

Valtioneuvoston selvitys koskien ehdotusta neuvoston asetukseksi hätätoimenpiteistä Venäjän toimien aiheuttamien vakavien taloudellisten vaikeuksien ratkaisemiseksi Ukrainaa vastaan kohdistuvan hyökkäyssodan johdosta

Kokous

-

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 rahoituksesta. Neuvoston puheenjohtaja teki 11. joulukuuta nyt käsiteltävänä olevan kompromissiehdotuksen kokonaisuuteen liittyneeseen asetusehdotukseen hätätoimista Venäjän aiheuttamiin vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin vastaamiseksi Ukrainassa käytävään sotaan liittyen (COM(2025) 3501 final). Kompromissiehdotuksen osalta tavoitteena on saavuttaa asiassa neuvoston yhteisymmärrys perjantaina 12.12.2025 ja hyväksyä se samana päivänä käynnistytvässä neuvoston kirjallisessa menettelyssä. Päätöksen teko asiassa tapahtuu määräenemmistöllä.

Tämä itsenäinen ehdotus koskee vain pysäytettyjen varojen siirtokieltoa ja on täysin irrallinen varsinaisesta Ukrainan tukemisen rahoitusratkaisusta.

Kyse on perustuslain 96 §:ssä tarkoitettusta asiasta. Asian äärimmäisen kiireellisyyden takia tämä säädösehdotus saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi tällä E-selvityksellä. Asiasta toimitetaan viipymättä samansisältöinen U-kirjelmä.

Kaikkien muiden lainsäädäntöehdotusten käsittely jatkuu neuvostossa ja niitä tullaan edistämään joulukuun Eurooppa-neuvoston kokouksen (18.–19.12.) päätelmien pohjalta. Nämä Ukrainan tukemisen rahoitusratkaisua koskevat ehdotukset saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi erillisellä U-kirjelmällä.

Suomen kanta

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

Suomi korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä materiaaliapua ja humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä. (UTP 41/2023 vp ja UTPJ 12/2024).

Suomi sitoutuu voimakkaasti tukemaan Ukrainaa ja sen jälleenrakentamista (E 17/2023 vp, U 36/2023 vp).

Suomi pitää perusteltuna komission ehdotusta jäsenvaltioiden rahoituslaitoksissa pysäytettynä olevien Venäjän keskuspankin varojen siirtämisen kieltämiseksi Venäjän keskuspankille tai sitä edustaville tahoille. Suomi voi hyväksyä pj:n kompromissiesityksen koskien asetusehdotusta (COM(2025) 3501 final).

Suomi pitää tärkeänä, että SEUT 122(1) artiklaa koskeva kysymys (RU keskuspankin varojen siirtokiello) hyväksytään, jotta Venäjän pysäytetyt varat pysyvät pysäytettyinä niin kauan, kuin on tarpeellista ja kunnes Venäjä on korvannut hyökkäyssodallaan aiheuttamansa vahingot Ukrainalle. Päätös tulisi tehdä ennen joulukuun Eurooppa-neuvostoa.

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

Pääasiallinen sisältö

Eurooppa-neuvosto 23.10.2025 ei päässyt sopuun Venäjän keskuspankin pysäytettyjen varojen laajemmasta hyödyntämisestä Ukrainan tukemiseksi. Eurooppa-neuvostossa 26 jäsenmaata kuitenkin vahvasti 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.

Neuvoston puheenjohtaja antoi 11. joulukuuta 2025 kompromissiehdotuksen seuraavaan siirtokielloa koskevaan komission ehdotukseen (3.12.2025):

- Ehdotus neuvoston asetukseksi hätätoimista Venäjän aiheuttamiin vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin vastaamiseksi Ukrainassa käytävään sotaan liittyen (COM(2025) 3501 final).

Ehdotuksella täydennetään muita 3.12.2025 annettuja lainsäädäntöehdotuksia, joilla EU tukisi Ukrainaa.

Muut ehdotukset, joista toimitetaan eduskunnalle erilliset selvitykset olivat:

- 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);
- Yhteiset ehdotukset (2) neuvoston asetuksen (EU) No 833/2014 muuttamiseksi koskien rajoittavia toimenpiteitä Ukrainan tilanteen vakautta horjuttaviin Venäjän toimiin liittyen. Ehdotuksilla otettaisiin käyttöön korvauslainaa 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 päätökseksi; ja
- Monivuotista rahoituskehystä (MFF) 2021–2027 koskevan neuvoston asetuksen muutosehdotus, jotta EU:n talousarviosta voitaisiin myöntää lainaa Ukrainalle (COM(2025) 3500 final).

Ehdotettu neuvoston asetukset on poikkeuksellinen ja väliaikainen kriisiväline. Venäjän laajamittainen hyökkäys Ukrainaan vuonna 2022 aiheutti unionin taloudessa vakavan häiriön ja mittavia suoria sekä epäsuoria kustannusvaikutuksia jäsenvaltioiden julkisiin talouksiin.

Ehdotuksen mukaan turvallisuustilanne on vuoden 2025 aikana edelleen heikentynyt selvästi ja EU:n jäsenvaltiot ovat joutuneet useiden Venäjän hybridihyökkäysten kohteeksi. Ehdotuksessa arvioidaan, että uhka näiden hyökkäysten jatkumiselle ei tule poistumaan lähitulevaisuudessa, sillä Venäjä on siirtynyt sotatalouteen ja voi kasvattaa sotilaallisia voimavarojaan.

Unionin taloudellinen vakaus riippuu suurelta osin sen alueen turvallisuudesta, jota Venäjän toimet Ukrainassa ja jäsenvaltioissa erityisesti uhkaavat. Sen vuoksi ehdotetulla asetuksella pyritään estämään se, että Venäjä saa lisäresursseja vauhdittaakseen sotatalouttaan, jota se käyttää enimmäkseen Ukrainaa mutta myös unionin jäsenvaltioita vastaan toteuttamalla jatkuvaa hybridikampanjaa, johon kuuluu sabotaasia, kriittisen infrastruktuurin häirintää, kyberhyökkäyksiä, tiedonmanipulointia ja häirintää sekä yrityksiä heikentää demokratiaa.

Venäjän Ukrainassa toteuttamat toimet muodostavat ehdotuksessa esitetyn arvion mukaan myös suoran uhan unionin turvallisuustilanteelle, minkä seurauksena unionin ja sen jäsenvaltioiden on täytynyt lisätä merkittävästi investointejaan puolustukseen. Tämän poikkeuksellisen tilanteen taustalla olevat ulkoiset tekijät eivät ole jäsenvaltioiden hallinnassa, mutta ne vaikuttavat vakavasti niiden talouksiin. Vaikutukset todennäköisesti vain laajenevat, jos ei toteuteta välittömiä toimia, jotta Ukraina voi edelleen tukea sotatoimiaan ja jotta voidaan rajoittaa Venäjän kapasiteettia jatkaa hybridihyökkäyksiä unionin alueella. Sen vuoksi tarvitaan nopeita ja koordinoituja toimia unionin tasolla.

Ehdotuksen keskeinen tavoite on estää Venäjän resurssien lisääntyminen kieltämällä pysäytettyjen Venäjän keskuspankin varojen siirrot Venäjälle tai sen edustamille tahoille. Lisäksi ehdotuksessa veloitetaan finanssialan yhteisöjä raportoimaan komissiolle hallussaan olevista pysäytetyistä varoista ja säädetään tietyistä suojatoimista Venäjän vaateita vastaan.

Ehdotetut toimenpiteet eivät vaikuta siirtorajoitusten kohteena oleviin Venäjän keskuspankin varoihin. Käteisvarat, jotka kertyvät Venäjän keskuspankin varoja ja varantoja hallussaan pitävien tahojen taseisiin Venäjän keskuspankille tai sen eduksi tehtäviä siirtoja koskevan kiellon vuoksi, eivät kuulu Venäjän keskuspankille eivätkä ole

valtion varoja. Kielto siirtää varoja Venäjän keskuspankkiin tai Venäjän keskuspankin eduksi on väliaikainen ja peruutettavissa, ja sitä tarkastellaan uudelleen säännöllisin väliajoin.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen artiklakohtainen sisältö

Asetusehdotuksen 1 artiklassa säädettäisiin poikkeuksellisista ja väliaikaisista hätätoimenpiteistä unionin vakavien taloudellisten vaikeuksien lieventämiseksi, jotka johtuvat Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainassa ja unionin taloudellisen tilanteen mahdollisesta lisäheikkenemisestä. Toimenpiteiden tarkoituksena on ylläpitää taloudellista vakautta unionissa estämällä se, että Venäjä saisi käyttöönsä merkittäviä resursseja jatkaakseen sotaan liittyviä toimiaan Ukrainassa ja jäsenvaltioissa.

Asetusehdotuksen 2 artiklassa kiellettäisiin kaikki pysäytettyjen varojen ja varantojen suorat ja välilliset siirrot Venäjän keskuspankille tai siihen yhteydessä oleville yhteisöille tai niiden eduksi.

Asetusehdotuksen 3 artiklassa säädettäisiin rahoituslaitoksille pysäytettyjä varoja koskevasta raportoinnista komissiolle. Siinä esitetään myös vaatimukset komission kanssa tehtävälle yhteistyölle saatujen tietojen todentamisessa.

Asetusehdotuksen 4 artiklassa säädettäisiin suojatoimista Venäjän federaation, Venäjän keskuspankin, niihin yhteydessä olevien yhteisöjen tai niiden puolesta toimivien henkilöiden esittämien, tähän asetukseen liittyvien vaateiden varalta. Tällaisten vaateiden perusteella annettuja tuomioistuimen, välitystuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätöksiä ei tunnusteta, saateta lainvoimaisiksi eikä panna täytäntöön unionissa. Nämä suojatoimet koskevat myös asiaankuuluvia unioniin sijoittautuneita oikeussubjekteja, joilla on oikeus saada korvaus kaikista välittömistä tai välillisistä vahingoista, mukaan lukien oikeudenkäyntikulut, jotka ovat aiheutuneet niiden varoihin kohdistuvasta pakkolunastuksesta, takavarikoinnista, menetetyksi tuomitsemisesta, siirrosta tai vaikutuksiltaan vastaavista toimenpiteistä.

Asetusehdotuksen 5 artiklassa säädettäisiin asetuksen uudelleentarkastelusta. Komission tulee tehdä asetuksen tarkastelu 12 kuukauden välein alkaen 31.12.2026 ja raportoida siitä neuvostolle.

Asetusehdotuksen 6 artiklassa säädettäisiin asetuksen 2 ja 4 artiklojen väliaikaisuudesta ja edellytyksistä, joiden vallitessa niissä säädetyt toimenpiteet lakkaavat. Asetusta sovelletaan, kunnes neuvosto päättää, että Venäjän toimet Ukrainassa ja jäsenvaltioissa ovat objektiivisesti katsoen lakanneet aiheuttamasta merkittäviä riskejä unionin talouden vakaudelle, ottaen huomioon, onko Venäjä lopettanut hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan ja maksanut Ukrainalle sotakorvauksia.

Asetusehdotuksen 7 artiklassa säädettäisiin kiireellisestä voimaantulosta, joka tapahtuisi seuraavana päivänä asetuksen julkaisemisesta unionin virallisessa lehdessä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperustana on SEUT 122 artiklan 1 kohta, jonka mukaan neuvosto voi *”päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista”*. Oikeusperustaa on luettava yhdessä 122 artiklan 2 kohdan kanssa, joka viittaa poikkeuksellisiin tapahtumiin, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa.

Oikeusperustan mukaan neuvosto tekee päätöksen asetuksen hyväksymisestä, mahdollisesta myöhemmästä muuttamisesta sekä sen voimassaolon jatkamisesta määränemistöllä. Euroopan parlamentin rooli rajoittuu oikeuteen saada asiasta tieto.

SEUT 122 artikla jättää neuvostolle laajan harkintavallan sekä siitä, mihin tilanteisiin ja millä aloilla sitä voidaan soveltaa että siitä, mikä on artiklan nojalla hyväksyttävien toimenpiteiden muoto, luonne ja sisältö. Artiklaa on käytetty oikeusperustana Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen noin 20 kertaa esimerkiksi vastauksena pandemian ja energian hintojen nousun aiheuttamiin taloudellisiin haasteisiin sekä viimeksi toukokuussa 2025 neuvoston hyväksyessä asetuksen (2025/1106) SAFE-välineen perustamisesta Euroopan turvallisuuden edistämiseksi Euroopan puolustusteollisuutta vahvistamalla.

Artiklan soveltaminen edellyttää, että kyse on poikkeuksellisesta ja jäsenvaltion omien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevasta tilanteesta, joka johtaa suuriin vaikeuksiin jäsenvaltioiden taloudellisessa tilanteessa. SEUT 122 artiklaa ei voida käyttää minkään asian pysyvästi voimassa olevaan sääntelyyn. Kaikkien toimenpiteiden on oltava väliaikaisia.

SEUT 122 artikla kuuluu SEUT VIII osaston 1 lukuun, joka koskee talouspolitiikkaa. Artiklan nojalla hyväksyttävien toimenpiteiden on näin ollen oltava perusluonteeltaan taloudellisia. Lisäksi artiklan soveltamisessa olennaisena elementtinä pidetään jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta.

SEUT 122 artikla on erityinen oikeusperusta, jota voidaan kriisitilanteessa soveltaa, vaikka käytettävissä olisi myös muita oikeusperustoja. SEUT 122 artiklaa on kuitenkin tarkoitus käyttää vain tilanteissa, joihin ei voida puuttua unionin tavanomaisilla toimenpiteillä. Sillä ei siis voida kiertää muiden oikeusperustojen käyttöä tavanomaisina aikoina.

Valtioneuvoston arvion mukaan edellä kuvatut perusedellytykset SEUT 122 artiklan soveltamiselle täyttyvät. Ehdotus on myös oikealla tavalla rajattu vain varojen siirtokieltoon liittyviin toimiin. Komission Ukrainan rahoitukseen ja sotakorvauslainaan liittyvien muiden ehdotusten hyväksymistä ei olisi mahdollista perustaa SEUT 122 artiklaan, sillä sen nojalla ei voida antaa taloudellista tukea kolmansille maille eikä esimerkiksi kiertää unionin monivuotisen rahoituskehityksen hyväksymiseen liittyviä päätöksentekomenettelyjä. Lisäksi nyt ehdotetut toimenpiteet ja Venäjälle asetettuja pakotteita koskevat asetuksen (EU) N:o 833/2014 mukaiset toimenpiteet eivät sulje toisiaan pois. Ne täydentävät toisiaan, niillä on oma rinnakkainen soveltamisalansa ja niillä pyritään eri tavoitteisiin.

Oikeusperusta on aina valittava ehdotuksen tarkoituksen ja sisällön perusteella. Ehdotuksen tavoitteet liittyvät talouden vakauteen unionissa ja jäsenvaltioissa. Soveltamisala rajoittuu poikkeuksellisiin ja väliaikaisiin hätätoimenpiteisiin, joilla puututaan Venäjän Ukrainassa käymään hyökkäyssotaan liittyvistä toimista johtuviin vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin unionissa ja riskiin siitä, että taloustilanne heikkenee entisestään. Tarkoituksena on ylläpitää taloudellista vakautta unionissa estämällä se, että Venäjä saisi käyttöönsä merkittäviä resursseja jatkaakseen sotaan liittyviä toimiaan Ukrainassa ja jäsenvaltioissa.

Edellä mainitun SAFE-asetuksen yhteydessä on jo hyväksytty se, että Venäjän hyökkäyssota ja siitä unionille aiheutuvat seuraukset kuuluvat SEUT 122 artiklan soveltamisalaan. Lisäksi nyt käsiteltävän ehdotuksen 3–24 perustelukappaleissa kuvataan poikkeuksellisen perusteellisesti ja kattavasti Venäjän hyökkäyssodan unionille aiheuttamaa eksistentiaalista haastetta sekä hyökkäyssodan lukuisia erilaisia välittömiä

ja välillisiä negatiivisia vaikutuksia unionin ja sen jäsenvaltioiden taloudelle. Esiin nostetaan suorien taloudellisten menetysten lisäksi esimerkiksi vaikutukset energiamarkkinoihin, Venäjällä tapahtuneet takavarikoinnit ja pakkomyynnit, Venäjän hybriditoimet unionin alueella sekä ukrainalaisten pakolaisten vastaanottaminen.

Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperusta on näin ollen asianmukaisesti valittu.

Toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate

Valtioneuvoston arvion mukaan unionin toiminta on välttämätöntä, sillä ehdotuksen edellä kuvattuja tavoitteita on mahdotonta saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla. Ehdotetut toimenpiteet ovat myös oikeassa suhteessa tilanteen äärimmäiseen vakavuuteen. Näin ollen valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 12.12.2025

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 12.12.2025

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

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

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotus ei edellytä lisävaroja EU:n talousarviosta. Kaikkia rahoituskysymyksiä käsitellään sotakorvauslainasta annetussa asetuksessa.

Käteisvarat, jotka kertyvät Venäjän keskuspankin varoja ja varantoja hallussaan pitävien tahojen taseisiin Venäjän keskuspankille tai sen eduksi tehtäviä siirtoja koskevan kiellon vuoksi, eivät kuulu Venäjän keskuspankille eivätkä ole valtion varoja. Kielto siirtää varoja Venäjän keskuspankkiin tai Venäjän keskuspankin eduksi on väliaikainen ja peruutettavissa, ja sitä tarkastellaan uudelleen säännöllisin väliajoin.

Toimenpiteet, jotka liittyvät kieltoon siirtää Venäjän keskuspankin varoja Venäjän keskuspankille tai sen eduksi, olisi pidettävä voimassa, kunnes Venäjän toimet Ukrainassa ja jäsenvaltioissa ovat objektiivisesti katsoen lakanneet aiheuttamasta merkittäviä riskejä unionin talouden vakaudelle. On myös otettava huomioon, onko Venäjä lopettanut hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan ja maksanut Ukrainalle sotakorvauksia siinä määrin kuin se on tarpeen jälleenrakentamisen mahdollistamiseksi ilman, että unionille aiheutuu taloudellisia ja rahoituksellisia seurauksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

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

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO, Finanssineuvos Markku Puumalainen, p. +358 295 530 206
VNK/EUS, Lainsäädäntöneuvos Johannes Leppo, p. +358 295 160 335
VNK/EUS, Neuvotteleva virkamies Niina Pautola-Mol, p. +358 295 160 576

Liitteet -

Viite -