

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Asia: Suomen osallistuminen EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (EUNAVFOR MED Sophia- operaatio).

Ulkoasiainvaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen selvityksestä Suomen osallistumisesta EUNAVFOR MED Sophia-operaatioon vuonna 2020. Esitän ulkoasiainvaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Keskityn lausunnossani ensisijaisesti arvioimaan operaation merioikeudellisia aspektoja. Tämän lisäksi aiheeseen liittyy läheisesti mm. ihmisoikeuskysymyksiä sekä pakolaisoikeudellisia aspektoja.

Merioikeudellista relevanssia Sophia operaatiossa vähentää tällä hetkellä se tosiasia, että operaatio nykyisellään toimii ilman merellisiä kykyjä (aluksia), ja käytännössä koostuu Libyan rannikkovartioston ja laivaston kouluttamisesta sekä ilmasta käsin tapahtuvasta valvonnasta. Operaation voimassa oleva mandaatti kuitenkin mahdollistaa alusten lähettämisen takaisin merelle ja näin operaation merellistä (2A-) vaihetta voidaan jatkaa lyhyellä varoitusaajalla, mikäli EU jäsenmaat pääsevät asiassa yhteisymmärrykseen.

Operaation jatkaminen vuonna 2020 enintään kymmenellä esikuntaupseerilla ei mielestäni nosta esille merioikeudellisia ongelmia, jotka vaatisivat yksityiskohtaista analyysiä. Tästä syystä esitän lausunnossani laajemman katsauksen operaation esille tuomista oikeuskysymyksistä, sekä nykyisellään että operaation suunnitellussa tulevassa muodossa.

2 Tausta

EU NAVFOR MED Sophia-operaatio on osa EU:n keinovalikoimaa ihmissalakuljetuksen torjumiseksi. Operaatio on EUNAVFOR:in toinen. Ensimmäinen oli vuonna 2008 käynnistetty - ja yhä jatkuva - EUNAVFOR Operation Atalanta, joka liittyy merirosvouden torjumiseen Somalian rannikon ulkopuolella Adenin lahdessa ja läntisellä Intian valtamerellä. Molempaa operaatiota on myös tuettu globaalitasolla YK:n turvallisuusneuvoston antamalla VII:n luvun sitovilla päätöslausumilla. YK:n Peruskirjan 103 artiklan mukaan päätöslausumien velvoituksilla on etusija jos ne ovat muiden kansainvälisten sopimusten kanssa ristiriidassa.

Vaikka näistä kahdesta EUNAVFOR:in operaatiosta löytyy monia yhtäläisyyksiä, operaatiot poikkeavat huomattavasti toisistaan kansainvälisen merioikeuden näkökulmasta. Toinen niistä (Atalanta) liittyy merirosvouden torjumiseen, jossa valtioilla on valmiiksi vuonna 1982 tehdyssä Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksessa (UNCLOS) hyväksytty poikkeus aavan meren lippuvaltion täysivaltaisuudesta. Haasteena on tässä lähinnä ollut varmistaa pääsy rantavaltioiden kansallisille vesille. Toinen (Sophia) taas liittyy ihmissalakuljetukseen, jossa vastaavanlaista poikkeusta ei ole ja oikeudellinen haaste on taata tarvittava toimenpanotoimivalta aavalla merellä.

3. EU- operaation oikeudellinen perusta

EU NAVFOR MED Sophia-operaatio perustuu komission 2015 laatimaan 'Siirtolaisten salakuljetuksen vastaiseen EU:n toimintasuunnitelmaan (2015–2020)' ¹ ja sen oikeudellisena perustana on Neuvoston päätös (YUTP) 2015/778. ² Operaation toimeksiantoa on jatkettu vuosien mittaan ja uusia tehtäviä on lisätty mm. vuonna 2016 jolloin operaation mandaattiin lisättiin kaksi tukitehtävää; Libyan rannikkovartioston ja laivaston valmiuksien kehittäminen ja kouluttaminen sekä tietojenvaihdon ja YK:n asevientikiellon täytäntöönpanon edistäminen aavalla merellä Libyan rannikon edustalla. ³ Nykyinen toimeksianto päättyi 31.3.2020. ⁴

Operaation tavoitteena on ihmissalakuljetus- ja ihmiskauppaverkostojen liiketoimintamallin häiritseminen "muun muassa toteuttamalla järjestelmällisiä toimia ihmisten salakuljettajien tai ihmiskauppiaiden käyttämien tai näiden käyttämiksi epäiltyjen alusten ja omaisuuden havaitsemiseksi, haltuun ottamiseksi ja tuhoamiseksi, sovellettavan kansainvälisen oikeuden, kuten UNCLOS-yleissopimuksen ja mahdollisen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman mukaisesti." ⁵ Vuonna 2018 operaatioon osallistui 27 jäsenvaltiota.

Sophia-operaatio on alusta asti koostunut kolmesta eri vaiheesta, joiden pääpiirteet ovat seuraavat: ⁶

1) Muuttoliikeverkostojen havaitseminen ja seuraaminen keräämällä tietoja sekä aavalla merellä partiointi.

2A) Aavalla merellä: Aluksille nousu, niiden tarkastaminen, takavarikointi ja käännäyttäminen, mikäli aluksia epäillään käytettävän ihmisten salakuljetukseen tai ihmiskaupan harjoittamiseen, "sovellettavassa kansainvälisessä oikeudessa, erityisesti UNCLOS-yleissopimuksessa ja maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämisestä tehdyssä lisäpöytäkirjassa, määrättyjen edellytysten mukaisesti".

2B) Aavalla merellä tai kolmannen valtion alue- tai sisävesillä: Aluksille nousu, niiden tarkastaminen, takavarikointi ja käännäyttäminen, mikäli niitä epäillään käytettävän ihmisten salakuljetukseen tai ihmiskaupan harjoittamiseen. Tämä toteutuu sovellettavan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman mukaisesti tai kyseisen rannikkovaltion suostumuksella, kyseisen päätöslauselman tai suostumuksen ehtojen mukaisesti.

3) Kolmannen valtion alueella: Kaikki tarvittavat aluksiin ja niiden omaisuuteen kohdistuvat toimenpiteet muun muassa niiden tuhoaminen tai tekeminen käyttökelvottomiksi, mikäli niitä epäillään käytettävän ihmisten salakuljetukseen tai ihmiskaupan harjoittamiseen. Tämäkin toteutetaan sovellettavan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman mukaisesti tai kyseisen rannikkovaltion suostumuksella.

¹ Komission tiedonanto KOM(2015)285.

² Neuvoston päätös (YUTP) 2015/778 kesken Välimeren eteläosassa toteutettavasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta (EUNAVFOR MED) (jäljempänä Sophia-päätös). Tämän perustana oli vuorossaan Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen (TEU:n) artikkelit 42(4) ja 43(2). Muodollisesti operaatio käynnistettiin kesäkuussa 2015 päätöksellä (YUTP) 2015/972.

³ Päätös (YUTP) 2016/993

⁴ Päätös (YUTP) 2019/1595

⁵ Sophia-päätös, artikla 1.

⁶ Sophia-päätös, artikla 2(2).

Toimeksiannossa pysytään siis tiukasti sovellettavan kansainvälisen oikeuden puitteissa. Merioikeudellisena lähtökohtana on, että vaihe 1 on ongelmaton, mutta vaihe 2A vaatii oikeusperustan joko UNCLOS-yleissopimuksessa tai muissa sovellettavissa kansainvälisissä sopimuksissa. Vaiheet 2B ja 3 taas vaativat lisätoimivaltaa, jota on osittain haettu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmilla.

Tähän asti operaatio on toiminut ainoastaan aavalla merellä, ja sen siirtyminen Libyan aluevesille vaiheessa 2B ja maihin vaiheessa 3 vaatisi nykyistä huomattavasti pidemmälle menevää YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta.⁷ Operaatio Sophian mandaatti tunnistaa tämän ja edellyttääkin YK:n turvallisuusneuvoston suostumusta (art 2.2.c) ennen siirtymistä vaiheisiin 2B ja 3. On kuitenkin huomattava, että päätöksessä puhutaan *joko* YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman *tai* rannikkovaltion suostumuksesta. Käytännössä on varmasti syytä vaatia molempia, mikä on myös ollut turvallisuusneuvoston käytäntö esim. Somalian merirosvousoperaatioissa.⁸

Atalanta-operaation mandaatista poiketen⁹ Sophia-päätöksessä ei myönnetä lainkäyttövaltaa yksittäisiä henkilöitä vastaan, vaan toimenpiteiden kohteena on aina alus.

4. Aavalla merellä toimiminen

4.1 UNCLOS-yleissopimus

Aava meri viittaa tässä yhteydessä kaikkiin merialueisiin valtioiden aluemerten, sekä mahdollisten lisävyöhykkeiden, ulkopuolella.¹⁰ Talousvyöhykkeellä sen sijaan ei ole tässä yhteydessä merkitystä, koska maahanmuuttoon liittyvä toiminta ei kuulu UNCLOS-yleissopimuksen artiklassa 56 lueteltuihin rantavaltion täysivaltaisiin oikeuksiin, lainkäyttövaltaan tai muihin määrättyihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin.¹¹

UNCLOS-yleissopimuksen 87 artiklan mukaan aava meri on avoin kaikille valtioille, ja tähän vapauteen lukeutuu myös merenkulun vapaus. 89 artiklassa todetaan, että "mikään valtio ei voi pätevin perustein esittää minkään aavan meren osan kuuluvan täysivaltaisuutensa piiriin", mistä seuraa myös, että aavalla merellä purjehtivat laivat kuuluvat ainoastaan niiden lippuvaltion lainkäyttövaltaan. Artikla 92(1) kuuluu kokonaisuudessaan:

"Alukset saavat käyttää vain yhden valtion lippua ja lukuun ottamatta kansainvälisissä sopimuksissa tai tässä yleissopimuksessa mainittuja poikkeustapauksia kuuluvat aavalla merellä sen yksinomaiseen lainkäyttövaltaan."

⁷ Päätöslauselman maantieteellinen soveltamisala on kohtien 7, 8 ja 11 mukaan "on the high seas off the coast of Libya".

⁸ Lähtien YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmasta 1814(2008).

⁹ Neuvoston yhteinen toiminta 2008/851/YUTP Euroopan unionin sotilasoperaatiosta, jolla osallistutaan merirosvouksen ja aseellisten ryöstöjen ehkäisemiseen ja torjuntaan Somalian rannikkovesillä, artikla 2(e).

¹⁰ Kaikilla mailla on aluemerä joka voi ulottua enintään 12 mpk perusviivasta. UNCLOS-yleissopimuksen 33 artiklan mukaan valtiot voivat tämän lisäksi perustaa lisävyöhykkeen joka voi ulottua enintään 24 mpk perusviivasta, jossa valtiolla on tiettyjä oikeuksia valvoa mm. maahanmuuttolakiensa noudattamista. Tietävästi lisävyöhykettä ei ole perustettu Italiassa eikä Libyassa. <https://www.vividmaps.com/2015/08/maritime-zones-of-mediterranean-and.html>

¹¹ Todettakoon tämän lisäksi myös, että Välimeren mailla on ollut vaikeuksia päästä merirajoista yhteisymmärrykseen, mistä syystä talousvyöhykkeitä ei vielä käytetä samassa määrin kuin muualla maailmassa.

Ilman erityisesti kansainvälisessä sopimuksessa säädettyä poikkeusta vaaditaan näin ollen lippuvaltion suostumusta kaikkeen toimenpanotoimintaan aavalla merellä. Erityistä sääntelyä maahanmuuttajien salakuljetuksesta yleissopimuksessa ei ole. Poikkeustapauksia, joissa muiden valtioiden (sota)laivoille myönnetään oikeus ryhtyä toimenpiteisiin aavalla merellä, on UNCLOS-yleissopimuksessa kolme, joista olennaisin ja mittavin poikkeus on merirosvous.¹²

Ihmissalakuljetusta ei kuitenkaan voida katsoa merirosvoudeksi. Jälkimmäinen termi on 101(a) artiklassa määritelty suppeasti mm. sisällyttämällä 'kahden aluksen' kriteeri:

"Jokainen yksityisen aluksen tai ilma-aluksen miehistön tai matkustajien tekemä laiton väkivallan teko, vapaudenriisto tai ryöstö, joka on tehty yksityistä etua silmällä pitäen ja joka kohdistuu ... aavalla merellä toista alusta tai ilma-alusta tai tällaisessa aluksessa tai ilma-aluksessa olevaa henkilöä tai omaisuutta vastaan".

Yllä mainittujen poikkeusten lisäksi artikla 110 antaa sota-aluksille¹³ lippuvaltiosta riippumatta oikeuden pysäyttää ja tarkastaa aluksia mikäli on perusteita epäillä että alus harjoittaa orjien kuljetusta tai merirosvouutta, lähettää luvattomia radiolähetyksiä taikka on vailla kansallisuutta.¹⁴

Viimeksi mainittu kohta on erityisen tärkeä tässä yhteydessä, koska alukset, joilla pakolaiset ja maahanmuuttajat kulkevat Välimerellä ovat usein liputtomia tai muuten kansallisuudeltaan epävarmoja. 110 artiklassa mainittu tarkastusoikeus on kuitenkin rajoitettu eikä sisällä kaikkia Sophia-päätöksen 2(2) artiklassa mainittuja toimenpiteitä. Oikeus rajoittuu 110(2) artiklan mukaan alukseen nousuun sekä mahdolliseen tarkastukseen, jonka tarkoituksena on verifioida aluksen kansallisuuteen liittyviä tosiseikkoja.¹⁵

Argumentille, jonka mukaan liputtomilla aluksilla ei ole oikeuksia aavalla merellä ei myöskään löydy tukea. Alukseen liittyy lippuvaltion lisäksi muita kansallisuuksia, kuten esim. miehistön ja laivanomistajan kansallisuudet, ja näiden oikeuksia loukataan myös

¹² Merirosvous käsitellään sopimuksen artikloissa 100-105. Muut poikkeukset liittyvät aavalla merellä tapahtuviin luvattomiin radiolähetyksiin (artikla 109) sekä rantavaltion oikeuteen jatkaa "välitöntä takaa-ajoa" aavalle merelle tietyissä olosuhteissa (artikla 111).

¹³ Nämä määräykset soveltuvat myös artiklan 4. ja 5. kohdan mukaan sotilasilma-aluksiin sekä "muihin asianmukaisesti valtuutettuihin aluksiin tai ilma-aluksiin, jotka ovat selvästi merkittyinä tunnistettavissa valtion tehtävissä oleviksi."

¹⁴ Kirjallisuudessa on esitetty, että ihmissalakuljetukset voisivat olla oikeudellisesti rinnastettavissa orjien kuljetukseen (esim. E. Papastavridis, *Inspection of Vessels on the High Seas*, Oxford, 2013, s. 247ff.). Toimivallan näkökulmasta tälläkään ei kuitenkaan olisi suurta merkitystä johtuen siitä, että myös artikla 99 orjien kuljetuksista ainakin epäsuorasti perustuu lippuvaltion yksinomaiseen toimivaltaan. D. Guilfoyle "Transnational Crime", Warner &Kaye (toim.), *Routledge Handbook on Maritime Regulation and Enforcement*, New York, 2016, s. 268.

¹⁵ Artikla 110(2): "1 kappaleessa edellytetyissä tapauksissa sota-alus saa tarkastaa, onko aluksella oikeus siihen lippuun, jota se käyttää. Tätä tarkoitusta varten se voi lähettää upseerin komennossa olevan veneen epäillyn aluksen luo. Jos epäilykset jatkuvat asiakirjojen tarkastuksen jälkeen, tarkastusta voidaan jatkaa itse aluksessa. Tarkastus on toimitettava mahdollisimman suurella harkinnalla." Kts myös esim. Guilfoyle, 'The High Seas', D. Rothwell et al. (toim.) *Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford, 2015. Pienten alusten osalta on kuitenkin erityisen tärkeä huomioda, että aluksen ei välttämättä tarvitse olla rekisteröitynä lippuvaltiossa saadakseen kantaa sen lippua. Kansallisuus voi esim. seurata päällikön kansallisuudesta. Toisaalta, mikäli aluksen päällikkö väittää aluksen olevan tietyn valtion lipun alla, ja tämä valtio kieltää sen, alus katsotaan olevan vailla kansallisuutta. Esim. D. Guilfoyle, *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*, Cambridge, 2007, s. 121.

liiallisella voimaankäytöllä aavalla merellä.¹⁶ On myös esitetty, että oikeus vapaaseen merenkulkuun aavalla merellä velvoittaa muita valtioita pidättäytymään liiallisesta voimaankäytöstä suhteessa *kaikkiin* valtioihin ja että tämän oikeuden loukkaaminen olisi loukkaus kansainvälistä yhteisöä kohtaan (*erga omnes*).¹⁷

Mikäli aavalla merellä siis ryhdytään toimenpiteisiin ihmissalakuljetuksia vastaan ja toimenpiteet menevät aluksen kansallisuuden tarkastusta pidemmälle, UNCLOS ei riitä oikeudelliseen perustaan. Esim. Sophia-päätöksen 2(2) artiklassa mainittuun takavarikointiin tarvitaan muuta oikeudellista perustaa.

4.2 Muut sopimukset

Yllä siteeratun UNCLOS-yleissopimuksen artiklassa 92(1) viitataan myös poikkeuksiin lippuvaltion yksinomaisesta lainkäyttövallasta, jotka seuraavat muista kansainvälisistä sopimuksista. Osuvin esimerkki tällaisista, johon myös viitataan Sofia-päätöksen artiklassa 2(2), on vuonna 2000 maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämisestä tehty lisäpöytäkirja Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen yleissopimukseen.¹⁸ Tämä on laajasti hyväksytty pöytäkirja, jonka osapuoliin kuuluu 149 osapuolta ml. EU, sen jäsenmaat ja Libya. Se ei kuitenkaan juuri muuta UNCLOS-yleissopimuksen yleistä toimivaltatilannetta. Pöytäkirjassa vaalitaan lippuvaltion oikeutta päättää viime kädessä alusten tarkastuksesta aavalla merellä.

Sen artiklassa 8(2) säädetään seuraavasti:

Sopimusvaltio, jolla on perusteltua syytä epäillä, että alusta, joka käyttää kansainvälisen oikeuden mukaista merenkulun vapautta ja käyttää toisen sopimusvaltion lippua tai rekisteritunnusta, käytetään meritse tapahtuvaan maahanmuuttajien salakuljetukseen, voi ilmoittaa tästä lippuvaltiolle, pyytää rekisteröintivahvistusta ja, jos rekisteritunnus vahvistetaan, pyytää lippuvaltiolta lupaa ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin kyseisen aluksen suhteen.

Liputtomien alusten kohdalla, lisäpöytäkirjan artikla 8(7) kuitenkin antaa hieman UNCLOS-yleissopimusta pidemmälle menevää toimivaltaa.

Sopimusvaltio, jolla on perusteltua syytä epäillä, että alusta käytetään meritse tapahtuvaan maahanmuuttajien salakuljetukseen eikä sillä ole kansallisuutta tai se voidaan rinnastaa ilman kansallisuutta olevaan alukseen, voi määrätä alukselle nousun ja aluksen tarkastamisen. Jos epäilystä tukevia todisteita löytyy, sopimusvaltio ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin asiaan liittyvän kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti.

Edellisessä luvussa viitattiin kansainvälisen oikeuden epäselvään asemaan koskien muiden valtioiden oikeutta harjoittaa lainkäyttövaltaa kansallisuutta vailla oleviin (tai niihin rinnastettaviin) aluksiin aavalla merellä. Lisäpöytäkirjan viittaus kansalliseen lainsäädäntöön herättää tämän lisäksi myös kysymyksen siitä, mikäli esimerkiksi EU:n Sophia päätös voisi toimia itsenäisenä oikeusperustana siinä mainittuihin

¹⁶ Churchill & Lowe, *The Law of the Sea*, Manchester University Press, Manchester,

¹⁷ G. Butler & M. Ratcovich, 'Operation Sophia in Uncharted Waters: European and International Law Challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea', 25 *Nordic Journal of International Law*, 2016, s. 248.

¹⁸ Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (SopS 18/2004) ja sen Lisäpöytäkirja meritse, meritse ja ilmateitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämisestä 2000 (SopS 73/2006).

toimenpiteisiin.¹⁹ Kyseessä olevassa tapauksessa tästä ja muista toimivaltaan liittyvistä epävarmuuksista on kuitenkin pitkälti välttytty erillisen YK:n hyväksymän erikoisratkaisun myötä.

4.3 YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat

Kansainvälinen oikeus myöntää siis hyvin rajoitettua toimivaltaa muille kuin lippuvaltiolle aavalla merellä. Tämän toimivallan laajentamiseksi YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi vuonna 2015 päätöslauselman 2240(2015),²⁰ joka nimenomaisesti valtuuttaa kansallisesti ja alueellisten järjestöjen kautta toimivat YK:n jäsenmaat tarkastamaan kansainvälisillä vesillä alukset, joita voidaan perustellusti epäillä käytettävän Libyasta käsin ihmisalakuljetukseen tai ihmiskauppaan.

"to inspect on the high seas off the coast of Libya vessels that they have reasonable grounds to suspect are being used for migrant smuggling or human trafficking from Libya, provided that such Member States and regional organisations make good faith efforts to obtain the consent of the vessel's flag State prior to using the authority outlined in this paragraph"²¹

Tämän lisäksi päätöslauselma valtuuttaa tietyin edellytyksin ottamaan aluksia haltuun.

"to seize vessels inspected under the authority of paragraph 7 that are confirmed as being used for migrant smuggling or human trafficking from Libya, and underscores that further action with regard to such vessels inspected under the authority of paragraph 7, including disposal, will be taken in accordance with applicable international law with due consideration of the interests of any third parties who have acted in good faith"²²

Päätöslauselma ja varsinkin sen 8 kohta valtuuttaa siis valtioita ryhtymään aavalla merellä toimenpiteisiin, joihin niillä ei olisi muuten toimivaltaa. Sophia-operaation mandaatin näkökulmasta se vaikuttaa erityisesti operaation 2B vaiheeseen aavalla merellä, mutta ei valtuuta toimenpiteisiin Libyan aluevesillä. Päätöslauselma ei myöskään muuta velvollisuuksia pelastettujen tai kiinniotettujen ihmisten kohtelusta. Heitä pitää edelleen kohdella soveltuvien ihmisoikeuksien ja pakolaisoikeuden ja muun kansainvälisen oikeuden mukaisesti.²³

5. Meripelastus - velvollisuus auttaa

Vaikka maahanmuuttajien pelastaminen mereltä ei kuulunut Sophia-operaation alkuperäisiin tavoitteisiin, tästä on tullut operaation päällimmäisimpiä toimintoja.²⁴ Velvollisuudet tässä suhteessa seuraavat suoraan kansainvälisestä oikeudesta. Etenkin UNCLOS-yleissopimuksen artiklasta 98(1) seuraa, että:

¹⁹ Oikeudellisen tilan epävarmuutta tässä suhteessa on kritisoinut mm. M. Bo, blogikirjoituksessaan vuodelta 2017: <https://www.ejiltalk.org/repressing-migrant-smuggling-by-the-un-security-council-and-eu-naval-military-operation-sophia-some-reflections-on-jurisdiction-and-human-rights/>

²⁰ Päätöslauselman hyväksymä poikkeus on myönnetty vuodeksi kerrallaan. Valtuutus uusittiin viimeksi 3.10.2019 päätöslauselmalla 2491(2019).

²¹ Res. 2240(2015), kohta 7.

²² Res. 2240(2015), kohta 8.

²³ Res. 2240(2015), kohta 13. Myös Butler & Ratcovich, p. 255.

²⁴ www.operationsophia.eu/

"Jokaisen valtion on velvoitettava sen lippua käyttävän aluksen päällikkö, siinä määrin kuin se on mahdollista vaarantamatta vakavasti alusta, sen miehistöä tai matkustajia:

- a) antamaan apua jokaiselle henkilölle, joka tavataan merellä hukkumisvaarassa;
- b) rientämään mahdollisimman nopeasti pelastamaan hätään joutuneita henkilöitä, jos hänelle on ilmoitettu heidän avuntarpeestaan, ja avunantoa voidaan kohtuudella häneltä vaatia"

Vastaavanlainen määräys löytyy SOLAS-yleissopimuksen artiklasta V/33(1), ja yleisempi velvollisuus "varmistaa avun antaminen jokaiselle merihädässä olevalle henkilölle ... riippumatta tällaisen henkilön kansalaisuudesta tai asemasta taikka niistä olosuhteista, joissa tämä henkilö tavataan" vuoden 1979 kansainvälisen etsintä- ja pelastuspalvelusopimuksen liitteestä kohta 2.1.10.²⁵ Periaatetta pidetään myös yleisesti kansainvälisenä tapaoikeutena. Yllä siteerattu UNCLOS artikla ei tee eroa kauppalaivojen ja valtioalusten välillä, joten on selvää, että pelastusvelvollisuus koskee myös Sophia-operaatioon osallistuvia sotalaivoja.²⁶

SAR-sopimuksen mukaan valtioiden tulisi sopia etsintä- ja pelastusalueista ns. SAR-vyöhykkeistä, joissa valtiot vastaavat pelastusoperaatioista. SAR-vyöhykkeet kattavat kaikki merialueet ja ovat näin ollen kansainvälisen merioikeuden (UNCLOS-) merivyöhykkeitä laajemmat.²⁷

6. Velvollisuus viedä "turvalliseen paikkaan"

Laivasta tapahtuvassa pelastusoperaatiossa pelastetut tyypillisesti nousevat pelastajien laivaan. Keskeinen oikeudellinen kysymys on näin ollen miten pelastettuja maahanmuuttajia kuuluu kohdella merellä tapahtuneen pelastusoperaation jälkeen, ja aivan erityisesti kysymys siitä, mihin heidät viedään ja minkä oikeusperiaatteiden mukaisesti. Kysymys liittyy merioikeuden lisäksi myös pakolaisoikeuteen ja ihmisoikeuskysymyksiin. Keskeinen periaate pakolaisoikeudessa on nk. *non-refoulement*-periaate, jonka mukaan pakolaisia ei voi palauttaa paikkaan jossa heitä vainotaan. Ihmisoikeudet koskevat kaikkia ihmisiä, ei pelkästään pakolaisia ja keskeiset oikeudet kuten oikeus elämään sekä oikeus vapauteen ja turvallisuuteen asettavat myös vastaavanlaisia rajoituksia sille, miten pelastettuja tulisi kohdella ja minne heitä voi viedä.²⁸

Tästä lähtökohdasta huolimatta kysymys laivojen ja valtioiden velvollisuuksista oli pitkään oikeudellisesti avoin kysymys. Voimassa olevat säädökset eivät sisältäneet tarkkaa ohjausta siitä, mihin pelastettuja kuuluu viedä ja onko muilla valtioilla velvollisuuksia ottaa heitä vastaan. Vuonna 2002 tapahtunut *Tampa* -tapaus Australiassa pakotti IMO:n selkeyttämään ohjeistustaan tällä alalla.²⁹ Vuonna 2004 hyväksyttiin muutoksia sekä SOLAS-yleissopimukseen että SAR-yleissopimukseen joiden johdosta laivoilla on velvollisuus viedä pelastetut "turvalliseen paikkaan" (place

²⁵ Vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen etsintä- ja pelastuspalvelusta merellä (SopS 89/1986, jäljempänä "SAR-yleissopimus")

²⁶ I. Papanicopolulu, The duty to rescue at sea, in peacetime and at war: A general overview, 902 *International Review of the Red Cross*, 2017 ss. 495, 496

²⁷ Lisätietoa Välimeren tilanteesta, esim. https://sarcontacts.info/srrs/tr_med/

²⁸ Kts. myös EU:n direktiivi 2008/115/EY, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.

²⁹ Kts. esim. E. Røsæg 'Refugees as rescuees – the Tampa problem' *SIMPLY - Yearbook of the Scandinavian Institute of Maritime Law*, Oslo 2002

of safety).³⁰ Tämä käsite on pitkälti määrittelemättä, mutta on selvää, että ainakin *non-refoulement*-periaatetta tulee minimivaatimuksena noudattaa mikä merkitsee myös kieltoa jättää pelastettuja sellaiseen paikkaan jossa he eivät ole periaatteesta turvassa. Toisaalta, käsite ei merkitse velvollisuutta tuoda pelastetut lähimpään toimivaan hyvinvointivaltioon tai velvollisuutta rantavaltioille hyväksyä pakolaisia omalle maaperälle. Vastuu turvallisen paikan löytämisestä kuuluu viime kädessä sille valtiolle jonka SAR-vyöhykkeessä pelastusoperaatio on tapahtunut. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että turvallinen paikka olisi löydettävä siinä valtiossa.³¹ Vuoden 2004 muutoksella lisättiin SAR-sopimuksen liitteeseen uusi kohta 3.1.9, joka kiteyttää eri osapuolten velvoitteita meripelastusoperaatiossa:

"Sopimuspuolet sovittavat toimintansa yhteen ja tekevät yhteistyötä sen varmistamiseksi, että alusten päälliköt, jotka antavat apua merihätään joutuneille henkilöille ottamalla heidät alukseensa, vapautetaan velvollisuuksistaan siten, että alukset joutuvat vain mahdollisimman vähän poikkeamaan lisää alkuperäiseltä reitiltään, edellyttäen, että alusten päälliköiden vapauttaminen näistä velvollisuuksista ei entisestään vaaranna ihmishengen turvallisuutta merellä. Siitä etsintä- ja pelastusalueesta vastaava sopimuspuoli, jolla tällaista apua annetaan, on päävastuussa yhteensovittamisen ja yhteistyön toteutumisesta, jotta apua saaneet eloonjääneet voidaan siirtää maihin apua antaneelta alukselta ja he pääsevät turvalliseen paikkaan, ottaen huomioon tapaukseen liittyvät erityispiirteet ...".³²

Valtioilla, kuten EU:llakin on mahdollisuus neuvotella kolmansien maiden kanssa järjestelyistä pelastettujen vastaanottamisesta, mutta sellaiset järjestelyt eivät vaikuta maiden velvollisuuksiin taata pelastetuille turvallista paikkaa. Libyaa ei yleensä pidetä turvallisena maana *non-refoulement*-mielessä.³³

Mikäli muut valtiot eivät noudata omia velvoitteitaan, asia saattaa jäädä lippuvaltion harteille ja mm. YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on esittänyt, että lippuvaltio voi tietyissä tilanteissa esim. joutua vastaamaan turvapaikkahakijoiden hakemuksista.³⁴

7. Valtionvastuu kansainvälisten velvoitteiden rikkomisesta

Lippuvaltion velvollisuus noudattaa yllä mainittuja sääntöjä ja periaatteita on selkeämpi kun kyseessä on valtion alukset, kuten Sophia-operaatioon osallistuvat sota-alukset.

³⁰ SOLAS V/33(1-1) ja SAR, Liite, kohta 3.1.9.

³¹ IMO Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea (IMO Resolution MSC.167(78) (2004).

³² Tasavallan Presidentin asetus 89/2009. Kts. myös uusi kohta SOLAS-yleissopimukseen sääntöön V/33(1)(1). Turvallisen paikan tarkemmasta sisällöstä, kts. M. Ratcovich, *International Law and Rescue of Refugees by Sea*, Stockholm, 2019.

³³ Esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuim, *Case of Hirsi Jamaa and Others v Italy*, Application 27765/09. Kts. myös www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/libya

³⁴ UNHCR: *Background Note on the Protection of Asylum-Seekers and Refugees Rescued at Sea*, 2002: kohta 26: "The flag State could also have primary responsibility under certain circumstances. Where it is clear that those rescued intended to request asylum from the flag State, that State could be said to be responsible for responding to the request and providing access to its national asylum procedure. In the event that the number of persons rescued is small, it might be reasonable for them to remain on the vessel until they can be disembarked on the territory of the flag State.... Arguably, and even on the high seas, the responsibility accruing to the flag State would be stronger still, where the rescue operation occurs in the context of interception measures."

<https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f35e94/background-note-protection-asylum-seekers-refugees-rescued-sea.html>.

Tässä tapauksessa on selvää, että sota-alusten toiminta voidaan yhdistää suoraan valtioon, sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti.³⁵ Kauppalaivojen osalta sen sijaan, lippuvaltion velvollisuus on toimia "asianmukaisella huolellisuudella" ("due diligence") jotta kansainvälisiä velvoitteita kunnioitettaisiin, mutta valtio ei vastaa kaikista laivan tekemistä rikkomuksista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin vahvistanut myös kauppalaivojen suhteen, että ihmisoikeudet pätevät myös aavalla merellä ja että ainoa valtio, jolla on mahdollisuus suojella niitä siellä on lippuvaltio.³⁶

Edellä tarkistettut velvoitteet sitovat lippuvaltiota ja rantavaltoja. Suomen osalta tällaisia sitoumuksia ei synny ellei suomalaisia aluksia osallistu operaatioon. Muutaman suomalaisen upseerin läsnäolo toisen EU-maan sota-aluksella ei siirrä kansainvälistä vastuuta pois lippuvaltiolta, vaikka suomalaiset olisivatkin päätöksiin osallistuneet. On mahdollista, että EU ja vastuussa oleva jäsenmaa jakavat kansainvälisen vastuunsa operaatioissa tapahtuneista rikkeistä, mutta tällainen vastuun jakaminen ei seuraa kansainvälisestä oikeudesta suoraan, vaan johtuu siinä tapauksessa EU:n sisäistä järjestelyistä.³⁷

Lopuksi voi vielä harkita, voisivatko Suomen tai EU:n rahoitus- ja muut toimenpiteet Libyan rannikkovartioston ja laivaston kouluttamisessa johtaa (osa-)vastuuseen osallisuudesta mikäli Libyan viranomaiset loukkaisivat kansainvälistä oikeutta omilla toimenpiteillään. Todennäköisesti tällainen riski on vähäinen, sillä pääsääntö kansainvälisessä oikeudessa on, että valtio vastaa omista teoistaan.³⁸ Tämän lisäksi YK:n kansainvälisen oikeuden komission laatimissa artikloissa valtionvastuusta artiklojen 16 ja 17 mukaan yksi kriteereistä osallistumisessa on, että osallistuva valtio "does so with knowledge of the circumstances of the international wrongful act".³⁹ Koulutus ja rahoitus ovat todennäköisesti liian kaukana laittomasta teosta jotta vastuu voitaisiin näiden artiklojen perusteella siirtää edes osittain EU:lle.

8. Johtopäätös

UNCLOS-yleissopimus ei sisällä säädöksiä aavalla merellä tapahtuvasta toiminnasta maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumiseen eikä merellisten pakolaisvirtojen vähentämiseen. Tästä syystä kansainvälistä merioikeutta on varsinkin 2000-luvulla jouduttu täydentämään monen alan ja tason kansainvälisen ja EU-oikeuden oikeusinstrumenteilla. Lopputuloksena on vaikeasti hahmoteltava kokonaisuus, joka liittyy moneen eri juridiikan osa-alueeseen.

Yllä olevan katsauksen perusteella ei löydy oikeudellisia esteitä jatkaa Suomen osallistumista EUNAVFOR MED Sophia-operaatioon. Operaatio nykyisellään perustuu vahvasti kansainväliseen oikeuteen ja niin kauan kuin nykyiset YK:n

³⁵ Näin myös *Hirsi Jamaa and Others v Italy*, kohta 81.

³⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Case of *Medvedyev and Others* Application No. 3394/03, kohta 81: "Nevertheless, the special nature of the maritime environment relied upon by the Government in the instant case cannot justify an area outside the law where ships' crews are covered by no legal system capable of affording them enjoyment of the rights and guarantees protected by the Convention which the States have undertaken to secure to everyone within their jurisdiction, any more than it can provide offenders with a 'safe haven'."

³⁷ YK:n kansainvälisen oikeuden komission laatimissa artikkeleissa valtionvastuusta, artikkeli 57 toteaa: "These articles are without prejudice to any question of the responsibility under international law of an international organization, or of any State for the conduct of an international organization."

³⁸ ILC Report UN Doc. A/56/10 (2001), s. 64.

³⁹ Artikla 16(a) (Aid or assistance in the commission of an internationally wrongful act) ja 17(a) (Direction and control exercised over the commission of an internationally wrongful act). Kts myös ILC Report UN Doc. A/56/10 (2001), ss. 64-71.

turvallisuusneuvoston päätöslauselmat uusitaan, tarvittavat merioikeudelliset toimivallat ovat kunnossa, vaikka operaatio siirtyisikin uudelleen vaiheeseen 2A, tai jopa vaiheeseen 2B aavalla merellä. Operaation siirtyminen aavalta mereltä Libyan (meri-)alueelle vaatii kuitenkin uusia valtuutuksia YK:n turvallisuusneuvostosta.

Tästä huolimatta on syytä pitää mielessä, että merellisiin operaatioihin liittyy aina oikeudellisia riskejä. Sophia-operaatiossa riskit liittyvät erityisesti kansainvälisiin velvollisuuksiin huolehtia mereltä pelastetuista ihmisistä ja ovat erityisen tuntuvat nimenomaan sota-aluksille ja muille valtion aluksille. Toisaalta nämäkin velvoitteet kuuluvat ensi-sijaisesti alusten lippuvaltioille, eivätkä koske osallistumista EU-operaatioon esikuntatehtävissä.

Turussa, 11. joulukuuta 2019,

Henrik Ringbom

Merioikeuden professori, Turun yliopisto

Professor II, Pohjoismainen merioikeusinstituutti, Oslon yliopisto

Professor II, Norwegian Centre for the Law of the Sea, UiT Arctic University of Norway