

U 50/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för rättsliga frågor för perioden 2028–2034 och om upphävande av förordning (EU) 2021/693

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag till förordning COM(2025) 463 final av den 3 september 2025 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 13 november 2025

Justitieminister Leena Meri

Konsultativ tjänsteman Eeva Aittoniemi

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV PROGRAMMET FÖR RÄTTSLIGA FRÅGOR FÖR PERIODEN 2028–2034 OCH OM UPPHÄVANDE AV FÖRORDNING (EU) 2021/693**1 Bakgrund**

Europeiska kommissionen gav den 3 september 2025 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för rättsliga frågor för perioden 2028–2034 och om upphävande av förordning (EU) 2021/693 (COM(2025) 463 final). Förslaget till förordning är en del av unionens kommande helhet med rättsaktsförslag om den fleråriga budgetramen för 2028–2034, och dess behandling i rådet och Europaparlamentet inleddes hösten 2025. Genom förordningen föreslås att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/693 om inrättande av programmet för rättsliga frågor och om upphävande av förordning (EU) nr 1382/2013 (nedan kallad *förordningen om det nuvarande programmet för rättsliga frågor*), som gäller den nuvarande fleråriga budgetramen, ska upphävas.

2 Huvudsakligt innehåll och mål**2.1 Bakgrund till kommissionens förslag**

Målet för programmet för rättsliga frågor (nedan även programmet) är att stödja inrättandet av ett EU-område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att främja ett rättsligt samarbete i civilrättsliga och straffrättsliga frågor, främja rättslig utbildning samt stärka medborgarnas och företagens rättsmedel. Programmet stödjer också digitalisering av rättssektorn samt främjar rättsväsendets oberoende och opartiskhet. Europeiska medborgare och företag drar nytta av ett effektivare, mer inkluderande, hållbarare och mer digitaliserat europeiskt rättsområde som bygger på rättsstatsprincipen, ömsesidigt erkännande och ömsesidigt förtroende.

Den halvtidsutvärdering av det nuvarande programmet för rättsliga frågor som gjordes år 2025 var positiv och understödde en fortsättning av programmet inom den nya fleråriga budgetramen. Programmet för rättsliga frågor har sedan 2014 främjat rättsligt samarbete, efterlevnaden av rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna i medlemsstaterna samt varit ett stöd för väl fungerande oberoende rättssystemen och därigenom stärkt rättssystemens effektivitet och kompetensen hos rättsliga yrkesgrupper.

Kommissionen anser att arbetet med att skydda och främja de grundläggande rättigheterna behöver fortsätta trots EU:s åtagande. Dessutom påverkas unionens rättsområde av faktorer som de ökande hoten mot rättsstatsprincipen på europeisk nivå, flera former av grov brottslighet samt hinder för rättsskydd och rättsligt samarbete. Det är också viktigt att stödja digitalisering av rättssektorn för att främja EU:s tillväxt och konkurrenskraft samt för att förbättra kostnadseffektiviteten inom den offentliga förvaltningen och rättssäkerheten. Kommissionen har även konstaterat att nivån på kunskapen om EU:s regelverk och EU:s digitala verktyg bland rättstillämpare ofta är otillräcklig.

Syftet med förslaget är att främja utvecklingen av ett effektivare, mer inkluderande, hållbarare och mer digitaliserat rättsområde som bygger på rättsstatsprincipen, ömsesidigt erkännande och

ömsesidigt förtroende. Ett särskilt mål är att främja digitaliseringen av rättsväsendet. Det ökade fokuset på digitalisering kommer att minska medlemsstaternas administrativa bördor, medföra besparingar för medborgare och företag, förbättra det gränsöverskridande samarbetet och stödja ömsesidigt erkännande och verkställighet av rättsliga avgöranden. Enligt kommissionen bör EU fortsätta att stödja gränsöverskridande utbildning om unionsrätten och utbyte för yrkesverksamma inom rättsväsendet. Detta är inte bara en fördragsbaserad skyldighet, utan också avgörande för att ta itu med gemensamma transnationella utmaningar, förse rättstillämpare med rätt kompetens och stärka unionens grundläggande värden.

Det har föreslagits att flera av EU:s finansieringsprogram ska slå samman i den nya fleråriga budgetramen, men kommissionen har motiverat att rättsprogrammet ska behållas som ett självständigt program av rättsliga skäl. Programmet för rättsliga frågor kan inte kombineras med andra program inom samma kluster, eftersom alla 27 EU-medlemsstater inte deltar i programmet för rättsliga frågor. I enlighet med de protokoll som är fogade till fördragen deltar Danmark inte i beslut som fattas enligt avdelning V i enlighet med protokoll nr 22 (en så kallad undantagsklausul) och Irland kan välja att delta i vissa åtgärder om landet beslutar att göra det i enlighet med protokoll nr 21.

