



Muistio

Sonja Landes, Niina-Pautola-Mol (VNK)

19.12.2025

EU/17/2025

EU/17/2025-VNK-83

Eurooppa-neuvosto 18.-19. joulukuuta 2025

Joulukuun Eurooppa-neuvoston kokouksen aiheina olivat Ukraina, Lähi-itä, Euroopan puolustus ja turvallisuus, tuleva monivuotinen rahoituskehys, laajentuminen ja uudistukset, muutto-liike, geotalous ja kilpailukyky sekä muut asiat.

Ukrainan presidentti Zelenskyi osallistui kokouksen alun keskusteluun Ukrainan tilanteesta.

Eurooppa-neuvosto jatkoi keskustelua Ukrainan rahoitustukeen liittyvistä kysymyksistä. Perusteellisista valmisteluista ja kokouksessa käydyistä pitkistä neuvotteluista huolimatta nk. sotakorvauslainan käyttöön liittyvistä yksityiskohdista, kuten suoja-lausekkeista ja jäsenvaltioiden välisestä riskinjaosta ei saavutettu yhteisymmärrystä.

Nk. sotakorvauslainan sijasta Eurooppa-neuvostossa sovittiin, että Ukrainalle myönnetään 90 miljardin euron laina vuosiksi 2026–2027 perustuen pääomamarkkinoilta tapahtuvaan EU:n lainanottoon, joka taataan EU:n talousarvion nykyisellään jo olemassa olevasta liikkumavarasta. Järjestely toteutetaan tiiviimmän yhteistyön puitteissa, SEUT 20 artiklan mukaisesti, jolloin Unkari, Slovakia ja Tšekki eivät osallistu nyt sovittuun rahoitusjärjestelyyn eivätkä siihen liittyvään päätöksentekoon. Näin välttää päätöksenteon yksimielisyysvaatimus.

Eurooppa-neuvoston saavuttamalla ratkaisulla Ukrainan rahoitus on turvattu seuraavaksi kahdeksi vuodeksi.

Euroopan puolustuksen ja turvallisuuden osalta esillä oli Venäjän Ukrainaa vastaan käymä hyökkäyssota ja sen vaikutusten muodostama eksistentiaalinen haaste sekä hybridi-iskut. Eurooppa-neuvosto arvioi edistymistä erityisesti puolustusvalmiuden kasvattamiseksi vuoteen 2030 mennessä. Esillä oli tähän liittyen Helsingissä 16. joulukuuta pidetty itäisen sivustan huip-pukokous.

Eurooppa-neuvosto kävi strategiset keskustelut laajentumisesta ja siihen liittyvien unionin sisäisten uudistusten tarpeesta sekä geotaloudellisesta tilanteesta ja sen vaikutuksista EU:n kilpailukykyyn.

Eurooppa-neuvosto keskusteli Lähi-idän ajankohtaisesta tilanteesta, tulevasta monivuotisesta rahoituskehiksestä sekä sai katsauksen muuttoliiketilanteeseen.

Muiden asioiden osalta esillä olivat Välimeren sopimus sekä antisemitismin, rasismin ja muukalaisvihan torjunta.

Ukrainaa koskevaan keskusteluun osallistui myös Ukrainan presidentti Volodymyr Zelenskyi. Eurooppa-neuvoston päätelmien lisäksi Ukrainan osalta hyväksyttiin lisäksi puheenjohtajan päätelmät, joita tukivat 25 valtion tai hallituksen johtajaa.

Päätelmissä vahvistettiin EU:n jatkuva tuki Ukrainalle, myös tiellä kohti EU-jäsenyyttä. Eurooppa-neuvosto tuki kattavaa, oikeudenmukaista, kestäväää rauhaa Ukrainassa ja kehotti Venäjää hyväksymään täydellisen, ehdottoman ja välittömän tulitauon. Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot aikovat edelleen osallistua aktiivisesti rauhanpyrkimyksiin. Esillä olivat myös turvatakuut, Ukrainan häiriönsietokyky, Ukrainan kiireellisiin sotilaallisiin ja puolustustarpeisiin vastaaminen, Venäjän vastaiset pakotteet sekä varjolaivasto.

Keskustelua Eurooppa-neuvosto kävi etenkin **Ukrainan rahoitustukeen** liittyvistä kysymyksistä, josta alla tarkemmin. Ennen kokousta eduskunnalle annettiin edessä olevista keskusteluista E-selvitys (E 106/2025 vp – SuVEK 110/2025 vp).

Komissio antoi lainsäädäntöehdotukset Ukrainan rahoitukseen liittyen 3. joulukuuta 2025. Säädösehdotuksilla komissio esitti 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 pysäytettyjä varoja.

Ennakkovalmistelujen perusteella Eurooppa-neuvoston oli tarkoitus päättää sotakorvauslainasta, joka oli myös Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmäluonnoksen lähtökohta. Pitkistä neuvotteluista huolimatta sotakorvauslainan käyttöön liittyvistä yksityiskohdista, kuten suojalausekkeista ja jäsenvaltioiden välisestä riskinjaosta ei saavutettu konsensusta.

Ukrainan merkittävästä lisärahoituksesta saavutettiin kuitenkin poliittinen sopu aamuyöstä 19.12. Eurooppa-neuvostossa sovittiin, että Ukrainalle myönnetään 90 miljardin euron laina vuosiksi 2026–2027 perustuen pääomamarkkinoilta tapahtuvaan EU:n lainanottoon, joka taataan EU:n talousarvion jo nykyisellään olemassa olevasta liikkumavarasta. Tämä tullaan toteuttamaan makrotaloudellista rahoitusapua koskevaan SEUT 212 artiklaan perustuvan välineen ja SEU 20 artiklan mukaisen tiiviimmän yhteistyön puitteissa niin, että unionin talousarviosta lainan vakuudeksi käyttöön otetuilla varoilla ei ole vaikutusta Tšekin tasavallan, Unkarin eikä Slovakian rahoitusvelvoitteisiin. Ukrainan rahoitustuesta sovittiin siten käytännössä 24 EU-maan johtajan kesken. Unkari, Tšekki ja Slovakia tulevat jäämään tehtävien päätösten ulkopuolelle, mutta eivät myöskään kykene niitä estämään. Päättämällä edetä tiiviimmän yhteistyön puitteissa, voitiin välttää yksimielisen päätöksenteon vaatimus.

Eurooppa-neuvoston linjauksella turvataan n. kaksi kolmasosaa Ukrainan ulkoisesta rahoitustarpeesta seuraavalle kahdelle vuodelle. Ukrainan tarpeet ovat IMF:n arvioiden mukaan noin 135 miljardia euroa seuraaville kahdelle vuodelle. Eurooppa-neuvoston sovun pitäisi myös antaa varmuus IMF:n seuraavan tukiohjelman valmistelulle.

Huomion arvoista on, että Ukraina maksaisi lainan takaisin vasta kun sotakorvaukset Venäjältä on saatu. Siihen saakka Venäjän keskuspankin varat ovat edelleen pysäytettyinä, ja unioni varaa itselleen oikeuden käyttää niitä lainan takaisinmaksuun noudattaen täysin EU:n ja kansainvälistä oikeutta. Edellä mainittu on kirjattu Eurooppa-neuvoston päätelmiin. Varsinainen pysäytettyjen varojen siirtokieltoa koskeva asetus hyväksyttiin ja saatiin voimaan kiireellisesti jo ennen Eurooppa-neuvoston kokousta 12.12.2025 (E 107/2025 vp - SuVEK 106/2025 vp).

Lisäksi Eurooppa-neuvosto korosti päätelmissään seuraavia seikkoja Ukrainalle myönnettävän lainan osalta: a) Euroopan ja Ukrainan puolustusteollisuuden vahvistaminen; b) oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämisen jatkaminen Ukrainassa, mukaan lukien korruption torjunta; c) tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonne ja kaikkien jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustusedut.

SEU 20 artiklan mukainen tiiviimpi yhteistyö on menettely, jossa vähintään yhdeksän jäsenvaltiota voivat edetä kohti eri tavoitteita kuin jäsenvaltiot, jotka päättävät jättäytyä yhteistyön ulkopuolelle. Menettely on suunniteltu tarjoamaan ratkaisun tilanteissa, joissa yksi tai useampi jäsenvaltio, joka ei halua osallistua, voisi pysäyttää tietyn ehdotuksen.

Yhteistyöhön valmiit jäsenvaltiot esittävät tätä koskevan pyynnön komissiolle ja neuvosto myöntää määräenemmistöllä luvan tiiviimmän yhteistyön käynnistämiseen komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin annettua sille hyväksyntänsä. Olennaista on, että tiiviimpi yhteistyö pitää toteuttaa unionin perussopimusten ja toimielinjärjestelmän puitteissa. Yhteistyön lopputuloksena hyväksyttävät EU-säädökset sitovat vain yhteistyöhön osallistuvia jäsenvaltioita. Ulkopuolelle jäävät eivät osallistu päätöksentekoon.

Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan EU:ssa jatketaan myös sotakorvauslainan valmistelua.

Eurooppa-neuvoston ratkaisulla Ukrainan rahoitus turvattiin seuraavaksi kahdeksi vuodeksi. Tämä tukee Ukrainan rahoitusasemaa sen jatkaessa puolustautumista Venäjän hyökkäystä vastaan, sekä Ukrainan neuvotteluasemaa osana rauhanprosessia. Venäjän keskuspankin pysäytetyt varat pysyvät pysäytettyinä, ja ne voivat toimia viimeisenä perälautana lainan takaisinmaksulle.

Suomi on sitoutunut voimakkaasti tukemaan Ukrainaa ja sen jälleenrakentamista ja on ilmaissut avoimuuden erilaisille rahoitusratkaisuille Ukrainan tukemiseksi.

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

Suomi on pitänyt sotakorvauslainaa selkeästi parhaana ja oikeudenmukaisimpana vaihtoehtona, mutta on ollut valmis hyväksymään myös lainanoton, joka perustuisi EU:n talousarvioon.

Lähi-idän osalta Eurooppa-neuvosto pani tyytyväisenä merkille YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2802, jolla perustetaan rauhanneuvosto ja väliaikaiset kansainväliset vakautusjoukot Gazan tulitauon ylläpitämiseksi ja konfliktin lopettamiseksi. Se kehotti kaikkia osapuolia panemaan päätöslauselman täytäntöön kokonaisuudessaan. EU on vakaasti sitoutunut kansainvälisen oikeuden mukaiseen kahden valtion ratkaisuun perustuvaan rauhaan. Euroopan unioni aikoo osallistua kaikkiin tähän ratkaisuun tähtääviin pyrkimyksiin. Esillä olivat myös muun muassa humanitaarisen avun nopea, turvallinen ja esteetön toimittaminen Gazaan, Gazan jälleenrakentaminen sekä Länsirannalla ja Itä-Jerusalemossa siirtokuntalaisten palestiinalaisiin siviileihin kohdistaman väkivallan valtava lisääntyminen.

Libanonissa Eurooppa-neuvosto kehotti lieventämään jännitteitä ja säilyttämään vakaus, sekä vahvasti tuen Libanonin valtiolle ja maan asevoimien kehittämiselle.

Eurooppa-neuvosto toisti tukevansa rauhanomaista ja osallistavaa siirtymää Syyriassa ja painotti tärkeyttä suojella kaikista etnisistä ja uskonnollisista taustoista tulevien syyrialaisien oikeuksia.

Euroopan puolustuksen ja turvallisuuden osalta esillä olivat Euroopan puolustuksen vahvistaminen sekä hybridi-iskut. Eurooppa-neuvosto arvioi työtä, jolla pyritään vahvistamaan Euroopan puolustusvalmiutta vuoteen 2030 mennessä. Venäjän Ukrainaa vastaan käymä hyökkäyssota ja sen vaikutukset muodostavat Euroopan unionille eksistentiaalisen haasteen. Tavoitteena on kasvattaa Euroopan puolustusvalmiutta ratkaisevasti vuoteen 2030 mennessä, vähentää strategisia riippuvuuksia ja korjata kriittisiä suorituskykypuutteita 360 asteen lähestymistavan mukaisesti. Eurooppa-neuvosto suhtautui myönteisesti tältä osin toteutettaviin aloitteisiin, kuten Helsingissä 16. joulukuuta 2025 pidettyyn itäisen sivustan huippukokoukseen.

Tulevan monivuotisen rahoituskehityksen osalta Eurooppa-neuvosto pani merkille puheenjohtajavaltio Tanskan laatiman neuvottelulaatikon ja kävi keskustelun tulevasta monivuotisesta rahoituskehityksestä. Eurooppa-neuvosto kehotti seuraavaa puheenjohtajavaltiota jatkamaan työtä sopimuksen aikaansaamiseksi hyvissä ajoin. Jos sopimukseen päästään ennen vuoden 2026 loppua, säädökset voitaisiin hyväksyä vuonna 2027 ja varmistaa näin, että EU:n rahoitus on hyödynnettävissä tammikuussa 2028.

Eurooppa-neuvosto kävi strategisen keskustelun etenemistavasta **laajentumiseen** liittyen ottaen huomioon myös **sisäisiä uudistuksia** koskevia näkökohtia. Laajentuminen on tärkeä geostateginen investointi rauhaan, turvallisuuteen, vakauteen ja vaurauteen. Niin tulevien jäsenvaltioiden kuin EU:n on oltava valmiina, kun uuden laajentumisen mahdollisuus toteutuu. Jäseniksi pyrkivien on edistettävä uudistustoimiaan erityisesti oikeusvaltion alalla. Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota esittämään perusteelliset politiikkakatsaukset laajentumiseen valmistautumisesta.

Muuttoliikkeen osalta Eurooppa-neuvosto tarkasteli aiempien päätelmiensä täytäntöönpanon edistymistä myös komission puheenjohtaja Von der Leyenin kirjeen pohjalta ja kehotti tehostamaan työtä kaikilla osa-alueilla ensisijaisena asiana EU:n ja kansainvälisenä oikeuden mukaisesti.

Eurooppa-neuvoston kävi strategisen keskustelun **geotaloudellisesta tilanteesta** ja sen vaikutuksista EU:n **kilpailukykyyn**.

Muiden asioiden osalta esillä olivat Välimeren sopimus, jonka Eurooppa-neuvosto kehotti panemaan nopeasti ja tehokkaasti täytäntöön, sekä antisemitismin, rasismin ja muukalaisvihan torjunta. Antisemitismin, rasismin ja muukalaisvihan torjunnan osalta Eurooppa-neuvosto ilmaisi syvän osanottonsa uhrien omaisille ja ystäville sekä solidaarisuutensa Australialle ja juutalaisyhteisölle kaikkialla maailmassa. Eurooppa-neuvosto toisti tuomitsevansa mitä jyrkimmin kaikenlaisen antisemitismin ja vihan, suvaitsemattomuuden, rasismin ja muukalaisvihan, myös muslimivihan.

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi