

VNS 8/2010 vp

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE**

**Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2011 sekä sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Alankomaiden, Suomen, Saksan, Itävallan ja Liettuan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2011**

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 3 momentin mukaisen selonteon. Lain 2 §:n mukaan tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen. Lain 3 §:n mukaan valtioneuvoston on tätä ennen kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selon- teko.

Suomi valmistautuu osallistumaan kahteen valmiusvuoroon EU:n taisteluosastoissa vuonna 2011. Selonteossa käsitellään sotilasosaston asettamista korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n pohjoismaisen taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2011 ja Alankomaiden, Suomen, Saksan, Itävallan ja Liettuan muodostaman taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2011. Korkea valmius koskee Suomen osalta yhteensä noin 300 sotilasta.

### **EU:n taisteluosastokonsepti ja valmiusjärjestelmä**

EU:n taisteluosastot ovat EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan yksi väline osana Euroopan unionin yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (YTPP). Pyrkimyksenä on vahvistaa Euroopan unionin nopean toiminnan kriisinhallintakykyä.

Yleisen kehyksen taisteluosastojen toiminnalle muodostaa jäsenmaiden kesäkuussa 2004 hyväksymä EU:n taisteluosastokonsepti, jonka mukaan eräs keskeinen käyttötarkoitus on YK:n tukeminen. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 artiklan 1 kohdan mukaan unioni voi käyttää siviili- ja sotilasvoimavarojaan unionin ulkopuolella toteutettaviin tehtäviin huolehtiakseen rauhanturvaamisesta, konfliktinestosta ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden mukaisesti. Unionin kriisinhallinnan tehtäviin kuuluvat SEU 43 artiklan mukaan yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, humanitaariset ja pelastustehtävät, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto- ja rauhanturvaamistehtävät, taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhaneläytyminen ja konfliktin jälkeinen vakauttaminen mukaan luettuina. Kaikilla näillä tehtävillä voidaan edistää terrorismin torjumista, myös antamalla tukea kolmansille maille terrorismin torjumiseksi niiden alueella. EU:n taisteluosastojen tehtävät kattavat myös Euroopan turvallisuusstrategiassa mainitut kriisinhallintatehtävät.

EU:n taisteluosastot ovat olleet täydessä toimintavalmiudessa vuoden 2007 alusta alkaen. Kerrallaan valmiudessa (korkea valmius) on kaksi taisteluosastoa. EU:n tulisi kyetä, jäsenmaiden niin päättäessä, käynnistämään ja toimeenpanemaan kaksi erillistä nopean toiminnan sotilaallista kriisinhallintaoperaatiota, tarvittaessa samanaikaisesti. Kunkin taisteluosaston valmiusvuoro kestää puoli vuotta, ja taisteluosasto voidaan lähettää operaatioon aivan valmiusvuoron lopussakin. Vuoden 2011 ensimmäisellä vuosipuoliskolla 1.1.–30.6. valmiudessa ovat Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostama taisteluosasto sekä Alankomaiden, Suomen, Saksan, Itävallan ja Liettuan muodostama taisteluosasto. Vuoden 2011 jälkipuoliskolla valmiudessa ovat Kreikan, Bulgarian, Romanian, Kyproksen ja mahdollisesti Ukrainan muodostama taisteluosasto sekä Portugalin, Espanjan, Ranskan ja Italian muodostama taisteluosasto.

EU:n jäsenmaat ovat eri kokoonpanoissa luvanneet taisteluosastoja valmiusjaksoihin vuoteen 2015 asti. Ruotsi on ilmoittanut ottavansa taisteluosaston vetovastuun myös vuonna 2014. Kaikki jäsenmaat ovat mukana taisteluosastojen muodostamisessa lukuun ottamatta Maltaa ja Tanskaa, joka ei varaumansa vuoksi osallistu EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaan. Lisäksi EU:n ulkopuolisista maista Norja, Turkki, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia (FYROM), Kroatia ja mahdollisesti myös Ukraina ovat mukana taisteluosastoyhteistyössä. Laaja osallistuminen kertoo jäsenmaiden halusta kehittää yhteistyötä YTPP:ssä ja kriisinhallinnan nopeassa toiminnassa. Myös monet muut toimijat – kuten YK, Nato ja Afrikan unio-

ni – pyrkivät kehittämään nopean toiminnan kykyjä tavoitteenaan vastata paremmin tämän päivän kriisinhallinnan haasteisiin.

EU:n taisteluosastot noudattavat Naton piirissä laadittuja standardeja ja toimintatapoja. EU ei järjestä omia kriisinhallintajoukkojen harjoituksia, vaan jäsenmaat harjoittavat taisteluosastoihin valmennettavia joukkojaan kansallisissa ja kansainvälisissä harjoituksissa, ml. Naton harjoitukset.

### **Taisteluosaston luonne ja mahdolliset tehtävät**

Taisteluosastojen vahvuudet vaihtelevat noin 1600:sta 2700:een sotilaaseen. Taisteluosasto on komppaniaan (noin 200 sotilasta), pataljoonaan (noin 800) tai prikaatiin (noin 5000) verrattava sotilasjoukon yleisnimi. Yleisenä sotilasterminä taisteluosasto viittaa tietyin tukijoukoin vahvennettuun pataljoonaan, joka pystyy itsenäiseen toimintaan. Termi ei siis viittaa tehtävään, vaan joukon kokoon ja rakenteeseen.

Taisteluosastokonsepti tukee Euroopan turvallisuusstrategian tavoitetta, jonka mukaan EU:n on kehitettävä strateginen lähestymistapa edistämään varhaisessa vaiheessa tapahtuvaa, nopeaa ja tarvittaessa voimakasta väliintuloa. EU:n taisteluosastot ovat tuoneet unionin kriisinhallintaan uutena laadullisena elementtinä nopeuden – kyvyn panna operaation käynnistämistä koskeva poliittinen päätös aiempaa nopeammin täytäntöön. Taisteluosasto-operaatioissa joukkojen on aloitettava tehtävien toimeenpano operaatioalueella 10 päivässä siitä, kun EU:n neuvosto on asiasta päättänyt. Taisteluosastojen avulla unionilla on paremmat mahdollisuudet puuttua myös sellaisiin kriiseihin tai katastrofeihin, joiden kehittymistä ei ole kyetty ennakoimaan. Vaatimus nopeaan toimintakykyyn lisää tarvetta yhteisharjoitukseen, etukäteisvalmisteluihin ja -suunnitteluun niin poliittisella kuin sotilaallisella tasolla.

Taisteluosastojen koko sekä konseptin mukainen operaation maksimikesto, korkeintaan neljä kuukautta, asettavat rajoituksia taisteluosastojen käytölle. Taisteluosasto-operaation keskeinen lähtökohta onkin riittävän tarkasti määritelty, rajallinen, taisteluosaston koon mukaan mitoitettu tehtävä. Etäisyyden osalta taisteluosastokonsepti mainitsee ohjeellisena suunnitelluutäisyytenä 6000 kilometriä 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. strategisiin kuljetuksiin tarvittavien resurssien 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 esimerkiksi turvata tärkeän sataman tai lentokentän valmistellakseen suuremman rauhanturvajoukon tuloa. Taisteluosasto voisi myös väliaikaisesti tukea esimerkiksi laajemman YK:n kriisinhallintaoperaation toimintaa kriittisellä alueella, jossa tilanne on äkillisesti vaikeutunut. Lisäksi kyseeseen voi tulla avustaminen humanitaaristen kuljetusten perille toimittamisessa. Siviilien evakuointiin liittyvät toimenpiteet on esitetty yhtenä käyttömahdollisuutena, vaikka todennäköisesti siviilien evakuointi toteutettaisiin ennemmin kansallisena kuin EU-operaationa. Taisteluosasto ei sovellu pitkäaikaisiin, laajalla alueella toimiviin vakautus- ja jälleenrakennusoperaatioihin.

Vaikka kriisien kehittymistä eri puolilla maailmaa seurataan tarkasti, on hyvin vaikeaa ennakoida, mitkä kriisit kehittyvät siten, että juuri EU:n nopean toiminnan sotilaallisen kriisinhallinnan välineitä tarvittaisiin.

## Taisteluosasto-operaatiota koskeva päätöksenteko

Päätös valmiudessa olevien joukkojen käyttämisestä EU:n taisteluosasto-operaatioissa on aina kansallinen. Suomi tekee päätöksen suomalaissotilaiden lähettämisestä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain pohjalta.

Kaikkien 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 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 tulisi olla selvillä, kumpaa kahdesta valmiudessa olevasta EU:n taisteluosastosta valmistaudutaan käyttämään. Seuraava tärkeä vaihe on se, kun EU:n neuvosto hyväksyy operaatiota koskevan kriisinhallintakonseptin ja 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. Taisteluosastokonsepti asettaa tavoitteeksi, 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 eduskunnalle tiedotetaan kaikista sellaisista kehityskuluista, jotka saattaisivat johtaa taisteluosaston käyttöön. Sotilaallisen kriisinhallintalain mukaan tehtäessä päätöstä operaatioon osallistumisesta kuullaan aina eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Eduskunta on pitänyt tätä yleissääntöä riittävänä ja perusteltuna, mutta myös täydentävän selonteon antaminen on mahdollista (UaVM 1/2006 vp).

## Suomen kokemukset EU:n nopean toiminnan joukkoihin osallistumisesta

Suomi on ollut aktiivisesti mukana EU:n taisteluosastokonseptin kehittämisessä ja joukkojen muodostamisessa. Suomen ensimmäinen valmiusjakso Saksan johtamassa Saksa-Alankomaat-Suomi -taisteluosastossa oli 1.1.–30.6.2007. Suomen henkilövahvuus osastossa oli 161 sotilasta. Toinen Suomen valmiusjakso oli 1.1.–30.6.2008 Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostamassa EU:n taisteluosastossa, jossa Suomen henkilövahvuus oli 221 sotilasta.

Tähän mennessä saadut kokemukset valmiusvuoroihin valmistautumisesta ja osallistumisesta ovat myönteisiä. Luodut järjestelyt ovat olleet kokonaisuutena toimivat. Nopean toiminnan joukkojen kehittämistyö tukee tehokkaasti sotilaalliseen kriisinhallintaan käytettävissä olevien suorituskykyjen kehittämistä ja palvelee hyvin myös kansallisen puolustuksen tavoitteita. Erityisesti taisteluosastojen joukkojen ja henkilöstön koulutustaso on voitu nostaa korkeaksi. Taisteluosastojen suomalaishenkilöstöä on kyetty suunnitelmallisesti käyttämään muissa kriisinhallintaoperaatioissa valmiusvuoroa seuraavien vuosien aikana. Kansainvälisellä tasolla keskustelua on kuitenkin herättänyt se, että EU:n taisteluosastoja ei ole vielä kertaakaan käytetty varsinaisissa operaatioissa.

EU:n jäsenvaltiot ovat käyneet keskustelua siitä, miten EU:n taisteluosastojen käytettävyyttä voitaisiin kehittää ja joustavuutta lisätä. Taisteluosastojen käytettävyyden ja joustavuuden lisäämisen periaatteita koskevat linjaukset hyväksyttiin Ruotsin EU-puheenjohtajakaudella 2009. Suomi kannattaa sitä, että taisteluosastojen käytössä päästään käytännössä nykyistä joustavampaan lähestymistapaan, jotta niihin panostettuja resursseja kyettäisiin paremmin hyödyntämään.

## **Suomen tehtävät EU:n taisteluosastoissa**

### *Pohjoismainen taisteluosasto*

Ruotsin johtamaan pohjoismaiseen taisteluosastoon osallistuvat Suomi, Norja, Viro ja Irlanti. Taisteluosaston kokonaisvahvuus on noin 2200 sotilasta. Suomi osallistuu 200 sotilaan vahvuisella osastolla, jonka rungon muodostaa merivoimien perustama jääkärikomppania. Suomalaishenkilöstön rekrytointi on suoritettu ja joukko aloitti kansallisen koulutusvaiheen toukokuussa 2010. Monikansallinen koulutusjakso alkoi lokakuussa 2010.

### *Alankomaiden johtama taisteluosasto*

Alankomaiden johtamaan taisteluosastoon osallistuvat Suomi, Saksa, Itävalta ja Liettua. Taisteluosaston kokonaisvahvuus on noin 2000 sotilasta. Suomi osallistuu 100 hengen vahvuisella erikoisoperaatio-osastolla. Osastojen koulutus- ja harjoitustoiminta käynnistyi toukokuussa 2010.

## **Taloudelliset vaikutukset**

EU:n taisteluosastojen koulutus- ja perustamisvaiheen sekä valmiusajan kustannukset on huomioitu vuosien 2009 - 2010 talousarvioissa (ml. lisätalousarvioehdotukset) sekä vuoden 2011 talousarvioehdotuksessa. Ulkoasiainministeriön pääluokasta katetaan koulutus- ja harjoitusmenot sekä valmiusajan varallaolokorvaus ja puolustusministeriön pääluokasta palkkaus-, muutto- ja asumismenot, siirtokorvaukset sekä esikuntaupseerien menot. Jos taisteluosastot lähtevät operaatioon, katetaan palkkauskustannukset ulkoasiainministeriön pääluokasta.

Vuoden 2010 koulutus ja perustamisvaiheen kustannuksiin on ulkoasiainministeriön pääluokassa yhteensä 9,2 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokassa 7,6 miljoonaa euroa (ml. LTAE IV).

Vuoden 2011 valmiusajan kustannuksiin ulkoasiainministeriön pääluokassa on esitetty noin 7,4 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokassa noin 4,5 miljoonaa euroa. Koulu-

tus- ja valmiusajan kustannukset ovat yhteensä noin 28,7 miljoonaa euroa. Taisteluosastot on varustettu puolustusministeriön pääluokan kriisinhallinnan materiaalihankintamäärärahaalla sekä puolustusvoimien puolustusmateriaalihankintamäärärahoilla.

Valmisteltaessa kansallista päätöstä taisteluosastojen lähettämisestä operaation tarvittava lisämääräraha haettaisiin lisätalousarvioiteitse. Vuoden 2011 puolustusministeriön pääluokan varalla-kohdan käytettävissä olevat määrärahat, yhteensä noin 400 000 euroa, eivät riitä kattamaan mahdollisten operaatioiden kustannuksia. Ulkoasiainministeriön pääluokan varalla-kohdassa on noin 11 miljoonaa euroa.

Alustava suuntaa-antava kustannusarvio osallistumisesta kahteen samanaikaiseen taisteluosasto-operaatioon on yhteensä noin 23,5 miljoonaa euroa. Tästä on pohjoismaisen taisteluosaston osuus noin 14 miljoonaa euroa (UM 6 miljoonaa euroa ja PLM 8 miljoonaa euroa) ja Alankomaiden johtaman taisteluosaston osuus noin 9,5 miljoonaa euroa (UM 3 miljoonaa euroa ja PLM 6,5 miljoonaa euroa). Suunnitelmat tarkentuvat vasta siinä vaiheessa, kun tiedetään, mihin maahan ja millä kokoonpanolla Suomi osallistuisi mahdollisiin operaatioihin. Edellä mainittujen kokonaiskustannuksien osalta on syytä korostaa, että kahden taisteluosaston samanaikainen operaatio on erittäin epätodennäköinen.

Korkea valmius 1.1. - 30.6.2011 välisenä aikana koskee Suomen osalta noin 300 sotilasta.