

ULKOMINISTERIÖ

Oikeuspalvelu
Elina Rimppi

Muistio
13.5.2026

VALTIONEUVOSTON ASETUS ERÄIDEN PAKOTTEISIIN LIITTYVIEN POIKKEUSLUPIEN MYÖNTÄMISEN KESKEYTTÄMISESTÄ**PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 833/2014, sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä myös sektoripakoteasetus), mukaisten tiettyjen poikkeuslupien myöntämisen keskeyttämisestä Suomessa.

Valtioneuvoston asetus annettaisiin eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain (659/1967, jäljempänä ”pakotelaki”) 2 a §:n 1 kohdan nojalla.

Asetuksella olisi tarkoitus säätää, että ulkoministeriö ei jatkossa myönnä lääketieteellisiä tai farmaseuttisia tarkoituksia varten poikkeuslupaa sektoripakoteasetuksen mukaisiin vientikieltoihin. Poikkeuslupaa ei myönnettäisi vientikieltojen alaisten tavaroiden ja teknologian myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin suoraan tai välillisesti Venäjällä oleville luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille, tai käytettäväksi Venäjällä. Poikkeuslupia ei myönnettäisi myöskään näihin toimiin liittyvän teknisen avun, välityspalvelujen, rahoituksen, rahoitusavun tai muiden palvelujen antamiseen.

Asetus tulisi voimaan 28.5.2026. Asetus kumottaisiin tai sitä muutettaisiin sen mukaisesti kuin Euroopan unioni tekee muutoksia sektoripakoteasetukseen.

1. Tausta ja asetuksenantovaltuudet

Venäjän hyökkäys Ukraina 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 24.2.2022 ylimääräiseen kokoukseen, jossa saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys pakotteista, jotka viimeisteltiin ja hyväksyttiin ylimääräisessä ulkoasiainneuvostossa 25.2.2022. Pakotteita on sittemmin laajennettu useilla neuvoston päätöksillä ja asetuksilla.

EU:n ministerineuvosto hyväksyi 21.7.2022, 16.12.2022, 24.2.2025 ja 24.4.2026 Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta asetettujen rajoittavien toimenpiteiden (neuvoston päätös 2014/512/YUTP ja asetus (EU) N:o 833/2014) laajentamisen.

Kyseisillä muutoksilla on lisätty jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus myöntää lupa tiettyjen Venäjää koskevassa sektoripakoteasetuksessa lueteltujen tavaroiden ja teknologian myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin tai niihin liittyvän teknisen avun,

välityspalvelujen, rahoituksen, rahoitusavun tai muiden palvelujen antamiseen todettuaan, että tällaiset tavarat ovat tarpeen lääketieteellisiä tai farmaseuttisia tarkoituksia varten. Kyse on poikkeuksesta sektoripakoteasetuksessa säädettyyn vientikieltoon, joka lähtökohtaisesti kieltää vientikieltojen alaisten tavaroiden myynnin, toimituksen, siirron ja viennin Venäjälle. Poikkeus lääketieteellisiin ja farmaseuttisiin perustein tapahtuvaan vientiin on lisätty vain tiettyjen vientikieltojen yhteyteen.

Läketieteellisiin ja farmaseuttisiin perustein myönnettävistä poikkeusluvista säädetään tällä hetkellä Venäjää koskevan sektoripakoteasetuksen 2 artiklan 4 kohdan k alakohdassa, 2 a artiklan 4 kohdan l alakohdassa, 3 c artiklan 6 c kohdassa, 3 k artiklan 5 kohdan a alakohdassa sekä 4 artiklan 3 b kohdan a alakohdassa.

Pakotelain 2 b §:n 4 momentin mukaan 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.

Sektoripakoteasetuksen (sellaisena kuin se on muutettuna) mukainen toimivaltainen viranomainen Suomessa on pakotelain 2 b §:n 4 momentin perusteella ulkoministeriö.

Valtioneuvoston asetus annettaisiin pakotelain 2 a §:n 1 momentin perusteella. Pakotelain esitöiden (HE 262/1996) mukaan neuvoston pakoteasetukset tulevat automaattisesti jäsenvaltioita sitoviksi. 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.

Pakotelain 2 §:n mukaan tämän lain nojalla annetut asetukset on viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka on saatettava ne eduskunnan tietoon heti tai, jollei eduskunta ole koolla, niin pian kuin se on kokoontunut, ja on ne kumottava, jos eduskunta niin päättää. Tämä asetus tullaan sen antamisen jälkeen viipymättä ilmoittamaan eduskunnan puhemiehelle.

Valtioneuvosto on jo aiemmin pakotelain 2 a §:n nojalla 28.2.2022 ja 21.4.2022 antanut asetuksen rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta tehdyn neuvoston päätöksen ja annetun neuvoston asetuksen mukaisen poikkeusmenettelyn täytäntöönpanosta (144/2022 ja 291/2022).

2. Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Sektoripakoteasetuksen 2 artiklan ja 2 a artiklan mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää luvan ja sektoripakoteasetuksen 3 c artiklan, 3 k artiklan ja 4 artiklan perusteella toimivaltaiset viranomaiset voivat tarkoituksenmukaisiksi katsominsa ehdoin myöntää luvan sektoripakoteasetuksessa yksilöityjen tavaroiden myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin tai niihin liittyvän teknisen avun, välityspalvelujen, rahoituksen, rahoitusavun tai muiden palvelujen antamiseen lääketieteellistä tai farmaseuttista tarkoitusta varten, mikäli artikloissa asetetut edellytykset muuten täyttyvät. Sektoripakoteasetus käytetään sanamuotoa *voivat myöntää*, mikä viittaa siihen, että toimivaltaiset viranomaiset eivät ole velvoitettuja myöntämään poikkeuslupaa. On kuitenkin epäselvää, mikä on toimivaltaisen viranomaisen harkintavalta tilanteessa, jossa sektoripakoteasetuksen asettamat edellytykset muodollisesti

täytyvät eli voiko toimivaltainen viranomainen edelleen tällaisessakin tilanteessa kieltäytyä myöntämästä poikkeuslupaa.

Ulkoministeriön saaman tiedon mukaan lääketieteellisiin ja farmaseuttisiin vienteihin Venäjälle sisältyy korostunut yleisluontoinen sotilaallinen diversioriski. Tällä tarkoitetaan sitä, että tuotteita, joita ei alun perin ole tarkoitettu käytettäväksi sotilaallisiin tarkoituksiin, päätyy lopulta tukemaan Venäjän laitonta hyökkäyssotaa Ukrainassa. Sektoripakoteasetus mahdollistaa tällä hetkellä luvan myöntämisen lääketieteellistä ja farmaseuttista tarkoitusta varten. Ulkoministeriön tulee toimivaltaisena viranomaisena ratkaista sille osoitetut poikkeuslupahakemukset.

Päätösarvioinnissa ulkoministeriön tulee käyttää sektoripakoteasetuksen asettamia edellytyksiä. Sektoripakoteasetuksen mukaan vientilupaa Venäjälle ei voida myöntää sotilaalliseen loppukäyttöön tai sotilaallisille loppukäyttäjille. Jotta tämä rajoitus tulisi sovellettavaksi, ulkoministeriöllä tulisi olla perusteltu syy uskoa, että tuotteilla voi olla sotilaallinen loppukäyttö. Sotilaallista loppukäyttöä ei ole määritelty sektoripakoteasetuksessa, mutta se on määritelty vientivalvonta-asetuksen (EU) 2021/821 4 artiklan 1 b kohdassa. Sotilaallisen loppukäytön määritelmän puuttuessa sektoripakoteasetuksesta antaa vientivalvonta-asetuksen määritelmä vahvaa tulkintaohjausta käsitteen oikeudellisesta sisällöstä. Vientivalvonta-asetuksen määritelmä sotilaalliselle loppukäytölle on rajattu ja sen perusteella on erittäin vaikea puuttua edellä mainittuun yleiseen sotilaalliseen diversiorisktiin. Yksittäisessä tapauksessa on nykytilanteessa vaikea jollei mahdotonta saada ajankohtaista ja yksityiskohtaista tietoa Venäjälle vietävien tuotteiden lopullisesta käytöstä ja hankintakanavista. Näin ollen poikkeuslupien myöntäminen lääketieteellisiin ja farmaseuttisiin perustein tapahtuvaan vientiin tulee kokonaisuudessaan keskeyttää.

Edellä mainituista syistä johtuen tällä asetuksella säädettäisiin, että ulkoministeriö ei jatkossa myönnä lääketieteellisiä tai farmaseuttisia tarkoituksia varten poikkeuslupaa sektoripakoteasetuksen mukaisiin vientikieltoihin. Poikkeuslupaa ei myönnetä vientikieltojen alaisten tavaroiden ja teknologian myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin suoraan tai välillisesti Venäjällä oleville luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille, tai käytettäväksi Venäjällä. Poikkeuslupia ei myönnettäisi myöskään näihin toimiin liittyvän teknisen avun, välityspalvelujen, rahoituksen, rahoitusavun tai muiden palvelujen antamiseen. Asetuksella turvattaisiin Venäjää vastaan asetettujen pakotteiden tehokas toimeenpano ja estettäisiin vientikieltojen kohteena olevien tavaroiden päätyminen sotilaalliseen loppukäyttöön Venäjällä.

3. Arvio muutosten vaikutuksista

Tällä hetkellä ulkoministeriöön saapuu vuosittain vähäinen määrä hakemuksia koskien vientiä Venäjälle lääketieteellisiin tai farmaseuttisiin tarkoituksiin. Hakemusten määrä on ollut vuosittain 5–10 kpl. Pääasiallisesti hakemukset koskevat yksittäisten tavaroiden vientiä, mutta laajempia hakemuksia koskien esimerkiksi tuotantolaitteistoja on myös vastaanotettu. Hakemuksissa korostuvat pääasiassa samat hakijayritykset. Asetuksen voimaantulon jälkeen sektoripakoteasetuksen mukaista poikkeuslupaa ei olisi enää mahdollista saada lääketieteellisiin tai farmaseuttisiin tarkoituksiin kohdistuvaan vientiin. Asetuksella olisi merkitystä erityisesti lääketieteellistä tai farmaseuttista vientiä Venäjälle harjoittavien yksittäisten yritysten liiketoimintaan, sillä ne eivät enää voisi saada poikkeuslupaa lääketieteellisiin tai farmaseuttisiin perustein tapahtuvaan vientiin Venäjälle.

4. Asian valmistelu ja lausuntopalaute

Asetusluonnos on valmisteltu ulkoministeriössä.

Asetusluonnoksesta on järjestetty lausuntokierros. Asetuksesta ja lausuntokierroksesta on myös tiedotettu toimialan yritysten etujärjestöjä. Lausuntomenettelyyn varattiin normaalista poiketen 3 viikkoa aikaa johtuen siitä, että kyseessä on vaikutuksiltaan suppea hanke, jolla on edellä kuvatusti vaikutuksia ainoastaan yksittäisten yritysten harjoittamaan vientiin Venäjälle.

Lausuntokierroksen perusteella ulkoministeriö ei ole vastaanottanut lausuntopalautetta.

5. Säännökohtaiset perustelut

1 §. Pykälässä säädettäisiin, että ulkoministeriö ei myönnä neuvoston asetukseen (EU) N:o 833/2014 perustuvia poikkeuslupia lääketieteellisiä tai farmaseuttisia tarkoituksia varten kohdistuvaan vientiin Venäjälle. Tämä koskisi tiettyjen pakotteiden alaisten tavaroiden ja teknologian myyntiä, toimitusta, siirtoa tai vientiä suoraan tai välillisesti Venäjällä oleville luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venäjällä. Poikkeuslupaa ei myönnettäisi myöskään näihin toimiin liittyvän teknisen avun, välityspalvelujen, rahoituksen, rahoitusavun tai muiden palvelujen antamiseen. Asetuksella ei ole tarkoitus puuttua humanitaarisin perustein myönnettäviin poikkeuslupiin, joita voidaan edelleen myöntää asetuksen voimaantulon jälkeen.

2 §. Pykälässä säädettäisiin asetuksen voimassaolosta. Asetus tulisi voimaan 28.5.2026. Asetuksen voimaantulon jälkeen lääketieteelliseen tai farmaseuttiseen vientiin Venäjälle ei voida myöntää poikkeuslupaa. Asetus kumottaisiin tai sitä muutettaisiin sen mukaisesti kuin Euroopan unioni tekee muutoksia tai lisäyksiä neuvoston asetuksen (EU) N:o 833/2014 lääketieteellisiä ja farmaseuttisia poikkeuksia koskeviin kohtiin.

6. Voimaantulo

Asetuksen olisi tarkoitus tulla voimaan 28. päivänä toukokuuta 2026.

7. Esitys

Edellä olevan perusteella esitetään, että valtioneuvosto antaisi asetuksen eräiden pakotteisiin liittyvien poikkeuslupien myöntämisen keskeyttämisestä.