

VNS 4/2016 vp

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle

**Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana
Ison-Britannian, Irlannin, Latvian, Liettuan, Ruotsin ja
Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston
valmiusvuoroa 1.7.–31.12.2016**

Suomi valmistautuu osallistumaan Ison-Britannian johtaman taisteluosaston (European Union Battle Group, EUBG) valmiusvuoroon 1.7.–31.12.2016. Taisteluosastoon osallistuvat Ison-Britannian ja Suomen lisäksi Irlanti, Latvia, Liettua ja Ruotsi.

Ennen valmiuosaston asettamista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvosto kuulee eduskuntaa antamalla sille sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 3 momentin mukaisen selonteon. Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

Suomen osallistumisesta Ison-Britannian johtamaan taisteluosastoon on linjattu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (TP-UTVA) yhteisissä kokouksissa 12.12.2014 ja 9.4.2015. Suomalaisjoukon kokonaisvahvuus on noin 50 sotilasta. TP-UTVA linjasi sotilasosaston asettamisen korkeaan valmiuteen 20.4.2016 sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 § 3 momentin mukaisesti. Linjauksen mukaisesti Suomi asettaa taisteluosastoon tiedustelujoukkueen, ilmatulenjohtoryhmän, esikuntaupseereita ja tarvittavat tukielementit.

EU:n taisteluosastokonsepti ja valmiusjärjestelmä

EU:n taisteluosastot ovat unionin sotilaallisen kriisinhallinnan nopean toiminnan ja sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisen väline. Taisteluosastojen tarkoituksena on vahvistaa EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja sen keinovalikoimaa kriisinhallinnassa. Lisäksi taisteluosastot edesauttavat jäsenvaltioiden sotilaallisten suorituskykyjen kehittämistä.

Eri maaryhmistä koostuvat EU:n taisteluosastot ovat olleet valmiudessa kuuden kuukauden jaksoissa vuodesta 2007 alkaen. Valmiusvuorossa olevien taisteluosastojen vahvuudet ovat vaihdelleet huomattavasti riippuen osallistuvien maiden asettamasta tavoitetasosta. Taisteluosastojen vahvuudet ovat vaihdelleet noin 1000 sotilaasta aina 3000 sotilaan vahvuisiin joukkoihin. Yleisenä sotilasterminä taisteluosasto viittaa joukkoon, joka pystyy itsenäiseen toimintaan.

Valmiudessa olevan taisteluosaston tulee pystyä aloittamaan kriisinhallintatehtävät kriisialueella kymmenen päivän kuluessa siitä kun EU:n neuvostossa tehdään päätös kriisinhallintaoperaation perustamisesta. Operaation käynnistämistä koskeva poliittinen päätös voidaan siten tarvittaessa toimeenpanna nopeasti. Taisteluosastojen käytön mahdollisuuden myötä EU voi tarvittaessa reagoida nopeasti eskaloituneisiin kriiseihin tai katastrofeihin.

Yleisen kehyksen taisteluosastojen toiminnalle muodostaa vuonna 2004 hyväksytty EU:n taisteluosastokonsepti. EU:n taisteluosastokonseptin mukaan taisteluosastoa voitaisiin käyttää suhteellisen rajoitettuun ja taisteluosaston koon mukaan mitoitettuun tehtävään, jonka kesto on rajattu. YK:n tukeminen on keskeinen mahdollinen tehtävä. EU:n taisteluosastoa voidaan käyttää joko erillisenä kriisinhallintajoukkona tai osana laajempaa operaatiota. Konseptin mukaan se soveltuu esimerkiksi etujoukoksi jonkin keskeisen kohteen, kuten lentokentän tai sataman turvaamiseen tai rajatun alueen haltuunottoon tai vakauttamiseen ennen laajemman joukon saapumista. Taisteluosasto voisi myös väliaikaisesti tukea esimerkiksi YK:n kriisinhallintaoperaation toimintaa alueella, jossa tilanne on äkillisesti vaikeutunut, tai tukea humanitaaristen kuljetusten perille toimittamista.

