

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ranskan, Belgian ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2024

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ranskan, Belgian ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2024 (VNS 2/2023 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lähetystöneuvos Janne Heiskanen, ulkoministeriö
- ulkoasiainsihteerin Nelli Mikkola, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Antti Rajahalme, puolustusministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri, majuri Janne Lehtonen, Pääesikunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Valtioneuvosto on selonteossaan (VNS 2/2023 vp) kuvannut EU:n taisteluosastokonseptin sisältöä, taisteluosaston luonnetta ja mahdollisia tehtäviä, osallistumisen taloudellisia vaikutuksia sekä suomalaisjoukon kokoonpanoa. Selonteossa ei ole pyritty ennakoimaan, millaisia konflikteja ratkaisemaan taisteluosastoja voitaisiin lähettää. Viime kädessä se, miten ja missä taisteluosastoa käytetään, on poliittinen päätös. Selonteossa todetaan, että EU:ssa ei ole tällä hetkellä keskustelua Ranska-johtoisen taisteluosaston, johon Suomi on tällä kertaa osallistumassa, käyttämisestä sen valmiusvuoron aikana.

(2) Valiokunta toteaa, että 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 valmiu-

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2023 vp

teen asettamista koskevat selonteot ovat sisällöllisesti ja informaatioarvoltaan toistensa kaltaisia. Nyt käsitellyssä oleva taisteluosastonselonteko on kahdeksas lajiaan. Suomi on osallistunut EU:n taisteluosastoihin noin neljän vuoden välein vuodesta 2007 lähtien.

(3) Saadun selvityksen mukaan EU:n taisteluosastot ovat yksi välineistä, joita EU voi käyttää reagoidakseen nopeasti kriiseihin ja konflikteihin. Taisteluosastokonseptin mukaisesti taisteluosastoa voidaan käyttää suhteellisen rajoitettuun ja taisteluosaston koon mukaan mitoitettuun tehtävään, jonka kesto on rajattu. EU:n taisteluosastoa voidaan käyttää joko erillisenä kriisinhallintajoukkona tai osana laajempaa operaatiota. Valiokunta toteaa, että taisteluosasto on sotilastermi, jota käytetään pienimmästä itsenäiseen taistelutoimintaan kykenevästä joukosta, joka on vähintään vahvennettu pataljoona. Unionimaiden muodostamat taisteluosastot ovat viime vuosina vahvuudeltaan vaihdelleet noin 1 000 sotilaasta noin 4 000 sotilaan kokoonpanoihin.

(4) EU:n taisteluosastokonsepti hyväksyttiin vuonna 2004. Eri unionimaista koostuvat osastot ovat olleet kuuden kuukauden valmiudessa vuodesta 2007 lähtien, kun täysi operatiivinen valmius (Full Operational Capability) saavutettiin. Taisteluosastokonseptin mukaisesti valmiusvuorossa on aina kuusi kuukautta kerrallaan kaksi taisteluosastoa eli yhteensä neljä osastoa vuosittain. Valiokunta toteaa, että muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tämä vaatimus on saatu täytettyä. Vuoden 2024 ensimmäisellä puoliskolla valmiudessa on Ranskan johtama taisteluosasto korkeammassa lähtövalmiudessa (10 päivää EU:n neuvoston päätöksestä) ja Italian johtama taisteluosasto alemmassa valmiudessa (30 päivää EU:n neuvoston päätöksestä).

(5) Selonteossa todetaan, että EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ohjaavan strategisen kompassin tavoitteiden mukaisesti EU:n nopean toiminnan kykyä pyritään kehittämään vuoteen 2025 mennessä siten, että taisteluosastokonseptin ja jäsenvaltioiden osoittamien muiden suorituskykyjen pohjalta voidaan muodostaa enintään 5 000 sotilaan nopean toiminnan kyky (EU Rapid Deployment Capacity, EU RDC). Uusi nopean toiminnan kyky sisältäisi tarvittaessa sekä maa-, ilma- että merivoimien suorituskykyjä ja niitä tukevia elementtejä, kuten kybersuorituskykyä. Selonteossa todetaan myös, että EU:n taisteluosastokonseptia muutetaan vuodesta 2025 lähtien niin, että valmiusvuorojen on määrä olla vuoden mittaisia nykyisen kuuden kuukauden sijaan.

