

**PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO
11/2010 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

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä marraskuuta 2010 lähettäessään valtioneuvoston selonteon 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 (VNS 8/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Anu Laamanen, ulkoasiainministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Hannu Ojala, puolustusministeriö
- eversti, apulaisosastopäällikkö Juha Pyykönen, Pääesikunta
- eversti Eero Pyötsiä, Porin Prikaati
- kommodori Juha Vauhkonen, Pohjoismaisen taisteluosaston apulaiskomentaja
- everstiluutnantti Ali Mättölä, Utin Jääkäri-rykmentti, Hollannin johtaman taisteluosaston suunnittelupäällikkö.

Lisäksi kirjallisen lausuntonsa ovat antaneet:

- puolustusministeriö
- Pääesikunta

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio selonteosta

Sotilaallisen kriisinhallintalain (211/2006) 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että suomalaista valmiuosastoa koskevassa selonteossa "kuvataan käytettävissä olevien tietojen tarkkuudella olosuhteet ja operaatiot, joihin osallistuminen valmiusjaksolla on todennäköistä".

Valtioneuvosto on selonteossaan kuvannut EU:n taisteluosastokonseptin sisältöä, taisteluosaston luonnetta ja mahdollisia tehtäviä, kahteen osastoon osallistumisen taloudellisia vaikutuksia sekä lyhyesti myös suomalaisjoukkojen koostumusta. Selonteossa ei ole pyritty ennakoimaan, millaisia konflikteja ratkaisemaan taisteluosastoja voitaisiin lähettää. Selonteossa todetaan, että vaikka kriisien kehittymistä eri puolilla maailmaa seurataan tarkasti, on hyvin vaikeaa ennakoida, mitkä kriisit kehittyvät siten, että juuri unionin sotilaallisen kriisinhallinnan välineitä tarvittaisiin.

Selontekoon valittua taisteluosastokonseptin sisällön kuvailuun keskittyvää lähestymistapaa puoltaa se, ettei unionin taisteluosastoja ole vielä käytetty missään. Toisaalta valittu lähestymiskulma johtaa vääjäämättä siihen, että taisteluosastojen korkeaan valmiuteen asettamista koskevat selonteot ovat sisällöllisesti ja informaatioarvoltaan väistämättä toistensa kaltaisia.

Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä selonteon linjausta siitä, että ennen valmiusvuoroa ja sen aikana eduskunta pidetään informoituna kaikista sellaisista kehityskuluista, jotka saattaisivat johtaa taisteluosaston käyttöön. Sotilaallisen kriisinhallintalain mukaan tehtäessä päätöstä operaatioon osallistumisesta kuullaan aina eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Eduskunta on pitänyt tätä pääsääntöä riittävänä, mutta myös täydentävän selonteon antaminen on mahdollista (UaVM 1/2006 vp).

Suomen taisteluosasto-osallistumisen perusteet

Valiokunta pitää 300 suomalaissotilaan samanaikaista osallistumista kahteen unionin taisteluosastoon merkittävänä panostuksena pienelle maalle. Valiokunta toteaa, että on sinänsä hyvä, että Suomi hakee taisteluosastokokemusta kahdesta eri osastosta. Päivystysvuoro samanaikaisesti kahdessa eri osastossa sitoo kuitenkin huomattavan määrän sotilaallisen kriisinhallinnan kokonaisresursseista. Jatkossa tällaisia päällekkäisiä sitoumuksia tulee valiokunnan mielestä välttää.

Selonteossa todetaan, että tähän mennessä saadut kokemukset valmiusvuoroihin valmistautumisesta ja osallistumisesta ovat myönteisiä. Suomen aiempi osallistumistaso taisteluosastoihin on ollut 161 henkeä vuonna 2007 ja 221 sotilasta vuonna 2008. Seuraavaa taisteluosasto-osallistumista harkitaan asiantuntijakuulemisten mukaan vuonna 2014, jolloin Ruotsi on ilmoittanut ottavansa kolmannen kerran vastaan kehysvaltioroolin pohjoismaisen taisteluosaston luomisessa.

Keskeisenä osallistumisperusteena taisteluosastoihin selonteossa tuodaan esiin, että nopean toiminnan joukkojen kehitystyö tukee tehokkaasti sotilaalliseen kriisinhallintaan käytettävissä olevien suorituskykyjen kehittämistä ja palvelee hyvin myös kansallisen puolustuksen tavoitteita. Suomalaisten taisteluosastojoukkojen koulutus- ja osaamistaso on voitu nostaa korkeaksi noin vuoden verran kestävän harjoittelu- ja valmiusjakson aikana.

