Puolustusvaliokunta

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

Ulkoasiainvaliokunnalle

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 puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisarvio selonteosta

EU:n taisteluosastot ovat olleet valmiudessa kuuden kuukauden jaksoissa vuodesta 2007 alkaen. Suomi on osallistunut EU:n taisteluosastoihin aiemmin yhteensä viisi kertaa (2007, 2008, 2011 ja 2015). Kokemukset aiemmasta osallistumisesta ovat selonteon ja valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan olleet myönteisiä. Valiokunta puoltaa Suomen osallistumista Britannia-vetoiseen taisteluosastoon seuraavin huomioin.

Ulkoasiainhallinnon asiantuntija toi kuulemisessa esiin, että Suomi on alusta alkaen johdonmukaisesti tukenut EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä sotilaallisen kriisinhallintakyvyn kehittämistä. Taisteluosastojen on nähty olevan sotilaallisessa kriisinhallinnassa tärkeä elementti siinä keinovalikoimassa, joka EU:lla on käytettävissään kriisien syntyessä. Suomen on siksi syytä olla omalla panoksellaan mukana tukemassa unionitoimia tällä politiikkalohkolla.

Puolustushallinnon puolelta tuotiin esiin, että vaikka taisteluosastoja ei toistaiseksi ole käytetty, on niiden merkitys puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämisessä säilynyt. Nopean toiminnan joukkoihin osallistuminen on nähty tärkeänä osana Suomen puolustuksen kehittämistä. Erityisesti viimeaikaiset kriisit ovat osoittaneet, että puolustuksen kyky ja valmius reagoida nopeasti kehittyviin ja vaikeasti ennustettaviin uhkiin on keskeisen tärkeää kansallisen puolustuksen uskottavuuden kannalta.

Valmis
5.0

Puolustusvaliokunta toteaa, että selonteossa on selkeästi kuvattu taisteluosastokonseptin synty-historia ja kehitysvaiheet sekä eritelty varsin kattavasti myös taisteluosastojen käyttämättömyyteen liittyviä syitä. Valiokunta huomauttaa, että selonteon kuvaus taisteluosasto-osallistumisen hyödyistä Suomen puolustukselle jää varsin yleiselle tasolle.

Kuuden maan taisteluosasto

Selonteon mukaan Suomi osallistuu 52 sotilaan kokonaispanoksella Britannian johtamaan taisteluosastoon. Osaston muut maat ovat Britannian ja Suomen lisäksi Ruotsi, Irlanti, Latvia ja Liettua. Taisteluosaston kokonaisvahvuus on noin 1 700 sotilasta, joista 1 300 sotilasta on Britanniasta. Muiden osallistuvien maiden asettamat joukot ovat vahvuudeltaan noin 50—150 sotilasta.

Suomalaisjoukossa esikuntaupseerit sekä eri osastojen johtajat ja/tai varajohtajat ovat puolustusvoimien palkattua henkilöstöä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suurin osa Suomen osastosta on reserviläisiä, noin 80 prosenttia. Vastaava suhde kantahenkilökunnan ja reserviläisten käytön suhteen on nähtävissä myös muussa sotilaallisessa kriisinhallinnassa, johon Suomi osallistuu.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Britannia-vetoinen taisteluosasto on hyvin suunniteltu ja koottu kokonaisuus. Se seikka, että osaston johtovaltio on EU:n toinen sotilaallinen suurvalta, varmistaa kaikkien kriittisten suorituskykyjen — esimerkiksi johto- ja ilmakuljetuskyky, ilmatuki — saatavuuden.

Osastoon osallistuvien kuuden maan panokset on myös räätälöity ja koulutettu tavalla, joka takaa hyvän sotilaallisen suorituskyvyn ja tarvittaessa nopean liikkeelle lähdön. Selonteossa todetaan, että osaston maat ovat muun muassa järjestäneet kuuden maan sisäisen päätöksentekoharjoituksen (POLEX) huhtikuussa 2016. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämän harjoituksen tarkoituksena oli osaltaan varmistaa mahdollista operaatiota pohdittaessa se, ettei osaston käytettävyys jää ainakaan kiinni näiden kuuden maan päätöksentekokyvystä.

Kevennetty toimintamalli

Puolustusvaliokunta on aiempien EU:n valmiusvuorojen osalta kiinnittänyt johdonmukaisesti huomiota siihen, että valmiuden luominen suomalaisjoukoille on tullut erittäin kalliiksi suhteessa taisteluosasto-osallistumisesta saatavaan kokonaishyötyyn. Esimerkiksi vuoden 2011 alkupuoliskolla (PuVL 11/2010 vp —VNS 8/2010 vp) Suomi osallistui kahteen EU:n taisteluosastoon noin 300 sotilaalla. Valmius- ja koulutuskustannukset nousivat tuolloin 29 miljoonaan euroon. Vertailun vuoksi: 18 000 reserviläisen kertausharjoituskustannukset viikon ajalta ovat noin 20 miljoonaa euroa.

Selonteossa tuodaan esiin, että kansallista toimintamallia on valmiusvuoroihin osallistumisen osalta 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 uutta toimintamallia kustannustehokkaana tapana luoda riittävä valmius joukoille. Nyt koulutus- ja perustamisvaiheen sekä valmiusajan kustannukset ovat selonteon mukaan yhteensä noin 2,65 miljoonaa euroa. Valiokunta pitää hyvänä myös linjausta siitä, että valmiusvuoroihin pyritään asettamaan vain sotilaallisen kriisinhallinnan joukkorekisterin mukaisia, valmiiksi koulutettuja ja varustettuja joukkoja.

Taisteluosastojen käytettävyydestä

Selonteossa todetaan, että taisteluosastoissa on myös kyse EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisestä. Valiokunta yhtyy tähän arvioon ja pitää EU:n uskottavuuden kannalta ongelmallisena sitä, että taisteluosastojen käytön kynnys on noussut näin korkeaksi. Valiokunta korostaa, ettei taisteluosastoille tule hakea tehtäviä, jotka eivät niille sovellu, vain sen takia, että konseptia voitaisiin testata käytännössä. Osastojen käyttämiseen liittyvää korkeaa poliittista kynnystä on kuitenkin saatava alennettua. Valiokunta toteaa, että turhautumista EU:n taisteluosastokonseptiin osoittaa omalta osaltaan myös Ruotsin ilmoitus siitä, että se ei ole lähitulevaisuudessa tarjoutumassa neljättä kertaa pohjoismaisen taisteluosaston johtovaltioksi.

EU:n taisteluosastojen valmiusvuoroihin on vuodesta 2007 osallistunut kymmenittäin erilaisia kokoonpanoja. Selonteossa käydään läpi syitä siihen, miksi EU ei ole yhtään taisteluosasto-operaatiota pystynyt käynnistämään. Valiokunta pitää keskeisenä syynä osastojen käyttämättömyyteen poliittisen tahdon puutetta. Ei edes se seikka, että kulloinkin valmiusvuorossa olevat unionimaat vastaavat valtaosasta käynnistettävän operaation kustannuksista, ole helpottanut päätöksentekoa.

Valiokunta toteaa, että taisteluosastokonseptin ilmeisistä puutteista huolimatta EU on ollut kyvytön tarkastelemaan toimintamallia uudelta pohjalta. Valiokunnan arvion mukaan konseptiin vuosien mittaan tehdyt muutokset ovat varsin pieniä ja vaikutuksiltaan vaatimattomia. Valiokunta huomauttaa, että samaan aikaan luotua Naton nopean toiminnan joukkokonseptia (NRF) on matkan varrella muutettu radikaalistikin.

Selonteossa on tuotu esiin ajatus modulaarisuuden lisäämisestä. Tämä ehdotus pitää sisällään ajatuksen siitä, että valmiudessa oleviin taisteluosastoihin voitaisiin liittää tarvittavia osia ja erikoiskykyjä halukkaista jäsenmaista sekä edesauttaa tiettyjen toimintojen siirtämistä esimerkiksi edelliseltä tai seuraavalta taisteluosastolta. Valiokunta pitää hyvänä, että ennakkoluulottomasti haetaan ratkaisuita, joiden avulla taisteluosastojen käytettävyyttä voitaisiin lisätä. 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.

Edellä todetun valossa on valiokunnan mielestä selvää, että vuodelta 2004 peräisin oleva EU:n taisteluosastokonsepti kaipaa perusteellista uudelleenarviointia. Valiokunnan arvion mukaan Suomi, joka on nyt kuudetta kertaa valmiusvuorossa, voi aktiivisen osallistumishistoriansa takia perustellusti ajaa konseptin päivittämistä Brysselissä.

Valiokunnan lausunto PuVL 4/2016 vp

Yhteenveto

Valiokunta pitää valitettavana, etteivät unionimaat ole löytäneet yhteistä poliittista tahtotilaa taisteluosastojen käyttämiseen kriisinhallintaoperaatioissa. Euroopan unionilla on kriisinhallinnassa käytettävissään ainutlaatuisen monipuolinen työkalupakki, jossa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan elementit tukevat toisiaan. Nopean toiminnan kyky täydentää valiokunnan näkemyksen mukaan EU:n kokonaisvaltaista tulokulmaa kriisinhallintaan.

Selonteossa tuodaan esiin, että taisteluosastojen merkitys Suomen sotilaallisten suorituskykyjen ja kriisinhallintavalmiuksien kehittämisessä on vakiintunut ja tärkeä. Valiokunta huomauttaa, että tämä toteamus on tietyssä ristiriidassa sen seikan kanssa, ettei seuraavaa taisteluosasto-osallistumista suunnitella puolustushallinnossa. Valiokunta pitää tärkeänä, että ennen päätöstä Suomen osallistumisesta seuraavaan valmiusvuoroon EU-tasolla on tehty päätökset taisteluosaosastokonseptin muuttamisesta siten, että osastojen käytettävyyttä saadaan lisättyä.

Valiokunta toteaa, että puutteistaan huolimatta taisteluosaostokonsepti on ollut Suomen kannalta mielenkiintoinen yhteistyömuoto. Saadun selvityksen mukaan yhteistyöstä on ollut hyötyä kansallisen puolustuksen kehittämiselle, suomalaisjoukot ovat muun muassa voineet vertailla osaamistaan (benchmarking) muiden maiden joukkojen kanssa. Lisäksi suomalaisjoukkojen yhteistoimintakyky muiden unionimaiden kanssa on syventynyt. Tällä on valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan merkitystä myös sotilaallisen avun annon ja vastaanottamisen kannalta.

Valiokunta toteaa, että taisteluosastot ovat olleet ylipäätään hyvä tapa laajentaa Suomelle entistä tärkeämpää kansainvälistä puolustuspoliittista yhteistyötä perinteisten kohdemaiden, Ruotsin ja Yhdysvaltojen, ulkopuolelle. Erityisen arvokasta on ollut, että konseptin puitteissa on saatu tehtyä avauksia sotilaallisesti merkittäviin EU-maihin. Tässä tarkastelussa osallistuminen Saksan ja Hollannin johtamaan taisteluosastoon samoin kuin nyt Britannia-vetoiseen osastoon on nähtävä erityisen mielenkiintoisena yhteistyömuotona.

Puolustusvaliokunta ehdottaa ulkoasiainvaliokunnalle, että sen mietinnössä esitettäisiin Britannia-vetoisen osaston valmiusvuoron päättymisen jälkeen ulko- ja puolustushallinnolle yhteisselvityksen laatimista siitä, mitä konkreettisia hyötyjä Suomi on saanut osallistumisestaan kuuteen EU:n taisteluosastoon. Tällainen välitarkastelu olisi tarpeen myös sitä taustaa vasten, että Suomen seuraavaa taisteluosasto-osallistumista ei suunnitella. Tehtävä analyysi palvelisi myös Suomen tavoitteenasettelua suhteessa taisteluosastokonseptiin ja nopean toiminnan kyvyn kehittämiseen eri kansainvälisten toimijoiden kanssa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.5.2016

Valiokunnan lausunto PuVL 4/2016 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Lea Mäkipää ps
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Mika Raatikainen ps
varajäsen Pertti Hakanen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola

Eriävä mielipide

Perustelut

EU:n taisteluosastoilla ei ole ratkaistu yhtään kriisiä, torjuttu katastrofia tai eliminoitu ainuttakaan uhkaa. Ne eivät ole vastanneet siihen olennaiseen tarpeeseen, miksi ne aikoinaan perustettiin: kansanmurhien estämiseen. Siitä huolimatta vuodesta 2007 jatkunutta valmiusvuoromyllyä on pyöritetty näkymättömänä pakkona.

Suomen toistuvista osallistumispäätöksistä taisteluosastoihin on muodostunut jatkumo, jota ei kyseenalaisteta tai että siitä käytäisiin periaatteellista keskustelua. EU:n taisteluosastoja ja valmiusjärjestelmää tulee arvioida kriittisesti.

On päivänselvää, että nykyisellään EU:n taisteluosastokonsepti ja -järjestelmä ei voi elää enää pitkään. Jos taisteluosastot ovat — niin kuin selonteossakin mainitaan — nopean kriisinhallinnan ja sotilaallisen suorituskyvyn kehittämisen väline, niin kumpikaan peruste ei toimi.

Taisteluosastoja ei ole käytetty kertaakaan, vaikka mahdollinen toiminta on laajennettu koskemaan terrorisminvastaista sotaa ja turvallisuussektorin tukemista. Nykyisellään EU:n taisteluosastojen perustamista ja kouluttamista voisi luonnehtia pitkäkestoisiksi kansainvälisiksi kertausharjoituksiksi.

Suomessa taisteluosastoihin osallistumista on perusteltu sillä, että ne lisäävät suorituskykyä ja mahdollistavat kansainvälisen harjoitustoiminnan sekä päätöksentekojärjestelmän testaamisen. Samat tavoitteet voitaisiin saavuttaa kustannustehokkaammalla tavalla.

EU:n sotilasosastoissa panos-tuotossuhde on heikko. Mitä vastinetta Suomi rahoilleen saa ja mitä valmiudessa oleva maa joutuu maksamaan, jos taisteluosasto aktivoidaan jotain operaatiota varten? Johtovaltioroolin ottaminen sitoisi sotilaallisen kriisinhallinnan resurssit pitkäksi aikaa, ja pelkkä valmiuden luominen maksaisi kymmeniä miljoonia euroja.

Jos taas pääperuste on EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistaminen, niin silloin pitää todeta, että kyse on yhä syvenevästä EU:n liittovaltiokehityksestä ja militarisoinnista, vieläpä tilanteessa, jossa EU taistelee olemassaolostaan sisäisten ristiriitojen paineessa.

Päätös taisteluosaston käytöstä edellyttää EU:n kaikkien jäsenmaiden yksimielisyyttä. Jos puhutaan esimerkiksi jonkun kohteen, lentokentän tai sataman turvaamisesta, rajatun alueen haltuunotosta tai niihin rinnastettavasta toiminnasta, on päätöksenteko auttamattomasti jälkijättöistä. Jos ei ole yhteistä tilannekuvaa, kuinka syntyy yksimielinen päätös?

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että suomalaisjoukkojen ei tule osallistua 1.7.—31.12.2016 kestävän valmiusvuoron aikana mahdollisen operaation toimeenpanoon eikä osallistua jatkossa enää EU:n taisteluosastokonseptin toimeenpanoon.

Helsingissä 13.5.2016

Markus Mustajärvi vas