



Bryssel, 15. joulukuuta 2025
(OR. en)

16829/25

COJUR 99
COMAR 53
JUR 851

YHTEENVETO ASIAN KÄSITTELYSTÄ

Lähettäjä: Neuvoston pääsihteeristö

Vastaanottaja: Valtuuskunnat

Ed. asiak. nro: 16719/25

Asia: Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden julistus ”varjolaivaston” uhkiin ja kriittisen merenalaisen infrastruktuurin turvaamiseen liittyvän kansainvälisen merioikeuskehyksen täysimääräisestä hyödyntämisestä

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena ulkoasiainneuvoston istunnossaan 15. joulukuuta 2025 hyväksymä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden julistus ”varjolaivaston” uhkiin ja kriittisen merenalaisen infrastruktuurin turvaamiseen liittyvän kansainvälisen merioikeuskehyksen täysimääräisestä hyödyntämisestä.

**EUROOPAN UNIONIN JA SEN JÄSENVALTIOIDEN JULISTUS ”VARJOLAIVASTON”
UHKIIN JA KRIITTISEN MERENALAISEN INFRASTRUKTUURIN TURVAAMISEEN
LIITTYVÄN KANSAINVÄLISEN MERIOIKEUSKEHYKSEN TÄYSIMÄÄRÄISESTÄ
HYÖDYNTÄMISESTÄ**

EUROOPAN UNIONI JA SEN JÄSENVALTIOT

PALAUTTAVAT MIELEEN, että kuten 24. lokakuuta 2023 hyväksytyssä Euroopan unionin merellisessä turvallisuusstrategiassa todetaan, ”kun otetaan huomioon kriittisiin meri-infrastruktuureihin kohdistuvat uhat ja Venäjän Ukrainaan kohdistaman laittoman ja perusteettoman sotilaallisen hyökkäyksen seuraukset, EU:lta vaaditaan lisätoimia kansainvälisen turvallisuuden takaajana.” Myös Euroopan komission 5. kesäkuuta 2025 hyväksymässä eurooppalaisessa valtamerisopimuksessa muistutetaan, että ”kriittiset meri-infrastruktuurit ovat uhattuina”,

TOTEAVAT, että kriittiseen merenalaiseen infrastruktuuriin kohdistuvat uhat eivät johdu pelkästään ”varjolaivastosta”,

TOTEAVAT, että Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) kehotti 6. joulukuuta 2023 antamassaan päätöslauselmassa A.1192 (33) jäsenvaltioita ja kaikkia asiaankuuluvia sidosryhmiä edistämään toimia, joilla estetään ”pimeän laivaston” tai ”varjolaivaston” laitonta toimintaa merenkulkualalla. Kyseisessä päätöslauselmassa IMOn yleiskokous pani huolestuneena merkille tiedot aluksista, jotka toimivat laittomasti joko pakotteiden kiertämiseksi tai harjoittaakseen muuta laitonta toimintaa,

KOROSTAVAT, että Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous totesi 12. joulukuuta 2024 antamassaan päätöslauselmassa 79/144, että merenalaiset kaapelit ja putkistot ovat elintärkeitä maailmantaloudelle ja kaikkien valtioiden kansalliselle turvallisuudelle. Yleiskokous totesi myös olevansa tietoinen siitä, että nämä kaapelit ja putkistot ovat alttiita tahallisille ja tahattomille vahingoille, ja kehotti valtioita toteuttamaan toimenpiteitä merenalaisten kaapelien ja putkistojen turvaamiseksi ja käsittelemään täysimääräisesti näihin kaapeleihin ja putkistoihin liittyviä kysymyksiä kansainvälisen oikeuden, kuten 10. joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen, jäljempänä ’UNCLOS’, mukaisesti,

YHTYVÄT Kreikan puheenjohtajakaudella 20. toukokuuta 2025 YK:n turvallisuusneuvostossa merellisestä turvallisuudesta käydyssä avoimessa keskustelussa valtioiden ilmaisemaan kehotukseen panna paremmin täytäntöön nykyinen kansainvälinen oikeussuoja erityisesti kriittisen infrastruktuurin, kuten merenalaisten kaapelien ja putkistojen, osalta,

PALAUTTAA MIELEEN, että Yhdistyneissä kansakunnissa ja IMOssa toteutettujen toimien lisäksi myös muilla toimintalinjoilla edistetään näihin uhkiin puuttumista. Naton Itämeren alueen jäsenten huippukokouksessa 14. tammikuuta 2025 annetun yhteisen julkilausuman jälkeen määritettiin vaihtoehtoja, joilla voidaan puuttua kriittiseen merenalaiseen infrastruktuuriin kohdistuviin riskeihin ja ”varjolaivaston” aiheuttamiin haasteisiin. EU ja kymmenen Euroopan valtiota sopivat 16. toukokuuta 2025 kriittisen merenalaisen infrastruktuurin turvaamista Itämerellä koskevasta yhteisymmärryspöytäkirjasta. G7-maiden ulkoministerit antoivat 14. maaliskuuta 2025 julkilausuman merellisestä turvallisuudesta ja hyvinvoinnista: kriittisen merenalaisen infrastruktuurin turvaamista koskeva työ on käynnissä, ja on perustettu varjolaivastotyöryhmä.

PANEE MERKILLE, että Eurooppa-neuvosto antoi 19. joulukuuta 2024 päätelmät, joissa se ilmaisi tyytyväisyytensä ”varjolaivaston” vastaisiin toimenpiteisiin, ja että jäsenvaltiot kehottivat Eurooppa-neuvoston kokouksissa 26. kesäkuuta ja 23. lokakuuta 2025 toteuttamaan tältä osin lisätoimenpiteitä. Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 6. kesäkuuta 2025 päätelmät luotettavista ja häiriönsietokykyisistä yhteyksistä ja korosti niissä, että merenalaiselle kaapeli-infrastruktuurille tarvitaan kiireellisesti kattavaa tukea, kuten kaapeliturvallisuutta koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa todetaan,

PALAUTTAA MIELEEN, että Euroopan komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja käynnistivät 21. helmikuuta 2025 kaapeliturvallisuutta koskevan EU:n toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelmassa täsmennetään, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi yhdessä IMOn kanssa sovittava kansainvälisen merioikeuden määräyksistä, jotka mahdollistaisivat sen, että jäsenvaltiot voivat rannikko- ja lippuvaltioina suojella tehokkaammin kriittistä infrastruktuuria ja ryhtyä toimiin aavalla merellä toimivien varjoalusten ja muiden huomiota herättävien alusten suhteen. Erityisesti oikeudellista kehystä, joka koskee EU:lle riskejä aiheuttavien alusten pysäyttämistä tai niille nousemista, olisi arvioitava huolellisesti noudattaen kaikilta osin UNCLOSia. Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan myös, että monenväliseen työhön voisi mahdollisesti sisältyä sen pohtiminen, miten kaikkia mahdollisia kansainvälisen merioikeuden mukaisia toimintatapoja voitaisiin hyödyntää mahdollisimman hyvin, jotta merikaapeli-infrastruktuurien suojelua sekä normien ja parhaiden käytäntöjen edistämistä saataisiin parannettua,

PALAUTTAVAT MIELEEN, että Euroopan komissio käynnisti 6. toukokuuta 2025 etenemissuunnitelman Venäjän tuontienergiasta irtautumiseksi. Etenemissuunnitelmaan sisältyy toimia, joilla on tarkoitus puuttua siihen ongelmaan, että EU:n öljypakotteita kierretään käyttämällä ”varjolaivastoja”,

PALAUTTAVAT MIELEEN, että johdanto-osansa mukaan UNCLOS edistää rauhaa, turvallisuutta, yhteistyötä ja ystävällisiä suhteita kaikkien kansojen välillä oikeudenmukaisuuden ja yhtäläisten oikeuksien periaatteiden mukaisesti sekä kaikkien maailman kansojen taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä YK:n peruskirjassa ilmaistujen sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti,

KOROSTAVAT, että aavan meren vapauksia, merenkulun vapaus mukaan luettuna, on käytettävä ottaen asianmukaisesti huomioon muiden valtioiden edut ja että kaikkien valtioiden, myös lippuvaltioiden, on täytettävä UNCLOSin mukaiset velvoitteensa vilpittömässä mielessä ja käytettävä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia, lainkäyttövaltaa ja vapauksia tavalla, joka ei merkitse oikeuksien väärinkäyttöä,

KOROSTAVAT, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden on puututtava varjolaivastoon ja kriittiseen merenalaiseen infrastruktuuriin liittyviin riskeihin, ja toteavat tässä yhteydessä, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 5 kohdan mukaisesti unioni edistää ”kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä, etenkin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden kunnioittamista”,

JULISTAVAT JA VAHVISTAVAT seuraavaa:

1. Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat vakaasti sitoutuneet UNCLOSiin, jossa vahvistetaan oikeudellinen kehys, jonka puitteissa kaikki toiminta merillä ja valtamerillä on toteutettava, joka on merialan kansallisen, alueellisen ja maailmanlaajuisen toiminnan ja yhteistyön perustana oleva strategisesti tärkeä väline ja jonka yleismaailmallinen ja yhtenäinen luonne ja eheys on säilytettävä;
2. ”Varjolaivaston” ja mahdollisesti muiden vaarallisten merenkulkukäytäntöjen aiheuttamat riskit, mukaan lukien mahdolliset ympäristövahingot sekä riskit, jotka kohdistuvat meriturvallisuuteen ja merelliseen turvallisuuteen, kansainvälisen kauppamerenkulun eheyteen, kriittiseen merenalaiseen infrastruktuuriin, mukaan lukien merenalaiset kaapelit ja putkistot, aluksilla työskentelevien merenkulkijoiden henkeen ja terveyteen sekä kansainvälisten merenkulkua koskevien sääntöjen ja normien noudattamiseen, koskevat kaikkia meriä ja valtameriä, ja niitä on tarkasteltava oikeudellisesta näkökulmasta kokonaisuutena, koska kyseiset riskit kuuluvat UNCLOSin kolmannessa johdantolausekkeessa tarkoitettuihin valtameriä koskeviin ongelmiin;

3. Vailla kansallisuutta olevat alukset, mukaan lukien ”varjolaivaston” alukset, aiheuttavat erityisen riskin. Kansallisuudettomat alukset eivät toimi lippuvaltion lainkäyttövallan alaisuudessa UNCLOSin mukaisesti. Aavan meren vapauksia, merenkulun vapaus mukaan luettuna, ei sovelleta niihin, kuten ei myöskään oikeutta viattomaan tai esteettömään kauttakulkuun, koska nämä vapaudet ja oikeudet myönnetään merioikeuden nojalla yksinomaan valtioille. Kansallisuudettomat alukset eivät kuulu minkään valtion yksinomaiseen lainkäyttövalttaan aavalla merellä. Jos on pätevä aihe epäillä, että alus on vailla kansallisuutta, minkä tahansa valtion viranomaiset voivat nousta alukseen aavalla merellä UNCLOSin 110 artiklan mukaisesti ja talousvyöhykkeellä sen 58 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Minkä tahansa valtion viranomaiset voivat toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet kansallisuudettomalla aluksella kansainvälisen oikeuden ja kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Lisäksi EU:n jäsenvaltiot tunnustavat, että mikä tahansa rantavaltio voi toteuttaa asianmukaisia toimia kansainvälisen oikeuden ja kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti sellaisten kansallisuudettomien alusten osalta, jotka purjehtivat alueella, jolla kyseinen rantavaltio käyttää täysivaltaisia oikeuksia tai lainkäyttövaltaa. Aluemerellä tällaisiin aluksiin sovelletaan rantavaltion täysimääräistä ja yksinomaista lainkäyttövaltaa;
4. Kaikkien valtioiden on noudatettava UNCLOSin 113 artiklan mukaisia oikeudellisia velvoitteitaan, jotka koskevat sitä, että kukin niistä laatii tarpeelliset lait ja määräykset, joilla määrätään edellytysten täytyessä rangaistavaksi sellainen tahallinen teko tai tuottamuksellinen laiminlyönti, jolla sen lippua käyttävä alus tai sen lainkäyttövalttaan kuuluva henkilö on katkaissut merenalaisen kaapelin tai vahingoittanut sitä. EU:n ja/tai sen jäsenvaltioiden olisi oltava yhteydessä lippuvaltioihin kyseisen määräyksen tehokkaan täytäntöönpanon parantamiseksi niiden kansallisessa oikeudessa;
5. Jokaisella valtiolla on UNCLOSin 94 artiklan mukaisesti lakisääteinen velvollisuus käyttää tehokkaasti lainkäyttö- ja valvontavaltaansa hallinnollisissa, teknisissä ja sosiaalisissa kysymyksissä sellaisiin aluksiin nähden, jotka käyttävät sen lippua. Tältä osin IMO:n puitteissa tehty työ alusten rekisteröintiä koskevien suuntaviivojen ja parhaiden käytäntöjen kehittämiseksi on ratkaisevan tärkeää;

6. Rantavaltiot voivat pyytää vakuutustietoja aluksilta, jotka purjehtivat niiden aluemerellä tai talousvyöhykkeellä, ja tutkia tällaiset tiedot niiden alusten osalta, jotka käyvät jossakin niiden satamista kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Ne voivat myös pyytää keskeisillä liikennealueilla purjehtivia aluksia esittämään vakuutustodistuksensa ja siviilioikeudellista vastuuta koskevat todistuksensa asiaankuuluvien kansainvälisten sopimusten mukaisesti;
7. EU:n jäsenvaltiot tehostavat toimiaan sen varmistamiseksi, että alukset noudattavat lakisääteisiä ilmoitusvelvoitteitaan. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/59/EY liitteen I muuttamisesta 19. helmikuuta 2025 annetulla komission delegoidulla direktiivillä (EU) 2025/811 otetaan käyttöön velvoite, jonka mukaan alusten, jotka saapuvat pakollisen alusten ilmoitusjärjestelmän alueelle, on esitettävä yksi tai useampi vakuutustodistus, jonka sen tarjoaja on myöntänyt ja joka on aluksella ja joka osoittaa merioikeudellisia vaateita varten olevan vakuutuksen olemassaolon, sekä asiaankuuluvien kansainvälisten yleissopimusten mukaisesti myönnetty siviilioikeudellista vastuuta koskevat todistukset;
8. Asianomaisten lippuvaltioiden kanssa tehdyt sopimukset, joilla varmistetaan niiden suostumus aavalla merellä tai EU:n jäsenvaltioiden talousvyöhykkeellä tapahtuvaan ennalta hyväksytyyn nousuun niiden aluksiin, olisivat tärkeä väline. Tällaisissa sopimuksissa voitaisiin määritellä ehdot ja yksityiskohtaiset säännöt kunkin asianomaisen lippuvaltion kanssa tehtävälle yhteistyölle, joka koskee sen ”varjolaivastoon” kuuluvia, laitonta toimintaa harjoittavia aluksia;
9. Kansainvälisen oikeuden mukaan valtiot voivat toteuttaa täytäntöönpanotoimia useissa tilanteissa, jotka voivat tulla kyseeseen kriittisen merenalaisen infrastruktuurin turvaamisen kannalta, mukaan lukien muun muassa UNCLOSin 21, 73, 110, 111, 220 ja 221 artiklan sekä soveltuvin osin merenalaisten lennätinkaapelien suojelusta vuonna 1884 tehdyn Pariisin yleissopimuksen X artiklan osalta;
10. Sen lisäksi, että valtioiden on 7 ja 8 kohdan mukaisesti torjuttava ”varjolaivaston” toimintaa, niiden on tarpeen tarkastella edelleen kansainvälistä merioikeuskehystä, jotta voidaan vastata kasvaviin haasteisiin ja vahvistaa merenalaisten kaapelien ja putkistojen turvaamista UNCLOSin mukaisesti, koska merenalaisten kaapeleihin ja putkistoihin kohdistuu lisää uhkia, niitä tuhotaan ja vahingoitetaan,

11. Ne aikovat käynnistää laaja-alaisen aloitteen sellaisten välineiden kehittämiseksi, joilla voidaan puuttua kriittiseen merenalaiseen infrastruktuuriin kohdistuviin uhkiin, merenalaisten kaapelien ja putkistojen turvaaminen mukaan luettuna. Näitä välineitä kehitettäisiin asianmukaisilla foorumeilla, kuten YK:n elimissä tai IMOssa, niiden sisällöstä riippuen. Tällaisia välineitä voivat olla esimerkiksi kooste kriittisen merenalaisen infrastruktuurin läheisyydessä purjehtivien alusten hyvää käyttäytymistä koskevista kansainvälisistä normeista, joissa vahvistetaan erityiset periaatteet ja suuntaviivat, kooste erityisen herkkien merialueiden kautta purjehtivia aluksia koskevista säännöistä, toimenpiteet, joilla vahvistetaan merenalaisten kaapelien ja putkistojen turvaamista parantamalla suojelua, tehostamalla herkkien paikkojen ympärillä tapahtuvan toiminnan seuranta ja ottamalla käyttöön kansainvälisen oikeuden mukaisia mekanismeja tällaista infrastruktuuria vaarantavan toiminnan estämiseksi, tai muut UNCLOSin mukaiset toimenpiteet. Tällaiset välineet voisivat vaihdella oikeudellisesti sitomattomista välineistä uusiin sitoviin välineisiin.
-