

Muistio on valmisteltu yhteistyössä puolustusministeriön kanssa

SUOMEN OSALLISTUMINEN EUNAVFOR ASPIDES -OPERAATIOON

Jemenistä käsin toimivien huthikapinallisten iskut Punaisenmeren laivaliikenteeseen ovat jatkuneet. Iskut loukkaavat vakavalla tavalla merenkulun vapautta ja turvallisuutta kansainvälisen kaupan näkökulmasta tärkeällä reitillä. Huthien iskujen julkilausuttuna tavoitteena on painostaa Israelia lopettamaan sotatoimensa Gazassa. Tilanne Punaisellamerellä kytkeytyy Lähi-idän laajempaan ajankohtaiseen turvallisuustilanteeseen, joka on vakava. Sekä Yhdysvallat liittolaisineen, että Euroopan unioni ovat käynnistäneet toimia merenkulun turvaamiseksi Punaisellamerellä ja sen lähialueilla.

Yhdysvaltain johtama koalitio on tammikuusta 2024 alkaen toteuttanut vastaiskuja Jemenissä sijaitseviin huthikohteisiin. Lisäksi Punaisellamerellä toimii joulukuussa 2023 Yhdysvaltain johdolla käynnistetty Prosperity Guardian -operaatio, joka turvaa laivaliikennettä alueella.

EU perusti ulkoasianneuvoston päätöksellä 8.2.2024 sotilaallisen EUNAVFOR ASPIDES -kriisinhallintaoperaation Punaisenmeren ja sen lähialueiden merireittien turvallisuuden edistämiseksi. Operaatio käynnistettiin ulkoasianneuvoston päätöksellä 19.2.2024. Operaatio perustettiin vastauksena huthikapinallisten iskuihin ja niiden muodostamaan uhkaan Punaisellamerellä. Operaatio täydentää kansainvälisiä toimia merenkulun turvaamiseksi alueella ja vahvistaa osaltaan EU:n toimijuutta meriturvallisuuden tuottajana keskeisellä maailmankaupan reitillä.

EUNAVFOR ASPIDES –operaation toiminta

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.

Neuvoston päätöksen johdantokappaleissa viitataan YK:n turvaneuvoston päätöslauselman 2722 (2024), jossa tuomitaan huthien hyökkäykset kauppa-aluksiin ja korostetaan kaikkien valtioiden alusten, myös Baab al-Mandabin salmen kautta kulkevien rahti- ja kauppa-alusten, merenkulkuun liittyvien oikeuksien ja vapauksien käyttämisen merkitystä kansainvälisen oikeuden mukaisesti Punaisellamerellä. Lisäksi päätöslauselmassa vaaditaan huthien lopettamaan välittömästi kaikki tällaiset hyökkäykset, vahvistetaan, että rahti- ja kauppa-alusten merenkulkuun liittyvien oikeuksien ja vapauksien käyttöä kansainvälisen oikeuden mukaisesti on kunnioitettava, ja otetaan huomioon jäsenvaltioiden oikeus kansainvälisen oikeuden mukaisesti puolustaa aluksiaan hyökkäyksiltä, jotka heikentävät merenkulkuun liittyviä oikeuksia ja vapauksia.

EUNAVFOR ASPIDES -operaation toiminta-alue käsittää Baab al-Mandabin salmen ja Hormuzin salmen sekä kansainväliset vesialueet Punaisellamerellä, Adeninlahdella, Arabianmerellä, Omaninlahdella ja Persianlahdella. Toiminta-alueen yksityiskohtaiset rajat, osa-alueet ja intressialue määritellään neuvoston hyväksymissä suunnitteluasiakirjoissa.

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 keinojensa ja valmiuksiensa mukaisesti seurata aluksia operaatioalueella ja varmistaa merellinen tilannetietoisuus operaatioalueella sekä suojella aluksia kaikenlaisilta hyökkäyksiltä merellä noudattaen täysimääräisesti kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteet, toiminta-alueen osa-alueella.

Neuvoston päätöksen johdantokappaleissa todetaan lisäksi, että operaation tulee pysyä luonteeltaan puolustuksellisenä ja operaatioon lähetettyjen joukkojen olisi toimittava sovellettavan kansainvälisen oikeuden, myös kansainvälisen tapaoikeuden, mukaisesti, mukaan lukien itsepuolustus, jos edellytykset täyttyvät, puolustautuakseen omiin tai kolmannen osapuolen aluksiin kohdistuvaa välitöntä tai jatkuvaa hyökkäystä vastaan. Operaation olisi lisäksi toimittava täysin YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaisesti.

Edellä todettu tarkoittaa, että operaatio sisältää myös toimeenpanevan osan, jolloin operaatio voi käyttää voimaa vastatakseen 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.

Operaation ja siihen osallistuvien jäsenmaiden toimintaa ohjaavat operaation perustamispäätöksen lisäksi EU-jäsenmaiden hyväksymä operaatiosuunnitelma sekä operaation voimankäytösäännöt.

Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea vastaa EU:n neuvoston ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan alaisuudessa EUNAVFOR ASPIDES -operaation poliittisesta valvonnasta ja strategisesta johdosta. Operaation täytäntöönpanoa toteutetaan jäsenmaiden nimittämän operaation komentajan johdolla. EU:n sotilaskomitea valvoo operaation asianmukaista täytäntöönpanoa.

Operaatio tekee läheistä yhteistyötä Yhdysvaltain johtaman Prosperity Guardian -operaation ja alueella Yhdysvaltain johdossa toimivan kansainvälisen Combined Maritime Forces -kumppanuuden kanssa. Lisäksi operaatio toimii tiiviissä yhteistyössä alueellisten valtioiden ja järjestöjen, YK:n ja muiden monenkeskisten järjestöjen sekä kumppanimaiden kuten Yhdysvaltain ja Ison-Britannian kanssa. Operaation toiminta koordinoidaan luoteisella Intian valtamerellä toimivan, merirosvouksen vastaiseen toimintaan keskittyvän EU:n EUNAVFOR ATALANTA -operaation kanssa. Tavoitteena on, että EUNAVFOR ASPIDES -operaatio hyödyntää myös alueella jo toimivan, merenkulun valvontaan keskittyvän Ranska-johtoisen AGENOR-operaation valmiuksia.

EUNAVFOR ASPIDES -operaatio saa tilannekuvan ylläpitoon tukea EU:n satelliittikeskukselta (SATCEN) ja EU:n tiedustelu- ja tilannekuvakeskukselta (INTCEN).

Operaatio perustetaan yhdeksi vuodeksi sen käynnistämisestä lähtien. Operaatiosta tehdään strateginen arvio ennen mandaattikauden päättymistä. Tässä yhteydessä arvioidaan operaation mahdollista jatkoa.

Suomen osallistuminen

Suomi on tukenut EUNAVFOR ASPIDES -operaation perustamista ja pitänyt tärkeänä, että EU vahvistaa merellistä läsnäoloaan Punaisenmeren 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)

Huomioiden operaation tavoitteet sekä Suomen pyrkimyksen vahvistaa EU:n globaalia toimijuutta sekä yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, Suomen on johdonmukaista 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.

Tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous linjasi 8.3.2024, että Suomi osallistuu EUNAVFOR ASPIDES -operaatioon enintään viidellä sotilaalla. Sotilaat tulevat toimimaan esikuntatehtävissä operaation esikunnassa Kreikassa 19.2.2025 saakka. Päätös Suomen osallistumisesta operaatioon tehdään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) perusteella. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain hallituksen esityksen ja ulkoasiainvaliokunnan siitä antaman mietinnön (HE 5/2006 vp ja UaVM 1/2006 vp) mukaan hyvin suppeasta, enintään kymmenen hengen osallistumista koskevasta, asiasta annettaisiin selvitys ulkoasiainvaliokunnalle operaation valtuutuksesta tai vaativuudesta riippumatta. Tällainen suppea osallistuminen tulisi kyseeseen vain esimerkiksi pienimuotoisissa esikunta- tai tarkkailutehtävissä. Näin ollen kyseessä olevan osallistumispäätöksen koskiessa enintään viiden sotilaan toimimista esikuntatehtävissä, asiasta annetaan selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaisesti.

Operaation uhka-arvio

Huthien asejärjestelmien muodostama merellinen uhka EUNAVFOR ASPIDES -operaation toiminta-alueella on sekä rahtialuksille että länsimaisille sotilaivoille ja niiden henkilöstölle korkea. Operaatioalueella toimivilla EUNAVFOR ASPIDES -operaation aluksilla uhka operaation henkilöstölle on korkea. Operaation esikunnassa Kreikassa toimivaan henkilöstöön kohdistuva uhka on huomattavasti pienempi.

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 huthilla on käytössään lennokkeja sekä miehittämättömiä pinta-aluksia. Miinoitteiden uhka on suurimmillaan Jemenin ja Saudi-Arabian vastaisilla rannikkovesillä, mutta ajalehtivät miinat aiheuttavat pysyvän uhan kaikkialla merialueella liikkuville aluksille.

Osallistumisen kustannukset

Edellä kuvatun kansallisen osallistuminen kustannusarvio viiden sotilaan 12 kuukauden kustannuksista on 1,3 miljoonaa euroa. Tästä summasta ulkoministeriön momentilta (24.10.20) katetaan 0,7 miljoonaa euroa (henkilöstömenot ja rotaatiokoulutus) jakautuen siten, että 0,6 miljoonaa euroa katetaan vuoden 2024 määrärahoista ja 0,1 miljoonaa euroa vuoden 2025 määrärahoista. Puolustusministeriön momentilta (27.30.20) katetaan 0,6 miljoonaa euroa (ml. Suomen osaston perustaminen, ylläpito, kuljetukset, materiaali) jakautuen siten, että 0,5 miljoonaa euroa katetaan vuoden 2024 määrärahoista ja 0,1 miljoonaa euroa vuoden 2025 määrärahoista.

Osallistumisen kustannukset voidaan kattaa nykyisten määrärahojen puitteissa.

Menettely

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 1 §:n mukaisesti laissa säädetään Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, sotilaiden

lähettämisestä sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, kriisinhallintaan liittyvästä koulutus- ja harjoitustoiminnasta sekä kriisinhallintahenkilöstön asemasta. Suomi voi osallistua Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen. Laissa tarkoitetun kriisinhallinnan toimeenpanijana voi olla YK, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ), Euroopan unioni (EU) taikka muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia ei sovelleta Suomen osallistumiseen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan nojalla toteutettaviin sotilaallisiin toimiin.

Päätöksen Suomen osallistumisesta 1 §:ssä tarkoitettuun kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee lain 2 §:n mukaisesti kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen käsiteltäessä asiaa valmistelevasti ennen lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöstä puolustusministeriö voi käsittelyn perusteella ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Edellä olevan perusteella tasavallan presidentti tekisi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisen 19.2.2025 saakka voimassa olevan päätöksen Suomen osallistumisesta EUNAVFOR ASPIDES -operaatioon enintään viidellä sotilaalla. Päätös koskisi osallistumista operaation esikuntatehtäviin operaation esikunnassa. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaisesti tilanteessa, jossa ratkaisuehdotus koskee Suomen osallistumista enintään kymmenellä henkilöllä sotilaalliseen kriisinhallintaan, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.