Den föreslagna finansieringen på 707 miljoner euro (i 2025 års fasta priser) för programmet för rättsliga frågor är ungefär dubbelt så stor jämfört med anslagen i den nuvarande fleråriga budgetramen (2021–2027), men programmet för rättsliga frågor är fortfarande ett av de minsta programmen i budgetramen.

I U-skrivelsen används för enhetlighetens skull 2025 års fasta priser.

2.2 Målsättning och huvudsakligt innehåll

Programmets allmänna mål är enligt *artikel 3* att bidra till vidareutvecklingen av ett effektivt, inkluderande, motståndskraftigt och digitaliserat unionsområde med rättvisa som baserar sig på rättsstatsprincipen, ömsesidigt erkännande och ömsesidigt förtroende. På så sätt stärks demokratin och skyddet av de grundläggande rättigheterna samt främjas unionens tillväxt och konkurrenskraft, liksom digitaliseringen av rättskipningen på unionsnivå.

För att uppnå det allmänna målet fastställs i *artikel 3.2 a–c* tre specifika mål för programmet:

Programmet syftar för det första till att underlätta och stödja det civilrättsliga och det straffrättsliga samarbetet och främja rättsstatsprincipen, särskilt rättssystemens oberoende, kvalitet och effektivitet, bland annat genom att förbättra det gränsöverskridande erkännandet och verkställigheten av rättsliga avgöranden på ett verksamt sätt.

För det andra syftar programmet till att främja och stödja utbildning av domare och övrig personal inom rättsväsendet i syfte att främja rättsstatsprincipen, de grundläggande rättigheterna och demokratin, arbeta för en gemensam rättslig kultur, säkerställa ett konsekvent och effektivt genomförande av relevanta unionsrättsliga instrument, och skapa en miljö som stödjer digitaliseringen av det rättsliga samarbetet och rättssystemen. Domare och övrig personal inom rättsväsendet definieras närmare i artikel 2 i förslaget.

Det tredje specifika målet är att underlätta och stödja faktisk och icke-diskriminerande tillgång till rättslig prövning för alla samt effektiva rättsmedel, inbegripet på digital väg, genom att främja effektiva civilrättsliga och straffrättsliga förfaranden och genom att främja och stödja rättigheter för alla brottsoffer liksom processuella rättigheter för misstänkta och tilltalade i

straffrättsliga förfaranden och för eftersökta personer i förfaranden inom ramen för en europeisk arresteringsorder.

Enligt *artikel 5* får medlemsstaterna, unionens institutioner, organ och byråer, tredjeländer, internationella organisationer, internationella finansieringsinstitutioner eller andra tredje parter lämna ytterligare ekonomiska eller icke-ekonomiska bidrag till programmet. Enligt *artikel 6* ska programmet genomföras i synergi med andra unionsprogram.

Tredjeländer som är associerade till programmet och stödberättigade aktörer definieras i *artiklarna 7 och 9*. Stödberättigade aktörer är alla offentliga och privata instanser som är etablerade i medlemsstaterna, EFTA-länderna, länder som ansluter sig till unionen, kandidatländer eller potentiella kandidatländer samt de stater som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken. Även andra sammanslutningar etablerade i tredjeländer är stödberättigade, om finansieringen av sådana aktörer bidrar till att uppnå de mål som fastställs i artikel 3. Europeiska nätverket för rättslig utbildning kan beviljas verksamhetsstöd för att finansiera kostnader som hänför sig till dess permanenta arbetsprogram.

Enligt *artikel 8* genomförs programmet antingen genom direkt förvaltning eller genom indirekt förvaltning av kommissionen. Om unionens finansiering beviljas i form av stöd, ska finansiering som inte är kopplad till kostnader eller vid behov förenklade kostnadsalternativ användas, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2024/2509 om finansiella regler för unionens allmänna budget (nedan budgetförordningen). Finansiering får tillhandahållas i form av ersättning av faktiskt uppkomna stödberättigande kostnader endast om målen för en åtgärd inte kan uppnås på annat sätt.

I den finansierings- och digitaliseringsöversikt som bifogats kommissionens förslag listas åtgärder som kan finansieras genom programmet för rättsliga frågor. Dessa omfattar bland annat

- spridning av information och medvetandehöjande åtgärder
- utbildning, utbyte och kapacitetsuppbyggnad för rättsförvaltningens personal och andra rättsliga yrkesgrupper
- utveckling och stärkande av kapaciteten hos viktiga nätverk på europeisk nivå, rättsliga sammanslutningar på europeisk nivå och tillhandahållare av rättslig utbildning på europeisk nivå
- gränsöverskridande samarbete för att maximera och fördjupa effekterna av åtgärder på unionsnivå
- gränsöverskridande interoperabilitet mellan system och tillämpningar bland annat genom införande av innovativ digital teknik
- forskning, studier, undersökningar, utvärderingar, analys, övervakning och annan stödverksamhet som gör det möjligt att alltid hålla sig ajour med nya förbättringar och utmaningar.

2.3 Huvudsakliga ändringar jämfört med nuvarande program

De mål och åtgärder som ingår i kommissionens förslag motsvarar till stor del det nuvarande rättsprogrammet. Det sätt på vilket programmet är avsett att fungera har i huvudsak förblivit oförändrat. Även de mål som kommissionen föreslår för programmet är till stor del oförändrade,

trots att digitalisering av rättsväsendet framträder som ett särskilt tema i programmet. I det nya rättsprogrammet läggs större tonvikt på digitalisering i både de allmänna och specifika målen för att säkerställa att alla frågor och utmaningar kopplade till digitaliseringen av rättsväsendet kan hanteras mer strategiskt och konsekvent än tidigare. Domare och övrig personal inom rättsväsendet, såsom avses i förordningen, definieras bredare än i det nuvarande programmet.

I förslaget beaktas också betydelsen av EU-åtgärder för att påskynda reformerna av rättsväsendet i kandidatländerna som en del av utvidgningsprocessen, särskilt när det gäller rättsstatsprincipen, rättsväsendets oberoende och korruptionsbekämpning.

Kommissionen har konstaterat att förslaget är i linje med meddelandet om vägen till nästa fleråriga budgetram 2028–2034 och dess mål att effektivisera EU:s förvaltning, styrning och genomförande av EU-program för att förbättra effektiviteten för sökande, stödmottagare och EU-institutioner. Ansträngningar kommer att göras för att förenkla ansöknings-, förvaltnings- och rapporteringskraven och för att ge ytterligare vägledning i syfte att göra EU-finansieringen mer förutsägbar.

Till skillnad från förordningen om det nuvarande programmet för rättsliga frågor föreslår kommissionen inte att den kommande förordningen om programmet för rättsliga frågor ska innehålla en bestämmelse om särskilda detaljerade regler för antagande av programmet (kommittéförfarande).

I fråga om kontroll och utvärdering har kommissionen föreslagit en separat förordning från Europaparlamentet och rådet om fastställande av en utgiftsspårings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter (COM (2025) 545). Den ska tillämpas på alla program som ingår i den fleråriga budgetramen. Bilagan till denna förordning innehåller också indikatorer för rättsprogrammet.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Kommissionen föreslår att förslagets rättsliga grund ska vara artikel 81.1 och artikel 81.2 samt artikel 82.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Enligt artikel 81.1 i EUF-fördraget kan unionen utveckla ett rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder. Enligt artikel 81.2 i EUR-fördraget kan unionen besluta om åtgärder för att säkerställa ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna av domstolsavgöranden och utomrättsliga avgöranden samt verkställigheten av dessa, gränsöverskridande delgivning av rättegångshandlingar och utomrättsliga handlingar, faktisk tillgång till rättslig prövning och stöd till utbildning av domare och övrig personal inom rättsväsendet.

Enligt artikel 82.1 i EUF-fördraget ska det rättsliga samarbetet inom unionen bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden, som inbegriper en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och förordningar på de områden som avses i punkt 2 och artikel 83 i EUF-fördraget.

Tillämpningen av förordningen på Danmark och Irland fastställs i protokoll nr 21 och nr 22 som är fogade till fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och EUF-fördraget. Därmed deltar Danmark inte i antagandet av förordningen, medan Irland kan besluta separat om att delta.

De rättsliga grunderna fastställs utifrån förslaget syfte och innehåll. I princip bör endast en rättslig grund användas, som valts utifrån rättsaktens huvudsakliga syfte och innehåll. Att använda två rättsliga grunder ter sig dock motiverat, eftersom den föreslagna rättsakten har flera samtidiga syften och flera beståndsdelar, av vilka ingen verkar vara underordnad eller endast av indirekt betydelse i förhållande till de andra. En kombination av rättsliga grunder förutsätter också ett enhetligt beslutsförfarande i rådet. Detta villkor uppfylls. Enligt statsrådets ståndpunkt är de föreslagna rättsliga grunderna därmed korrekta. Enligt kommissionen bidrar de åtgärder som genomförs med stöd av förslaget till förordning till en effektiv tillämpning av unionsrätten, eftersom de stärker medlemsstaternas ömsesidiga förtroende, ökar det gränsöverskridande samarbetet och nätverksbyggande samt säkerställer att unionsrätten tillämpas korrekt och konsekvent i hela unionen. Unionen har bättre förutsättningar än medlemsstaterna att hantera gränsöverskridande situationer och att erbjuda ett europeiskt forum för ömsesidigt lärande. Kommissionen anser därför att den finansiering som beviljas ur budgetarna ska koncentreras till åtgärder vars mål medlemsstaterna inte i tillräcklig utsträckning kan uppnå ensamma och där unionens insatser kan tillföra ett mervärde jämfört med åtgärder som genomförs enbart av medlemsstaterna.

Enligt statsrådets bedömning är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen. Statsrådet delar kommissionens uppfattning att de mål och åtgärder som finansieras genom programmet för rättsliga frågor är sådana att medlemsstaterna inte kan uppnå dem tillräckligt väl på egen hand och att unionens insatser ger ett större mervärde än åtgärder som genomförs av medlemsstaterna själva.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom innehållet i och formen för de föreslagna unionsinsatserna inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de uppställda målen.

4 Förslagets förhållande till grundlagen samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt statsrådets bedömning står den föreslagna regleringen inte i strid med Finlands grundlag och den begränsar inte tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna.

Programmets mål är nära kopplade till främjandet av rättsstatsprincipen, rättssäkerheten och de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid genomförandet av programmet strävar man efter att främja de värden som fastställs i artikel 2 i EU-fördraget. Dessa är respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Programmet stödjer förverkligandet av de rättigheter som garanteras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Förslaget har inga konsekvenser för den nationella lagstiftningen.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

Programmet för rättsliga frågor för 2028–2034 kommer att ingå i unionens kommande fleråriga budgetram för 2028–2034. De ekonomiska konsekvenserna kommer att preciseras som en del av de övergripande förhandlingarna om den fleråriga budgetramen, och det slutliga resultatet blir klart först när förhandlingarna har avslutats. De ekonomiska konsekvenserna beror särskilt på budgetens storlek, det finansiella systemet och sektorspecifika lösningar. Med programmet för rättsliga frågor stöds nätverk på EU-nivå, såsom Europeiska nätverket för rättslig utbildning, samt finansieras till exempel arbete kopplat till Resultattavlan för rättskipningen i EU och digitalisering på EU-nivå. Den nytta Finland har fått av programmet hänför sig i första hand till detta utvecklingsarbete på EU-nivå.

6 Ålands behörighet

I 18 och 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) föreskrivs om fördelningen av behörigheten mellan riket och landskapet Åland. Enligt 27 § 23 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om rättskipning med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 § i lagen, samt i fråga om förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott. Lagens 25 § gäller förvaltningsrättskipning som rör landskapsregeringens beslut och beslut av myndigheter under landskapsregeringen, och lagens 26 § gäller inrättande av en förvaltningsdomstol i landskapet.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen presenterade förordningsförslaget den 3 oktober 2025 i rådets ad hoc-arbetsgrupp för finansieringsformer på området för rättsliga och inrikes frågor, som behandlar förslag till finansieringsprogram inom detta område.

Det finns ännu ingen information om när behandlingen inleds mer i detalj i Europaparlamentet. Det ansvariga utskottet för finansieringsprogrammet för rättsliga frågor är utskottet för rättsliga frågor (JURI).

8 Nationell behandling av förslaget

Utkastet till U-skrivelse behandlades i sektionen för rättsliga och inrikes frågor den 22 oktober 2025, i ett skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga frågor den 24–27 oktober 2025 samt i MFF-ledningsgruppen, som behandlar unionens fleråriga budgetram, den 3 november 2025.

En E-skrivelse om meddelandet om den kommande fleråriga budgetramen lämnades till riksdagen den 19 september 2025 (E 73/2025 rd).

9 Statsrådets ståndpunkt

Finlands ståndpunkter till kommissionens förslag om EU:s nästa fleråriga budgetram för 2028–2034 har formulerats i E-skrivelsen E 73/2025 rd och i statsrådets U-skrivelse U 48/2025 rd, där det bland annat konstateras följande:

Statsrådet anser att den totala nivå som kommissionen föreslår är för hög. I enlighet med regeringsprogrammet anser statsrådet att EU-budgeten bör hållas på en skälig nivå för att undvika att Finlands nettobidrag ökar. Statsrådet anser det vara viktigt att den kommande fleråriga budgetramen granskas som en helhet.

Finland anser det vara nödvändigt att EU-finansieringens fokusområden prioriteras och framhäver att Finlands mål bör bedömas på övergripande och strategiskt sätt. Det är nödvändigt att hitta en nivå som inte oskäligt ökar vår betalningsbörda, men som möjliggör viktiga satsningar, till exempel på försvaret och konkurrenskraften, och säkerställer att vi erhåller den finansiering som är viktigast för oss, såsom jordbruksfinansieringen.

De allmänna prioriteringar i förslaget till flerårig budgetram som kommissionen för fram är värda att understödja och stämmer överens med Finlands EU-nyckelmål. Finland betonar att finansieringen bör fördelas i högre grad till de viktigaste politiska fokusområdena, såsom stärkandet av försvaret och konkurrenskraften.

Finland stödjer de åtgärder som kommissionen föreslagit för att stärka villkorlighetsmekanismen kopplad till rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna.

För Finland är det väsentligt att den kommande fleråriga budgetramen och annan EU-finansiering som är kopplad till den omfattas av så stark villkorlighet som möjligt – åtminstone på nuvarande nivå – såsom villkorlighet kopplad till efterlevnaden av rättsstatsprincipen.

Statsrådets ståndpunkter när det gäller programmet för rättsliga frågor kompletteras enligt följande:

Enligt regeringsprogrammet främjar Finland rättsstatsprincipens förverkligande samt bekämpningen av korruption inom EU. I all sin verksamhet främjar Finland principerna för demokrati, civilsamhället, de grundläggande fri- och rättigheterna, de mänskliga rättigheterna samt rättsstaten.

Statsrådet anser det viktigt att unionen målmedvetet fortsätter arbetet med att upprätthålla rättsstatsprincipen och unionens gemensamma värden, eftersom detta stärker de europeiska demokratiernas resiliens och det ömsesidiga förtroendet. Det ömsesidiga förtroendet bidrar i sin tur till att säkerställa en investeringsfrämjande verksamhetsmiljö på den inre marknaden. Statsrådet anser att programmet för rättsliga frågor stödjer förverkligandet av rättsstatsprincipen på ett viktigt sätt.

Statsrådet förhåller sig positivt till målen i kommissionens förslag och delar kommissionens uppfattning att EU-finansiering tillför ett mervärde när det gäller att stärka unionens rättsområde och gemensamma värdegrund. Statsrådet anser det motiverat att finansieringen inom rättsområdet används för att främja gränsöverskridande rättsligt samarbete och rättsstatsprincipens förverkligande samt för att stödja rättsväsendets effektivitet. Detta är också viktigt med tanke på den ekonomiska tillväxten och den inre marknads funktion. Gränsöverskridande rättsligt samarbete är också avgörande för att bekämpa allvarlig gränsöverskridande brottslighet, såsom organiserad brottslighet och terrorism.

Statsrådet stödjer förslagets allmänna mål att programmet i högre grad än tidigare ska fokusera på digitalisering av rättsvården. Statsrådet delar kommissionens uppfattning att rättssystem som har digitaliserats i högre grad än i nuläget har en bättre motståndskraft under kriser, vilket garanterar kontinuitet och stärker medborgarnas förtroende. Dessutom anser statsrådet, liksom kommissionen, att digitala verktyg och

artificiell intelligens kan hjälpa de offentliga förvaltningarna att tillhandahålla snabbare, mer lättillgängliga och kostnadseffektiva tjänster.

Statsrådets mål är att medel från rättsprogrammet ska kunna användas för att täcka kostnader som uppstår till följd av genomförandet av EU-lagstiftningen. Förordningen bör också klargöra hur programmet stödjer åtgärder för att bekämpa korruption.

Statsrådet anser det viktigt att stärka synergier med annan EU-finansiering för att öka finansieringens genomslag. Det är särskilt viktigt att granska rättsprogrammets förhållande till de nationella och regionala partnerskapsplanerna, inbegripet stödet till intern säkerhet och AgoraEU-programmet.

Det är viktigt att de förfaranden som följer av EU:s budgetförordning efterlevs.

Statsrådets mål är att medlemsstaterna även framöver ska ha möjlighet att påverka genomförandet av programmet genom kommittéförfarandet eller ett annat motsvarande förfarande.

Statsrådet anser att programmets åtgärder och reglerna för finansiering bör definieras tillräckligt tydligt i förordningen.