

**ULKOMINISTERIÖ**

Oikeuspalvelu  
Anu Saarela

**Muistio**  
14.4.2022

**VALTONEUVOSTON ASETUS RAJOITTAVISTA TOIMENPITEISTÄ UKRAINAN  
TILANNETTA EPÄVAKAUTTAVIEN VENÄJÄN TOIMIEN JOHDOSTA TEHDYN NEUVOSTON  
PÄÄTÖKSEN JA ANNETUN NEUVOSTON ASETUKSEN SEKÄ VALKO-VENÄJÄÄ  
KOSKEVISTA RAJOITTAVISTA TOIMENPITEISTÄ TEHDYN NEUVOSTON PÄÄTÖKSEN JA  
ANNETUN NEUVOSTON ASETUKSEN MUKAISEN POIKKEUSMENETTELYN  
TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA**

**PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta tehdyn neuvoston päätöksen 2014/512/YUTP muuttamisesta 8.4.2022 tehdyn neuvoston päätöksen (YUTP) 2022/578 ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 833/2014 muuttamisesta 8.4.2022 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2022/576 sekä Valko-Venäjän tilanteen johdosta ja sen johdosta, että Valko-Venäjä on osallisena Venäjän Ukrainaa vastaan kohdistamassa hyökkäyksessä, määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä tehdyn neuvoston päätöksen 2012/642/YUTP muuttamisesta 8.4.2022 tehdyn neuvoston päätöksen (YUTP) 2022/579 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 765/2006 muuttamisesta 8.4.2022 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2022/577 täytäntöönpanosta ja soveltamisesta Suomessa.

Valtioneuvoston asetus annettaisiin eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain (659/1967, jäljempänä ”pakotelaki”) 2 a §:n nojalla. Lain esitöiden mukaan EY:n pakoteasetukset tulevat automaattisesti jäsenvaltioita sitoviksi. Poikkeuksena on EY:n perustamissopimuksen 224 artiklan mukainen mahdollisuus noudattaa yhteisöstä eriävää pakotepolitiikkaa. Pääsääntöisesti kyseessä on siis automaattisesti sitova ja suoraan sovellettava yhteisösäädös. Asetuksesta jäsenvaltion hallitukselle johtuvien velvoitusten täytäntöönpano voi edellyttää kuitenkin tarkempien määräysten antamista. Tällaisia ovat esimerkiksi poikkeuslupien myöntämistä koskevat menettelymääräykset ja pakotteiden noudattamisen valvontaan liittyvät määräykset. Tarkempia säännöksiä unionin asetuksen täytäntöönpanosta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Asetuksella on tarkoitus säätää perusteista myöntää poikkeuslupa Venäjän lipun alle rekisteröityjen alusten pääsulle satamaan ja Venäjälle tai Valko-Venäjälle sijoittautuneiden maantiekuljetusyritysten kuljetuksille. Lupaharkinnassa otettaisiin huomioon, onko satamaan pääsy tai kuljetus perusteltavissa huoltovarmuudesta johtuvalla syyllä tai muulla merkittäväksi katsotulla taloudellisella syyllä.

Asetus tulisi voimaan 21.4.2022 ja olisi voimassa toistaiseksi. Asetus kumottaisiin tai sitä muutettaisiin sen mukaisesti kuin Euroopan unioni tekee päätöksiä Ukrainan kriisin perusteella taikka kansallisen huoltovarmuusarvioinnin perusteella.

## 1 JOHDANTO

### 1.1 Tausta

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on räikeä kansainvälisen oikeuden loukkaus. Se loukkaa Ukrainan suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta ja on vakava uhka maailmanrauhalle. YK:n peruskirja kieltää väkivallalla uhkaamisen tai sen käyttämisen minkään valtion alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan.

Eurooppa-neuvosto kokoontui Venäjän hyökkäyksen jälkeen 24.2. ylimääräiseen kokoukseen, jossa saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys pakotteista, jotka viimeisteltiin ja hyväksyttiin ylimääräisessä ulkoasiainneuvostossa 25.2. Pakotteita on sittemmin laajennettu useilla neuvoston päätöksillä ja asetuksilla ja kohdennettu myös Valko-Venäjään. Eurooppa-neuvosto totesi päätelmissään 24.-25.3.2022 olevansa valmis tilkitsemään porsaanreikiä, kohdistamaan toimia pakotteiden todelliseen tai mahdolliseen kiertämiseen sekä hyväksymään tarvittaessa nopeasti lisää Venäjään ja Valko-Venäjään kohdistuvia, tuntuvia koordinoituja pakotteita, joilla tosiasiallisesti estetään Venäjää jatkamasta hyökkäystään.

EU:n ministerineuvosto hyväksyi 8.4.2022 sekä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta asetettujen rajoittavien toimenpiteiden (neuvoston päätös (2014/512/YUTP) ja asetus (EU) N:o 833/2014 siten kuin ne ovat myöhemmin muutettuina) laajentamisen että Valko-Venäjän tilanteen johdosta ja sen johdosta, että Valko-Venäjä on osallisena Venäjän Ukrainaa vastaan kohdistamassa hyökkäyksessä asetettujen rajoittavien toimenpiteiden (neuvoston päätös 2012/642/YUTP) ja asetus (EY) N:o 765/2006 siten kuin ne ovat myöhemmin muutettuina) laajentamisen.

Asetusmuutoksilla kielletään venäläisaluksilta pääsy unionin alueella oleviin satamiin sekä maantiekuljetukset venäläisiltä ja valkovenäläisiltä kuljetusyrittäjiltä unionin alueella, kauttakulku mukaan lukien. Näihin kieltoihin jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää poikkeuksia siten kuin asetuksissa tarkemmin säädetään.

Venäjää koskien neuvoston asetuksessa (EU) 2022/576 säädetään venäläisalusten osalta:

*"3 ea artikla*

1. *Kielletään 16 päivän huhtikuuta 2022 jälkeen pääsy unionin alueella oleviin satamiin kaikilta Venäjän lipun alle rekisteröidyiltä aluksilta.*
2. *Edellä olevaa 1 kohtaa sovelletaan aluksiin, jotka ovat vaihtaneet Venäjän lipun tai rekisteröintinsä jonkin toisen valtion lippuun tai rekisteröintiin 24 päivän helmikuuta 2022 jälkeen;*
3. *Tässä artiklassa tarkoitetaan aluksella:*
  - a) *asiaankuuluvien kansainvälisten yleissopimusten soveltamisalaan kuuluvaa laivaa;*
  - b) *ainakin 15 metriä pitkää huvivenettä, joka ei kuljeta rahtia ja johon mahtuu enintään 12 matkustajaa; tai*
  - c) *Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/53/EU (\*) määriteltyä huvivenettä tai vesiskootteria.*

4. *Edellä olevaa 1 kohtaa ei sovelleta apua tarvitsevaan alukseen, joka hakee turvapaikkaa, käyntisatamaa hätätilanteessa meriturvallisuuteen liittyvistä syistä tai ihmishenkien pelastamiseksi merellä.*
5. *Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää alukselle pääsyn satamaan tarkoituksenmukaisiksi katsominsa ehdoin todettuaan, että pääsy on tarpeen*
  - a) *maakaasun ja öljyn sekä jalostettujen öljytuotteiden, titaanin, alumiinin, kuparin, nikkelin, palladiumin ja rautamalmin sekä tiettyjen liitteessä XXIV lueteltujen kemiallisten ja rautatuotteiden ostamiseksi, tuomiseksi tai kuljettamiseksi unioniin;*
  - b) *lääkkeiden, lääkinnällisten tuotteiden, maatalous- ja elintarviketuotteiden, mukaan lukien vehnä ja lannoitteet, joiden tuonti, osto ja kuljetus sallitaan tämän asetuksen nojalla, ostamiseksi, tuomiseksi tai kuljettamiseksi;*
  - c) *humanitaarisia tarkoituksia varten;*
  - d) *ydinpolttoaineen ja muiden siviilikäyttöön tarkoitettujen ydinvoimavarojen toimintaan ehdottoman välttämättömien tavaroiden kuljettamiseksi; tai*
  - e) *hiilen ja muiden kiinteiden fossiilisten polttoaineiden, sellaisina kuin ne on lueteltu liitteessä XXII, ostamiseksi, tuomiseksi tai siirtämiseksi unioniin 10 päivään elokuuta 2022 saakka.*
6. *Asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle 5 kohdan nojalla myönnetystä luvasta kahden viikon kuluessa sen myöntämisestä.”*

Vastaava kielto sisältyy neuvoston päätökseen (YUTP)2022/578 (neuvoston päätöksen (2014/512/YUTP, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston päätöksellä (YUTP)2022/578, 4 ha artikla).

Venäjää koskien neuvoston asetuksessa (EU) 2022/576 säädetään maantiekuljetusten osalta:

”3 l artikla

1. *Kielletään kaikkia Venäjälle sijoittautuneita maantiekuljetusyhtiöitä suorittamasta tavaroiden maantiekuljetuksia unionin alueella, kauttakulku mukaan lukien.*
2. *Edellä 1 kohdassa säädettyä kieltoa ei sovelleta maantiekuljetusyhtiöihin, jotka kuljettavat*
  - a) *postia yleispalveluna;*
  - b) *tavaroita kauttakuljetuksena unionin kautta Kaliningradin alueen ja Venäjän välillä, edellyttäen että tällaisten tavaroiden kuljetusta ei ole muutoin kielletty tämän asetuksen nojalla.*
3. *Edellä 1 kohdassa säädettyä kieltoa ei sovelleta 16 päivään huhtikuuta 2022 saakka tavarakuljetuksiin, jotka ovat alkaneet ennen 9 päivää huhtikuuta 2022, edellyttäen että kyseisen maantiekuljetusyhtiön ajoneuvo*
  - a) *oli jo unionin alueella 9 päivänä huhtikuuta 2022, tai*
  - b) *ajoneuvon on kuljettava unionin kautta palatakseen Venäjälle.*

4. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa Venäjälle sijoittautuneelle maantiekuljetusyritykselle luvan tavaroiden kuljetukseen todettuaan, että tällainen kuljetus on tarpeen:
- maakaasun ja öljyn sekä jalostettujen öljytuotteiden sekä titaanin, alumiinin, kuparin, nikkelin, palladiumin ja rautamalmin ostamiseksi, tuomiseksi tai kuljettamiseksi unioniin;
  - lääkkeiden, lääkinnällisten tuotteiden, maatalous- ja elintarviketuotteiden, mukaan lukien vehnä ja lannoitteet, joiden tuonti, osto ja kuljetus sallitaan tämän asetuksen nojalla, ostamiseksi, tuomiseksi tai kuljettamiseksi;
  - humanitaarisia tarkoituksia varten;
  - kansainvälisen oikeuden nojalla koskemattomuutta nauttivien unionin ja jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliedustustojen, mukaan lukien suurlähetystöt ja muut edustustot, tai kansainvälisten järjestöjen toimintaan Venäjällä; tai
  - sellaisten kulttuuriesineiden siirtämiseen tai vientiin Venäjälle, jotka ovat lainassa Venäjän kanssa tehtävän virallisen kulttuuriyhteistyön puitteissa.
5. Asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle 4 kohdan nojalla myönnetystä luvasta kahden viikon kuluessa sen myöntämisestä.”

Vastaava kielto sisältyy neuvoston päätökseen (YUTP) 2022/578 (neuvoston päätöksen (2014/512/YUTP, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston päätöksellä (YUTP)2022/578 4 n artikla).

Valko-Venäjää koskien neuvoston asetuksessa (EU) 2022/577 säädetään maantiekuljetusten osalta:

”1 z c artikla

- Kielletään kaikkia Valko-Venäjälle sijoittautuneita maantiekuljetusyrityksiä suorittamasta tavaroiden maantiekuljetuksia unionin alueella, kauttakulku mukaan lukien.
- Edellä 1 kohdassa säädettyä kieltoa ei sovelleta maantiekuljetusyrityksiin, jotka kuljettavat postia yleispalveluna.
- Edellä 1 kohdassa säädettyä kieltoa ei sovelleta ennen 16 päivää huhtikuuta 2022 tavarakuljetuksiin, jotka alkoivat ennen 9 päivää huhtikuuta 2022, edellyttäen, maantiekuljetusyrityksen ajoneuvo
  - ajoneuvo oli jo unionin alueella 9 päivänä huhtikuuta 2022, tai
  - ajoneuvon on kuljettava unionin kautta palatakseen Valko-Venäjälle.
- Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää Valko-Venäjälle sijoittautuneelle maantiekuljetusyritykselle luvan tavaroiden kuljetukseen, jos toimivaltaiset viranomaiset ovat todenneet, että tällainen kuljetus on tarpeen

- a) maakaasun ja öljyn, mukaan lukien jalostetut öljytuotteet, sekä titaanin, alumiinin, kuparin, nikkelin, palladiumin ja rautamalmin ostamiseksi, tuomiseksi tai kuljettamiseksi unioniin;
  - b) lääkkeiden, lääkinnällisten tuotteiden, maatalous- ja elintarviketuotteiden ostamiseksi, tuomiseksi tai kuljettamiseksi, mukaan lukien vehnä ja lannoitteet, joiden tuonti, ostaminen ja kuljetus on sallittua tämän asetuksen nojalla; tai
  - c) humanitaarisia tarkoituksia varten; tai
  - d) kansainvälisen oikeuden mukaisia vapauksia nauttivien unionin ja jäsenvaltioiden Valko-Venäjällä olevien diplomaatti- ja konsuliedustustojen, mukaan lukien suurlähetystöt ja muut edustustot, tai Valko-Venäjällä olevien kansainvälisten järjestöjen toimintaa varten.
5. *Asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle 4 kohdan nojalla myönnetystä luvasta kahden viikon kuluessa sen myöntämisestä.*”

Vastaava kielto sisältyy neuvoston päätökseen (YUTP)2022/579 (neuvoston päätöksen (2012/642/YUTP, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston päätöksellä (YUTP)2022/579 2 z artikla).

Neuvoston asetuksen (EU) N:o 833/2014 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 765/2006 (sellaisina kuin ne ovat muutettuina) mukaan toimivaltainen viranomaisena Suomessa on ulkoministeriö.

Pakotelain 2 b §:n 4 momentin mukaan lain 2 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla annetuissa asetuksissa, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla annetuissa rajoittavia toimenpiteitä koskevissa neuvoston päätöksissä ja Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston pakotteita koskevissa päätöslauselmissa kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle osoitettavista tehtävistä vastaa Suomessa ulkoministeriö, jos ne eivät kuulu muun viranomaisen toimialaan.

Valtioneuvosto on jo aiemmin pakotelain 2 a §:n nojalla 28.2.2022 antanut asetuksen rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta tehdyn neuvoston päätöksen ja annetun neuvoston asetuksen mukaisen poikkeusmenettelyn täytäntöönpanosta (144/2022) ja 17.3.2022 asetuksen Valko-Venäjää koskevista rajoittavista toimenpiteistä tehdyn neuvoston päätöksen ja annetun neuvoston asetuksen mukaisen poikkeusmenettelyn täytäntöönpanosta (177/2022).

## 1.2 Asian valmistelu

Asetusluonnos on valmisteltu ulkoministeriössä. Valmistelussa on kuultu huoltovarmuustyöryhmän ja pakotetyöryhmän kautta myös maa- ja metsätalousministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, valtiovarainministeriötä, Huoltovarmuuskeskusta, Rajavartiolaitosta ja Tullia. Asiasta on tiedotettu myös liikenne- ja viestintäministeriölle ja Liikenne- ja viestintävirastolle.

Asian kiireellisyden vuoksi asetusluonnoksesta ei ole järjestetty lausuntokierrosta.

## 1.3 Arvio muutosten vaikutuksista

Alustavan arvon mukaan asetusehdotuksen mukaisia tuotteiden omistajan tai tilaajan poikkeuslupahakemuksia olisi kuukaudessa alusten osalta ainoastaan yksittäisiä ja kuljetusyritysten osalta lupamenettelyn käynnistyessä muutamia kymmeniä viikossa.

Poikkeuslupien hakemiseen ja myöntämiseen on tarkoitus käyttää ulkoministeriön vientivalvontayksikön sähköistä järjestelmää.

## 2 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Pykälässä säädettäisiin, että ulkoministeriö voi myöntää EU:n pakoteasetuksessa tarkoitetun venäläisen alusten satamaan pääsyä koskevan poikkeuslupan. EU:n pakoteasetuksessa tarkoitetun luvan myöntämisessä ulkoministeriö ottaisi huomioon huoltovarmuudesta johtuvat syyt tai muut merkittäväksi katsotut taloudelliset syyt. Ulkoministeriö pyytäisi tarvittaessa huoltovarmuudesta vastaavien viranomaisten, eli maa- ja metsätalousministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen lausunnon edellä mainittujen syiden toteutumisesta. Kauttakulku ei kuulu edellä mainitun lupamenettelyn piiriin, koska tarveharkintaa ei ole tarkoituksenmukaista tehdä muuten kuin Suomeen päätyvien EU:n pakoteasetuksessa mainittujen niiden raaka-aineiden tai tuotteiden osalta, joille poikkeus on myönnettävissä. Päätöksestä toimitetaan tieto Tullille, Rajavartiolaitokselle, Liikenne- ja viestintävirastolle ja meriliikenteen ohjauskeskukselle (VTS Finland).

2 §. Pykälässä säädettäisiin, että ulkoministeriö voi myöntää EU:n pakoteasetuksessa tarkoitetun venäläisiä maantiekuljetuksia koskevan poikkeuslupan. Luvan myöntämisessä ulkoministeriö ottaisi huomioon huoltovarmuudesta johtuvat syyt tai muut merkittäväksi katsotut taloudelliset syyt ja pyytäisi tarvittaessa huoltovarmuudesta vastaavien viranomaisten, eli maa- ja metsätalousministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen lausunnon edellä mainittujen syiden toteutumisesta. Kauttakulku ei kuulu edellä mainitun lupamenettelyn piiriin, koska tarveharkintaa ei ole tarkoituksenmukaista tehdä muuten kuin Suomeen päätyvien EU:n pakoteasetuksessa mainittujen niiden raaka-aineiden tai tuotteiden osalta, joille poikkeus on myönnettävissä. Päätöksestä toimitetaan tieto Tullille, Rajavartiolaitokselle, Liikenne- ja viestintävirastolle ja meriliikenteen ohjauskeskukselle (VTS Finland).

3 §. Pykälässä säädettäisiin, että ulkoministeriö voi myöntää EU:n pakoteasetuksessa tarkoitetun valkovenäläisiä maantiekuljetuksia koskevan poikkeuslupan. Luvan myöntämisessä ulkoministeriö ottaisi huomioon huoltovarmuudesta johtuvat syyt tai muut merkittäväksi katsotut taloudelliset syyt ja pyytäisi tarvittaessa huoltovarmuudesta vastaavien viranomaisten, eli maa- ja metsätalousministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen lausunnon edellä mainittujen syiden toteutumisesta. Kauttakulku ei kuulu edellä mainitun lupamenettelyn piiriin, koska tarveharkintaa ei ole tarkoituksenmukaista tehdä muuten kuin Suomeen päätyvien EU:n pakoteasetuksessa mainittujen niiden raaka-aineiden tai tuotteiden osalta, joille poikkeus on myönnettävissä. Päätöksestä toimitetaan tieto Tullille, Rajavartiolaitokselle, Liikenne- ja viestintävirastolle ja meriliikenteen ohjauskeskukselle (VTS Finland).

4 §. Pykälässä säädettäisiin asetuksen voimassaolosta. Asetus tulisi voimaan 21.4.2022 ja olisi voimassa toistaiseksi. Asetus kumottaisiin tai sitä muutettaisiin sen mukaisesti kuin Euroopan unioni tekee päätöksiä Ukrainan kriisin perusteella taikka kansallisen huoltovarmuusarvioinnin perusteella.

## 3 Voimaantulo

Asetuksen olisi tarkoitus tulla voimaan 21 päivänä huhtikuuta 2022.

#### 4 Esitys

Edellä olevan perusteella esitetään, että valtioneuvosto antaisi asetuksen rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta tehdyn neuvoston päätöksen ja annetun neuvoston asetuksen sekä Valko-Venäjää koskevista rajoittavista toimenpiteistä tehdyn neuvoston päätöksen ja annetun neuvoston asetuksen mukaisen poikkeusmenettelyn täytäntöönpanosta.