

Muistio on valmisteltu yhteistyössä puolustusministeriön kanssa

SUOMEN OSALLISTUMINEN PROSPERITY GUARDIAN -OPERAATIOON

Jemenistä käsin toimivien huthikapinallisten iskut Punaisenmeren laivaliikenteeseen ovat jatkuneet. Sekä Yhdysvallat liittolaisineen, että Euroopan unioni ovat käynnistäneet toimia merenkulun turvaamiseksi Punaisellamerellä ja sen lähialueilla.

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 vastaiskuja Jemenissä sijaitseviin huthikohteisiin.

Tammikuussa 2024 YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi 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 hutheja 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.

Prosperity Guardian -operaation toiminta

Prosperity Guardian -operaatio perustettiin vastauksena huthikapinallisten Punaisenmeren laivaliikenteeseen tekemiin iskuihin. 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.

Operaation puitteissa toimivat maat voivat käyttää voimaa vastatakseen merellä uhkaavaan tai käynnissä olevaan hyökkäykseen, joka kohdistuu kauppalaivaan tai operaation puitteissa toimiviin aluksiin. Operaation toiminta on hyvin samankaltaista, kuin EUNAVFOR ASPIDES -operaation toiminta.

Punainenmeri 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

Punainenmeri. Combined Task Force 153 (CTF 153) on kumppanuuden Punaisellamerellä toimiva ryhmä.

CMF-kumppanuuteen osallistuvat maat ovat Yhdysvallat, Iso-Britannia, Tanska, Norja, Alankomaat, Ranska, Saksa, Belgia, Kreikka, Italia, Portugali, Espanja, Kanada, Australia, Japani, Uusi-Seelanti, Turkki, Egypti, Jordania, Kuwait, Bahrain, Malesia, Oman, Yhdistyneet arabiemiraatit, Qatar, Saudi-Arabia, Jemen, Irak, Intia, Pakistan, Sri Lanka, Seychellit, Djibouti, Kenia, Korean tasavalta, Singapore, Filippiinit, Thaimaa, Brasilia, Ecuador ja Kolumbia.

CMF on halukkaiden maiden yhteenliittymä, jonka puitteissa maat voivat vaihtaa tietoja ja koordinoita kauppamerenkulun turvaamiseen liittyviä sotilaallisia toimia Persianlahdella, Omaninlahdella ja luoteisella Intian valtamerellä, Arabianmerellä, Adeninlahdella ja Punaisellamerellä. CMF-kumppanuuteen kuuluvat maat osallistuvat sen toimintaan joustavasti omien intressiensä mukaan. Kumppanuudella ei ole erillisiä valtuuksia tai voimankäytösääntöjä, vaan jokainen osallistuva maa toteuttaa toimintaansa kansallisten päätösten mukaisesti.

Samaa toimintatapaa sovelletaan CMF:n alaisuudessa toimivassa Prosperity Guardian -operaatiossa. Operaatio on halukkaiden maiden yhteenliittymä, jolla ei ole erillistä yhteistä sotilaallista valtuutusta tai voimankäytösääntöjä. 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.

Prosperity Guardian -operaatio toimii erillään Yhdysvaltain johtamasta koalitiosta, joka on tehnyt tammikuusta 2024 lähtien ohjesukuja Jemenin maaperällä sijaitseviin huthikohteisiin pyrkimyksenään heikentää huthien sotilaallista kykyä jatkaa iskujaan Punaisellamerellä.

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.

Suomen osallistuminen

Osallistumalla Prosperity Guardian -operaatioon Suomi voi kantaa vastuutaan osana kansainvälisiä toimia, joilla pyritään kauppareittien turvaamiseen ja merellisen turvallisuuden vahvistamiseen Punaisellamerellä. Yhdysvallat on Suomelle keskeinen liittolainen sekä kumppani turvallisuuspolitiikassa ja puolustusyhteistyössä. Prosperity Guardian -operaatioon osallistuminen on keino osoittaa konkreettista tukea Yhdysvalloille sen toimissa Punaisenmeren laivaliikenteen turvaamiseksi.

Tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous linjasi 8.3.2024, että Suomi osallistuu Prosperity Guardian -operaatioon enintään kahdella sotilaalla. Sotilaat tulevat toimimaan esikuntatehtävissä operaation johtoesikunnassa Bahrainissa ja operaation esikunta-aluksella 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

kahden sotilaan toimimista esikuntatehtävissä, asiasta annetaan selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaisesti.

Osallistumisen mahdollistamiseksi Suomi liittyy myös Combined Maritime Forces -kumppanuuteen, jonka alaisuudessa Prosperity Guardian -operaatio toimii. Combined Maritime Forces -kumppanuuteen liittyminen ei aseta kumppanuuden puitteissa toimiville maille vaatimuksia, vaan maat voivat osallistua ja kontribuoida kumppanuuteen itse määrittelemällään tavalla sekä päättää osallistumisensa kumppanuuteen näin halutessaan.

Operaation uhka-arvio

Huthien asejärjestelmien muodostama merellinen uhka Prosperity Guardian -operaation toiminta-alueella on sekä rahtialuksille että länsimaisille sotalaivoille ja niiden henkilöstölle korkea. Operaatioalueella toimivalla Prosperity Guardian -operaation esikunta-aluksella uhka operaation henkilöstölle on korkea. Prosperity Guardian -operaation esikunnassa Bahrainissa 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 hutheilla 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 kahden sotilaan 12 kuukauden kustannuksista on 0,5 miljoonaa euroa. Tämä summa jakautuu siten, että ulkoministeriön momentilta (24.10.20) katettaisiin 0,3 miljoonaa euroa (henkilöstömenot ja rotaatiokoulutus) ja puolustusministeriön momentilta (27.30.20) 0,2 miljoonaa euroa (ml. perustaminen, ylläpito, kuljetukset, materiaali). Kustannusarvio tarkentuu toimintaympäristön, tehtävien sekä osaston kokoonpanon ja tarvittavan materiaalin täsmentyessä.

Ulkoministeriön momentilta (24.10.20) maksettavat kustannukset, 0,3 miljoonaa euroa, esitetään sisällytettäväksi vuoden 2024 toiseen lisätalousarvioon. Puolustusministeriön momentille kohdistuvat osallistumiskustannukset voidaan kattaa nykyisten määrärahojen puitteissa.

Menettely

Prosperity Guardian -operaatio auttaa ylläpitämään turvallisuutta ja suojaamaan siviilialuksia Punaisellamerellä ennen kaikkea sotilaallisesta läsnäolosta syntyvän pelotteen kautta ja viime kädessä torjumalla merellä uhkaavia tai käynnissä olevia hyökkäyksiä, jotka kohdistuvat kauppalaivoihin tai operaation puitteissa toimiviin aluksiin.

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 käsiteltäviä asioita valmistelevalle valtioneuvoston osastolle 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 kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisen päätöksen Suomen osallistumisesta Prosperity Guardian -operaatioon enintään kahdella sotilaalla 19.2.2025 saakka. Päätös koskisi osallistumista operaation esikuntatehtäviin operaatioesikunnassa ja operaation esikunta-aluksella. 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.