

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2006 vp

Valtioneuvoston selonteko suomalaisen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Saksan, Alankomaiden ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.—30.6.2007

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä marraskuuta 2006 lähettäessään valtioneuvoston selonteon eduskunnalle suomalaisen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Saksan, Alankomaiden ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.—30.6.2007 (VNS 8/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- puolustusministeri Seppo Kääriäinen
- puolustusasiainneuvos Olli-Pekka Jalonen ja vanhempi hallitussihteeri Sami Paatero, puolustusministeriö
- yksikönjohtaja Kimmo Lähdevirta, ulkoasiainministeriö
- EU-erityisasiantuntija Jonna Laurmaa, valtioneuvoston kanslia
- kommodori Georgij Alafuzoff ja komentaja Mikko Santavuori, Pääesikunta
- eversti Markku Nikkilä, Porin Prikaati
- everstiluutnantti Petri Mattila, suomalaisen taisteluosaston johtaja.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

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 ratkaisuehdo-

tuksesta 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Puolustusvaliokunta toteaa, että valtioneuvoston eduskunnalle 23.11.2006 antama selonteko, jossa käsitellään EU:n saksalais-hollantilais-suomalaiseen taisteluosastoon 1.1.2007—30.6.2007 osallistuvien suomalaissotilaiden asettamista korkeaan valmiuteen, on ensimmäinen uuden sotilaallisen kriisinhallintalain (211/2006) edellyttämä selonteko. Nyt hyväksyttävä selonteko tulee myös pitkälti määrittämään sen, millaista sisältöä vastaavilta selonteoilta odotetaan jatkossa. Seuraavan kerran taisteluosastoja koskeva selontekomenettely tulee eteen marras—joulukuussa 2007 asetettaessa Pohjoismaisen taisteluosaston suomalaisjoukot korkeaan valmiuteen.

Puolustusvaliokunta katsoo, että nyt käsiteltävänä olevassa selonteossa tulisi pystyä kuvaamaan hallituksen sotilaallisesta kriisinhallinnasta tekemän lakiesityksen (HE 5/2006 vp) kolmannen pykälän yksityiskohtaisten perustelujen edellyttämällä tavalla, että suomalaista valmiuosastoa koskevassa selonteossa "kuvataan käytettävissä olevien tietojen tarkkuudella olosuhteet ja operaatiot, joihin osallistuminen valmiusjaksolla on todennäköistä". Varsinaisen osallistumispäätös Suomen osallistumisesta EU:n taisteluosaston kautta toimeenpantavaan sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon tehtäisiin sotilaallisen kriisinhallintalain mukaisesti eduskunnassa kuulemalla ulkoasiainvaliokuntaa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Selonteon näkökulma

Puolustusvaliokunta toteaa, että valtioneuvosto on selonteossaan kuvannut EU:n taisteluosastokonseptin sisältöä, taisteluosaston luonnetta ja mahdollisia tehtäviä, suomalaisjoukkojen koostumusta sekä osaston lähettämisen mahdollisia taloudellisia vaikutuksia. Selonteossa ei ole sen sijaan lähdetty tarkasti arvioimaan sitä, missä taisteluosastoa voitaisiin maantieteellisesti käyttää.

Valtioneuvosto toteaa selonteossaan, että vaikka kriisien kehittymistä eri puolilla maailmaa seurataan tarkasti, on hyvin vaikeaa ennakoita, mitkä kriisit kehittyvät siten, että juuri unionin sotilaallisen kriisinhallinnan välineitä tarvittaisiin. Selonteko toteaa lisäksi, että taisteluosastoja voidaan käyttää esimerkiksi äkillisten luonnonmullistusten aiheuttamissa operaatioissa, mikä käytännössä tekee mahdolliseksi ennalta tarkasti arvioida osastojen maantieteellistä käyttökohdetta.

Selonteon asiantuntijakuulemisten perusteella puolustusvaliokunta toteaa, että hallituksen valitsema näkökulma on perusteltu. Asiantuntijat toivat esiin, että spekulatiivinen listaus maantieteellisistä käyttökohteista voi osua harhaan ja lisäksi tällaisella listalla voi olla kielteinen vaikutus alueeseen, joka on spekuloinnin kohteena. Selontekoon valittua näkökulmaa puoltaa valiokunnan mielestä lisäksi se, että selontekoa käsiteltäessä tulee ottaa huomioon myös asiasta käyty keskustelu osaston kahdessa muussa maassa eli Saksassa ja Hollannissa.

Puolustusvaliokunta toteaa, että kansallisille parlamenteille ja suurelle yleisölle annettavan kuvan Saksa—Hollanti—Suomi-osaston valmiusjaksoon liittyvistä kysymyksistä tulee olla kaikissa kolmessa maassa mahdollisimman yhdenmukainen huolimatta siitä, että Saksassa ja Hollannissa ei ole käytössä vastaavaa selontekomenettelyä. Puolustusvaliokunta toteaa lisäksi, että kantojen näin tiivis koordinointi muiden maiden kanssa ennen mahdolliseen operaatioon osallistumista on suomalaiselle sotilaalliselle kriisinhallinta- ja päätöksentekokoneistolle uusi asia.

EU—YK-yhteistyö, taisteluosastojen toimintasäde ja mahdolliset operaatioalueet

Selonteossa käydään läpi niitä alueita, joissa EU:n kriisinhallintaoperaatioita on toimeenpantu ja joissa myös YK on ollut aktiivinen toimija. Puolustusvaliokunta näkee, että EU—YK-linkin voimakas esiintuominen selonteossa on perusteltu ja järkevä lähestymistapa, koska YK on

tukenut unionin taisteluosastojen perustamista ja toivonut unionilta nopeampaa reagointia kriisien hoidossa. Näin ollen ne alueet, joissa YK on itse aktiivinen toimija, on otettava tarkasti huomioon mahdollisia operaatioalueita arvioitaessa.

Selonteossa todetaan, että unionin taisteluosastokonseptia laadittaessa osastojen käytettävyyttä koskevaksi suunnitteluvoitoksi annettiin 6 000 kilometrin toimintasäde Brysselistä. Asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmi, että mikään ehdoton katto 6 000 kilometriä ei taisteluosastojen käytölle ole, mutta erityisesti unionin rajallisen strategisen ilmakuljetuskyvyn takia toimiminen tämän alueen ulkopuolella vaikeuttaa toimintaa merkittävästi.

Taisteluosastokonseptin asettaman 6 000 kilometrin toimintasäteen sisällä selonteossa nostetaan esiin alueita, joille EU:n taisteluosaston lähettäminen ei vaikuta todennäköiseltä. Tällaisia alueita ovat selonteon mukaan muun muassa Etelä-Kaukasian konfliktialueet ("frozen conflicts") sekä Länsi-Balkan. Länsi-Balkanin osalta selonteko toteaa, että Kosovon Nato-johtoisessa KFOR-operaatiossa ja Bosnia ja Hertsegovinan EU-vetoisessa Althea-operaatiossa organisaatiot ovat sopineet ristikkäisestä reservien käytöstä, jolloin unionin taisteluosastoja ei reservoida tarvittaessa.

Selonteossa ei oteta kantaa siihen, voitaisiinko unionin taisteluosastoja käyttää Lähi-idässä. Selonteko tosin mainitsee, että Libanonin YK-johtoisessa UNIFIL-operaatiossa unionimailla on merkittävä rooli. Asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmi, ettei taisteluosaston käyttämistä Lähi-idässä voi pitää todennäköisenä.

Aasian suhteen selonteko toteaa, että siellä ei näytä olevan tapahtumassa sellaista kehitystä, joka mahdollistaisi tai vaatisi EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan keinojen käyttämistä. Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että luonnonkatastrofit alueella saattavat edellyttää myös sotilaallisten resurssien — erityisesti ilmakuljetuskaluston — käyttöä siviiliresurssien ohessa. Tässä yhteydessä puolustusvaliokunta haluaa nostaa esiin sen, että ensimmäiset Naton nopean toiminnan joukkojen (Nato Response Force) toteuttamat operaatiot ovat olleet Pakistanin

maanjärjestystuhojen avustustoimissa auttaminen sekä hirmumyrsky Katrinan jälkeiset avustustoimet New Orleansissa. Tätä taustaa vasten myös Aasiaa on pidettävä unionin taisteluosastojen kannalta mahdollisena operaatioalueena huolimatta siitä, että taisteluosastoja jouduttaisiin käyttämään 6 000 kilometrin toimintasäteen ulkopuolella.

Asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmi, että todennäköisin alue, jossa unionin taisteluosastoja käytettäisiin, on kuitenkin Afrikka. Tähän on lukuisia syitä, joista monet on nostettu esiin myös selonteossa. YK on merkittävä kriisinhallintatoimija erityisesti juuri Afrikassa. Lisäksi unionin tähän asti toimeenpanemista neljästä sotilaallisesta kriisinhallintaoperaatiosta kaksi on toteutettu Afrikassa, molemmat Kongon demokraattisessa tasavallassa. Saadun selvityksen mukaan unionin kokemukset Artemis- ja EUSEC-operaatioista ovat olleet rohkaisevia, ja unionin varsin pieni sotilasosasto on tehokkaalla yhteistoiminnalla YK:n kanssa saanut tilanteen pääosin rauhoitetuksi.

Taisteluosaston mahdolliset tehtävät

Selonteossa todetaan, että unionin taisteluosastoja voidaan käyttää toteutettaessa kaikkia unionin itselleen määrittelemiä sotilaallisia kriisinhallintatehtäviä. Selonteossa todetaan lisäksi, että unionin taisteluosastokonseptin mukaisesti unionin taisteluosastojen täysi potentiaali tulisi parhaiten hyödynnetyksi kriisinhallintaan liittyvissä taistelujoukkojen tehtävissä, muistaen kuitenkin taisteluosastojen rajoitetun koon. Saadun selvityksen mukaan taisteluosasto-operaation keskeinen lähtökohta on riittävän tarkasti määritelty, rajallinen ja osaston pienen koon mukaan mitoitettu tehtävä. Oleellista taisteluosastotoiminnassa on nopea reagointikyky, jotta kriiseihin pystytään puuttumaan oikea-aikaisesti.

Asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmi, että juuri taisteluosaston suhteellisen pienen koko ja rajallinen toiminta-aika (30—120 vuorokautta) asettavat merkittäviä rajoituksia sille, millaisiin tehtäviin osastoja voitaisiin käyttää. EU:n taisteluosastoja voidaan käyttää kriisinhallinnassa joko erillisinä joukkoina tai osana laajempaa,

vaiheittain jatkuvaa operaatiota. Valmisteluissa on koko ajan korostettu realistista lähestymistapaa — taisteluosaston maavoimakomponentin koko on vain noin 1 500 sotilasta. Selonteossa todetaan, että käytännössä taisteluosaston avulla toimeenpantavat EU-operaatiot voisivat olla sataman tai lentokentän turvaaminen valmisteltaessa suuremman rauhanturvajoukon paikalle tuloa, YK-operaation väliaikainen tukeminen, humanitaaristen kuljetusten varmistaminen sekä evakuointioperaatiot.

Asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että unionitasolla ei ole juuri pohdittu kahden valmiudessa olevan taisteluosaston työnjakoa tai yhteistyötä, eikä myöskään esimerkiksi osastojen mahdollisia yhteisharjoituksia. Puolustusvaliokunta pitää tätä merkittävänä puutteena, josta olisi syytä keskustella myös unionitasolla valmiusvuorossa olevien taisteluosastojen kehysvaltioiden Saksan ja Ranskan mahdollisten kahdenkeskisten keskustelujen lisäksi.

Saadun selvityksen mukaan molempien taisteluosastojen tulee kyetä suoriutumaan kaikista unionin sotilaallisista kriisinhallintatehtävistä. Erikoistumista tietynlaisiin operaatioihin tai maantieteellisiin alueisiin ei tämän vuoksi ole tehty. EU:lla ei myöskään ole etukäteissuunnitelmaa tiettyjen kriisien hoitamiseksi.

Asiantuntijat toivat esiin, että unionin kahden taisteluosaston samanaikainen käyttö samalla alueella ei ole todennäköistä eikä unionin taisteluosastokonseptin linjausten mukaista. Poikkeuksen tähän periaatteeseen voi tehdä se, jos tehtävään lähetetty osasto tarvitsee toista osastoa strategisen reservin tehtäviin. Puolustusvaliokunta tosin toteaa, että unionin taisteluosastoja ei lähtökohtaisesti ole tarkoitettu reservijoukoiksi, joten tällainen vaihtoehto ei ole kovin todennäköinen.

Suomalaisjoukkojen kokoonpano, varustus ja valmistautuminen operaatioon

Saadun selvityksen mukaan noin 160 henkeä käsittävän suomalaisosaston, jossa on mukana viisi naista, valmistautuminen taisteluosastoyhteistyöhön Saksan ja Hollannin kanssa on edennyt suunnitelmien mukaan. Selonteon

mukaan Suomen osaston pääjoukko koostuu suojauskomppaniasta, jonka on tarkoitus vartioida ja suojata taisteluosastoa johtavaa joukko-esikuntaa (Force Headquarters, FHQ) sekä osaston huoltokuljetuksia. Suojauskomppanian lisäksi suomalaisia toimii osaston yhteisissä tiedustelu-, lääkintä-, sotilaspoliisi- ja esikuntatehtävissä. Merkille pantavaa molemmissa taisteluosastoissa, joihin Suomi osallistuu vuosina 2007 ja 2008, on kantahenkilökunnan suuri osuus: perinteiseen kriisinhallintaoperaation verrattuna kantahenkilökuntaa on 10–20 prosentin sijasta 40 prosenttia.

Asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmi, että suomalaisjoukkojen kalusto ja henkilökohtainen suojavarustus on parhaalla mahdollisella tasolla ja kestää vertailun Saksan ja Hollannin kanssa. Saadun selvityksen mukaan suomalaisjoukot ja -kalusto pystyvät lisäksi toimimaan kaikissa operaatiotyypeissä ja -olosuhteissa. Kuumien tai trooppisten olosuhteiden varalta kaikkiin ajoneuvoihin on esimerkiksi asennettu ilmastointi. Puolustusvaliokunta ilmaisee tyytyväisyytensä siitä, että taisteluosaston tehtäväkentän vaativuuden vuoksi suomalaisjoukkojen omasuojaan on kiinnitetty erityistä huomiota ja että joukkojen käytössä oleva kalusto on ensiluokkaista.

Saadun selvityksen mukaan Porin Prikaati perusti suomalaisen taisteluosastojoukon syksyllä 2006. Porin Prikaati vastaa valmiusjaksoa edeltävän monikansallisen yhteiskoulutusjakson (4 kk) toteuttamisesta. Erikoiskoulutus toteutetaan yhteistoiminnassa Porin Prikaatin sekä erikoiskoulutusta antavien joukko-osastojen kanssa. Porin Prikaati luovuttaa joukon Puolustusvoimien kansainväliselle keskukselle, kun päätös operaatioon lähettämisestä ja joukon valmiustarkastus on tehty. Saadun selvityksen mukaan suomalaiselle taisteluosastojoukolle on asetettu vaatimus olla viiden vuorokauden kuluessa kutsusta lähetettävissä operaatioon, mitä varten on luotu erityinen hälytysjärjestelmä henkilöstön kiinnisaatavuuden varmistamiseksi.

Suomalaista taisteluosastojoukkoa on koulutettu kotimaassa ja ulkomailla hyvin; suomalaisjoukot ovat muun muassa vuonna 2006 osallistu-

neet kuuteen kansainväliseen harjoitukseen. Asiantuntijat toivat esiin, että saksalais-hollantilais-suomalaista taisteluosastoa ei ole harjoitettu kokonaisuutena, mitä puolustusvaliokunta pitää puutteena.

Puolustusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan suomalaisjoukko on erittäin motivoitunut ja ammattitaitoinen. Joukon suorituskykyä pidetään yllä puoli vuotta kestäväen valmiusvuoron aikana säännöllisillä harjoituksilla kotimaassa ja tarvittaessa myös ulkomailla. Käytännössä valmiuden ylläpito tarkoittaa esimerkiksi suomalaisosaston keskeisen osan eli suojauskomppanian osalta sitä, että komppania harjoittelee joka kuukausi vähintään yhden viikon yhdessä. Asiantuntijat toivat esiin, että vaikka valmiusvuoron aikana taisteluosastoa ei mihinkään operaatioon lähetettäisikään, niin hyvin koulutulle ja kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin motivoituneelle suomalaishenkilöstölle järjestetään joka tapauksessa mahdollisuus hyödyntää osaamistaan jo käynnissä olevissa missioissa kuten KFOR-, ISAF- tai ALTHEA-operaatioissa. Puolustusvaliokunta pitää tätä mahdollisuutta tärkeänä joukkojen palvelumotivaatiota ylläpitävänä tekijänä.

Puolustusvaliokunta toteaa, että taisteluosaston monikansallisuus voi aiheuttaa ongelmia esimerkiksi kielitaidon osalta. Saadun selvityksen mukaan suomalaisjoukoilla ei ole kielitaito-ongelmia, vaan koko henkilöstö osaa osaston komentokieltä eli englantia. Asiantuntijat toivat esiin, että myöskään Saksan ja Hollannin osastoon osoittamien joukkojen osalta ei ole nähtä-

vissä ongelmia, jotka haittaisivat taisteluosaston yhteistoimintaa. Mahdollisia väärinymmärrystilanteita vähentää myös se, että osaston sisällä joukkoja ei sekoiteta keskenään eli esimerkiksi suomalainen suojauskomppania koostuu vain suomalaisista sotilaista.

Yhteenveto

Puolustusvaliokunta katsoo, että valtioneuvoston selonteko koskien suomalaisosaston asettamista korkeaan valmiuteen vastaa kokonaisuutena sotilaallisen kriisinhallintalain edellyttämällä tavalla niihin kysymyksiin, joita selonteolta voidaan realistisesti vaatia. Puolustusvaliokunta toteaa, että jos valmiusvuoron aikana taisteluosastoa ollaan lähettämässä operaatioon, hallitus voi antaa myös uuden tai täydentävän selonteon tilanteen niin vaatiessa koko eduskunnalle. Tämä näkökanta tuotiin esiin myös sekä puolustusvaliokunnan lausunnossa (PuVL 1/2006 vp) että ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä sotilaallisesta kriisinhallintalaista (UaVM 1/2006 vp). Puolustusvaliokunta näkee myös tarpeen pitää valiokunta säännöllisesti informoituna puolen vuoden valmiusjakson aikana erityisesti taisteluosaston sotilaalliseen suorituskykyyn ja valmiuteen liittyvistä kysymyksistä.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

PuVL 9/2006 vp — VNS 8/2006 vp

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kauko Juhantalo /kesk	Kalevi Lamminen /kok
vpj.	Jaakko Laakso /vas	Eero Lankia /kesk
jäs.	Saara Karhu /sd	Olli Nepponen /kok
	Antero Kekkonen /sd	Lauri Oinonen /kesk
	Risto Kuisma /sd	Antti Rantakangas /kesk
	Seppo Lahtela /kok	vjäs. Eero Akaan-Penttilä /kok.
	Reijo Laitinen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Euroopan unioni on ilmoittanut turvallisuus- ja puolustuspoliitikkassaan sitoutuvansa YK:n peruskirjan periaatteisiin. Näistä periaatteista tärkein on se, että sotilaallinen voimankäyttö on sallittua ainoastaan itsepuolustuksena tai YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamana.

EU:n taistelujoukkojen käytössä keskeinen kysymys on, tulee EU:n sotilaallinen kriisinhallintatoiminta jatkossa vahvistamaan vai heikentämään YK:n arvovaltaa ja toimintaedellytyksiä.

YK:n valtuutukseen perustuessaan EU:n kriisinhallintatoiminta vahvistaa YK:n uskottavuutta ja mahdollisuuksia ihmisten suojelemiseen. Ilman valtuutusta EU:n kriisinhallintaoperaatiot sen sijaan murentavat kansainvälistä oikeusjärjestystä ja vievät pohjaa EU:n asemalta oikeusjärjestyksen edistäjänä. Ne myös heikentävät toisten toimijoiden luottamusta siihen, että EU

ei tule käyttämään sotilasvoimaansa yksipuolisten intressiensä ajamiseen vaan ainoastaan rauhanturvaamiseen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotan, että eduskunta hyväksyy puolustusvaliokunnan lausuntoon seuraavat kaksi lausumaa:

Eduskunta edellyttää, että Suomi toimii EU:ssa siten, että EU:n taistelujoukkoja käytetään vain sellaisiin operaatioihin, joilla on YK:n hyväksyntä, ja että Suomi osallistuu vain sellaisiin EU:n kriisinhallintaoperaatioihin, joilla on YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus.

Eduskunta ei hyväksy Suomen osallistumista EU:n taistelujoukkoihin, jos joukot toimivat ilman YK:n valtuutusta.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2006

Jaakko Laakso /vas