

U 75/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till rådets förordning om nödåtgärder för att hantera de allvarliga ekonomiska svårigheter som har orsakats av Rysslands agerande i samband med kriget i Ukraina (*finansiellt stöd till Ukraina*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen ett förslag av Europeiska kommissionen till rådets förordning om nödåtgärder för att hantera de allvarliga ekonomiska svårigheter som har orsakats av Rysslands agerande i samband med kriget i Ukraina (COM(2025) 3501 final) samt en promemoria om förslaget.

På grund av den brådskande situationen lämnades först en koordinerad E-skrivelse om förslaget i statsrådets samordningssystem (E 107/2025 rd). U-skrivelsen innehåller inga nya ståndpunkter jämfört med E-skrivelsen.

Helsingfors den 15 januari 2026

Finansminister Riikka Purra

Finansråd Markku Puumalainen

**FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM NÖDÅTGÄRDER FÖR ATT HANTERA
DE ALLVARLIGA EKONOMISKA SVÅRIGHETER SOM HAR ORSAKATS AV
RYSSLANDS AGERANDE I SAMBAND MED KRIGET I UKRAINA****1 Förslagets bakgrund och syfte**

Kommissionen gav den 3 december 2025 lagstiftningsförslag om Ukrainas finansiering. Rådets ordförande lade den 11 december fram ett kompromissförslag om ett förslag till förordning om nödåtgärder i samband med allvarliga ekonomiska svårigheter som har orsakats av Rysslands agerande i samband med kriget i Ukraina (COM(2025) 3501 final). Samförstånd uppnåddes om kompromissförslaget i rådet med kvalificerad majoritet den 12 december 2025.

Behandlingen av alla andra lagstiftningsförslag fortsätter och kommer att främjas i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möte i december (18–19.12). Dessa förslag till finansieringslösning för stöd till Ukraina förs till riksdagen för behandling genom en separat U-skrivelse.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Europeiska rådet nådde inte enighet den 23 oktober 2025 om att i större utsträckning utnyttja Rysslands centralbanks immobiliserade tillgångar för att stödja Ukraina. I Europeiska rådet bekräftade dock 26 medlemsländer sitt åtagande att svara på Ukrainas finansieringsbehov under 2026–2027, med beaktande av även de militära behoven och försvarsbehoven.

Vid Europeiska rådets möte den 23 oktober 2025 bad 26 medlemsstater kommissionen att så snart som möjligt lägga fram alternativ till ekonomiskt stöd till Ukraina utifrån dess finansieringsbehov och bad kommissionen och rådet att gå vidare med detta inför Europeiska rådets möte i december.

Den 11 december 2025 lade rådets ordförande fram ett kompromissförslag till kommissionens följande förslag om överföringsförbud (3.12.2025):

- Förslag till rådets förordning om nödåtgärder för att hantera de allvarliga ekonomiska svårigheter som har orsakats av Rysslands agerande i samband med kriget i Ukraina (COM(2025) 3501 final), nedan *förslaget till förordning*.

Förslaget kompletterar de övriga initiativen av den 3 december 2025 genom vilka EU stöder Ukraina.

Övriga initiativ, om vilka separata utredningar lämnas till riksdagen, var:

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av krigsersättningslån till Ukraina samt förslag till ändring av förordning (EU) 2024/792 av den 29 februari 2024 om inrättande av Ukrainafaciliteten (COM(2025) 3502 final), nedan *förordningen om krigsersättningslån*;

- Gemensamma förslag (2) till ändring av rådets förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder i anslutning till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina. Genom förslagen införs viktiga skyddsåtgärder för skadeståndslån i syfte att skydda EU:s medlemsstater och finansiella institut mot eventuella motåtgärder. Förslagen kompletteras av förslaget till rådets beslut parallellt med den höge representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionens vice ordförande Kaja Kallas, och
- Förslag till ändring av rådets förordning om den fleråriga budgetramen (MFF) 2021–2027 för att Ukraina ska kunna beviljas lån ur EU:s budget (COM(2025) 3500 final).

Den föreslagna rådets förordning är ett exceptionellt och tillfälligt krisinstrument. Rysslands omfattande angrepp på Ukraina 2022 orsakade en allvarlig störning i unionens ekonomi och omfattande direkta och indirekta kostnader för medlemsstaternas offentliga ekonomier.

Enligt förslaget har säkerhetsläget fortsatt att försämrats betydligt under 2025 och EU:s medlemsstater har utsatts för flera hybridattacker i Ryssland. I förslaget bedöms att hotet om fortsatta attacker inte kommer att försvinna inom den närmaste framtiden, eftersom Ryssland har övergått till krigsekonomi och kan öka sina militära resurser.

Unionens ekonomiska stabilitet är till stor del beroende av säkerheten i det område som särskilt hotas av Rysslands agerande i Ukraina och medlemsstaterna. Den föreslagna förordningen syftar därför till att förhindra att Ryssland får ytterligare resurser för att driva på sin krigsekonomi, som till största delen används mot Ukraina, men också mot unionens medlemsstater, genom att genomföra en kontinuerlig hybridkampanj med sabotage, störande av kritisk infrastruktur, cyberattacker, informationsmanipulation och störningar samt försök att försvaga demokratin.

Rysslands åtgärder i Ukraina utgör enligt bedömningen i förslaget också ett direkt hot mot unionens säkerhetssituation, vilket har lett till att unionen och dess medlemsstater har varit tvungna att avsevärt öka sina investeringar i försvarsresurser. De yttre faktorerna bakom denna exceptionella situation kontrolleras inte av medlemsstaterna, men de påverkar allvarligt deras ekonomier. Konsekvenserna kommer sannolikt bara att öka om inga omedelbara åtgärder vidtas, så att Ukraina kan fortsätta att stödja sina krigshandlingar och begränsa Rysslands kapacitet att fortsätta hybridattacker inom unionen. Det behövs därför snabba och samordnade åtgärder på unionsnivå.

Det centrala syftet med förslaget är att förhindra att Rysslands resurser ökar genom att förbjuda överföringen av immobiliserade tillgångarna från Rysslands centralbank till Ryssland eller till dem som representerar Ryssland. I förslaget åläggs dessutom finansföretagen att rapportera till kommissionen om kvarhållna immobiliserade tillgångar som de förfogar över och att föreskriva vissa skyddsåtgärder mot Rysslands krav.

De föreslagna åtgärderna påverkar inte Rysslands centralbanks tillgångar som omfattas av överföringsbegränsningarna. Kontanta tillgångar som inflyter i balansräkningar för aktörer som tillhandahåller Rysslands centralbanks tillgångar eller reserver på grund av överföringsförbudet till eller till förmån för Rysslands centralbank tillhör inte Rysslands centralbank och är inte statliga tillgångar. Förbudet om överföring av tillgångar till Rysslands centralbank eller till förmån för Rysslands centralbank är provisoriskt och kan dras tillbaka och kommer att ses över med jämna mellanrum.

Innehållet i ordförandens kompromissförslag per artikel

I artikel 1 i förslaget till förordning föreskrivs om exceptionella och tillfälliga nödgärder för att lindra unionens allvarliga ekonomiska svårigheter till följd av Rysslands anfallskrig i Ukraina och en eventuell ytterligare försämring av unionens ekonomiska situation. Dessa åtgärder syftar till att upprätthålla ekonomisk stabilitet i unionen genom att förhindra att viktiga resurser görs tillgängliga för Ryssland och möjliggör landets fortsatta agerande i samband med kriget i Ukraina, och dess agerande i medlemsstaterna.

I artikel 2 i förslaget till förordning förbjuds alla direkta och indirekta överföringar av kvarhållna tillgångar och reserver till eller till förmån för Rysslands centralbank eller sammanslutningar i anslutning till den.

I artikel 3 i förslaget till förordning föreskrivs om rapportering till kommissionen om immobiliserade tillgångar hos finansiella institut. Den innehåller också krav på samarbete med kommissionen vid kontroller av den mottagna informationen.

I artikel 4 i förslaget till förordning föreskrivs om skyddsåtgärder mot anspråk från Ryska federationen, Rysslands centralbank, sammanslutningar i anslutning till dem eller personer som arbetar för dem i anslutning till denna förordning. Domstolens, skiljedomstolens eller förvaltningsmyndighetens beslut som fattats på grundval av sådana anspråk erkänns inte, vinner inte laga kraft och verkställs inte inom unionen. Dessa skyddsåtgärder gäller även för rättssubjekt som är etablerade i unionen och som har rätt till ersättning för alla direkta eller indirekta skador, inklusive rättegångskostnader som orsakats av tvångsinlösen, beslag, förverkande, överföring eller åtgärder med motsvarande verkan av deras tillgångar.

I artikel 5 i förslaget till förordning föreskrivs om översyn av förordningen. Kommissionen ska göra en översyn av förordningen var tolfte månad från och med den 31 december 2026 och rapportera om det till rådet.

I artikel 6 i förslaget till förordning föreskrivs om tillfälligheten för artiklarna 2 och 4 i förordningen och om förutsättningarna för att de åtgärder som föreskrivs i dem ska upphöra. Förordningen tillämpas tills rådet beslutar att Rysslands agerande i Ukraina och i medlemsstaterna objektivt sett har upphört att medföra betydande risker för unionens ekonomiska stabilitet, med beaktande av om Ryssland har stoppat anfallskriget mot Ukraina och betalat krigsskadestånd till Ukraina.

I artikel 7 i förslaget till förordning föreskrivs om brådskande ikraftträdande som sker dagen efter det att förordningen offentliggjorts i unionens officiella tidning.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 122.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, *EUF-fördraget*. Enligt denna artikel får rådet ”på förslag av kommissionen i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna besluta om lämpliga åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen, särskilt om det uppstår allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor, särskilt på energiområdet”. Den rättsliga grunden ska läsas tillsammans med artikel 122.2, som hänvisar till osedvanliga händelser som medlemsstaten inte kan påverka.

Enligt den rättsliga grunden fattar rådet beslut om att godkänna förordningen, om en eventuell senare ändring och om att förlänga den med kvalificerad majoritet. Europaparlamentets roll begränsas till rätten att få information.

Artikel 122 i EUF-fördraget ger rådet omfattande prövningsrätt både i fråga om vilka situationer och på vilka områden den kan tillämpas och i fråga om formen, karaktären och innehållet i de åtgärder som ska godkännas med stöd av artikeln. Artikeln har använts som rättslig grund cirka 20 gånger sedan Lissabonfördraget trädde i kraft, till exempel som svar på de ekonomiska utmaningar som pandemin och de stigande energipriserna medför samt senast i maj 2025 när rådet godkände förordning (2025/1106) om inrättande av SAFE-instrumentet för att främja den europeiska säkerheten genom att stärka den europeiska försvarsindustrin.

Tillämpningen av artikeln förutsätter att det är fråga om en exceptionell situation som ligger utanför medlemsstatens egna möjligheter att påverka och som leder till stora svårigheter i medlemsstaternas ekonomiska situation. Artikel 122 i EUF-fördraget kan inte användas för permanent reglering av något ärende. Alla åtgärder måste vara provisoriska.

Artikel 122 i EUF-fördraget hör till kapitel 1 i avdelning VIII i EUF-fördraget, som gäller den ekonomiska politiken. De åtgärder som godkänns med stöd av artikeln ska således ha en grundläggande ekonomisk karaktär. Vid tillämpningen av artikeln betraktas dessutom solidaritet mellan medlemsstaterna som ett väsentligt element.

Artikel 122 i EUF-fördraget är en särskild rättslig grund som kan tillämpas i en krissituation, även om det också finns andra rättsliga grunder. Avsikten är dock att artikel 122 i EUF-fördraget ska användas endast i situationer där man inte kan ingripa med unionens sedvanliga åtgärder. Med den kan man alltså inte kringgå användningen av andra rättsliga grunder under normala tider.

Enligt statsrådets bedömning uppfylls de ovan beskrivna grundläggande förutsättningarna för tillämpning av artikel 122 i EUF-fördraget. Förslaget är också på rätt sätt begränsat till åtgärder som gäller överföringsförbudet av medel. Kommissionens övriga förslag i anslutning till Ukrainas finansiering och krigsersättningslånet kan inte grundas på artikel 122 i EUF-fördraget, eftersom man med stöd av den inte kan ge ekonomiskt stöd till tredjeländer eller till exempel kringgå beslutsförfarandena i anslutning till godkännandet av unionens fleråriga budgetram. Dessutom utesluter de nu föreslagna åtgärderna och åtgärderna enligt förordning (EU) nr 833/2014¹ om sanktioner mot Ryssland inte varandra. De kompletterar varandra, har ett eget parallellt tillämpningsområde och strävar efter olika mål.

Den rättsliga grunden ska fastställas utifrån förslagets syfte och omfattning. Förslagets mål är kopplade till den ekonomiska stabiliteten i unionen och medlemsstaterna. Tillämpningsområdet begränsas till exceptionella och tillfälliga nödatgärder som ingriper i allvarliga ekonomiska svårigheter inom unionen till följd av Rysslands invasion av Ukraina och risken för att den ekonomiska situationen försämras ytterligare. Syftet är att upprätthålla ekonomisk stabilitet i unionen genom att förhindra att viktiga resurser görs tillgängliga för Ryssland och möjliggör landets fortsatta agerande i samband med kriget i Ukraina, och dess agerande i medlemsstaterna.

I samband med ovan nämnda SAFE-förordning har man redan godkänt att Rysslands anfallskrig och dess följder för unionen hör till tillämpningsområdet för artikel 122 i EUF-fördraget. Dessutom beskrivs i motiveringarna 3–24 till det förslag som nu behandlas exceptionellt grundligt och heltäckande den existentiella utmaning som Rysslands anfallskrig medför för unionen samt de många olika direkta och indirekta negativa konsekvenserna av anfallskriget för unionens och dess medlemsstaters ekonomi. Utöver direkta ekonomiska förluster lyfter man

¹ Rådets förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina

fram till exempel konsekvenserna för energimarknaden, beslag och tvångsförsäljning i Ryssland, Rysslands hybridverksamhet inom unionen samt mottagandet av ukrainska flyktingar.

Enligt statsrådets bedömning har den rättsliga grunden således valts på ett korrekt sätt.

Enligt statsrådets bedömning är unionens verksamhet nödvändig, eftersom det är omöjligt att uppnå de ovan beskrivna målen på medlemsstatsnivå. De föreslagna åtgärderna står också i rätt proportion till situationens extrema allvar. Således anser statsrådet att förslaget uppfyller subsidiaritets- och proportionalitetsprincipens krav.

4 Förslagets konsekvenser

Ärendet har inga konsekvenser för Finlands lagstiftning.

Detta förslag kräver inga ytterligare anslag från EU:s budget. Alla finansieringsfrågor behandlas i förordningen om krigsersättningslån.

Kontanta tillgångar som inflyter i balansräkningar för aktörer som tillhandahåller Rysslands centralbanks tillgångar eller reserver på grund av överföringsförbudet till eller till förmån för Rysslands centralbank, tillhör inte Rysslands centralbank och är inte statliga tillgångar. Förbudet om överföring av tillgångar till Rysslands centralbank eller till förmån för Rysslands centralbank är provisoriskt och kan dras tillbaka och kommer att ses över med jämna mellanrum.

Åtgärderna i samband med förbudet mot överföring av tillgångar från Rysslands centralbank till eller till förmån för Rysslands centralbank bör fortsätta att gälla tills Rysslands åtgärder i Ukraina och medlemsstaterna objektivt sett har upphört att medföra betydande risker för unionens ekonomiska stabilitet. Man måste också ta hänsyn till om Ryssland har stoppat anfallskriget mot Ukraina och betalat krigsskadestånd till Ukraina i den utsträckning det är nödvändigt för att möjliggöra återuppbyggnad utan att unionen utsätts för ekonomiska och finansiella konsekvenser.

5 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt statsrådets bedömning har den föreslagna regleringen ingen särskild betydelse för Finlands grundlag och den begränsar inte tillgodoseendet av de grundläggande eller de mänskliga rättigheterna.

6 Ålands behörighet

Ärendet hör enligt 27 § 4 punkten och 59 a § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

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

Europeiska unionens råd godkände akten den 12 december 2025.

8 Nationell behandling av förslaget

Statsrådets skrivelse har beretts i finansministeriet. E-skrivelsen (E 107/2025 rd) om samma ärende och med samma innehåll lämnades till riksdagen den 12 december 2025. Stora utskottet behandlade E-skrivelsen den 12 december 2025 (StoURS 106/2025 rd). E-skrivelsen har på grund av ärendets brådskanie karaktär inte genomgått sektionsbehandling.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förbinder sig starkt att stödja Ukraina och landets återuppbyggnad och är öppet för olika finansieringslösningar som stöd för Ukraina. (E 31/2024 rd)

Statsrådet framhåller att EU:s starka politiska, ekonomiska och militära stöd samt materialbiståndet och det humanitära biståndet till Ukraina bör fortsätta och dessutom utökas. (USP 41/2023 rd och UTPJ 12/2024 rd).

Statsrådet förbinder sig att kraftigt stödja Ukraina och återuppbyggnaden av Ukraina (E 17/2023 rd, U 36/2023 rd).

Statsrådet anser att kommissionens förslag om att förbjuda överföringen av Rysslands centralbanks tillgångar som immobiliserats hos medlemsstaternas finansiella institut till Rysslands centralbank eller till dess företrädare är motiverat. Finland kan godkänna ordförandens kompromissförslag gällande förordningsförslaget (COM(2025) 3501 final). Finland anser att det är viktigt att frågan om artikel 122.1 i EUF-fördraget (överföringsförbud av RU centralbankens tillgångar) godkänns så att de av Rysslands tillgångar som immobiliserats hålls kvar så länge som det är nödvändigt och tills Ryssland har ersatt Ukraina för de skador som landet orsakat genom anfallskriget. Beslutet skulle fattas och fattades före Europeiska rådets möte i december.

Statsrådet har konsekvent ansett det viktigt att de rättsliga, ekonomiska och politiska riskerna i anslutning till utnyttjandet av de immobiliserade tillgångarna bedöms noggrant.

Statsrådet betonar att EU:s åtgärder ska beredas så att de är förenliga med folkrätten och EU-rätten. (UTPJ 23/2025 rd)