Afrikan välistä laajempaa kumppanuutta.

Suomen kokonaisvaltainen panos

Suomen kokonaisvaltainen panos ihmissalakuljetuksen torjuntaan kattaa humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön sekä rajavalvonta- ja kriisinhallintatoimet. Alueelle annettava em. apu liittyy ihmissalakuljetuksen torjuntaan siten, että sillä vähennetään ihmissalakuljetuksen kysyntää puuttamalla muuttoliikkeen juurisihin.

Suomen Afrikan ja Lähi-idän alueelle antama humanitaarinen apu vuosina 2016-2018 oli noin 130 miljoonaa euroa ja kehitysapu noin 430 miljoonaa euroa. Suomen kehitysapu Libyaan samana aikana oli noin 570 000 euroa. Humanitaarista apua ei Libyaan näinä vuosina ole annettu.

Lisäksi Suomi tukee ilmaisunvapautta Libyassa UNESCO:n kautta sekä osallistuu EU:n Pohjois-Afrikan kehitys- ja suojeleluohjelmaan. Suomi rahoittaa IOM:n (*International Organization for Migration*) kauttakulkusiirtolaisia ja ihmiskaupan uhreja tukevaa alueellista hanketta Marokossa, Egyptissä, Libyassa, Tunisiassa ja Jemenissä 2,6 miljoonalla eurolla vuosina 2018-20. Suomi tukee Libyassa myös kansalaisjärjestötason välitystointia, johon osallistuu mm. CMI.

Suomi on tänä vuonna uudelleensijoittanut pakolaiskiintiössä yhteensä 750 pakolaista lähinnä Lähi-idästä ja Afrikasta. Suomi sitoutui lisäksi uudelleensijoittamaan pakolaiskiintiössään 70 Libyasta Nigeriin UNHCR:n hätäevakuointimekanismin (Emergency Transport Mechanism) kautta evakuoitua pakolaista. Lähes kaikki ovat jo saapuneet Suomeen.

Vuonna 2017 Suomen Rajavartiolaitos osallistui Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexin koordinoimiin operaatioihin yhteensä noin 31 henkilötyövuoden panoksella. Vuonna 2018 Rajavartiolaitoksen osallistuminen on noin 20 henkilötyövuotta. Rajavartiolaitos tukee Italian rannikolla toimivaa Themis-

yhteisoperaatiota asiantuntija-avulla noin yhdeksän kuukauden ajan. Lisäksi rajavartiolaitoksen valvontalentokone on osallistunut operaatioon Italiassa jälleen syyskaudella 2018.

Suomi osallistuu myös jatkossa EU:n yhteisiin toimiin keskisen Välimeren muuttoliikereitillä jatkamalla mm. asiantuntija-avun antamista Italian maahanmuuttoviranomaisille (poliisi, rajavartiolaitos, maahanmuuttovirasto). Suomi osallistuu myös jatkossa aktiivisesti Frontexin ja Europolin koordinoimiin toimiin Välimerellä. Vuonna 2019 Suomen Rajavartiolaitos jatkaa osallistumista Frontexin operaatioihin oletettavasti myös Keskeisellä Välimerellä. Jatkossa Frontex kohdentaa resurssit kulloisenkin operatiivisen tarpeen mukaan Välimeren eri alueille.

Afrikan ja Lähi-idän alueen sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin Suomi osallistuu yhteensä 424 sotilaalla, joista 21 toimii Afrikassa ja 348 Lähi-idässä. Siviilikriisinhallintaan Suomi osallistuu yhteensä 121 asiantuntijalla, joista 31 työskentelee Afrikassa ja 14 Lähi-idässä.

Suomi tukee Sahelin alueen G5 joukkoja 900 000 eurolla tänä vuonna myöntämällään tuella. Kyseessä ovat viiden Sahel-maan (Burkina Faso, Mauritania, Mali, Niger ja Tšad) yhteiset asevoimat taistelemaan terrorismia ja järjestäytyntä rikollisuutta vastaan Sahelin alueella. G5-joukkojen mandaattiin kuuluu taistelu terrorismia, huumekauppaa ja ihmiskauppaa vastaan luodakseen turvallisen alueen, joka on vapaa terroristi- ja rikollisryhmittymistä, edistää valtiovallan läsnäolon palaamista alueille ja pakolaisten paluuta, fasilitoida kapasiteettinsa rajoissa humanitaarisen avun perillemenoa tarvitseville ja kontribuoida Sahelin kehitystoimien toimeenpanoa.

Vuonna 2016 Suomi osallistui OPCW:n (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons) operaatioon Libyassa jäljellä olevien kemiallisten aseiden lähtöaineiden hävittämiseksi. Suomi tuki Tanskan johtamaa merikuljetusoperaatiota kahdella neuvonantaja- ja 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 ihmisalakuljetuksen torjumiseksi keskisen Välimeren eteläisessä osassa. Operaation ensimmäinen vaihe käynnistettiin EU:n ulkoasiainneuvoston päätöksellä 22.6.2015. Operaation nimi muutettiin syksyllä 2015 EUNAVFOR MED Sophia -operaatioksi. Operaation mandaattia on jatkettu vuosina 2016 ja 2017. Nykyinen mandaatti on voimassa 31.12.2018 saakka.

Operaation mandaattia on laajennettu vaiheittain. 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 eli toimintaan Libyan aluevesillä ja maaperällä on tarvittavan oikeusperustan puuttuessa ollut tähän asti mahdotonta. Libya ei ole ollut halukas kutsumaan operaatiota Libyan aluevesille ja maaperälle. On EU:n neuvoston asiana päättää oikeudellisten, poliittisten ja käytännön edellytysten täytyessä erikseen operaation seuraaviin, ns. 2 (b) ja 3 -vaiheisiin siirtymisestä.

Operaatioon on lisätty tukitoimia: Libyan rannikkovartioston ja laivaston kouluttaminen ja YK:n Libyan vastaisen asevientikiellon valvonta vuonna 2016 sekä raakaöljyn ja muun laittoman YK:n päätöslauselmien vastaisen viennin valvontatoimia vuonna 2017. Operaation toiminnan tukemiseksi siihen perustettiin heinäkuussa 2018 puolen vuoden pilottiprojektina rikostietoyksikkö, jotta voidaan helpottaa sellaisten tietojen

saamista, keräämistä ja välittämistä, jotka koskevat ihmisten salakuljetusta ja ihmiskauppaa, asevientikieltoa, laitonta kauppaa ja operaation turvallisuuden kannalta merkityksellistä rikollisuutta.

Operaation jatkomandaatista vuoden 2018 jälkeen ei ole pystytty sopimaan, koska jäsenmaiden välillä on eriäviä näkemyksiä siitä, mihin operaation mereltä pelastamat ihmiset sijoitetaan. Mereltä pelastus ei kuulu operaation tehtäviin, mutta se voi joutua pelastustoimiin kansainvälisen velvoitteiden nojalla. Pelastettavia ei voida palauttaa Libyaan kansainvälisen oikeuden nojalla (palautuskielto, "non refoulement"). Kysymys liittyy laajempaan Eurooppa-neuvoston tasolla käytävään keskusteluun muuttoliikkeiden hallitsemisesta. Komiteatason keskusteluista on tulkittavissa, että jäsenvaltiot haluavat operaation jatkavan ensi vuonna, kunhan maahantulokysymys pystytään ratkaisemaan joko laajempana päätöksenä tai EUNAVFOR MED:iä koskevana erillispäätöksenä.

Poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa on käsitelty operaation strategista katsausta. Komitea on hyväksynyt suosituksen, jonka mukaan operaatiota jatkettaisiin 30.6.2020 saakka. Strategisen katsauksen seurauksena operaation tehtäviin ei oltaisi tekemässä merkittäviä muutoksia. Strategisen katsauksen käsittely on kuitenkin kesken, koska ei ole yhteisymmärrystä siitä, mihin mereltä pelastetut ihmiset sijoitetaan.

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. 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 merioikeusyleissopimus (UNCLOS SopS 49 ja 50/1996), YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen yleissopimus (UNTOC, SopS 18 ja 19/2004) ja sen maitse, meritse, ilmateitse 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 viimeksi 3.10.2018 päätöslauselmalla 2437(2018).

Asevientikieltoon liittyvät toimet on valtuutettu YK:n turvallisuusneuvoston 14.6.2016 hyväksymällä päätöslauselmalla 2292(2016). Vuoden kerrallaan voimassa oleva valtuutus uusittiin viimeksi 11.6.2018 päätöslauselmalla 2420(2018). 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 löydettyt 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.

Tähänastisista tuloksista

Operaation tähänastista toimintaa voidaan pitää tuloksekkaana. Operaation rooli on kasvanut merkittäväksi osaksi EU:n toimia muuttoliiketyhteistyössä ja se on lisännyt merellistä turvallisuutta Välimerellä. Operaatio on luonut kattavan kuvan salakuljetusverkostojen toiminnasta, ja tarkastustoimet ovat rajoittaneet salakuljettajien toimintavapautta kansainvälisillä vesillä. Tarkastusten yhteydessä on otettu kiinni noin 150 salakuljetuksesta epäiltyä henkilöä ja poistettu käytöstä noin 550 salakuljetukseen käytettyä alusta (heinäkuun loppuun 2018 mennessä). Libyan rannikkovartioston koulutus on käynnistynyt suunnitellusti operaatioon kuuluvilla aluksilla ja EU-jäsenmaissa. Operaatio on kouluttanut yli 200 Libyan rannikkovartioston ja laivaston henkilökuntaan kuuluvaa (heinäkuun loppuun 2018 mennessä). Arviona on, että 100 lisähenkilöä koulutetaan vuoden 2018 loppuun mennessä. Aseiden salakuljetukseen operaatiolla arvioidaan olevan pelotevaikutus. Operaatio on kerännyt tietoa liittyen öljyn salakuljetukseen. Öljyn salakuljetukseen puuttamalla pyritään puuttamaan varoihin, joita se tuottaa rikollisille tahoille. Lisäksi öljyn salakuljetuksella voi olla yhteys ihmisten salakuljettamiseen.

Vuonna 2018 elokuuhun saakka operaatio on ollut mukana 21 ns. SOLAS-tapahtumassa eli etsintä- ja pelastustapahtumassa merellä, joihin liittyy 2300 maahanmuuttajaa. Tapahtumien määrä on laskenut samalla kun Välimeren ylitysten määrä on laskenut ja kun Libyan rajavartioston ja laivaston rooli on kasvanut.

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 2017 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 toimena 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. Operaatiolla on koulutettavien tarkistusprosessi, jossa koulutettavien taustat tarkistetaan perinpohjaisesti. Prosessin tavoitteena on valita koulutettavat niin, että koulutetaan rannikkovartioston ja laivaston kannalta relevantteja henkilöitä eikä koulutettavaksi tule hallitusta vastaan toimivien aseellisten ryhmien edustajia.

Operaation riskiarvio

Esikuntahenkilöstöön kohdistuva uhka merellä arvioidaan matalaksi johtuen Libyan rannikolla toimivien ryhmittymien teknis-sotilaallisen toimintakyvyn rajoitteista. Henkilöstöön kohdistuvat riskit liittyvät erityisesti lämpimän ilmaston aiheuttamiin terveysriskeihin sekä merellisessä toimintaympäristössä 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 27 jäsenmaata, näistä 9 kalustoa tarjoamalla. Operaation kokonaisvahvuus on noin 1100 henkeä. Suurimmasta panoksesta on operaation alusta lähtien vastannut Italia, joka on asettanut 350 henkilöä operaatioon. Espanjalla on 250 henkilöä, Saksalla 215 ja Puolalla 95.

Operaation osallistuu Italian johtoaluksen ohella tällä hetkellä neljä muuta pinta-alusta, viisi valvontalentokonetta ja aluksilla toimivia helikoptereita. Pinta-alukset ovat Espanjan, Ranskan, Saksan ja Irlannin. Lentokoneita operaatioon luovuttavat tällä hetkellä Puola, Espanja, Ranska, Portugali 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. Tasavallan presidentti päätti 28.6.2017, että Suomi jatkaa 1.1.2018 alkaen osallistumistaan enintään kymmenellä esikuntaupseerilla vuoden 2018 loppuun saakka. Parhaillaan operaatioesikunnassa ja joukkoesikunnassa toimii yhteensä seitsemän suomalaissotilasta.

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

Esikuntaupseerien osallistumista on tarkoitus jatkaa nykyisen vahvuisena siten, että Suomi osallistuisi 1.1.2019 alkaen operaatioon enintään kymmenellä esikuntaupseerilla vuoden 2019 loppuun saakka. Suomen osallistumisesta on tarkoitus päättää sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

Suomen osallistumisen kustannukset

Esikuntaupseerien jatko-osallistumisen kustannukset olisivat arviolta 1,621 miljoonaa euroa ja katettavissa sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahojen kehyksissä. Kustannukset katetaan sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista, 1,391 miljoonaa ulkoasiainministeriön pääluokasta ja 230 000 euroa puolustusministeriön pääluokasta. Kustannukset on sisällytetty molempien ministeriöiden vuoden 2019 talousarvioehdotuksiin.

Eduskunnan aikaisempi kuuleminen

Suomen osallistumisesta EUNAVFOR MED Sophia -operaation esikuntatehtäviin on kuultu eduskuntaa 24.7.2015, 1.6.2016 ja 5.6.2017 annetuilla sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain) 3§:n mukaisilla selvityksillä. Selvitysten johdosta ulkoasianvaliokunta on hyväksynyt eduskunnan kannat, joiden mukaan ulkoasiainvaliokunnalla ei ole huomauttamista valtioneuvoston toimintalinjaan (UaVEK 3/2015 vp, UaVP 53/2016 vp, UaVEK 6/2017 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).

Lisäksi eduskuntaa on informoitu operaatiota koskevan EU:n neuvoston päätöksen muuttamisesta useita kertoja (UTP 8/2015 vp, UaV:n viimeisin lausunto UaVEK 3/2018 vp).

Käsittelijät

Ulkoministeriö: lähetystöneuvos Outi Hyvärinen, p. 0295 350 035

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