

VNS 17/2022 vp

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE
SUOMEN OSALLISTUMISESTA UKRAINAA TUKEVAAN EUROOPAN UNIONIN SOTILAALLISEEN
AVUSTUSOPERAATIOON (EUMAM UKRAINE); OSALLISTUMINEN KOULUTUS- JA
NEUVONANTOTEHTÄVIIN PUOLASSA

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaisen selonteon Suomen osallistumisesta Ukrainaa tukevaan Euroopan unionin sotilaalliseen EU Military Assistance Mission in support of Ukraine –avustusoperaatioon (EUMAM Ukraine) enintään 50 sotilalla 15.11.2024 saakka. Tämä sisältää osallistumisen koulutus- ja neuvonantotehtäviin Puolassa sekä tähän liittyviin esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin osallistumisen EU-jäsenmaiden alueella.

Venäjän sotilaallinen hyökkäys Ukrainaan

Venäjä aloitti 24.2.2022 täysimittaisen hyökkäyksen Ukrainaan. Venäjän hyökkäyssota rikkoo räikeästi kansainvälistä oikeutta ja on johtanut laajaan humanitaariseen kriisiin. Venäjän hyökkäyssodan vuoksi yli 14 miljoonaa ihmistä on joutunut jättämään kotinsa ja noin 18 miljoonaa ihmistä tarvitsee humanitaarista apua.

Ukraina on kyennyt pysäyttämään Venäjän hyökkäyksen ja valtaamaan osin maa-alueitaan takaisin. Laajoja Ukrainan maa-alueita on kuitenkin edelleen Venäjän hallussa. Venäjä jatkaa kiivaita sotatoimia erityisesti Itä-Ukrainassa. Taistelujen keskelle jäävien siviilien tilanne on äärimmäisen huolestuttava. Taistelut vaikeuttavat siviilien evakuoiteja. Lokakuusta 2022 lähtien Venäjä on kohdistanut ohjus- ja lennokki-iskuja erityisesti Ukrainan kriittiseen infrastruktuuriin tavoitteenaan Ukrainan yhteiskunnan kestokyvyn murtaminen. Venäjä ei osoita merkkejä hyökkäyssodan lopettamisesta. Sotilaallisen, humanitaarisen ja muun tuen jatkaminen Ukrainalle on välttämätöntä Ukrainan suvereniteetin turvaamiseksi.

Venäjän hyökkäyssotaa on käsitelty YK:n elimissä laajalti vuoden 2022 aikana. YK:n yleiskokous hyväksyi 2.3.2022 Venäjän aggression tuomitsevan päätöslauselman 141 maan tuella. Viisi maata äänesti vastaan ja 35 pidättäytyi maata äänestämästä.

Venäjä ilmoitti 30.9.2022 neljän osittain miehittämänsä Ukrainan alueen laittomasta liittämisestä Venäjään (Donetsk, Luhansk, Herson ja Zaporizžja) näytöskansanäänestysten jälkeen. YK:n yleiskokous hyväksyi 12.10.2022 annektoinnit tuomitsevan päätöslauselman selvästi 143 maan tuella. Viisi maata äänesti vastaan ja 35 pidättäytyi maata äänestämästä.

YK:n kansainvälinen tuomioistuin (International Court of Justice, ICJ) käsittelee Ukrainan Venäjää vastaan nostamaa kannetta joukkotuhontayleissopimuksen tulkinnasta. Sen 16.3.2022 antaman määräyksen mukaan Venäjän tulee keskeyttää välittömästi sotilaallinen hyökkäyksensä Ukrainassa. Suomi ja yli 20 muuta valtiota on antanut väliintulojulistuksen ICJ:ssä.

Suomen kokonaisvaltaisen lähestymistavan toimeenpano Ukrainan tukemiseksi

Suomi on tukenut Ukrainaa sekä kansallisesti että osana EU:ta. Suomi on myöntänyt Ukrainaan humanitaarista apua, kehitysyhteistyötukea, materiaalitukea, puolustusmateriaalitukea ja koulutustukea.

Suomi osallistuu Ukrainan asevoimien koulutukseen Isossa-Britanniassa noin 20 henkilön osastolla osana monikansallista koulutusoperaatiota. EU on EUMAM-operaation suunnittelussa huomioinut Isossa-Britanniassa järjestettävän koulutuksen.

Suomi antoi vuoden 2022 aikana Ukrainalle puolustusmateriaalitukea yhdellätoista puolustustarvikeapulähetyksellä. Suomen Ukrainalle toimittamien puolustustarvikepakettien yhteisarvo on 186,8 miljoonaa euroa. Operatiivisista syistä sekä avun turvallisen perillemenon takaamiseksi avun sisällöstä, toimitustavasta tai aikataulusta ei anneta julkisuuteen tarkempia tietoja.

Suomen tuki Ukrainalle on laaja-alaista ja pitkäaikaista. Ukraina on ollut Suomen kehitysyhteistyökumppani vuodesta 2014 lähtien. Suomen kehitysyhteistyön tavoitteita Ukrainassa ovat opetuksen laadun parantaminen, energiaturvallisuuden ja ilmastokestävyyden

lisääminen sekä oikeusvaltiokehityksen vahvistaminen. Venäjän hyökkäyksen jälkeen Suomen tukea on sekä lisätty että sopeutettu niin, että se vastaa akuuttiin hätään ja vahvistaa yhteiskuntaa sodan keskellä. Suomi on vuonna 2022 osoittanut humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötukea Ukrainaan 103 miljoonaa euroa. Tuesta 7 miljoonaa euroa on Suomen pitkäaikaista kehitysyhteistyötä, ja lisätukea on osoitettu 96 miljoonaa euroa. Vuodelle 2023 Suomen Ukrainalle osoittaman pitkäaikaisen kehitysyhteistyön budjettikehystä suunnitellaan nostettavan 30 miljoonalla eurolla, jolloin pitkäaikaisen tuen määrä nousisi yhteensä 37 miljoonaan euroon. Suomi on toimittanut Ukrainaan EU:n pelastuspalvelumekanismiin kautta materiaaliapua noin 5 miljoonan euron arvosta Ukrainan pyyntöjen perusteella.

Suomi on tukenut Ukrainan pidemmän aikavälin kehitystä myös siviilikriisinhallinnan keinoin. Suomi osallistuu EU Advisory Mission Ukraine –siviilikriisinhallintaoperaatioon (EUAM Ukraine), jonka kautta tuetaan Ukrainan oikeusvaltiokehitystä. Lisäksi Suomi on osallistunut maassa ennen Venäjän sotaa toimineeseen ETYJ:n tarkkailuoperaatioon (OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, SMM Ukraine).

Kokonaisvaltainen lähestymistapa ja operaation tavoitteiden seuranta huomioidaan EUMAM-operaation toimeenpanossa.

EUMAM-operaation tavoitteiden toteutumisen seuraamiseksi operaatiosta tehdään strateginen arviointi EU-tasolla kuuden kuukauden kuluttua operaation käynnistämisestä. Ennen operaation nykyisen mandaatin päättymistä 15.11.2024 EU:ssa laaditaan operaatiota koskeva strateginen uudelleenarviointi.

Kansainvälinen humanitaarinen oikeus sekä ihmisoikeus- ja tasa-arvonäkökulmat sisällytetään kiinteästi EUMAM-operaation operatiiviseen suunnitteluun, koulutukseen ja raportointiin.

EU:n tuki Ukrainalle

Euroopan unioni on tuominnut Venäjän hyökkäyksen ja reagoinut poikkeuksellisen nopeasti, yhtenäisesti ja tehokkaasti. EU on asettanut voimakkaita, kumppaneiden kanssa koordinoituja pakotteita Venäjälle sekä lisännyt tukeaan Ukrainalle. Poliittisen ja taloudellisen tuen lisäksi EU:n tukitoimet Ukrainalle kattavat myös tappavan ja ei-tappavan puolustusmateriaalin toimittamisen.

Eurooppa-neuvosto totesi 24.6.2022 antamissaan päätelmissä, että unioni on vahvasti sitoutunut jatkamaan sotilaallista tukeaan Ukrainalle auttaakseen sitä käyttämään sille kuuluvaa oikeutta puolustautua Venäjän hyökkäystä vastaan ja puolustamaan alueellista koskemattomuuttaan ja suvereniteettiaan. Tämän vuoksi Eurooppa-neuvosto kehotti neuvostoa käsittelemään pikaisesti sotilaallisen tuen lisäämistä edelleen.

Eurooppa-neuvosto vahvisti 15.12.2022 antamissaan päätelmissä unionin täyden tuen Ukrainan itsenäisyydelle, suvereniteetille ja alueelliselle koskemattomuudelle maan kansainvälisesti tunnustettujen rajojen sisällä sekä Ukrainan luonnolliselle oikeudelle puolustautua Venäjän hyökkäystä vastaan. Eurooppa-neuvosto totesi, että Euroopan unioni on edelleen sitoutunut antamaan Ukrainalle poliittista ja sotilaallista tukea erityisesti Euroopan rauhanrahaston (European Peace Facility, EPF) ja Ukrainaa tukevan EU:n sotilaallisen EUMAM-avustusoperaation kautta sekä tehostamaan tuen tarjoamista kahdenvälisesti.

EU on kanavoinut Ukrainalle puolustusmateriaalitukea Euroopan rauhanrahaston kautta. Rahaston kautta toimitettavan EU-tuen kokonaismäärä on tällä hetkellä yli 3,1 miljardia euroa.

Euroopan unioni on vuonna 2022 osoittanut Ukrainaan 12,4 miljardia euroa mm. makrotaloustuen, ulkosuhderahoituksen ja humanitaarisen avun kautta. Lisäksi Euroopan unionin neuvosto hyväksyi joulukuussa 2022 18 miljardin euron makrotaloustuen Ukrainalle vuodelle 2023. Tästä 15 miljardia euroa on uutta tukea ja kolme miljardia siirtyy vuodelta 2022.

Ukrainalle myönnettiin kesäkuussa 2022 EU:n ehdokasmaa-asema, jonka myötä Ukraina on sitoutunut laajoihin uudistuksiin. EU:n ja Ukrainan suhteita määrittää laaja assosiaatiosopimus. Ukraina on myös EU:n itäisen kumppanuuden kumppanima.

Sotilaallisen EUMAM-avustusoperaation keskeinen sisältö ja tavoitteet

Ukraina on pyytänyt EU:lta tukea asevoimiensa kouluttamiseksi lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Ukrainan ulkoministeri ja puolustusministeri pyysivät yhdessä 30.9.2022 päivätyllä kirjeellä Euroopan unionilta sotilaallista tukea Ukrainalle. Ukrainan pyynnössä todettiin, että Ukrainan asevoimien tämänhetkisiin tarpeisiin kuuluvat sotilaallinen perus- ja joukkokoulutus sekä henkilöstön lääkintään, logistiikkaan, kemiallisia, biologisia ja radioaktiivisia aseita koskevaan suojelutoimintaan, pioneeritoimintaan sekä kyberturvallisuuteen liittyvä sotilaallinen erikoiskoulutus ja aselajien yhteistoimintaan liittyvä kouluttajakoulutus.

Ukrainaa tukeva Euroopan unionin sotilaallinen avustusoperaatio (European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine, EUMAM Ukraine) perustettiin EU:n ulkoasiainneuvostossa 17.10.2022 (neuvoston päätös [YUTP] 2022/1968). Operaation kestoksi on määritelty kaksi vuotta operaation toiminnan käynnistymisestä. Operaatio käynnistettiin EU:n ulkoasiainneuvoston päätöksellä 15.11.2022 (neuvoston päätös [YUTP] 2022/2243). Operaation mandaatti on voimassa 15.11.2024 saakka.

EUMAM-operaation strategisena tavoitteena on koulutuksella edistää Ukrainan asevoimien sotilaallisen kyvykkyyden lisäämistä ja siten tukea Ukrainan kykyä puolustaa suvereniteettiaan, alueellista koskemattomuuttaan sekä suojella siviilejä.

EUMAM-operaation koulutustoimet käynnistyivät marraskuussa 2022. Koulutuksella vastataan edellä mainittuihin Ukrainan asevoimien tämänhetkisiin kriittisiin tarpeisiin. Operaation tavoitteena on tarjota koulutusta 15 000 ukrainalaisotilaalle. Operaatioon osallistuu 24 EU-jäsenmaata.

Operaation tarjoama koulutus tapahtuu EU:n jäsenvaltioiden alueella, kunnes EU:n neuvosto toisin päättää. Ukrainalaisotilaat 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. Operaation joukkoesikunnat sijaitsevat Puolassa ja Saksassa. 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.

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.

Ennen operaation nykyisen mandaatin päättymistä tehtävän operaation uudelleenarvioinnin yhteydessä analysoidaan operaation jatkotarpeita. EUMAM-operaation suunnittelun yhteydessä Ukrainan asevoimien koulutustarpeiden on arvioitu jatkuvan merkittävinä myös operaation nykyisen mandaattikauden jälkeen.

Operaation turvallisuustilanne ja riskiarvio

EU tukee jäsenmaita EUMAM-avustusoperaation yleisellä uhka-arviolla. Uhka- ja riskiarviot sekä tilannetietoisuus jäsenmaiden koulutusalueilla ovat isäntämaan vastuulla. EUMAM-

avustusoperaatio toteutetaan EU-jäsenmaissa, ja siten operaation henkilöstöön kohdistuva fyysinen uhka on todennäköisesti pieni. Operaation koulutustoimintaan kohdistuva tiedustelu on keskeinen riski.

Suomen osallistuminen, ml. osallistumismuoto ja osallistumisen tavoitteet

EUMAM Ukraine -operaatioon osallistuminen on johdonmukaista jatkoa Suomen Ukrainalle antamalle laaja-alaiselle tuelle. Osallistuminen tukee Suomen harjoittaman kriisinhallintatoiminnan yleisiä tavoitteita edistää vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa sekä vahvistaa kansallista puolustuskykyä ja sisäistä turvallisuutta. Suomen osallistuminen operaatioon on osa Suomen aktiivista EU-politiikkaa ja vahvistaa EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ollen samalla merkittävä osoitus unionin tuesta Ukrainalle ja sen asevoimille.

Suomi osallistuu EUMAM-operaatioon tarjoamalla ukrainalaissotilaille koulutusmoduuleja, jotka järjestetään Puolassa vuosien 2023 ja 2024 aikana. Toiminta toteutetaan sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävinä.

Suomen koulutus- ja neuvonantotoiminta Puolassa on tarkoitus aloittaa keväällä 2023 Ukrainan asevoimille annettavalla koulutusmoduulilla, jossa Suomi kouluttaa erikseen valituista ukrainalaisista sotilaista koostuvan, noin 30 sotilaan joukon.

Suomen on lisäksi tarkoitus antaa Puolassa Ukrainan asevoimille lääkintä- ja asejärjestelmäkoulutusta. Lääkintäkoulutus on suunniteltu toimeenpantavaksi kesällä 2023, ja asejärjestelmäkoulutus vuosina 2023 ja 2024.

Edellä kuvattujen koulutuskokonaisuuksien osana Suomi valmistautuu luovuttamaan koulutettaville henkilökohtaista ja joukkokohtaista materiaalia sekä asemateriaalia. Materiaaliluovutuksista tehdään aiempien Ukrainalle annettujen tukipakettien kaltaiset erilliset päätökset.

Puolustusvoimat asettaa myös tarvittaessa yksittäisiä esikunta- ja yhteysupseereja tukemaan operaation koulutus- ja neuvonantotehtäviin liittyvää suunnittelutoimintaa EUMAM-operaation johtoesikuntaan sekä operaatioesikuntiin EU:n alueella.

Koulutus- ja neuvonantotehtäviin Puolassa ja tähän liittyviin esikunta-, hallinto-, ja tukitehtäviin osallistuvien suomalaissotilaiden kokonaismäärä on enintään 50. Osallistuvien sotilaiden määrä voi vaihdella kulloinkin käynnissä olevien koulutusmoduulien tarpeiden mukaisesti ollen kuitenkin enintään 50 sotilasta.

Suomella on valmius tarkastella myös muun koulutus- ja neuvonantotoiminnan järjestämistä tai sellaiseen osallistumista EUMAM-operaatioissa Ukrainan kehittyvät tarpeet huomioiden myös pidemmällä tähtäimellä.

Suomen osallistumisen kustannukset

Edellä kuvatun Puolassa tapahtuvan koulutus- ja neuvonantotoiminnan sekä tähän liittyviin operaation esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin osallistumisen osalta Suomen kansallisen osallistumisen kustannukset EUMAM-operaatioon sotilaallisen kriisinhallinnan kustannusten osalta ovat alustavan arvion mukaan vuonna 2023 noin 12,4 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 noin 10,4 miljoonaa euroa. Kustannusarvio tulee tarkentumaan suunnittelun edetessä.

Palkkaus-, koulutus- ja rotaatiokustannukset katetaan ulkoministeriön momentilta 24.10.20 Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot ja ne ovat vuonna 2023 yhteensä 4,42 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 yhteensä 4,42 miljoonaa euroa.

Suomen koulutusosaston perustaminen, ylläpito ja purkaminen maksetaan puolustusministeriön momentilta 27.30.20 Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot ja ne ovat 7,98 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja 5,98 miljoonaa euroa vuonna 2024.

Ulkoministeriön momentilta katettavat vuoden 2023 kustannukset, joiden suuruus on 4,42 miljoonaa euroa, esitetään sisällytettäväksi vuoden 2023 ensimmäiseen lisätalousarvioon. Ulkoministeriön vuoden 2024 kustannukset katetaan nykyisten määrärahakehysten puitteissa. Puolustusministeriön momentilta katettavat vuosien 2023 ja 2024 kustannukset katetaan nykyisten määrärahakehysten puitteissa.

Menettely

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 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 tarkoitettun 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 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 käsiteltyä asiaa 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 15.11.2024 saakka voimassa olevan päätöksen Suomen osallistumisesta Ukrainaa tukevaan Euroopan unionin sotilaalliseen EUMAM Ukraine –avustusoperaatioon enintään 50 sotilaalla. Päätös koskisi osallistumista koulutus- ja neuvonantotehtäviin Puolassa sekä tähän liittyviin esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin osallistumista EU-jäsenmaiden alueella. 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.