(6) Valiokunta toteaa, että asetelma, jossa EU:n taisteluosastokonseptia ei nykymuodossaan merkittävästi uudisteta, mutta samaan aikaan kehitetään uutta 5 000 sotilaan nopean toiminnan kykyä, on vähintäänkin epäselvä. Saadun selvityksen mukaan uutta kykyä rakennetaan taisteluosastokonseptin päälle. Valiokunta huomauttaa, että jos uuden 5 000 hengen nopean toiminnan kyvyn on määrä olla valmis jo vuonna 2025, asiaa koskevalla suunnittelulla on kiire. Valiokunta korostaa, että ollakseen uskottava toimija sotilaallisessa kriisinhallinnassa erityisesti nopean toimintakyvyn osalta, tähän keskeiseen kysymykseen on välttämätöntä saada selvyys EU-tasolla.

Taisteluosastojen käytettävyyteen liittyvät ongelmat

(7) Selonteossa kuvataan varsin kattavasti niitä syitä, joiden vuoksi yhtäkään osastoa ei ole vuosien mittaan lähetetty operaatioihin. Valiokunta huomauttaa, että tarve nimenomaan nopeaan reagointiin kykeneville kriisinhallintajoukoille on sotilaallisessa kriisinhallinnassa vain kasvanut,

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2023 vp

mutta tästä huolimatta osastojen käytettävyyteen liittyviin poliittisiin ja taloudellisiin ongelmiin ei ole löydetty yhteisymmärrystä.

(8) Valiokunnan näkemyksen mukaan taisteluosastot ovat koko konseptin olemassaolon ajan kärsineet samoista ongelmista, joiden korjaamiseksi ei käytännössä ole tehty mitään. Suurin ongelma – ja pääsyy taisteluosastojen käyttämättömyyteen – on se, että osastojen rahoitus on jätetty lähes kokonaan kulloinkin vuorossa olevien jäsenvaltioiden omalle vastuulle. Jos taisteluosastoa käytettäisiin, siihen kuuluvat jäsenvaltiot joutuisivat maksamaan operaation kustannukset lähes kokonaan itse. Tämän vuoksi etenkin suurilla osastoilla taisteluosastoihin osallistuvat maat eivät ole halukkaita käyttämään niitä.

(9) EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan yhteisinä kustannuksina Euroopan rauhanrahastosta kateetaan tällä hetkellä mahdollisen operaation esikuntakustannukset, tukitoimintoja ja osa strategisista kuljetuskustannuksista sekä erillisellä päätöksellä esimerkiksi tiedustelutukea ja eräitä kriittisiä tukitoimia.

(10) Valiokunta pitää luontevana, että koska EU:n taisteluosastoja käytettäisiin unionin nimissä, EU kokonaisuutena vastaisi myös valtaosasta kustannuksista. Selonteossa tuodaan esiin, että osana strategisen kompassin toimeenpanoa EU:ssa on käynnissä keskustelu kriisinhallinnan yhteisten kustannusten laajentamisesta, jonka myötä myös nopean toiminnan kyvyllä toteutettavan kriisinhallintaoperaation kulut jakautuisivat nykyistä tasaisemmin kaikkien jäsenvaltioiden välillä. Valiokunta toteaa, että tätäkin keskustelua on käyty jo vuosia ilman konkreettisia tuloksia.

(11) Valiokunta huomauttaa myös, että Naton ja EU:n nopean toiminnan osastoissa (NRF ja BG) samoin kuin ylipäätään näiden organisaatioiden johtamissa kriisinhallintaoperaatioissa yhteisesti maksettavien kustannusten lista on pitkälti identtinen. Naton puolella operaatiokustannukset jyvitetään costs lie where they fall -periaatteen mukaisesti, eli operaation toimeenpanosta vastaavat maat vastaavat pitkälti kustannusten maksamisesta. Edellä todettuun viitaten valiokunta toteaa, että jos EU:n puolella yhteisesti maksettavien kustannusten listaa tarkistetaan, vastaava työ on käytännössä tehtävä myös Naton puolella. Tämä vaikeuttaa entisestään keskustelua yhteisten kustannusten laajentamisesta.

(12) Selonteossa tuodaan myös esiin, että taisteluosastojen käytettävyyden parantamiseksi EU:ssa on keskusteltu erityisesti taisteluosastojen joustavuuden lisäämisestä ja muokattavuudesta siten, että valmiudessa oleviin taisteluosastoihin voitaisiin tarvittaessa liittää uusia osia ja erikoiskykyjä halukkaista jäsenvaltioista sekä edesauttaa tiettyjen toimintojen siirtämistä esimerkiksi edelliseltä valmiudessa olevalta taisteluosastolta seuraavalle.

(13) Valiokunta toteaa, että vaikka jokaisen valmiudessa olevan taisteluosaston tulee periaatteessa kyetä toimimaan kaikissa konseptissa kuvatuissa tehtävissä, käytännössä jokaisella taisteluosastolla on omat vahvuutensa ja heikkoutensa, samoin kuin jokaisella kriisillä omat erityisvaatimuksensa. Keskustelu niin sanotusta modulaarisuuden lisäämisestä on tätä taustaa vasten ymmärrettävä, mutta ei ongelmaton konseptin käytännön toimeenpanon kannalta. Modulaarisuuteen liittyvä merkittävä haaste on peruskokoonpanoon kuulumattomien elementtien lisääminen osastoon, jonka on määrä aloittaa operaatio kymmenen päivän kuluessa EU:n neuvostossa tehdystä päätöksestä. Operaation käynnistäminen näin nopeasti on vaativaa.

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2023 vp

Suomen kokemukset taisteluosasto-osallistumisesta

(14) Selonteossa tuodaan esiin, että Suomen kokemukset aiemmista osallistumisvuoroista ovat olleet myönteisiä. Perusteena tälle selonteossa todetaan, että taisteluosastojen merkitys Suomen kriisinhallintavalmiuksien ja Puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämisessä ja ylläpitämisessä on tärkeä. Puolustuksen kyky ja valmius reagoida nopeasti kehittyviin ja vaikeasti ennustettaviin turvallisuusuuhkiin on keskeistä. Suomen osallistuminen EU:n taisteluosastojen valmiusvuoroihin tukee tätä tavoitetta. Taisteluosastojen valmiusvuoroissa ollutta ja tätä varten koulutettua suomalaishenkilöstöä on myös käytetty kriisinhallintaoperaatioissa valmiusvuoron jälkeen. Kansallisen puolustuksen näkökulmasta EU:n taisteluosastoihin osallistuminen on tukenut myös Puolustusvoimien yhteistoimintakyvyn kehittämistä. Osallistuminen edesauttaa myös kahden- ja monenvälisen puolustusyhteistyön syventämistä keskeisten liittolais- ja kumppanimaiden kanssa.

(15) Suomi osallistuu EU:n taisteluosastoihin nyt kahdeksatta kertaa. Ranska-vetoinen taisteluosasto, jossa ovat mukana Belgia ja Suomi, koostuu pääosin Ranskan asettamasta johtohenkilöstöstä, esikuntaosista, jääkärikomppanioista sekä tuki- ja huolto-osista. Taisteluosasto on muodostettu ranskalaisen prikaatin organisaatiosta ja sitä täydennetään belgialaisilla osilla sekä suomalaisella merivoimien raivaajaosastolla, jonka tehtävänä on miinojen ja räjähteiden raivaaminen taisteluosaston tukemiseksi.

(16) Korkeaan valmiuteen asetettava suomalainen sotilasosasto muodostuu osaston johtajasta, kansallisesta tukiyksiköstä, kansallisista esikuntaupseereista sekä varsinaisesta merivoimien raivaajaosastosta, jossa on johto-, komento- ja huolto-osa sekä kaksi raivaajasukeltajaryhmää. Kokonaisvahvuus on noin 30 sotilasta. Suurin osa henkilöstöstä on reserviläisiä. Esikuntaupseerit sekä osien tai ryhmien johtajat ja varajohtajat ovat Puolustusvoimien palkattua henkilöstöä.

(17) Valmiusosastoon kuuluvat suomalaissotilaat antavat vapaaehtoisen palvelusitoumus sopimuksen, jonka mukaisesti he ovat korkean valmiuden aikana viiden päivän lähtövalmiudessa osallistumaan mahdolliseen operaatioon. Suomalaisen pääjoukon koulutus aloitettiin 1.7.2023 Rannikkoprikaatissa Upinniemiessä. Koulutusvaihe kestää vuoden 2023 loppuun asti.

(18) Selonteossa todetaan, että kansallista toimintamallia EU:n taisteluosaston valmiusvuoroihin osallistumisen osalta on kehitetty ja kevennetty osallistumiskokemusten karttuessa. Valmiusvuoroihin asetettavat joukot osallistuvat vain johtovaltion järjestämiin harjoituksiin ja näitä täydentäviin välttämättömiin kansallisiin harjoituksiin riittävän suorituskyvyn saavuttamiseksi ja todentamiseksi.

(19) Valiokunta pitää kevennettyä toimintamallia perusteltuna ja on aiemmissa selontekolauseissaan tuonut esiin, että osastojen aiemmat perustamiskustannukset ovat olleet aivan liian korkeita suhteessa saavutettuun hyötyyn. Esimerkiksi vuonna 2011 Suomen osallistuminen 300 sotilaan voimin kahteen taisteluosastoon maksoi harjoitus- ja valmiusaikana lähes 30 milj. euroa.

(20) Nykyisessä toimintamallissa valmiusvuoroihin pyritään asettamaan vain sotilaallisen kriisinhallinnan joukkorekisterin mukaisia, valmiiksi koulutettuja ja varusteltuja joukkoja. Kevennetyn toimintamallin mukaisesti valmiusvuoroon osallistuvaa henkilöstöä ei oteta koulutus- ja val-

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2023 vp

miusaikana kriisinhallinnan palvelussuhteeseen, vaan tämä tapahtuisi vasta mahdollisen operaation käynnistyessä.

(21) Kevennetyn osallistumismallin ja suomalaisjoukon pienen koon vuoksi kansalliset kustannukset ovat nyt yhteensä noin 7,5 milj. euroa, ja ne koostuvat suomalaisosaston perustamisesta, kouluttamisesta, valmiusajasta sekä osaston purkutoimenpiteistä. Valiokunta toteaa, että sotilaallinen kriisinhallintaosallistuminen maksaa vuositasolla Suomelle noin 100 milj. euroa. Tähän peilaten taisteluosasto-osallistuminen ei ole ylivoimaisen kallista. Toisaalta voidaan perustellusti kysyä, saataisiinko kantahenkilökunnan ja reserviläisten yhteistoimintakykyä kumppani- ja liittolaismaiden kanssa kehitettyä kustannustehokkaammin muulla tavalla. Nykymuodossaan EU:n taisteluosastojen käytettävyyteen liittyvät ongelmat ovat niin isoja, että taisteluosasto-osallistumista voi käytännössä pitää vain tapana kouluttaa ja luoda valmiutta verrattain pienelle määrälle suomalaissotilaita. Vertailun vuoksi: Puolustusvoimat osallistuu vuosittain noin 60–90 kansainväliseen harjoitus- ja koulutustapahtumaan, ja tämä toiminta maksaa noin 10 milj. euroa vuositasolla. Koko kertausharjoitustoiminta taas maksaa ensi vuonna noin 24 milj. euroa.

Yhteenveto

(22) Taisteluosasto-osallistumisen mielekkyyttä arvioitaessa korostuu valiokunnan mielestä se näkökulma, että Suomen on edelleen tärkeää osoittaa olevansa sitoutunut EU:n puolustusulottuvuuden kehittämiseen ja vahvistamiseen etenkin nyt, kun mielenkiinto kohdistuu helposti vain Nato-jäsenyyden seurannaisvaikutuksiin. Naton ulkopuolella tapahtuvalla kahden- ja monenvälisellä yhteistyöllä on merkitystä, ja tätä yhteistyötä pitää jatkaa ja kehittää.

(23) Ranska-vetoiseen taisteluosastoon osallistumisesta saatavia hyötyjä kansallisen puolustuksen kehittämiseksi voidaan pitää varsin rajallisina johtuen suomalaisosaston pienestä koosta. Lisäksi taisteluosasto-osallistumisen epäsäännöllisyys (2007, 2008, 2011, 2015, 2016 ja 2020) tekee toiminnasta saatujen kokemusten hyödyntämisen varsin haastavaksi. Taisteluosastokonsepti mahdollistaa kuitenkin vaativan sotilaallisen yhteistyön niin vakiintuneiden kumppaneiden (esimerkiksi Ruotsi) kuin uusien yhteistyötahojen (esimerkiksi Belgia) kanssa. Etenkin suurten unionimaiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä on lisäarvoa Suomen puolustuksen kehittämisen kannalta, ja tätä taustaa vasten unionin merkittävimmän sotilaallisen toimijan Ranskan vetämään osastoon osallistuminen on perusteltua.

(24) Valiokunta toteaa, Suomi on ollut yksi kaikkein aktiivisimmin taisteluosastoihin osallistuvista unionimaista, joten tätä taustaa vasten Suomella on myös perusteita esittää muille unionimaille niitä konkreettisia toimia, joiden avulla taisteluosastojen käytettävyyttä saadaan lisättyä. Valiokunta painottaa, ettei taisteluosastoille tule hakea tehtäviä, jotka eivät niille sovellu vain sen takia, että konseptia voitaisiin testata käytännössä. Osastojen käyttämiseen liittyvää poliittista valmiutta on kuitenkin parannettava. Erittäin tärkeää on saada selvyys siihen, mikä lopulta on EU:n tahtotila nopean toiminnan kyvyn jatkokehittämisen osalta. Selvyyden saaminen tähän on myös kansallisesti välttämätöntä, sillä Nato-jäsenyyden myötä Suomen odotetaan osallistuvan myös Naton nopean toimintakyvyn kehittämiseen.

(25) Lopuksi valiokunta korostaa sitä, että ennen valmiusvuoron alkua ja sen aikana eduskunta pidetään informoituna kaikista sellaisista kehityskuluista, jotka saattaisivat johtaa taisteluosaston

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2023 vp

käyttöön. Päätös taisteluosastojen käytöstä tehdään EU:ssa yksimielisesti, ja Suomessa myös eduskunta kytkeytyy mukaan päätöksentekoprosessiin. Välttämätöntä on myös varmistaa se, että taisteluosasto-operaation toteutuessa on uhka-arvioon perustuen varmistettava, että suomalaisjoukkojen käytettävissä olevalla kalustolla on mahdollista taata joukoille kaikissa olosuhteissa mahdollisimman korkeatasoinen omasuojakyky.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jukka Kopra kok
varapuheenjohtaja Mikko Savola kesk
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Mika Kari sd
jäsen Jani Kokko sd
jäsen Merja Kyllönen vas
jäsen Jarno Linnell kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Pekka Toveri kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Niina Malm sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola