Valiokunnan lausunto PuVL 7/2018 vp– UTP 40/2005 vp

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan (UTP 40/ 2005 vp): Puolustusvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UTPJ 10/2018 vp—UTP 40/2005 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- yksikönpäällikkö Sari Rautio, ulkoministeriö
- ulkoasiainsihteeri Heli Lehto, ulkoministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Matti Kemppilä, puolustusministeriö
- KRIHA-vastuualueen johtaja, everstiluutnantti Harri Uusitalo, Pääesikunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Puolustusvaliokunta toteaa, että ulko- ja puolustusministeriön yhdessä laatima muistio Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan ja nopean toiminnan joukkoihin on kattava kuvaus siitä, mitkä ovat Suomen kriisinhallintatoiminnan alueelliset ja toiminnalliset painopistealueet tällä hetkellä. Selvityksestä ei käy kuitenkaan selkeästi ilmi, mitkä ovat Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan tavoitteet. Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan arvioimaan erityisesti sotilaallisen kriisinhallinnan kehitysnäkymiä.

Suomen sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen profiili

Suomi osallistuu 10 sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon noin 500 sotilaan panoksella. Toiminnan loppuessa Libanonissa vuoden 2018 loppuun mennessä irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa sotilaiden kokonaismäärä laskee alle 400 sotilaan. Pitemmän aikavälin tarkastelussa tätä määrää voidaan pitää alhaisena. Valiokunta on huolissaan Suomen sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen kokonaistasosta.

Valmis
5.0

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kriisinhallintaoperaatiot ovat viime vuosina kallistuneet. Erityisen kalliita ovat operaatiot, jotka sijaitsevat huollollisesti haastavissa paikoissa kaukana rannikolta, kuten esimerkiksi Mali. Näköpiirissä ei ole, että sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot olisivat jatkossakaan oleellisesti nykyistä halvempia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että noin 100 miljoonan euron kustannuksella pystytään ylläpitämään noin 500 suomalaissotilasta eri operaatioissa. Valiokunta huomauttaa, että vielä 2000-luvun alussa vastaava suhde oli 100 miljoonaa ja 1 000 sotilasta.

Kysymykseen siitä, onko Suomen sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio-osallistuminen liian pirstoutunutta, on vaikea antaa yksiselitteistä vastausta. Joissain operaatiossa on perusteltua olla mukana vain lippua näyttämässä muutamalla esikuntaupseerilla. Laajaa osallistumisprofiilia puoltaa myös se, että kriisinhallinnassa on useita eri toimijoita: YK-, EU-, Nato- ja koalitiojohtoiset operaatiot tarjoavat erilaisia hyötyjä. EU-operaatioiden osalta valiokunta huomauttaa, että nykyinen 15 sotilaan kokonaispanos (EUTM Somalia, EUTM Mali, Välimeren Sohpia-operaatio) on liian pieni. Suomi on aktiivisesti mukana EU:n puolustusulottuvuuden kehittämisessä. Luontevaa olisi, että sama aktiivisuus näkyisi myös EU-johtoisessa kriisinhallinnassa.

Kriisinhallintaosallistumisen kokonaistasoa tarkasteltaessa on otettava huomioon myös Suomen osallistuminen erilaisiin nopean toiminnan joukkokokoonpanoihin. Suomi tulee osallistumaan Saksan johtamaan EU:n taisteluosastoon vuonna 2020. Britannian johtaman niin sanotun JEF-yhteistyön osalta saavutetaan täysi operatiivinen valmius vuoden 2018 loppuun mennessä. On mahdollista, että Britannia haluaa testata JEF-joukkojen käytettävyyttä harjoitusten lisäksi myös operaatioissa. Naton nopean toiminnan joukkoihin Suomi on osallistunut täydentävässä roolissa vuodesta 2016 lähtien. Tänä vuonna valmiusvuorossa on ilmavoimien valmiusyksikkö ja vuonna 2019 maavoimien jääkäriyksikkö.

Uusi mahdollinen osallistumismuoto Suomelle olisi toiminta ranskalaisvetoisissa interventiojoukoissa. Ranska teki aloitteen eurooppalaisista interventiojoukoista vuonna 2017, ja mukaan on nyt kutsuttu kymmenen eurooppalaista maata. Ranska on tiedustellut myös Suomelta halukkuutta tulla mukaan hankkeeseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ranskalaisaloite on vielä pitkälti jäsentymätön.

Monessa maassa sotilaallista kriisinhallintaa rahoitetaan suoraan varsinaisesta puolustusbudjetista. Suomessa puolustushallinnon maksamat kriisinhallintamäärärahat—ulkoministeriö maksaa sotilaiden palkat—on budjetoitu eri momentille kuin kansallisen puolustuksen vaatimat resurssit. Tämä on valiokunnan mielestä ollut erittäin toimiva käytäntö, ja se on mahdollistanut sekä kansallisen puolustuksen että sotilaallisen kriisinhallinnan järkevän resursoinnin. Kehysriihessä tehtiin päätös siitä, että sotilaalliseen kriisinhallintaan varattuja rahoja siirretään 6,5 miljoonaa euroa vuodessa vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämiseen vuodesta 2020 alkaen. Tällöin ollaan siis ensimmäistä kertaa tilanteessa, jossa kansallisen puolustuksen ja kriisinhallinnan tarpeet kilpailevat suoraan keskenään. Puolustusvaliokunnan näkemyksen mukaan tällaista asetelmaa ei saa päästää syntymään: sekä vapaaehtoista maanpuolustusta että sotilaallista kriisinhallintaa on pystyttävä kehittämään tavalla, jossa tällaista vastakkainasettelua ei synny.

Kiinnostuneita reserviläisiä hakeutuu operaatioihin noin 1500 henkeä vuodessa, 1990-luvun alussa kiinnostuneita oli jopa 10 000 vuositasolla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan reservi-

läisten määrä riittää nykyisten operaatioiden ylläpitämiseen. Kantahenkilökunnan puolella nuoria aliupseereita ja upseereita hakeutuu riittävästi operaatioihin, mutta ylemmässä päällystössä (majuri/everstiluutnantti-taso) hakijoita on liian vähän. Valiokunta huomauttaa, että puolustusvoimien liian pieni henkilöstömäärä näkyy osaltaan myös tässä, kasvanut työmäärä kotimaan tehtävissä vaikeuttaa hakeutumista sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin.

Saadun selvityksen mukaan UNIFIL-operaatiossa suomalaisjoukoille haasteita asettaa ranskalaispataljoonassa noudatettava 4 kuukauden rotaatiomalli. Suomelle 6 kuukauden rotaatiomalli on toimivampi, 4 kuukauden malliin sopeutuminen asettaa merkittäviä haasteita joukkotuotannolle. Tilanne onkin jo johtanut siihen, että Porin Prikaatissa kansainvälisen valmiusjoukkokoulutuksen saaneita reserviläisiä ei ole löytynyt riittävää määrää, rekrytointipohjaa on laajennettu myös muissa joukko-osastoissa koulutuksensa saaneisiin reserviläisiin. Mitään käytännön ongelmaa tästä ei ole aiheutunut, myös muiden joukkoyksiköiden kouluttamat reserviläiset ovat suoriutuneet kriisinhallintatehtävistä hyvin. Valiokunta huomauttaa, että edellä kuvattujen henkilöstön saatavuuteen liittyvien ongelmien vuoksi mahdollisten uusien, suurempien operaatioiden käynnistäminen on haasteellista puolustushallinnolle.

Suomen kriisinhallintaosallistumisen poliittiset ja sotilaalliset hyödyt

Kriisinhallintaoperaatiot ovat tärkeä osa Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista työkalupakettia. Tästä on hyvä esimerkki suomalaisjoukkojen osallistuminen UNIFIL-operaation ranskalaiseen reservipataljoonaan. Päätös keskittää UNIFIL-osallistuminen reservipataljoonaan oli konkreettinen osoitus Ranskan suuntaan siitä, että Suomi ottaa vakavasti Ranskan pyynnön aktivoida EU:n avunantolauseke 42.7. Tukipäätös on saanut kiittävää palautetta Pariisista.

Muistion mukaan Suomen osallistumista sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin punnitaan myös puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämisen ja puolustusvalmiuden näkökulmasta. Valiokunta toteaa, että eri operaatioista ulosmitattavaa sotilaallista hyötyä voidaan arvioida monin tavoin. Valiokunnan arvion mukaan konkreettisia hyötyjä kriisinhallintaosallistumisesta ovat muun muassa toiminta monikansallisessa toimintaympäristössä ja yhteensopivuuden kehittäminen tätä kautta. Tämä tukee myös puolustusvoimien uutta tehtävää kansainvälisen avun antamisesta ja vastaanottamisesta. Valiokunta huomauttaa, että operaatiokumppanuus avaa ovia myös poliittisen dialogin käymiseen silloin, kun siihen ei muuten olisi mahdollisuutta. Esimerkiksi viime aikojen Nato-ministerikokouksissa kumppanimaiden kanssa on monesti käyty dialogia ainoastaan Afganistanin -operaatioon (Resolute Support) liittyen. Nato on keskittynyt ydintehtävänsä hoitamiseen, ja keskustelu kumppanuuden kehittämisestä on muuten jäänyt taka-alalle.

Operaatio-osallistuminen osoittaa suomalaisten rauhanturvaajien korkean ammattitaidon. Tällä on taas merkitystä arvioitaessa Suomen puolustuskyvyn uskottavuutta ja Suomea osaavana kumppanina. Mahdollisuus harjoittaa suurempia joukkokokoonpanoja, vähintään komppaniatasolla, on erityisen hyödyllistä, ja tässä katsannossa Libanonin UNIFIL-operaatioon osallistuminen on perusteltua.

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2018 vp

Naisten osallistuminen kriisinhallintaan

Suomen uusi kansallinen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelma julkaistiin 13.4.2018. Toimintaohjelma on Suomen kolmas ja kattaa vuodet 2018—2021. Toimintaohjelman tavoitteena on, että Suomi toimii tuloksellisesti pysyvän rauhan aikaansaamiseksi naisten osallistumista vahvistamalla. Kansallinen toimintaohjelma perustuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmalle 1325 "Naiset, rauha ja turvallisuus". Päätöslauselman ja sitä seuranneiden täydentävien päätöslauselmien päätavoitteina on vahvistaa naisten roolia ja päätösvaltaa konfliktien ehkäisyssä, ratkaisemisessa ja rauhanrakentamisessa sekä lisätä merkittävästi naisten turvallisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi lisää naisten määrää sekä siviilikriisinhallinnassa että sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Siviilikriisinhallinnassa tilanne on jo hyvä, sillä 118 henkilöstä 49 on naisia. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa on sen sijaan vielä huomattavasti parannettavaa, naisia on kokonaisvahvuudesta vain 30 henkeä. Valiokunta kannustaa puolustushallintoa aktiivisesti etsimään keinoja naisten määrän nostamiseksi. Sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin osallistumisen kelpoisuusehtona on naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaminen. Asepalvelukseen hakeutuvien naisten määrä on ollut viime vuosina kasvussa, ja tänä vuonna noin 1 500 naista on hakeutunut naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen. Määrä nousi vuodesta 2017 noin 400 hengellä.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kaikilla halukkailla naisilla on mahdollisuus niin halutessaan suorittaa naisten vapaaehtoinen asepalvelus. Tässä yhteydessä valiokunta korostaa painokkaasti, ettei puolustushallinnon säästötoimenpiteitä pidä kohdistaa naisten mahdollisuuksiin suorittaa asepalvelus, vaan pikemminkin tukea voimakkaasti viime vuosien myönteistä kehitystä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk

jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola