

KOMISSION SUOSITUS (EU) 2020/1365,**annettu 23 päivänä syyskuuta 2020,****yksityisten yhteisöjen omistamien tai käyttämien alusten suorittamaa etsintä- ja pelastustoimintaa koskevasta jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä**

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 292 artiklan,

sekä katsoo seuraavaa:

- 1) Avun tarjoaminen merihädässä oleville henkilöille on jäsenvaltioiden oikeudellinen velvoite, joka perustuu kansainväliseen tapa- ja sopimusoikeuteen, erityisesti ihmishengen turvallisuudesta merellä tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen (SOLAS-yleissopimus, 1974), Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimukseen (UNCLOS-yleissopimus, 1979) ja etsintä- ja pelastuspalvelusta merellä koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SAR-yleissopimus, 1979) sekä unionin oikeuteen. Euroopan unioni on UNCLOS-yleissopimuksen sopimuspuoli.
- 2) Vuodesta 2014 alkaen tuhannet ihmiset ovat yrittäneet ylittää Välimeren päästäkseen Eurooppaan, mikä on vaatinut Euroopan unionilta ja sen jäsenvaltioilta monitahoista reagoitua ihmishenkien menettämisen estämiseksi, muuttoliikkeen hallinnan parantamiseksi, laittoman muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttumiseksi ja ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa harjoittavien järjestäytyneiden rikollisryhmien hajottamiseksi.
- 3) Vaikka laitton muuttoliike on viimeisten kahden vuoden aikana vähentynyt ja merellä on menetetty vähemmän ihmishenkiä, muuttoliikkeelle on edelleen tyypillistä pienten, merikelvottomien alusten riskialtis käyttö Välimerellä. Muuttoliike pitää yllä järjestäytyntä rikollisuutta ja aiheuttaa tarpeettomia kuolemantapauksia. Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) mukaan Välimerellä on vuoden 2020 aikana toistaiseksi kuollut yhteensä yli 500 ihmistä, vuonna 2019 yli 1 880 ja vuodesta 2014 lähtien yhteensä yli 20 300. Reitti keskisen Välimeren halki Eurooppaan on maailman tappavin.
- 4) Etsintä- ja pelastusvalmiudet, koordinointi ja tuloksellisuus ovat vuodesta 2015 lähtien parantuneet huomattavasti Välimerellä, muun muassa rantavaltioiden merkittävien panostusten ja yksityisten ja kaupallisten alusten lisääntyneen osallistumisen myötä. EU ja sen jäsenvaltiot ovat lisänneet kapasiteettiaan Välimerellä, muun muassa kansallisin operaatioin ja Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) johtamin operaatioin, kuten Themis (aiemmin Triton), Poseidon ja Indalo -yhteisoperaatioilla, sekä aikaisemmin EU:n EUNAVFOR MED SOPHIA -laivasto-operaatioilla. Näillä operaatioilla on vuodesta 2015 lähtien pelastettu mereltä yli 600 000 ihmistä.
- 5) Useat kansalaisjärjestöt ovat myös käyttäneet samassa tarkoituksessa yksityisiä aluksia, useimmiten keskeisellä Välimerellä, ja pelastaneet merellä paljon ihmisiä, jotka on sitten kuljetettu EU:n alueelle turvallista maihinnousua varten. Kuten jo siirtolaisten salakuljetuksen vastaisessa EU:n toimintasuunnitelmassa (2015–2020) painotettiin ja avustamispakettia koskevissa komission ohjeissa (C(2020) 6470) selvennettiin, on tarpeen välttää merihädässä olevien ihmisten auttamisen kriminalisointi ja samalla varmistaa, että salakuljettajiin sovelletaan riittäviä rikosseuraamuksia.
- 6) Euroopan parlamentti peräänkuulutti turvallista, hallittua ja laillista muuttoliikettä sekä pakolaisia koskevien YK:n Global Compact -aloitteiden edistymisestä 18 päivänä huhtikuuta 2018 antamassaan päätöslauselmassa (2018/2642(RSP)) lisää etsintä- ja pelastuskapasiteettia ahdingossa olevien ihmisten auttamiseksi ja kehotti kaikkia valtioita lisäämään valmiuksiaan. Se kehotti myös tunnustamaan yksityisten toimijoiden ja kansalaisjärjestöjen merellä ja maalla toteutettavissa pelastusoperaatioissa antaman tuen.
- 7) Hätätilanteissa suoritettavat etsintä- ja pelastusoperaatiot edellyttävät koordinoitua ja nopeaa maihinnousua turvallisessa paikassa sekä pelastettujen ihmisten ihmisoikeuksien kunnioittamista EU:n perusoikeuskirjan velvoitteiden mukaisesti, palautuskiellon periaate mukaan lukien, sekä ihmisoikeuksia ja merioikeutta koskevan kansainvälisen tapa- ja sopimusoikeuden mukaisesti, mukaan lukien Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) meriturvallisuuskomitean (MSC) merellä pelastettujen kohtelua koskevat suuntaviivat.
- 8) Euroopan merialueille on viime vuosina syntynyt uusi etsintä- ja pelastustoiminnan muoto: kansalaisjärjestöjen operoimat alukset ovat pääasiallisena toimintanaan ryhtyneet etsintä- ja pelastusoperaatioihin keskeisellä Välimerellä joko kansallisten meripelastuskeskusten koordinoimina tai omasta aloitteestaan. Monissa tapauksissa nämä alukset suorittivat peräkkäisiä pelastusoperaatioita ennen kuin ne kuljettavat pelastetut turvalliseen maihinnousupaikkaan.

- 9) Ihmissalakuljetus meritse on rikollista toimintaa, joka saattaa ihmishenkiä vaaraan ja joka on rangaistavaa sekä EU:n että kansainvälisen lainsäädännön nojalla. Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat sopimuspuolina kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa (UNTOC) ja sen pöytäkirjoissa, mukaan lukien UNTOC-yleissopimusta täydentävä lisäpöytäkirja maitse, meritse ja ilmaitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämisestä. Tässä yhteydessä on tärkeää välttää tilanne, jossa muuttajien salakuljetus- tai ihmiskauppaverkostot, myös ihmiskauppaa tai orjuuteen rinnastettavia hyväksikäytön muotoja harjoittavat rikollisjärjestöt, käyttävät hyväkseen tällaisia yksityisten alusten Välimerellä suorittamia pelastusoperaatioita.
- 10) On syytä muistaa, että SAR-yleissopimus velvoittaa sopimuspuolet osallistumaan etsintä- ja pelastuspalvelujen kehittämiseen ja ryhtymään kiireellisiin toimiin, joilla varmistetaan tarvittava apu ihmisille, jotka ovat tai vaikuttavat olevan merihädässä; asianomaisten osapuolten olisi koordinoitava toimintaansa ja tehtävä yhteistyötä, jotta pelastetut ihmiset pääsevät maihin avustavalta alukselta ja heidät toimitetaan turvalliseen paikkaan niin pian kuin se on kohtuudella mahdollista. Turvallista maihinnousupaikkaa valittaessa olisi merellä pelastettujen kohtelua koskevien IMOn suuntaviivojen mukaisesti otettava huomioon laaja kirjo tärkeitä tekijöitä ja kunkin tapauksen erityisolosuhteet. Silloin kun mereltä pelastetut ovat turvapaikanhakijoita tai pakolaisia, olisi esimerkiksi vältettävä maihinnousua alueille, joilla vainoa perustellusti pelkäävien ihmisten henki ja vapaudet ovat uhattuina. IMOn suuntaviivoissa veloitetaan asiasta vastaavat valtion viranomaiset tekemään kaiken voitavansa nopeuttaakseen eloonjääneiden maihinnousujärjestelyjä korostaen kuitenkin, että joissakin tapauksessa vaadittava koordinointi saattaa johtaa väistämättömiin viivästyksiin.
- 11) Etsintä- ja pelastustoimintaa suorittavien kansalaisjärjestöjen alusten säännöllinen läsnäolo Välimerellä synnyttää tietynlaisia operatiivisia koordinointi- ja yhteistyötarpeita pelastettuja ihmisiä kuljettavien alusten ja kansallisten viranomaisten välillä ja koskee jäsenvaltioita eri tavoin: joissakin jäsenvaltioissa koordinoidaan etsintä- ja pelastusoperaatioita; joissakin jäsenvaltioissa vastaanotetaan pelastetut ihmiset, jotka nousevat maihin niiden alueella; kyseiset kansalaisjärjestöt ovat laillisesti sijoittautuneet joihinkin jäsenvaltioihin; ja etsintä- ja pelastustoimintaa käytetyt alukset purjehtivat joidenkin jäsenvaltioiden lipun alla.
- 12) Pelastustoimiin osallistuvat yksityisalukset ovat Välimerellä mukana monimutkaisissa ja usein toistuvissa etsintä- ja pelastusoperaatioissa, joihin voi liittyä alusten kapasiteettiin verrattuna suuria ihmismääriä ja joissa on mukana laaja kirjo toimijoita pelastamisesta maihinnousuun. Muun muassa turvallisuussyistä on julkisen vallan asia varmistaa, että nämä alukset on soveltuvalta tavalla rekisteröity ja asianmukaisesti varusteltu niin, että ne täyttävät tähän toimintaan liittyvät vaatimukset eivätkä aiheuta vaaraa miehistölle tai pelastetuille. Näitä toimintoja on suoritettava osana koordinoitua kehystä, jossa yksityiset toimijat ja kansalliset viranomaiset toimivat tiiviimmässä yhteistyössä ja koordinoitusti.
- 13) Se, että pelastettuja ihmisiä nousee jatkuvasti maihin Välimeren rannikkovaltioissa, vaikuttaa välittömästi kyseisten valtioiden muuttoliikkeen hallintajärjestelmiin ja lisää välitöntä painetta niiden maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmiin, vastaanotto- ja käsittelykapasiteetti mukaan lukien.
- 14) Komissio hyväksyi 4 päivänä heinäkuuta 2017 muun muassa toimintasuunnitelman Italian tukemiseksi, keskisen Välimeren reitin paineen vähentämiseksi ja solidaarisuuden edistämiseksi toteutettavista toiminnaista. Siihen sisältyi Italian – komissiota kuullen ja vuoropuhelussa kansalaisjärjestöjen kanssa – laatima käytännönsäädös etsintä- ja pelastustoimintaa Välimerellä suorittaville kansalaisjärjestöille.
- 15) Tähän mennessä perustettujen koordinoitijärjestelyjen – mainittakoon esimerkiksi EU:n SOPHIA-laivasto-operaation yhteydessä perustetun Välimeren Shared Awareness and De-confliction -mekanismin (SHADE MED) foorumi – lisäksi on käsiteltävä Välimerelle viime vuosina syntyneen etsintä- ja pelastuskäytännön erityispiirteitä perustamalla strukturoidumpi, luotettavampi ja kestävämpi kehys EU:n toimivallan ja asiaankuuluvien kansainvälisten normien mukaisesti. Kehyksessä olisi vahvistettava jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta koskevat erityiset säännöt ja vastattava tarpeeseen vahvistaa erityisesti lippu- ja rannikkojäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Yhteistyötä on tehtävä myös sellaisia aluksia omistavien tai operoivien yksityisten tahojen kanssa, jotka suorittavat etsintä- ja pelastustoimintaa ja kuljettavat pelastettuja EU:n alueelle. Tällaisen kehysten olisi myös pyrittävä tarjoamaan asianmukaista tietoa operaatioista ja kyseisten tahojen hallintorakenteista suhteellisuusperiaatteen ja EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti sekä parantamaan turvallisuutta sovellettavan kansainvälisen lainsäädännön mukaisesti kaikkien aluksilla olevien eduksi.

- 16) Komissio perustaa monialaisen yhteysryhmän, jossa jäsenvaltiot voivat tehdä yhteistyötä ja koordinoida toimia tämän suosituksen täytäntöönpanemiseksi. Ryhmä laatii yhteenvedon kansallisista säännöistä ja käytännöistä, yksilöi saatuja kokemuksia, arvioi mahdollisuuksia luoda lippu- ja rannikkovaltioiden välille niiden tehtäviin ja velvollisuuksiin liittyviä parempia yhteistyökeinoja ja laatii parhaita toimintatapoja, joissa otetaan huomioon viime vuosien etsintä- ja pelastusoperaatioiden myötä havaitut tarpeet. Se pitää säännöllistä yhteyttä sidosryhmiin, kuten EU:n virastoihin ja erityisesti Frontexiin, ja tarpeen mukaan etsintä- ja pelastustoimintaa Välimerellä suorittaviin kansalaisjärjestöihin sekä tiedeyhteisöihin ja kansainvälisiin järjestöihin, kuten IMOon, sen varmistamiseksi, että tietoja vaihdetaan ja toiminta pysyy johdonmukaisesti kansainvälisen lainsäädäntö- ja toimintakehyksen mukaisena. Jäsenvaltioiden olisi toimitettava komissiolle kaikki asiaankuuluvat tiedot tämän suosituksen täytäntöönpanosta. Yhteysryhmä seuraa suosituksen täytäntöönpanoa ja laatii vuosittain komissiolle raportin.
- 17) Komissio ottaa tarvittaessa yhteysryhmän työn ja tämän suosituksen täytäntöönpanon huomioon laatiessaan turvapaikka- ja maahanmuuttoasetuksessa säädettyjä Euroopan turvapaikka- ja maahanmuuttostrategiaa ja vuotuisia muuttoliikkeen hallintaa koskevia kertomuksia. Komissio arvioi ja suosittelee samalta pohjalta tarvittaessa myös uusia aloitteita.
- 18) Tämä suositus ei vaikuta mihinkään unionin oikeudesta tai asiaankuuluvasta kansainvälisestä lainsäädännöstä syntyviin yhteistyö- eikä muihin velvoitteisiin,

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:

1. Jäsenvaltioiden olisi tehtävä keskenään yksityisten tahojen omistamilla tai operoimilla aluksilla suoritettavaan etsintä- ja pelastustoimintaan liittyvää yhteistyötä vähentääkseen kuolonuhrien määrää merellä, ylläpitääkseen merenkulun turvallisuutta ja varmistaakseen tuloksellisen muuttoliikkeen hallinnan asiaankuuluvia oikeudellisia velvoitteita noudattaen.
- Erityisesti lippu- ja rannikkojäsenvaltioiden olisi vaihdettava säännöllisesti ja oikea-aikaisesti tietoja tiettyihin pelastustoimiin osallistuvista aluksista ja niitä operoivista tai ne omistavista yhteisöistä noudattaen kansainvälistä ja unionin oikeutta, EU:n perusoikeuskirja ja henkilötietojen suoja mukaan lukien.
2. Jäsenvaltioiden olisi tehtävä yhteistyötä keskenään ja komission kanssa erityisesti komission yhteysryhmän kautta pitäen yhteyttä kaikkiin asiaankuuluviin sidosryhmiin, asianomaiset etsintä- ja pelastustoimintaa suorittavia aluksia omistavat tai operoivat yksityiset yhteisöt mukaan lukien. Tarkoituksena on määrittää parhaita käytäntöjä ja ryhtyä tarvittaviin toimiin, jotta varmistetaan, että
- a) turvallisuus paranee merellä ja
- b) toimivaltaiset viranomaiset saavat kaikki tiedot, joita merenkulun turvallisuussuunnitelmien sekä muuttoliikkeen hallinnan asiaankuuluvien sääntöjen noudattamisen seuranta ja valvonta edellyttävät.
3. Jäsenvaltioiden olisi toimitettava komissiolle tämän suosituksen täytäntöönpanosta kaikki asiaankuuluvat tiedot vähintään kerran vuodessa viitevuotta seuraavan vuoden 31 päivään maaliskuuta mennessä.

Tehty Brysselissä 23 päivänä syyskuuta 2020.

Komission puolesta
Ylva JOHANSSON
Komission jäsen