

VNS 2/2023 vp

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle

Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ranskan, Belgian ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.-30.6.2024

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 3 momentin mukaisen selonteon suomalaisen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Ranskan, Belgian ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2024.

EU:n taisteluosastot

Euroopan unionin taisteluosastot ovat unionin sotilaallisen kriisinhallinnan nopean toiminnan työkalu ja jäsenvaltioiden sotilaallisten suorituskykyjen ja yhteistyön kehittämisen väline. Taisteluosastojen tarkoituksena on vahvistaa EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. EU-jäsenvaltioiden joukkojen muodostamat, yleensä johtovaltion ympärille kootut taisteluosastot on kehitetty EU:n oman alueen ulkopuolella tapahtuvan kriisinhallinnan välineeksi. Taisteluosastojen käytön mahdollisuuden myötä EU voi tarvittaessa reagoida nopeasti eskaloituneisiin kriiseihin tai katastrofeihin. Yleisen kehyksen taisteluosastojen toiminnalle muodostavat EU:n taisteluosastokonsepti sekä unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ohjaava strateginen kompassi. EU:n taisteluosastot ovat olleet valmiudessa vuodesta 2007 alkaen.

Taisteluosastokonseptin mukaisesti taisteluosastoa voidaan käyttää suhteellisen rajoitettuun ja taisteluosaston koon mukaan mitoitettuun tehtävään, jonka kesto on rajattu. EU:n taisteluosastoa voidaan käyttää joko erillisenä kriisinhallintajoukkona tai osana laajempaa operaatiota. Konseptin mukaan se soveltuu esimerkiksi etujoukoksi jonkin keskeisen kohteen, kuten lentokentän tai sataman turvaamiseen tai rajatun alueen haltuunottoon tai vakauttamiseen ennen laajemman joukon saapumista. Taisteluosasto voisi myös väliaikaisesti tukea esimerkiksi kriisinhallintaoperaation toimintaa alueella, jossa tilanne on äkillisesti vaikeutunut, tai tukea humanitaaristen kuljetusten perille toimittamista.

Tällä hetkellä käytössä olevan toimintamallin mukaisesti valmiudessa olevan EU:n taisteluosaston tulee kyetä aloittamaan kriisinhallintatehtävät kriisialueella kymmenen päivän kuluessa siitä, kun EU:n neuvosto tekee päätöksen taisteluosastotehtävän käynnistämisestä. EU:n taisteluosastokonseptin lähtökohtana on noin 1500 hengen vahvuinen maavoimien joukko. Valmiusvuorossa olevien taisteluosastojen vahvuudet ovat vaihdelleet huomattavasti riippuen osallistuvien maiden asettamasta tavoitetasosta, noin 1000 sotilaasta aina noin 4000 sotilaan vahvuisiin joukkoihin. Sotilasterminä taisteluosasto viittaa joukkoon, joka pystyy itsenäiseen toimintaan. Toiminta-alueen osalta taisteluosastokonsepti määrittelee operaation ohjeellisena suunnitelluetaisytenä 6000 kilometriä Brysselistä. Konseptin mukainen taisteluosaston operaation enimmäiskesto on neljä kuukautta.

Kunkin taisteluosaston valmiusvuoro kestää puoli vuotta, ja kerrallaan EU:lla on valmiudessa lähtökohtaisesti kaksi taisteluosastoa. Vuoden 2024 ensimmäisellä puoliskolla valmiudessa on Ranskan johtama taisteluosasto korkeammassa lähtövalmiudessa (10 päivää EU:n neuvoston päätöksestä) ja Italian johtama taisteluosasto alemmassa valmiudessa (30 päivää EU:n neuvoston päätöksestä).

EU:n taisteluosastoja ei ole toistaiseksi käytetty kriisinhallintatehtävissä tai niitä tukevassa toiminnassa. Taisteluosastojen asema EU:n kriisinhallinnan keinovalikoimassa sekä EU-jäsenvaltioiden sotilaallisten suorituskykyjen ja yhteistoimintakyvyn kehittämisessä ja ylläpitämisessä on kuitenkin vakiintunut.

Keskeisimmät syyt sille, ettei taisteluosastoja ole käytetty, ovat olleet jäsenvaltioiden poliittisen konsensuksen puuttuminen, taloudellisen taakanjaon kysymykset sekä kysymys valmiusvuorossa olleen taisteluosaston sopivuudesta juuri sen hetkiseen kriisiin liittyvien tehtävien hoitamiseen. Taisteluosaston mahdollisen operaation kustannukset lankeavat pitkälti taisteluosaston sen hetkiseen valmiusvuoroon osallistuville maille. EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan yhteisinä kustannuksina Euroopan rauhanrahastosta katetaan mahdollisen operaation esikuntakustannukset, tukitoimintoja ja osa strategisista kuljetuskustannuksista sekä erillisellä päätöksellä esimerkiksi tiedustelutukea ja eräitä kriittisiä tukitoimia. Joukkoja asettavien maiden on muun muassa varauduttava ylläpitämään joukkonsa operaation aikana.

Taisteluosastojen käytettävyyden parantamiseksi EU:ssa on keskusteltu erityisesti taisteluosastojen joustavuuden lisäämisestä ja muokattavuudesta siten, että valmiudessa oleviin taisteluosastoihin voitaisiin tarvittaessa liittää uusia osia ja erikoiskykyjä halukkaista jäsenvaltioista sekä edesauttaa tiettyjen toimintojen siirtämistä esimerkiksi edelliseltä valmiudessa olevalta taisteluosastolta seuraavalle.

EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ohjaavan strategisen kompassin tavoitteiden mukaisesti EU:n nopean toiminnan kykyä pyritään kehittämään vuoteen 2025 mennessä siten, että taisteluosastokonseptin ja jäsenvaltioiden osoittamien muiden suorituskykyjen pohjalta voidaan muodostaa enintään 5000 sotilaan nopean toiminnan kyky (EU Rapid Deployment Capacity, EU RDC). Uusi nopean toiminnan kyky sisältäisi tarvittaessa maa-, ilma- että merivoimien suorituskykyjä sekä niitä tukevia elementtejä, kuten kybersuorituskykyjä. Osana strategisen kompassin toimeenpanoa EU:ssa on käynnissä keskustelu myös kriisinhallinnan yhteisten kustannusten laajentamisesta, jonka myötä myös nopean toiminnan kyvyllä toteutettavan kriisinhallintaoperaation kulut jakautuisivat nykyistä tasaisemmin kaikkien jäsenvaltioiden välillä. Nopean toiminnan kehittämisessä ajankohtaisena teemana esille on noussut myös mahdollisuus kyvyn käyttämiseksi EU:ta ja sen jäsenvaltioita koskevien konsulikriisien ja evakuointioperaatioiden tukena.

Arviot ja kokemukset Suomen osallistumisesta taisteluosastoihin

Suomi edistää EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen roolin vahvistamista ja osallistuu aktiivisesti EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaan. Samalla parannetaan Puolustusvoimien yhteisoperaatiokykyä sekä henkilöstön valmiutta toimia yhdessä muiden maiden viranomaisien kanssa. Taisteluosastotoimintaan osallistuminen on osa Suomen johdonmukaista panosta EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen ja toimeenpanoon sekä konkreettinen panos EU:n turvallisuus- ja puolustuslottuvuuden vahvistamiseen.

Suomen kokemukset osallistumisesta EU:n taisteluosastoihin ovat myönteisiä. Taisteluosastojen merkitys Suomen kriisinhallintavalmiuksien ja puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämisessä ja ylläpitämisessä on tärkeä. Yleisesti ottaen nopean toiminnan joukkojen samoin kuin kansainvälisen koulutus- ja harjoitustoiminnan merkitys on viime vuosina korostunut asevoimien suorituskykyjen ja yhteistoimintakyvyn kehittämisessä ja ylläpitämisessä. Tämä kehitys vahvistuu edelleen tulevaisuudessa. Puolustuksen kyky ja valmius reagoida nopeasti kehittyviin ja vaikeasti ennustettaviin turvallisuusuhkiin on keskeistä. Suomen osallistuminen EU:n taisteluosastojen valmiusvuoroihin tukee myös tätä tavoitetta. Taisteluosastojen valmiusvuoroissa ollutta ja tätä varten koulutettua suomalaishenkilöstöä on käytetty kriisinhallintaoperaatioissa valmiusvuoron jälkeen. Kansallisen puolustuksen näkökulmasta EU:n taisteluosastoihin osallistuminen on tukenut myös puolustusvoimien yhteistoimintakyvyn kehittämistä. Osallistuminen edesauttaa kahden- ja monenvälisen puolustusyhteistyön syventämistä keskeisten liittolais- ja kumppanimaiden kanssa.

Suomi on pitänyt tärkeänä, että EU:lla on aito valmius käyttää nopean toiminnan kykyä ja siten edistää EU:n globaalia toimintakykyä. Suomi on tukenut teknisiä, taisteluosastojen käytettävyyden lisäämiseen tähtääviä uudistuksia. Suomi on nähnyt taisteluosastojen joustavuuden ja muokattavuuden lisäämisen perusteltuna, jotta taisteluosaston kyky toimia kaikissa sille mahdollisesti asetettavissa tehtävissä voidaan mahdollistaa ja ylläpitää. Suomi on suhtautunut myönteisesti yhteisten kustannusten laajentamiseen EU:n sotilaallisessa kriisinhallinnassa, taisteluosastot mukaan lukien.

Suomen osallistumista EU:n taisteluosastoihin puoltaa myös se, että Suomi tavoittelee EU:n pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) kunnianhimoista toimeenpanoa. Tähän yhteistyöhön sisältyy Suomenkin hyväksymä taisteluosastojen käyttöä koskeva PRY-sitoumus. Sitoumuksessa todetaan, että joukkojen käytettävyyden ja toimintavalmiuden osalta pysyvään rakenteelliseen yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot sitoutuvat osallistumaan merkittävällä tavalla EU:n taisteluosastojen toimintaan. Osana osallistumistaan jäsenvaltioiden tulee vahvistaa taisteluosastoja koskeva voimavaratarjouksensa periaatteessa vähintään neljä vuotta etukäteen, noudattaa EU:n taisteluosastojen toiminta-ajatuksen mukaista valmiusaikaa sekä täyttää velvollisuutensa toteuttaa EU:n taisteluosastojen harjoituksia EU:n joukkokokonaisuuksia varten tai osallistua näihin harjoituksiin.

Suomi on osallistunut EU:n taisteluosastoihin seitsemän kertaa: vuosina 2007 ja 2011 Saksan ja Alankomaiden johdolla muodostettuihin taisteluosastoihin, vuosina 2008, 2011 ja 2015 Ruotsin johtamiin pohjoismaisiin taisteluosastoihin, vuonna 2016 Yhdistyneen kuningaskunnan johtamaan taisteluosastoon sekä vuonna 2020 Saksan johtamaan taisteluosastoon. Suomi on näin ollen viime aikoina osallistunut EU:n taisteluosastojen valmiusvuoroihin noin neljän vuoden välein. Suomen osallistuminen on viimeisimpien vuorojen osalta toteutettu noin joukkueen kokoisella osastolla, jolloin henkilömäärä on ollut viidenkymmen molemmin puolin.

Suomen osallistuminen Ranskan johtamaan taisteluosastoon vuonna 2024

Ranskan vuonna 2024 johtama taisteluosasto täyttää EU:n taisteluosastokonseptin mukaiset vaatimukset ja on valmiusvuoron alkaessa kykenevä toteuttamaan mahdolliset kriisinhallintatehtävät. Taisteluosasto muodostuu pääosin Ranskan asettamasta johtohenkilöstöstä, esikuntaosista, jääkärikomppanioista sekä tuki- ja huolto-osista. Taisteluosasto on muodostettu ranskalaisen prikaatin organisaatiosta (Airborne Brigade) ja sitä täydennetään belgialaisilla osilla (sotilaspoliisi, siviili-sotilasyhteistyö ja tukiosat) sekä suomalaisella Merivoimien raivaajaosastolla, jonka tehtävänä on miinojen ja räjähteiden raivaaminen taisteluosaston tukemiseksi.

Korkeaan valmiuteen asetettava suomalainen sotilasosasto muodostuu osaston johtajasta, kansallisesta tukiyksiköstä, kansallisista esikuntaupseereista sekä varsinaisesta Merivoimien raivaajaosastosta, jossa on johto-osa, komento- ja huolto-osa sekä kaksi raivaajasukeltajaryhmää. Kokonaisvahvuus on noin 30 sotilasta. Suurin osa henkilöstöstä on reserviläisiä. Esikuntaupseerit sekä osien tai ryhmien johtajat ja varajohtajat ovat puolustusvoimien palkattua henkilöstöä.

Valmiusosastoon kuuluvat suomalaissotilaat antavat vapaaehtoisen palvelusitoumus sopimuksen, jonka mukaisesti he ovat korkean valmiuden aikana viiden päivän lähtövalmiudessa osallistumaan mahdolliseen operaatioon.

Ranskan johtaman taisteluosaston koulutus on sujunut suunnitelman mukaan. Suomalaisen pääjoukon koulutus aloitettiin 1.7.2023 Rannikkoprikaatissa Upinniemessä. Koulutusvaihe kestää noin kuusi kuukautta vuoden 2023 loppuun asti. Ranskan johtaman taisteluosaston valmiusvaihe alkaa 1.1.2024.

Kansallista toimintamallia EU:n taisteluosaston valmiusvuoroihin osallistumisen osalta on kehitetty ja kevennetty osallistumiskokemusten karttuessa. Tavoitteena ovat olleet valmistautumisen ja koulutuksen tehostaminen sekä kustannussäästöt. Tämän mukaisesti valmiusvuoroihin pyritään asettamaan vain sotilaallisen kriisinhallinnan joukkorekisterin mukaisia, valmiiksi koulutettuja ja varusteltuja joukkoja. Valmiusvuoroihin asetettavat joukot osallistuvat vain johtovaltion järjestämiin harjoituksiin ja näitä täydentäviin välttämättömiin kansallisiin harjoituksiin riittävän suorituskyvyn saavuttamiseksi ja todentamiseksi. Kevennetyn toimintamallin mukaisesti valmiusvuoroon osallistuvaa henkilöstöä ei oteta koulutus- ja valmiusaikana kriisinhallinnan palvelussuhteeseen, vaan tämä tapahtuisi vasta mahdollisen operaation käynnistytessä.

Suomalaisen sotilasosaston korkeaan valmiuteen asettaminen ja EU:n taisteluosaston käyttöä koskeva päätöksenteko

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous linjasi 6.11.2023 suomalaisen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen Ranskan johtaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoron ajaksi 1.1.–30.6.2024.

Päätös valmiudessa olevan sotilasosaston käyttämisestä mahdollisessa EU:n taisteluosastolla toteutettavassa operaatioissa on aina kansallinen. EU:n taisteluosastojen mahdollista käyttöä koskevat kansalliset päätökset olisi tarpeen tehdä ja ne valmistaudutaan tekemään nopeutetusti. Tästä johtuen ennen sotilasosaston korkeaan valmiuteen asettamista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 3 momentin mukaisesti kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Selonteon eduskuntakäsittelyn jälkeen tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

Suomalaisen sotilasosaston korkeaan valmiuteen asettamisella varaudutaan nopeutettuun kansalliseen päätöksentekomenettelyyn EU:n taisteluosaston ja siihen kuuluvan suomalaisen sotilasosaston mahdollisessa käyttötilanteessa.

EU-tasolla päätöksen EU:n taisteluosaston käyttämisestä kriisihallintatehtävään tekee EU:n neuvosto yksimielisellä päätöksellä. Valmiudessa olevan osaston johtovaltiolla on tärkeä rooli päätöksen valmistelussa. EU:ssa päätös tehdään moniportaisesti. Jäsenvaltioiden edustajista koostuva poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea tekee päätöksen siitä, että EU:n toimia pidetään tarpeellisina, ja että unioni valmistautuu käyttämään taisteluosastoa. Käytännössä jo ennen tätä vaihetta kuulutaisiin valmiusvuorossa olevia maita. Seuraavassa vaiheessa EU:n neuvosto hyväksyy taisteluosaston tehtävää koskevan kriisinhallintakonseptin. Kriisinhallintakonseptin hyväksymisen jälkeen EU:n neuvosto päättää taisteluosastolla toteutettavan kriisinhallintaoperaation käynnistämisestä. Suomen kanta koskien operaation perustamista ja käynnistämistä valmisteltaisiin vakiintuneiden kansallisten menettelyjen mukaisesti.

Kansallinen päätös Suomen osallistumisesta kriisinhallintaoperaatioon valmiuosastolla osana EU:n taisteluosastoa tehtäisiin erikseen sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen käsiteltäessä Suomen osallistumista operaatioon valmiuosastolla valtioneuvosto kuulisi asiasta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Tämän jälkeen tasavallan presidentti tekisi lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen Suomen osallistumisesta operaatioon.

Tällä hetkellä EU:ssa ei ole käynnissä keskustelua tai valmistelua Ranskan johtaman taisteluosaston käyttämisestä sen valmiusvuoron aikana.

Puolustusvoimat selvittää mahdollisten johtovaltioiden ja kumppanimaiden kanssa osallistumista EU:n taisteluosastoihin vuodesta 2025 eteenpäin. Vuonna 2025 EU:n taisteluosastojen valmiusvuorojen on tarkoitus muuttua vuoden mittaisiksi. Valmistelutyössä huomioidaan Suomen Nato-jäsenyyden vaikutukset ja esimerkiksi osallistuminen Naton nopean toiminnan joukkojen valmiusvuoroihin.

Taloudelliset vaikutukset

EU:n taisteluosaston 1.1.–30.6.2024 ajoittuvaan valmiusvuoroon osallistumista koskevat kansalliset kustannukset katetaan sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista ja sisällytetään vuosien 2023–2025 talousarvioihin.

Kansalliset kustannukset ovat yhteensä 7,451 miljoonaa euroa ja koostuvat suomalaisen sotilasosaston perustamisesta, kouluttamisesta sekä valmiusajasta ja sotilasosaston purkutoimenpiteistä. Ulkoministeriön pääluokasta (momentti 24.10.20) katetaan palkkaus- ja muut henkilöstökustannukset, koulutus- ja harjoituskustannukset ja valmiusajan varallaolokorvaus. Puolustusministeriön pääluokasta (momentti 27.30.20) katetaan materiaalinhankinta- ja muut joukon varustamiseen liittyvät kustannukset. Valtion vuoden 2023 talousarviossa on varauduttu kyseisten kustannusten kattamiseen ulkoministeriön pääluokasta 4,648 miljoonalla eurolla ja puolustusministeriön pääluokasta 1,09 miljoonaa eurolla. Vuoden 2024 talousarvioesityksessä on varauduttu valmiusajan kustannuksiin ulkoministeriön pääluokassa 1,523 miljoonalla eurolla. Valmiusvuorossa olleen joukon purkutoimenpiteisiin vuodelle 2025 on valtion julkisen talouden suunnitelmassa varauduttu 0,190 miljoonalla eurolla.

Kustannuksiin, jotka liittyvät EU:n taisteluosaston mahdolliseen käyttöön erillisillä päätöksillä kriisinhallintatehtävissä ei ole varauduttu vuoden 2024 talousarvioesityksessä. Valmisteltaessa kansallista päätöstä Suomen mahdollisesta osallistumisesta kriisinhallintaan osana EU:n taisteluosastoa tarvittava rahoitus haettaisiin lisätalousarviomenettelyn kautta tai mikäli määrärahaa olisi, esitetäisiin osallistuminen katettavaksi momenttien varalla-kohdista. Suuntaa antava kustannusarvio Suomen osallistumisesta neljän kuukauden mittaiseen operaatioon noin 30 hengen valmiuosastolla

olisi yhteensä noin 3 miljoonaa euroa. Tämä summa jakautuisi noin puoliksi ulkoministeriön pääluokan ja puolustusministeriön pääluokan kesken. Kustannukset tarkentuisivat operaation suunnittelun myötä. Kustannukset vaihtelevat merkittävästi sen mukaan, missä ja millaisessa tilanteessa operaatio toteutettaisiin.