

Ulkoasiainvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

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 (VNS 4/2016 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- puolustusvaliokunta PuVL 4/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikön päällikkö Mikko Kinnunen, ulkoasiainministeriö
- lähetystöneuvos Leena Pylvänäinen, ulkoasiainministeriö
- erityisasiantuntija Rasmus Hindrén, puolustusministeriö
- eversti, suunnitteluosaston kv-sektorin johtaja Pertti Kelloniemi, Pääesikunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suomen osallistumisesta Ison-Britannian johtamaan taisteluosastoon linjattiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (TP-UTVA) yhteisissä kokouksissa 12.12.2014 ja 9.4.2015. TP-UTVA linjasi noin 50 sotilaan vahvuisen osaston asettamisen korkeaan valmiuteen 20.4.2016 sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 §:n 3 momentin mukaisesti. Taisteluosastoon ja sen valmiusvuoroon (1.7.—31.12.2016) osallistuvat Ison-Britannian ja Suomen lisäksi Irlanti, Latvia, Liettua ja Ruotsi. Valtioneuvosto kuulee nyt eduskuntaa antamalla sille sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaisen selonteon, jotta koko eduskunta voi osallistua päätöksentekoon tässä vaiheessa.

Valiokunnan mietintö UaVM 6/2016 vp

Suomen aikaisempi osallistuminen, siitä saadut kokemukset ja EU:n taisteluosastojen käytettävyys

EU:n taisteluosasto-konsepti (European Union Battle Group, EUBG) hyväksyttiin vuonna 2004 kriisinhallinnassa tarvittavien nopean toiminnan kykyjen sekä unionin jäsenvaltioiden sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseksi. Taisteluosastoja ei ole toistaiseksi käytetty kriisinhallintaoperaatioissa, mutta konseptin puitteissa tapahtunut yhteistyö on avannut EU:n jäsenmaille mahdollisuuden kehittää keskinäistä sotilaallista yhteistyötään, mukaan lukien taisteluosastojen yhteiset harjoitukset.

EU:n taisteluosastoa voidaan käyttää joko erillisenä kriisinhallintajoukkona tai osana laajempaa operaatiota. Yhteistoiminta YK:n kanssa sisältyy vahvana olettamuksena konseptiin. Taisteluosasto voisi esimerkiksi luoda edellytyksiä laajemman YK-joukon keskittämiseksi turvaamalla kuljetuksiin tarvittavan sataman tai lentokentän tai toimia reservijoukon luonteisesti tilanteessa, jossa YK-operaation toiminta olisi vaarantunut tilanteen äkillisen vaikeutumisen johdosta. Taisteluosastoa voidaan käyttää myös humanitaarisiin tehtäviin, kuten esimerkiksi avustuskuljetusten perille toimittamiseen ja evakuointitehtäviin. Valmiusjoukkoina taisteluosastot eivät kuitenkaan sovellu pitkäaikaisiin tehtäviin.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että unioni ylläpitää tulevaisuudessakin kriisinhallintaan tarkoitettua nopean toiminnan kykyä, jota se voi tarvittaessa käyttää omiin operaatioihinsa ja myös YK:n rauhanturvaamistoiminnan tukemiseen. Valiokunta yhtyy puolustusvaliokunnan lausunnossa (PuVL 4/2016 vp) esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan nopean toiminnan kyky täydentää EU:n kokonaisvaltaista tulokulmaa kriisinhallintaan.

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

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen kokemukset osallistumisesta ovat olleet myönteisiä. Valiokunta on aikaisemmissa taisteluosasto-osallistumista koskevissa mietinnöissään (esim. UaVM 17/2014 vp) todennut, että osallistumisella on tärkeä merkitys Suomen kriisinhallintavalmiuksien ja puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämisen kannalta. Valiokunta arvioi, että myös tämänkertainen osallistuminen antaa mahdollisuuden puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämiseen ja testaamiseen osana monikansallista joukkoa.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä kansallisen puolustuksen näkökulmasta Suomen EUBG-osallistumisen keskeinen hyöty on liittynyt yhteistoiminnan ja yhteensopivuuden kehittymiseen taisteluosastoihin osallistuneiden maiden kanssa. Asia on valiokunnan mielestä tärkeä myös Lissabonin sopimukseen sisältyvän keskinäisen avunannon lausekkeen (SEU 42(7) artikla) käytännön toimeenpanon kannalta. Valiokunta toistaa aikaisemman kantansa (UaVM 6/2008 vp, UaVM 2/2016 vp), jonka mukaan avunantovelvoitteen merkitys on viime kädessä takuuseen sitoumuksensa antaneiden valtioiden aikomuksille, kyvyille ja toiminnalle perustuva. Valiokunta arvioi, että taisteluosastot ovat luoneet konkreettista toiminnallista perustaa osallistuneiden maiden yhteistoiminnalle myös muissa kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvissä tilanteissa.

Valiokunnan mietintö UaVM 6/2016 vp

Puolustusvaliokunta arvioi lausunnossaan (PuVL 4/2016 vp) perusteellisesti kysymystä taisteluosastojen käytettävyydestä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan arvioon, jonka mukaan taisteluosastokonseptiin tehdyt muutokset ovat olleet varsin pieniä ja vaikutuksiltaan vaatimattomia, ja että konsepti kaipaa perusteellista uudelleenarviointia. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan näkemykseen, jonka mukaan Suomi voi aktiivisen osallistumishistoriansa takia perustellusti ajaa konseptin päivittämistä. EU-keskustelussa esiin tuodut kehittämisajatukset, kuten modulaarisuuden ja yhteisrahoituksen lisääminen, ovat oikeansuuntaisia, mutta osittain ongelmallisia. Esimerkiksi modulaarisuuden lisääminen voi ensi kuulemalta tuntua hyvältä ajatukselta, mutta voisi käytännössä osoittautua vaikeaksi toimeenpanna, sillä taisteluosastoon kuulumattomat joukot eivät todennäköisesti olisi harjoitelleet koulutusjaksolla osaston kanssa yhdessä. Valiokunta pitää taisteluosastojen käytettävyyden lisäämiseen tarkoitettuja ehdotuksia tarpeellisina, mutta ne jäävät riittämättömiksi, mikäli jäsenvaltioilla ei ole todellista poliittista tahtoa käyttää taisteluosastoja.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää edellä sanotun perusteella huomiota siihen, että suunnitelmat Suomen osallistumisesta EU:n taisteluosastoihin tämänkertaisen valmiusvuoron jälkeen ovat avoinna. Valiokunta on johdonmukaisesti tukenut Suomen osallistumista taisteluosastoihin toden sen tukevan EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa painottaen kuitenkin samalla, että taisteluosastojen käyttöön on oltava EU-tasolla todellinen valmius ja kyky (UaVM 17/2014 vp). Valiokunta pitää puolustusvaliokunnan tavoin (PuVL 4/2016 vp) tarpeellisena, että ulkoasiain- ja puolustusministeriö laativat yhteistoiminnassa Ison-Britannian johtaman taisteluosaston valmiusvuoron jälkeen selvityksen tähänastisen taisteluosasto-osallistumisen hyödyistä Suomelle. Selvityksessä tulisi lisäksi tarkastella Suomen tavoitteenasettelua suhteessa taisteluosastokonseptiin ja nopean toiminnan kehittämiseen eri kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Suomen osallistuminen Ison-Britannian johtaman taisteluosaston valmiusvuoroon 1.7. - 31.12.2016

Ison-Britannian johtama taisteluosasto muodostuu esikuntaosista, mekanisoidusta pataljoonasta, tykistöpatteristosta, tukikomppaniasta, tiedustelukomppaniasta, esikuntakomppaniasta, huoltokomppaniasta ja pioneeriosastosta. Taisteluosaston kokonaisvahvuus on noin 1700 sotilasta, joista noin 1300 on Ison-Britannian asettamia. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan lausunnossaan esittämään arvioon ja toteaa, että taisteluosasto on kokoonpanonsa ja valmistautumisensa perusteella suorituskykyinen ja tarvittaessa nopeasti liikkeelle saatavissa oleva joukko.

Suomen asettama noin 50 sotilaan vahvuinen osasto muodostuu tiedustelujoukkueesta, ilmatulenjohtoryhmästä, huolto-osasta sekä esikuntaupseereista. Esikuntaupseerit sekä eri osastojen johtajat ja varajohtajat ovat puolustusvoimien palkattua henkilöstöä muiden ollessa vapaaehtoisia reserviläisiä.

Taisteluosastojen valmiusvuorojen osallistumista koskevaa kansallista toimintamallia on jatkuvasti kehitetty aikaisemmin saatujen kokemusten perusteella. Ulkoasiainvaliokunta on pitänyt kansallisen toimintamallin keventämiseen tähänneitä ratkaisuja hyvinä (UaVM 17/2014 vp). Tavoitteena on ollut valmistautumisen ja koulutuksen tehostaminen ja kustannussäästöt. Tavoitteen saavuttamisen kannalta on ollut tärkeää, että valmiusvuoroihin on pyritty osoittamaan vain sotilaallisen kriisinhallinnan joukkorekisterin mukaisia, valmiiksi koulutettuja ja varustettuja

Valiokunnan mietintö UaVM 6/2016 vp

joukkoja. Kevennetyn toimintamallin mukaisesti henkilöstöä ei myöskään oteta koulutus- ja valmiusaikana kriisinhallinnan palvelussuhteeseen, vaan tämä tapahtuisi vasta mahdollisen operaation käynnistymisen yhteydessä.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman tiedon mukaan Ison-Britannian johtaman taisteluosaston koulutus on sujunut suunnitelman mukaan. Pääjoukon osalta koulutus aloitettiin maaliskuussa Porin prikaatissa ja Suomen osaston koulutusvaihe kulminoituu touko- ja kesäkuussa pidettäviin kansainvälisiin harjoituksiin Isossa-Britanniassa ja Virossa. Koulutusvaiheen päätyttyä osasto siirtyy valmiusvaiheeseen 1.7.2016 alkaen.

Taisteluosaston käyttöä koskeva päätöksenteko

EU:n taisteluosastoja koskeva kansallinen päätöksenteko tehdään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaisesti. Lain 3 §:n 3 momentin mukaan ennen valmiusosaston asettamista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan valmiusosastolla valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Päätöksen osallistumisesta tekee tasavallan presidentti lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

Eduskunnan osalta kaksivaiheisen menettelyn tarkoituksena on osaltaan jouduttaa kansallista päätöksentekoa EU:n nopeaa toimintaa edellyttävässä tilanteessa. Tähän liittyen valmiusosastoon kuuluva henkilöstö on antanut vapaaehtoisen sitoumuksen, jonka mukaisesti he ovat korkean valmiuden aikana viiden vuorokauden lähtövalmiudessa.

Unionin tasolla operaatiosta päättäminen käynnistyy poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean (COPS) tehdessä päätöksen siitä, että EU:n toimia pidetään tarpeellisina ja että unioni valmistautuu käyttämään taisteluosastoa. Tämän jälkeen EU:n neuvosto hyväksyy operaatiota koskevan kriisinhallintakonseptin ja yhteisen toiminnan. Taisteluosastokonseptin mukaan unionin tulisi kyetä tekemään päätös operaation käynnistämisestä viiden päivän kuluessa siitä, kun EU:n neuvosto on hyväksynyt operaatiota koskevan kriisinhallintakonseptin. Joukkojen tulisi kyetä aloittamaan operaatio 10 päivän kuluttua tästä päätöksestä.

Taloudelliset vaikutukset

Saadun selvityksen mukaan Suomen osallistumisen koulutus- ja perustamisvaiheen sekä valmiusajan kustannukset on huomioitu sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoissa vuoden 2016 talousarviossa. Nämä kulut ovat yhteensä noin 2,6 milj. euroa.

Ulkoasiainministeriön pääluokassa (momentti 24.10.20) koulutus- ja harjoituskustannuksiin sekä valmiusajan varallaolokorvaukseen on varattu noin 2,3 milj. euroa. Puolustusministeriön pääluokassa (momentti 27.30.20) materiaalin hankintakustannuksiin sekä palkkaus- ja muihin henkilöstökustannuksiin on varattu noin 0,3 milj. euroa.

Taisteluosaston mahdolliseen käyttöön operaatioissa ei ole varauduttu vuoden 2016 talousarviossa. Operaatioon tarvittava rahoitus on saadun selvityksen mukaan tarkoitus hakea lisätalousarvioitse suuntaa-antavan kustannusarvion ollessa noin 5 milj. euroa.

Valiokunnan mietintö UaVM 6/2016 vp

Ulkoasiainvaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että operaatiokustannusten hyväksyminen vasta lisätalousarviomenettelyssä ei lähtökohtaisesti vastaa EU:n taisteluosastoja koskevan nopean kansallisen päätöksenteon periaatetta. Lisätalousarviomenettely tarkoittaa, että eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi asia palautuu koko eduskunnan käsiteltäväksi uudelleen, mikäli operaatioon päätetään osallistua (UaVM 17/2014 vp). Valiokunta pitää järjestelyä ongelmallisena ottaen huomioon taisteluosasto-operaation käynnistämistä koskevan EU-tason päätöksen ja operaation aloittamisen väliin jäävän lyhyen ajan, jonka puitteissa kansallinen päätöksenteko pitää saattaa päätökseen.

Johtopäätös

Ulkoasiainvaliokunta puoltaa sotilasosaston asettamista korkeaan valmiuteen osana Ison-Britannian, Suomen, Irlannin, Latvian, Liettuan ja Ruotsin muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.7.—31.12.2016.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon VNS 4/2016 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta.

Eduskunta edellyttää että ulkoasiain- ja puolustusministeriö laativat yhteistoiminnassa Ison-Britannian johtaman taisteluosaston valmiusvuoron jälkeen selvityksen tähänastisen taisteluosasto-osallistumisen hyödyistä Suomelle. Selvityksessä tulisi lisäksi tarkastella Suomen tavoitteenasettelua suhteessa taisteluosastokonseptiin ja nopean toiminnan kyvyn kehittämiseen eri kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Helsingissä 20.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Kaikkonen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Tiina Elovaara ps
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Tom Packalén ps

Valiokunnan mietintö UaVM 6/2016 vp

jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Stefan Wallin r
jäsen Matti Vanhanen kesk
jäsen Sofia Vikman kok
varajäsen Mikko Savola kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen