

**Suomalaisen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Saksan, Alankomaiden ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2007**

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE 23.11.2006**

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 §:n mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta myös päätöksen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (valmiuosasto). Lain 3 §:n mukaan ennen valmiuosaston asettamista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.

**1. EU:n taisteluosastokonsepti ja valmiusjärjestelmä**

EU:n taisteluosastot ovat EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan yksi väline osana Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (ETPP). Yleisen kehyksen taisteluosastojen toiminnalle muodostaa jäsenmaiden kesäkuussa 2004 hyväksymä EU:n taisteluosastokonsepti. Taisteluosastot on tarkoitettu EU:n autonomisiin, eli unionin itse omin keinoin toimeenpanemiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Konseptin mukaan eräs keskeinen käyttötarkoitus on YK:n tukeminen.

Tammikuun 1. päivästä 2007 alkaen EU:n taisteluosastot ovat ns. täydessä toimintavalmiudessa. EU:n tulisi kyetä - jäsenmaiden niin päättäessä - käynnistämään ja toimeenpanemaan kaksi erillistä nopean toiminnan sotilaallista kriisinhallintaoperaatiota, tarvittaessa samanaikaisesti.

Kerrallaan valmiudessa ("korkea valmius") on kaksi eri taisteluosastoa. Kunkin taisteluosaston valmiusvuoro kestää puoli vuotta. Vuoden 2007 ensimmäisellä vuosipuoliskolla 1.1.–30.6. valmiudessa ovat Ranskan ja Belgian sekä toisaalta Saksan, Alankomaiden ja Suomen muodostamat taisteluosastot. Vuoden jälkipuoliskolla valmiudessa ovat Italia-Unkari-Slovenia- sekä Kreikka-Bulgaria-Kypros-Romania -taisteluosastot.

EU:n jäsenmaat ovat eri kokoonpanoissa luvanneet taisteluosastoja valmiusjaksoihin vuoteen 2011 saakka. Tanskaa, joka ei varaumansa vuoksi osallistu EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaan, ja Maltaa lukuun ottamatta kaikki jäsenmaat valmistautuvat osallistumaan taisteluosastojen muodostamiseen. Siihen osallistuvat lisäksi tulevat jäsenmaat Romania ja Bulgaria sekä EU:n ulkopuolisista maista Norja ja Turkki. Laaja osallistuminen kertoo jäsenmaiden halusta kehittää yhteistyötä sekä ETPP:ssä yleensä että sen sotilaallisen kriisinhallinnan nopeassa toiminnassa. Taisteluosastotyö ja nopean toimintakyvyn kehittäminen myös laajemmin ovat tällä hetkellä EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan kehittämisen keskeinen moottori. Myös monet muut kriisinhallintatoimijat - kuten YK, Nato tai Afrikan unioni (AU) - pyrkivät kehittämään nopean toiminnan kykyjä.

Suurin osa EU:n jäsenmaista kuuluu Natoon. Tämän vuoksi EU:n taisteluosastot noudattavat Naton piirissä laadittuja standardeja ja käytännön toimintatapoja. EU ei järjestä omia kriisinhallintajoukkojen harjoituksia, vaan jäsenmaat harjoittavat taisteluosastoihin valmennettavia joukkojaan kansallisissa ja kansainvälisissä harjoituksissa, ml. Naton harjoitukset.

## 2. Taisteluosaston luonne ja mahdolliset tehtävät

EU:n piirissä ei ole käynnissä suunnittelua mitään konkreettista tilannetta tai sotilaallista kriisinhallintaoperaatiota varten. Taisteluosaston mahdollista käyttöä arvioitaessa maantieteellisten alueiden sijasta on tarkoituksenmukaisempaa tarkastella yleisesti EU:n taisteluosaston tarkoitusta, luonnetta ja mahdollisia tehtäviä kuin myös sen toimintamahdollisuuksia rajoittavia tekijöitä. EU:n tähän mennessä toimeenpanemat kriisinhallintaoperaatiot heijastelevat puolestaan unionin kiinnostuksen ja sitoutumisen kohteita sekä käytännön toimintamahdollisuuksia. YK:n kriisinhallinnan tukeminen on yksi ETPP:n ja taisteluosastojen keskeisistä tavoitteista. Myös taisteluosastokonseptin ohjeellinen 6000 kilometrin suunnitteluetaisyys Brysselistä mitattuna on eräs huomioon otettava tekijä, vaikka se ei olekaan toiminnan ääriraja. Operaation käynnistämistä koskevassa poliittisessa päätöksenteossa otetaan huomioon myös muita tekijöitä.

Taisteluosastossa on noin 1500 sotilasta ja se on komppaniaan (noin 200 sotilasta), pataljoonaan (noin 800) tai prikaatiin (noin 5000) verrattava sotilasjoukon yleisnimi. Yleisenä sotilasterminä taisteluosasto viittaa tietyn tukijoukon vahvennettuun pataljoonaan, joka pystyy itsenäiseen toimintaan. Sana "taisteluosasto" ei siis viittaa tehtävään, vaan joukon kokoon ja rakenteeseen.

EU:n taisteluosastojen perustamisen myötä unioni ei ole omaksumassa uusia kriisinhallintatehtäviä. Uutena laadullisena elementtinä oleva nopeus viittaa ennen kaikkea kykyyn panna operaation käynnistämistä koskeva poliittinen päätös aiempaa nopeammin täytäntöön. EU:n taisteluosasto-operaatioissa joukkojen on aloitettava tehtävien toimeenpano operaatioalueella 10 päivässä siitä kun EU:n neuvosto on asiasta päättänyt; tavanomaisen operaation yhteydessä aikaa on 60 päivää. Vaatimus nopeaan toimintakykyyn lisää tarvetta yhteisharjoituksiin, etukäteisvalmisteluihin ja -suunnitteluun.

EU:n taisteluosastokonsepti tukee Euroopan unionin turvallisuusstrategian vaatimusta, jonka mukaan EU:n on kehitettävä strateginen lähestymistapa, joka edistää varhaisessa vaiheessa tapahtuvaa, nopeaa ja tarvittaessa voimakasta väliintuloa. Turvallisuusstrategiassa EU sitoutuu lisäämään tukeaan YK:lle lyhytaikaisissa kriisinhallintatilanteissa ja korostaa YK:n turvallisuusneuvostolla olevan pääasiallinen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä.

EU:n taisteluosastokonseptin mukaan taisteluosastojen tehtävät kattavat unionisopimuksessa sekä Euroopan turvallisuusstrategiassa mainitut kriisinhallintatehtävät siten kuin ne on ilmaistu EU:n perustuslakisopimuksessa. Tämä tarkoittaa niin sanottuja tarkennettuja Petersbergin tehtäviä: yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, humanitaariset ja pelastustehtävät, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto- ja rauhanturvaamistehtävät, taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen ja konfliktin jälkeinen vakauttaminen mukaan luettuina. Konseptin mukaan EU:n taisteluosastojen täysi potentiaali tulisi parhaiten hyödynnetyksi kriisinhallintaan liittyvissä taistelujoukkojen tehtävissä, muistaen kuitenkin taisteluosastojen rajatun koon.

Juuri taisteluosastojen rajattu koko – tukijoukkoineen noin 1500 sotilasta - sekä konseptin mukainen operaation maksimikesto - korkeintaan neljä kuukautta - asettavat merkittäviä rajoituksia taisteluosastojen käytölle. Kokoon liittyen joukon oman turvallisuuden arviointi suhteutettuna kaavailtuun tehtävään on keskeistä mahdollisesta kriisinhallintaoperaatiosta päätettäessä. Etäisyyden osalta taisteluosastokonsepti mainitsee 6000 kilometriä ohjeellisena suunnitteluetaisyytenä Brysselistä mitattuna. Viime kädessä se missä ja miten taisteluosastoa käytetään, on kuitenkin poliittinen päätös. 6000 kilometriä ei ole toiminnan enimmäisetäisyys, mutta etäisyyden kasvattamisen myötä mm. kuljetuksiin tarvittavien resurssien kuten kuljetuskoneiden tarve kasvaa merkittävästi.

EU:n taisteluosastoa voidaan käyttää joko erillisenä kriisinhallintajoukkona tai osana laajempaa operaatiota. Taisteluosasto on taktinen elementti, joka voi auttaa akuutissa, nopeaa toimintaa vaativassa tilanteessa turvallisuusolojen vakauttamiseksi. Osana laajemman operaation käynnistämistä taisteluosasto voisi turvata tärkeän sataman tai lentokentän valmistellakseen suuremman rauhanturvajoukon tuloa. Samoin taisteluosasto voisi väliaikaisesti tukea esimerkiksi laajemman YK:n kriisinhallintaoperaation toimintaa kriittisellä alueella, jossa tilanne on äkillisesti vaikeutunut. Tietyissä tilanteissa voisi kyseeseen tulla myös avustaminen humanitaaristen kuljetusten

perille toimittamisessa; samoin siviilien evakuointiin liittyvät toimenpiteet on esitetty yhtenä käyttömahdollisuutena. Taisteluosasto ei sovellu pitkäaikaisiin, laajalla alueella toimiviin vakautus- ja jälleenrakennusoperaatioihin.

Taisteluosasto-operaation keskeinen lähtökohta on riittävän tarkasti määritelty, rajallinen, taisteluosaston koon mukaan mitoitettu tehtävä. Oleellista on nopea kyky: EU:lla on nyt mahdollisuus puuttua myös sellaisiin kriiseihin tai katastrofeihin, joiden kehittymistä ei ole osattu ennakoida, tai tukea esimerkiksi YK:n kriisinhallintaoperaatioita äkillisissä tilanteissa.

Vaikka kriisien kehittymistä eri puolilla maailmaa seurataan tarkasti, on hyvin vaikeaa ennakoida mitkä kriisit kehittyvät siten, että juuri EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan välineitä tarvittaisiin. Taisteluosastoa käytettäessä kyseeseen voivat tulla niin sotilaalliset konfliktit kuin täysin ennustamattomat luonnon- tai ihmisen aiheuttamat katastrofit. Sotilaallisten konfliktien osalta kyse voi olla joko äkillisesti leimahtaneesta kriisistä, pitempään jatkuneen kriisinhallintaoperaation tilanteen äkillisestä vaikeutumisesta tai osapuolten välisen sopimuksen nopeasti alkavasta toimeenpanosta ennen laajemman operaation käynnistymistä.

YK:n nykyisistä kuudestatoista varsinaisesta kriisinhallintaoperaatiosta seitsemän on Afrikassa. Kongon demokraattisessa tasavallassa toimivan MONUCin lisäksi Afrikan Suurten Järvien alueella toimii myös ONUB-operaatio Burundissa. Länsi-Afrikassa toimivat MINURSO (Länsi-Sahara), UNMIL (Liberia) sekä ONUCI (Norsunluurannikko). UNMIS-operaatio Sudanissa perustettiin vuonna 2005 tukemaan Sudanin etelä-pohjoisen-konfliktiin liittyneen rauhansopimuksen täytäntöönpanon valvomista maan eteläosassa. Sudanissa Darfurin alueella toimiva AMIS (African Mission in Sudan) on AU:n ensimmäinen sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio, jota EU tukee eri tavoin. Tavoitteena on ollut operaation siirto YK:lle osaksi laajentunutta UNMIS-operaatiota, mitä Sudanin hallitus ei ole toistaiseksi kuitenkaan hyväksynyt. Afrikan sarvessa UNMEE-operaatio valvoo Etiopian ja Eritrean välisen aselevon pitävyyttä noin 900 kilometriä pitkällä ja 25 kilometriä leveällä turvallisuusvyöhykkeellä valtioiden rajalla.

EU on tähän mennessä toteuttanut kriisinhallintaoperaatioita lähialueillaan (Länsi-Balkanilla, Moldovan ja Ukrainan rajalla sekä Etelä-Kaukasiassa Georgiassa), Lähi- ja Keski-idässä (palestiinalaisalueilla ja Irakissa), Aasiassa (Indonesian Acehissa) ja Afrikassa (Kongon demokraattisessa tasavallassa), Darfurissa EU tukee Afrikan unionia AMIS II -kriisinhallintaoperaatiossa. Lisäksi EU:n jäsenmaat ovat viimeisten vuosien aikana käyttäneet kansallisin päätöksin sotilaallisia resurssejaan (etenkin kuljetuskapasiteetti) mm. Aasian tsunamin sekä Libanonin sodan evakuoinnin yhteydessä. EU:n jäsenmaat ovat myös suurin joukkoja luovuttavien maiden ryhmä YK:n vahvennetussa UNIFIL-operaatiossa Libanonissa.

Länsi-Balkanin tilanne on kehittynyt myönteiseen suuntaan, joskin epävarmuustekijänä on edelleen mm. Kosovon tilanne. Kosovon KFOR on Nato-johtoinen kriisinhallintaoperaatio; EU:n Althea-operaatiolla Bosnia-Hertsegovinassa ja Naton KFOR:illa on järjestely, jonka mukaan operaatiot voivat tarvittaessa asettaa reservijoukkoja toistensa käyttöön. Näin taisteluosaston käyttöä Länsi-Balkanilla voitaneen pitää epätodennäköisenä.

Itä-Euroopan ja Etelä-Kaukasian ns. jäätyneiden konfliktien sovittelussa ei tämänhetkisen arvion perusteella näyttäisi olevan merkittäviä edistymismahdollisuuksia vuoden 2007 alkupuoliskolla. EU:n rooli säilynee ennen muuta poliittisena ja taloudellisena sekä siviilikriisinhallinnan toimijana kuten myös Lähi-idässä, jossa tilanne jatkuu jännittyneenä.

Aasian kriisialueilla ei näyttäisi olevan tapahtumassa sellaista kehitystä, joka mahdollistaisi tai vaatisi EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan keinojen käyttämistä vuoden 2007 alkupuoliskolla. Toisaalta esimerkiksi tsunamin ja Pakistanin maanjäristyksen kaltaiset luonnononnettomuudet saattavat edellyttää myös sotilaallisten resurssien käyttöä, joskin ensisijaisia toimijoita ovat siviilit.

Afrikassa Kongon demokraattisen tasavallan tilanne säilynee herkkänä vuoden 2007 alkupuoliskolla, vaikka vaalien onnistunut toimeenpano kuluneena vuonna oli merkittävä askel eteenpäin. Haasteena on mm. presidentin ja hallituksen vallan ulottaminen koko maahan. Sudanin ja lähialueiden tilanne on

kuluneen syksyn aikana heikentynyt, samoin Afrikan sarven tilanne. Kriisit ovat kuitenkin mittakaavaltaan niin suuria, ettei taisteluosaston kokoisen joukon käyttäminen olisi mahdollista ja perusteltua kuin tietyissä erityisolosuhteissa, hyvin rajatussa tehtävässä ja osana suurempaa operaatiota.

### **3. Taisteluosasto-operaatiota koskeva päätöksenteko**

Lopullinen päätös valmiudessa olevien joukkojen käyttämisestä EU:n taisteluosasto-operaatioissa on aina kansallinen eli Suomi tekee sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain pohjalta päätöksen suomalaissotilaiden lähettämisestä. Lisäksi Suomen ja kaikkien muiden jäsenmaiden on hyväksyttävä yksimielisesti EU:ssa tehtävät päätökset taisteluosasto-operaation käynnistämisestä. Vaikka YK:n mandaatti ei ole ehdoton edellytys operaation käynnistämiseksi, lähtökohtana on toiminta joko YK:n turvallisuusneuvoston valtuutuksella tai YK:n tai sen erityisjärjestön pyynnöstä. Näiden tekijöiden osalta taisteluosasto-operaatiota koskeva päätöksenteko ei poikkea tavanomaisista EU:n sotilaallisista kriisinhallintaoperaatioista. Keskeinen ero on se, että taisteluosasto-operaatiota koskevat kansalliset ja EU:n neuvoston päätökset tulee tehdä huomattavasti tavanomaista operaatioita nopeammin.

Unionin tasolla operaatiosta päättäminen käynnistyy jäsenmaiden edustajista koostuvan poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean tehdessä päätöksen siitä, että EU:n toimia pidetään tarpeellisina ja että unioni valmistautuu käyttämään taisteluosastoa. Viimeistään tässä vaiheessa tulee käytännössä olla selvillä, kumpaa kahdesta valmiudessa olevasta EU:n taisteluosastosta valmistaudutaan käyttämään. Seuraava tärkeä vaihe on se, kun EU:n ministerineuvosto hyväksyy sekä operaatiota koskevan kriisinhallintakonseptin että yhteisen toiminnan. EU ei ole asettanut aikarajaa sille, kuinka nopeasti kriisinhallintakonsepti tulee hyväksyä sen jälkeen kun poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea on todennut EU:n toimien tarpeellisuuden. Sen sijaan taisteluosastokonsepti asettaa tavoitteeksi sen, että unioni kykenee tekemään päätöksen operaation käynnistämisestä viiden päivän kuluessa siitä, kun EU:n neuvosto on hyväksynyt operaatiota koskevan kriisinhallintakonseptin. Joukkojen tulisi kyetä aloittamaan operaation toimeenpano operaatioalueella 10 päivän kuluttua tästä päätöksestä.

Kansallisen päätöksenteon osalta lähtökohtana on, että mahdollista operaatiota ja Suomen osallistumista käsitellään alustavasti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan samoin kuin EU-ministerivaliokunnan kokouksessa ja että eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa kuullaan asiasta jo ennen poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean päätöstä EU:n toimien tarpeellisuudesta. Asiaa tulee käsitellä uudelleen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan samoin kuin EU-ministerivaliokunnan kokouksessa ennen operaatiota koskevan kriisinhallintakonseptin hyväksymistä, jolloin kuullaan jälleen myös eduskuntaa. Sen jälkeen tasavallan presidentti tekisi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen suomalaissotilaiden osallistumisesta.

Valmiusvuoroa ennen ja sen aikana eduskunta pidetään tarkasti selvillä kaikista sellaisista kehityskuluista, jotka saattaisivat johtaa taisteluosaston käyttöön. Sotilaallisen kriisinhallintalain mukaan päätöstä operaatioon osallistumisesta tehtäessä kuullaan aina eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Eduskunta on pitänyt tätä yleissääntöä riittävänä ja perusteltuna, mutta myös täydentävän selonteon antaminen on mahdollista.

### **4. Suomen tehtävät Saksa-Alankomaat-Suomi -taisteluosastossa**

Saksa toimii taisteluosaston kehysvaltiona antaen osastoon muun muassa vuoristojäkäripataljoonan. Alankomaat vastaa taisteluosaston tukitoiminnoista ja muodostaa huoltopataljoonan rungon. Suomen osaston pääosan muodostaa suojauskomppania. Tämän lisäksi suomalaisia toimii taisteluosaston yhteisissä tiedustelu-, lääkintä-, sotilaspoliisi- ja esikuntatehtävissä.

Suomen osasto, yhteensä noin 160 sotilasta, toimii ylempien komentajien antamien tehtävien mukaisesti koko taisteluosaston vastuualueella. Suojauskomppanian päätehtävät ovat taisteluosastoa johtavan joukkoesikunnan vartiointi ja suojaaminen sekä taisteluosaston huoltokuljetusten suojaaminen.

Suomalaiset ovat suorittaneet kaikkia edellä mainittuja tehtäviä aikaisemmissa kriisinhallintaoperaatioissa.

Operaation valmisteluvaiheessa taisteluosastoa koskevista sotilaspoliittisista asioista sovitaan osallistujamaiden puolustusministeriöiden välillä. Valmiusjaksolla Suomen osasto on Porin Prikaatin johdossa. Operaation käynnistyessä joukot luovutetaan Puolustusvoimien Kansainväliselle Keskukselle, joka vastaa joukkojen keskittämisestä operaatioon, operaation aikaisesta kansallisesta johtamisesta ja operaation jälkeisistä kotiuttamistoimenpiteistä.

EU:n neuvosto päättää virallisesti operaation johtosuhteista vasta mahdollista operaatiota käynnistettäessä, mutta sotilasteknisen valmistelutyön mahdollistamiseksi taisteluosaston johtosuhteet on määritelty ennalta. Suunnittelussa lähdetään siitä, että operaatioesikuntana olisi Potsdamissa toimivaan Saksan kansalliseen operaatioesikuntaan pohjautuva monikansallinen EU-operaatioesikunta. Myös operaatioalueelle lähetettävä monikansallinen joukkoesikunta muodostettaisiin saksalaisen, Ulmissa toimivan esikunnan pohjalta. Taisteluosasto toimii suoraan joukkoesikunnan alaisuudessa. Saksaan jää operaation suunnittelu- ja tukitoimintoja mahdollistava henkilöstö.

Operaatiokonseptissa taisteluosasto siirretään kehysvaltion johdossa operaatioalueelle, jossa joukkoesikunta sekä taisteluosaston tuki- ja huoltoyksiköt ryhmitetään tukeutumis- ja huoltotoimenpiteet mahdollistavalle alueelle. Taisteluosaston jalkaväkiyksiköt ryhmitetään operaation vaatimusten mukaisesti. Suomen osasto tukeutuu joukkoesikuntaan. Suomen osaston johtaja sijoitetaan joukkoesikuntaan, jossa hän samalla toimii operaation kansallisena yhteyshenkilönä.

## **5. Taloudelliset vaikutukset**

Saksa-Alankomaat-Suomi -taisteluosaston valmiusvuorosta, harjoittelusta sekä mahdollisesta operaatiosta aiheutuvat kulut on huomioitu mahdollisimman pitkälle vuoden 2007 talousarvioesityksessä. Korkea valmius 1.1.–30.6.2007 välisenä aikana koskee Suomen osalta noin 160 henkilöä.

Taisteluosaston palkkauskuluihin ja harjoitteluun on esitetty 7 294 000 euroa, josta puolustusministeriön momenteille yhteensä 3 241 000 euroa ja ulkoasiainministeriölle 4 053 000 euroa. Siltä varalta, että vuoden 2007 alkupuolella kahdesta valmiudessa olevasta EU:n taisteluosastosta Saksa-Alankomaat-Suomi -taisteluosasto päätetään lähettää operaatioon, on ministeriöiden momenteille varattu lisäksi yhteensä 7 645 000 euroa (puolustusministeriö 3 845 000 euroa, ulkoasiainministeriö 3 800 000 euroa).

Arvioidut kustannukset pelkästä valmiudessa olemisesta ovat 7 294 000 euroa. Mahdollisesta operaatiosta aiheutuviin lisäkustannuksiin on talousarvioesityksessä varattu 7 645 000 euroa. Mahdollinen operaatio mukaan lukien talousarvioesityksessä on varauduttu 14 939 000 euron enimmäiskustannuksiin.