

Valmistautuminen Eurooppa-neuvoston kokoukseen - Ukrainan rahoitustuki, nk. sotakorvauslaina

Kokous

Eurooppa-neuvosto 18.-19.12.2025

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Eurooppa-neuvosto (26 jäsenvaltiota) pyysi lokakuun kokouksessaan komissiota esittämään mahdollisimman pian vaihtoehtoja Ukrainan rahoitustueksi sen rahoitustarpeisiin perustuen. Samalla Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota ja neuvostoa edistämään asiaa Eurooppa-neuvoston joulukuun kokousta (18.–19.12.) varten.

Komissio antoi 3. joulukuuta 2025 lainsäädäntöehdotukset Ukrainan rahoitustuesta.

Valmistauduttaessa joulukuun Eurooppa-neuvostoon, pj on identifioinut kuusi keskeistä kysymystä, joita on käsitelty Coreperissa 5.12., 10.12., 11.12., 12.12. ja 15.12.:

- 1) RU keskuspankin varojen siirtokielto eli miten varmistetaan se, että pysäytetyt varat pysyvät pysäytettynä, 122 (1);
- 2) järjestelyn piiriin kuuluvat rahoituslaitokset;
- 3) budjettituki ja puolustusteollisen osion kelpoisuuskriteerit;
- 4) solidaarisuus ja riskienjako;
- 5) reilu taakanjako, takausrakenne sekä G7-kumppanit;
- 6) kahdenväliset investointisuojasopimukset (BITs).

Neuvoston puheenjohtaja teki 11. joulukuuta kompromissiehdotuksen kokonaisuuteen liittyneeseen asetusehdotukseen hätätoimista Venäjän aiheuttamiin vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin vastaamiseksi Ukrainassa käytävään sotaan liittyen (COM(2025) 3501 final).

Kompromissiehdotus hyväksyttiin neuvoston kirjallisessa menettelyssä 12.12.2025 (E 107/2025 vp - SuVEK 106/2025 vp). Päätöksenteko asiassa tapahtui määräenemmistöllä. Päätöksen seurauksena Venäjän pysäytetyt varat eurooppalaisissa rahoituslaitoksissa voidaan pitää pysäytettyinä määräenemmistön turvin.

Eurooppa-neuvoston joulukuun kokouksessa (18.–19.12.) keskustellaan komission lainsäädäntökokonaisuuteen kuuluvasta sotakorvauslainasta. Tässä E-selvityksessä keskitytään vain Eurooppa-neuvostossa keskusteltaviin kysymyksiin.

Säädösehdotusten käsittely jatkuu neuvoston rakenteissa ja ne saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n mukaisella U-kirjelmällä.

Suomen kanta

Hallitusohjelman mukaisesti Suomi sitoutuu voimakkaasti tukemaan Ukrainaa ja sen jälleenrakentamista ja on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Ukrainan tukemiseksi. (E 31/2024 vp)

Suomi pitää perusteltuna vaihtoehtona käyttää Venäjän keskuspankin pysäytettyjä varoja Ukrainan tukemiseksi. Ensisijaisena vaihtoehtona Suomi kannattaa ja edistää malleja, joissa varojen käyttö sidotaan Venäjän korvausvelvoitteen täyttämiseen. (UTPJ 23/2025 vp.)

Suomi edellyttää, että Venäjän vastuu kansainvälisen oikeuden loukkauksista ja korvausvelvollisuus niistä aiheutuvista vahingoista toteutuu. (VNS 3/2024 vp)

Suomi korostaa, että EU:n toimet tulee valmistella siten, että ne ovat kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden mukaisia. (UTPJ 23/2025 vp)

Suomi pitää tärkeänä varautua myös Venäjän mahdollisiin vastatoimiin. Suomi pitää tärkeänä, että unioni vastaa niihin yhtenäisesti myös siinä tapauksessa, että Venäjä kohdistaa niitä yksittäisiin jäsenmaihiin, arvopaperikeskuksiin tai rahoituslaitoksiin. (UTP 12/2024 vp)

Suomi pitää tärkeänä, että EU päättäisi nopeasti Ukrainan lisärahoituksesta ja poliittinen yhteisymmärrys sotakorvauslainasta saavutettaisiin joulukuun Eurooppa-neuvostossa.

Suomi pitää sotakorvauslainaa selkeästi parhaana ja oikeudenmukaisimpana vaihtoehtona. Se myös mahdollistaisi etenemisen neuvostossa nopeasti määräenemmistöpäätöksellä.

Suomi pitää erittäin tärkeänä, että neuvosto teki 12.12.2025 selkeän määräenemmistöpäätöksen, jolla mahdollistettiin Venäjän pysäytettyjen varojen pitäminen pysäytettyinä.

Suomi on avoin Venäjän keskuspankin pysäytettyjen varojen hyödyntämiseen liittyville erilaisille takausjärjestelyille, ml. mahdollinen likviditeettimekanismi. Osana neuvotteluita Suomi pitää tarkoituksenmukaisena, että myös kolmannet maat voisivat joustavasti osallistua järjestelyyn.

Suomi pitää komission ehdotusta jäsenvaltioiden takauksista sotakorvauslainalle hyväksyttävänä, jossa jäsenvaltiokohtaisten takausvastuiden enimmäismäärä on tarkasti rajattu.

Suomi voisi myös hyväksyä takauksen kattamisen EU:n omien varojen enimmäismäärän ja nykyisen monivuotisen rahoituskehysten välisestä liikkumavarasta, mutta tunnistaa siihen liittyvän yksimielisen päätöksenteon haasteellisuuden.

Suomi pitää välttämättömänä Ukrainan välittömien tarpeisiin vastaamista viivytyksettä.

Suomi pitää tärkeänä, että EU jatkaa keskusteluja ja yhteistyötä aiheesta kumppanimaiden kanssa ja erityisesti G7-ryhmässä. (UTP 12/2024 vp)

Pääasiallinen sisältö

Eurooppa-neuvosto 23.10.2025 ei päässyt sopuun Venäjän keskuspankin pysäytettyjen varojen laajemmasta hyödyntämisestä Ukrainan tukemiseksi.

Eurooppa-neuvostossa 26 jäsenmaata kuitenkin vahvisti sitoutumisensa Ukrainan rahoitustarpeisiin vastaamiseen vuosina 2026–2027, ottaen huomioon myös sotilaallista ja puolustusta koskevat tarpeet.

Eurooppa-neuvoston 23.10.2025 kokouksessa 26 jäsenvaltiota pyysi komissiota esittämään mahdollisimman pian vaihtoehtoja Ukrainan rahoitustueksi sen rahoitustarpeisiin perustuen sekä pyysi komissiota ja neuvostoa edistämään asiaa Eurooppa-neuvoston joulukuun kokousta varten.

Komissio antoi lainsäädäntöehdotukset Ukrainan rahoitukseen liittyen 3. joulukuuta 2025. Lainsäädäntöehdotuskokonaisuus koostuu seuraavista ehdotuksista:

- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotakorvauslainan perustamisesta Ukrainalle sekä ehdotus Ukrainan tukivälineen perustamisesta 29.2.2024 annetun asetuksen (EU) 2024/792 muuttamiseksi (COM(2025) 3502 final);
- Ehdotus neuvoston asetukseksi hätätoimista Venäjän aiheuttamiin vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin vastaamiseksi Ukrainassa käytävään sotaan liittyen (COM(2025) 3501 final); (Tästä siis päätetty 12.12.2025)
- Monivuotista rahoituskehystä (MFF) 2021–2027 koskevan neuvoston asetuksen muutosehdotus, jotta EU:n talousarviosta voitaisiin myöntää lainaa Ukrainalle (COM(2025) 3500 final).
- Yhteiset ehdotukset (2) neuvoston asetuksen (EU) No 833/2014 muuttamiseksi koskien rajoittavia toimenpiteitä Ukrainan tilanteen vakautta horjuttaviin Venäjän toimiin liittyen. Ehdotuksilla otettaisiin käyttöön sotakorvauslainaa koskevat tärkeät suojatoimet, joiden tarkoituksena on suojella EU:n jäsenvaltioita ja rahoituslaitoksia mahdollisilta vastatoimilta. Ehdotuksia täydentää ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission varapuheenjohtajan Kaja Kallasin rinnakkainen ehdotus neuvoston päätöksen 2014/512/YUTP muuttamiseksi; (Näitä käsitellään erillisessä UTP -selvityksessä.)

Edellä todetun mukaisesti hätätoimia koskeva asetukset hyväksyttiin kiireellisesti jo ennen Eurooppa-neuvoston kokousta 12.12.2025 (E 107/2025 vp - SuVEK 106/2025 vp).

Säädösehdotuksilla komissio esittää kaksi mahdollista ratkaisua Ukrainan rahoitustueksi: EU:n lainanotto, joka perustuisi EU:n talousarvioon ja sotakorvauslaina, joka

valtuuttaisi komission lainaamaan käteisvaroja EU:n rahoituslaitoksilta, joilla on Venäjän keskuspankin varoja, joita ei ole asetettu liikkeelle.

Komission mukaan ehdotukset heijastavat EU:n sitoutumista Ukrainan tukemiseen sekä sen suvereniteetin puolustamiseen ja valtiollisten toimintojen ylläpitämiseen ja strategisena investointina Euroopan turvallisuuteen ja oikeudenmukaisen pysyvän rauhan tavoitteluun.

Lainsäädäntöehdotuskokonaisuudella otettaisiin käyttöön useita suojatoimia, joilla jäsenvaltioita ja rahoituslaitoksia suojeltaisiin mahdollisilta Venäjän vastatoimilta ja laittomilta pakkolunastuksilta, erityisesti Venäjän kannalta suotuisilla lainkäyttöalueilla. Jäännösriskin kattamiseksi ehdotuskokonaisuuteen sisältyy vahva yhteisvastuumekanismi, jota tuettaisiin joko kahdenvälisillä kansallisilla takuilla tai EU:n talousarviolla.

Komission ehdotuksen mukaan ehdotettu lainsäädäntökokonaisuus on täysin eurooppalaisen ja kansainvälisen oikeuden mukainen ja säilyttää myös unionin rahoitusmarkkinoiden eheyden ja euron aseman maailmanlaajuisena valuuttana.

Ensimmäinen esitetyistä vaihtoehtoista, eli EU:n talousarvion kautta myönnettävä laina Ukrainalle vaatisi yksimielisyyden. Toinen vaihtoehto eli niin sanottu sotakorvauslaina voitaisiin toteuttaa määräenemmistöpäätöksillä.

Ukrainan tarpeet ovat IMF:n arvioiden mukaan noin 135 miljardia euroa seuraaville kahdelle vuodelle. EU:n tarkoituksena on kattaa tästä 45 miljardia euroa vuodessa vuosina 2026–2027. Sotakorvauslainan kokonaisuudesta (210 miljardia euroa) olisi tarkoitus kohdistaa budjettitukeen 95 miljardia euroa, josta 45 miljardia euroa varattaisiin ERA-lainojen takaisinmaksuun. Uutta budjettitukea jäisi siis 50 miljardia euroa. Budjettituki olisi mahdollista antaa Ukrainalle joko makrotaloudellisena rahoitusapuna (MFA-laina) tai Ukraina-tukivälineen kautta. Budjettituen lisäksi puolustusteollisuudelle kohdistettaisiin 115 miljardia euroa. Kelpoisuuskriteerinä siinä olisi cascade-mekanismi (mukaan lukien SAFE 35 %-65 %).

Yhteensä sekä budjettitukea että puolustusteollisuuden kapasiteetin tukea voitaisiin antaa näin ollen 165 miljardia euroa, kun ERA-lainojen takaisinmaksuun varattu määrä on huomioitu (210 mrd. - 45 mrd. euroa). Tästä 165 miljardin euron tuesta enintään 90 miljardia myönnettäisiin vuosina 2026–2027. Loput 75 miljardia tuesta myönnettäisiin vuoden 2030 loppuun mennessä. Tästä poiketen ERA-lainojen takaisinmaksuun annettava tuki olisi saatavilla vuoden 2055 loppuun asti.

Ehdotus sotakorvauslainan perustamisesta Ukrainalle

Keskeisin komission ehdotuksista on asetusehdotus sotakorvauslainan perustamisesta. Ukrainalle ehdotetaan perustettavaksi uusi enintään 210 miljardin euron tukiväline, jonka Ukraina maksaisi takaisin vasta saatuaan Venäjältä korvauksia. Tämä rahoitettaisiin unionin rahoituslaitosten käteisvaroilla, jotka kertyvät, koska Venäjän keskuspankin varoja ja varauksia koskevat liiketoimet eivät ole sallittuja. Asetusehdotuksen mukaan Ukraina toimittaisi komissiolle vuosittain rahoitusstrategian. Komissio tekisi arvion Ukrainan rahoitusstrategiasta tai sen päivityksestä ja antaisi neuvostolle ehdotuksen määräenemmistöllä hyväksyttäväksi täytäntöönpanopäätökseksi, jolla rahoituksellinen ja taloudellinen apu asetettaisiin saataville.

Sotakorvauslainoja koskevaan ehdotukseen sisältyy riskien jakoa ja solidaarisuutta. Lainanotolla olisi suojattava täysimääräisesti asianomaisen rahoituslaitoksen taloudellista asemaa ja annettava niille mahdollisuus täyttää kaikki Venäjän keskuspankin varoihin ja varauksiin liittyvät sopimusvelvoitteet. Tätä varten jäsenvaltiot tarjoaisivat unionille peruuttamattomia, ehdottomia ja vaadittaessa maksettavia takauksia tällaisen lainanoton

tukemiseksi. Jäsenvaltiot voivat antaa kyseiset takaukset sen mukaan, mikä on niiden suhteellinen osuus unionin kokonaisbruttokansantulosta. Komission mukaan vaihtoehtoisesti EU:n omien varojen enimmäismäärän ja vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen välistä liikkumavaraa voitaisiin käyttää takaamisessa, mutta rahoituskehityksen muuttaminen vaatii neuvostossa yksimielisyyden.

Toisena suojaustasona unionille annettaisiin likviditeettimekanismi, jonka avulla unionin lainanotto voisi tarvittaessa tukea takaisinmaksuja. Kolmantena suojaustasona unionin olisi kyettävä vastaamaan velvoitteisiin unionin velkapapereilla. Eli jos rahoituslaitokselle tulee maksuvaatimus, niin se voisi käyttää velkainstrumenttia vakuutena.

Kolmiportaisella suojauksella varmistettaisiin, että rahoituslaitosten velvoitteet eivät jäisi missään tilanteessa täyttämättä ja rahoituslaitokset pystyisivät noudattamaan kaikkia Venäjän keskuspankin varoihin ja varauksiin liittyviä sopimussitoumuksia.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Sotakorvauslainan perustamista koskevan asetusehdotuksen (COM(2025) 3502 final) oikeusperustana on SEUT 212 artiklan 2 kohta, joka koskee kolmansien maiden kanssa tehtävää taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä. Euroopan parlamentti ja neuvosto käsittelevät ehdotuksen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä. SEUT 212 artiklan nojalla unioni voi antaa makrotaloudellista rahoitusapua sellaisille kolmansille maille, jotka eivät ole kehitysmaita. Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Monivuotista rahoituskehystä (MFF) 2021–2027 koskevan neuvoston asetuksen muutosehdotuksen (COM(2025) 3500 final) oikeusperustana on SEUT 312 artiklan 2 kohta. Ehdotus hyväksytään neuvostossa yksimielisesti sen jälkeen kun Euroopan parlamentin hyväksyntä on saatu.

Ehdotuksen neuvoston asetukseksi hätätoimista Venäjän aiheuttamiin vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin vastaamiseksi Ukrainassa käytävään sotaan liittyen (COM(2025) 3501 final) oikeusperustana on SEUT 122(1) artikla. Neuvosto hyväksyi asetuksen määräenemmistöllä erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä. Euroopan parlamentille annettiin asiasta tieto.

Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU voi toteuttaa toimia muilla kuin sen yksinomaan toimivaltaan kuuluvilla aloilla vain, jos se pystyy toimimaan tehokkaammin kuin jäsenvaltiot omilla kansallisilla tai paikallisilla tasoillaan. Komission ehdotuksen mukaan esitetyt ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia, koska jäsenvaltiot eivät voi yksin vastata riittävän laajasti tarpeeseen antaa Ukrainalle tukea, vaan tämä voidaan tuen tarpeen laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla.

Valtioneuvosto yhtyy komission arvioon ja pitää ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen mukaisina.

Suhteellisuusperiaate

Komission ehdotuksen mukaan ehdotukset ovat oikeassa suhteessa havaittujen puutteiden laajuuteen ja vakavuuteen, mukaan lukien tarpeeseen antaa budjettitukea Ukrainalle sekä tarpeeseen tehdä kiireellisiä ja merkittäviä julkisia investointeja Ukrainan

puolustuksen teollisen ja teknologisen perustan tukemiseksi ja sen integroimiseksi Euroopan puolustuksen teolliseen ja teknologiseen perustaan. Ehdotuksissa otetaan huomioon rajat, jotka on asetettu unionin toiminnalle perussopimusten puitteissa.

Valtioneuvosto yhtyy alustavasti komission näkemykseen ehdotusten suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta, mutta arvioi sotakorvauslainaehdotuksen yksityiskohtia vielä tarkemmin ehdotuksen jatkokäsittelyn yhteydessä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 16.12.2025

Eduskuntakäsittely

Suurivaliokunta 16.12.2025

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Sotakorvauslaina: takaukset ja Suomelle syntyvät uudet taloudelliset vastuut

Komission sotakorvauslainaa koskevan asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden myöntämät takaukset olisivat yhteensä enintään 210 miljardia euroa. Jäsenvaltiokohtaiset vastuut olisivat tarkasti rajatut. Yksittäisen jäsenvaltion takaus määräytyisi sen bruttokansantulo-osuuden (BKTL-osuus) mukaan (vuoden 2026 EU-budjetin perusteella). Suomen BKTL-osuus vuonna 2026 on arviolta noin 1,54 prosenttia.

Komission ehdotuksen mukaan, jos jäsenvaltioiden myöntämät takaukset olisivat 100 prosenttia enimmäistuen määrästä, olisi Suomen BKTL-osuuden mukainen takausvastuu enintään noin 3,2 miljardia euroa. Komission ehdotuksen mukaan jokaisen jäsenvaltion takauksen kokonaismäärä rajoittuisi aina sen BKTL-osuuden mukaiseen määrään. Tilanteessa, jossa takausvastuu realisoituisi, Suomen vaadittaessa maksettava määrä olisi aina *pro rata* -suhteessa perustuen takauksen määrään verrattuna voimassa olevien takausten kumulatiiviseen enimmäismäärään.

Jos kaikki EU-jäsenvaltiot eivät osallistuisi, voisi mahdollisen rahoituksen määrä jäädä pienemmäksi kuin nyt esitetty enimmäismäärä 210 mrd..

Kolmansien maiden mahdolliset takaukset vaikuttaisivat vain vaadittaessa maksettavan takauksen määrään (alentaen jäsenvaltion takauksen maksua *pro rata* -suhteessa kokonaistakausten määrään).

Komission sotakorvauslainaa koskevan asetusehdotuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden takaussopimuksia ei enää sovellettaisi, jos omien varojen järjestelmää ja monivuotista rahoituskehystä koskevia säädöksiä muutettaisiin niin, että takaus voitaisiin toteuttaa EU:n talousarvion liikkumavaraa hyödyntäen. Tällöin sotakorvauslaina ja likviditeettimekanismi voitaisiin kattaa unionin talousarviosta.

Mikäli unionin talousarvion liikkumavaraa käytettäisiin takauksena, Suomen takausvastuu syntyisi EU:n talousarvion rahoittamisvastuun kautta omien varojen järjestelmän mukaan. EU:n omien varojen järjestelmä perustuu suhteellisuusjärjestelmään, jossa kunkin jäsenvaltion rahoitusvastuu on määräsuhtainen ja yksilöllinen.

Likviditeettimekanismiin liittyviä kaikkia yksityiskohtia ei ole vielä tiedossa, mutta se esitetään perustettavaksi osana sotakorvauslainaa koskevaa asetusta. Koska jäädytettyjen varojen pitämiseen jäädytettynä riittää nykyisellään jäsenvaltioiden määräänemmistö ja jäsenvaltioiden maksuvalmius ja -kyky ovat hyvällä tasolla, mahdollisen likviditeettimekanismin perusteella syntyvän takausvastuun riski on pieni. Mikäli likviditeettimekanismi otettaisiin käyttöön, katettaisiin siihen liittyvät takausvastuut ensi sijassa em. jäsenvaltiokohtaisista takauksista ja vasta toissijaisesti hyödynnettäisiin EU:n talousarvion liikkumavaraa. Liikkumavaran hyödyntäminen edellyttäisi tässäkin tapauksessa jäsenvaltioiden yksimielistä päätöstä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027, COM(2025) 3500 final

Proposal for a COUNCIL REGULATION on emergency measures addressing the serious economic difficulties caused by Russia's actions in the context of the war in Ukraine, COM(2025) 3501 final

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Reparations Loan to Ukraine and amending Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility, COM(2025) 3502 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VNEUS Niina Pautola-Mol niina.pautola-mol@gov.fi p. +358 50 4727803
 VNEUS Johannes Leppo johannes.leppo@gov.fi p. +358 50 5928278
 VNEUS Tapio Rantanen tapio.rantanen@gov.fi p. +358 505958328
 VM/EKT, Finanssiasiantuntija Saara Palo, p. +358 295 530 240
 VM/EKT, Finanssineuvos Antti Kekäläinen, p. +358 295 530 386
 VM/EKT, Neuvotteleva virkamies Soila Järvenpää, p. +358 295 530 161
 VM/RMO, Finanssineuvos Markku Puumalainen, p. +358 295 530 206
 VM/BO, Erityisasiantuntija Johanna Makkonen, p.

VAHVA-tunnus

EU/17/2025

Liitteet

Viite

