

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU STRATEGIAN LAITOS
JULKAISUSARJA 4: TYÖPAPEREITA No 40

NATIONAL DEFENCE UNIVERSITY
DEPARTMENT OF STRATEGIC AND DEFENCE STUDIES
SERIES 4: WORKING PAPERS No 40

MERIROSVOUS JA MERELLINEN
TERRORISMI
2.täydennetty painos

JUHA-ANTERO PUISTOLA, TOM HANÉN, TOMMY
JEPPSSON, JOONAS SIPILÄ, KARI T. TAKAMAA,
KAARLE WIKSTRÖM

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU
Strategian laitos
HELSINKI 2010

Juha-Antero Puistola, Tom Hanén, Tommy Jeppsson, Joonas Sipilä, Kari T. Takamaa, Kaarle Wikström: Merirosvous ja merellinen terrorismi. 2. täydennetty painos
Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos
Julkaisusarja 4: työpapereita No 40
National Defence University, Department of Strategic and Defence Studies
Series 4: Working Papers No 40

Uusimmat julkaisut pdf-muodossa:
<http://www.mpkk.fi/>

Kannen kuva: Janne Kopu

ISSN 1236-4983

**Maanpuolustuskorkeakoulu – National Defence University
Strategian laitos – Department of Strategic and Defence Studies**

Edita Prima Oy
Helsinki 2010

MERIROSVOUS JA MERELLINEN TERRORISMI

Juha-Antero Puistola, Tom Hanén, Tommy Jeppsson, Joonas Sipilä, Kari T. Takamaa, Kaarle Wikström

Meri ja merenkulun vapaus ovat oleellisia tekijöitä maailmantaloudelle sekä Euroopan unionille. Euroopan unionin jäsenmailla on yhteensä lähes 70 000 kilometriä merirajaa. Lähes puolet unionin kansalaisista elää alle 50 kilometrin päästä rannasta. Euroopassa on yli 1200 merisatamaa, joiden kautta kulkee vuosittain yli 3700 miljoonaa tonnia tavaraa sekä yli 350 miljoonaa matkustajaa. Merellä tai mereltä voi suuntautua myös erilaisia uhkia meitä kohtaan. Terrorismi, merirosvous, joukkotuhoukseiden leviäminen, huumeiden salakuljetus, kamppailu luonnonvaroista ja ympäristökatastrofit ovat esimerkkejä merellisen toimintaympäristön uhkakuvista. Tässä julkaisussa käsittelemme pääasiassa merirosvoutta ja merellistä terrorismia.

Merirosvous, ikiaikainen ilmiö?

Merirosvous, toisen oman oikeudeton anastaminen vesillä, on hyvin vanha ilmiö. Sen historia on yhtä vanha kuin kauppamerenkulunkin. Ne ovat kehittyneet yht'aikaisesti ja varhaisimmat kauppiaat saattoivat tilaisuuden tullessa kartuttaa myytävän määrää ryöstämällä sitä väkivalloin. Muinaisen Kreikan kaupunkivaltioiden merivoimat kehittyivät juuri merirosvouksen perinteestä.¹ Yhteiskuntien järjestäytymisen asteen kasvaessa voimistuvat ”valtiot” pyrkivät vahvistamaan otettaan ryhmittymistä, jotka kävivät kauppaa ja harjoittivat merirosvousta.²

Rooman valtakunnan ajalta on runsaasti tietoa Välimerellä toimineista merirosvoista. Esimerkiksi viimeisellä vuosikymmenellä ennen ajanlaskumme alkua merirosvoruhtinaiden toiminta haittasi suu-

resti merenkulkua ja kaupankäyntiä. Pompeius kukisti merirosvot valtaamalla heidän tukialueensa ja tukisatamansa, sekä armahtamalla nopeasti antautuvat ryöväriruhtinaat. Keisari Augustuksen ajoista (h. 30 eKr. – 14 jKr.) kaikkia rantoja hallitseva ja toimivan laivaston rakentanut Rooma pystyi pitämään Välimeren rauhallisena satoja vuosia.³

Rooman valtakunnan hajotessa merirosvous palasi Välimerelle. Välimeri oli erityisesti 1500-luvulla rauhaton osmanien nousevan vallan haastaessa eurooppalaiset toimijat. Varsinkin Pohjois-Afrikan rannoilta toimineet barbareskimerirosvot aiheuttivat paljon päänvaivaa. Itse asiassa barbareskimeriros-

¹ Philip de Souza, *Piracy in the Greco-Roman World*, Cambridge University Press (1999), s. 15-42.

² Shelly Wachsmann, *Seagoing Ships and Seamanship in the Bronze Age Levant*, Chat-ham Publishing (1998), s. 317-331.

³ Appianus, *Mithridates* 91-93; Plutarkhos *Pompeius* 24-25. Tähän merirosvojen luomaan uhkaan liittyy Pompeiuksen lentäväksi lauseeksi muuttunut lausahdus ”navigare necesse est, vivere non est necesse” – ”purjehtiminen on välttämätöntä, ei eläminen”. Julius Caesarin jäi nuorukaisena merirosvojen vangiksi Suetonius, *Caesar* 4.2; *Caesar* 74; Plutarkhos *Caesar* 2. Merirosvouksesta antiikin maailmassa laajemmin ks. de Souza, *Piracy in the Greco-Roman World*, 1999.

vot kukistettiin lopullisesti vasta 1800-luvun alussa.⁴

Nykyään suurelle yleisölle merirosvous liittyy ensisijaisesti seikkailukirjojen ja -elokuvien merirosvoihin, jotka yleensä kuvaavat Karibianmeren merirosvoja. Karibianmeren rosvious alkoi vähitellen Amerikan mantereen löytämisen jälkeen 1500-luvulla. Aktiivisin toiminta sijoittui 1600-luvun puolivälin tietämillä, jonka jälkeen ilmiö heikkeni 1700-luvun alkupuolella. Piratismi saatiin alueella kuitenkin kitkettyä vasta 1800-luvun alussa.⁵

Myös Itämerellä, kuten suuressa osassa maailman muitakin merialueita, merirosvous kuului normaaliin elämään. Erityisesti Saaristomeri tarjosi mahdollisuuksia nopealiikkeisille ryöstäjille sekä rantarosvoille. Suomenlahden rantamien asukkaat saattoivat täydentää vielä 1700-luvulla toimeentuloaan merirosvouksella tilaisuuden tullen.⁶

Kaapparit

Kaapparitoiminta on merirosvoukseen liittyvä ilmiö. Laivojen ylläpito oli hirtittävän kallista, eikä keskiajalla vielä ollutkaan varsinaisia yksinomaan sotaan tarkoitettuja laivoja. Esimerkiksi Ruotsilla ei vielä 1400-luvun lopulla ollut laivastoa. Tarvittaessa otettiin

käyttöön suoraan toimintaan taipuvaiden miesten aluksia. He saivat myös oikeuden hyökätä vihollisten kimppuun ryöstöaikeissa. Tällainen laillistettu merirosvous toi myös osan saaliista ruhtinaalle. Kaapparit olivat siis köyhän monarkin tapa luoda laivasto tai vahvistaa sitä ja vaikuttaa viholliseen.⁷ Kaapparilaitos säilytti käyttökelpoisuutensa vielä varsinaisten laivastojen synnytyäkin, aina 1800-luvulle asti.

Itämerelläkin toimi kaappareita. Esimerkiksi Itämerellä 1300- ja 1400-luvun vaihteessa aktiiviset vitaaliveljet toimivat, ainakin näennäisesti, kaappareina nojaten Ruotsin kuninkaan Albrekt Mecklenburgilaisen antamiin kaapparikirjeisiin. Vitaliaanit siirtyivät kuitenkin kaapparitoiminnasta monin paikoin jouhevasti myös merirosvouteen. Vitaaliveljet olivat aluksi pääosin pohjoissaksalaisia porvareita ja aatelismiehiä, jotka myivät saaliinsa Hansakaupungeissa. Vitaliaanit tukeutuivat vahvasti Gotlantiin, mutta myös nykyisen Suomen rannikoihin. Vitaliaanien alamäki alkoi kun saksalaisen ritarikunnan suurmestari Konrad von Jüngingen valtasi keväällä 1398 Gotlannin. Samalla solmittu Kalmarin unioni ja Tanskan vahvistuminen kavensivat vitaliaanien toiminnanvapautta. Vitaliaanit mainitaan viimeisen kerran 1435, jolloin heidän tukikohtansa Itäfriisimaalla tuhottiin.⁸

⁴ Daniel Panzac, *Barbary Corsairs. The End of a Legend, 1800-1820*. Brill, 2005. Välimerestä 1500-luvulla ks. esim. Roger Crowley, *Empires of the Sea. The Final Battle for the Mediterranean, 1521-1580*. Faber & Faber, 2008.

⁵ John Franklin Jameson *Privateering and Piracy in the Colonial Period: Illustrative Documents*. The Macmillan Company, 1923; Mark Hunter, *Policing the Seas: Anglo-American Relations and the Equatorial Atlantic, 1819-1865*. Research in Maritime History No. 36. 2008, s. 73-103.

⁶ Yrjö Kaukiainen, *Rantarosvojen saaristo. Itäinen Suomenlahti 1700-luvulla*. SKS, 2005.

⁷ Virginia Lunsford, *Piracy and Privateering in the Golden Age Netherlands*. Palgrave Macmillan, 2005. Vrt. Tapio Salminen, ”Jumalan ystävät ja koko maailman viholliset”. Merirosvous, kaapparitoiminta ja vitaliaanit keskiajan Itämerellä”, teoksessa Jarmo Peltola & Pirjo Markkola (toim.), *Kuokkavieraiden pidot*. Vastapaino (1996), s. 182-185.

⁸ Salminen, ”Jumalan ystävät ja koko maailman viholliset”. Merirosvous, kaapparitoiminta ja vitaliaanit keskiajan Itämerellä”, s. 181-204.

Varsinainen ”kaapparilaitos” poistui Euroopan maiden käytöstä 1800-luvun puoliväliin tultaessa. Siitä huolimatta yksityisten käyttö merellisen voiman muodostamiseen ei kadonnut. Kaappariperinteeseen kuuluviksi voidaan laskea esimerkiksi maailmansotien aikana toimineet saksalaiset ”apuristeilijät”, sotalaivoiksi muunnetut kauppalaivat, joiden miehistö kuului Saksan merivoimiin. Nämä apuristeilijät erilaisin hämäyksin ja juonin onnistuivat häiritsemään merkittävästi kauppamerenkulkua ja aiheuttamaan huomattavia tappioita.⁹ Aihetta käsiteltäessä on kuitenkin muistettava, etteivät nämä kaappari- ja apualukset olleet oikeudellisessa mielessä merirosvoja.

Merirosvouden aallonpohjat

Merirosvous ja sen eri muodot, kuten rantarosvous, ovat kuuluneet merellä ja meren äärellä elämiseen aina. Varsinkin pienen mittakaavan rosvious on ollut täydentävä elinkeino muiden joukossa. Joinain historian ajanjaksoina, joillain merialueilla, merirosvous on kuitenkin ollut merkittävästi vähäisempää. Välimerellä Rooman keisarikunnan aikana vallinnutta merirosvotonta aikaa tarkasteltaessa voidaan hahmottaa syitä tähän. Rooman valta ulottui Välimeren kaikille rannoille. Roomalaisilla oli toisin sanoen potentiaaliset merirosvojen tu-

kialueet hallinnassaan. Poliittisen vastapainon puuttuminen tarkoitti myös sitä, ettei merirosvoudelle ollut olemassa epäsuoraa kannustinta mahdollisten tukialueiden muodossa, joita kontrolliin kykenemätön tai haluton poliittinen toimija voisi jättää. Kukaan ei myöskään aktiivisesti rohkaissut tai tukenut piratismia. Roomalla oli lisäksi ammatimainen laivasto, jolla oli riittävä määrä laadullisesti merirosvoaluksia parempia laivoja.

Samat syyt vaikuttivat merirosvouksen lähes täydelliseen katoamiseen 1900-luvun alkuun tultaessa. Merialueet oli kartoitettu ja merivaltojen kesken vallitsi yhteisymmärrys siitä, että merirosvous oli kaikkien edun vastaista. Maailman meriä myös partioivat lukumääräisesti runsaat laivastot. Samalla maa-alueet oli jaettu eri valtioille yhä kattavammin ja mm. Euroopassa hallinto ja valvontamekanismit olivat ulottaneet otteensa yhä laajemmalle ja kehittyneet siinä määrin, että piraateille oli yhä vähemmän suojapaikkoja. Samalla pienimuotoinen, paikallinen meri- ja rantarosvous oli käynyt niin riskialttiiksi, ettei siitä enää ollut normaaliksi täydentäväksi toimeentulostrategiaksi. Aina-kin suuressa osassa Eurooppaa ja Pohjois-Amerikkaa tarve tällaiselle strategialle oli myös pienentynyt.

On myös huomioitava, että teknologisen kehityksen myötä 1900-luvun alkuun tultaessa mikä tahansa sotalaiva oli jo täydellisen ylivoimainen piraattien laivoja tai veneitä vastaan. Lisäksi yhä useammat kauppalaivat olivat muuttuneet paitsi suuriksi, myös nopeiksi, joten perinteisillä pienillä meri- ja rantarosvojen veneillä ei niitä enää voinut uhata.

⁹ Apuristeilijöistä ks. esim. E. Keble Chatterton, *The Sea Raiders*. Hurst & Blackett Ltd., 1931, joka kuvaa vauhdikkaasti I maailmansodan apuristeilijöiden toimia. II maailmansodan apuristeilijöistä ks. esim. Johan Brennecke, *Die deutschen Hilfskreuzer im Zweiten Weltkrieg*. Koehlers Verlagsgesellschaft MbH, 1976. On kuitenkin huomattava, että merellisessä toimintaympäristössä sotajuonien laillinen käyttöalue on huomattavasti muita toimintaympäristöjä laajempi, ks. esim. Kari T. Takamaa, ”Sotajuoni vai sotapetos? – Oikeudellisesti sallitun ja kielletyn toiminnan rajankäyntiä”, *Tiede ja Ase* 2004, s. 87-121.

Nykyaikainen merirosvous

Merirosvoudella on siis pitkät perinteet. Lyhyesti luonnehdittuna merirosvot ovat rikollisia, jotka haluavat rahaa.¹⁰ Lisääntynyt alusliikenne, merillä kuljettujen lastien ja laivojen arvo houkuttelevat merirosvoja helpon rahan perään. Jostain syystä nykyaikaisen merirosvouden uhka jäi ”suurelta yleisöltä” huomaamatta, kunnes myös länsimaiden sota-alukset alkoivat puuttua erityisesti Afrikan itärannikon pahentuvaan tilanteeseen.¹¹

Tilastojen mukaan merirosvous ei vaadi globaalisti vuosittain merkittäviä määriä ihmishenkiä tai aiheuta valtavia tappioita valtioille tai laivanvarustajille.¹²

¹⁰ Esimerkiksi arviot Somalian merirosvojen vuotuisista ansioista vaihtelevat 50 ja 130 miljoonan dollarin välillä. Valtiossa, jossa Maailmanpankin arvioiden mukaan 40 % väestöstä elää äärimmäisessä köyhyydessä (ansiot alle yksi dollari päivässä) ja kaksi kolmasosaa nuorista on työttömiä, kyseessä on valtava summa.

¹¹ Esimerkiksi Euroopan unionin neuvosto teki 8. joulukuuta 2008 päätöksen Euroopan unionin sotilasoperaation aloittamisesta, jolla osallistutaan Somalian rannikkovesillä tapahtuneiden merirosvoisten ja aseellisten ryöstöjen estämiseen, ehkäisyyn ja torjuntaan (EU NAVFOR Somalia/Atalanta). Päätös tehtiin vuosia sen jälkeen, kun kansainväliset merenkulkujärjestöt olivat luokitelleet erityisesti Somalian rannikon erittäin vaaralliseksi alueeksi. Ensimmäinen nykyaikainen merirosvoisku tilastoitiin alueella jo vuonna 1991, jolloin MV Naviluck kaapattiin ja kolme miehistön jäsentä surmattiin. Raportteja alusten kaappaamisesta oli tullut jo tätä ennen.

¹² Ks. esimerkiksi ICC-IMB *Piracy and Armed Robbery Against Ships Report – Annual Report 2008*, s. 26: Vuonna 2008 ”32 miehistönjäsentä loukkaantui, 11 surmattiin ja 21 on – kuolleeksi oletettuina – kateissa.” sekä Peter Chalk, *The Maritime Dimension of International Security: Terrorism, Piracy, and Challenges for the United States*, RAND Corporation 2008, s. 16: ”Merirosvouden aiheuttama lisäkustannus maailman kaupankäynnille on vuosittain jotain yhden ja kuudentoista miljardin dollarin välil-

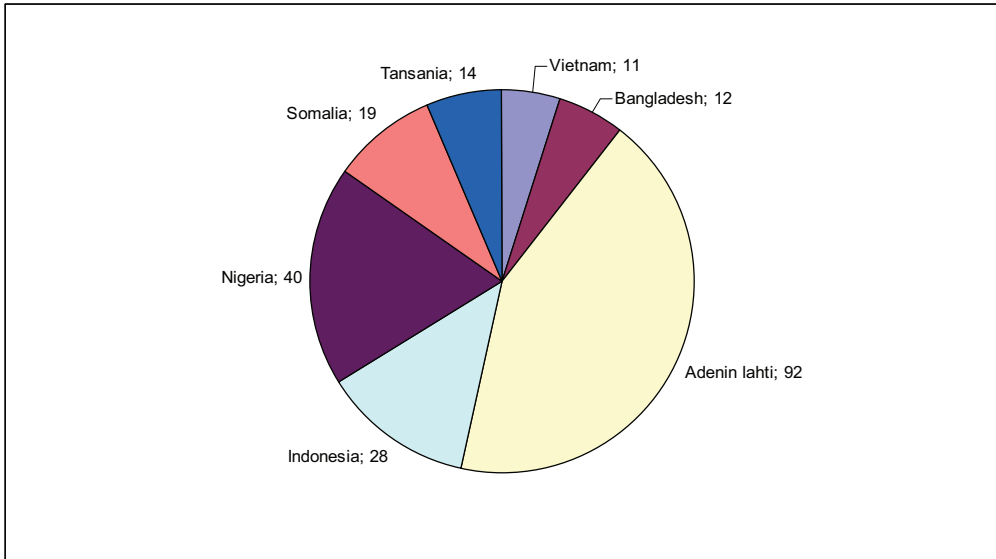
Tällainen pelkästään rahaa tai henkiä painottava näkökulma ei kuitenkaan ota huomioon sitä, että rikollisen toiminnan jatkumisen salliminen ylläpitää heikkojen valtioiden sekasortoista tilannetta, voi merkittävästi heikentää joidenkin alueiden humanitaarista tilannetta ja saattaa osaltaan edesauttaa alueellisen epävakauden leviämistä. Yksittäisen valtion tai laivanvarustajan näkökulmasta merirosvous voi olla seurauksiltaan katastrofaalista.

Merirosvouden perussyyt eivät ole aikojen kuluessa muuttuneet. Meri on laaja ja jokaista arvokasta lastia on mahdotonta valvoa tai kunnolla suojella. Tietyt merenkulun väyläkapeikot tai reitit tarjoavat merirosvoille otollisen toimintaympäristön, jota heikkojen valtioiden turvallisuusviranomaiset eivät voi hallita. Viranomaisten ja kaupallisten toimijoiden korruptio tai piittaamattomuus¹³ edesauttaa merirosvoja hankkimaan tietoja ja suunnittelemaan toimintaansa. Lisäksi kansainvälinen yhteisö on erimielinen ongelman ratkaisukeinoista.

Merirosvoutta esiintyy usein konfliktialueilla tai niiden läheisyydessä. Nykyaikaisena esimerkkinä tästä on luonnollisesti Somalian rannikko ja Adenin lahti. Hieman aiempaan historialliseen esimerkkinä voidaan mainita Thaimaan vesialueet 1970-luvulta 1990-luvulle. Pahimpana aikana vietnamilaisten venepakolaisten aluksista jopa kaksi kolmasosaa joutui merirosvojen hyökkäysten kohteeksi. Vuoden 2008 tilastojen mukaan merirosvoutta esiintyy yleisesti ottaen muutenkin rauhattomilla alueilla.

lä. [...] Vuonna 2005 kaupan arvo oli 7,8 biljoonaa dollaria.”

¹³ Esimerkiksi tuotteen alkuperästä ei välitetä, koska varastettua omaisuutta voi saada edullisesti.



Kuva 1: Vuonna 2008 tilastoidut merirosvoutapaukset alueittain. Kaikista tilastoiduista tapauksista (293) nämä alueet kattavat kaksi kolmasosaa (216). Valtaosa (189/293) merirosvouksesta keskittyy tällä hetkellä Afrikan alueelle. (Tilastot ICC-IMB *Piracy and Armed Robbery Against Ships Report – Annual Report 2008*, s. 6.)

Tilastokuvaa täytyy tarkastella kriittisesti useasta syystä. Kansainvälinen merenkulkutoimisto (*International Maritime Bureau – IMB*) tekee raporttinsa alusten omistajien ilmoitusten perusteella, joten voidaan olettaa, että ainakin osa iskuista jää tilastoimatta. Syitä tällaiseen arvellaan olevan monia. Yksi syy voi olla se, että mahdolliset todistajat ovat kuolleita – alus on yksinkertaisesti kadonnut ilman selvää syytä. Lisäksi valtiot eivät halua profiloitua merirosvojen toiminta-alueeksi, joten viranomaisten tietoon tulleita hyökkäyksiä ei ilmoiteta kansainvälisiin tilastoihin. Laivanvarustajat saattavat myös jättää ilmoitukset tekemättä joko suojelukseen mainettaan tai pitääkseen vakuutus- ja työntekijämaksut mahdollisimman alhaisina. Joka tapauksessa ”todellisten” tapahtumien määrä arvioidaan usein moninkertaiseksi julkisesti tilastoituun määrään nähden.¹⁴ Lisäksi

¹⁴ Martin N. Murphy, *Small Boats, Weak States, Dirty Money: Piracy & Maritime Ter-*

on huomattava, etteivät esimerkiksi IMB:n vuonna 2008 tilastoimista hyökkäyksistä läheskään kaikki¹⁵ täytä YK:n merioikeusyleissopimuksen määrittelemää merirosvoudesta.

Rauhattomuus on luonnollisesti vain yksi merirosvoutta mahdollistava tekijä. Aiemmin mainittujen perussyiden lisäksi alueen ihmisten merenkulkuperinteillä on merkitystä. Esimerkiksi Somalian tapauksessa viitataan usein siihen, että kalastajat ovat ryhtyneet kaappareiksi perinteisen elinkeinon käytyä mahdottomaksi. Työttömät kalastajat ja nuoret miehet ovat rikollisryhmien värvääjille otollinen kohderyhmä.

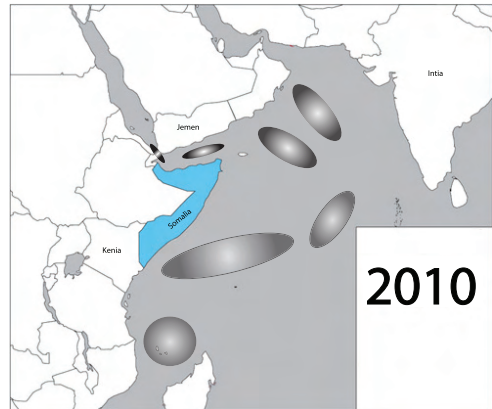
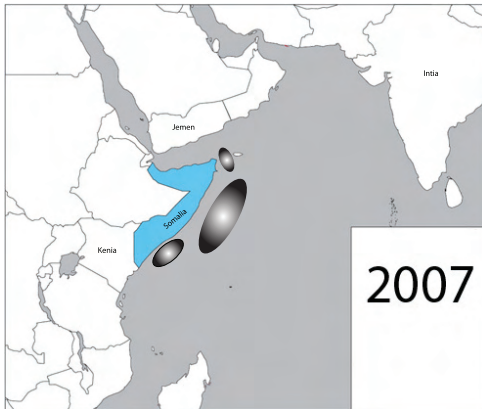
rorism in the Modern World, HURST Publishers Ltd, London, 2009, s. 67-68.

¹⁵ Hyökkäyksistä tai niiden yrityksistä 125 oli tehty aluksen ollessa ankkurissa (muualla kuin kansainvälisillä merialueilla) tai laiturissa. Myös kulkukannalla olleista aluksista osa on ollut jonkin valtion aluevesillä hyökkäyshetkellä.

Merirosvovus ja tapaus Somalia

Vuonna 2008 IMB tilastoi Somalian ja Adenin lahden alueella 111 merirosvohyökkäystä, joiden tuloksena kaapattiin 42 alusta. Näiden seurauksena 815 merimiestä otettiin panttivangiksi. Neljän merimiehen tiedetään menehtyneen ja lisäksi neljäntoista kadonneen merimiehen oletetaan saaneen surmansa. Hyökkäyksiä kohdistettiin kaiken tyyppisiä aluksia vastaan.¹⁶ Alueelle tyypillisesti alukset ja miehistö on vapautettu sen jälkeen, kun aluksen omistajat ovat maksaneet merirosvoille lunnaat. Rikollisen toiminnan rahoittajat pitävät itsellään suurimman osan lunnasrahoista, joten toiminta on pitkälle organisoitua ja johdettua ”liiketoimintaa”.¹⁷

Merirosvojen toiminta-alue on viime vuosina laajentunut. Ensimmäiset hyökkäykset tapahtuivat hyvin lähellä Somalian vilkkaasti liikennöityä rannikkoa. Vuonna 2010 hyökkäyksiä on raportoitu yli 1000 merimailin päässä merirosvojen maatukikohdista. Jatkuvan merirosvouhan alla on tällä hetkellä lähes viiden miljoonan neliökilometrin merialue Somalian rannikolta, Adenin lahdelta ja Arabian mereltä. Merirosvojen edelleen laajentaessa toimintaansa Intian valtamerelle, kansainvälisten ponnistelujen hyökkäysten torjumiseksi olisi moninkertaistuttava¹⁸. Kuvassa on merirosvojen tämän hetkisen toiminta-alueen lisäksi näkyvissä hyökkäysten ja hyökkäysyritysten painopistealueet vuonna 2007 ja 2010.



Kuva 2: Merirosvojen toiminta-alue on laajentunut merkittävästi vuodesta 2007.

¹⁶ ICC-IMB *Piracy and Armed Robbery Against Ships Report – Annual Report 2008*, s. 22.

¹⁷ Raymond Gilpin, *Counting the Costs of Somali Piracy*, United States Institute of Peace, 2007, luku 3.

¹⁸ Erään Yhdysvaltain laivaston analyysin mukaan Intian valtameren valvonta Adenin lahtea vastaavalla tasolla edellyttäisi tuhannen helikoptereilla varustetun aluksen laivastoa. Edellisen perusteella voidaan todeta, että vastaavaa tasoa ei voida saavuttaa. Ks. esim. GAO-10-856, *Actions Needed to Assess and Update Plan and Enhance Collaboration among Partners Involved in Countering Piracy off the Horn of Africa*, September 2010, s.27.

Hyökkäykset ovat myös muuttuneet paremmin organisoiduiksi ja niistä saadut tuotot¹⁹ ovat moninkertaistuneet kolmen viime vuoden aikana. Vuoden 2010 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana kaappausyrityksiä tehtiin noin 100, kun vuonna 2009 vastaava luku oli 149²⁰. Hyvänä seikkana on mainittava, että onnistuneiden kaappausten osuus kaikista yrityksistä laski jo vuonna 2009 noin 20 prosenttiin.

Kansainvälisen yhteisön ryhdyttyä aktiivisesti suojaamaan Adenin lahden ja Somalian rannikon ohittavaa alusliikennettä, sekä laivayhtiöiden ja laivojen miehistöjen alettua noudattaa uusia ohjeita hyökkäysten välttämiseksi, merirosvojen iskujen onnistumisprosentti on pienentynyt. IMB:n osavuosikatsauksen mukaan vuoden 2009 ensimmäisellä puoliskolla tilastoitiin 148 hyökkäystä, joiden tekijöiksi epäiltiin somalialaisia.

Merkille pantavaa on se, että merirosvot laajensivat toiminta-alueitaan Somalian itä- ja etelärannikolle, Intian valtamerelle, Adenin lahdelta, Punaisen meren eteläosiin ja Bab el Mandebin salmelle. Kolmenkymmenen aluksen raportoitiin joutuneen kaapatuksi.²¹

¹⁹ Vuonna 2007 merirosvot kiristivät noin 3 miljoonaa dollaria ja vuonna 2009 noin 74 miljoonaa. Keskimääräinen lunnassumma nousi 300 000:sta yli kahteen miljoonaan dollariin.

²⁰ Merirosvojen panttivangiksi joutui vuoden 2010 alkupuoliskolla hieman useampi (529) merimies kuin vastaavana aikana vuonna 2009 (510). Marraskuussa 2010 merirosvojen hallussa ilmoitettiin olevan noin 30 alusta ja 551 panttivankia. Ks. esim. GAO-10-856, *Actions Needed to Assess and Update Plan and Enhance Collaboration among Partners Involved in Countering Piracy off the Horn of Africa*, September 2010, s.29.

²¹ ICC-IMB *Piracy and Armed Robbery Against Ships report – Second Quarter 2009*, s. 20.

Kansainvälinen yhteisö, laivanvarustamot sekä kansainväliset merivoimaosastot ovat tiivistäneet yhteistoimintaansa Somalian rannikon merirosvouksen ennaltaehkäisemiseksi, torjumiseksi sekä merirosvojen oikeuteen saattamiseksi. Tammikuussa 2009 perustettiin *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*, jonka tarkoituksena on edesauttaa merirosvouksen vastaiseen toimintaan osallistuvien valtioiden välistä yhteistyötä eri tavoilla²². Helmikuussa 2009 useat merenkulkujärjestöt julkaisivat ensimmäisen version ”parhaista käytänteistä” merirosvohyökkäysten ehkäisemiseksi ja välttämiseksi²³. Lisäksi touko- ja syyskuussa 2009 kymmenen valtiota allekirjoitti ns. ”New York Declaration” -julistuksen, jossa ne sitoutuivat noudattamaan parhaita käytänteitä alustensa suojelemiseksi.²⁴

Merirosvoja vastaan toimii yksittäisten valtioiden alusten lisäksi kolme merivoimaosastoa. Alukset operoivat Yhdysvaltain lähimpien liittolaisten muodostamassa *Combined Task Force 151*:ssä²⁵, Naton johtamassa *Operation Ocean Shield*:ssa²⁶ ja Euroopan unionin johtamassa *Operation ATALANTA*:ssa²⁷.

Seuraavalla sivulla olevaan kuvaan on sisällytetty kansainvälisen yhteistyön tärkeimmät osapuolet. Kuva on muokattu Yhdysvaltain kongressin tarkas-

²² Ks. esim. <http://www.state.gov/t/pm/ppa/piracy/contactgroup/index.htm>

²³ Tällä hetkellä on julkaistu kolmas versio. Ks. <http://www.mschoa.org/bmp3/Pages/BestManagementPractises.aspx>

²⁴ <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/sept/128767.htm>

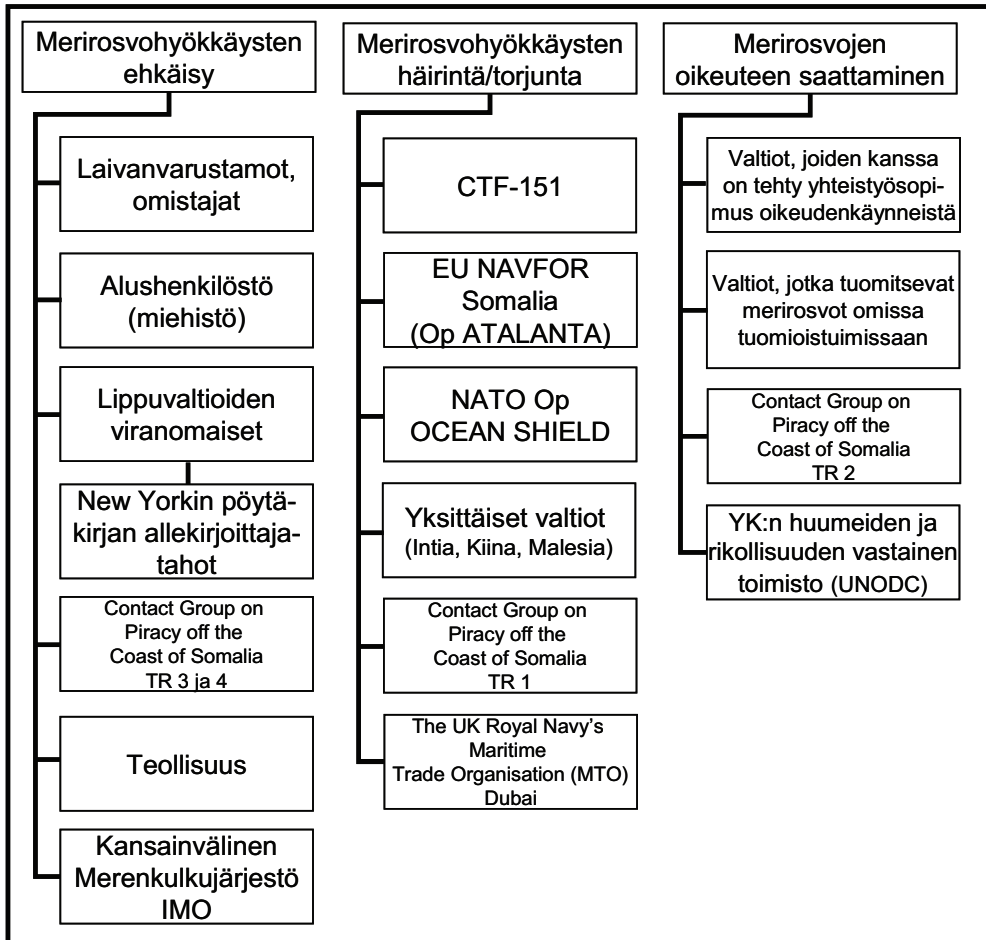
²⁵ <http://www.cusnc.navy.mil/cmef/151/index.html>

²⁶ http://www.manw.nato.int/page_operation_ocean_shield.aspx

²⁷ <http://www.eunavfor.eu/>

tustoimiston raportista.²⁸ Kaikista meri-rosvouksen mukanaan tuomista vaikutuksista yksi myönteisimmistä on eri

toimijoiden välisen yhteistyön ja luottamuksellisten suhteiden parantuminen.



Kuva 3: Kansainvälisen meri-rosvouden vastaisen yhteistyön tärkeimmät osapuolet

Massiivisten laivasto-osastojen läsnäolo merten rauhaa ylläpitämässä on kallis operaatio. Laskelmien mukaan yhden fregatin toiminta merirosvojen vastaisessa operaatiossa maksaa noin miljoona euroa kuukaudessa. Tämän perusteella alusosastojen toiminta tukiosastoinen ja tiedusteluosastoinen maksaa sa-

toja miljoonia euroja vuodessa.²⁹ Lisäksi on ajateltava, että meri-rosvoutta voidaan vain rajoittaa merellä – rikollisen toiminnan lopettaminen edellyttää toimintaa myös maalla. Tällöin kyseessä voi olla pitkä ja kallis kansainvälinen voimainponnistus.

²⁸ GAO-10-856, *Actions Needed to Assess and Update Plan and Enhance Collaboration among Partners Involved in Countering Piracy off the Horn of Africa*, September 2010, s.15.

²⁹ Ks. esimerkiksi John Knott, *Somalia: "Clan Rivalry, Military Conflict, And The Financial And Human Cost Of Piracy"*, 17 March 2009.



Kuva 4: Miinalaiva Pohjanmaa on yksi Merivoimien kolmesta kansainvälisiin sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin soveltuvasta aluksesta.

Operaatio ATALANTA

Euroopan unionin ensimmäinen merellinen kriisinhallintaoperaatio EUNAVFOR ATALANTA perustettiin marraskuussa 2008. Ensimmäinen, useita Euroopan maita yhteisiin ponnistuksiin kokoava, merioperaatio ATALANTA ei kuitenkaan ole. Yhteiseurooppalaisen sotilaallisen kriisinhallinnan juuret ovat merellä. Useat Euroopan maat osallistuivat jo Länsi-Euroopan unionin (WEU) johdolla 1980- ja 1990-luvulla operaatioihin Persianlahdella ja muilla Arabian niemimaata ympäröivillä merialueilla sekä Välimerellä. WEU:n päätösten perusteella muodostettiin sen jäsenmaiden ja Tanskan merivoimista miinantorjuntaosasto Persianlahdelle tankkerisodan (1988) aikaisia miinoituksia raivaamaan. Persianlahden sodan (1990–1991) operaatioihin liittyen WEU-maat kokosivat yhteisen osaston sekä kriisin alkuvaiheen kauppasaarron toimeenpanoa että sodan loppuvaiheen

miinantorjuntaoperaatiota varten. Myös Jugoslavian hajoamissotiin liittyen WEU oli yksi merellisistä toimijoista Adrianmerellä ja Tonavalla yhdessä Naton ja kansallisessa johdossa toimineiden laivasto-osastojen kanssa.

ATALANTA-operaation tehtävänä on niin Maailman elintarvikeohjelman (WFP) Somaliaan suuntautuvien avustuskuljetusten suojaaminen kuin Somalian rannikkovesillä ja läheisillä merialueilla liikkuvien alusten suojeleminen ja merirosvouden sekä aseellisten ryöstöjen ennaltaehkäiseminen ja torjunta. Tämän lisäksi operaatio suojaa YK:n pääsihteerin pyynnöstä tarvittaessa Afrikan unionin AMISOM-operaation kuljetuksia. ATALANTA-operaatiolla pyritään turvaamaan merenkulun vapaus kansainväliselle meriliikenteelle ylläpitämällä valvonnalla ja partioinnilla turvallisia merireittejä Adeninlahdella ja Intian valtamerellä. Operaatioon osallistuvat alukset saattavat kauppa-

aluksia mahdollisuuksiensa mukaan. Laivastoyksiköiden alueellisen läsnäolon avulla luodaan myös pelotevaikutus, jolla pyritään ehkäisemään merirosvoutta ja aseellisia ryöstöjä eräällä maailman vilkkaimmin liikennöidyllä merialueella.

Suomi laajentaa osallistumisensa EU-NAVFOR ATALANTA:an vuoden 2011 alussa, jolloin esikuntaupseerien lisäksi operaation suomalaiseen osastoon liitetään miinalaiva Pohjanmaa ja kansallinen tukiyksikkö Djiboutissa Afrikan mantereella.³⁰ Suomalaisen osaston komentajana toimii miinalaiva Pohjanmaan päällikkö. Suomalaisen osaston vahvuus on 120 henkilöä. Miinalaiva Pohjanmaa osallistuu ATALANTA-operaation kaikkiin tehtäviin koko operaatioalueella. Alukselle tulevia tyypillisiä tehtäviä ovat saatto-, suojaus-, tiedustelu- ja alustarkastustehtävät.

Merellinen terrorismi

Historiallisesti tarkasteltuna merellinen terrorismi ei ole mittava ilmiö. Tilastojen mukaan vain kaksi prosenttia maailman terroriteoista on luokiteltu merelliseksi terrorismiksi.³¹

Lukuja tarkasteltaessa on muistettava, että useat tilastot sisältävät terrorismiksi arvelun toiminnan lisäksi merirosvoudeksi lasketun aktiviteetin. Tämä johtuu osittain siitä, että merirosvous ja terroritoiminta ilmenevät samalla tavalla – esimerkiksi alusten kaappaamisena ja lunnaiden vaatimisena.³² Toisaalta me-

rirosvojen ja terroristiryhmien välinen yhteistyö näyttää mahdolliselta, vaikka terroristiorganisaatiot ovat perinteisesti haluttomia toimimaan yhdessä eri ideologian kannattajien kanssa. Yksi merkittävimpiä syitä lienee kuitenkin se, että rikollisryhmien leimaaminen terroristeiksi antaa vastatoimille kansainvälistä ja kansallista hyväksyntää esimerkiksi asevoimien käytön osalta.

Kenties kattavimman määrittelyn merelliselle terrorismille on tehnyt *The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific* (CSCAP), jonka mukaan merellistä terrorismia on

”...mikä tahansa terroriteko tai aktiiviteetti merellisessä toimintaympäristössä, laivaa käyttäen tai laivaa vastaan. Teko voi kohdistua laivasta tai laivaa vastaan tai kiinteätä rakennelmaa vastaan merellä tai satamassa. Teko voi kohdistua matkustajiin tai henkilökuntaan, rannikolla sijaitseviin kohteisiin tai asutukseen mukaan lukien turistikohteet, satama-alueet ja satamakaupungit.”³³

Lyhyemmin, tosin yhtä kattavasti, määritelmä on järjestössä kirjoitettu muotoon:

”Poliittisiin päämääriin pyrkivä väkivallan käyttö merellä tai laivaa tai kiinteätä rakennelmaa vastaan mukaan lukien mikä tahansa väkivallan käyttö pelon tuot-

³⁰ Operaatioon osallistumisen aiheuttamista kansallisista lainsäädäntöhaasteista ks. Liite 2.

³¹ Ks. esimerkiksi Akiva J. Lorenz, *The Threat of Maritime Terrorism to Israel*, 24.9.2007.

³² Esimerkiksi International Maritime Bureau (IMB) määrittelee merirosvouden ja aseelliset ryöstöt tilastointitarkoituksia varten seuraavasti: ”Väkivaltainen tai väkivallan käytön mah-

dollisuuden sisältävä (mikä tahansa) alukseen nousu tai nousun yritys ilmeisenä aikomuksena varkaus tai mikä tahansa muu rikos.” Määritelmä on siinä määrin laaja, että samoihin tilastoihin päätyvät aseistetut pikkuvarkaajat sekä mittavat kaappaukset ja mahdolliset terroriteot.

³³ Akiva J. Lorenz, *Al Qaeda's Maritime Threat*, April 15, 2007, s. 3 sekä ReCAAP Agreement, *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia* [www.recaap.org/about/pdf/ReCAAP%20Agreement.pdf].

tamiseksi yhteisölle tai osalle yhteisöä.”³⁴

Tässä julkaisussa, pois lukien selkeästi historiallinen osuus, merellisellä terrorismilla yksinkertaisuuden vuoksi tarkoitetaan poliittisiin tarkoituksiin tähtäävää toimintaa, jonka pääkohde on varsinaisen iskukohteen ulkopuolella.

Poliittisesti motivoituneella merirosvoiksella on mahdollista iskeä vastustajan taloutta vastaan esimerkiksi häiritsemällä energiakuljetuksia eli hyökkäysten varsinaisena tavoitteena on taloudellisen vahingon tuottaminen – ei henkilökohtaisen tai organisaation taloudellisen hyödyn saaminen.³⁵ Joka tapauksessa terroristit eivät ainakaan vielä aktiivisesti osallistu merirosvoukseen mainitun tavoitteen saavuttamiseksi.

Varsinaiseen merelliseen terrorismiin on toistaiseksi kytketty kaksi järjestöä: LTTE³⁶ ja Hezbollah³⁷. LTTE:n toimintamahdollisuudet ovat ainakin toistaiseksi huomattavasti rajoittuneet Sri Lankan turvallisuusjoukkojen laajan operaation seurauksena. Hezbollah puolestaan vaikuttaa edelleen kykenevän merelliseen toimintaan esimerkiksi

³⁴ Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific, *Memorandum 5 – Cooperation for law and order at sea*, s. 15.

³⁵ Terroristiryhmien, esim. Gerakan Aceh Merdeka (GAM) ja Al Ittihad Al Islamiya (AIAI), arvioidaan hankkivan osan rahoituksestaan merirosvoiksella. Toisaalta monilla uskonnollisideologisesti suuntautuneilla organisaatioilla on erittäin jyrkkä asenne suoranaista rikollisuutta vastaan.

³⁶ Liberation Tigers of Tamil Elam. LTTE:llä oli “merivoimat” eli “Meritiikerit”, jota epäiltiin kauppalausten kaappaamisesta.

³⁷ Ks. esimerkiksi Akiva J. Lorenz, *The Threat of Maritime Terrorism to Israel*, 24.9.2007. Israelin näkökulmasta LTTE:n ja Hezbollahin lisäksi merelliseen terrorismiin on linkitettävä PLO, PLF, Hamas ja PIJ. Näkökulmaerot johtunevat siitä, etteivät mainitut organisaatiot ole iskeneet muita länsimaita vastaan merellä.

aseita salakuljettamalla. Yhtenä esimerkkinä järjestön kehittyneestä iskukyvyvystä on mainittava ohjushyökkäys israelilaista korvettia Ahi Hanitia vastaan heinäkuussa 2006.³⁸

Vaikka merellinen terrorismi on terrorismiuhhan kokonaiskuvassa toistaiseksi marginaalinen tekijä, ilmiötä on syytä tutkia ja mahdollisiin iskuihin varautua. Tämä johtuu siitä, että merellisen terrorismin potentiaali tuhon tai taloudellisten tappioiden tuottamiseksi on merkittävä. Näin ollen merellisen terrorismin mahdollisuutta on käsitelty useiden valtioiden merivoimien turvallisuusstrategioissa. Vastaavaa pohdintaa on myös Euroopan unionin rakenteissa.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden merivoimien komentajien (*Chiefs of the European Navies*, CHENS) kokouksien tavoitteena on kehittää merivoimien välistä ymmärrystä, tutkia yhteisesti kiinnostavia merellisiä ilmiöitä ja lisätä merellistä tietämystä jäsenvaltioissa.³⁹ Yksi komentajien korkealle priorisoiduista aloitteista on *Naval Utility Countering Asymmetric Threats* (NUCAT). Tässä aloitteessa luettiin mahdollisia merellisiä asymmetrisiä uhkia:

- Vesialueita voidaan käyttää terroristiryhmien toiminnan tukemiseen aseiden (ml. joukkotuhoaseet) salakuljetuksella, terroristien kuljettamisella kohdealueelle⁴⁰, varainkeruuseen huumeiden ja ihmisten salakul-

³⁸ Ks. esim. [www.mfa.gov.il/MFA/Terrorism-+Obstacle+to+Peace/Terrorism+from+Lebanon-Hizbullah/Summary+of+attack+on+IDF+missile+ship+15-Jul-2006.htm].

³⁹ Ks. www.chens.eu.

⁴⁰ Tästä viimeaikaisena esimerkkinä Mumbain terroristien saapuminen Intiaan meritse. Ks. esim. VK Shashikumar, “Gaps in Maritime Security”, *Indian Defence Review*, Vol 24.1 Jan-Mar 2009.

jetuksella sekä kohteiden tiedusteluun.

- (Terroristien⁴¹) Isku arvoltaan merkittäviin tai iskun vaikutusta lisääviin⁴² merikuljetuksiin maksimaalisen tuhon aikaansaamiseksi. Iskut voivat vaikuttaa talouteen tai ympäristöön. (Esimerkkejä tuhoista onnettomuuksien yhteydessä ERIKA 1999, IEVOLI SUN 2000, PRESTIGE 2002)

- Isku strategiseen liikennekapeikkoon kuten satamaan, siltaan, tunneliin, putkeen tai kaapeliin.

- Isku siviilikohteeseen kuten matkustaja-alukseen, autolauttaan, öljynporaustaan tai rannikolla sijaitsevaan turistikohteeseen.

- Isku merivoimien alusta vastaan satamassa (Esim. USS COLE).⁴³

Maaailman merillä liikkuu useita otollisia kohteita, joihin iskemällä terroristit voivat aiheuttaa pahimmillaan tuhansien ihmisten menehtymisen.⁴⁴ Merellisen terrorismin mahdollisuutta ei pidä unohtaa turvallisuusviranomaisten ja laivanvarustajien suunnitelmista.

⁴¹ Asiakirjassa käytetään neutraalia termiä ”protagonist”, joka voidaan suomentaa ”aatteen kannattajaksi”.

⁴² Tällaisesta esimerkkinä rahtialus Agius Demetriuksen lastaaminen räjähdysaineilla ja Fatahin suunnitelma aluksen ohjaamiseksi israelilaiseen satamakaupunkiin Eilatiin uutta vuotta juhlivien turistien keskelle vuonna 1978. Ks. *American Jewish Yearbook* 1980, s. 264.

⁴³ <http://www.chens.eu/products/NUCAT.pdf>

⁴⁴ Ks. esim. www.time.com/time/magazine/article/0,9171,686107,00.html. Tilastojen mukaan matkustaja-aluksissa on keskimäärin hieman yli 200 matkustajaa, mutta joukossa on huomattavasti suurempia aluksia, kuten meille tutut ruotsinlaivat, joihin mahtuu lähes 3000 henkilöä.

Oikeudellisia näkökulmia

Tarkasteltavan aiheen merkitystä kuvaa hyvin se, että nykyinen kansainvälinen oikeus tunnustaa vain kahden rikollisen teon osalta automaattisesti maailmanlaajuisen tuomiovallan (*universal crimes*). Nämä teot ovat merirosvous ja orjakauppa.

Kansainvälisen oikeuden ensisijaisia oikeuslähteitä ovat kansainvälinen tapaoikeus, kansainväliset valtiosopimukset sekä yleiset oikeusperiaatteet. Näitä toissijaisina lähteinä täydentävät tuomioistuinratkaisut ja johtava tietoisoppi. Merirosvouden ja meriterroismin kannalta keskeisimpiä näistä normilähteistä ovat kansainvälinen tapaoikeus sekä valtiosopimukset. Merirosvoudun asema kansainvälisenä rikoksena perustuu kansainväliseen tapaoikeudelliseen normistoon, mikä on sittemmin kodifioitu valtiosopimuksiin. Keskeisin kirjallinen valtiosopimuslähde on Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälinen merioikeusyleissopimus (*SopS* 50/1996), jonka 101 artiklassa myös merirosvous määritellään.⁴⁵

Merirosvouksessa kyseessä on siis laitton väkivaltateko, vapaudenriisto tai ryöstö, jonka päämääränä on yksityisen edun tavoittelu, mikä erottaa merirosvoustoimet esimerkiksi terrorismiteoista. Merirosvoudun *kohteena* voi olla vain *toinen* alus tai ilma-alus⁴⁶ tai näissä oleva henkilö tai tämän omaisuus. Edelleen merioikeusyleissopimuksen 103 artiklan mukaan merirosvoudun

⁴⁵ Ks. liite 1 tämän kirjoituksen lopussa.

⁴⁶ Tämä rajaa soveltamisalan ulkopuolelle esim. omaan laivaan, siinä olevaan matkustajaan tai omaisuuteen kohdistuvat teot. Näin ollen kapina (”mutiny”) ei voi olla merirosvouutta. Ks. esim. Peter Malanzuk, *Akehrst’s Modern Introduction to International Law*, 7th rev. ed., London & New York 1977, s. 188-189.

toteuttamisvälineenä on alus tai ilma-
 alus, mikä määritellään merioikeus-
 yleissopimuksen 103 artiklassa.⁴⁷ Täl-
 löin tarkoitetaan aluksella ja ilma-
 aluksella pääsääntöisesti siviilialuksia
 ja siviili-ilma-aluksia.⁴⁸

Huomattakoon, että määritelmä ei edel-
 lytä välttämättä toteutuneita ryöstämis-
 tekoja merirosvouden tunnusmerkistön
 toteutumiseksi. Myöskään tekojen tar-
 koituksella ja päämäärillä ei ole meri-
 rosvoudetekojen toteutumisen kannalta
 merkitystä.⁴⁹ Merirosvouksen tulee kui-

⁴⁷ Kyseinen artikla kuuluu seuraavasti: ”*Merirosvoaluksen tai ilmarosvoaluksen määritelmä* Alusta tai ilma-alusta pidetään merirosvoaluk-
 sena tai ilmarosvoaluksenä, jos siitä määräävi-
 en henkilöiden tarkoituksena on käyttää sitä
 jonkin 101 artiklassa tarkoitettun teon tekemi-
 seen. Sama koskee tällaiseen tekoon käytettyä
 alusta ja ilma-alusta niin kauan kuin se on sii-
 hen syyllistyneen henkilön valvonnassa.”

⁴⁸ Tämä määrittely sulkee siis sota-alukset,
 sotilasilma-alukset ja muut valtion alukset ja
 ilma-alukset merirosvouden määrittelyn ulko-
 puolelle. Seuraamuksia tämä ei poista. Ks.
 esim. *Oppenheim’s International Law, Volume*
1, Peace, Parts 2 to 4, Ninth Edition, ed. Ro-
 bert Jennings & Arthur Watts, London & New
 York 1996, s. 747-748. Ks. myös Takamaa,
 ”Sotajuoni vai sotapetos? – Oikeudellisesti
 sallitun ja kielletyn toiminnan rajankäyntiä”, s.
 96 sekä siinä viitattua kirjallisuutta.

⁴⁹ Esimerkiksi käytännössä korkeinta oikeutta
 vastaava Belgian vetoomustuomioistuimien (Cour
 de Cassation) katsoi vuonna 1986 antamassaan
 ratkaisussa, että Greenpeace-NGO -järjestön
 jäsenet, jotka olivat nousseet luvatta aavalla
 merellä sijainneeseen kahteen hollantilaiseen
 laivaan, miehittäneet ne ja vahingoittaneet
 niitä, olivat syyllistyneet merirosvoukseen,
 koska nämä henkilöt olivat Aavan meren ase-
 maa järjestäneen vuoden 1958 Geneven sopi-
 muksen 15 artiklan vastaisesti tekemillään
 teoillaan tavoitelleet yksityisiä päämääriä,
 jotka liittyivät henkilökohtaisten näkemysten
 edistämiseen tietystä ongelmasta. Ks. Castle
 John & Another v. Macebo & Another, *Inter-
 national Law Reports*, Volume 77, s. 537; *Op-
 penheim’s International Law, Volume 1*,
Peace, Parts 2 to 4, Ninth Edition, *op. cit.*, s.
 747, alav. 3.

tenkin jotenkin liittyä yksityisten pää-
 määrien edistämiseen eli rikolliseen
 toimintaan yksityisen edun tavoittele-
 miseksi. Aidot poliittiset tekojen pää-
 määrät, kuten esim. tunnustamattomien
 taistelijoiden (*belligerents*) teot, rajau-
 tuvat aina merirosvoudetekojen ulkopuo-
 lelle.

Lisäksi määritelmä sisältää alueellisen
 rajauksen *aavan meren alueeseen* sekä
 alueisiin, joille minkään valtion lain-
 käyttövalta ei ulotu (esim. napa-alueet).
 Tämän johdosta esimerkiksi jonkun
 valtion aluevesillä⁵⁰ tapahtuvat vastaa-
 vat teot eivät ole kansainvälisen oikeu-
 den näkökulmasta merirosvoudetta, vaan
 muita rikollisia tekoja. Sen sijaan valti-
 on talousvyöhykkeellä tapahtuvat teot
 kuuluvat merirosvoudetta käsittelevien
 toimintojen soveltamisalaan.⁵¹

Valtioilla on yleinen velvollisuus toi-
 mia yhteistyössä merirosvouden estä-
 miseksi ”aavalla merellä ja kaikkialla
 muualla valtioiden lainkäyttövallan ul-
 kopuolella”,⁵² mutta tämä velvollisuus
 jättää käytännön toimet kunkin valtion
 oman päätöksenteon piiriin. Käytännös-
 sä merirosvouteen on tehokkaasti puu-

⁵⁰ Ongelmia aiheutuu myös merioikeusyleisso-
 pimuksen sisältämissä erityissääntelyalueilla,
 kuten salmissa, saaristovaltioiden alueilla, sekä
 lahdilla, joiden läpikulku tapahtuu läheltä jon-
 kun valtion aluevesiä.

⁵¹ Ks. merioikeusyleissopimuksen 58 artiklan 2
 kappale. Vastaavasti myös lisävyöhykkeen
 sekä aluemerien ulkopuolisella mannerjalustalla
 ja näiden vesi- sekä tämän yläpuolisen ilma-
 alueen katsotaan tämän kysymyksen osalta
 rinnastuvan aavaan mereen. Aluemerellä ja
 sisävesillä sekä niiden yläpuolisissa ilmatilassa
 tehdyt vastaavat rikokset ovat kyseisen valtion
 rikoslain alaisia muita rikollisia tekoja. Sama-
 ta syystä mm. merioikeusyleissopimuksen
 tarkoittamilla saaristovesillä ja kansainväliseen
 merenkulkuun käytetyissä kansallisiin alueisiin
 kuuluvissa salmissa tehdyt teot ovat kansalli-
 sen rikoslain piiriin kuuluvia muita rikoksia.

⁵² Tämä velvollisuus on kirjattu merioikeus-
 yleissopimuksen 100 artiklaan.

tuttu vain, mikäli valtioiden edut ovat olleet vakavasti uhattuna.

Tapaoikeudellinen merirosvouksen vastainen normisto on antanut valtioyhteisön kaikille valtioille oikeuden maailmanlaajuisen tuomiovallan (ns. *universaliperiaate*) merirosvoustekojen osalta. Valtioilla on siis kansainvälisen oikeuden näkökulmasta oikeus asettaa merirosvoustekoihin syyllistynyt henkilö syytteeseen omista tuomioistuimissaan.

Merirosvojen haltuun joutunut alus tai ilma-alus ei menetä kansallisuuttaan, sillä vaikka alus on tällöin muuttunut merirosvoalukseksi tai -ilma-alukseksi, muutoksen perusta on laiton eikä perustu oikeudellisesti pätevään saantoon, joten sillä ei ole vaikutusta aluksen kansallisuuteen tai omistussuhteeseen. Tilanteen mahdollinen merkitys onkin arvioitava aluksen kansallisuusvaltion lainsäädännön mukaan.⁵³

Valtioille tämä antaa mahdollisuuden ottaa alus haltuunsa, oikeuden pidättää merirosvot sekä takavarikoida lasti kansainvälisillä merialueilla sekä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla. Merirosvouksesta epäillyn aluksen tai ilma-aluksen haltuunoton voivat merioikeusyleissopimuksen 107 artiklan mukaan tehdä vain valtion sotaluokset, sotilasilma-alukset tai muut selvästi valtion aluksiksi merkityt toimivaltaiset alukset tai ilma-alukset.⁵⁴ Merirosvot voidaan tuomita pidätysvaltion tuomioistuimissa tai luovuttaa⁵⁵

⁵³ Ks. lähemmin merioikeusyleissopimuksen 104 artikla.

⁵⁴ Tämä voisi tarkoittaa esim. myös rajavartiolaitoksen, tullin tai poliisin vastaavia aluksia.

⁵⁵ Luovutukselle voi olla kansallinen oikeudellinen este eli esim. kieltä luovuttaa sellaiseen valtioon, jossa rikosseuraamusvaihtoehtona voi olla kuolemanrangaistus, ellei tätä sitouduta olemaan käyttämättä.

tuomittavaksi toiseen asiassa toimivaltaiseen valtioon.

Muihin kuin merirosvoustekoihin voidaan soveltaa esimerkiksi vuonna 1988 laadittua merenkulun turvallisuutta vastaan tehtyjen laittomien tekojen ehkäisemistä koskevan yleissopimuksen (SopS 11/1999) määräyksiä.⁵⁶

Tämä yleissopimus laadittiin Achille Lauro -aluksen kaappauksen ja sen yhteydessä tapahtuneiden tekojen seurauksena.⁵⁷ Yleissopimuksen ensimmäiseen artiklaan sisältyvä alusmääritelmä on myös riittävän laava:

”Tässä yleissopimuksessa ”alus” tarkoittaa kaikenlaisia aluksia, joita ei ole pysyvästi kiinnitetty merenpohjaan, mukaan lukien dynaamisen liikkeen tukemat alukset, sukellusvenet tai mitkä tahansa muut kelluvat alukset.”

Kokonaisuutena tämän yleissopimuksen määräysten voidaan katsoa täydentävän merirosvoustekojen ulkopuolelle jäävien tekojen, kuten mm. terroritekojen, rangaistavuutta ja sen soveltamisala on rajattu myös valtion aluemerien ulkopuoliselle merialueelle.⁵⁸ Edelleen on huomattava, että merirosvouksen ulkopuolelle jäävät mannerjalustalla sijaitsevien kiinteitä rakennelmia vastaan tehdyt rikolliset teot on määritelty omassa pöytäkirjassaan, joka hyväksyttiin samassa yhteydessä kuin edellä lyhyesti selostettu valtiosopimus meren-

⁵⁶ Ks. liite tämän kirjoituksen lopussa.

⁵⁷ Kaappaus tapahtui lokakuussa 1985. Valtiosopimus lisäpöytäkirjoineen hyväksyttiin 10.3.1988 ja sopimukset astuivat kansainvälisesti voimaan 1.3.1992. Ennen tämän valtiosopimuksen hyväksymistä terrorismin eri lajeja koskevia valtiosopimuksia oli jo useita, mutta yksikään niistä ei käsitellyt merellä tapahtuvia terroritekoja.

⁵⁸ Ks. valtiosopimuksen 4 artikla.

kulun turvallisuutta vastaan tehdyistä teoista.

Joka tapauksessa merioikeusyleissopimus siis rajoittaa valtion toimivallan merirosvousasiassa aavalle merelle ja siihen tässä asiassa rinnastettaviin merivyöhykkeisiin sekä valtion lainkäyttövallan ulkopuolisille alueille. Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston YK:n peruskirjan VII-luvun nojalla kaikkia jäsenvaltioita sitovassa muodossa annetuilla päätöslauselmilla on kuitenkin mahdollisuus laajentaa tätä aluetta. Alueellisen koskemattomuuden perusteen kunnioittamiseksi tällaiseen päätöslauselmaan haetaan asianomaisen valtion lupa, mikäli suinkin mahdollista, jolloin valtio voi suostua myöntämään poikkeuksia mainitusta pääsäännöstä.

On huomattava, että kansainvälisoikeudellisesti valtio jatkaa olemassaoloaan valtiona ja kansainvälisen oikeuden subjektina, vaikka sen sisäiset valtiorakenteet joutuisivat tilapäisesti epäjärjestykseen tai hajoaisivat. Ns. epäonnistuneen tai hajoaneen valtion (*failed state*) poliittisilla käsitteillä ei näin ollen ole oikeudellisia vaikutuksia kansainvälisoikeudellisten tarkastelujen lähtökohtiin.⁵⁹ Tämän periaatteen mukaisesti myös Somaliassa tosiasiallista hallintoa edustavalta siirtymäkauden liittohallitukselta haettiin suostumus ennen asiaa koskevien päätöslauselmien valmistelua.⁶⁰

Somalian merirosvouteen liittyvät kysymykset nousivat YK:n turvallisuus-

neuvoston asialistalle Kansainvälisen merenkulkujärjestön (*International Maritime Organization*⁶¹, (IMO)) tekemän Somaliaa koskevan päätöslauselman johdosta vuonna 2005.⁶² IMO:n päätöslauselman jälkeen Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston presidentti antoi 15.3.2006 lausunnon⁶³, jossa kehoitettiin kaikkia järjestön jäsenvaltioita ryhtymään toimiin avustaakseen ja suojellakseen kauppamerenkulkua ja erityisesti humanitaarista apua kuljettavia aluksia merirosvoudelta.

Asia oli myös YK:n turvallisuusneuvoston käsiteltävänä. Keskustelun jälkeen se antoi asiassa oman päätöslauselmansa 1816 (2008).⁶⁴ Turvallisuusneuvosto totesi Somalian hallinnon antaneen suostumuksensa siihen, että päätöslauselmaa seuraavien kuuden kuukauden aikana merirosvoja vastaan saatiin toimia Somalian aluevesillä kansainvälisiä oikeussääntöjä noudattaen.⁶⁵ Turvallisuusneuvosto rajasi tarkasti päätöslauselman vaikutuksen vain So-

⁶¹ IMO on YK-järjestöjärjestelmään kuuluva kansainvälinen hallitustenvälisen järjestö.

⁶² IMO:n kokous hyväksyi 24 istuntokaudellaan (marraskuu-joulukuu 2005) päätöslauselman A.979(24) *Piracy and armed robbery against ships in waters off the coast of Somalia*. Tämä vahvistettiin uudelleen päätöslauselmassa A.1002(25), jossa aiemmat suositukset toistettiin ja IMO mm. vaati Somalian siirtymäkauden, YK:n turvallisuusneuvostoa sekä pääsihteerä ryhtymään käytettävissään oleviin toimiin aluksiin kohdistuvien aseellisten ryöstöjen ja merirosvouksen estämiseksi ja kukistamiseksi.

⁶³ Ks. asiak. *Statement by the President of the Security Council*, UN Doc. S/PRST/2006/11, 15 March 2006, [daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/272/81/PDF/N0627281.pdf?OpenElement].

⁶⁴ SC Res. 1815 (2008), UN Doc, SC/RES/1815, 2 June 2008, [daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/361/77/PDF/N0836177.pdf?OpenElement].

⁶⁵ SC Res. 1815 (2008), UN Doc, SC/RES/1815, 2 June 2008, kappale 7.

⁵⁹ Tätä ongelmakenttää tarkemmin esimerkiksi James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Second Edition, Oxford 2006, s. 719-729 sekä 667-699.

⁶⁰ Somalian pysyvä YK-edustaja välitti tämän kirjeen Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston presidentille antamallaan kirjeellä 27.2.2008.

malian tilanteeseen ja totesi, että päätöslauselma ei vaikuta kansainväliseen tapaoikeuteen eikä jäsenvaltioiden kansainvälisoikeudellisiin velvollisuuksiin. Edelleen neuvosto korosti antamansa oikeutuksen nimenomaan perustuvan oikeudellisesti Somalian siirtymäkauden liittohallituksen tekemään pyyntöön.⁶⁶ Lisäksi turvallisuusneuvosto ilmoitti aktiivisesti seuraavansa tilannetta Somalian rannikolla merirosvouksen ja aseellisten ryöstöjen osalta ja haluavansa tilanteen ratkaisua. Tämä antoi poliittisen perustan valtioiden ja turvallisuusneuvoston jatkotoimille asiassa.

Myöhemmin annettu turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1838⁶⁷ kehotti jäsenvaltioita opastamaan kauppa-alueita soveliaista varautumistoimista merirosvousta ja aseellisia ryöstöjä vastaan.⁶⁸ Jäsenvaltioita vaadittiin toimimaan yhteistyössä Somalian siirtymävaiheen liittohallituksen kanssa ja jatkamaan tukeaan erityisesti Maailman ruokaohjelman avustuslähetysten sekä muun kauppamerenkulun suojaamiseksi Somalian rannikon läheisillä merialueilla.

Kun turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1816 perustaman mandaatin aikaraja alkoi lähestyä, turvallisuusneuvosto jatkoi mandaattia 12 kuukautta päätöslauselmallaan 1846.⁶⁹ Samalla se vetosi yhä vahvemmin jäsenvaltioihin,

⁶⁶ Rajaus löytyy kyseisen päätöslauselman 9. kappaleesta ko. asiakirjan s. 3.

⁶⁷ *Security Council Resolution 1838*, UN Doc. S/RES/1838, 7 October 2008, [daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/538/84/PDF/N0853884.pdf?OpenElement].

⁶⁸ IMO:n päätöslauselman A.1002(25) mukaisesti.

⁶⁹ *Security Council Resolution 1846*, UN Doc. S/RES/1846, 2 December 2008, [daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/611/31/PDF/N0861131.pdf?OpenElement].

jotta nämä yhteistyössä huolehtisivat merirosvoustekojen ja merellä tapahtuvien aseellisten ryöstöjen rikostutkinnasta ja vastuullisten henkilöiden saattamisesta syytteeseen näistä teoista, säätäisivät tarvittaessa niitä vastaavat teot rikollisiksi kansallisissa rikoslaeissaan ja antaisivat omille tuomioistuimilleen toimivallan näiden rikosten käsittelyyn sekä hyväksyisivät tällaisten henkilöiden luovuttamisen tuomiovaltaiseen valtioon.

Turvallisuusneuvosto antoi myöhemmin edelleen jäsenvaltioita sitovan päätöslauselman 1851, joka uudistaa ja osin täydentää aiemmissa päätöslauseissa esitettyjä vaatimuksia korostaen erityisesti mm. näiden rikosten tutkinnan ja syytteen asettamisen tärkeyttä ja valtioiden sekä kansainvälisten järjestöjen toiminnan tärkeyttä tämän päämäärän toteuttamisessa. Erityisen tärkeä on tämän päätöslauselman operatiivisen osan 7 kappale, jolla mahdollistetaan jäsenvaltioiden toiminta Somalian muullakin alueella, kun kyse on pyynnöstä tapahtuva hallituksen operatiivisen kyvyn vahvistaminen.⁷⁰

Merirosvoukseen puuttumisen ongelmana ei siis ole soveltuvien kansainvälisoikeudellisten oikeussäännösten puute, vaan pikemminkin valtioiden haluttomuus toimia. Valitettavasti tämä myös vaikuttaa merirosvouksesta epäiltyjen kiinni saamiseen ja oikeuteen saattamiseen. Merkittävänä osasyynä tähän on oikeusprosessien kalleus sekä mahdollisuus siihen, että rikoksentekijä pyytää turvapaikkaa käsittelymaassa.

Ongelmaksi voi myös muodostua rikoksentekijän palauttaminen hänen ko-

⁷⁰ *Security Council Resolution 1851*, UN Doc. S/RES/1851, 16 December 2008, [http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/655/01/PDF/N0865501.pdf?OpenElement].

timaahansa, jos tämä saattaisi joutua uuteen oikeudenkäyntiin, jossa seuraamuksena saattaisi olla kuolemanrangaistus. Edelleen ongelmia on muodostanut pitkä etäisyys rikoksen tekopaikasta kiinniottajavaltioon, jolloin epäillyn rikosentekijän säilyttäminen ja siirtäminen on hankalaa ja aiheuttaa taloudellisia kustannuksia. Esimerkiksi Ranska on luovuttanut Somalian rannikolla kiinniotettuja merirosvoja itsehallinnollisen aseman omaavan Puntlandin viranomaisille, jonka tuomioistuimien voidaan arvioida toimivan kohtuullisesti.⁷¹

Turvallisuusneuvosto on hyväksynyt myös kaikki myöhemmät merirosvoutta Somalian rannikon läheisyydessä koskevat päätöslauselmansa jäsenvaltioita velvoittavassa muodossa. Päätöslauseissa 1897 (2009) ja 1918 (2010) on kiinnitetty erityistä huomiota kiinniotettujen merirosvojen saattamiseen rangaistaviksi. Pelkän vapauttamisen katsotaan vaarantavan koko merirosvouden vastaisen toiminnan tehokkuuden.⁷²

Päätöslausemassa 1897 (2009) turvallisuusneuvosto totesi, että monien valtioiden kansallisista oikeusjärjestyksistä edelleen puuttuvat merirosvouden rangaistussäännökset. Turvallisuusneuvosto korosti erityisesti, että jäsenvaltioiden tulee huolehtia siitä, että niillä on olemassa riittävät järjestelyt, joiden

⁷¹ Ks. esim. Marcus Hand, "French Navy captures 19 Somali pirates", *Lloyd's List* 5.1.2009, [www.lloydslist.com/ll/news/french-navy-captures-19-somalipirates/20017603853.htm].

⁷² Ks. *Security Council Resolution 1879*, UN Doc. S/RES/1879, 30 November 2009, [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/624/65/PDF/N0962465.pdf?OpenElement] sekä *Security Council Resolution 1918*, UN Doc. S/RES/1918, 27 April 2010, [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/331/39/PDF/N1033139.pdf?OpenElement].

nojalla niiden kiinniottamat epäillyt saatetaan jonkun valtion tuomioistuimiin vastaamaan teoistaan. Lisäksi korostettiin nopeutta tutkinnassa sekä todisteiden ja todistanlausuntojen keräämisessä.⁷³

Koska oikeustapaukset kuormittavat vastaanottajamaan syyttäjä- ja oikeuslaitosta, on näille pyritty myös kana-voimaan kansainvälistä tukea rahoituksen ja muun tuen muodossa. Esimerkiksi YK:n sihteeristön huume- ja rikos-toimisto (UNODC) on yhdessä muiden kansainvälisten järjestöjen ja lahjoittajien kanssa rahoittanut rikollisia vastaanottavien valtioiden syyttäjälaitosta sekä muita tarvittavia järjestelyjä muun muassa tuomioiden täytäntöönpanemiseksi.⁷⁴

Kahdenkeskisiä poliittisia yhteistyö-asiakirjoja merirosvouksesta kiinniotettujen henkilöiden asetettavaksi syytteen ovat solmineet ainakin Yhdistyneet Kuningaskunnat ja Kenia sekä Yhdysvallat ja Kenia⁷⁵.⁷⁶ Vastaavia sopimusjärjestelyjä on tehty Seychellien tasavallan kanssa. Myös Somalian Puntlandissa ja Somalimaassa sijaitse-

⁷³ Ks. Takamaa, "Merirosvous, meriterrorismi ja kansainvälinen oikeus", *Tiede & Ase* 68, 2010, s. 176-208.

⁷⁴ Ks. Takamaa, "Merirosvous,...", *loc. cit.* s. 194-195.

⁷⁵ Ks. esim. John C. W. Bennet, "Seychelles and US Signed Sign MOU on Transfer of Suspected Pirates", *Maritime Transportation Security News and Views*, 14 July 2010, [http://mpsblog.org/2010/07/14/seychelles-and-us-sign-mou-on-transfer-of-suspected-pirates-2/].

⁷⁶ Ks. esim. James Kraska & Brian Wilson, "Fighting piracy - International coordination is key to countering modern-day freebooters", *Armed Forces Journal*, February 2009, [http://www.armedforcesjournal.com/2009/02/3928962]. Tällaisia poliittisia asiakirjoja, harvemmin valtiosopimuksia, ovat sittemmin solmineet myös monet muut valtiot.

vissa tuomioistuimissa on tuomittu niihin luovutettuja ja näiden alueiden viranomaisten kiinniottamia henkilöitä.

Näiden poliittisten yhteistyöasiakirjojen etuna ovat mm. lippuvaltion mahdollisuus saada kiinniotetut epäilty mahdollisimman pian pois aluksesta ja luovutettua aluevaltion seuraamusjärjestelmän tutkittaviksi. Sopimus poistaa tarpeen kuljettaa epäilty lippuvaltiomaahan ja esimerkiksi eurooppalaisten oikeusjärjestelmien piiriin. Sopimuksista huolimatta valtaosa EU:n ja NATO:n alusten kiinniottamista henkilöistä on vapautettu saattamatta heitä tuomioistuinkäsittelyyn.⁷⁷

Myös muilla järjestelyillä on pyritty tukemaan ja tehostamaan merirosvouksen ja merellä tapahtuvien aseellisten ryöstöjen vastaista toimintaa. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1851 (2008) edellyttämä Somalian alueen merirosvouksen vastainen kansainvälinen yhteistyömekanismi (*The Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, (CGSP)*) aloitti toimintansa alkuvuodesta 2009. Yhteisryhmä on tämän jälkeen kokoontunut säännöllisesti ja se piti viidennen yleisistuntonsa tammikuussa 2010.

Alueellinen yhteistyö on alkanut syventyä myös muodollisella tasolla. Hyvä esimerkki on IMO:n Djiboutissa järjestämän 17 valtion kokouksen yhteydessä hyväksytty menettelytapasäännöstö *Code of Conduct concerning the Repression of Piracy and Armed Robbery against Ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden*⁷⁸ ja

⁷⁷ Tällaisia henkilöitä on arvioitu olleen vuoden 2010 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana n. 700.

⁷⁸ "High-level meeting in Djibouti adopts a Code of Conduct to repress acts of piracy and armed robbery against ships", IMO, *Briefing*

neljä päätöslauselmaa⁷⁹. Menettelytapasääntöasiakirjasta sopiminen ja siihen sitoutuminen on nähty merkityksellisenä edistysaskeleena alueellisen yhteistyön syventymisessä.⁸⁰ Kansainvälisessä yhteisössä vaikuttaa vallitsevan yhteisymmärrys merellisten rikollisten tekojen osalta syytä tai luovuta -periaatteen tärkeydestä.

Merirosvoukseen siis voi syyllistyä vain muu kuin valtiollinen toimija. Mikäli jokin valtio tukisi merirosvousta, se joutuisi välittömiin diplomaattisiin ongelmiin ja todennäköisesti kansainvälisoikeudellisesti vastuuseen tällaisesta toiminnastaan. Menneitä ovat siis ajat, jolloin kaapparit saattoivat toimia jonkin valtion suojeluksessa. Merirosvot ovat palanneet takaisin hetkellisestä siirtymisestä kansainvälisen oikeuden marginaalialueille sen toiminnan keskiöön.

03, 30 January 2009, [http://www.imo.org/About/mainframe.asp?topic_id=1773&doc_id=10933]. Menettelytapaohjeisto tunnustaa merirosvouksen ja aluksiin kohdistuvien aseellisten ryöstöjen laajuuden alueellisena ongelmana ja sen allekirjoittaneet valtiot ovat julistaneet pyrkimyksensä olla mahdollisimman laajassa yhteistyössä, minkä tulee tapahtua kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaisesti, pyrkiessään toimimaan näitä tekoja vastaan. Menettelytapaohjeisto kattaa myös mm. mahdollisuuden yhteisoperaatioiden toteuttamiseen, mukaan lukien nimeämään ne viranomaistehtäviä suorittavat tahot ja viranomaiset, jotka saavat näissä kysymyksissä tarvittaessa nousta toisen allekirjoittajavaltion partiolaivoihin ja -ilma-aluksiin.

⁷⁹ Djiboutin kokouksessa hyväksytyt neljä päätöslauselmaa ovat: *Resolution 1 on Adoption of the Code of Conduct concerning the Repression of Piracy and Armed Robbery against Ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden*; *Resolution 2 on Technical Co-operation*; *Resolution 3 on Enhancing Training in the Region, which accepts the offer of Djibouti to host a training centre*; sekä *Resolution 4 on Expressions of Appreciation*.

⁸⁰ Ks. Takamaa, "Merirosvous,...", *loc. cit.* s. 199-202.

Kansainvälisiä ja kansallisia toimintamahdollisuuksia

Kenties konkreettisimpana keino torjua merirosvouutta on koota sota- ja valtionaluksista laivasto-osasto ja lähettää se partioimaan levottomille, rosvouksen vaivaamille merialueille. Laivasto-osaston tehtävänä on tällöin kauppareiliikenteen suojaaminen; tehtävä joka historian kuluessa on ollut eräs merivoiman keskeisimpiä velvoitteita.

Brittiläinen laivastohistorioitsija ja professori Geoffrey Till esittää termin merellisen järjestyksen ylläpito (*good order at sea*), jolla hän tarkoittaa lähinnä lisääntyviä poliisitoimen tyyppisiä tehtäviä (*constabulary duty*), joissa merelliset viranomaiset torjuvat epäjärjestyttä joko merioikeusyleissopimuksen mukaisin valtuuksin tai Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston tapauskohtaisesti antamalla valtuutuksella. Merivoimille tällainen toiminta tarkoittaa joko valtion oman lainkäyttövalan alaisena olevien rannikko- ja merialueiden koskemattomuuden ja näillä alueilla olevien rakennelmien suojaamista, muiden viranomaisten tukemista sekä avustamista tai usein monikansallisia terrorismin, merirosvouksen, laitoman maahantulon tai huumeiden salakuljetuksen vastaisia operaatioita. Kylmän sodan jälkeisenä aikana on merivoimilla nähty olevan kasvava rooli ylläpidettäessä järjestystä merellä ja torjuttaessa siellä mahdollisesti eskaloituvia turvallisuusuhkia.⁸¹

Kansainvälisen oikeuden valvonta tai kansainvälisesti asetetun regiimin tukeminen on asevoimille siis poliisitoi-

men tyyppinen tehtävä. Sotilaallista voimaa käytetään tällaisessa operaatiossa joko kansainvälisen normin toimeenpanemiseksi tai itsepuolustukseksi. Asevoiman käyttöä säädelään laista tai operaation valtuutuksesta johdettavilla voimankäytön säännöillä.

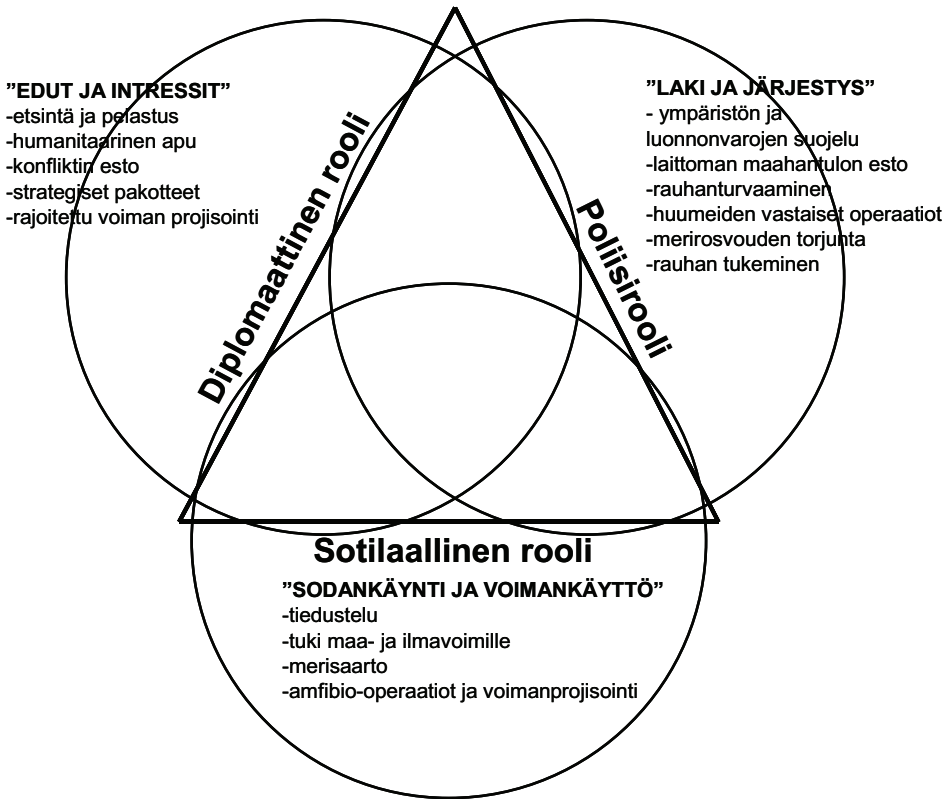
Merellisiin poliisitoimen tyyppisiin tehtäviin vaikuttavat oikeudellisten normien lisäksi samat toimintaperiaatteet kuin muihinkin merellisiin operaatioihin. Eräs keskeisimmistä on merialueen kontrollointi tai merenherruus (*sea control*). Laivasto-osaston tavoitteena on tällöin saavuttaa alueellisesti ja ajallisesti olosuhteet, joissa itsellä on vapaus hyödyntää merta omiin päämääriin pääsemiseksi. Samalla pyritään kiistämään tai rajoittamaan vastapuolen, tässä tapauksessa merirosvojen, toimintaa laittomuuksista kärsivillä alueilla.

Sotilaallisen voimankäytön osalta merellisten operaatioiden kirjon alapäähän sijoittuvassa merirosvouksen vastaisessa toiminnassa merialueen kontrollointiin ja merenkulun vapauden ylläpitämiseen pyritään pitkälti luomalla uskottava pelotevaikutus.⁸² Uskottavuutta voidaan tehostaa läsnäolon lisäksi esimerkiksi tarkastamalla merirosvoiksi epäiltyjen aluksia. Näin luodaan edellytyksiä omille jatkotoimenpiteille meriliikenteen suojaamiseksi. Jatkotoimenpiteinä voivat olla mm. meriliikenteen suuntaaminen vähemmän uhanalaisille reiteille tai viimekädessä erikseen valittujen alusten suojaaminen saattamalla.

Poliisitoimen tyyppisen tehtävän sijoittuminen merivoiman laajempaan tehtäväkenttään voidaan kuvata seuraavalla sivulla esitetyllä tavalla.

⁸¹ Geoffrey Till, *Seapower – A Guide for the Twenty-First Century*, Frank Cass Publishers, 2004, s. 310-350, Geoffrey Till, *Seapower, Theory and Practice*, F. Cass 1994, s. 176-197, erityisesti s. 194-196.

⁸² Kts. mm. *British Maritime Doctrine*, The Stationary Office, 2004.



Kuva 5: Merivoiman kolme roolia.¹

Hypoteettisessa tilanteessa, jossa merirosvot nousisivat kauppialukseen Suomen valtion alueella, laivan oikeudeton haltuunotto on rikos, jonka nimike tulee rikoslaista (39/1889): syntyy *aluskaappaustilanne* (RL 34L 11§). Itämeren asema Euroopan unionin rajalla mahdollistaa vesialueen käytön rikolliseen liiketoimintaan kuten ihmisten ja huumeiden salakuljettamiseen. Myös joidenkin unionin jäsenvaltioiden suhteellinen köyhyys ja ihmisten heikko toimeentulo saattaa kannustaa toimeentulon hankkimiseen rikollisin kei-

¹ Kuvan konsepti on johdettu ideasta jonka alun perin esittänyt Ken Booth kirjassa *Navies and Foreign Policy*. Croon Helm, 1977. Eric Grove on edelleen jalostanut sitä teoksessa *The Future of Seapower*, London 1990. Mm. Australian merivoimat on soveltanut sitä merivoimadoktriinissaan *Australian Maritime Doctrine 2000* [www.navy.gov.au/Publications].

noin, joihin aluskaappaus saattaa lukeutua.

Toimivallan kannalta olisi yksinkertaisinta, jos kaapattu alus ei ehtisi paeta kaapattuna kansainvälisille merialueille. Jos ehtii, alkaa monimutkainen toimivaltapohdinta ja haastava yhteistyö eri maiden viranomaisten kesken – joskin harvinaisuudessaan varmasti opettava sellainen.² Vaikka hypoteettinen esimerkkirikoksemme tapahtuu Suomessa ja näin ollen kuuluu suomalaisen lain-

² Erityisesti Itämerellä tilanne voi muodostua haasteelliseksi, sillä täällä ei ole käytännössä ollenkaan YK:n merioikeusyleissopimuksen (UNCLOS) tarkoittamaa aavaa merta (*open sea*), koska valtiot ovat ottaneet käyttöönsä talousvyöhykkeitä (EEZ; exclusive economic zone), joiden rajat kohtaavat toisensa. Talousvyöhykkeistä on UNCLOS:ssa omat artiklansa (V-osa). Suomen talousvyöhykkeestä on myös oma lakinsa (26.11.2004/1058).

säädännön piiriin⁸⁵, ei asia pysy näin yksinkertaisena aluksen siirtyessä kansainvälisille merialueille. Muissa mahdollisissa asianomistajavaltioissakin voi olla asiaan liittyvää materiaaliin tai ihmisiin liittyvää lainsäädäntöä ja kansainvälisillä alueilla niiden painoarvo on samanlainen kuin omien lakiemme. Neuvotteluilla, kansainvälisellä pohdinnalla ja yhteisymmärryksellä on tällaisissa tapauksissa suuri – joskin aika- viiveitä tuova – painoarvo. Esimerkiksi Ruotsissa, jolla on Itämeren alueen pisin rannikkoalue, syksyn 2009 Arctic Sea -tapaus herätti runsaasti keskustelua alueen merenkulun turvallisuudesta. Tähän keskusteluun on luonut oman sävynsä ruotsalaisten viimeaikaiset kokemukset siitä, että rikolliset ovat edelleen valmiita käyttämään väkivaltaa tavoitteidensa saavuttamiseksi.

Rikostilanteen hallinta ja rikoksen tutkinta alkavat käytännössä rikosepäilyn tultua viranomaisten tietoon. Tämä voi olla heikoin lenkki tapahtumaketjussa; jos tapaus ei tule heti ilmi, alus voidaan navigoida aavalle merelle ja tilanne mutkistuu aiemmin mainitulla tavalla. Kansainvälisessä liikenteessä olevan kauppa-aluksen ollessa kyseessä, tieto rikollisesta toiminnasta voi tulla maihin pääasiassa eri viestivälineitä käyttäen: Alukselta voidaan aloittaa hätäliikenne radiokalustolla kansainvälisen radio-ohjesäännön mukaisesti tai pelkästään kutsua VHF-taajuuksilla Rajavartiolaikoksen alaisten merivartiostojen meripelastuksen johtokeskuksia, MAS-keskusta⁸⁶ tai merenkulkuviranomais-

ten meriliikenteen ohjauskeskusta (VTS). Nykyään yhä useammin hälytykset rannikolla tulevat myös matkapuhelimilla, jolloin puhelu saatetaan tehdä edellä mainittujen viranomaisten sijasta myös lähimpään hätäkeskukseen yleiseurooppalaista hätänumeroa 112 käyttäen.⁸⁷

Käytettiinpä mitä edellä mainittua viestivälinettä tai virallista yhteyspistettä tahansa, tieto rikoksesta saavuttaa nopeasti useat viranomaiset ja vastatoimien käynnistäminen alkaa. Puutteellisenkin tieto ja pelkkä hatara epäily riittävät asian selvittämisen käynnistämiseen. Jos kaapparit ovat käyttäneet hyväkseen yllätystä, edellä mainittuihin hälytyksiin ei kenties ole aikaa. Tällöin alukselta voidaan käyttää SSAS-järjestelmän mukaista hälytystä⁸⁸, jolloin hälytyksen antamista ei huomata muualla kuin vastaanottopisteessä. Rajavartiolaitos pitää yllä yhteyspistettä suomalaisten alusten ja satamien turvauhkaa koskeville ilmoituksille sekä turvahälytyksille sekä ilmoittaa hälytyksistä viivytyksettä muille toimival-

toimintojen tarkoituksena on toimia aluksen päällikön ja rannikkovaltion välisenä yhteyspisteinä.

⁸⁷ Matkapuhelimen käyttöä tällaisessa tapauksessa puoltaa sekin, että hätäilmoitus voidaan antaa melko huomaamatta muiden merellä liikkujien sitä havaitsematta. Radioliikenne on kaikkien samoilla taajuuksilla olevien kuultavissa.

⁸⁸ SSAS (Ship Security Alert System) on alusten piilotettu hälytysjärjestelmä, jolla saadaan toteutettua hiljainen hälytys aluksen joutuessa hyökkäyksen kohteeksi. SSAS järjestelmä on pakollinen kaikissa ulkomaanliikenteen aluksissa (matkustaja-alukset sekä rahtialukset yli 500 BRT). Järjestelmä on osa Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) ISPS-koodia (International Ship and Port Facilities Security Code), joka on puolestaan liitetty osaksi kansainvälistä yleissopimusta ihmishengen turvallisuudesta merellä (SOLAS). ISPS-koodin mukaiset muutokset sopimukseen tulivat voimaan maailmanlaajuisesti 1.7.2004.

⁸⁵ Eräissä tapauksissa Suomen lakia voidaan soveltaa myös Suomen ulkopuolellakin tehtyyn rikokseen, jos teon vaikutukset kohdistuvat Suomeen (RL 1L 3§).

⁸⁶ Turun meripelastuskeskus (MRCC Turku) on vastannut 1.1.2009 alkaen Suomen Maritime Assistance Service (MAS) toiminnosta. Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) päätöslauselman A.950(23) mukaisesti MAS-

taisille viranomaisille (Liikenteen turvallisuusvirasto TRAFI, Liikennevirasto, poliisi ja Tullilaitos)⁸⁹.

Aluskaappaustapauksessa tilannetta johtaa poliisi, jonka päätehtävänä on poliisilain (493/1995) 1§:n mukaisesti ”oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen”. Ensimmäisten toimenpiteiden suunnittelussa on huomioitava kaapatun aluksen sijainti (onko se Suomen alueella) ja aiheet ennen epäiltyä kaappausta: Jos epäilty rikos on tapahtunut Suomen alueella ja alus on ollut tulossa suomalaiseen satamaan (tai lähtenyt sieltä), tilanne on juridisesti melko ongelmaton. Jos alus onkin ainoastaan Suomen aluemerellä suorittamassa viatonta kauttakulkua – ei siis tulossa satamiimme – ja se on esimerkiksi lähtenyt Pietarista tai Tukholmasta ja rikoksen voidaan olettaa tapahtuneen hieman aluemeremme ulkopuolella, tilanne muuttuu heti haastavammaksi.⁹⁰

⁸⁹ Laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta 485/2004 (merenkulun turvatoimilaki) 5§ määrittää Rajavartiolaitokselle erityisvastuun yhteyspisteen ylläpitämisestä ja viestien välittämisestä.

⁹⁰ Tapauksen tutkinta ja pakkokeinojen käyttö ei nimittäin ole Suomen poliisin toimesta mahdollista, ellei ”rikoksen seurauksena ulotu Suomeen tahi jos rikos on ollut omiaan häiritsemään rauhaa maassa tai yleistä järjestystä aluemerellä taikka jos aluksen päällikkö tai sen kotivaltion virallinen edustaja on pyytänyt Suomen viranomaisen apua tahi jos toimenpiteet ovat tarpeen huumausaineitten luvattoman kaupan ehkäisemiseksi” (Laki tutkinnan toimittamisesta ja pakkokeinojen käyttämisestä ulkomaisessa kauppa-aluksessa rikoksen johdosta eräissä tapauksissa, 148/1965, 1-2§). Em. tapauksissa Suomen viranomaisten on viipymättä ilmoitettava toimenpiteistä aluksen lippuvaltiolle – joko ennen toimenpiteitä tai kiireellisissä tapauksissa samanaikaisesti (148/1965, 3§).

Tilanteen hoitamisessa on huomioitava myös merenkulun turvatoimilain⁹¹ määräämät asiat ja sitä kautta tuleva toimivalta eri viranomaisille. Lain toimivaltaisia viranomaisia ovat Liikenteen turvallisuusvirasto TRAFI, liikennevirasto, poliisi, Rajavartiolaitos sekä Tullilaitos, joille on yleisen valvontavelvollisuuden lisäksi säädetty useita erityistehtäviä. Laki antaa poliisin lisäksi myös Rajavartiolaitokselle ja Tullilaitokselle oikeuden ryhtyä mm. aluksen tarkastamiseen aluemerellä, jos alus on ollut pyrkimässä Suomen satamaan ja aluksella on syytä epäillä olevan turvavälikohtaus. Lisäksi toimivallan kannalta on huomioitava, että aluskaappaus tapahtuu merialueella Suomen ulkorajan läheisyydessä, joten sillä on väistämättä vaikutusta Rajavartiolaitoksen päätehtävään, rajaturvallisuuden ylläpitoon. Rajavartiolain (578/2005) mukaan (21§) ”Rajavartiolaitos voi yksittäistapauksessa poliisimiehen pyynnöstä suorittaa sellaisia rikoksen estämiseen tai sen keskeyttämiseen liittyviä kiireellisiä poliisin tehtäviä, joita poliisi ei voi viipymättä suorittaa.” Saman pykälän mukaan Rajavartiomies voi suorittaa em. tehtävän ilman poliisin pyyntöäkin, ”jos toimenpidettä ei voida viivyttää terveydelle tai omaisuudelle vaaraa aiheuttamatta. Toimenpiteestä on viipymättä ilmoitettava poliisille.”

Eri viranomaisten toimivaltuudet asiasa tuntuvat siis riittävilta; mahdollisuudet saumattomalle yhteistoiminnalle ovat olemassa, mikäli vastuullinen viranomainen ymmärtää tilanteen laadun ja tuntee toisten viranomaisten toimim-

⁹¹ Merenkulun turvatoimilaki (Laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta 11.6.2004/485) perustuu IMO:n yllä mainittuihin SOLAS-sopimuksen muutoksiin sekä sen johdosta säädettyyn Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 725/2004 eli turvatoimiasetukseen.

nan. Tätä mahdollisuutta tukee myös eri laeissa olevat virka-avun antovelvoitteet, jolloin muodostettavaan operaatioon saadaan varmasti tilanteeseen sopivaa asiantuntija-apua ja merelliseen toimintaympäristöön soveltuvaa kalustoa. Eri viranomaisten toimivaltuuksien hallittu päällekkäisyys on myös edullista, koska tuolloin niiden väliin ei jää raja-alueita, jotka hidastaisivat viranomaisten toimintaa. Edellinen ei tarkoita sitä, ettei aiheesta olisi ollut sävyllään kriittistä keskustelua. Esimerkiksi Ruotsissa on keskusteltu merivartioston ja laivaston osittaisesta yhdistämisestä, mutta tämä näkemys ei ole saanut kannatusta. Nykyinen tilanne, jossa merivartiosto on luonteeltaan siviilitoimija vaikka sitä johdetaan puolustusministeriöstä, koetaan Ruotsissa edelleen toimivaksi kokonaisuudeksi.

Aluskaappaus Suomen aluevesillä olisi poliisin erityistilanne (ERTI), valtakunnallisesti ja kansainvälisestikin merkittävä tapaus, johon tulisi kohdistumaan laajaa mielenkiintoa ja joka sisältäisi tiivistä kansainvälistä yhteydenpitoa ja kansallista viranomaisyhteistoimintaa. Harvinainen tapaus edellyttäisi varmasti myös jatkuvaa vuorovaikutusta valtion johdon ja operatiivisen tason välillä. *Tilanteen eskaloituminen olisi myös huomioitava*; ”puhdas” aluskaappaus voi hetkessä saada lisäulottuvuuksia aluksen ajelehtiessa karille. Rikoksen selvittämisen lisäksi silloin on ryhdyttävä myös meripelastustoimintaan, ympäristövahinkojen torjuntaan sekä omaisuuden pelastustoimintaan (*salvage action*). Siksi näistä toimista vastaavat tai niitä valvovat viranomaiset, Rajavartiolaitos, Suomen ympäristökeskus ja merenkulkuviranomaiset on jatkuvasti pidettävä ajan tasalla tilanteen edistymisestä.

Edellä mainitut seikat vaikuttavat oleellisesti operaation johtamispaikan valintaan ja johtoesikunnan kokoonpanoon. Nykyiset ohjeet ja määräykset sisältävät jo nyt useilla viranomaisilla nopeasti hälytettäviä ja eri viranomaisista koostuvia johtoryhmiä vakaviin tilanteisiin, joten valmiudet johtoesikunnan muodostamiseen nopeasti ovat olemassa. Nykyiset johtokeskukset niin poliisilla kuin Rajavartiolaitoksellakin (meripelastuksen johtokeskukset) on suunniteltu myös laajojen tilanteiden johtamiseen ja hallintaan. Olennaista on, että usean viranomaisen päätöksentekoa ja johtamista tukeva tilannekuva ja viestiyhteydet saadaan järjestettyä asiallisesti, samoin luonnollisesti viestintä suurelle yleisölle vaatii omat voimavaransa ja suunnitelmansa.

Aluksiin kohdistuvia erityistilanteita on pohdittu ja harjoiteltu Suomessa melko paljon.⁹² Asiaan liittyen on myös laadittu poliisin ohje. Taktisella tasolla poliisin ja Rajavartiolaitoksen erityisryhmät ovat säännöllisesti harjoitelleet yhteistoimintaa tällaisissa tilanteissa esimerkiksi Rajavartiolaitoksen helikopterikaluston tukemana. Meriturvallisuusnäkökulmasta katsoen Suomen aluevedet eivät ole muutenkaan otollista aluetta aluskaappauksille, vaikka pelkästään karttaa katsomalla näin voitaisiin ajatellakin; suomalaisen saariston tarjoama hyvä suoja⁹³ rikolliselle toiminnalle on

⁹² Vastaavia johtopäätöksiä ml. viranomaisten yhteistyö ja valtionjohdon päätöksentekokyky on kritisoitu. Ks. esim. Timo Hellenberg & Pekka Visuri (eds.) ”Preventing Terrorism in Maritime Regions, Case Analysis of the Project Poseidon”, *Aleksanteri Papers* 1:2009, s. 45-46.

⁹³ Joidenkin näkemysten mukaan syvä saaristo antaa rikollisille mahdollisuuden ”hit-run-hide” taktiikkaan, jota esimerkiksi merirosvot hyödyntävät kaikkialla maailmassa. Lisäksi saaristo antaa mahdollisuuden käyttää pikaveineitä useasta suunnasta samanaikaisesti tapah-

pitkälti vanhojen aikojen muisto kattavan fyysisen ja teknisen merivalvonnan sekä keskeisten meriviranomaisten vuosikymmeniä kehittyneen yhteistyön takia.

Rajavartiolaitoksen, merivoimien ja merenkulkuviranomaisten yhteistyö (METO) arkipäivän merivalvonnassa ja operatiivisten tietojen vaihdossa on tärkeä tekijä, mutta yhtäläillä tärkeää on sisäisen turvallisuuden viranomaisten sekä esimerkiksi ympäristöviranomaisien vakiintunut yhteistyö merellisessä toimintaympäristössä. Viranomaisten yhteinen tilannetietoisuus ja puuttumiskyky merellä tapahtuviin onnettomuuksiin ja laittomuuksiin on jo pitkään ollut valtakunnallisen kehittämisen painopisteenä. Lisäksi kauppalaivan omat ennalta ehkäisevät turvatoimet ovat luonnollisesti merkittävässä roolissa rikolliseen toimintaan varautumisessa.

Mahdollinen merellinen rikollisuus puhuttaa luonnollisesti myös Suomen ja Ruotsin ulkopuolella. Venäjän näkökulmasta Itämeren alueen strateginen merkitys on kasvamassa. Tämä on herättänyt erityisesti Ruotsissa huolta Venäjän merivoimien aktiivisuuden mahdollisesta lisääntymisestä. Kylmän sodan jälkeen Venäjän laivasto oli ydinikäyttöisiä ja ydinasein varustettuja sukellusveneitä lukuun ottamatta supistumassa lähinnä rannikopuolustukseen soveltuvaksi puolustushaaraksi vastoin voimakkaan Neuvostoliiton aikana 1970-luvulla vaikuttaneen amiraali Sergei Gorskovin visioita.⁹⁴ Tällä hetkellä Venäjän laivasto etsii uutta tärkeätä roolia Venäjän turvallisuuspolitiikassa ja sopiva hetki näyttää koittaneen ainakin Itämerellä. NORDSTREAM-kaasu-

tuvaan hyökkäykseen merirosvoille ominaisella tavalla (*swarm*-taktiikka).

⁹⁴ Sergej Gorskov, *Statens sjömagt*, Stockholm. Marinlitteraturföreningen, 1977, 318 s., *ibid*.

putken turvallisuuden takaaminen on annettu laivaston tehtäväksi.

Toinen esimerkki Venäjän laivaston uudesta roolista nähtiin Arctic Sean kaappauksen yhteydessä kesällä 2009. Laivasto sai tehtäväkseen kauppalaivan etsinnän ja miehistön pelastamisen. Tämä oli selvä osoitus siitä, että Venäjän valtion johto on valmis käyttämään asevoimiaan terroristeiksi tai merirosvoiksi epäiltyjä henkilöitä vastaan samalla tavalla kuin Yhdysvaltain tai joidenkin eurooppalaisten valtioiden nähdään toimivan esimerkiksi Somalian edustalla.

Merivoimien kykyjä kehitettäessä on loogista, että näillä voidaan vastata symmetrisiin ja epäsymmetrisiin uhkiin tai näiden yhdistelmään. Merenkulun vapauden turvaaminen edellyttää mahdollisuutta käyttää laivastoa, paitsi perinteistä valtiovastustajaa, myös ei-valtiollisia toimijoita kuten rikollisia, terroristeja tai merirosvoja vastaan yhteistyössä muiden viranomaisten ja valtioiden kanssa. Toiminta- ja päätöksentekokyky on säilytettävä ”harmaalla vyöhykkeellä”, jolloin valtiotoimija tekee yhteistyötä ei-valtiollisen terroria taktiikkanaan käyttävän ryhmän kanssa. Yhteistoimintatarve joka tapauksessa ylittää valtioiden rajat, joten on luonnollista että Suomi ja Ruotsi kehittävät yhteistoimintakykyään paitsi kahdenvälisesti myös Euroopan unionin kehyksessä ja Naton kanssa.

Edellisten havaintojen perusteella Ruotsissa on nostettu esiin vahvan merellisen strategian tarve Euroopan unionille. Strategian tulisi vastata laajaan kirjoon eritasoisia turvallisuushaasteita ja -uhkia näiden luonteesta riippumatta.⁹⁵

⁹⁵ Ks. esim. [www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?id=1&focusid=387&lang=En].

”Another aim of the EU Baltic Sea Strategy is

Itämeren alueen yhteistyöstä toivotaan esimerkkiä koko unionille.

Johtopäätöksiä

Harva kansainvälinen arvo ja normi on yhtä laajalti tunnustettu ja hyväksytty kuin YK:n merioikeusyleissopimukseen kirjattu meren ja merenkulun vapaus. Merenkulun vapaus on Euroopan unionille elintärkeää.⁹⁶ Historiallisen tarkastelun perusteella voidaan todeta, että merirosvouden syntymiselle tai merkittävälle vahvistumiselle syntyy otolliset olosuhteet, kun potentiaalisille merirosvoille on tarjolla alkusysäykseenä toimiva puute jostakin, tukialueita ja houkuttelevat, saavutettavat maalit. Merirosvouden tekee todennäköisemmäksi, mikäli samalla puuttuu poliittinen yhteisymmärrys merirosvouden torjunnasta ja ehkäisystä sekä alueella on riittämättömästi merellistä toimintakykyä – määrällisesti ja/tai laadullisesti. Usein vain valtiollisilla toimijoilla on riittäviä resursseja puuttua konkreettisiin toimenpitein merirosvoukseen tai muihin merellisiin levottomuuksiin.

Tarkasteltaessa merirosvouden alueellista esiintymistä, voidaan rosvoudella ja hajoavalla tai toimimattomalla valtiolla todeta olevan yhteys toisiinsa. Somalian maa-alueen levottomuus heijastuu merille levottomuutena ja merirosvoutena, joilla on vaikutus koko Afri-

kan sarven alueelliseen vakauteen. Toimimaton hallinto ja oikeusjärjestys sekä siitä johtuvat laittomuudet sekä nopea rikollisen toiminnan kasvu aiheuttavat noidankehän tuhoten taloudellisia toimintaedellytyksiä ja merellisiä elinkeinoja, mikä puolestaan pahentaa entisestään alueen kurjaa tilannetta ja vaikeuttaa toimia maalla. Voidaankin todeta, että merirosvous voi yksittäisen yrityksen, valtion tai tietyn alueen valtioiden näkökulmasta olla äärimmäisen vahingollista, vaikka kyseinen rikollisuus on globaalisti tarkasteltuna seurausiltaan vähäistä.

Kansainvälinen oikeusnormisto antaa riittävät perusteet yhteistyölle merirosvoutta vastaan, mikäli valtiot tätä haluavat. Konkreettisten toimien esteenä voi olla pitkäkestoisten merellisten operaatioiden kalleus niistä toteuttajavaltiolle koituvaan kansalliseen hyötyyn nähden. Lisäksi ainakin länsimaiset valtiot ovat haluttomia tuomaan rikoksesta epäiltyjä tuomittavaksi omiin oikeuslaitoksiinsa prosessista koituvien kustannusten tai muiden mahdollisten seuraamusten välttämiseksi. Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvostolla on merkittävä rooli jäsenvaltioiden mielenkiinnon ja voimavarojen suuntaamisessa merirosvoutta vastaan. Lisäksi monilla alueilla on alueellisia yhteistyöjärjestöjä, jotka osaltaan kehittävät toimintatapoja merirosvoutta vastaan.

to make the region safer and more secure by combating human trafficking and intensifying police cooperation, naval surveillance and military cooperation between the countries in the region.”, viitattu 7.10.2009.

⁹⁶ EU:n bruttokansantuotteesta 5 % syntyy meren hyötykäytöstä. 90 % EU:n ulkomarkkinoiden ja 40 % sisämarkkinoiden tuonnista ja viennistä kuljetetaan meritse. Mervyn Kettle & Peter Pearce, *Promoting an EU coordinated approach in dealing with incidents of fire and chemical release at sea within EU waters*. 2007, s. 3.

Merellinen terrorismi ei ole tällä hetkellä merkittäväksi koettu uhka Pohjoismaissa. Merellinen ympäristö kuitenkin tarjoaa ääriryhmille monia toimintamahdollisuuksia, joista osa saattaa olla seurausiltaan katastrofaalisia. Jopa tuhansia ihmisiä kuljettavat matkustajalukset ovat esimerkiksi lentokoneisiin verrattuna pehmeämpiä kohteita mm. puuttuvien turvatarkastusten vuoksi.

Merellä alus on itse asiassa suljettu tila, josta rosvojen tai terroristien uhreilla ei ole turvallista ulospääsyä. Lisäksi meritse kuljetetaan suuria määriä vaarallisia kemikaaleja, joita voitaisiin käyttää suoraan tai välillisesti aseena esimerkiksi rannikolla sijaitsevia kohteita vastaan. Tästä johtuen viranomaiset eivät voi jättää merellistä terrorismia kokonaan pois varautumissuunnitelmistaan tai harjoituksistaan.

Suomen kansallinen lainsäädäntö ja viranomaisten toimivaltuudet ovat riittäviä oman alueen rikollisen toiminnan torjumiseksi. Mikäli rikos tapahtuu tai rikoksen tekijät pääsevät aavalle merelle, vastatoimien koordinointi ja toteuttaminen muodostuvat huomattavasti haasteellisimmiksi. Tällöin kansainvälinen yhteistyö korostuu toiminnan kaikilla tasoilla. Mainittu kansainvälinen yhteistyö on kehittymässä ja syvenemässä erityisesti Euroopan unionissa. Merellisen rikollisuuden, terrorismin ja merirosvouksen osalta sekä kansallisten että kansainvälisten toimien on pyrittävä rikoksen ennaltaehkäisyyn.

Suomessa merellisen rikollisuuden vastaista toimintaa johtaa poliisi riippumatta siitä, onko kyseessä merirosvous tai merellinen terrorismi. Muut viranomaiset antavat virka-apua siinä laajuudessa kuin sitä pyydetään tai kyetään antamaan. Merivoimien aluksia voidaan käyttää joko kansainvälisissä tai kansallisissa operaatioissa tarpeen mukaan. Kyseessä ei silloin ole yksioikoisesti sotilaalliseen voimankäyttöön valmistautuminen, vaan valtion merellisen läsnäolon lisääminen, mahdollisimman tarkkan ja kattavan tilannekuvan muodostaminen ja henkilöstön erityisosaamista edellyttävään toimintaan varautuminen.

Kansainvälisiin operaatioihin osallistuminen edellyttää sekä miehistöltä että varustukselta tiukkojen vaatimusten täyttymistä. Isojen alusosastojen ja lukuisten toimijoiden saumaton ja turvallinen yhteistoiminta vaatii koulutusta ja harjoittelua. Itämeren alueen valtioilla on erinomainen mahdollisuus hioa eri valtioiden ja viranomaisten välistä yhteistoimintakykyä ainakin toistaiseksi rauhallisella merialueella.

LIITE 1

Merirosvouden määritelmä

Merirosvous määritellään Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälinen merioikeusyleissopimuksen (*SopS 50/1996*) 101 artiklassa.⁹⁷

”Merirosvoudeksi luetaan kaikki seuraavat teot:

a) 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:

i) aavalla merellä toista alusta tai ilma-alusta tai tällaisessa aluksessa tai ilma-aluksessa olevaa henkilöä tai omaisuutta vastaan;

ii) alusta, ilma-alusta, henkilöitä tai omaisuutta vastaan, jotka ovat alueella, johon minkään valtion lainkäyttövalta ei ulotu.

b) *Vapaaehtoinen osallistuminen* aluksen tai ilma-aluksen toimintaan tietoisena seikoista, jotka tekevät siitä merirosvoaluksen tai ilmarosvoaluksen.

c) Yllytys tai tahallinen avunanto tämän artiklan a)- ja b)-kohdan tarkoitamiin tekoihin.”⁹⁸

⁹⁷ Ks. *Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus*, 10.12.1982, (*SopS 50/1996*), [http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1996/19960050/19960050_2].

⁹⁸ Tämä määritelmä on lähes yhdenmukainen jo I Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeuskonferenssin tuloksena mm. solmitun Geneven vuoden 1958 aavaa merta koskeneen yleissopimuksen 15 artiklan kanssa.

Muut kuin merirosvousteot

Muihin kuin merirosvousteikoihin voidaan soveltaa esimerkiksi vuonna 1988 laadittua merenkulun turvallisuutta vastaan tehtyjen laittomien tekojen ehkäisemistä koskevan yleissopimuksen⁹⁹ määräyksiä. Kyseisen valtiosopimuksen 3 artiklan 1 kappaleessa tuo kriminalisoinnin piiriin tietyt teot:

”1. Henkilö syyllistyy rikokseen, jos hän laittomasti ja tahallaan:

a) ottaa haltuunsa aluksen tai pitää sitä valvonnassaan käyttäen väkivaltaa tai uhkaamalla väkivallalla tai muulla tavalla; tai

b) tekee väkivaltaa aluksessa olevalle henkilölle, jos tämä teko on omiaan vaarantamaan kyseisen aluksen turvallisen kulun; tai

c) tuhoaa aluksen tai vahingoittaa alusta tai sen lastia siten, että se on omiaan vaarantamaan kyseisen aluksen turvallisen kulun; tai

d) asettaa tai asetuttaa alukseen mitä tahansa keinoa käyttäen laitteen tai ainetta, joka on omiaan tuhoamaan kyseisen aluksen tai vahingoittaa sitä tai sen lastia, mitkä vaarantavat tai ovat omiaan vaarantamaan kyseisen aluksen turvallisen kulun; tai

e) tuhoaa tai vahingoittaa vakavasti merenkulussa käytettäviä laitteita tai häiritsee vakavasti niiden toimintaa, jos tällainen teko on omiaan vaarantamaan aluksen turvallisen kulun; tai

f) välittää tietoja, jotka tietää perättömiksi, täten vaarantaen aluksen turvallisen kulun; tai

g) vahingoittaa tai surmaa henkilön jonkin a-f kohdassa esitetyn rikoksen tai rikoksen yrityksen yhteydessä.”

⁹⁹ Merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskeva yleissopimus, (*SopS 11/1999*) [www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990011/19990011_2].

LIITE 2

Oikeudellisia näkökulmia ATALANTA-operaatioon

Suomi osallistuu ATALANTA-operaatioon yhdellä alusyksiköllä. Suomen osallistuminen operaatioon¹⁰⁰, edellyttää myös valtioneuvostolta ja kansallisen oikeudellisen säätelyn osalta toimenpiteitä. Valtioneuvosto on antanut tästä vahvennetusta osallistumisesta eduskunnalle selonteon.¹⁰¹ Lisäksi Eduskunta käsittelee puitelakia mahdollisesta kiinniotettujen merirosvouksesta epäiltyjen henkilöiden mahdollisesta luovuttamisesta.¹⁰² Vallitsevan tulkinnan nojalla ATALANTA-operaatioissa merirosvojen kiinniotto, pidättäminen, siirto oikeudenkäyntiin tai vapauttaminen ovat operaatiokomentajan vastuulla.¹⁰³

¹⁰⁰ UTVA:ssa tehtiin 15.10.2010 poliittinen päätös osallistumisen vahventamisesta lähettämällä operaatioon miinalaiva Pohjanmaa.

¹⁰¹ Ks. lähemmin asiakirjaa, Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUNAVFOR ATALANTAAN, VNS 5/2010 [<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tuunniste=VNS+5/2010&base=ermuut&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD>].

¹⁰² Ks. lähemmin asiakirjaa hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin sotilaallisen kriisinhallintaoperaation EUNAVFOR ATALANTAN yhteydessä merirosvoudesta tai aseellisesta ryöstöstä epäiltyä koskevan rikosasian käsittelystä HE117/2010 vp. [<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vex300.0.sh?TUNNISTE=HE+117/2010>].

¹⁰³ Tämän kannan on katsottu olevan johdettavissa Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston antamille päätöslauselmille pohjautuvasta operaation mandaatista sekä neuvoston yhteisen toiminnan 2 artiklan e kohdasta. Tällöin, jos operaatioissa otetaan kiinni merirosvouksesta epäiltyjä henkilöitä, näiden siirto oikeudenkäyntiä varten on mahdollista yhteisen toiminnan 12 artiklan mukaisesti kiinnioton tehneen aluksen lippuvaltion. Jos lippuvaltio ei kuitenkaan halua tai voi ottaa pidätettyjä tuomittaviksi, niin seuraavana mahdolli-

EU:n lähtökohtana on, että kiinniotetut merirosvot siirretään oikeudenkäyntiä varten niihin alueella oleviin maihin, joiden kanssa EU on tehnyt siirtosopimuksen. EU on tähän mennessä tehnyt sopimukset merirosvojen siirrosta oikeudenkäyntiä varten Kenian ja Seychellien kanssa, joista merkittävämpi on ollut Kenian kanssa tehty sopimus. Kenia irtisanoi sopimuksen 7.4.2010 päättyväksi kuuden kuukauden kuluttua. Maa on kuitenkin ilmoittanut, että se jatkaa tapauskohtaista harkintaa käyttäen merirosvoudesta epäiltyjen vastaanottamista sopimuksen ehtojen mukaisesti.

EU:n ja Kenian välisen yhteistyöjärjestelyn allekirjoituspäätöksen yhteydessä¹⁰⁴ vuonna 2009 Suomi antoi neuvoston pöytäkirjaan lausuman, jonka mukaan Suomi ei voisi siirtää EU:n ja Ke-

sena vaihtoehtona olisi epäiltyjen siirto muuhun EU-maahan, tai kolmanteen valtioon, joka osallistuu operaatioon tai jonka kanssa EU on tehnyt sopimuksen siirtämisen ehdoista. Näin mm. VNS 5/2010, s. 4-5

¹⁰⁴ Ks. Kenian ja EU:n välisen järjestelyn osalta: "Exchange of Letters between the European Union and the Government of Kenya on the conditions and modalities for the transfer of persons suspected of having committed acts of piracy and detained by the European Union-led naval force (EUNAVFOR) and seized property in the possession of the EUNAVFOR, from EUNAVFOR to Kenya and for their treatment after such transfer", 6 March 2009, *Official Journal of the European Union* L 79/49 (25 March 2009). Seychellien ja EU:n vastaavan järjestelyn osalta ks. asiak. "Exchange of Letters between the European Union and the Government of Seychelles on the Conditions and Modalities for the Transfer of Suspected Pirates and Armed Robbers from EUNAVFOR to the Republic of Seychelles and for their Treatment after such Transfer", (2009), *Official Journal of the European Union* L 315/37.

nian kirjeenvaihdon nojalla henkilöitä Keniaan, ellei tämä anna kahdenvälisesti riittäviä oikeudellisia takeita siitä, että siirretyille henkilöille ei määrätä kuolemanrangaistusta.¹⁰⁵ EU on pyrkinyt aloittamaan neuvottelut uusista siirtosopimuksista mm. Etelä-Afrikan, Mauritiuksen, Mosambikin ja Tansanian kanssa. Lisäksi sekä EU:n tasolla, YK:ssa että muissa kansainvälisissä yhteyksissä on keskusteltu mm. mahdollisuudesta perustaa erityinen merirosvousrikoksia käsittelevä jaosto jonkin alueella sijaitsevan valtion tuomioistuinelaitoksen yhteyteen.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Kyseinen Suomen yksipuolinen julistus jouduttiin antamaan, koska Kenian lainsäädäntö mahdollistaa kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen ja EU:n ja Kenian välinen siirtämisen ehtoja koskeva sopimus sisältää ainoastaan kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan kiellon. Tässä yksipuolisessa julistuksessa on otettu huomioon Suomen perustuslain 9 §:n 4 momentin säännös, jossa kielletään karkottamasta, luovuttamasta tai palauttamasta ulkomaalaista henkilöä, jos häntä sen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Merirosvouden rikosnimikkeellä tehdystä rikoksesta ei kuitenkaan voi Kenian lainsäädännön mukaan tuomita kuolemanrangaistusta ja Kenia ei ole myöskään pannut täytäntöön kuolemantuomioita vuoden 1987 jälkeen. Suomen osallistuessa ATALANTA-operaatioon omalla aluksella, Suomi on katsonut, että tällöin se ilmoittaa EU:lle osallistumispäätöksensä yhteydessä, että Suomen lipun alla purjehtivalla aluksella kiinniotettuina olevia epäiltyjä henkilöitä ei voida siirtää valtioon, jonka lainsäädäntö mahdollistaa kuolemanrangaistuksen, ellei yksittäisessä tapauksessa saada riittäviä takeita siitä, ettei siirrettäväksi aiottuja henkilöitä tuomita tähän seuraamukseen. *Ibid.*

¹⁰⁶ Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteeri on valmistellut YK:n turvallisuusneuvoston pyynnöstä heinäkuussa 2010 raportin (S/2010/394), jossa esitellään vaihtoehtoja merirosvojen syyttämiseksi ja vangitsemiseksi. Tämä ei kuitenkaan toistaiseksi ole johtanut selkeisiin toimenpiteisiin, joskin edistystä näissä asioissa on kuitenkin tapahtumassa. *Ibid.*; ks. m. Takamaa, *loc. cit.*

Eduskunnalle annetussa lakiesityksessä menettelyksi on esitetty, että jos ATALANTA-operaatioon osallistuva suomalainen alus ottaa kiinni merirosvouden epäiltyjä henkilöitä, kiinniotettuja koskeva mahdollinen siirtopyyntö tulisi osoittaa vastuulliselle kansalliselle viranomaiselle, keskusrikospoliisille, joka toimittaisi aineiston *valtakunnansyyttäjänvirastoon* arviointia varten. Saatuaan valtakunnansyyttäjän kannan *keskusrikospoliisi* ilmoittaisi asiassa tehdyn päätöksen mahdollisesta Suomen toimivallan käytöstä tai käyttämättä jättämisestä. Jos esitutkinta päätettäisiin aloittaa, rikoksen käsittelystä olisi voimassa mitä esitutkintalaissa ja muualla laissa säädetään. Edellytyksenä esitutkinnan aloittamiselle olisi, että rikoksella tulisi olla jokin liittymä Suomeen, kuten se, että rikos on kohdistunut suomalaiseen alukseen tai Suomen kansalaiseen. Suomen valtiovainnissa osalta asiassa on katsottu, että ei ole tarkoituksenmukaista, että Suomi ottaisi käsiteltäväksi sellaiset rikokset, joilla ei ole mitään liittymäkohtaa Suomeen.

Tähän Suomella on täysi oikeus yleisen kansainvälisen oikeuden nojalla, sillä vaikka merirosvoustekojen kriminalisointi perustuu sekä kansainväliseen tapaoikeuteen että valtiosopimuksiin, niin merirosvojen syytteeseen asettaminen jää kansallisen toimivallan ja harkinnan piiriin. Merirosvoustekojen osalta ei ole olemassa kansainvälisioikeudellista ”syytä tai luovuta” -velvoitetta, kuten on valtiosopimusperusteisesti sovittu merellä tapahtuvien ryöstöjen osalta. Vaikka kansainvälinen tapaoikeus antaa kaikille valtiolle oikeuden asettaa valtion edustajien kiinniotettavien merirosvotekoihin syyllistyneet henkilöt syytteeseen omissa tuomioistuimissaan, tällaista oikeudellista toimintavelvoitetta ei valtiolla ole olemassa.

Kirjoittajista

Komentaja Juha-Antero Puistola palvelee strategian pääopettajana. Hän on palvellut lukuisissa ulkomaantehtävissä, esimerkiksi Joint Force Command HQ Brunssumissa. Hänen seuranta- ja tutkimusalueitaan ovat mm. terrorismi ja Lähi-Idän kriisit.

Komentaja Tom Hanén palvelee tutkijaesipuseerina Raja- ja merivartiokoululla ja laatii väitöskirjaa turvallisuuden kompleksisuudesta. Hän on palvellut aiemmin mm. ulkovartiolaivan päällikkönä Suomenlahden merivartiostossa sekä meriturvallisuus- ja meripelastusyksikön päällikkönä Rajavartiolaitoksen esikunnassa.

Everstiluutnantti Tommy Jeppsson (Ruotsi) on palvellut opettajana sotakouluisissa Ruotsissa ja Norjassa sekä Suomessa Strategian laitoksella. Hänen kirjoituksiaan on julkaistu useissa ruotsalaisissa puolustusalan lehdissä.

FT Joonas Sipilä toimii erikoistutkijana Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksella ja on perehtynyt sodan historiaan, teoriaan sekä sodankuvan muutokseen.

OTL Kari T. Takamaa työskentelee Maanpuolustuskorkeakoulun oikeudellisen sektorin johtavana lakimiehenä ja vastaa sodan oikeussääntöjen, asevalvonnan ja kriisilainsäädännön tutkimisesta ja opettamisesta. Lisäksi hän toimii Tampereen yliopiston julkisoikeuden laitoksen kansainvälisen oikeuden tuntiopettajana ja tentaattorina sekä Finnish Forensic Expert Team -ryhmien vanhempana oikeudellisena neuvonantajana.

Komentajakapteeni Kaarle Wikström valmistui Merisotakoulusta vuonna 1995 ja yleisesikuntaupseerikursilta Maanpuolustuskorkeakoulusta vuonna 2007. Hänellä on syventymisalueina turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sekä meristrategia. Wikström on palvellut miinalaiva Hämeenmaan päällikkönä.

Viimeisimmät tässä sarjassa julkaistut:

(täydellinen lista <http://www.mppk.fi/>)

Julkaisusarja 4: Työpapereita (ISSN: 1236-4983)

No 38, 2010

Tommi Koivula ja Krista Salo: Yhteistyö, avunanto ja solidaarisuus? Lissabonin sopimuksen turvallisuuspoliittinen merkitys

No 39, 2010

Kaarle Lagerstam: The Scope and Pace of the Rise of China