

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 14/2006 vp

Valtioneuvoston selonteko suomalaisen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Saksan, Alankomaiden ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.—30.6.2007

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä marraskuuta 2006 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon suomalaisen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Saksan, Alankomaiden ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.—30.6.2007 (VNS 8/2006 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PuVL

9/2006 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Kimmo Lähdevirta, ulkoasiainministeriö
- puolustusasiainneuvos Olli-Pekka Jalonen, puolustusministeriö
- everstiluutnantti Mauri Koskela, Porin prikaati.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 §:n mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdo-

tuksesta myös päätöksen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (valmiuosasto). Lain 3 §:n mukaan ennen valmiuosaston asettamista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut**Yleistä**

Suomen osallistumista kansainvälisiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin säätelee laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006). Käsiteltävänä oleva selonteko on ensimmäinen tämän lain mukaan eduskunnalle annettava selonteko ennen suomalaisen sotilasosaston asettamista valmiustilaan.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Suomen turvallisuuspoliittisen linjan mukaista on vastuun kantaminen myös kansainvälisestä turvallisuudesta ja vakaudesta. Valiokunta korostaa, että kyse ei kuitenkaan ole vain solidaarisuudesta. Osallistuminen Euroopan unionin sotilaalliseen kriisinhallintaan vahvistaa myös Suomen sotilaallista puolustusta ja turvallisuutta. Kuten valiokunta on todennut, maantieteellisesti kaukaiset konfliktit, poliittiset ja taloudelliset epävakaudet, terrori-iskut ja ympäristökatastrofit voivat vaikuttaa myös Suomen tilanteeseen. Monien Suomeakin koskevien uhkien torjuminen on siksi aloitettava kaukana maamme rajojen ulkopuolella.

Euroopan unionista on kehittymässä yhä vahvempi turvallisuusyhteisö, ja on tärkeää, että unioni kykenee toimimaan itsenäisesti jäsenmaiden tärkeiksi arvioimissa kriiseissä. Taisteluosaston käyttäminen ei ole itseisarvo, mutta toisaalta sen käyttämiseen tulee olla sekä poliittista että toiminnallista valmiutta kaikkien taisteluosastoon osallistuvien maiden — Saksan, Alankomaiden ja Suomen — taholta. Taisteluosaston tulee olla aidossa valmiustilassa, jotta siihen kohdistetut odotukset kriisinhallinnassa voidaan toteuttaa asianmukaisesti. Suomessa taisteluosaston toiminnalle on sekä hallituksen että eduskunnan poliittinen tuki. Suomen osalta tarvitaan nyt valmiusvuorossa 1.1.2007 aloittavien Suomen kansallisten joukkojen valmiustilaan asettamista — ja myöhemmin mahdollista operaatiokohtaista päätöksentekoa.

EU:n taisteluosasto ja valmiusjärjestelmä

EU:n nopean toiminnan luominen on välttämättömän toimintamuoto nykyajan konfliktitilanteissa. Nopea väliintulo kriisitilanteissa voi estää kriisien kärjistymisen ja torjua vakavia humanitaarisia seurauksia. EU:lla on nyt toiminnallinen kyky puuttua myös sellaisiin kriiseihin tai katastrofeihin, joiden kehittymistä ei voida ennakoida. EU:n taisteluosastokonsepti tukee Euroopan unionin turvallisuusstrategiaa. Turvallisuusstrategiassa EU sitoutuu lisäämään tukeaan YK:lle lyhytaikaisissa kriisinhallintatilanteissa ja korostaa YK:n turvallisuusneuvostolla olevan pääasiallinen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä.

EU:n taisteluosastot ovat sotilaallisen kriisinhallinnan yksi väline. Selonteon mukaan EU:n taisteluosastot ovat ns. täydessä toimintavalmiudessa 1.1.2007 alkaen. Vuoden 2007 ensimmäisellä vuosipuoliskolla (1.1.—30.6.) valmiudessa ovat Ranskan ja Belgian sekä toisaalta Saksan, Alankomaiden ja Suomen muodostamat taisteluosastot. Vuoden jälkipuoliskolla valmiudessa ovat Italia—Unkari—Slovenia—sekä Kreikka—Bulgaria—Kypros—Romania-osastot. EU:n tulisi kyetä — jäsenmaiden niin päättäessä — käynnistämään ja toimeenpanemaan kaksi erillistä nopean toiminnan sotilaallista kriisinhallintaoperaatiota, tarvittaessa samanaikaisesti. Viitaten puolustusvaliokunnan lausuntoon (PuVL 9/2006 vp) ulkoasiainvaliokunta toteaa, että taisteluosastojen yhteistyötä ja etukäteiskoordinaatiota on unionissa tarpeen kehittää, jotta varmistetaan saumaton yhteistyö myös kahden samanaikaisen operaation osalta.

Kaikki jäsenmaat — lukuun ottamatta Maltaa ja Tanskaa, jolla on yleisvarauma EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan osalta — valmistautuvat osallistumaan taisteluosastojen muodostamiseen. Myös tulevat jäsenmaat Romania ja Bulgaria sekä Norja ja Turkki ovat mukana. Laaja osallistuminen kertoo jäsenmaiden halusta kehittää yhteistyötä kriisinhallinnassa.

Tilannearvio taisteluosaston käytöstä

Kriisien seurannan kehittymisestä huolimatta on hyvin vaikeaa — ellei mahdotonta — ennakoida, mitkä kriisit kehittyvät siten, että juuri EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan välineitä tarvittaisiin tai voitaisiin käyttää. Selonteon arvio taisteluosaston mahdollisesta käyttökohteesta on siten yleisellä tasolla ja suppea.

Selonteko lähtee siitä, että taisteluosastojen käyttötarkoitus ja sen rajoitukset on tässä tilanteessa — kun EU:lla ei ole meneillään valmisteluja johonkin tiettyyn kriisiin — ainoa kriteeri, jonka kautta voidaan jollain tavalla arvioida osaston mahdollista käyttöä. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä lähestymistapaa oikeana ja perusteltuna. Valiokunta ei näe suotavana tai edes tosiasiallisesti mahdollisena, että ennakolta pyritäisiin määrittämään taisteluosastojen tarkkaa käyttökohdetta alueellisesti tai maakohtaisesti. Valiokunta katsoo, että taistelujoukkojen käyttö tulisi lähtökohtaisesti olla mahdollista kaikissa osaston toimintaan sopivissa kriiseissä. Mikäli kohteita rajattaisiin etukäteen — alati muuttuvassa turvallisuustilanteessa — heikennettäisiin koko taisteluosastokonseptin perustaa ja siten toimintavalmiutta. Valiokunta toteaa, että selonteossa tuodaan esiin mm. joitakin Afrikassa meneillään olevia konflikteja, mutta se ei sinällään valiokunnan näkemyksen mukaan aseta näitä konflikteja etusijalle tai sulje muita mahdollisia kriisejä pois osaston käyttökohteena.

Taisteluosaston luonne ja käyttötarkoitus

EU:n taisteluosaston tarkoitusta, luonnetta ja mahdollisia tehtäviä sekä käyttöä rajoittavia tekijöitä käsiteltäessä selonteossa tuodaan esille pääasiassa toiminnallisia näkökohtia. On kuitenkin selvää, että EU-operaation käynnistäminen on aina poliittinen päätös, ja päätöksenteossa otetaan huomioon — toiminnallisten seikkojen lisäksi — myös monia muita tekijöitä.

Selonteossa tähdennetään, että "taisteluosasto" ei viittaa tehtävään, vaan joukon kokoon ja rakenteeseen. Taisteluosastossa on noin 1 500 sotilasta, ja sotilasterminä taisteluosasto viittaa tietyin tukijoukoin vahvennettuun pataljoonaan,

joka pystyy itsenäiseen toimintaan. Taisteluosastoa voidaan käyttää niin sotilaallisiin konflikteihin kuin luonnon- tai ihmisen aiheuttamiin katastrofeihin.

EU:n taisteluosastojen perustamisella ei laajenneta unionin kriisinhallintatehtäviä, vaan nopeutetaan operaatiota koskevaa päätöksentekoa ja toimeenpanoa. Taisteluosaston tulisi voida aloittaa tehtävien toimeenpano operaatioalueella 10 päivässä EU:n neuvoston päätöksestä. Taisteluosastojen tehtävät perustuvat ns. tarkennettuihin Petersbergin tehtäviin: yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, humanitaariset ja pelastustehtävät, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinesto- ja rauhanturvaamistehtävät, taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhannapauttaminen ja konfliktin jälkeinen vakauttaminen mukaan luettuina. EU:n taisteluosastoa voidaan käyttää joko erillisenä kriisinhallintajoukkona tai — saadun selvityksen mukaan todennäköisesti — osana laajempaa operaatiota. Lähtökohtana on riittävän tarkasti määritelty, rajallinen, taisteluosaston koon mukaan mitoitettu tehtävä. Oleellista on nopea toimintakyky.

Taisteluosastojen rajattu koko sekä korkeintaan neljän kuukauden kesto asettavat merkittäviä rajoituksia taisteluosastojen käytölle. Joukon oman turvallisuuden arviointi suhteutettuna kaavailtuun tehtävään on selonteon mukaan keskeistä mahdollisesta kriisinhallintaoperaatiosta päätettäessä. Taisteluosastokonseptissa mainittu operaation pisin etäisyys on ohjeellinen — suunnitteluetäisyys on määritetty 6 000 kilometriksi Brysselistä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon, että viime kädessä se, missä ja miten taisteluosastoa käytetään, on aina poliittinen päätös. Keskeisenä arviointitekijänä tulisi olla myös yhteistyö muiden toimijoiden kanssa kriisien ennaltaehkäisemiseksi ja niiden rajoittamiseksi. EU:lla on nyt kriisinhallintaan soveltuva nopean toiminnan väline, jota tulee käyttää osana EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspoliittista toimintaa. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä erityisesti ennaltaehkäisevän toiminnan ja siviilikriisinhallinnan merkitystä. Konfliktien luonteesta johtuen kansainvälisen yhteisön vas-

tuu on korostunut humanitaaristen katastrofien ennaltaehkäisyssä ja siviiliväestön ja ihmisoikeuksien suojelussa.

Suomen osaston tehtävät taisteluosastossa

Saksa toimii taisteluosaston kehysvaltiona ja Alankomaat vastaa taisteluosaston tukitoiminnoista ja muodostaa huoltopataljoonan rungon. Suomen osaston — yhteensä noin 160 sotilasta — pääosan muodostaa suojauskomppania. Tämän lisäksi suomalaisia toimii taisteluosaston yhteisissä tiedustelu-, lääkintä-, sotilaspoliisi- ja esikuntatehtävissä. Suojauskomppanian päätehtävät ovat taisteluosastoa johtavan joukkoesikunnan vartiointi ja suojaaminen sekä taisteluosaston huoltokuljetusten suojaaminen. Suomalaiset ovat suorittaneet kaikkia edellä mainittuja tehtäviä aikaisemmissa kriisinhallintaoperaatioissa.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että EU:n taisteluosaston tulee kyetä selviytymään myös riskialttiissa tilanteissa, joten erityiskoulutuksen ja valmistautumisen rooli korostuu. EU:n taisteluosastot noudattavat Naton piirissä laadittuja standardeja ja käytännön toimintatapoja. EU-jäsenmaat harjoittavat taisteluosastoihin valmennettavia joukkojaan kansallisissa ja kansainvälisissä harjoituksissa ml. Naton harjoitukset. Saadun selvityksen mukaan taisteluosaston nopean toimintakyvyn saavuttamiseksi osallistuvat maat ovat toimeenpanneet etukäteisvalmisteluja ja -suunnittelua. Puolustusvaliokunta on käsitellyt lausunnossaan (PuVL 9/2006 vp) taisteluosaston joukkojen varustautumista ja koulutusta. Puolustusvaliokunnan mukaan kaikkien kolmen maan yhteisharjoitusten poisjääminen on puute, mutta taisteluosaston yhteistoiminnan arvioidaan silti sujuvan ongelmitta. Puolustusvaliokunnan mukaan suomalaiset joukot ovat ammattitaitoisia ja motivoituneita ja heillä on korkealuokkainen ja riittävä varustus sekä oma-suoja.

Taisteluosasto-operaatiota koskeva päätöksenteko

Päätös unionin taisteluosasto-operaation käynnistämisestä tehdään EU:ssa yksimielisesti. Valiokunta korostaa, että päätös valmiudessa olevien suomalaisten joukkojen käyttämisestä EU:n taisteluosasto-operaatioissa on aina kansallinen. Valiokunta yhtyy hallituksen kantaan, että vaikka YK:n valtuutus ei ole ehdoton edellytys operaation käynnistämiseksi, lähtökohtana on toiminta joko YK:n turvallisuusneuvoston valtuutuksella tai YK:n tai sen erityisjärjestön pyynnöstä. Ulkoasiainvaliokunta käsiteli kattavasti YK-valtuutusta kriisinhallintalakia koskeneessa mietinnössään (UaVM 1/2006 vp). Mietinnössä päädyttiin siihen, että mandaatti ei enää ole ehdoton vaatimus operaatioon osallistumiselle. Ehdottomaan YK-valtuutukseen liittyvinä epäkohtina valiokunta toi esille mm. turvallisuusneuvoston päätöksenteon hitauden ja veto-oikeuden käyttöön mahdollisesti liittyvän turvallisuusneuvoston kyvyttömyyden toimia päätehtävässään esim. humanitaarisen katastrofin estämiseksi. Valiokunta totesi myös että tilanteet, joissa sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio toteutetaan ilman YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta, ovat poikkeuksellisia, ja myös niiden on oltava peruskirjan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisia.

Valiokunta painottaa, että EU:n neuvoston yksimielinen päätös taisteluosaston käyttämisestä johonkin tiettyyn operaatioon on ratkaiseva myös Suomen osallistumisen ja päätöksenteon kannalta. Ulkoasiainvaliokunta edellyttikin kriisinhallintalakia käsitellessään (UaVM 1/2006 vp), että EU:n nopean toiminnan voimavaroja käyttävissä operaatioissa eduskunnan tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus varmistetaan, kun operaatiosta päätetään Euroopan unionissa. Tämä edellyttää säännöllistä tiedottamista ulkoasiainvaliokunnalle valmiusjakson aikana. Valiokunta pitää perusteltuna selonteon kantaa, että ulkoasiainvaliokuntaa kuullaan asiasta jo ennen EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean päätöstä EU:n toimien tarpeellisuudesta. Valiokunnan tulee voida muodostaa kantansa

ennen kuin neuvostossa hyväksytään ns. kriisinhallintakonsepti ja yhteinen toiminta.

Sotilaallisen kriisinhallintalain mukaan Suomen osallistumispäätöstä tehtäessä kuullaan aina ulkoasiainvaliokuntaa. Ulkoasiainvaliokunta on pitänyt tätä yleissääntöä riittävänä ja perusteltuna, mutta kuten selonteossa todetaan, myös täydentävän selonteon antaminen on mahdollista.

Taloudelliset vaikutukset

Taisteluosaston valmiusvuorosta, harjoittelusta sekä mahdollisesta operaatiosta aiheutuvat kulut on huomioitu mahdollisimman pitkälle vuoden 2007 talousarvioesityksessä — yhteensä on varauduttu 14 939 000 euron kustannuksiin. Se-

lonteon mukaan palkkauskuluihin ja harjoitteluun on esitetty 7 294 000 euroa, josta puolustusministeriön momenteille yhteensä 3 241 000 euroa ja ulkoasiainministeriölle 4 053 000 euroa. Mahdollista operaatioon lähettämistä varten on lisäksi varattu yhteensä 7 645 000 euroa (puolustusministeriö 3 845 000 euroa, ulkoasiainministeriö 3 800 000 euroa). Lopulliset kustannukset riippuvat toteutuneen operaation luonteesta ja sijainnista.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta toteaa,

ettei valiokunnalla ole huomauttamista selonteon johdosta.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
vpj. Mari Kiviniemi /kesk
jäs. Ulla Anttila /vihr
Eva Biaudet /r (osittain)
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Katri Komi /kesk
Johannes Koskinen /sd (osittain)
Eero Lankia /kesk

Suvi Lindén /kok
Petri Neittaanmäki /kesk
Kalevi Olin /sd
Maija Perho /kok (osittain)
Suvi-Anne Siimes /vas
Jari Vilén /kok
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.

VASTALAUSE

Perustelut

EU:n taisteluosastojen käytön hyväksyttävyyds riippuu siitä, onko operaatiolla YK:n turvallisuusneuvoston mandaatti vai ei.

Ehdotus

Esitänkin, että eduskunta hyväksyy ulkoasiainvaliokunnan mietintöön seuraavat kaksi lausumaa:

Eduskunta edellyttää, että Suomi toimii EU:ssa siten, että EU:n taistelujoukko-

ja käytetään vain sellaisiin operaatioihin, joilla on YK:n hyväksyntä, ja että Suomi osallistuu vain sellaisiin EU:n kriisinhallintaoperaatioihin, joilla on YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus.

Eduskunta ei hyväksy Suomen osallistumista EU:n taistelujoukkoihin, jos joukot toimivat ilman YK:n valtuutusta.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2006

Esko-Juhani Tennilä /vas