Valiokunnan lausunto PuVL 1/2020 vp– VNS 2/2020 vp

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Alankomaiden, Irlannin, Itävallan, Kroatian, Latvian, Ruotsin, Saksan, Suomen ja Tšekin muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.7.-31.12.2020

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Alankomaiden, Irlannin, Itävallan, Kroatian, Latvian, Ruotsin, Saksan, Suomen ja Tšekin muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.7.—31.12.2020 (VNS 2/2020 vp). Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- yksikönpäällikkö Sari Rautio, ulkoministeriö
- lähetystöneuvos Outi Hyvärinen, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Jyri Saanio, puolustusministeriö
- everstiluutnantti Pasi Autio, Pääesikunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvosto on selonteossaan kuvannut EU:n taisteluosastokonseptin sisältöä, taisteluosaston luonnetta ja mahdollisia tehtäviä, osallistumisen taloudellisia vaikutuksia sekä lyhyesti myös suomalaisjoukkojen kokoonpanoa. Selonteossa ei ole pyritty ennakoimaan, millaisia konflikteja ratkaisemaan taisteluosastoja voitaisiin lähettää. Viime kädessä se, miten ja missä taisteluosastoa käytetään, on poliittinen päätös.

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.

Valmis
5.0

EU:n taisteluosastot ovat yksi välineistä, joita EU voi käyttää reagoidakseen nopeasti kriiseihin ja konflikteihin. Taisteluosasto on sotilastermi, jota käytetään pienimmästä itsenäiseen taistelutoimintaan kykenevästä joukosta, joka on vähintään vahvennettu pataljoona. Selonteossa (VNS 2/2020 vp) todetaan, että unionimaiden muodostamat taisteluosastot ovat viime vuosina vahvuudeltaan vaihdelleet noin 1 000 sotilaasta noin 4 000 sotilaan kokoonpanoihin.

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.

Heinäkuun 1. päivä 2020 alkavaan valmiusvuoroon Suomi osallistuu noin 80 sotilaalla. Suomen osasto koostuu panssaritiedustelujoukkueesta, johon sisältyvät minilennokkiryhmä, esikuntaupseerit ja kansallinen tukielementti. Saksa on osaston johtovaltio, ja osaston muut maat ovat Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Kroatia, Latvia, Ruotsi ja Tšekki. Saksa-vetoisen taisteluosaston ohella valmiudessa on vuoden toisella vuosipuoliskolla myös Italian johtama osasto, johon osallistuvat Kreikka, Espanja ja Portugali.

Valiokunta toteaa, että sotilaallisen toimintakyvyn kannalta taisteluosasto, johon osallistuu peräti yhdeksän maata, on haastava joukkokokoonpano. Joukon yhteistoimintakyvyn testaamista on merkittävästi haitannut myös koronatilanne, joka johti maaliskuussa 2020 Saksassa järjestettävän keskeisen osaston yhteistoimintakykyä kehittävän European Challenge -harjoituksen peruuntumiseen. Selonteossa tuodaan esiin, että Suomi on omalta osaltaan järjestänyt korvaavan kansallisen harjoituksen, jossa varmennettiin yhteistoimintakykyä osaston muiden maiden kanssa.

Taisteluosastojen käytettävyyteen liittyvät ongelmat

Selonteossa (s. 3) kuvataan varsin kattavasti niitä syitä, joiden vuoksi yhtään osastoa ei ole vuosien mittaan lähetetty operaatioihin. Valiokunta huomauttaa, että tarve nimenomaan nopeaan reagointiin kykeneville kriisinhallintajoukoille on sotilaallisessa kriisinhallinnassa vain kasvanut, mutta tästä huolimatta osastojen käytettävyyteen liittyviin poliittisiin ja taloudellisiin ongelmiin ei ole löydetty yhteisymmärrystä. Valiokunta huomauttaa, että osastojen käyttämistä koskevien poliittisten näkemyserojen lisäksi myös korona-kriisin aiheuttama syvä talouslama tulee vääjäämättä heijastumaan mahdollisuuksiin käyttää taisteluosastoja operaatioissa.

Valiokunnan näkemyksen mukaan taisteluosastot kärsivät nykymuodossaan merkittävistä rakenneongelmista: kokoonpanot ovat joustamattomia ja 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 etenkään suurilla osastoilla taisteluosastoihin osallistuvat maat eivät yleensä ole halukkaita käyttämään niitä.

