

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Alankomaiden, Irlannin, Itävallan, Kroatian, Latvian, Ruotsin, Saksan, Suomen ja Tšekin muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.7.-31.12.2020

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Alankomaiden, Irlannin, Itävallan, Kroatian, Latvian, Ruotsin, Saksan, Suomen ja Tšekin muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.7.-31.12.2020 (VNS 2/2020 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- puolustusvaliokunta PuVL 1/2020 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Sari Rautio, ulkoministeriö
- lähetystöneuvos Outi Hyvärinen, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Jyri Saanio, puolustusministeriö
- everstiluutnantti Pasi Autio, Pääesikunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suomen osallistumisesta Saksan johtamaan taisteluosastoon linjattiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (TP-UTVA) yhteisessä kokouksessa 19.6.2019. TP-UTVA linjasi noin 80 sotilaan vahvuisen sotilasosaston asettamisen korkeaan valmiuteen 9.4.2020 sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 §:n 3 momentin mukaisesti. Taisteluosastoon ja sen valmiusvuoroon (1.7.—31.12.2020) osallistuvat Saksan ja Suomen lisäksi Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Kroatia, Latvia, Ruotsi ja Tšekki. Valtioneuvosto kuulee nyt eduskuntaa antamalla sille sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaisen selonteon.

Valiokunnan mietintö UaVM 2/2020 vp

EU:n taisteluosastokonsepti ja taisteluosastojen käytettävyys

EU:n taisteluosastokonsepti (European Union Battle Group, EUBG) hyväksyttiin vuonna 2004 kriisinhallinnassa tarvittavien nopean toiminnan kykyjen sekä unionin jäsenvaltioiden sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseksi. Taisteluosastojen tarkoituksena on vahvistaa EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja sen keinovalikoimaa kriisinhallinnassa. EU:n taisteluosastokonseptin mukaan taisteluosastoa voitaisiin käyttää suhteellisen rajoitettuun ja taisteluosaston koon mukaan mitoitettuun tehtävään, jonka kesto on rajattu. Yhteistoiminta YK:n kanssa sisältyy vahvana olettamuksena konseptiin. EU:n taisteluosastoa voitaisiin käyttää erillisenä kriisinhallintajoukkona tai osana laajempaa operaatiota. Konseptin mukaan se soveltuu esimerkiksi etujoukoksi jonkin keskeisen kohteen turvaamiseen tai rajatun alueen haltuunottoon tai vakauttamiseen ennen laajemman joukon saapumista. Taisteluosasto voisi myös väliaikaisesti tukea YK:n kriisinhallintaoperaation toimintaa alueella, jossa tilanne on äkillisesti vaikeutunut. Taisteluosastoa voitaisiin käyttää myös humanitaarisiin tehtäviin, kuten esimerkiksi avustuskuljetusten perille toimittamiseen.

EU:n taisteluosastoja ei ole toistaiseksi käytetty kriisinhallintaoperaatioissa, eli taisteluosastokonsepti ei ole toteuttanut keskeisintä tarkoitustaan nopeasta reagoinnista kriisinhallinnassa. Ulkoasiainvaliokunta keskittyi asiantuntijakuulemisissaan laajasti niihin esteisiin, joita taisteluosastojen käytölle edelleen on. Saadun selvityksen mukaan yksi este käytölle edelleen on operaatioihin liittyvät kustannukset ja kysymys taloudellisesta taakanjaosta. Mahdollisen operaation kustannukset lankeaisivat suurelta osin taisteluosastoon osallistuville maille. EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan yhteisrahoituksesta eli ns. Athena-mekanismista maksetaan vain operaation esikuntakustannukset, tukitoimintoja ja osa strategisista kuljetuskustannuksista sekä erillisellä päätöksellä mm. tiedustelutukea ja eräitä kriittisiä tukitoimintoja. Asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että neuvottelut Athena-mekanismista maksamista kuluista jatkuvat. Edistys on ollut niukkaa, ja esimerkiksi suuri kysymys joukkojen paluukuljetusten kustannuksista on kokonaan ratkaisematta. Usea EU:n jäsenmaa vastustaa yhteisten kustannusten laajentamista. Kustannusten laajentamista vastustetaan esimerkiksi sillä argumentilla, että nämä kulut jaettaisiin Euroopan unionin budjettiavaimen mukaisesti ja tämä joidenkin jäsenmaiden mukaan loisi niille kohtuutonta taakkaa.

Ulkoasiainvaliokunta pitää ongelmallisena sitä, että EU:n taisteluosastojen käytettävyyden esteenä edelleen on kysymys operaatioihin liittyvistä kustannuksista, ja muistuttaa, että Eurooppa-neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2017 yksimielisesti päätelmät, joiden mukaan taisteluosastojen käyttö tulisi rahoittaa pysyvästi Athena-mekanismista yhteisenä kustannuksena. Ulkoasiainvaliokunta pitää luontevana sitä, että Suomi jatkossakin ajaa sellaisen rahoitusratkaisun löytämistä EU:ssa, joka on linjassa Eurooppa-neuvoston 2017 päätelmien kanssa. Myös puolustusvaliokunta painotti tätä lausunnossaan (PuVL 1/2020 vp). EU:n käynnissä olevat rahoituskehysneuvottelut ja kysymys ns. rauhanrahaston perustamisesta tarjoavat mahdollisuuden tämän kysymyksen aktiivisille ratkaisupyrkimyksille.

Rahoituskysymyksen ja muiden EU:n taisteluosastojen käytön esteinä olevien kysymysten ratkaiseminen on tärkeää myös sitä taustaa vasten, että kansainvälisesti tarkasteltuna on sotilaallisen kriisinhallinnan nopealle toimintakyvyille suurta tarvetta. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että unioni ylläpitää tulevaisuudessakin kriisinhallintaan tarkoitettua nopean toiminnan ky-

Valiokunnan mietintö UaVM 2/2020 vp

kyä, jota se voi tarvittaessa käyttää omiin operaatioihinsa ja YK:n rauhanturvaamistoiminnan tukemiseen. Nopean toiminnan kyky täydentää EU:n kokonaisvaltaista tulokulmaa kriisinhallintaan.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan EU ja YK ovat osana säännöllistä yhteydenpitoaan keskustelleet myös EU:n taisteluosastojen käytöstä YK:n toiminnan tukena. YK on esittänyt unionille toiveensa, että EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan suorituskykyjä voitaisiin käyttää entistä paremmin YK:n tarpeisiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että tätä keskustelua YK:n kanssa jatketaan, jotta taisteluosastojen käytössä YK:n toiminnan tukemiseksi voitaisiin edetä.

Vaikka taisteluosastoja ei ole käytetty kriisinhallintaoperaatioissa, on konseptin puitteissa tapahtunut yhteistyö avannut EU:n jäsenmaille mahdollisuuden kehittää keskinäistä sotilaallista yhteistyötään, mukaan lukien taisteluosastojen yhteiset harjoitukset. Tämä on valmiusvuoroihin osallistuvien maiden näkökulmasta keskeinen hyöty, joka osallistumisesta on aiempina vuosina saatu.

Suomen kokemukset EU:n taisteluosastoihin osallistumisesta, osallistuminen Saksan johtamaan valmiusvuoroon 2020 sekä jatkonäkymät

Suomi on osallistunut EU:n taisteluosastoihin tähän mennessä kuusi kertaa. Vuosina 2007 ja 2011 Suomi osallistui Saksan ja Alankomaiden johdolla muodostettuihin taisteluosastoihin, vuosina 2008, 2011 ja 2015 Ruotsin johtamiin pohjoismaisiin taisteluosastoihin sekä vuonna 2016 Ison-Britannian johtamaan taisteluosastoon.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen kokemukset osallistumisesta ovat olleet myönteisiä. Taisteluosastotoimintaan osallistuminen on osa Suomen johdonmukaista panosta EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen ja toimeenpanoon sekä konkreettinen panos EU:n puolustuspolitiikan ja EU:n pysyvän rakenteellisen yhteistyön vahvistamiseen ja toimeenpanoon. Pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön osallistuvien maiden, joihin Suomi kuuluu, odotetaan sitoutuvan osallistumaan taisteluosastojen valmiusvuoroihin merkittäväällä tavalla.

Kansallisen puolustuskyvyn kehittämisen kannalta ulkoasiainvaliokunta viittaa puolustusvaliokunnan lausuntoon (PuVL 1/2020 vp), jonka mukaan saatavia hyötyjä kansallisen puolustuksen kehittämiseksi voidaan pitää varsin rajallisina suhteessa kustannuksiin, johtuen koulutettavien sotilaiden pienestä määrästä. Kuten puolustusvaliokuntakin lausunnossaan lisää, mahdollistaa taisteluosasto-osallistuminen kuitenkin samalla vaativan sotilaallisen niin yhteistyön vakiintuneiden kumppaneiden (kuten Saksa ja Ruotsi) kuin uusien yhteistyötahojen (Tšekki, Kroatia) kanssa. Kansainvälisen puolustuspoliittisen yhteistyöverkoston laajentaminen vahvistaa myös kansallista puolustuskykyä, etenkin kun tätä yhteistyötä tehdään EU:n puitteissa. Valiokunta toteaa lisäksi, että viimeaikaiset kriisit ovat osoittaneet, että valmius reagoida nopeasti kehittyviin kriiseihin on keskeistä. Suomen osallistuminen nopean toiminnan joukkojen toimintaan tukee tätä kautta Suomen puolustuskykyä.

Valtioneuvoston selonteon mukaan Saksan johtama taisteluosasto täyttää EU:n taisteluosastokonseptin mukaiset vaatimukset ja on valmiusvuoroon alkaessa kykenevä toteuttamaan mahdolli-

Valiokunnan mietintö UaVM 2/2020 vp

set kriisinhallintatehtävät. Asiantuntijakuulemisissa ilmeni, että Saksan johtama taisteluosasto on luonteeltaan aiempaa modulaarisempi ja kykenevä ottamaan vastuulleen erilaisia kriisinhallintatehtäviä varsin suurella joustavuudella.

Ulkoasiainvaliokunta käsitteli asiantuntijakuulemisissa myös sitä, miten COVID 19 -epidemia on vaikuttanut Saksan johtaman taisteluosaston valmistautumiseen tehtävänsä. Taisteluosaston koulutus jatkui suunnitelmien mukaan aina epidemian puhkeamiseen saakka. Saksassa maaliskuussa 2020 peruuntui epidemian vuoksi harjoitus, joka ei kuitenkaan vaikuta joukon asettamiseen korkeaan valmiuteen 1.7.2020 alkaen. Korvaava kansallinen harjoitus järjestettiin maaliskuuhuhtikuussa 2020. COVID 19 -epidemia on vaikuttanut kansainvälisen kriisinhallinnan toimintaedellytyksiin. On mahdollista, että epidemia osaltaan vaikuttaa myös taisteluosaston käytön todennäköisyyteen. Tähän johtopäätökseen myös puolustusvaliokunta päätyi omissa lausunnossaan (PuVL 1/2020 vp).

Taisteluosastojen valmiusvuorojen osallistumista koskevaa kansallista toimintamallia on jatkuvasti kehitetty aikaisemmin saatujen kokemusten perusteella. Ulkoasiainvaliokunta on pitänyt kansallisen toimintamallin keventämiseen tähdänneitä ratkaisuja hyvinä (UaVM 6/2016 vp). Tavoitteena on ollut valmistautumisen ja koulutuksen tehostaminen ja kustannussäästöt. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan arvioon (PuVL 1/2020 vp), että kevennetty toimintamalli on kustannustehokas tapa luoda riittävä valmius joukolle.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että suunnitelmat Suomen osallistumisesta EU:n taisteluosastoihin tämän kertaisen valmiusvuoron jälkeen ovat avoinna, ja toteaa, että mahdolliseen uuteen osallistumiseen tulee varautua ottamaan kantaa.

Taisteluosaston käyttöä koskeva päätöksenteko kansallisesti ja EU:ssa

EU:n neuvoston päätös taisteluosaston käytöstä operaatioissa edellyttää kaikkien jäsenmaiden yksimielisyyttä. Ulkoasiainvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että ennen valmiusvuoron alkua ja sen aikana eduskunta pidetään informoituna kaikista sellaisista kehityskuluista, jotka saattaisivat johtaa taisteluosaston käyttöön. Kun päätös taisteluosastojen käytöstä tehdään yksimielisesti, on tärkeää, että Suomen kanta muodostetaan asianmukaisesti yhteistyössä eduskunnan kanssa. EU:n taisteluosastoja koskeva kansallinen päätöksenteko tehdään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaisesti.

Lain 3 §:n 3 momentin mukaan ennen valmiusosaston asettamista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan valmiusosastolla valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Päätöksen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

Eduskunnan osalta kaksivaiheisen menettelyn tarkoituksena on osaltaan jouduttaa kansallista päätöksentekoa EU:n nopeaa toimintaa edellyttävässä tilanteessa. Tähän liittyen valmiusosastoon kuuluva henkilöstö on antanut vapaaehtoisen sitoumuksen, jonka mukaisesti he ovat korkean valmiuden aikana viiden vuorokauden lähtövalmiudessa.

Valiokunnan mietintö UaVM 2/2020 vp

Taloudelliset vaikutukset

Saadun selvityksen mukaan Suomen osallistumisen koulutus- ja perustamisvaiheen sekä valmiusajan kustannukset on huomioitu sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoissa vuoden 2019 ja 2020 talousarvioissa ja vuoden 2021 osalta valtiontalouden määrärahaehyksissä. Nämä kulut ovat yhteensä noin 5,7 milj. euroa.

Ulkoasiainministeriön pääluokassa (momentti 24.10.20) koulutus- ja harjoituskustannuksiin, valmiusajan varallaolokorvauksiin sekä materiaalin hankintakustannuksiin on varattu noin 5,3 milj. euroa. Puolustusministeriön pääluokassa (momentti 27.30.20) palkkaus- ja muihin henkilöstökustannuksiin on varattu noin 0,4 milj. euroa.

Taisteluosaston mahdolliseen käyttöön operaatioissa ei ole varauduttu vuoden 2020 talousarviossa. Tarvittava rahoitus haettaisiin lisätalousarvioteitse tai, mikäli määrärahaa olisi, operaatio esitettäisiin katettavaksi momenttien varalla-kohdasta. Ulkoasiainvaliokunta on aikaisemmin (UaVM 6/2016 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että operaatiokustannusten hyväksyminen vasta lisätalousarviomenettelyssä ei täysin vastaa EU:n taisteluosastoja koskevan nopean kansallisen päätöksenteon periaatetta.

Johtopäätös

Ulkoasiainvaliokunta puoltaa sotilasosaston asettamista korkeaan valmiuteen osana Alankomaiden, Irlannin, Itävallan, Kroatian, Latvian, Ruotsin, Saksan, Suomen ja Tšekin muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.7.—31.12.2020.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon VNS 2/2020 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta.

Valiokunnan mietintö UaVM 2/2020 vp

Helsingissä 14.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mika Niikko ps
varapuheenjohtaja Erkki Tuomioja sd
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Petteri Orpo kok
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Anne-Mari Virolainen kok
varajäsen Satu Hassi vihr
varajäsen Toimi Kankaanniemi ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Laurmaa