

VNS 5/2024 vp

VALTIOEUVESTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE SUOMEN OSALLISTUMISEN
JATKAMISESTA UKRAINAA TUKEVAAN EUROOPAN UNIONIN SOTILAALLISEEN
AVUSTUSOPERAATIOON (EUMAM UKRAINE)

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaisen selonteon Suomen osallistumisen jatkamisesta Ukrainaa tukevaan Euroopan unionin sotilaalliseen EU Military Assistance Mission in support of Ukraine – avustusoperaatioon (EUMAM Ukraine) enintään 60 sotilaalla 15.11.2026 saakka. Tämä sisältää osallistumisen koulutus- ja neuvonantotehtäviin sekä tähän liittyviin esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin EU-jäsenmaiden alueella pois lukien Suomi.

Suomen kokonaisvaltainen tuki Ukrainalle

Venäjä aloitti 24.2.2022 laittoman hyökkäyssodan Ukrainassa. Suomi on alusta asti tuominnut jyrkästi Venäjän sotilaalliset toimet Ukrainassa ja vastaa niihin osana Euroopan unionia.

Suomi jatkaa Ukrainan tukemista muun muassa kehitysyhteistyön, puolustusmateriaaliavun, siviilikriisinhallinnan ja humanitaarisen avun sekä kansalaisjärjestöjen, Euroopan unionin, Euroopan neuvoston ja Nato-rahastojen kautta. Ukraina on hallituskaudella Suomen suurin kehitysyhteistyön kumppanimaa. Suomen tuki Ukrainalle jatkuu niin kauan kuin on tarpeen.

Suomen tuki- ja yhteistyömuodot Ukrainan kanssa on koottu kattavasti Suomen ja Ukrainan väliseen, maiden presidenttien 3.4.2024 allekirjoittamaan sopimukseen turvallisuusyhteistyöstä ja pitkäaikaisesta tuesta.

Suomi antaa Ukrainalle puolustusmateriaalitukea kahdenvälisesti ja suorituskykyaloitteiden kautta. Kahdenvälisesti Suomi tukee Ukrainan asevoimia mittavalla materiaaliuella ja on toimittanut Ukrainalle 24 puolustusmateriaalipakettia. Luovutettujen suorituskykyjen korvaavien hankintojen hinnaksi on arvioitu yhteensä noin 2,2 miljardia euroa. Suorituskykyaloitteiden osalta Suomi osallistuu Ukraine Defence Contact Group -ryhmän (UDCG, nk. Ramstein-ryhmä) sekä sen alaisten suorituskykykoalitioiden toimintaan. Lisäksi Suomi tukee 30 miljoonalla eurolla Tšekin yhteishankinta-aloitetta, joka hankkii Ukrainalle maailmanmarkkinoilta saatavissa olevia tykistöammuksia.

Euroopan unioni (mukaan lukien jäsenmaat) on toimittanut Ukrainaan sotilaallista tukea 39 miljardin euron edestä. Jäsenmaiden kahdenvälisen tuen lisäksi erityisesti sotilaallista tukea rahoittavan Euroopan rauhanrahaston (European Peace Facility, EPF) merkitys Ukrainan

tukemisessa on korostunut. Tällä hetkellä Suomen maksuosuus rauhanrahastosta on vaihdellut 1,6–1,8 % välillä. Rauhanrahaston kautta annettavaa tukea ollaan mahdollisesti kasvattamassa edelleen vuosina 2025-2027 tehtävillä 5 mrd. euron vuosittaisilla lisäpääomituksilla. Suomi tukee lisäpääomituksia ja asian valmistelun aloittamista hyvissä ajoin. Euroopan rauhanrahasto on merkittävässä roolissa myös Venäjän keskuspankin jäädytettyjen varojen ylimääräisten tuottojen käytössä.

Puolustusvoimien Ukrainalle antama koulutustuki muodostuu tällä hetkellä EUMAM Ukraine -avustusoperaation puitteissa annettavasta koulutuksesta sekä osallistumisesta Interflex-koulutusoperaatioon Britanniassa. Lisäksi ukrainalaisia tuetaan miinanraivauksen peruskoulutuksella Liettuassa sekä osallistutaan F-16- lentokoulutuksen tukemiseen ilmavoimien maalilennoin Tanskassa. Ukrainalaisille on myös annettu materiaaliuuvutusten yhteydessä käyttäjä-, huolto- ja tyyppikoulutusta Suomessa. Vuonna 2024 koulutustuen kustannukset olivat yhteensä noin 17 miljoonaa euroa. Suomi on osallistunut tähän mennessä yhteensä noin 4500 ukrainalaissotilaan koulutukseen.

Suomi on tukenut Ukrainan pidemmän aikavälin kehitystä myös siviilikriisinhallinnan keinoin. Suomi osallistuu EU Advisory Mission Ukraine –siviilikriisinhallintaoperaatioon (EUAM Ukraine), jonka kautta tuetaan Ukrainan oikeusvaltiokehitystä, noin 15 asiantuntijalla.

Naton kautta Ukrainalle annettava tuki on jatkunut vahvana. Puolustusmateriaali- ja rahoitustuen osalta Nato-jäsenmaat ovat sitoutuneet ylläpitämään Ukrainalle annettavan puolustus- ja materiaalituen aikaisempien vuosien tasolla, eli yhteensä vähintään 40 miljardissa eurossa vuoden ajanjakson ajan. Tuen tasoa arvioidaan seuraavan kerran Naton Haagin huippukokouksessa vuonna 2025 ja sitä koskevan valmistelutyön odotetaan käynnistyvän viimeistään alkuvuonna 2025. Tukiosuudet määräytyvät jäsenmaiden kesken BKT-pohjaisesti, jolloin Suomen osuus on noin 224,3 miljoonaa euroa. Jäsenmaat raportoivat tuestaan Natolle puolivuositain. Suomen raportoima tukisumma ensimmäiseltä raportointikaudelta (1.1.-30.6.2024) oli noin 588,2 miljoonaa euroa.

Naton rooli Ukrainalle annettavan puolustusmateriaali- ja koulutustuen koordinoinnissa on vahvistumassa heinäkuussa Naton huippukokouksessa hyväksytyn Naton Ukraina-mission (NSATU, NATO Security Assistance and Training for Ukraine) perustamisen myötä. EUMAM:in,

Naton, Ramstein-ryhmän ja Ukrainan välisen rakenteellisen yhteistyön ja koordinaation tarkemmat yksityiskohdat määritellään seuraavien kuukausien aikana, mutta EU:n ja EUMAM:n komentoketju nähdään tärkeänä säilyttää uudessa järjestelyssä. NSATU rahoitetaan pääosin Naton olemassa olevasta budjetista. Lähetettävien henkilöiden osalta kuluista vastaa lähettäjävaltio. Suomi osallistuu toimintaan kahdella esikuntaupseerilla. Kustannukset ovat vuoden 2024 osalta noin 200 000 euroa, joka katetaan sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista ulkoministeriön ja puolustusministeriön momenteilta. Suomen mahdollista lisäosallistumista arvioidaan erikseen. Nato jatkaa lisäksi tuen ohjaamista Ukrainalle CAP-ohjelman (Comprehensive Assistance Package) kautta. Suomi on antanut ohjelman kautta tukea 10,1 miljoonalla eurolla, josta viisi miljoonaa euroa vuonna 2024.

Kehitysyhteistyö on keskeinen osa Suomen kahdenvälistä taloudellista tukea Ukrainalle. Sodan alkamisesta lähtien Suomi on raportoinut kehitysyhteistyöksi laskettavaa tukea yhteensä noin 800 miljoonaa euroa, josta 550 miljoonaa euroa on kohdennettu tilapäistä suojelua tarvitsevien ukrainalaisten vastaanottoon. Vuosina 2024-2028 Suomi kohdistaa Ukrainalle viralliseksi kehitysyhteistyöksi raportoitavaa tukea vähintään 290 miljoonaa euroa. Vuositasolla tuen määrä on 58 miljoonaa euroa, josta 38 miljoonaa euroa kohdistetaan kehitysyhteistyöhön ja 20 miljoonaa euroa humanitaariseen apuun.

Suomen ja Ukrainan välinen kehitysyhteistyö on keskittynyt maiden välisiin pitkäaikaisiin yhteistyöalueisiin, joita ovat koulutuksen ja oikeusvaltion kehittäminen sekä energia- ja ympäristöturvallisuuden vahvistaminen. Yhteistyö energia- ja ympäristöturvallisuuden alalla tukee osaltaan Suomen yhteispuheenjohtajuutta Ukrainan rauhansuunnitelman ympäristöalakohdan toimeenpanossa. Kehitysyhteistyön yhteistyöaloja ja jatkotyötä tarkastellaan syksyn 2024 aikana laadittavassa Suomen Ukrainan jälleenrakennussuunnitelman toisessa osassa.

Euroopan unionin kokonaisvaltainen tuki Ukrainalle

EU on reagoinut nopeasti ja päättäväisesti Venäjän hyökkäykseen ottamalla käyttöön pakotteita, joilla on Venäjälle valtavat ja vakavat seuraukset.

EU on lisännyt poliittista, humanitaarista, sotilaallista ja taloudellista tukeaan Ukrainan talouden ja yhteiskunnan vahvistamiseksi sekä tulevaa jälleenrakennusta varten. Poliittisen ja taloudellisen tuen lisäksi EU:n tukitoimet Ukrainalle kattavat myös tappavan ja ei-tappavan puolustusmateriaalin toimittamisen.

Eurooppa-neuvosto toisti huhtikuussa 2024 antamissaan päätelmissä tukevansa täysin ja vankkumatta Ukrainaa, sen kansaa ja sen itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta maan kansainvälisesti tunnustettujen rajojen sisällä. Eurooppa-neuvosto korosti tarvetta tehostaa kaiken tarvittavan sotilaallisen avun, myös ampumatarvikkeiden ja ohjusten, toimittamista. Se kehotti neuvostoa etenkin tämän tulevassa istunnossa sekä jäsenvaltioita varmistamaan tarvittavat jatkotoimet. Eurooppa-neuvosto ilmaisi tyytyväisyyttä edistymiseen Venäjän pysäytetyistä varoista muodostuvien ylimääräisten tuottojen ohjaamista Ukrainan hyväksi koskevien ehdotusten käsittelyssä ja kehotti hyväksymään ne nopeasti.

Hyökkäyssodan alkamisen jälkeen Euroopan unioni (mukaan lukien jäsenmaat) on antanut Ukrainalle taloudellista, humanitaarista ja sotilaallista tukea yli 113 miljardin euron arvosta.

Euroopan unioni (mukaan lukien jäsenmaat) on toimittanut Ukrainaan sotilaallista tukea lähes 40 miljardin euron edestä. Jäsenmaiden kahdenvälisen tuen lisäksi erityisesti sotilaallista tukea rahoittavan Euroopan rauhanrahaston (European Peace Facility, EPF) merkitys Ukrainan tukemisessa on korostunut. Rahaston kautta toimitettavan EU-tuen kokonaismäärä on tällä hetkellä yli 6 miljardia euroa.

Euroopan unioni (mukaan lukien jäsenmaat) on toimittanut lähes 60 miljardia euroa taloudellista ja humanitaarista tukea Ukrainalle. Tähän sisältyy makrotalous- ja budjettitukea, hätä- ja kriisiapua sekä humanitaarista apua.

Ukrainalle myönnettiin kesäkuussa 2022 EU:n ehdokasmaa-asema, jonka myötä Ukraina on sitoutunut laajoihin uudistuksiin. Joulukuussa 2023 Eurooppa-neuvosto päätti käynnistää jäsenyysneuvottelut Ukrainan kanssa.

Operaation keskeinen sisältö ja tavoitteet

Ukrainaa tukeva Euroopan unionin sotilaallinen EUMAM-avustusoperaatio käynnistettiin marraskuussa 2022 vastauksena Ukrainan pyyntöön sotilaallisesta tuesta (neuvoston päätökset [YUTP] 2022/1968 ja [YUTP] 2022/2243). Operaation strategisena tavoitteena on edistää koulutuksella Ukrainan asevoimien sotilaallisen kyvykkyyden lisäämistä ja siten tukea Ukrainan kykyä puolustaa suvereniteettiaan, alueellista koskemattomuuttaan sekä suojella siviilejä.

Operaation mandaattina on tarjota yksilöllistä ja kollektiivista perus- ja erikoiskoulutusta Ukrainan asevoimille sekä koordinoita EU-jäsenvaltioiden koulutustoimia. Operaatio toimii EU:n alueella. Koulutusta järjestetään erityisesti Puolassa ja Saksassa, joissa sijaitsevat operaation joukkoesikunnat. Koulutusta voidaan järjestää myös muualla Euroopan unionin alueella erimittaisina jaksoina Ukrainan asevoimien kehittyvät tarpeet huomioiden ja niihin vastaten. Jäsenmaiden osallistuminen voi tapahtua osana jonkin toisen jäsenmaan järjestämää koulutuskokonaisuutta tai järjestämällä koulutustoimintaa jäsenmaan omalla maaperällä.

Operaatioon osallistuu tällä hetkellä 24 EU-jäsenmaata, sekä EU:n ulkopuolisista maista Norja. Operaatio on suunniteltu joustavaksi, jotta sillä voidaan vastata nopeasti Ukrainan muuttuviin ja kehittyviin tarpeisiin.

Tähän mennessä noin 60 000 ukrainalaista sotilasta on saanut koulutusta operaation toimesta. Ukrainalaissotilaat palaavat koulutuksen suoritettuaan Ukrainaan. Operaation strategisen tason johdosta ja koordinaatiosta vastaa Euroopan unionin sotilasesikunnan sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara (Military Planning and Conduct Capability, MPCC) Brysselissä.

EUMAM-operaatio tekee yhteistyötä Kiovan EU-delegaation ja EU Advisory Mission Ukraine – siviilikriisinhallintaoperaation (EUAM Ukraine) kanssa.

Operaatio koordinoi toimintaansa muiden Ukrainalle ja sen asevoimille sotilaallista ja koulutuksellista tukea antavien kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Kolmansilla mailla on kutsuun perustuva osallistumismahdollisuus operaatioon.

Operaation jatko

EUMAM-operaation nykyinen mandaatti päättyy 15.11.2024. Operaation kaksivuotiskaudesta on laadittu strateginen katsaus, jossa tarkastellaan operaation toimintaa ja vaikuttavuutta sekä

kehittämistarpeita. Strategisessa katsauksessa esitetään vaihtoehtoja Ukrainan tarpeisiin vastaamiseksi kehittämällä operaation mandaattia. Esillä oleviin vaihtoehtoihin sisältyy mahdollisia lisäyksiä toimintaan, mm. koordinaatio- ja yhteisyksikön perustaminen sekä neuvonantopilari Ukrainan puolustussektorireformin tukemiseksi.

Operaation turvallisuustilanne ja riskiarvio

EU tukee jäsenmaita EUMAM-operaation turvallisuustilanteen ja riskiarvion osalta yleisellä uhkarviolla. Uhka- ja riskiarviot sekä tilannetietoisuus jäsenmaiden koulutusalueilla ovat isäntämaan vastuulla. Keskeisimmän uhkan operaatiossa muodostavat Venäjän tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut. Operaatioon osallistuviin suomalaiskouluttajiin EU:n alueella kohdistuva fyysinen uhka arvioidaan pieneksi.

Operaation strategisen katsauksen yhteydessä EU-jäsenmaat ovat saaneet riskiarvion mandaatin mahdollisista lisäyksistä. Riskiarviota tarkennetaan suunnittelun edetessä.

Suomen osallistuminen, ml. osallistumismuoto ja osallistumisen tavoitteet

Suomi antaa tällä hetkellä Puolassa EUMAM-operaation mandaatin mukaisesti Ukrainan asevoimille perus- ja erikoiskoulutusta keskittyen asejärjestelmä-, erikoisjoukko-, jalkaväki- ja lääkintäkoulutukseen. Suomen tällä hetkellä antaman koulutuksen tukipyynnöt perustuvat kesäkuussa 2023 järjestetyn Ukrainalle annettavaa koulutustukea koskevan tukikonferenssin sisältöön sekä Ukrainan tuen koordinaatioesikuntien arvioon. Operaatiolle esitetyt pyynnöt on jaettu neljään osakokonaisuuteen: johtajakoulutus, asejärjestelmä- ja erikoiskoulutus, peruskoulutus ja joukkokoulutus.

Koulustustoimintaan on osallistunut yli 200 suomalaiskouluttajaa. Suomi on saanut Puolustusvoimien antamasta koulutuksesta hyvää palautetta. Suomi käy jatkuvaa vuoropuhelua koulutusta johtavien ja koordinoivien esikuntien kanssa Suomen antaman koulutuksen sisällöstä. Koulutuksen suunnittelussa ja toimeenpanossa on erityisesti huomioitava, että Ukrainan esittämät koulutustarpeet muuttuvat jatkuvasti. Suomen tavoitteena onkin ylläpitää kansallinen valmius vastata nopeasti ja joustavasti Ukrainan muuttuviin koulutustarpeisiin.

Operaation edetessä uudelle mandaattikaudelle Ukrainan auttamisen ja Puolustusvoimien tarkoituksenmukaisen toiminnan johdosta myös muut koulutusaiheet ovat todennäköisiä. Suomi varautuu myös siihen, että koulutustarpeista johtuen koulutusta annetaan Puolan ohella enenevässä määrin myös muissa operaation alla toimivissa maissa.

Suomen osallistumisen kustannukset

Suomen kansallisen osallistumisen kustannukset EUMAM-operaatioon sotilaallisen kriisinhallinnan kustannusten osalta ovat alustavan arvio mukaan vuonna 2025 noin 11,6 miljoonaa euroa ja vuonna 2026 noin 11,9 miljoonaa euroa. Vuodelle 2024 myönnetystä määrärahasta, 19,4 miljoonaa euroa, on tällä hetkellä käytetty 8,1 miljoonaa euroa. Vuoden loppuun mennessä sitä arvioidaan käytettävän vielä 7,5 miljoonaa euroa. Lisäksi sidottuna siirtyy 0,5 miljoonaa euroa. Operaation kustannusarvio tulee tarkentumaan suunnittelun edetessä.

Palkkaus-, koulutus- ja rotaatiokustannukset katetaan ulkoministeriön momentilta 24.10.20 Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot ja ne ovat vuonna 2025 yhteensä 5,9 miljoonaa euroa ja vuonna 2026 yhteensä 5,3 miljoonaa euroa.

Suomen koulutusosaston perustaminen, ylläpito ja purkaminen maksetaan puolustusministeriön momentilta 27.30.20 Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot ja ne ovat 5,7 miljoonaa euroa vuonna 2025 ja 6,6 miljoonaa euroa vuonna 2026.

Ulkoministeriön ja puolustusministeriön momenteilta katettavat vuosien 2025 ja 2026 kustannukset katetaan nykyisten määrärahakehysten puitteissa.

Menettely

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006, jäljemmin kriisinhallintalaki) 1 §:n mukaisesti laissa säädetään Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, sotilaiden lähettämisestä sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, kriisinhallintaan liittyvästä koulutus- ja harjoitustoiminnasta sekä kriisinhallintahenkilöstön asemasta. Suomi voi osallistua Yhdistyneiden Kansakuntien (YK)

turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen. Laissa tarkoitetun kriisinhallinnan toimeenpanijana voi olla YK, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ), Euroopan unioni (EU) taikka muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia ei sovelleta Suomen osallistumiseen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan nojalla toteutettaviin sotilaallisiin toimiin.

Päätöksen Suomen osallistumisesta kriisinhallintalain 1 §:ssä tarkoitettuun kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee lain 2 §:n mukaisesti kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen käsiteltäviä asioita valmistelevasti ennen lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöstä puolustusministeriö voi käsittelyn perusteella ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin. Jos ratkaisuehdotus koskee sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, valtioneuvoston on lain 3 §:n mukaisesti ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.

Edellä olevan perusteella tasavallan presidentti tekisi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisen päätöksen Suomen osallistumisesta Ukrainaa tukevaan Euroopan unionin sotilaalliseen EUMAM Ukraine –avustusoperaatioon enintään 60 sotilaalla 15.11.2026 saakka, jotta mahdollisiin lisäkoulutustarpeisiin voidaan vastata. Päätös koskisi osallistumista koulutus- ja neuvonantotehtäviin sekä näihin liittyviin esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin koko Euroopan unionin alueella Suomi pois lukien. Koska kyseinen tehtävä ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, ennen valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen tekemistä eduskuntaa kuullaan antamalla sille asiasta selonteko sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaisesti. Suomen mahdollisesta muusta osallistumisesta EUMAM Ukraine –avustusoperaation tehdään erilliset päätökset. Päätösten oikeudellista pohjaa arvioidaan kussakin tilanteessa erikseen.

