

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 17/2014 vp

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle: Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Norjan, Viron, Liettuan, Latvian ja Irlannin muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.—30.6.2015

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä marraskuuta 2014 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon: Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Norjan, Viron, Liettuan, Latvian ja Irlannin muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.—30.6.2015 (VNS 7/2014 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PuVL 11/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Esa Pulkkinen, puolustusministeriö
- yksikön päällikkö Mikko Kinnunen ja lähetystöneuvos Minna Laajava, ulkoasiainministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

EU:n taisteluosastoja koskeva päätöksentekomenettely

Kriisinhallintalaki sisältää EU:n taisteluosaston¹ valmiuteen asettamiseen liittyen erityisen

¹ Taisteluosasto on hieman harhaanjohtava nimike. Se ei tarkoita, että kyseessä olisi esim. "taistelujoukko", vaan nimi viittaa joukon kokoon ja rakenteeseen. Yleisenä sotilasterminä taisteluosasto viittaa tietyn tukijoukon vahvennettuun pataljoonaan, joka pystyy itsenäiseen toimintaan.

päätöksentekomenettelyyn, jotta mahdollisen kriisin puhjetessa valmiusosaston käyttö ei viivästyisi kansallisen päätöksenteon vuoksi. Valiokunta kiinnittää huomiota myöhemmin tässä mietinnössä siihen, että operaation kustannuksista päättäminen voi hidastuttaa kriisinhallintalain nopeutettua menettelyä.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasivat (30.10.2014) sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen. Valtioneuvosto kuulee nyt eduskuntaa antamalla sille sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006:

3 §:n 3 momentti) mukaisen selonteon, jotta koko eduskunta voi osallistua päätöksentekoon tässä vaiheessa. Eduskunnan päätöksen jälkeen tasavallan presidentti päättää ennen joulua valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen. Korkeaan valmiuteen asettaminen merkitsee, että valmiuosastoon kuuluvat sotilaat ovat viiden päivän lähtövalmiudessa osallistumaan mahdolliseen operaatioon.

Mikäli taisteluosasto päätettäisiin vuoden 2015 valmiusvuoron aikana lähettää johonkin kriisiin, se vaatii ensin EU-tasolla kaikkien EU:n yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan (YTPP) osallistuvan 26 jäsenmaan (Tanska ja Malta eivät osallistu YTPP:hen) yksimielisen päätöksen. Valiokunta huomauttaa, että päätökseen ei siis tarvita kaikkien 28 jäsenmaan yksimielisyyttä, kuten selonteossa todetaan. Valmiudessa olevan taisteluosaston tulee pystyä aloittamaan kriisinhallintatehtävät kriisialueella 10 päivän kuluessa EU:n neuvoston päätöksestä.

EU:n päätöksen jälkeen TP-UTVA linjaa osallistumispäätöksen, josta kuullaan vielä ulkoasiainvaliokuntaa ennen tasavallan presidentin lopullista päätöstä osallistumisesta. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että kuuleminen suoritetaan ennen EU:n poliittisen ja turvallisuusasioiden komitean (PSC) päätöstä operaation tarpeellisuudesta. Vain näin turvataan eduskunnan asianmukainen mahdollisuus kannanmuodotukseen.

EU:n taisteluosastot ja niiden käytettävyys

EU:n taisteluosastojen tarkoituksena on vahvistaa EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja sen keinovalikoimaa kriisinhallinnassa ja kehittää jäsenvaltioiden sotilaallisia suorituskykyjä ja yhteistoimintaa. Taisteluosastoa voitaisiin käyttää rajoitettuun ja taisteluosaston koon mukaan mitoitettuun tehtävään, jonka kesto on rajattu. Ohjeellinen toiminta-alue on 6 000 kilometriä Brysselistä. Operaation enimmäiskesto on korkeintaan neljä kuukautta, jota voidaan jatkaa tiettyjen edellytysten täytyessä. Osastojen koko on ollut noin 2 500 sotilasta.

EU:n taisteluosastoja ei ole toistaiseksi käytetty kriisinhallintaoperaatioissa.

Taisteluosastojen perustamisen (2004) jälkeen niiden käytettävyydelle on tullut useita haasteita. Tämä huolimatta siitä, että konseptin perustamisen taustalla oli käytännön tarve ja kokemusta nopean toiminnan kehittämiseksi, ns. Artemis-operaatio². Selonteon mukaan keskeiset syyt käyttämättömyydelle ovat yhtenäisen poliittisen tahdon puute, kiista taakanjaosta ja taisteluosaston kykyjen (epä)sopivuus kriisinhallintatehtävän hoitamiseen. Mahdollisen operaation kustannukset lankeavat pitkälti taisteluosastoon osallistuville maille, kuten muissakin kriisinhallintaoperaatioissa.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että käyttämättömyyden taustalla on valiokunnan jo aiemmin esille nostama (UaVL 8/2013 vp) laajempi EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan suvanto-vaihe. Kansainvälinen talouskriisi ja eurokriisi ovat vieneet useiksi vuosiksi jäsenmaiden päähuomion. Ulkopoliittikan kehittämiseksi ei ole jäänyt tilaa. Toisaalta jäsenmaiden sisäisen poliittisen kehityksen (mm. Hollannin ja Irlannin perustuslakiäänestykset) johdosta eriävän integraation suuntaus on vahvistunut. Erityisesti Saksan ja Ison-Britannian, joka aikanaan oli taisteluosastokonseptin alullepanija, sisäpoliittisesti eri syistä kumpuava haluttomuus yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen on esteenä myös taisteluosaston käyttämiseen. Edellisen korkean edustajan innottomuus edistää YTPP:tä vaikuttamalla kehitykseen. Valiokunta huomauttaa, että taisteluosastojen käyttämättömyys liittyy oleellisesti myös siihen, että unioni ei ole kyennyt laatimaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspoliittista strategiaa, jonka puitteissa tätä toimintaa suunniteltaisiin.

Valiokunta arvioi, että taistelujoukkojen käyttäminen voi jatkossa entisestään vaikeutua. Jäsenmaiden halukkuus ja taloudelliset mahdol-

² Artemis-operaatio oli EU:n vuonna 2003 Kongon demokraattisessa tasavallassa toteuttama kriisinhallintaoperaatio kansanmurhan ehkäisemiseksi. Operaatio toteutettiin Ranskan johdolla, se kesti noin kolme kuukautta, ja siihen osallistui 2 200 sotilasta kaikkiaan 16 maasta. Näistä 13 oli Euroopan unionin jäsenmaita.

lisuudet kriisinhallintatehtäviin osallistumiseen pienenevät. Jo nyt valmiusvuoroja on ollut vaikea koota, koska jäsenmaiden rajoitetut resurssit ovat olleet sidottuja käynnissä oleviin kriisinhallintaoperaatioihin. On myös huomattava, että Ukrainan kriisin myötä alueellinen puolustus on saadun selvityksen mukaan korostumassa Euroopassa. Lisäksi tutkijoiden mukaan YTTP:n ja kriisinhallinnan toimintamenetelmien käyttökelvopuutta on kokonaisuudessaan alettu kyseenalaistaa uudessa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa.

Ulkoasiainvaliokunta on tukenut Suomen osallistumista taisteluosastoihin todeten sen tukevan EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja kehittävän puolustusvoimien suorituskykyä ja yhteistoimintaa (viimeksi UaVL 8/2013 vp), mutta valiokunta painottaa, että taisteluosastot voivat vahvistaa EU:n strategista uskottavuutta vain, jos niiden käyttöön on todellinen valmius ja kyky. Ennakoitavissa oleva hallittomuus taisteluosastojen käyttöön rapauttaa niiden strategista uskottavuutta.

Nykyinen tilanne on pitkän päälle kestävä, ja valiokunta katsoo, että Suomen tulee edistää aktiivisesti taisteluosastojen toimintakyvyn kehittämistä. Valiokunta pitää perusteltuna selonteossa kuvattua mallia, jossa valmiudessa oleviin taisteluosastoihin voitaisiin liittää tarvittavia osia ja erikoiskykyjä halukkaista jäsenmaista. Valiokunta on aiemmin (UaVL 8/2013 vp) pitänyt perusteltuna mahdollisuutena edetä myös pienempien maaryhmien toimesta (Lissabonin sopimuksen 44 artikla).

Valiokunta muistuttaa, että taisteluosastojen käytettävyyden vahvistaminen on erityisen tärkeää, kun Suomi on saadun selvityksen mukaan selvittämässä mahdollisuuksia johtovaltiovastuun ottamiselle taisteluosastossa vuosikymmenen lopulla. Johtovastuun ottamista harkittaessa tullaan valiokunnan toimesta toiminnan tuloksellisuuteen kiinnittämään kasvavaa huomiota rajallisten kriisinhallintamäärärahojen vuoksi. Tällöin taisteluosaston mahdollinen käytettävyyden nousee yhä tärkeämmäksi kriteeriksi. Myös puolustusvaliokunta (PuVL 11/2014 vp) on kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota.

EU:n taisteluosastojen merkitys Suomen puolustuskyvylle

Selonteon mukaan taisteluosastojen merkitys Suomen kriisinhallintavalmiuksien ja puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämisessä on tärkeä. Nopean toiminnan joukkoihin osallistuminen on osa Suomen puolustuksen kehittämistä, ja osallistuminen EU:n valmiusvuoroihin tukee tätä tavoitetta. Valmiusvuoroissa ollutta suomalaishenkilöstöä on selonteon mukaan käytetty eri kriisinhallintaoperaatioissa.

Saadun selvityksen ja puolustusvaliokunnan lausunnon mukaan huolimatta siitä, että osastoja ei ole vielä kertaakaan käytetty, on niiden merkitys EU:ssa sotilaallisten suorituskykyjen ja yhteistoimintakyvyn kehittämisessä kuitenkin vakiintunut. Valiokunta pitää tärkeänä, että puolustusvoimien koulutuksessa ja reservin harjoituksissa hyödynnetään laajasti ja täysimääräisesti Suomen pitkä-aikaista kokemusta (4 kertaa) EU:n taisteluosastoista.

Pohjoismainen taisteluosasto 1.1.—30.6.2015 ja Suomen osallistuminen

Suomi valmistautuu osallistumaan pohjoismaisen taisteluosaston (Nordic Battle Group, NBG) valmiusvuoroon ensi vuoden alussa kuusi kuukautta. Ruotsin johtamaan taisteluosastoon osallistuvat myös Norja, Viro, Liettua, Latvia ja Irlanti. Selonteon mukaan taisteluosaston mahdollinen käyttö saattaisi tulla kysymykseen erityisesti Afrikan kriiseissä. Myös Lähi-idän alue voisi tulla kysymykseen.

Ruotsin johtama taisteluosasto on suorituskyvyiltään kattava. Se muodostuu esikuntaosista, mekanisoidusta pataljoonasta, tiedusteluosastosta, huoltopataljoonasta, esikuntakomppaniasta, lento-osastosta, nopean toiminnan komppaniasta sekä pioneerikomppaniasta ja tutka-, suojele-, sotilaspoliisi- ja CIMIC-joukkueista. Taisteluosaston 2 500 sotilaasta noin 1 900 tulee Ruotsista. Muiden maiden joukot ovat vahvuudeltaan noin 50—175 sotilasta.

Suomen asettama helikopteriosasto on osa taisteluosaston lento-osastoa. Suomen osasto muodostuu maavoimien helikopteriosastosta ja

tarvittavista tukielementeistä sekä taisteluosaston esikuntaan sijoitetuista esikuntaupseereista. Henkilöstön kokonaisvahvuus on 68 sotilasta. Helikopteriosastoon kuuluu neljä NH90-helikopteria ja 55 sotilasta, jonka lisäksi taisteluosaston esikunta-, huolto- ja tukiosiin kuuluu 13 suomalaissotilasta. Henkilöstö on pääosin puolustusvoimien palkattua henkilöstöä. Helikopteriosaston tehtävänä on toteuttaa helikoptereilla tapahtuvat operaation lääkintäevakuointitehtävät (Medical Evacuation, MEDEVAC). Puolustusvaliokunnan mukaan lääkintäevakuointikyky vahvistaa kansallisen puolustuksen kehittämisen lisäksi myös puolustusvoimien osaamista annettaessa tukea muille viranomaisille Suomessa.

Selonteon mukaan valmistautuminen valmiusvuoroon on sujunut suunnitellusti. Suomi on osallistunut johtovaltion järjestämiin lukuisiin koulutus- ja harjoitustapahtumiin. Tämän lisäksi suomalaisosasto on harjoitellut kotimaassa. Taisteluosaston suorituskykyä ylläpidetään harjoittelemalla myös valmiusjakson aikana. Valiokunta katsoo, että Ruotsin järjestämä osallistujavaltioiden ministeritason harjoitus marraskuussa 2014 edistää osaltaan poliittista tahtotilaa osaston käytettävyydelle.

Selonteossa todetaan, että nopean toiminnan valmiusvuoroihin asetetaan vain kansainvälisen joukkorekisterin mukaisia valmiiksi koulutettuja ja varustettuja joukkoja. Puolustusvaliokunnan mielestä tämä on hyvä linjaus, sillä se mahdollistaa toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun tavalla, joka hyödyttää maksimaalisesti varautumista puolustusvoimien kaikkiin kolmeen päätehtävään. Puolustusvaliokunta puoltaa (PuVL 11/2014 vp) Suomen osallistumista pohjoismaiseen taisteluosastoon.

Pohjoismaisen taisteluosaston ja operaation kustannukset ja niistä päättäminen

Kulut pohjoismaisen taisteluosaston perustamisesta, koulutuksesta ja valmiudesta ovat yhteensä 4,66 miljoonaa euroa. Ulkoasiainvaliokunta pitää puolustusvaliokunnan tavoin hyvänä, että valmiusvuoroihin osallistumista on nyt keven-

netty mm. kustannussäästöjen saamiseksi. Uudella mallilla saadaan aikaan huomattavia kustannussäästöjä. Perustamis-, koulutus- ja valmiuskustannukset ovat nyt noin 4,6 miljoonaa euroa, kun ne edellisen valmiusvuoron (2011) aikana olivat kahdessa eri osastossa 300 sotilaa osalta noin 29 miljoonaa euroa.

Kulut on huomioitu sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoissa vuosien 2013—2014 talousarvioissa ja vuoden 2015 talousarvioehdotuksessa. Taisteluosaston mahdolliseen käyttöön liittyviin kustannuksiin ei ole varauduttu vuoden 2015 talousarvioesityksessä. Suuntaa-antava kustannusarvio 4 kuukauden operaatiolle on noin 7,5 miljoonaa euroa. Selonteon mukaan valmisteltaessa kansallista päätöstä taisteluosastojen lähettämisestä operaation tarvittava rahoitus haettaisiin lisätalousarvioteitse.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että operaatiokustannusten hyväksyminen vasta lisäbudjettimenettelyssä ei lähtökohtaisesti vastaa EU:n taisteluosastolle tehdyn nopean kansallisen päätöksenteon periaatetta, jota on selvitetty edellä tässä mietinnössä. Valiokunta on useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota varallaolomäärärahojen supistumisesta aiheutuviin seurauksiin (UaVL 6/2014 vp). Lisäbudjettimenettely tarkoittaa, että eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi asia palautuu koko eduskunnan käsiteltäväksi uudelleen, mikäli operaatioon päätetään osallistua. Se tarkoittaa myös periaatteessa mahdollisen ristiriidan syntymistä ulkoasiainvaliokunnan ja täysistunnon kantojen välille.

Selonteon mukaan suomalaisen helikopteriosaston MEDEVAC-kyky on toiminnan kannalta kriittinen suorituskyky. Tämän johdosta EU maksaa pääosan helikopteriyksikön kuljetuskustannuksista operaatioalueelle osana EU:n sotilaallista kriisinhallintaa koskevaa yhteisrahoitusta, joka toteutetaan ns. Athena-rahoitusjärjestelyllä. Tämä menettely on kuitenkin jälkikäteen korvausmenettely, eikä se poista lisäbudjettimenettelyn välttämättömyyttä.

Pohjoismaisen taisteluosaston käytettävyyttä ja maiden halukkuutta osallistua mahdolliseen operaatioon on korostettu selonteossa. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että olisi ollut johdon-

mukaista lisätä mahdollisen operaation kulut marraskuussa annettuun talousarvion täydennys-ehdotukseen. Tämä olisi osaltaan lisännyt osaston käytettävyyden uskottavuutta.

Johtopäätös

Ulkoasiainvaliokunta puoltaa sotilasosaston asettamista korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Norjan, Viron, Liettuan, Latvian ja

Irlannin muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.—30.6.2015.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta.

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Soini /ps
vpj. Pertti Salolainen /kok
jäsen. Jörn Donner /r
Timo Heinonen /kok
Ilkka Kantola /sd
Saara Karhu /sd
Annika Lapintie /vas

Maria Lohela /ps
Tom Packalén /ps
Aila Paloniemi /kesk
Juha Sipilä /kesk
Jutta Urpilainen /sd
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Seppo Kääriäinen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.