Toiminta-alueen osalta taisteluosastokonsepti määrittelee ohjeellisena suunnitteluetäisyytenä 6000 kilometriä Brysselistä. Konseptin mukainen operaation enimmäiskesto on neljä kuukautta.

Kunkin taisteluosaston valmiusvuoro kestää konseptin mukaan puoli vuotta, ja kerrallaan EU:lla on valmiudessa lähtökohtaisesti kaksi taisteluosastoa. Viime vuosina valmiudessa on kuitenkin ajoittain ollut vain yksi taisteluosasto, koska jäsenmaiden resurssit ovat olleet sidottuja käynnissä oleviin operaatioihin. Vuonna 2016 valmiudessa on kaksi osastoa kummallakin vuosipuoliskolla, ensimmäisellä Kreikan johtama HELBROC- ja Puolan johtama Visegrad-taisteluosasto ja jälkimmäisellä Ison-Britannian johtaman osaston ohella Saksan johtama taisteluosasto. Kuluvan vuoden jälkeen EU:n jäsenmaat ja niitä tukevat kolmannet maat ovat eri kokoonpanoissa luvanneet taisteluosastoja valmiusvuoroihin vuoden 2020 loppuun saakka.

Viime kädessä se, missä ja miten taisteluosastoa käytetään, on poliittinen päätös. EU:n taisteluosastoja ei ole toistaiseksi käytetty sellaisenaan kriisinhallintaoperaatioissa tai sitä tukevassa toiminnassa. Niiden merkitys sotilaallisten suorituskykyjen ja yhteistoimintakyvyn kehittämisessä on kuitenkin vakiintunut.

Syitä taisteluosastojen käyttämättömyydelle ja ehdotuksia käytettävyyden parantamiseksi

EU:n taisteluosastoja ei ole toistaiseksi käytetty kriisinhallintaoperaatioissa. Keskeisimmät syyt tälle ovat olleet yhtenäisen poliittisen tahdon puute, taakanjakokysymykset ja kysymys valmiusvuorossa olevan taisteluosaston sopivuudesta ajankohtaisen kriisinhallintatehtävän hoitamiseen. Puhkeavaan kriisiin tai konfliktiin muodostettavan EU:n yksimielisen kannan haasteet korostuvat nopeaa päätöksentekoa vaadittaessa. Yhtenäisen tilannekuvan muodostaminen on osoittautunut hankalaksi. Taisteluosaston käytön toinen merkittävä kynnyskysymys on operaatioihin liittyvät kustannukset ja kysymys taakanjaosta. Mahdollisen operaation kustannukset lankeavat pitkälti taisteluosastoon osallistuville maille, kuten muissakin kriisinhallintaoperaatioissa. EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan yhteisrahoituksesta eli ns. Athena-mekanismista maksetaan vain operaation esikuntakustannukset, tukitoimintoja ja osa strategisista kuljetuskustannuksista sekä erillisellä päätöksellä mm. tiedustelutukea ja eräitä kriittisiä tukitoimia.

Taisteluosastojen käytettävyyden parantamiseksi EU:ssa on keskusteltu joustavuuden lisäämisestä ns. modulaarisuuden avulla. Vaikka jokaisen valmiudessa olevan taisteluosaston tulee periaatteessa kyetä toimimaan kaikissa tehtävissä, käytännössä jokaisella taisteluosastolla on omat vahvuutensa ja heikkoutensa, samoin kuin jokaisella kriisillä omat erityisvaatimuksensa. Modulaarisuuden avulla valmiudessa oleviin taisteluosastoihin voitaisiin liittää tarvittavia osia ja erikoiskykyjä halukkaista jäsenmaista sekä edesauttaa tiettyjen toimintojen siirtämistä esim. edelliseltä tai seuraavalta taisteluosastolta.

Myös taisteluosastojen etukäteissuunnittelua on kehitetty, samoin kuin tiiviimpää yhteydenpitoa yhtä aikaa ja peräkkäin valmiudessa olevien taisteluosastojen välille sekä taisteluosastojen ja EU-instituutioiden välille. Osana näitä toimenpiteitä kokeillaan vuonna 2018 ensimmäistä kertaa kahta uudistusta: Tuolloin Belgian, Alankomaiden ja Luxemburgin muodostama taisteluosasto on valmiudessa puolen vuoden sijasta kokonaisen vuoden. Tämän lisäksi johtovaltioteh-

tävä on jaettu osallistuvien maiden kesken siten, että yksi valtio kuitenkin toimii koordinaattorina (secretary nation).

Suomen näkemyksen mukaan EU:n toimintakyvyn kannalta on oleellista, että EU:lla on aito valmius käyttää nopean toiminnan kykyä. Suomi on johdonmukaisesti puhunut taisteluosaston käytön puolesta ja osallistunut usein valmiusvuoroihin. Kyse on myös EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä ja olemassa olevien instrumenttien hyödyntämisestä tähän tarkoitukseen. Suomi on tukenut teknisiä, taisteluosastojen käytettävyyden lisäämiseen tähtääviä uudistuksia. Modulaarisuuden lisääminen on nähty perusteltuna, huomioiden samalla tarve ylläpitää taisteluosaston kykyä toimia kaikissa sille asetetuissa tehtävissä. Suomi on myös suhtautunut myönteisesti yhteisrahoituksen lisäämiseen EU:n sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

Ison-Britannian johtama taisteluosasto 2016 ja Suomen osallistuminen

Ison-Britannian johtama taisteluosasto on Ison-Britannian, Irlannin, Latvian, Liettuan, Ruotsin ja Suomen muodostama taisteluosasto. Taisteluosasto täyttää EU:n taisteluosastokonseptin mukaiset vaatimukset ja on valmis toteuttamaan mahdolliset kriisinhallintatehtävät.

Taisteluosasto muodostuu esikuntaosista, mekanisoidusta pataljoonasta, tykistöpatteristosta, tukikomppaniasta, tiedustelukomppaniasta, esikuntakomppaniasta, huoltokomppaniasta ja pioneeriosastosta. Taisteluosaston kokonaisvahvuus on noin 1700 sotilasta, joista suurin osa, noin 1300 sotilasta, on Isosta-Britanniasta. Muiden osallistuvien maiden asettamat joukot ovat vahvuudeltaan noin 50–150 sotilasta.

Suomen asettama osasto muodostuu tiedustelujoukkueesta (38), ilmatulenjohtoryhmästä (4), huolto-osasta (6) sekä esikuntaupseereista (4) ja sen kokonaisvahvuus on 52 henkilöä. Suurin osa henkilöstöstä on reserviläisiä, esikuntaupseerit sekä eri osastojen johtajat ja/tai varajohtajat ovat puolustusvoimien palkattua henkilöstöä.

Kansallista toimintamallia EU:n taisteluosaston valmiusvuoroihin osallistumisen osalta on kehitetty ja kevennetty osallistumiskokemusten karttuessa. Tavoitteena on ollut valmistautumisen ja koulutuksen tehostaminen sekä kustannussäästöt. Tämän mukaisesti valmiusvuoroihin pyritään asettamaan vain sotilaallisen kriisinhallinnan joukkorekisterin mukaisia, valmiiksi koulutettuja ja varustettuja joukkoja. Samoin valmiusvuoroihin asetettavat joukot osallistuvat vain johtovaltion järjestämiin harjoituksiin ja näitä täydentäviin välttämättömiin kansallisiin harjoituksiin riittävän suorituskyvyn saavuttamiseksi ja todentamiseksi. Kevennetyn toimintamallin mukaisesti henkilöstöä ei myöskään oteta koulutus- ja valmiusaikana kriisinhallinnan palvelussuhteeseen, vaan tämä tapahtuisi vasta mahdollisen operaation käynnistyessä. Mikäli henkilöstön riittävän osaamisen varmistamiseksi ja henkilöstön sitouttamisen kannalta on kuitenkin välttämättöntä, voidaan henkilöstöä ottaa palvelussuhteeseen koulutusjaksojen tiiviimmän vaiheen ajaksi.

Ison-Britannian johtaman taisteluosaston koulutus on sujunut suunnitelman mukaan. Esikuntaosien koulutus alkoi 11.1.2016 Isossa-Britanniassa, ja suomalaisten osalta pääjoukon koulutus aloitettiin 14.3.2016 Porin prikaatissa Säkylässä. Suomen osaston koulutusvaihe kestää noin kolme kuukautta ja huipentuu touko ja kesäkuussa pidettäviin kansainvälisiin harjoituksiin Isossa-Britanniassa (EUBG LIVEX) ja Virossa (Saber Strike). Koulutusvaihe päättyy 30.6.2016, ja

osasto siirtyy valmiusvaiheeseen 1.7.2016. Poliittisen tason päätöksentekoharjoitus (POLEX) järjestetään huhtikuun lopussa 2016.

Tällä hetkellä ei ole käynnissä keskustelua tai valmistelua Ison-Britannian johtaman taisteluosaston käyttämisestä sen valmiusvuoron aikana. Taisteluosaston lähettämisestä operaatioon päättävät EU:n jäsenmaat, ja valmiudessa olevan osaston johtovaltiolla on tärkeä rooli päätöksen valmistelussa. Tähän mennessä taisteluosastoja ei ole koskaan käytetty operaatioissa. Tässä vaiheessa on vaikea arvioida, olisiko EU:ssa edellytyksiä tehdä päätös käyttöönnotosta ajankohtaisessa kriisissä.

Suomen aiemmat kokemukset osallistumisesta EU:n taisteluosastoihin

Suomi on osallistunut EU:n taisteluosastoihin aiemmin yhteensä viisi kertaa. Vuosina 2007 ja 2011 Suomi osallistui Saksan ja Alankomaiden johdolla muodostettuihin taisteluosastoihin sekä vuosina 2008, 2011 ja 2015 Ruotsin johtamiin pohjoismaisiin taisteluosastoihin.

Suomen kokemukset EU:n taisteluosasto-osallistumisesta ovat olleet myönteisiä. EU:n taisteluosastojen merkitys Suomen kriisinhallintavalmiuksien ja puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämisessä on tärkeä. Yleisesti ottaen nopean toiminnan joukkojen samoin kuin kansainvälisen koulutus- ja harjoitustoiminnan merkitys on viime vuosina korostunut asevoimien suorituskykyjen ja yhteistoimintakyvyn kehittämisessä ja ylläpitämisessä. Tämä kehitys vahvistuu edelleen tulevaisuudessa. Erityisesti viimeaikaiset kriisit ovat osoittaneet, että puolustuksen kyky ja valmius reagoida nopeasti kehittyviin ja vaikeasti ennustettaviin turvallisuushäiriöihin on keskeistä. Suomen osallistuminen nopean toiminnan joukkojen toimintaan tukee myös tätä tavoitetta. Vaikka taisteluosastoja ei ole käytetty, valmiusvuoroissa ollut suomalaishenkilöstöä on käytetty kriisinhallintaoperaatioissa valmiusvuoron jälkeen.

Taisteluosaston käyttöä koskeva päätöksenteko kansallisesti ja EU:ssa

Päätös valmiudessa olevien joukkojen käyttämisestä EU:n operaatioissa on aina kansallinen. Suomessa tehdään päätös suomalaissotilaiden lähettämisestä osana EU:n taisteluosastoa sotilaisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti.

EU:n taisteluosastojen mahdollista käyttöä koskevat kansalliset päätökset valmistaudutaan tekemään nopeammin kuin päätökset osallistumisesta muihin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Tästä johtuen ennen valmiuosaston korkeaan valmiuteen asettamista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaisesti kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Selonteon eduskuntakäsittelyn jälkeen tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen. Korkeaan valmiuteen asettaminen koskee ensisijaisesti varautumista nopeutettuun kansalliseen päätöksentekomenettelyyn taisteluosaston mahdollisessa käyttötilanteessa. Tämän lisäksi puolustusvoimat varautuu käynnistämään annetun tehtävän osana Ison-Britannian johtamaa taisteluosastoa. Tämän johdosta valmiuosastoon kuuluvat sotilaat ovat antaneet vapaaehtoisen palvelussitoumuksen, jonka mukaisesti he ovat korkean valmiuden aikana viiden päivän lähtövalmiudessa osallistumaan mahdolliseen operaatioon.

EU:n neuvoston päätös taisteluosaston käytöstä operaatioissa edellyttää kaikkien jäsenmaiden yksimielisyyttä. Suomen kanta koskien EU-operaation perustamista ja käynnistämistä valmistellaan vakiintuneiden menettelyjen mukaisesti. Lähtökohtana on toiminta YK:n turvallisuusneuvoston valtuutuksella, vaikka YK:n mandaatti ei olekaan ehdoton edellytys operaation käynnistämiseksi. EU:n neuvoston päätös EU:n taisteluosaston käytöstä tehdään moniportaisesti. Jäsenmaiden edustajista koostuva poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea (COPS) tekee päätöksen siitä, että EU:n toimia pidetään tarpeellisina ja että unioni valmistautuu käyttämään taisteluosastoa. Käytännössä jo ennen tätä vaihetta kuultaisiin valmiusvuorossa olevia maita. Seuraavassa vaiheessa EU:n neuvosto hyväksyy kriisinhallintakonseptin. Kriisinhallintakonseptin hyväksymisen jälkeen EU:n neuvosto päättää operaation käynnistämisestä.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen käsiteltäessä Suomen osallistumista operaatioon valmiusosastolla valtioneuvosto kuulee asiasta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Tämän jälkeen tasavallan presidentti tekee lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen Suomen osallistumisesta operaatioon.

Taloudelliset vaikutukset

Suomen osallistumisen koulutus- ja perustamisvaiheen sekä valmiusajan kustannukset on huomioitu sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoissa vuoden 2016 talousarviossa. Nämä perustamisesta, koulutuksesta ja valmiudesta koituvat kulut ovat yhteensä 2,645 miljoonaa euroa.

Ulkoasiainministeriön pääluokasta (momentti 24.10.20) katetaan koulutus- ja harjoituskustannukset sekä valmiusajan varallaolokorvaus ja puolustusministeriön pääluokasta (momentti 27.30.20) materiaalin hankintakustannukset sekä palkkaus- ja muut henkilöstökustannukset.

Ulkoasiainministeriön pääluokan sotilaallisen kriisinhallinnan vuoden 2016 määrärahoissa on kustannusten kattamiseen varattu 2,345 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokan sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoissa 0,3 miljoonaa euroa.

Taisteluosaston mahdolliseen käyttöön operaatioissa liittyviin kustannuksiin ei ole varauduttu vuoden 2016 talousarvioesityksessä. Valmisteltaessa kansallista päätöstä taisteluosastojen lähettämisestä operaatioon tarvittava rahoitus haettaisiin lisätalousarvioteitse. Suuntaa-antava kustannusarvio Suomen osallistumisesta neljän kuukauden taisteluosasto-operaatioon noin 50 sotilaan osastolla olisi yhteensä noin 5 miljoonaa euroa. Tästä UM:n pääluokan osuus olisi noin 3 miljoonaa euroa ja PLM:n pääluokan osuus noin 2 miljoonaa euroa. Kustannukset tarkentuisivat operaation suunnittelun myötä.