

U 80/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön Ukrainalle annettavan lainan perustamiseksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön Ukrainalle annettavan lainan perustamiseksi (COM (2025) 806 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Ehdotuksesta annettiin kiiretilanteessa ensin valtioneuvoston E-selvitys (E 108/2025 vp). U-kirjelmä ei sisällä E-selvitykseen verrattuna uusia kantoja.

Helsingissä 29.1.2026

valtiovarainministeri Riikka Purra

finanssiasiantuntija Saara Palo

EHDOTUS EUROOPAN KOMISSION EHDOTUKSESTA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI LUVAN ANTAMISESTA TIIVIIMPÄÄN YHTEISTYÖHÖN UKRAINALLE ANNETTAVAN LAINAN PERUSTAMISEKSI**1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Eurooppa-neuvosto (26 jäsenvaltiota) pyysi lokakuun 2025 kokouksessaan komissiota esittämään mahdollisimman pian vaihtoehtoja Ukrainan rahoitustueksi sen rahoitustarpeisiin perustuen.

Komissio antoi 3.12.2025 lainsäädäntöehdotukset Ukrainan rahoituksesta.

Eurooppa-neuvosto kannatti 18.12.2025 antamissaan päätelmissä, että Ukrainalle myönnetään vuosiksi 2026–2027 90 miljardin euron laina perustuen pääomamarkkinoilta tapahtuvaan EU:n lainanottoon, joka taataan unionin talousarvion liikkumavaralla. Eurooppa-neuvoston päätelmissä todettiin myös, että ehdotetun Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 212 artiklaan perustuvan välineen osalta tehtävän tiiviimmän yhteistyön (Sopimus Euroopan unionista, SEU 20 artikla) puitteissa unionin talousarviosta tämän lainan vakuudeksi käyttöön otetuilla varoilla ei ole vaikutusta Tšekin, Unkarin ja Slovakian rahoitusvelvoitteisiin.

Komissio antoi ehdotuksensa neuvoston päätökseksi luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön Ukrainalle annettavan lainan perustamiseksi 23.12.2025 (COM (2025) 806 final). Päätös hyväksyttiin kirjallisessa menettelyssä pysyvien edustajien komiteassa (Coreper) maanantaina 12.1.2026. Euroopan parlamentti hyväksyi luvan antamisen tiiviimpään yhteistyöhön 21.1.2026. Neuvosto hyväksyi päätöksen luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön 28.1.2026.

Komissio antoi 14.1.2026 lainsäädäntöehdotuskokonaisuuden, jolla yhteistyö toteutetaan. Tämä säädösehdotus saatetaan normaaliin tapaan erillisellä U-kirjelmällä eduskunnan käsiteltäväksi.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Päätösehdotus sisältää kaksi lyhyttä artiklaa.

Neuvoston päätöksen 1 artiklassa annettaisiin Belgian kuningaskunnalle, Bulgarian tasavallalle, Tanskan kuningaskunnalle, Saksan liittotasavallalle, Viron tasavallalle, Irlannille, Helleenien tasavallalle, Ranskan tasavallalle, Kyproksen tasavallalle, Latvian tasavallalle, Liettuan tasavallalle, Luxemburgin suurherttuakunnalle, Maltalle, Alankomaiden kuningaskunnalle, Itävallan tasavallalle, Puolan tasavallalle, Portugalin tasavallalle, Romanian, Slovenian tasavallalle, Suomen tasavallalle, Espanjan kuningaskunnalle, Italian tasavallalle sekä Ruotsin kuningaskunnalle lupa aloittaa toistensa kanssa tiiviimpi yhteistyö Ukrainalle annettavan lainan perustamiseksi päätöksessä kuvatuin ehdoin asiaa koskevien perussopimusten määräysten mukaisesti.

Ehdotuksen 2 artiklan mukaan päätös tulisi voimaan päivänä, jona se hyväksytään.

Päätöksen perusteluissa todetaan, että 26 jäsenvaltiota sitoutui 23.10.2025 vastaamaan vuosina 2026 ja 2027 Ukrainan kiireellisiin rahoitustarpeisiin mukaan lukien sotilaalliset ja puolustustoimiin liittyvät rahoitustarpeet. Kyseiset jäsenvaltiot myös korostivat olevan ratkaisevan tärkeää varmistaa, että Ukraina pysyy häiriönsietokykyisenä ja että sillä on taloudelliset ja sotilaalliset resurssit käyttää edelleen luonnollista oikeuttaan puolustaa itseään ja torjua Venäjän hyökkäystä. Ne vahvistivat, että Euroopan unioni aikoo jatkossakin antaa kattavaa poliittista, rahoituksellista, taloudellista, humanitaarista, sotilaallista ja diplomaattista tukea Ukrainalle ja sen kansalle koordinoitusti samanmielisten kumppanien ja liittolaisten kanssa. Kyseiset jäsenvaltiot totesivat lisäksi, että kaiken sotilaallisen tuen ja turvatakuiden tarjoamisessa Ukrainalle kunnioitetaan kaikilta osin tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja otetaan huomioon kaikkien jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustusedut. EU:n lainsäädännön mukaisesti Venäjän varojen olisi pysyttävä pysäytettyinä, kunnes Venäjä lopettaa hyökkäyssotansa Ukrainaa vastaan ja korvaa sille sodan aiheuttamat vahingot, ja pyydettiin komissiota esittämään vaihtoehtoja Ukrainan taloudelliseen tukemiseen.

Ukrainan taloudellinen tilanne edellyttää, että unionin rahoitusapu maksetaan viimeistään vuoden 2026 toisella neljänneksellä. Tätä varten komissio antoi 3.12.2025 lainsäädäntöehdotuskokonaisuuden, joka sisälsi muun muassa ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotakorvauslainasta ja ehdotuksen asetukseksi vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta 17 päivänä joulukuuta 2020 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2093 muuttamisesta. Yhdessä ehdotuskokonaisuus tarjosi kaksi eri vaihtoehtoa, joilla voitaisiin vastata Ukrainan kiireellisiin rahoitustarpeisiin vuosina 2026–2027. Komissio ehdotti monivuotisen rahoituskehyksen muuttamista, jotta unionin talousarvion liikkumavaraa voitaisiin käyttää Ukrainalle annettavan rahoitusavun takaamiseen monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärät ylittäen. Jos tätä muutosta ei tehtäisi, sotakorvauslainasta aiheutuvaa ehdollista velkaa oli tarkoitus tukea jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti antamalla takauksilla.

Neuvosto hyväksyi 12.12.2025 neuvoston asetuksen (EU) 2025/26007 kiireellisistä toimenpiteistä, joilla puututaan Venäjän toimista Ukrainan vastaisessa hyökkäyssodassa johtuviin vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin. Asetus oli osa komission 3.12.2025 esittämää ehdotuspakettia.

Päätöksen perustelujen mukaan neuvostossa käytiin neuvotteluja paketin osista ja erityisesti ehdotuksesta asetukseksi sotakorvauslainasta ja ehdotuksesta vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen, jäljempänä 'rahoituskehysasetus', muuttamiseksi. Joillekin jäsenvaltioille rahoituskehysasetuksen muuttaminen siten, että Ukrainalle annettavaan tukeen liittyvää ehdollista velkaa voidaan tukea unionin talousarviosta monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärä ylittäen, oli tärkeä tekijä ja edellytys sille, että ne kannattaisivat sotakorvauslainaa. Toiset jäsenvaltiot olivat kuitenkin haluttomia tukemaan sotakorvauslainaan liittyviä mahdollisia menoja ja ehdollista velkaa.

Eurooppa-neuvosto kannatti 18.12.2025 antamissaan päätelmissä sitä, että Ukrainalle myönnetään vuosiksi 2026–2027 90 miljardin euron laina perustuen pääomamarkkinoilta tapahtuvaan EU:n lainanottoon, joka taataan unionin talousarvion liikkumavaralla. Eurooppa-neuvoston päätelmissä todettiin myös, että SEUT 212 artiklaan perustuvan välineen osalta tehtävän tiiviimmän yhteistyön (SEU 20 artikla) puitteissa unionin talousarviosta tämän lainan vakuudeksi käyttöön otetuilla varoilla ei ole vaikutusta Tšekin, Unkarin ja Slovakian rahoitusvelvoitteisiin.

Päätöksen perusteluissa todetaan, että komission joulukuun alussa antamien lainsäädäntöehdotusten jälkeen neuvoston valmisteluelimet ovat kokoontuneet useaan otteeseen

sopimaan komission ehdottamasta säädöskokonaisuudesta. Neuvoston valmisteluelimet (Coreper) totesivat 19.12.2025, että lainan tavoitetta on mahdotonta saavuttaa kohtuullisessa ajassa koko unionia koskevalla säädöspaketilla. Tässä arviossa huomioitiin Ukrainan kiireellinen rahoitusavun tarve. Siinä vahvistettiin myös, että välineestä, jolla laina myönnetään Ukrainalle, ja muutoksista, joita tällainen väline edellyttäisi asetukseen (EU, Euratom) 2020/2093, voidaan vasta viimeisenä keinona sopia yhdistämällä yksimielinen sopiminen kyseisen asetuksen muuttamisesta ja päätöksestä luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön Ukrainalle annettavan lainan perustamiseksi SEUT 212 artiklan nojalla, jolloin SEUT 332 artiklan mukaan kyseisen säädöksen täytäntöönpanosta aiheutuvista menoista – toimielinten hallinnollisia kustannuksia lukuun ottamatta – vastaavat yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot. Belgian kuningaskunta, Bulgarian tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Kroatian tasavalta, Irlanti, Helleenien tasavalta, Ranskan tasavalta, Kyproksen tasavalta, Latvian tasavalta, Liettuan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Maltaan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Puolan tasavalta, Portugalin tasavalta, Romania, Slovenian tasavalta, Suomen tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Italian tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta lähettivät 20.12.2025 komissiolle yhteisen kirjeen, jossa sitä pyydettiin toimittamaan neuvostolle ehdotus päätökseksi luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön, jonka tavoitteena ja sisältönä on myöntää Ukrainalle vuosiksi 2026–2027 90 miljardin euron lainan perustuen pääomamarkkinoilta tapahtuvaan EU:n lainanottoon, joka taataan EU:n talousarvion liikkumavaralla, soveltaen näin Eurooppa-neuvoston päätelmien (EUCO 24/25) 3 ja 4 kohtaa sekä Ukrainaa koskevan tekstin 8 kohtaa, joka sai 25 valtion- tai hallituksen johtajan tuen (EUCO 26/25).

Päätöksen perusteluissa todetaan, että suunnitellulla tiiviimmällä yhteistyöllä tuetaan erilaisia tavoitteita, joilla lujitetaan yhdentymiskehitystä SEU 20 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Ensinnäkin rahoitusavun antaminen Ukrainalle edistäisi SEU 3 artiklassa vahvistettuja unionin tavoitteita, erityisesti unionin ja maailman rauhaa ja turvallisuutta sekä Euroopan kestäväää kehitystä, joka perustuu muun muassa tasapainoiseen talouskasvuun ja hintavakauteen. Suunnitellulla tuella voitaisiin lieventää Venäjän toimien vaikutuksia unionin ja sen lähialueiden turvallisuuteen ja talouteen. Ukrainan tappioon liittyisi lisääntynyt riski siitä, että Venäjä hyökkää johonkin jäsenvaltioon tai Ukrainan naapurimaahan, ehdokasmaat mukaan lukien, millä olisi välittömiä ja välillisiä vaikutuksia unionin turvallisuus- ja taloustilanteeseen. Voidaan myös olettaa, että Venäjän sodankäynnin vaikutukset unionin talouteen olisivat vielä vakavammat, jos Ukraina ei pystyisi tukemaan finanssitoimia, joita sen sotatoimien jatkaminen edellyttää. Toiseksi tuki on Ukrainan ehdokasaseman vuoksi unionin strateginen investointi Euroopan rauhaan, turvallisuuteen, vakauteen ja vaurauteen, ja se antaa unionille paremmat edellytykset vastata maailmanlaajuisiin haasteisiin. Samalla se edistää Ukrainan tukivälineestä annetun asetuksen (EU) 2024/792 täytäntöönpanoa ja keskittymistä oikeusvaltiouudistuksiin, julkishallinnon uudistukseen ja demokraattisten instituutioiden toimivuuteen, jotka ovat liittymisen keskeisiä perustekijöitä. Kolmanneksi avun antaminen Ukrainalle hyödyttäisi myös sisämarkkinoita ja lisäisi taloudellisia ja kaupankäyntimahdollisuuksia, mistä olisi etua sekä unionille että Ukrainalle, ja tukisi samalla maan asteittaista muutosta, myös toteuttamalla Ukraina-suunnitelmaa, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2025/2157. Neljänneksi unionin turvallisuustilanne on heikentynyt jyrkästi. Tämä ei liity pelkästään Venäjän jatkuvaan uhkaan ja sen voimakkaampaan siirtymiseen sotatalouteen sekä Ukrainan sodan kehittymiseen vaan myös geopoliittisen tilanteen aiheuttamaan epävarmuuteen, jonka vuoksi unionin on voimistettava merkittävästi toimiaan varmistaa autonominen puolustuskykynsä. Tässä yhteydessä Ukrainalle annettavalla rahoitusavulla olisi myös voitava tukea tavoitteita, jotka olisivat hyödyllisiä Euroopan puolustuksen teollisen ja teknologisen perustan (EDTIB) vahvistamiseksi tilanteessa, jossa Ukrainan kanssa tehtävää puolustusteollista yhteistyötä edistetään useilla unionin välineillä ja ohjelmilla, erityisesti välineen perustamisesta Euroopan turvallisuuden edistämiseksi Euroopan puolustusteollisuutta

vahvistamalla (SAFE) 27 päivänä toukokuuta 2025 annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2025/11068 ja Euroopan puolustusteollisuusohjelmalla (EDIP).

Tiiviimmän yhteistyön toteuttaminen käytännössä

Nyt käsiteltävällä ehdotuksella annettaisiin lupa käynnistää päätöksen perusteluissa yleisellä tasolla kuvattu yhteistyö.

Neuvoston lupapäätöksen hyväksymisen jälkeen komissio antaa vielä varsinaisen lainsäädäntöehdotuksen, jolla yhteistyö toteutetaan. Komissio antoi lainsäädäntöehdotukset 14.1.2026. Tiiviimpi yhteistyö toteutetaan aina unionin perussopimusten ja toimielinjärjestelmän puitteissa. Asia käsitellään sekä unionissa että kansallisesti kuten kaikki muutkin EU-säädökset. Jos tiiviimmän yhteistyön toteuttamista koskevan ehdotuksen oikeusperustana on esimerkiksi SEUT 212 artikla, käsitellään se tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä. Kaikki jäsenvaltiot voivat osallistua ehdotuksen käsittelyyn, mutta ainoastaan yhteistyöhön mukaan tulevat jäsenvaltiot saavat äänestää.

Hyväksytty säädös sitoo vain yhteistyöhön osallistuvia jäsenvaltioita, eikä yhteistyö saa loukata sen ulkopuolelle jäävien oikeuksia. Vastaavasti nämä jäsenvaltiot eivät saa toiminnallaan estää yhteistyön toteutumista.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Neuvoston päätös tiiviimmän yhteistyön aloittamisesta perustuu SEUT 329 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltiot, jotka haluavat aloittaa keskenään tiiviimmän yhteistyön jollakin perussopimuksissa tarkoitettulla alalla, yksinomaisten toimivallan piiriin kuuluvia aloja ja yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lukuun ottamatta, esittävät asiasta komissiolle pyynnön, jossa ne täsmentävät suunnitellun yhteistyön soveltamisalan ja tavoitteet. Komissio voi tehdä asiasta ehdotuksen neuvostolle. Jos komissio ei tee ehdotusta, se ilmoittaa asianomaisille jäsenvaltioille perustelunsa. Neuvosto antaa komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan luvan toteuttaa ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua tiiviimpää yhteistyötä. Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä.

Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperusta on asianmukainen. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että tiiviimmälle yhteistyölle SEU 20 artiklassa ja SEUT 326–328 artikloissa asetetut edellytykset täyttyvät.

Neuvoston päätös käsitellään kirjallisessa menettelyssä asian kiireellisyyden vuoksi neuvoston työjärjestyksen 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia käsitellään laajemmin Ukrainan rahoitusta koskevista lainsäädäntöehdotuksista annettavassa valtioneuvoston U-kirjelmässä.

Suunnitellun tiiviimmän yhteistyön toteuttaminen aiheuttaa muitakin menoja kuin toimielimille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia, jäljempänä 'tiiviimmän yhteistyön menot', ja rahoitusavusta syntyviä ehdollisia velkoja, jotka on määrä taata monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärä ylittäen.

Päätöksen perustelujen mukaan tiiviimpään yhteistyöhön osallistumattomat jäsenvaltiot eivät saisi joutua osallistumaan tiiviimmän yhteistyön menojen rahoittamiseen eivätkä ehdollisten velkojen takauksen kattamiseen. Tätä varten jäsenvaltioilla, jotka eivät osallistu sotakorvauslainan perustamista koskevaan tiiviimpään yhteistyöhön, olisi oltava oikeus mukautukseen neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014 10 artiklan mukaisesti. Mukautuksen olisi katettava tiiviimmän yhteistyön menot ja ehdollisten velkojen osalta mahdolliset takaukseen perustuvat vaatimukset. Suunniteltuun tiiviimpään yhteistyöhön voivat milloin tahansa sen aikana liittyä kaikki jäsenvaltiot, jotka haluavat osallistua siihen tässä päätöksessä määriteltyjen ehtojen mukaisesti. Kaikkien uusien tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden olisi osallistuttava tiiviimmän yhteistyön menojen rahoittamiseen siitä päivästä alkaen, jona kyseisen jäsenvaltion osallistuminen tulee voimaan SEUT 331 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kaikkien uusien osallistuvien jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että tiiviimmän yhteistyön alkaessa unionille sen toteuttamisesta syntyneiden ehdollisten velkojen takaus voidaan kattaa. Tätä varten kyseisen jäsenvaltion olisi siitä päivästä alkaen, jona sen osallistuminen tulee voimaan SEUT 331 artiklan 1 kohdan mukaisesti, osallistuttava suhteellisella osuudellaan kaikkiin ehdollisten velkojen takaukseen perustuviin vaatimuksiin, mukaan lukien sellaisiin ehdollisiin velkoihin liittyvät vaatimukset, joihin unioni on sitoutunut tämän tiiviimmän yhteistyön toteuttamiseksi ennen kyseistä päivää.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotetulla sääntelyllä ei ole erityistä merkitystä Suomen perustuslain kannalta, eikä sillä rajoiteta perus- tai ihmisoikeuksien toteutumista.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 4 kohdan ja 59 a §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Euroopan unionin neuvosto hyväksyi ehdotuksen kirjallisessa menettelyssä 12.1.2026.

Euroopan parlamentti hyväksyi luvan antamisen tiiviimpään yhteistyöhön 21.1.2026.

Neuvosto hyväksyi päätöksen luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön 28.1.2026.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä valtioneuvoston kanslian kanssa. Samasta asiasta ja samansisältöisenä annettu E-selvitys (E 108/2025 vp) annettiin eduskunnalle 9.1.2026.

E-selvitys ei käynyt jaostokäsittelyssä kiiretilanteen vuoksi.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on samansisältöinen kiiretilanteessa annetun E-selvityksen kanssa (E 108/2025 vp), eikä sisällä E-selvitykseen verrattuna uusia kantoja:

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

Suomi voi hyväksyä neuvoston päätöksen (17113/25) luvan antamisesta tiiviimmän yhteistyön aloittamiseksi Ukrainalle annettavan lainan perustamiseksi.