

VNS 4/2025 vp

VALTIOEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE  
SUOMEN OSALLISTUMISESTA NATON UKRAINALLE ANNETTAVAAN TURVALLISUUS-  
JA KOULUTUSTUKI NSATU:UN (NATO SECURITY ASSISTANCE AND TRAINING FOR  
UKRAINE)

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetuin lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaisesti selonteon Suomen osallistumisesta Naton Ukrainalle annettavaan turvallisuus- ja koulutustukeen NSATU:un (Nato Security Assistance and Training for Ukraine) enintään 15 sotilaalla. Tämä sisältää osallistumisen esikuntatehtäviin ja tarvittaviin hallinto- ja tukitehtäviin NSATU:n esikunnassa Saksassa sekä tarvittaessa NSATU:n muissa toiminnoissa Naton jäsenvaltioiden alueella.

## **Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa**

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa jatkuu neljättä vuotta huolimatta Yhdysvaltojen johtamista ponnisteluista mahdollisen tulitauon ja rauhanneuvotteluiden aikaansaamiseksi. Venäjän hyökkäyssota on aiheuttanut Ukrainassa valtavaa tuhoa ja inhimillistä kärsimystä sekä muuttanut perustavanlaatuisesti Euroopan turvallisuustilannetta. Yhdysvallat, Naton liittolaiset, EU ja EU:n jäsenvaltiot ja läheiset kumppanimaat ovat tukeneet Ukrainaa Venäjän täysimittaisen hyökkäyssodan alkamisen jälkeen merkittävällä poliittisella, taloudellisella ja sotilaallisella tuella.

## **Suomen tuki Ukrainalle**

Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen Suomi on osoittanut tukea Ukrainaan kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun, siviilipuolen materiaalituen ja puolustusmateriaalituen kautta noin 3,7 miljardilla eurolla. Suomi on tehnyt päätökset 28 puolustustarvikepaketista ja puolustusmateriaalituen korvausarvo on 2,7 miljardia euroa. Ukraina on hallituskaudella Suomen suurin kehitysyhteistyön kumppanimaa.

Suomi on kansainvälisesti vertaillen ja talouden kokoon suhteutettuna yksi vahvimista Ukrainan tukijoista. Suomi pitää esillä Ukrainan tukemisen merkitystä ja edistää tukemista kansainvälisillä foorumeilla kuten Yhdistyneissä kansakunnissa (YK), Euroopan unionissa (EU), Euroopan neuvostossa (EN), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä (Etyj) ja Pohjois-Atlantin liitossa (Nato). On odotettavissa, että myös Suomeen kohdistuu odotuksia edelleen lisätä tukea Ukrainalle asepu- ja jälleenrakennustarpeiden myötä.

## **Naton tuki Ukrainalle**

Nato tukee Ukrainaa sekä poliittisesti että käytännön toimenpiteiden kautta. Naton ja Ukrainan suhteet ovat tiivistyneet askeleittain vuodesta 1991 alkaen. Ukraina liittyi Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvostoon 1991 ja rauhankumppanuusohjelmaan 1994, samaan aikaan Suomen kanssa. Naton ja Ukrainan kahdenvälistä kumppanuutta koskeva peruskirja solmittiin 1997. 2009 annettiin sitä täydentävä julistus, joka vahvisti Bukarestin vuoden 2008 huippukokouksen päätöksen, että Ukrainasta tulee Naton jäsen tulevaisuudessa. Ukraina on kumppanuutensa aikana osallistunut aktiivisesti Naton eri kumppanuusohjelmiin ja kontribuoinut Naton kriisinhallintaoperaatioihin. Suhteiden kehittämisen tärkein foorumi nykyään on vuonna 2023 perustettu, ja tuolloin Nato-Ukraina komission korvannut Nato-Ukraina-neuvosto (NUC), jossa Nato ja Ukraina istuvat tasavertaisina osapuolina. Nato-Ukraina-neuvosto on kokoontunut säännöllisesti eri tasoilla (päämiehet, ministerit, Naton neuvoston pysyvät edustajat, virkataso) muun muassa Naton huippukokouksien ja ministerikokouksien yhteydessä. NUC:n kokoukset ovat olleet tärkeitä osoituksia Naton tuesta Ukrainalle.

Nato on tuominnut voimakkaasti Venäjän toimet Ukrainassa Venäjän vuoden 2014 laittomasta Krimin liittämisestä ja sotilaallisesta hyökkäyksestä Itä-Ukrainaan alkaen. Samalla Nato on tukenut Ukrainan sotilaallisten kyvykkyyksien kehittämistä ja kapasiteetin rakentamista. Vuoden 2022 Venäjän hyökkäyssodan myötä Naton tukitoimia on entisestään lisätty merkittävästi. Naton tuessa Ukrainalle on korostunut ajatus, ettei Nato halua joutua osapuoleksi sodassa. Näin Naton läsnäolo Ukrainassa ei ole ollut ajankohtaista. Venäjän toimien seurauksena Ukraina on myös aktiivisesti tavoitellut Nato-jäsenyyttä.

Pitkään Naton tärkein konkreettinen väline Ukrainan tukemiseksi oli vuonna 2016 perustettu CAP-rahasto (Comprehensive Assistance Programme, CAP), jonka kautta Nato on antanut ei-tappavaa tukea kohdennettuna Ukrainan turvallisuuteen, puolustukseen ja laaja-alaisiin uudistuksiin Naton standardien mukaisesti (mm. miinanraivaus, puolustushankinnat, rehabilitaatio). Kevääseen 2025 mennessä CAP-ohjelmien kautta liittolaisten ja kumppanien tukea on myönnetty EUR 955 miljoonan edestä. Suomen tuki CAP-rahaston kautta on tähän mennessä ollut yhteensä 10 miljoonaa euroa.

Naton vuoden 2024 huippukokouksessa Washingtonissa sovittiin kattavasta tukikokonaisuudesta Ukrainalle, jonka toimeenpano muodostaa Naton tämänhetkisen Ukraina-tuen ytimen. Se muodostuu 1) puolustusmateriaalia ja -koulutusta koskevasta rahoitussitoumuksesta, jonka mukaisesti Nato-maat sitoutuvat ylläpitämään Ukrainalle antamansa kahdenvälisen puolustus- ja materiaalituen aikaisempien vuosien tasolla, eli noin 40 miljardissa dollarissa vuodessa, 2) poliittisesta tuenilmauksesta Ukrainalle ja sen peruuttamattomalle jäsenyysprosessille sekä 3) Naton roolin vahvistamisesta Ukrainalle annettavan turvallisuus- ja koulutustuen koordinaatiossa (NATO Security Assistance and Training for Ukraine, NSATU).

Huippukokous vahvisti lisäksi korkean tason siviiliedustajan tehtävän perustamisen Ukrainaan sekä osana Naton Ukraina-tukea Naton ja Ukrainan yhteisen analyysi-, koulutus- ja arviointikeskuksen (JATEC) perustamisen Puolaan. Huippukokouksen yhteydessä julkistettiin Ukrainan kanssa neuvoteltu yhteisjulistus ("Ukraine Compact"), jossa turvallisuussitoumuksen antaneet maat sitoutuvat edelleen Ukrainan tukemiseen ja sitoumusten toimeenpanoon. Myös Suomi liittyi yhteisjulistukseen. Suomi ja Ukraina allekirjoittivat kahdenvälisen turvallisuusyhteistyösopimuksen huhtikuussa 2024.

### **Naton Ukrainalle annettavan turvallisuus- ja koulutustuki NSATU:n (NATO Security Assistance and Training for Ukraine) keskeinen sisältö ja tavoitteet**

Naton Ukrainalle annettavan turvallisuus- ja koulutustuki NSATU:n tavoitteena on varmistaa Ukrainalle annettavan turvallisuustuen kestävyys ja vahvistaa tuen ennustettavuutta sekä johdonmukaisuutta. NSATU koordinoi Naton jäsenmaiden ja kumppanimaiden materiaalitoimituksia Ukrainaan, ml. huolto ja logistiikka, sekä Ukrainalle annettavaa sotilaallista koulutusta. NSATU:lla on lisäksi Ukrainan asevoimien kehittämiseen ja Nato-yhteensopivuuteen liittyviä tehtäviä.

Merkittävää osaa NSATU:n tehtävistä hoidettiin aiemmin kansainvälisten koalitioiden (Ukraine Defence Contact Group, UDCG; Security Assistance Group – Ukraine, SAG-U) toimesta. Tammikuun 2025 alussa Nato otti vastuulleen Yhdysvalloilta myös NSATU:n logistisia keskuksia turvaavan Puolan ilmapuolustuksen komennon ja valvonnan. Koulutuksen osalta toimintaa koordinoidaan muiden Ukrainalle ja sen asevoimille sotilaallista ja koulutuksellista

tukea antavien kansainvälisten kumppaneiden, erityisesti EU:n sotilaallisen EUMAM Ukraine (EU Military Assistance Mission in support of Ukraine) -avustusoperaation kanssa. Suomi osallistuu EUMAM Ukraine -avustusoperaatioon nykyisen voimassa olevan kansallisen osallistumispäätöksen pohjalta enintään 60 sotilaalla 15.11.2026 saakka EU-jäsenvaltioiden alueella, pois lukien Suomi. Suomi on pitänyt esillä koordinaatiotarvetta eri tahojen välillä

NSATU:n johtoesikunta toimii Saksan Wiesbadenissa. Operaatiolla on lisäksi kolme logistista keskusta Naton itäisen laidan jäsenvaltioissa. NSATU:un osallistuu noin 700 henkilöä Naton jäsenvaltioista ja kumppanimaista. NSATU:a johtaa kolmen tähden kenraali, joka raportoi Naton Euroopan-joukkojen komentajalle (SACEUR).

NSATU:n toiminta käynnistyi joulukuussa 2024, ja Naton jäsenmaita on pyydetty vahvistamaan osallistumistaan NSATU:ssa. NSATU:n ajallista kestoja ei ole määritetty. NSATU:sta raportoidaan puolivuositain ja sen tavoitteiden saavuttamista seurataan. NSATU:n ensimmäinen kausiarvio alkuvuodesta 2025 keskittyy operaation ylösajovaiheeseen.

### **Suomen lähestymistapa Ukrainalle annettavaan turvallisuus- ja koulutustuki NSATU:un osallistumiseksi**

Tuki Ukrainalle ja maan suvereniteetille, itsenäisyydelle ja alueelliselle koskemattomuudelle on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeinen prioriteetti. Kestävä ja oikeudenmukainen rauha edellyttää Ukrainan neuvotteluaseman vahvistamista yhtäältä Ukrainalle toimitettavan aseavun ja muun tuen sekä toisaalta Venäjän taloudelliseen kykyyn vaikuttavien pakotteiden kautta. Suomi tukee Ukrainan tavoitetta kestävästä ja oikeudenmukaisesta, YK:n peruskirjan sekä kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän mukaisesta rauhasta.

Suomi jatkaa vahvaa tukeaan Ukrainalle sen puolustustaistelussa ja maan edetessä kohti EU:n ja Naton jäsenyyttä. Suomelle on tärkeää, että liittokunnan tuki Ukrainalle jatkuu vahvana. Suomi edistää Ukrainan Nato-jäsenyyden tulevaisuutta peruuttamattomana, väistämättömänä liittokunnan sitoumuksena, jossa edetään jatkuvasti. Suomi pitää tärkeänä, että jäsenmaat jatkavat pitkäjänteistä materiaalituen ja rahallisen tuen antamista sekä tukea Ukrainan asevoimien ja niiden Nato-yhteistoimintakyvyn kehittämiseksi niin kahdenvälisesti kuin Naton kautta.

Suomelle on tärkeää, että Haagin huippukokouksen lähestyessä Naton Washingtonin huippukokouksessa sovittu Ukrainaa koskeva tukikokonaisuus toimeenpannaan täysimääräisesti. NSATU:n toimintakyvyn varmistaminen on tärkeä osa Washingtonin huippukokouksen tukikokonaisuuden toimeenpanoa ja tärkeä viesti liittokunnan sitoutumisesta Ukraina-tuen jatkoon. NSATU:lla on merkittävä rooli, jotta Ukrainan kansainvälinen tuki voisi käytännössä jatkua häiriöttä, ja jotta tukea ja sen koordinaatiota voitaisiin entisestään tehostaa. NSATU-operaatioon osallistuminen mahdollistaa myös Suomen tilannekuvan ylläpitämisen Ukrainalle annettavasta tuesta.

Suomen osallistumisen kasvattaminen olisi osoitus Suomen sitoutumisesta liittokunnan taakanjakoon tilanteessa, jossa Euroopan valtioiden odotetaan ottavan enemmän vastuuta Ukrainan tukemisesta. Osallistumisen kasvattaminen vahvistaisi myös entisestään Suomen profiilia Ukrainan vankkana tukijana.

### **Suomen osallistuminen Ukrainalle annettavaan turvallisuus- ja koulutustuki NSATU:un**

Tasavallan presidentti päätti 5.12.2024 sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, että Suomi osallistuu NSATU:un enintään kuudella sotilaalla. Päätöksen mukaan sotilaat voivat toimia esikuntatehtävissä ja tarvittavissa hallinto- ja tukitehtävissä NSATU:n esikunnassa Saksan Wiesbadenissa sekä tarvittaessa NSATU:n muissa toiminnoissa Naton jäsenvaltioiden alueella. Päätöksestä on sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu lain 3 § 1 momentin viimeisen virkkeen mukaisesti annettu selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.

Päätöksellä laajennettiin aiempaa 11.7.2024 puolustusministeriön tekemää sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 4 momentin mukaista päätöstä kahden sotilaan lähettämisestä NSATU:n esikuntatehtäviin.

NSATU:ssa palvelee tällä hetkellä neljä suomalaissotilasta. Nykyisen osallistumispäätöksen mukainen osallistumistaso (enintään kuusi sotilasta) on tarkoitus saavuttaa kesällä 2025.

Tasavallan presidentti ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta keskustelivat 23.5.2025 Suomen osallistumista NSATU:un. Tehdyn linjauksen mukaisesti osallistumista valmistaudutaan edelleen laajentamaan siten, että Suomi osallistuisi jatkossa NSATU:n esikuntatehtäviin ja tarvittaviin hallinto- ja tukitehtäviin NSATU:n esikunnassa Saksassa sekä tarvittaessa NSATU:n muissa toiminnoissa Naton jäsenvaltioiden alueella enintään viidellätoista (15) sotilaalla.

Esikuntatehtävissä on kyse Ukrainalle annettavan tuen koordinaatio-, ohjaus- ja suunnittelutehtävistä. NSATU:lla on toimintoja tällä hetkellä Saksan lisäksi Naton itäisen laidan jäsenvaltioissa. Tämä laajennettu osallistuminen ja tätä koskeva uusi kansallinen osallistumispäätös kattaisi täten myös joulukuussa 2024 tasavallan presidentin tekemän päätöksen mukaisen osallistumisen NSATU:un enintään kuudella sotilaalla.

Puolustusvoimat kartoittavat soveltuvia tehtäviä, ottaen huomioon ilmoitetut kriittiset henkilöstöpuutteet. Tavoitteena on, että Suomi osallistuisi NSATU:un alkuvuoteen 2026 mennessä kymmenellä (10) sotilaalla. Osallistumisen kasvattaminen tästä ylöspäin tehtäisiin tilanteen mukaan, ottaen huomioon Puolustusvoimien resurssit ja NSATU:n tarpeet.

## **Turvallisuustilanne ja riskiarvio**

Suomalaiset sotilaat toimivat NSATU:n esikunnassa Wiesbadenissa Saksassa sekä tarvittaessa muissa NSATU:n toiminnoissa Naton jäsenvaltioissa. Uhkat vertautuvat perinteisten kriisinhallintaoperaatioiden uhkien sijasta vastatiedustelu-uhkiin ja keskeisimmän uhkan muodostavat Venäjän tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut. Suomalaisiin kohdistuva fyysinen uhka arvioidaan pieneksi. Riskiarviota tarkennetaan tarvittaessa.

## **Suomen osallistumisen kustannukset**

Suomen kansallisen osallistumisen kustannukset NSATU:un sotilaallisen kriisinhallinnan kustannusten osalta ovat alustavan arvion mukaan vuonna 2025 kuudella sotilaalla yhteensä noin 1,27 miljoonaa euroa ja vuonna 2026 kymmenellä sotilaalla noin 2,65 miljoonaa euroa. Mikäli osallistumista vahvistettaisiin edelleen vuonna 2026 viiteentoista sotilaaseen, olisivat kustannukset vuonna 2026 arviolta enintään noin 3,82 miljoonaa euroa.

Palkkaus-, koulutus- ja rotaatiokustannukset katetaan ulkoministeriön momentilta 24.10.20 Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot ja ne ovat arviolta 711 000 euroa vuonna 2025 ja 1,41 miljoonaa euroa vuonna 2026 kymmenellä sotilaalla ja 2,09 miljoonaa euroa 15 sotilaalla.

Suomen osaston perustaminen, ylläpito ja purkaminen maksetaan puolustusministeriön momentilta 27.30.20 Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot ja ne ovat arviolta 562 000 euroa vuonna 2025 ja 1,2 miljoonaa euroa vuonna 2026 kymmenellä sotilaalla ja 1,7 miljoonaa euroa 15 sotilaalla.

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

## **Menettely**

Päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 1 §:ssä tarkoitettuun kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen käsiteltä asiaa valmistelevasti ennen lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöstä puolustusministeriö voi käsittelyn perusteella ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan ennen 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöstä koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa tai eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa tai annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Koska ratkaisuehdotus koskee tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, asiassa kuullaan sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaisesti ennen valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen tekemistä eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.