Valiokunta pitää luontevana, että koska EU:n taisteluosastoja käytettäisiin unionin nimissä, EU kokonaisuutena vastaisi myös valtaosasta kustannuksista. Nyt näin ei ole. EU maksaa operaatioiden osalta vain rajatusti kuluja, esimerkiksi johtoesikunta- ja lääkintähuoltoon liittyviä kustan-

nuksia. Myös osa strategisista kuljetuskustannuksista voidaan maksaa, mutta vain operaation käynnistämiseen liittyen. Selonteossa todetaan esimerkkinä, että mikäli 80 hengen suomalaisjoukko kuljetettaisiin Afrikkaan lentokuljetuksin ja joukko kotiutettaisiin 4 kuukauden jälkeen, puolustusministeriön pääluokan kustannukset olisivat noin 32 miljoonaa euroa. Vertailun vuoksi: Suomen koko sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen vuosibudjetti on noin 100 miljoonaa euroa.

Eurooppa-neuvoston päätelmissä kesäkuussa 2017 todetaan, että EU-päämiehet olivat yhtä mieltä siitä, että taisteluosastojen käyttö olisi pysyvästi rahoitettava ns. Athena-mekanismista yhteisenä kustannuksena. Tätä linjausta ei ole kuitenkaan saatu toimeenpantua. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että valtioneuvosto ajaa aktiivisesti tämän linjauksen toteuttamista EU-elimissä.

Taisteluosastojen käytettävyyden parantamiseksi EU:ssa on keskusteltu käytettävyyden lisäämisestä ns. modulaarisuuden avulla. 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.

Modulaarisuuden avulla valmiudessa oleviin taisteluosastoihin voitaisiin liittää tarvittavia osia ja erikoiskykyjä halukkaista jäsenmaista sekä edesauttaa tiettyjen toimintojen siirtämistä esimerkiksi edelliseltä tai seuraavalta taisteluosastolta. Valiokunta huomauttaa, että modulaarisuuteen liittyvä suuri 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. Osastojen käytettävyyden lisäämiseksi myös keskusteluja siitä, voitaisiinko taisteluosastoja käyttää strategisena reservinä käynnissä olevien kriisinhallintaoperaatioiden tukemiseksi, tulisi valiokunnan mielestä viedä ripeästi eteenpäin.

Suomen kokemukset taisteluosasto-osallistumisesta

Suomi osallistuu EU:n taisteluosastoihin nyt seitsemättä kertaa. Selonteossa tuodaan esiin, että Suomen kokemukset aiemmista osallistumisvuoroista ovat olleet myönteisiä. Selonteon mukaan EU:n taisteluosastojen merkitys Suomen kriisinhallintavalmiuksien ja puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämisessä ja ylläpitämisessä on tärkeä. Valiokunta yhtyy tähän näkemyksiin alla olevin huomioin.

Nopean toiminnan kyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen suomalaisessa järjestelmässä, joka perustuu pitkälti reserviläisten käyttöön, on valiokunnan mielestä haasteellista johtuen epäsäännöllisestä rytmistä, jolla Suomi on EU:n taisteluosastoihin osallistunut: vuosina 2007 ja 2008, 2011 (Suomi mukana kahdessa osastossa), 2015 ja 2016 ja nyt vuonna 2020. Selonteon mukaan suunnitelmia osallistumisesta taisteluosastoihin vuosille 2021—2025 ei tällä hetkellä ole.

Valiokunta huomauttaa, että lähtökohtaisesti Suomen nopean toiminnan kyvyn vuosittaisen valmiustason ei tulisi määrällisesti juuri vaihdella, mikä helpottaisi toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua. Valiokunta yhtyy asiantuntijakuulemisissa esiin tulleisiin näkemykseen siitä, että Suomen ei myöskään jatkossa kannata hakeutua taisteluosaston johtovaltiorooliin. Johtovaltioroolin

ottaminen sitoisi käytännössä kaikki sotilaallisen kriisinhallinnan resurssit kahdeksi vuodeksi, ja pelkkä valmiuden luominen maksaisi kymmeniä miljoonia euroja.

Valiokunta arvioi, että taisteluosasto-osallistumisesta on hyötyä kriisinhallintavalmiuksien kehittämiselle ja ylläpitämiselle. Sen sijaan osallistumisesta saatavia hyötyjä kansallisen puolustuksen kehittämiselle voidaan pitää varsin rajallisina suhteessa kustannuksiin, johtuen koulutettavien sotilaiden pienestä määrästä. Konsepti mahdollistaa vaativan sotilaallisen yhteistyön niin vakiintuneiden kumppaneiden (esim. Saksa ja Ruotsi) kuin uusien yhteistyötahojen (Tšekki ja Kroatia) kanssa. Kansainvälisen puolustuspoliittisen yhteistyöverkoston laajentaminen vahvistaa myös Suomen kansallista puolustuskykyä, etenkin kun tätä yhteistyötä tehdään EU:n puitteissa.

Kansallista toimintamallia on valmiusvuoroihin osallistumisen osalta vuosien mittaan kehitetty ja kevennetty. 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.

Valiokunta pitää kevennettyä toimintamallia kustannustehokkaana tapana luoda riittävä valmius joukoille. Nyt koulutus- ja perustamisvaiheen sekä valmiusajan kustannukset ovat selonteon mukaan yhteensä noin 5,7 miljoonaa euroa. Vuonna 2011 Suomen osallistuminen 300 sotilaan voimin kahteen taisteluosastoon maksoi harjoitus- ja valmiusaikana lähes 30 miljoonaa euroa. Valiokunta pitää hyvänä myös linjausta siitä, että valmiusvuoroihin pyritään asettamaan vain sotilaallisen kriisinhallinnan joukkorekisterin mukaisia, valmiiksi koulutettuja ja varustettuja joukkoja.

Suomen sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen nykyinen kokonaispanos, noin 400 sotilasta, on alhainen. Taisteluosastoihin valmistautuminen ja valmiusvuoroon osallistuminen ilman realistista näkymää osastojen käytettävyydestä voi syödä resursseja Suomen yleisistä kriisinhallintaosallistumismahdollisuuksista. Myös kantahenkilökunnan ja reserviläisten halukkuus ja motivaatio hakeutua taisteluosastojen valmiusvuoroihin voi hiipua, vaikka valmiusvuoroihin osallistuneita ammattisotilaita ja reserviläisiä on pystyttykin myöhemmin hyödyntämään muissa sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa.

Yhteenveto

Valiokunta toteaa, että taisteluosastokonseptin syntyhetkellä sitä voitiin pitää EU:n sotilaallisen kriisinhallintakyvyn vaativimpana hankkeena. Nyt, kun yli 50 valmiusvuoroa on ollut vuosien mittaan valmiudessa ilman, että poliittista yhteisymmärrystä osastojen käyttämisestä on syntynyt, on syytä perusteellisesti tarkastella koko taisteluosastokonseptia ja muuttaa sitä tavalla, joka mahdollistaisi osastojen käytettävyyden.

Valiokunta näkee, että EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvien kysymysten ollessa muutenkin aktiivisesti keskustelussa (esim. PRY ja Puolustusrahasto) olisi luontevaa osana kokonaistarkastelua avata keskustelu myös EU:n taisteluosastokonseptista. 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.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Athena-mekanismin kautta saadaan aikaan sellainen yhteisymmärrys, joka mahdollistaa taisteluosastojen käyttöön liittyvien kustannusten maksamisen yhteisesti unionin toimesta.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että ennen valmiusvuoron alkua ja sen aikana eduskunta pidetään informoituna kaikista sellaisista kehityskuluista, jotka saattaisivat johtaa taisteluosaston käyttöön. Päätös taisteluosastojen käytöstä tehdään EU:ssa yksimielisesti, ja on tärkeää, että Suomen kanta muodostetaan asianmukaisesti yhteistyössä eduskunnan kanssa. Tämän jälkeen 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).

Taisteluosasto-operaation toteutuessa on uhka-arvioon perustuen varmistettava, että suomalaisjoukkojen käytettävissä olevalla kalustolla on mahdollista taata joukoille kaikissa olosuhteissa mahdollisimman korkeatasoinen omasuojakyky. Valiokunta huomauttaa, että koronatilanne maailmalla aiheuttaa omasuojakysymyksille erityishaasteen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2020 vp

Helsingissä 13.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Erkki Tuomioja sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola