

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Suomen osallistuminen EUNAVFOR ASPIDES -operaatioon

Valtioneuvoston selvitys: Suomen osallistuminen Prosperity Guardian -operaatioon

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Suomen osallistuminen EUNAVFOR ASPIDES -operaatioon (UTP 4/2024 vp): Asia on saapunut eduskuntaan.

Valtioneuvoston selvitys: Suomen osallistuminen EUNAVFOR ASPIDES -operaatioon (UTP 4/2024 vp): Valiokunta merkitsi saapuneeksi puolustusvaliokunnan kannanoton: Jemenistä käsin toimivien huthikapinallisten iskut Punaisenmeren laivaliikenteeseen ovat jatkuneet. Iskut loukkaavat vakavalla tavalla merenkulun vapautta ja turvallisuutta kansainvälisen kaupan näkökulmasta tärkeällä reitillä. Tilanne Punaisellamerellä kytkeytyy Lähi-idän laajempaan ajankohtaiseen turvallisuustilanteeseen. Punaisellamerellä toimii 15.12.2023 Yhdysvaltain johdolla käynnistetty sotilaallinen Prosperity Guardian -operaatio, joka turvaa laivaliikennettä alueella. EU puolestaan käynnisti 19.2.2024 sotilaallisen EUNAVFOR ASPIDES -operaation turvaamaan Punaisenmeren ja sen lähialueiden merireittejä yhteistyössä kansainvälisten kumppaneiden, mukaan lukien Yhdysvaltain ja Prosperity Guardian -operaation, kanssa. Lisäksi Prosperity Guardian -operaatiosta erillinen Yhdysvaltain johtama koalitio on tammikuusta 2024 alkaen tehnyt iskuja Jemenissä sijaitseviin huthikohteisiin. Valtioneuvoston selvityksissä eduskunnalle esitetään, että Suomi osallistuisi Aspides-operaatioon enintään viidellä sotilaalla, joiden toimipaikka olisi Kreikassa sijaitseva esikunta. Prosperity Guardian -operaatioon esitetään lähetettäväksi kaksi esikuntaupseeria toimipaikkanaan Bahrain. Molemmissa selvityksissä Suomen osallistumista operaatioon perustellaan pitkälti samanlaisin argumentein. Operaatio-osallistumisella Suomi kantaa vastuutaan osana kansainvälisiä toimia, joilla pyritään kauppareittien turvaamiseen ja merellisen turvallisuuden vahvistamiseen Punaisellamerellä. Valiokunta yhtyy selvityksissä esitettyihin osallistumisperusteisiin: on koko kansainvälisen yhteisön vastuulla varmistaa, että globaalin kauppamerenkulun turvallisuus turvataan. Suomelle, joka on 95-prosenttisesti riippuvainen ulkomaankaupassaan meriyhteyksistä, tämän ulottuvuuden korostaminen on erityisen tärkeää. Osallistumalla sekä EU-vetoiseen operaatioon että USA-johtoiseen operaatioon Suomi osoittaa konkreettisesti haluaan tukea keskeisiä kumppaneitaan. Valiokunta puoltaa Suomen osallistumista Aspides- ja Prosperity Guardian -operaatioihin selvityksissä esitetyllä tavalla.

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2024 vp

Valtioneuvoston selvitys: Suomen osallistuminen Prosperity Guardian -operaatioon (UTP 5/2024 vp): Asia on saapunut eduskuntaan.

Valtioneuvoston selvitys: Suomen osallistuminen Prosperity Guardian -operaatioon (UTP 5/2024 vp): Valiokunta merkitsi saapuneeksi puolustusvaliokunnan kannanoton: Valiokunta hyväksyi kannanoton: Jemenistä käsin toimivien huthikapinallisten iskut Punaisenmeren laivaliikentteeseen ovat jatkuneet. Iskut loukkaavat vakavalla tavalla merenkulun vapautta ja turvallisuutta kansainvälisen kaupan näkökulmasta tärkeällä reitillä. Tilanne Punaisellamerellä kytkeytyy Lähi-idän laajempaan ajankohtaiseen turvallisuustilanteeseen. Punaisellamerellä toimii 15.12.2023 Yhdysvaltain johdolla käynnistetty sotilaallinen Prosperity Guardian -operaatio, joka turvaa laivaliikennettä alueella. EU puolestaan käynnisti 19.2.2024 sotilaallisen EUNAVFOR ASPIDES-operaation turvaamaan Punaisenmeren ja sen lähialueiden merireittejä yhteistyössä kansainvälisten kumppaneiden, mukaan lukien Yhdysvaltain ja Prosperity Guardian -operaation kanssa. Lisäksi Prosperity Guardian -operaatiosta erillinen Yhdysvaltain johtama koalitio on tammikuusta 2024 alkaen tehnyt iskuja Jemenissä sijaitseviin huthikohteisiin. Valtioneuvoston selvityksissä eduskunnalle esitetään, että Suomi osallistuisi Aspides-operaatioon enintään viidellä sotilaalla, joiden toimipaikka olisi Kreikassa sijaitseva esikunta. Prosperity Guardian -operaatioon esitetään lähetettäväksi kaksi esikuntaupseeria toimipaikkanaan Bahrain. Molemmissa selvityksissä Suomen osallistumista operaatioon perustellaan pitkälti samanlaisin argumentein. Operaatio-osallistumisella Suomi kantaa vastuutaan osana kansainvälisiä toimia, joilla pyritään kauppareitien turvaamiseen ja merellisen turvallisuuden vahvistamiseen Punaisellamerellä. Valiokunta yhtyy selvityksissä esitettyihin osallistumisperusteisiin: on koko kansainvälisen yhteisön vastuulla varmistaa, että globaalin kauppamerenkulun turvallisuus turvataan. Suomelle, joka on 95-prosenttisesti riippuvainen ulkomaankaupassaan meriyhteyksistä, tämän ulottuvuuden korostaminen on erityisen tärkeää. Osallistumalla sekä EU-vetoiseen operaatioon että USA-johtoiseen operaatioon Suomi osoittaa konkreettisesti haluaan tukea keskeisiä kumppaneitaan. Valiokunta puoltaa Suomen osallistumista Aspides- ja Prosperity Guardian -operaatioihin selvityksissä esitetyllä tavalla.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Minna Laajava, ulkoministeriö
- ulkoasiainsihtööri Nelli Mikkola, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Antti Rajahalme, puolustusministeriö
- osastoesiupseeri, majuri Pekka Lehto, Pääesikunta
- osastoesiupseeri, everstiluutnantti Jarkko Pelkonen, Pääesikunta

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Käsiteltävänä olevissa valtioneuvoston UTP-selvityksissä esitetään, että Suomi osallistuisi enintään viidellä sotilaalla EUNAVFOR ASPIDES -operaatioon (UTP 4/2024 vp) sekä enintään kahdella sotilaalla Prosperity Guardian -operaatioon (UTP 5/2024 vp). Molemmat operaatiot toimivat Punaisellamerellä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

EUNAVFOR ASPIDES -operaatio

(1) EU perusti ulkoasiainneuvoston päätöksellä 8.2.2024 sotilaallisen EUNAVFOR ASPIDES-kriisinhallintaoperaation Punaisenmeren ja sen lähialueiden merireittien turvallisuuden edistämiseksi. Operaation toiminta perustuu neuvoston päätökseen YUTP 2024/583, joka on tehty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 artiklan 4 kohdan ja 43 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Operaatio käynnistettiin ulkoasiainneuvoston päätöksellä 19.2.2024.

(2) Operaation strategisena tavoitteena on varmistaa unionin merivoimien läsnäolo operaatioalueella, jotta merenkulun vapaus aluksille voidaan varmistaa tiiviissä yhteistyössä samanmielisten merellisen turvallisuuden takaajien kanssa. Operaation strategisen tavoitteen saavuttamiseksi EUNAVFOR ASPIDES -operaation tehtävänä on seurata aluksia operaatioalueella ja varmistaa merellinen tilannetietoisuus operaatioalueella sekä suojella aluksia kaikenlaisilta hyökkäyksiltä merellä. Operaation tulee noudattaa täysimääräisesti kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteet, toiminta-alueen osa-alueella. Operaation on lisäksi toimittava täysin YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaisesti.

(3) Operaatio sisältää myös toimeenpanevan osan, jolloin operaatio voi käyttää voimaa vastataksseen uhkaavaan tai käynnissä olevaan hyökkäykseen, joka kohdistuu kauppalaivaan tai operaation aluksiin. Voimankäytön on oltava välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Operaation voimankäyttö tapahtuisi merellä tai ilmassa, muttei maalla.

(4) Operaation ja siihen osallistuvien jäsenmaiden toimintaa ohjaavat operaation perustamispäätöksen lisäksi EU-jäsenmaiden hyväksymä operaatiosuunnitelma sekä operaation voimankäyttö-säännöt.

(5) EUNAVFOR ASPIDES -operaation toiminta-alue käsittää Baab al-Mandabin salmen ja Hormuzin salmen sekä kansainväliset vesialueet Punaisellamerellä, Adeninlahdella, Arabianmerellä, Omaninlahdella ja Persianlahdella.

Prosperity Guardian -operaatio

(6) Prosperity Guardian -operaatio käynnistettiin 15.12.2023 Yhdysvaltain johdolla turvaamaan Punaisenmeren laivaliikennettä. Operaation puitteissa operaatioon osallistuvat maat tekevät kansainvälistä yhteistyötä merenkulun turvaamiseksi alueella sekä voivat toteuttaa kansallisten päätösten mukaisesti sotalaivoin partiointia Punaisellamerellä ja Adeninlahdella, turvata kauppa-alusten kulkua sekä tarvittaessa antaa sotilaallista apua kauppa-aluksille. Tarkoituksena on pelotteen luominen läsnäolon kautta sekä kauppa-alusten avustaminen ei-valtiollisia uhkia vastaan. Tavoitteena on varmistaa Punaisellamerellä liikennöivien kauppa-alusten turvallisuus ja estää käynnissä olevan konfliktin laajeneminen alueella.

(7) Operaation puitteissa toimivat maat voivat käyttää voimaa vastataksseen merellä uhkaavaan tai käynnissä olevaan hyökkäykseen, joka kohdistuu kauppalaivaan tai operaation puitteissa toi-

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2024 vp

miviin aluksiin. Saadun selvityksen mukaan operaation toiminta on hyvin samankaltaista kuin EUNAVFOR ASPIDES -operaation toiminta.

(8) Prosperity Guardian -operaatio on halukkaiden maiden yhteenliittymä, jolla ei ole erillistä yhteistä sotilaallista valtuutusta tai voimankäyttösääntöjä. Osallistuvat maat voivat kontribuoida operaatioon kansallisten painopisteidensä ja päätöstensä perusteella. Operaation tehtävänä on pelotteen luominen läsnäolon kautta. Mahdolliset läsnäolon lisäksi toteutettavat toimet kuuluvat kunkin operaation puitteissa toimintaa harjoittavan maan kansallisten viranomaisten päätös- ja toimivaltaan.

(9) Prosperity Guardian -operaatioon osallistuu yli 20 maata. EU-maista Ranska, Tanska, Alankomaat, Italia ja Espanja osallistuvat operaatioon. Muita osallistumisestaan tiedottaneita maita ovat Yhdysvaltain lisäksi Iso-Britannia, Norja, Kanada, Bahrain ja Seychellit.

(10) Yhdysvaltain johtama koalitio on tehnyt tammikuusta 2024 lähtien ohjusiskuja Jemenin maaperällä sijaitseviin huthikohteisiin pyrkimyksenään heikentää huthien sotilaallista kykyä jatkaa iskujaan Punaisella merellä. Ulkoasiainvaliokunta korostaa valtioneuvoston selvityksen kohtaa, jonka mukaisesti Prosperity Guardian -operaatio toimii erillään Yhdysvaltain johtamasta koalitiosta.

(11) Punainen meri kuuluu Yhdysvaltain viidennen laivaston vastuualueeseen, jolla on toiminut vuodesta 2001 alkaen Yhdysvaltain johdolla 41 eri maan kauppamerenkulkua turvaava Combined Maritime Forces -kumppanuus (CMF). Prosperity Guardian -operaatio toimii CMF:n alaisuudessa. CMF toimii Arabian niemimaata ympäröivillä merialueilla, mukaan lukien Persianlahti, Omaninlahti ja luoteinen Intian valtameri, Arabianmeri, Adeninlahti ja Punainen meri. Combined Task Force 153 (CTF 153) on kumppanuuden Punaisella merellä toimiva ryhmä.

(12) CMF on halukkaiden maiden yhteenliittymä, jonka puitteissa maat voivat vaihtaa tietoja ja koordinoita kauppamerenkulun turvaamiseen liittyviä sotilaallisia näkökohtia. CMF-kumppanuuteen kuuluvat maat osallistuvat sen toimintaan joustavasti omien intressiensä mukaan. Kumppanuudella ei ole erillisiä valtuuksia tai voimankäyttösääntöjä, vaan jokainen osallistuva maa toteuttaa toimintaansa kansallisten päätösten mukaisesti.

Suomen osallistuminen operaatioihin

(13) Suomi on tukenut EUNAVFOR ASPIDES -operaation perustamista ja pitänyt tärkeänä, että EU vahvistaa merellistä läsnäoloaan Punaisen meren alueella meriturvallisuuden vahvistamiseksi sekä kauppamerenkulun ja EU:n intressien turvaamiseksi. Suomi katsoo, että esitetty operaatio edistää sekä kansainvälisen oikeuden toteutumista että EU:n kaupallisia, poliittisia ja strategisia intressejä ja myös laajemminkin kansainvälisen yhteisön etuja (UTP 1/2024 vp).

(14) Huomioiden operaation tavoitteet sekä Suomen pyrkimyksen vahvistaa EU:n globaalia toimijuutta sekä yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ulkoasiainvaliokunta pitää johdonmukaisena, että Suomi osoittaa myös kansallisia resursseja EUNAVFOR ASPIDES -operaatioon. Osallistumalla operaatioon Suomi kantaa ulko- ja turvallisuuspoliittista vastuuta osana EU:n kansainvälisiä kriisinhallintatoimia ja osallistuu taakanjakoon unionin sisällä.

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2024 vp

(15) Osallistumalla Prosperity Guardian -operaatioon Suomi puolestaan kantaa vastuutaan osana kansainvälisiä toimia, joilla pyritään kauppareittien turvaamiseen ja merellisen turvallisuuden vahvistamiseen Punaisellamerellä. Myös puolustusvaliokunta puoltaa operaatio-osallistumisia. Kuten UTP-selvityksessäkin todetaan, tilanne Punaisellamerellä kytkeytyy Lähi-idän laajempaan ajankohtaiseen ja vakavaan turvallisuustilanteeseen. Ulkoasiainvaliokunta pitää keskeisenä, että operaatio-osallistumisten lisäksi Suomi osaltaan edistää kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti pyrkimyksiä kestävä ratkaisun saavuttamiseksi Lähi-idän konfliktiin, kiireellisimpinä pysyvän tulitauon aikaansaaminen Gazaan ja panttivankien vapauttaminen.

(16) Ulkoasiainvaliokunta puoltaa tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan 8.3.2024 tekemää linjausta, jonka mukaisesti:

- Suomi osallistuu EUNAVFOR ASPIDES -operaatioon enintään viidellä sotilaalla. Sotilaat toimivat esikuntatehtävissä operaation esikunnassa Kreikassa 19.2.2025 saakka.
- Suomi osallistuu Prosperity Guardian -operaatioon enintään kahdella sotilaalla. Sotilaat tulevat toimimaan esikuntatehtävissä operaation johtoesikunnassa Bahrainissa ja operaation esikunta-aluksella 19.2.2025 saakka.

(17) Päätös Suomen osallistumisesta operaatioon tehdään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) perusteella. Osallistuspäätöksen koskiessa enintään viiden (EUNAVFOR ASPIDES) ja kahden (Prosperity Guardian) sotilaan toimimista esikuntatehtävissä asiasta annetaan selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaisesti. Ulkoasiainvaliokunnalla ei ole huomauttamista valittuun menettelytapaan.

(18) UTP-selvityksen mukaan Suomi liittyy myös Combined Maritime Forces -kumppanuuteen, jonka alaisuudessa Prosperity Guardian -operaatio toimii. Saadun selvityksen mukaan Combined Maritime Forces -kumppanuuteen liittyminen ei aseta Suomelle tai muille siihen osallistuville maille erityisiä velvoitteita. Kumppanuuden keskeisin anti on tiedonsaannin mahdollistaminen operaatioalueelta sekä kauppamerenkulun turvaamiseen liittyvien kysymysten koordinointi kumppanuuteen osallistuvien 42 maan kanssa.

Operaatioiden uhka-arvio

(19) Valtioneuvoston selvitykset sisältävät kuvauksen operaatioihin kohdistuvista uhista. Selvityksissä todetaan, että huthit ovat kuluneiden kuukausien aikana kohdistaneet lennokeilla, miehitetyillä veneillä sekä risteily- ja ballistisilla ohjuksilla toteutettuja iskuja yli 30 alukseen, joilla on ollut sidoksia yli 60 maahan. Huthien käyttämistä meritaisteluvälineistä iskukykyisimpiä ovat meritorjuntaohjukset ja ballistiset merimaaleihin tarkoitetut ohjukset. Lisäksi hutheilla on käytössään lennokkeja sekä miehittämättömiä pinta-aluksia. Miinoitteiden uhka on suurimmillaan Jemenin ja Saudi-Arabian vastaisilla rannikkovesillä, mutta ajelehtivat miinat aiheuttavat pysyvän uhan kaikkialla merialueella liikkuville aluksille.

(20) UTP-selvitysten mukaan huthien asejärjestelmien muodostama merellinen uhka EUNAVFOR ASPIDES ja Prosperity Guardian -operaatioiden toiminta-alueella on sekä rahtialuksille että länsimaisille sotalaivoille ja niiden henkilöstölle korkea. Operaatioalueella toimivil-

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2024 vp

la operaatioiden aluksilla operaation henkilöstöön kohdistuva uhka on korkea. Molempien operaatioiden esikunnissa toimivaan henkilöstöön kohdistuva uhka on huomattavasti pienempi.

(21) Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa käytiin läpi erityisesti Prosperity Guardian -operaation korkea uhka-arviota operaation esikunta-aluksella, mihin myös suomalaiset sotilaat olisivat sijoittumassa. Valiokunta korostaa operaatioiden turvallisuudesta huolehtimisen keskeisyyttä sekä pitää tärkeänä, että molempien operaatioiden uhka-arvioita seurataan tarkasti ja eduskunta pidetään informoituna mahdollisista muutoksista niiden osalta.

Osallistumisen kustannukset

(22) EUNAVFOR ASPIDES -operaation osalta kansallisen osallistumisen kustannusarvio viiden sotilaan 12 kuukauden kustannuksista on 1,3 miljoonaa euroa. Osallistumisen kustannukset voidaan kattaa nykyisten määrärahojen puitteissa.

(23) Prosperity Guardian -operaation kansallisen osallistumisen kustannusarvio kahden sotilaan 12 kuukauden kustannuksista on noin 0,5 miljoonaa euroa. Saadun selvityksen mukaan kustannusarvio tarkentuu toimintaympäristön, tehtävien sekä osaston kokoonpanon ja tarvittavan materiaalin täsmentyessä. Ulkoministeriön momentilta maksettavat kustannukset, 0,3 miljoonaa euroa, esitetään sisällytettäväksi vuoden 2024 toiseen lisätalousarvioon. Puolustusministeriön momentille kohdistuvat osallistumiskustannukset voidaan kattaa nykyisten määrärahojen puitteissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2024 vp

Helsingissä 2.4.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kimmo Kiljunen sd
varapuheenjohtaja Sofia Vikman kok
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Antti Lindtman sd
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Annika Saarikko kesk
jäsen Jussi Saramo vas
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Sakari Puisto ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala