

VNS 4/2026 vp

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE
SUOMEN OSALLISTUMISESTA UKRAINAA TUKEVAAN OPERAATIO LEGIOON

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetuin lain (211/2006) 3 §:n 1 momentin mukaisesti selonteon Suomen osallistumisesta Ukrainaa tukevaan operaatio Legioon enintään 40 sotilaalla. Tämä sisältää osallistumisen operaation esikunta-, tuki- ja koulutustoimintaan EU- ja Nato-maiden alueella.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa jatkuu intensiivisenä viidettä vuotta huolimatta Yhdysvaltojen johtamista ponnisteluista mahdollisen tulitauon ja rauhansopimuksen 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, humanitaarisella ja sotilaallisella tuella. Ukrainan neuvotteluasetelman tukemisen ja puolustustaistelun jatkumisen kannalta puolustustuki on ratkaisevaa.

Suomen tuki Ukrainalle

Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen Suomi on osoittanut tukea Ukrainaan kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun, siviilipuolen materiaalituen ja puolustusmateriaalituen kautta yli 4,1 miljardilla eurolla, kun mukaan lasketaan tilapäistä suojelua saaneiden ukrainalaisten vastaanottoon kohdistetut kulut. Suomi on tehnyt päätökset 32 puolustustarvikepaketista ja puolustusmateriaalituen korvausarvo on 3,2 miljardia euroa. Puolustusministeriö on lisäksi käynnistänyt helmikuussa 2025 Ukrainalle 660 miljoonan euron tukiohjelman vuosille 2025–2027, jolla kohdistetaan tilaukset kotimaan puolustusteollisuudelle. Ukraina on hallituskaudella Suomen suurin kehitysyhteistyön kumppanimaa sekä humanitaarisen avun kohdema. Ukraina-tuki on henkilömäärältään Suomen toiseksi suurin sotilaallisen kriisinhallinnan konteksti.

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 aseapu- ja jälleenrakennustarpeiden myötä.

Suomen Ukrainalle antama koulutustuki on merkittävä osa Suomen Ukrainalle antamaa puolustustukea ja se koostuu useasta eri kokonaisuudesta. Koulutustukea annetaan osallistumalla EU:n sotilaalliseen EUMAM Ukraine -avustusoperaatioon (EU Military Assistance Mission in Support of Ukraine) toimintaan osallistumisesta Iso-Britannian johtamaan Interflex-operaatioon ja osallistumisesta Naton Ukrainalle antamaan turvallisuus- ja koulutustuki NSATU:un (NATO Security Assistance and Training for Ukraine)

Lisäksi tasavallan presidentti päätti 27.6.2025 valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) nojalla, että Puolustusvoimat osallistuu Pohjoismaiden ja Baltian maiden Ukrainaa

tukevan aloitteen johto-osaan ja sen puitteissa annettavaan koulutustukeen EU- ja Nato-maissa, enintään kymmenellä sotilaalla.

Puolustushallinto suunnitteli asettavansa kaksi sotilasta aloitteen -johto-osaan logistiikan ja koulutuksen suunnittelijan tehtäviin. Aloitteeseen liittyvä koulutus oli tarkoitus toteuttaa EU- ja Nato-maissa, paikan määräytyessä tapauskohtaisesti. Koulutustukeen osallistuminen oli suunniteltu toteutettavan muutamien kouluttajien vahvuudella lyhytkestoisesti. Kouluttajat suunniteltiin valittavan tapauskohtaisesti eikä heitä ollut tarkoitus asettaa kiinteästi eri koulutusorganisaatioihin. Samalla todettiin, että suunnitelma voi tarkentua aloitteen kehittymisen yhteydessä ja tehtävien sisältöön sekä lukumäärään voi tulla muutoksia.

Maaliskuusta 2026 lähtien Puolustusvoimat on osallistunut voimassa olevan kansallisen osallistumispäätöksen perusteella aloitteen tapahtuvaan toimintaan kymmenellä sotilaalla. Kahden suunnitellun esikuntahenkilön lisäksi toimintaan osallistuu kahdeksan hengen koulutusosasto.

Venäjän hyökkäyssodan jatkuessa Ukrainan tuki- ja koulutustarpeet ovat muuttuneet ja muuttuvat. On tärkeää, että Ukrainan kumppanit pystyvät vastaamaan Ukrainan muuttuviin tarpeisiin. Samalla tuki- ja koulutustoimintaan osallistuvat maat saavat ensiarvoisen tärkeää vastavuoroista kokemusta Ukrainan puolustussodankäynnin oppien pohjalta.

Ukrainan asevoimat on kehittänyt omaa koulutuskykyään merkittävästi rintamalla saatujen kokemusten perusteella, ja samalla tarpeet kumppanimaiden koulutusoperaatioiden suhteen ovat eläneet jatkuvasti.

Taistelukentän vaatimusten ja Ukrainan kehittyneen koulutusinfrastruktuurin johdosta Ukraina on vuoden 2025 aikana keskittänyt koulutusta omalle maaperälleen tai sen välittömään läheisyyteen.

Ukrainan muuttuneiden tarpeiden myötä Suomen on tarkoituksenmukaista lopettaa osallistumisensa Pohjoismaiden ja Baltian maiden Ukrainaa tukevan aloitteen johto-osaan ja sen puitteissa annettavaan koulutustukeen EU- ja Nato-maissa ja keskittää osallistuminen Ukrainan tarpeiden kannalta tarkoituksenmukaisimpaan tuki- ja koulutustoimintaan. Osallistumisen päättäminen tuodaan erikseen valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätettäväksi.

Suomen lähestymistapa Ukrainaa tukevaan koulutus- ja materiaalituen Operaatio Legioon

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 samalla kun kansainvälisen yhteisön tuki pysyy mahdollisimman vahvana. Suomi edistää Ukrainan euroatlanttista tulevaisuutta peruuttamattomana, väistämättömänä liittokunnan sitoumuksena,

jossa edetään jatkuvasti. Suomi pitää tärkeänä, että liittolaiset jatkavat pitkäjänteistä materiaalituen ja rahallisen tuen antamista sekä tukea Ukrainan asevoimien ja niiden Nato-yhteistoimintakyvyn kehittämiseksi niin kahdenvälisesti kuin Naton kautta.

Suomen osallistuminen Operaatio Legioon olisi osoitus Suomen sitoutumisesta Ukrainan tukemiseen tilanteessa, jossa Euroopan valtioiden odotetaan ottavan enemmän vastuuta Ukrainan tukemisesta. Osallistumisen kasvattaminen olisi osa Suomen johdonmukaista ulkopoliittista toimintaa ja vahvistaisi entisestään Suomen profiilia Ukrainan vankkana tukijana.

Operaatio Legion keskeinen sisältö ja tavoitteet

Ukrainan muuttuneiden tarpeiden perusteella Pohjoismaiden ja Baltian maiden aloite on tarkentunut. Ukrainan tarpeisiin vastaamiseksi on aloitteen johtovaltion Norjan toimesta syksyn 2025 aikana perustettu Operaatio Legio. Operaatio Legion tavoitteena on kouluttaa ja varustaa erilaisia sotilaallisia suorituskykyjä Ukrainan tarpeiden perusteella. Operaatioon ei sisälly sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Samalla toiminnan luonne on muuttunut yksittäisistä lyhytkestoisista kurseista jatkuvaksi koulutustoiminnaksi pysyvässä tukikohdassa Puolassa, Operaatio Legion puitteissa. Muutoksen myötä yksittäisistä koulutustapahtumista on luovuttu ja siirrytty pidempiin koulutuskausiin. Johtovaltio edellyttää, että osallistujamaiden on lähetettävä täysiä koulutuskokoonpanoja, jotka vastaavat yhden koulutuskokonaisuuden toteuttamisesta. Tämä edellyttää tällä hetkellä noin 20 sotilaan osastoa.

Operaatio Legio perustuu Ukrainan esille tuomiin tarpeisiin. Johtovaltiona toimii Norja. Operaatio on käynnistänyt koulutustoiminnan Puolassa sijaitsevassa koulutuskeskuksessa (Camp Jomsborg). Tällä hetkellä koulutuskeskuksessa annetaan perus ja erikoiskoulutusta sekä johtajakoulutusta. Koulutusaiheet voivat muuttua Ukrainan tarpeiden perusteella. Toimintaan osallistuvat Norjan lisäksi muut Pohjoismaat, Baltian maat sekä Puola.

Operaation johtovaltio Norja on tässä vaiheessa esittänyt Suomelle täytettäväksi noin 30 tehtävää, jotka liittyvät operaation esikunta-, tuki- ja koulutustoimintaan. Tehtävistä noin puolet on suoraan koulutukseen liittyviä, ja puolet sitä tukevia esikunta- ja tukitehtäviä. Tehtäviin voidaan sijoittaa reserviläisiä. On myös mahdollista, että koulutuskeskuksen edelleen kasvaessa Suomelle esitetään täytettäväksi lisätehtäviä.

Suomen esitetään osallistuvan Operaatio Legioon enintään 40 sotilaalla. Operaation päättymisajankohtaa ei voida ennalta määrittää, Tästä syystä osallistuminen toteutetaan määräaikaisena päättyen viimeistään 31.03.2028. Mahdolliset Suomen kansallista osallistumista koskevat muutokset käsitellään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti. Operaatio Legion pääasiallinen toiminta-alue on Puolassa. Lisäksi tiettyjä johtoesikunnan toimintoja toteutetaan Norjassa. Operaation liittyvä toiminta- ja tukialue rajautuu EU- ja Nato-maiden alueelle. Operaatioon osallistuva Puolustusvoimien henkilöstö ei toimi Ukrainan alueella.

Operaation uhka-arvio

Ukrainalaisten kouluttaminen EU:n alueella vertautuu uhka-arvioltaan perinteisten kriisinhallintaoperaatioiden uhkien sijasta lähinnä vastatiedustelu-uhkiin Euroopassa. Henkilöstöön

kohdistuva vakoilun uhka on maantieteellisesti Venäjää lähellä olevissa operaatioissa ja Ukrainan tukeen liittyvissä toiminnoissa jatkuvaa ja korkeaa.

Operaatioissa toimitaan Euroopassa ja tuetaan eurooppalaista sotaa käyvää maata ja sen sotilaita, mihin suomalaisen sotilaan on helppo samaistua. Nämä operaation erityispiirteet voivat altistaa ns. sijaistraumatisoitumiseen helpommin kuin kaukaisemmassa toimintaympäristössä tapahtuvissa kriisinhallintaoperaatioissa. Selkeä oireilu voi alkaa viiveellä myös vasta palveluksen päättymisen jälkeen. Uhka-arviota tarkennetaan tarvittaessa.

Suomen osallistumisen kustannukset

Edellä kuvatun kansallisen osallistuminen kustannusarvio 40 sotilaan 12 kuukauden kustannuksista olisivat 9,0 miljoonaa euroa. Tämä summa jakautuu siten, että ulkoministeriön momentilta (24.10.20) katettaisiin 4,4 miljoonaa euroa (henkilöstömenot ja rotaatiokoulutus) ja puolustusministeriön momentilta (27.30.20) 4,6 miljoonaa euroa (ml. perustaminen, ylläpito, kuljetukset, materiaali). Vuoden 2026 osalta kustannukset olisivat 2,9 milj. euroa jakautuen UM momentti (24.10.20) 1,65 miljoonaa euroa ja PLM momentti (27.30.20) 1,25 miljoonaa euroa.

Kustannusarviot tarkentuvat toimintaympäristön, tehtävien sekä osaston kokoonpanon ja tarvittavan materiaalin täsmentyessä.

Ulkoministeriön ja puolustusministeriön momenteilta vuoden 2026 kustannukset katetaan nykyisten määrärahakehysten puitteissa (24.10.20 ja 27.30.20; Varalla käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin ja niiden jatkamiseen, kansallisesta kriisinhallinnan veteraanikortista aiheutuviin menoihin, mahdollisiin uusiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä muihin kriisinhallintamenoihin).

Menettely

Suomen osallistuminen operaatio Legioon

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 tarkoitetun kriisinhallinnan toimeenpanijana voi olla YK, Pohjois-Atlantin liitto, 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 käsiteltä asiaa valmistelevasti ennen lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöstä puolustusministeriö voi käsittelyn perusteella ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Edellä olevan perusteella tasavallan presidentti tekisi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisen päätöksen Suomen osallistumisesta operaatio Legioon enintään 40 sotilaalla 31.3.2028 saakka. Päätös koskisi osallistumista operaation esikunta-, tuki- ja koulutustoimintaan EU- ja Nato-maiden 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.