Valiokunta toteaa, että unionin taisteluosastokonseptin toteuttaminen on ollut yksi keskeisiä hankkeita EU:n sotilaallisen kriisinhallintakyvyn kehittämisessä viimeisten 5 vuoden aikana. Taisteluosasto-osallistumisen kautta Suomi on konkreettisesti osoittanut vahvan tukensa EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämislle. Nämä seikat yhdessä selonteossa esiin nostettujen perusteiden lisäksi ovat tekijöitä, joiden vuoksi Suomen on ollut perusteltua osallistua unionin taisteluosastokonseptin toimeenpanoon.

Valiokunta korostaa unionin taisteluosastoihin osallistumiseen liittyvää riskiä siitä, että mielenkiinto konseptia kohtaan hiipuu jäsenmaissa, mikäli valmiusvuorossa olevia taisteluosastoja ei operaatioihin käytetä. Unionin taisteluosastoja on kuitenkin ollut valmiudessa jo lähes kaksikymmentä, ja konseptin täysi operatiivinen valmius saavutettiin tammikuussa 2007. Valiokunta huomauttaa, että osastojen käyttämistä koskevien poliittisten näkemyserojen lisäksi myös taluskriisillä saattaa olla kielteisiä vaikutuksia halukkuuteen ylläpitää ja käyttää taisteluosastoja, samoin kuin unionirakenteen ulkopuolella tapahtuvalla tiettyjen jäsenmaiden tiivistyvällä puolustuspoliittisella yhteistyöllä. Valiokunta toteaa, että vaikka selonteossa todetaan unionimaiden luvanneen asettaa taisteluosastoja valmiusjaksoihin vuoteen 2015 asti, tosiasiallisesti tällä hetkellä vuoden 2012 ja 2013 ensimmäisen puoliskon valmiudesta puuttuu toinen taisteluosasto.

Selonteossa todetaan, että Euroopan unionissa on tehty taisteluosastojen käytettävyyttä koskevia uusia linjauksia Ruotsin puheenjohtajuuskaudella. Valiokunta toteaa, että tehdyn käytettävyyssarvioinnin tulokset ovat vaatimattomat eivätkä edelleenkään mahdollista esimerkiksi taisteluosastojen käyttämistä strategisena reservinä käynnissä olevien kriisinhallintaoperaatioiden tukemiseksi tarpeen niin vaatiessa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan taisteluosastokonseptin uudelleentarkastelu on nähty ennaikaiseksi. Valiokunta toteaa, että mikäli osastoja operaatioissa ei kuitenkaan edelleenkään käytetä, pitää unionimailla olla valmius ottaa vuonna 2004 hyväksytty peruskonsepti uudelleen tarkastelun kohteeksi. Nato on jo muokannut niin ikään 2000-luvun alussa hyväksyttyä omaa nopean toiminnan joukkojen (NRF) konseptiaan saatujen kokemusten valossa. Valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä, että EU:n ja Naton nopean toiminnan joukkojen toimintaa koskevaa koordinoitua on syytä kehittää nykyisestä. Tästä hyötyisivät sekä EU että Nato.

Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että eri unionimaista koostuvat taisteluosastot ovat vahvuudeltaan ja toimintakyvyltään varsin erilaisia.

Saadun selvityksen mukaan Hollannin ja Ruotsin johtamat taisteluosastot ovat toimintakyvyltään sellaisia, että ne pystyvät suoriutumaan EU:n kriisinhallintatehtävien koko kirjosta¹. Osastot ovat syys—marraskuussa käyneet läpi vaativan monikansallisen koulutusjakson, jossa on testattu joukkojen osaamista niin kenttä— kuin esikuntaharjoituksissakin.

Taisteluosasto-osallistumisen hyöty puolustusvoimille

Valiokunta pitää taisteluosastokonseptissa hyvänä, että vaativan kansainvälisen kriisinhallintayhteistyön kautta voidaan kehittää kahden- ja monenvälistä yhteistoimintakykyä taisteluosastoihin osallistuvien maiden kesken. Suomelle perinteisiä yhteistyömaita sotilaallisessa kriisinhallinnassa ovat olleet muut Pohjoismaat, Irlanti ja Viro. Valiokunta näkee positiivisena asiana sen, että taisteluosastokonseptin kautta yhteistyötä voidaan syventää myös muiden unionimaiden kanssa: nyt siis Hollannin, Saksan, Itävallan ja Liettuan kanssa. Valiokunta huomauttaa, etteivät Itävalta ja Liettua osallistuneet Saksan johtamaan taisteluosastoon vuonna 2007, joten näiden maiden osalta yhteistyötä taisteluosastokonseptin puitteissa toteutetaan ensimmäisen kerran. Asiantuntijakuulemisten mukaan Liettua ei tosin ole käytännössä osallistunut Hollannin johtaman osaston harjoitusjaksoon.

Valiokunta yhtyy selonteon arvioon siitä, että EU:n taisteluosastokonseptin kautta puolustusvoimat on voinut luoda kriisinhallintaan nopean toiminnan kyvyn, jota ei aiemmin ole ollut olemassa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että Suomella on kyky toimia nopeasti sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa tarpeen niin vaatiessa. Valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä, että

¹ Pohjoismainen taisteluosasto on monikansallisessa harjoitustoiminnassaan keskittynyt konfliktinestoperaatioihin, humanitaarisiin avustustehtäviin sekä evakuoitoperaatioihin. Kahta muuta EU:n sotilaalista kriisinhallintatehtävää eli osapuolten erottamista toisistaan voimatoimin (separation of parties by force) tai vakautus- ja jälleenrakennusoperaatioita (stabilization, reconstruction & military advice) ei harjoitustoiminnassa ole huomioitu.

Suomen puolustusvoimille luotua nopean toiminnan kykyä ei tosin ole käytännössä testattu.

Nopean toiminnan kyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen suomalaisessa järjestelmässä, joka perustuu pitkälti reserviläisten käyttöön, on valiokunnan mielestä haasteellista johtuen epä-säännöllisestä rytmistä, jolla EU:n taisteluosastoihin on osallistuttu: vuosina 2007 ja 2008, ensi vuonna ja mahdollisesti vuonna 2014.

Valiokunta toteaa, että lähtökohtaisesti Suomen nopean toiminnan kyvyn vuosittaisen valmiustason ei tulisi määrällisesti juuri vaihdella, mikä helpottaisi toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua. Tärkeä kansallinen lisäpohdintaa vaativa kysymys on myös Suomen sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen kokonaispanoksen jakaminen nopean toiminnan joukkojen ja käynnissä olevien kriisinhallintaoperaatioiden kesken.

Taisteluosasto-osallistumisen suoranaista hyötyä kansallisen puolustuksen kehittämiseksi voidaan valiokunnan arvion mukaan pitää rajallisena johtuen koulutusta saavien sotilaiden pienestä määrästä. Kansallisen puolustuksen kehittäminen onkin osallistumisperusteena toissijainen erityisesti tarkasteltaessa panos-tuotossuhdetta. Valiokunta huomauttaa, että valmiuden luominen kahteen taisteluosastoon ja 300 suomalaisotilaan koulutus maksaa lähes 29 miljoonaa euroa. Vastaavasti vuonna 2009 noin 26 000 reserviläisen kertausharjoituskoulutus maksoi yhteensä 18 miljoonaa euroa².

Valiokunnan arvion mukaan EU:n taisteluosasto-osallistuminen hyödyttää Suomen puolustusta kuitenkin sitä kautta, että Suomella on kriisitilanteessa aiempaa parempi kyky toimia yhteistyössä taisteluosastoon osallistuvien maiden kesken, mistä voi olla hyötyä esimerkiksi

² Siilasmaan työryhmän raportti "Suomalainen asevelvollisuus", s. 102—103.

avun vastaanottotilanteessa³. Suoranaista hyötyä taisteluosasto-osallistumisesta on myös siinä, että konseptin puitteissa koulutettavat suomalaisjoukot viedään sodan ajan joukkokokoonpanoon kokonaisuuksina.

Suomalaisjoukkojen koostumus, koulutus ja varustus

Saadun selvityksen mukaan pohjoismaisen taisteluosaston kokonaisvahvuus on noin 2 150 henkeä. Ruotsin kokonaispanos kehysvaltiona on 1 600 sotilasta. Suomi on tarjonnut osastoon noin 200 sotilasta, joista keskeisen osan muodostaa merivoimien perustama jääkärikomppania. Reserviläistaustaisia tehtäviä suomalaisjoukosta on 158 ja kantahenkilökuntaa 41 henkeä. Aiempaa kriisinhallintakokemusta suomalaisso-tilaista on 54 prosentilla. Norjalla on tuki- ja huoltotehtävissä 150 sotilasta, Irlannilla on 150 hengen tiedustelukomppania ja Virolla 50 sotilaan suojausjoukkue. Taisteluosastoon kuuluu myös ilmavoimakomponentti, josta vastaa Ruotsi ja johon kuuluu 6—8 Jas Gripen -hävittäjää, 6 kevyttä helikopteria sekä kaksi C-130-kuljetuskonetta. Ruotsi on tarjonnut taisteluosaston käyttöön myös kaksi huipputasoista kenttäsa-raalaa.

Hollannin johtaman noin 2 000 sotilaan vahvuisen osaston koostumus on seuraava: Hollanti 1 300 sotilasta, Saksa 400 henkeä tuki- ja huoltotehtävissä, Itävalta 170 hengen jalkaväki-komppania, Suomella 110 sotilaan erikoisope-raatio-osasto — varsinaisen erikoisjääkärikomp-

³ "Suomi ottaa politiikassaan huomioon, ettei unionilla ole omaa puolustussuunnittelua eikä yhteisen puolustuksen järjestelyjä. Kriisinhallinnan kautta syntyy yhteistoimintakykyä sotilaallisen avun vastaanottamiseen ja antamiseen. Mahdollisuus avun saamiseen muilta unionimailta nostaa hyökkäyskynnystä ja parantaa Suomen kykyä mahdollisen hyökkäyksen ennaltaehkäisemiseksi." Turvallisuus- ja puolustus-poliittinen selonteko 2009, s. 70—71.

panian koko 46 henkeä — ja Liettualla 50 hengen vedenpuhdistusjoukkue. Suomalaisjoukon koostumus eroaa pohjoismaisesta osastosta siinä, että palkattua henkilökuntaa on 80 ja reserviläisiä vain 30. Erikoisjääkärijoukkoa voidaan valiokunnan saaman selvityksen mukaan pitää erittäin kokeneena kriisinhallintajoukkona, valtaosa henkilöstöstä on aiemmin osallistunut 3—5 operaatioon.

Taisteluosastoihin hakeutunut suomalainen henkilöstö on saadun selvityksen mukaan erittäin motivoitunutta ja hakeutunut näihin osastoihin toimiakseen haastavissa, nopeaa toimintaa edellyttävissä operaatio-olosuhteissa tilanteen niin vaatiessa.

Valiokunta toteaa, että kahden aiemman valmiusvuoron osalta suomalaisia reserviläisiä on pystytty kierrättämään käynnissä olevissa sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa (KFOR, ISAF, Tsad). Kosovon ja Tsadin operaatioiden alasajon myötä mahdollisuudet tällaiseen kierrätykseen ovat vuoden 2011 osalta kuitenkin aiempaa huomattavasti heikommat. Taisteluosasto-osallistumisen jälkeistä toimintaa muissa kriisinhallintaoperaatioissa vaikeuttaa merkittävästi myös se, että taisteluosasto-osallistumisen vaatiman noin vuoden mittaisen koulutus- ja valmiusjakson jälkeen sitoutuminen muuhun kriisinhallintatoimintaan on monen henkilön elämäntilanteen vuoksi vaikeaa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suomalaisjoukkojen ja molempien taisteluosastomaiden kalusto ylipäänsä on sellaista, että se mahdollistaa toiminnan myös haastavissa operaatio-olosuhteissa. Pohjoismaisen taisteluosaston suomalaisjoukkojen käytössä on muun muassa modernisoituja Sisu XA-180 -ajoneuvoja. Ajoneuvokaluston suhteen on jouduttu tekemään tiettyjä kompromisseja, sillä osastojen käyttöön alunperin suunniteltu ja parhaiten varustettu kalusto on osoitettu suomalaisten ISAF-joukkojen käyttöön. Valiokunta pitää tätä ratkaisua ymmärrettävänä korostaen kuitenkin samalla, että taisteluosasto-operaation realisoituessa on uhka-arvioon perustuen varmistettava, että suomalaisjoukkojen käytettävissä olevalla kalustolla on mahdollista taata joukoille kaikissa

olosuhteissa mahdollisimman korkeatasoinen omasuojakyky.

Asiantuntijakuulemissa tuli esiin, että pohjoismaisessa taisteluosastossa on kantahenkilökunnan osalta palvelussuhteen ehtoja koskevia näkemyseroja, jotka voivat vaikuttaa kantahenkilökunnan osallistumishalukkuuteen osastojen valmiusvaiheeseen. Valiokunta ilmaisee huolensa siitä, että palvelussitoumusten purkaminen suuressa mittakaavassa vaikuttaa oleellisesti suomalaisjoukon toimintakykyyn. Taisteluosastojen kehittämiseen on käytetty merkittävästi resursseja, ja Suomen täytyy omalta osaltaan varmistaa, ettei osaston liikkeellelähtö vaaranna suomalaisjoukkoja koskevien ongelmien takia. Puolustusministeriö on valiokunnalle toimittamassaan vastineessa todennut, että valmiusosastojen henkilöstö on rekrytoitu voimassa olevien säännösten mukaisesti ja henkilöstö on ollut rekrytoinnin ehdoista tietoinen myös valmiusvuoron osalta. Ministeriön vastineessa tuodaan lisäksi esiin, että nykyisten säännösten ja määräysten mukaisesti voidaan valmiusaikana hoidettavien tehtävien palkkaus määritellä siten, että valmiusajan palkkaus ei laske, jos valmiusaikana hoidetaan pääosin unionin valmiusosastoihin liittyviä tehtäviä. Tällöin vältettäisiin myös tilanteet, joissa palkkaus yksittäistapauksissa alenisi.

Mahdollisen taisteluosasto-operaation kustannusten jakautuminen

Valiokunta toteaa, että kustannusten osalta valmiusvuoroihin osallistuvat maat maksavat mahdollista operaatiota toimeenpantaessa itse sekä joukkojensa palkat että kaluston ylläpidon. EU maksaa kollektiivisesti operaation esikuntakustannukset. EU-maiden kesken on lisäksi sovittu tilapäisjärjestelystä, jossa unionimaat yhdessä maksavat strategisen ilmakuljetuksen kustannukset niiltä osin, kun ne koskevat joukkojen siirtoa operaatioalueelle. Joukkojen kotiutuksen kustannukset ovat taas yksinomaan taisteluosastoon osallistuvien maiden omalla vastuulla.

Valiokunta yhtyy selonteon arvioon siitä, että Suomen samanaikainen osallistuminen kahteen taisteluosasto-operaatioon on erittäin epäto-

näköistä. Yksittäiseen operaatioonkin osallistuminen on kuitenkin huomattavan kallista, ja rahat siihen jouduttaisiin hakemaan lisätalousarvion kautta. Puolustusministeriön pääluokassa on vuonna 2011 varalla-kohdassa vain 400 000 euron määräraha. Selonteossa arvioidaan, että alustavasti pohjoismaisen osaston toteuttaman operaation toimeenpano maksaisi Suomelle 14 miljoonaa euroa ja Hollannin vetämän taisteluosaston toiminta puolestaan noin 9,5 miljoonaa euroa.

Yhteenveto

Valiokunta pitää keskeisen tärkeänä, että kaikilla unionimailla on yhtenevät näkemykset taisteluosastojen käyttöperiaatteista. Unionimaiden tulee olla valmiita tosiasiallisesti myös käyttämään osastoja, mikäli tarve niin vaatii. Suomelle taisteluosastojen suunnittelu-, harjoitus- ja valmiusvuorovaiheesta koituu merkittäviä kustannuksia. Näin ei ole asian laita ammattiarmeijoita käyttävissä maissa, jotka pystyvät kierrättämään ammattisotilaitaan valmiusvuoroissa. Valiokunta huomauttaa, että valmiusvuoroihin osallistuminen ilman operaatioiden toimeenpa-

noa sitoo merkittävän määrän suomalaissotilaita, joita voitaisiin käyttää käynnissä olevissa kriisinhallintaoperaatioissa.

Valiokunta painottaa, ettei taisteluosastoille tule hakea tehtäviä, jotka eivät niille sovellu, vain sen takia, että konseptia voitaisiin testata käytännössä. Osastojen käyttämiseen liittyvää korkeaa poliittista kynnystä on kuitenkin saata-va alennettua. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii omalta osaltaan aktiivisesti Euroopan unionin suuntaan, jotta EU:n taisteluosastokonseptia saadaan joustavoitettua. Tarvittaessa myös itse konsepti tulee voida ottaa uudelleen tarkastelun kohteeksi. Mahdollinen osallistuminen vuoden 2014 pohjoismaiseen taisteluosastoon tulee tuoda eduskunnan käsiteltäväksi niin, että eduskunnan tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa osallistumispäätökseen turvataan.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Korkea-*o*ja /kesk
vpj. Olli Nepponen /kok
jä^s. Thomas Blomqvist /r
Pekka Haavisto /vihr
Juha Hakola /kok
Hanna-Leena Hemming /kok
Antti Kalliomäki /sd
Saara Karhu /sd

Reijo Laitinen /sd
Juha Mieto /kesk
Lauri Oinonen /kesk
Reijo Paa-*j*anen /kok
Sari Palm /kd
Eero Reijonen /kesk
vj^s. Eero Akaan-Penttilä /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.