

U 80/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till rådets beslut om bemyndigande till ett fördjupat samarbete för inrättande av ett lån till Ukraina

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag till rådets beslut om bemyndigande av ett fördjupat samarbete för inrättande av ett lån till Ukraina (COM (2025) 806 final) samt en promemoria om förslaget.

På grund av den brådskande situationen lämnades först en E-skrivelse (E 108/2025 rd) om förslaget. U-skrivelsen innehåller inte några nya ståndpunkter jämfört med E-skrivelsen.

Helsingfors den 29 januari 2026

finansminister Riikka Purra

finansexpert Saara Palo

FÖRSLAG EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM BEMYNDIGANDE TILL ETT FÖRDJUPAT SAMARBETE FÖR INRÄTTANDE AV ETT LÅN TILL UKRAINA**1 Bakgrund till och syfte med förslaget**

Vid Europeiska rådets möte i oktober 2025 uppmanades kommissionen av 26 medlemsstater att så snart som möjligt lägga fram alternativ för finansiellt stöd till Ukraina utifrån landets finansieringsbehov.

Kommissionen gav den 3 december 2025 lagstiftningsförslag om Ukrainas finansiering.

I sina slutsatser av den 18 december 2025 ställde sig Europeiska rådet bakom tillhandahållandet av ett lån till Ukraina på 90 miljarder EUR för åren 2026–2027 på grundval av EU:s upplåning på kapitalmarknaderna med stöd av marginalen i unionens budget. I Europeiska rådets slutsatser framhålls också att en eventuell mobilisering av medel från unionens budget genom ett fördjupat samarbete (artikel 20 i EU-fördraget) avseende det instrument som grundar sig på artikel 212 i EUF-fördraget för att garantera detta lån inte påverkar Tjeckiens, Ungerns och Slovakiens finansiella skyldigheter.

Kommissionen gav sitt förslag till rådets beslut om bemyndigande till ett fördjupat samarbete för inrättande av ett lån till Ukraina den 23 december 2025 (COM (2025) 806 final). Beslutet godkändes i ett skriftligt förfarande i rådets förberedande organ (Coreper) måndagen den 12 januari 2026. Europaparlamentet godkände bemyndigandet till fördjupat samarbete den 21 januari 2026. Rådet antog ett beslut om bemyndigande av ett fördjupat samarbete den 28 januari 2026.

Kommissionen lade den 14 januari 2026 fram ett lagstiftningsförslag genom vilket samarbetet genomförs. Detta lagstiftningsförslag överlämnas i normal ordning med en U-skrivelse till riksdagen för behandling.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Beslutsförslaget innehåller två korta artiklar.

I enlighet med artikel 1 i rådets beslut bemyndigas Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Kroatien, Irland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Rumänien, Republiken Slovenien, Republiken Finland, Konungariket Spanien, Republiken Italien och Konungariket Sverige att upprätta ett fördjupat samarbete sinsemellan om inrättandet av ett lån till Ukraina på de villkor som fastställs i detta beslut, genom tillämpning av de relevanta bestämmelserna i fördragen.

Enligt artikel 2 i förslaget träder beslutet i kraft samma dag som det antas.

I motiveringarna till beslutet konstateras att 26 medlemsstater åtog sig den 23 oktober 2025 att försöka lösa Ukrainas akuta finansieringsbehov under 2026 och 2027, inbegripet för landets militära insatser och försvarsinsatser. Dessa medlemsstater underströk också att det är avgörande att Ukraina förblir motståndskraftigt och har budgetmedel och militära medel för att fortsätta att utöva sin naturliga rätt till självförsvar och motverka Rysslands aggression, och intygade än en gång att Europeiska unionen kommer att fortsätta att, i samordning med likasinnade partner och allierade, ge Ukraina och dess befolkning omfattande politiskt, finansiellt, ekonomiskt, humanitärt, militärt och diplomatiskt stöd. Medlemsstaterna konstaterade vidare att allt militärt stöd till och alla säkerhetsgarantier för Ukraina kommer att tillhandahållas med fullständigt hänsynstagande till vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik och med beaktande av samtliga medlemsstaters säkerhets- och försvarsintressen. Rysslands tillgångar, om inte annat följer av unionsrätten, bör förbli frysta till dess att Ryssland upphör med sitt anfällskrig mot Ukraina och kompenserar landet för de skador som orsakats av kriget, och uppmanade kommissionen att lägga fram alternativ för ekonomiskt stöd till Ukraina.

Ukrainas ekonomiska situation kräver att utbetalningen av unionens ekonomiska stöd äger rum senast under andra kvartalet 2026. Därför antog kommissionen den 3 december 2025 ett paket med ett antal förslag, bland annat ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av krigsskadeståndslånet och ett förslag till förordning om ändring av rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen för 2021–2027. Tillsammans erbjuder dessa förslag två olika alternativ för att tillgodose Ukrainas akuta finansiella behov för 2026–2027. Kommissionen lade fram förslag om ändring av den fleråriga budgetramen för att göra det möjligt att utnyttja unionsbudgetens marginaler för att garantera ekonomiskt stöd till Ukraina utöver taken i den fleråriga budgetramen. Utan en sådan ändring skulle eventualförpliktelsen för krigsskadeståndslånet stödjas av garantier från medlemsstaterna på frivillig basis.

Den 12 december 2025 antog rådet förordning (EU) 2025/2600 om nödgärder för att hantera de allvarliga ekonomiska svårigheter som har orsakats av Rysslands agerande i samband med anfällskriget mot Ukraina. Förordningen var en del av det paket med förslag som kommissionen lade fram den 3 december 2025.

Enligt motiveringarna till ägde samråd rum i rådet om delarna av paketet, särskilt om förslaget till förordning om inrättande av krigsskadeståndslånet och förslaget till ändring av förordningen om den fleråriga budgetramen för åren 2021–2027. För vissa medlemsstater var ändringen av förordningen om den fleråriga budgetramen så att det är möjligt att täcka den eventualförpliktelse som är kopplad till stöd till Ukraina från unionsbudgeten utöver taket i den fleråriga budgetramen en viktig faktor och en förutsättning för deras stöd till krigsskadeståndslånet. Andra medlemsstater var dock ovilliga att stödja eventuella utgifter och eventualförpliktelser i samband med krigsskadeståndslånet.

I sina slutsatser av den 18 december 2025 ställde sig Europeiska rådet bakom tillhandahållandet av ett lån till Ukraina på 90 miljarder euro för åren 2026–2027 på grundval av EU:s upplåning på kapitalmarknaderna med stöd av marginalen i unionens budget. I Europeiska rådets slutsatser framhålls också att en eventuell mobilisering av medel från unionens budget genom ett fördjupat samarbete (artikel 20 i EU-fördraget) avseende det instrument som grundar sig på artikel 212 i EUF-fördraget för att garantera detta lån inte påverkar Tjeckiens, Ungerns och Slovakien finansiella skyldigheter.

I motiveringarna till beslutet konstateras att sedan kommissionen meddelade lagstiftningsförslagen i början av december har rådets förberedande organ sammanträtt vid flera tillfällen i syfte att enas om den uppsättning rättsakter som kommissionen föreslagit. Den 19

december 2025 konstaterade rådets förberedande organ (Coreper) att det inte var möjligt att nå målet med lånet inom rimlig tid genom det paket med rättsakter som involverar unionen som helhet. Vid bedömningen beaktades det akuta behovet av ekonomiskt stöd till Ukraina. Det konstaterades också att det instrument som tillhandahåller lånet till Ukraina och de nödvändiga ändringarna som ett sådant instrument förutsätter i förordningen (EU, Euratom) 2020/2093 endast kan godkännas, som en sista utväg, genom en kombination av enhälliga överenskommelser om förslaget till ändring av förordningen i fråga och ett fördjupat samarbete om förslaget till förordning om ett lån till Ukraina, i enlighet med artikel 212 i EUF-fördraget, vilket innebär, att övriga utgifter för genomförandet av den akten än de förvaltningskostnader som institutionerna åsamkats, bärs av de deltagande medlemsstaterna i enlighet med artikel 332 i EUF-fördraget. Den 20 december 2025 riktade Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Kroatien, Irland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Rumänien, Republiken Slovenien, Republiken Finland, Konungariket Spanien, Republiken Italien och Konungariket Sverige en gemensam skrivelse till kommissionen, där de begärde att kommissionen till rådet skulle överlämna ett förslag till beslut om bemyndigande till ett fördjupat samarbete med målet och tillämpningsområdet att bevilja Ukraina ett lån på 90 miljarder euro under åren 2026–2027 på grundval av EU:s upplåning på kapitalmarknaderna med stöd av marginalen i EU:s budget, för att ge verkan åt punkterna 3 och 4 i Europeiska rådets slutsatser (EUCO 24/25) samt punkt 8 i den text om Ukraina som fick starkt stöd av 25 stats- och regeringschefer (EUCO 26/25).

I motiveringarna till beslutet konstateras att det planerade fördjupade samarbetet stöder ett antal mål som stärker integrationsprocessen i enlighet med artikel 20.1 i EU-fördraget. För det första skulle ekonomiskt stöd till Ukraina bidra till unionens mål enligt artikel 3 i EU-fördraget, särskilt till fred och säkerhet i unionen och i världen samt till en hållbar utveckling i Europa som bland annat bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt och prisstabilitet. Ett sådant stöd skulle göra det möjligt att mildra effekterna av Rysslands agerande på unionens och dess grannskaps säkerhet och ekonomi. Ett nederlag för Ukraina skulle vara förknippat med en ökad risk för aggression från Rysslands sida mot någon av medlemsstaterna eller ett land i Ukrainas grannskap, inbegripet kandidatländer, vilket skulle få direkta och indirekta återverkningar på säkerheten och den ekonomiska situationen i unionen. Det kan också förväntas att återverkningarna på unionens ekonomi till följd av Rysslands aggression skulle bli ännu allvarigare om Ukraina inte kan stödja de finanspolitiska satsningar som krävs för att landet ska kunna fortsätta sin krigsansträngning. För det andra är detta stöd, eftersom Ukraina också är ett kandidatland för anslutning till unionen, en strategisk investering för unionen i fred, säkerhet, stabilitet och välstånd i Europa, och det ger unionen bättre möjligheter att ta itu med globala utmaningar och samtidigt bidra till genomförandet av förordning (EU) 2024/792 om Ukrainafaciliteten och dess fokus på rättsstatsreformer, reform av den offentliga förvaltningen och de demokratiska institutionernas funktion som viktiga förutsättningar för anslutningen. För det tredje skulle stöd till Ukraina också vara till nytta för den inre marknaden och skapa ökade ekonomiska möjligheter och handelsmöjligheter som gynnar både unionen och Ukraina samt främja en gradvis omvandling av landet, bland annat genom genomförandet av Ukrainaplanen, ändrad genom rådets genomförandebeslut (EU) 2025/2157. För det fjärde har säkerhetsläget för unionen kraftigt försämrats, vilket är kopplat inte bara till Rysslands konstanta hot och intensifierade övergång till en krigsekonomi samt krigets utveckling i Ukraina, utan även till osäkerhet till följd av att det har uppstått en geopolitisk situation som gör att unionen avsevärt måste öka sina insatser för att säkerställa sitt försvar på ett självständigt sätt. Därför bör tillhandahållandet av ekonomiskt stöd till Ukraina också göra det möjligt att stödja mål som gynnar en förstärkning av den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen

(EDTIB) i ett sammanhang där flera av unionens instrument och program främjar försvarsindustriellt samarbete med Ukraina, särskilt rådets förordning (EU) 2025/1106 av den 27 maj 2025 om inrättande av instrumentet säkerhetsaktionen för Europa (Safe) genom förstärkning av den europeiska försvarsindustrin och programmet för europeisk försvarsindustri (Edip).

Genomförande av fördjupat samarbete i praktiken

Genom det förslag som nu behandlas ges ett bemyndigande att inleda det fördjupade samarbete som beskrivs på allmän nivå i motiveringarna till beslutet.

Efter att rådets beslut om bemyndigande antas utfärdar kommissionen ännu ett förslag till egentlig lagstiftning genom vilken samarbetet genomförs. Kommissionen lade den 14 januari 2026 fram ett lagstiftningsförslag. Det fördjupade samarbetet genomförs alltid inom ramen för unionens grundfördrag och institutionella ram. Saken behandlas såväl inom unionen som nationellt på samma sätt som alla andra EU-akter. Om rättsgrunden för förslaget om ett fördjupat samarbete är till exempel artikel 212 i EUF-fördraget, behandlas det i normal lagstiftningsordning och rådet fattar sitt beslut med kvalificerad majoritet. Alla medlemsstater kan delta i behandlingen av förslaget, men endast de medlemsstater som kommer att delta i samarbetet får rösta.

Den akt som antas förbinder endast de medlemsstater som deltar i samarbetet och samarbetet får inte kränka rättigheterna för dem som stannar utanför samarbetet. På motsvarande sätt får dessa medlemsstater inte förhindra genomförandet av samarbetet.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Rådets beslut om inledande av ett fördjupat samarbete baseras på artikel 329.1 i EUF-fördraget, enligt vilken de medlemsstater som önskar upprätta ett fördjupat samarbete sinsemellan på något av de områden som avses i fördragen, med undantag av områdena med exklusiv befogenhet och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, ska rikta en begäran till kommissionen och närmare ange tillämpningsområdet och de mål som eftersträvas genom det planerade fördjupade samarbetet. Kommissionen får lägga fram ett förslag för rådet om detta. Om kommissionen inte lägger fram något förslag, ska den underrätta de berörda medlemsstaterna om skälen till detta. Ett bemyndigande att inleda ett fördjupat samarbete enligt första stycket ska ges av rådet på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande. Rådet ska fatta sitt beslut med kvalificerad majoritet.

Enligt statsrådets bedömning är den rättsliga grunden ändamålsenlig. Dessutom anser statsrådet att de förutsättningar för ett fördjupat samarbete som avses i artikel 20 i EU-fördraget och artiklarna 326–328 i EUF-fördraget.

Rådets beslut behandlas i ett skriftligt förfarande på grund av dess brådskande art enligt artikel 12.1.1 i rådets arbetsordning.

4 Förslagets konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna behandlas i större omfattning i statsrådets U-skrivelse om lagstiftningsförslagen gällande finansieringen av Ukraina.

Genomförandet av det planerade fördjupade samarbetet orsakar inte bara administrativa kostnader för organ, nedan ”utgifter för fördjupat samarbete”, och eventalförpliktelser som är kopplade till det ekonomiska stödet, vilka man avser täcka utöver taken i den fleråriga budgetramen, utan även andra utgifter.

Enligt motiveringarna till beslutet bör de icke-deltagande medlemsstaterna varken bidra till finansieringen av utgifterna för det fördjupade samarbetet eller till garantin för eventalförpliktelser. Därför bör de medlemsstater som inte deltar i det fördjupade samarbetet om inrättande av krigsskadeståndslånet ha rätt till en justering i enlighet med artikel 11 i rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014. Justeringen bör täcka utgifterna för fördjupat samarbete och eventuella anspråk på garantin för eventalförpliktelser. Enligt de villkor som fastställs i detta beslut står det planerade fördjupade samarbetet öppet för alla medlemsstater närhelst de vill delta i det. Varje ny deltagande medlemsstat i det fördjupade samarbetet bör bidra till finansieringen av utgifterna för det fördjupade samarbetet från och med den dag då den medlemsstatens deltagande får verkan i enlighet med artikel 331.1 i EUF-fördraget. Varje ny deltagande medlemsstat bör också säkerställa täckning av garantin för eventalförpliktelser som ingås från och med unionens inledande av det fördjupade samarbetet, med tanke på genomförandet av det. I detta syfte bör den medlemsstaten, från och med den dag då dess deltagande får verkan i enlighet med artikel 331.1 i EUF-fördraget, med sin proportionella andel bidra till eventuella anspråk på garantin för eventalförpliktelser, inbegripet anspråk avseende eventalförpliktelser som unionen ingått i syfte att genomföra detta fördjupade samarbete före den dagen.

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

Enligt statsrådets bedömning har de föreslagna bestämmelserna ingen särskild betydelse för Finlands grundlag och förslaget begränsar varken de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 4 punkten och 59 a § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i ärendet.

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

Europeiska unionens råd godkände förslaget i ett skriftligt förfarande den 12 januari 2026.

Europaparlamentet godkände bemyndigandet till fördjupat samarbete den 21 januari 2026.

Rådet antog ett beslut om bemyndigande av ett fördjupat samarbete den 28 januari 2026.

8 Den nationella behandlingen av förslaget

Statsrådets skrivelse har utarbetats vid finansministeriet i samarbete med statsrådets kansli. En E-skrivelse (E 108/2025 rd) om samma ärende och med samma innehåll överlämnades till riksdagen den 9 januari 2026.

E-skrivelsen gick inte till vidare behandling på grund av brådska.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådets ståndpunkt är den samma som i fråga om E-skrivelsen (E 108/2025 rd) och innehåller inte några nya ståndpunkter jämfört med den.

I enlighet med regeringsprogrammet förbinder sig Finland starkt till att stödja Ukraina och återuppbyggnaden av landet och är öppen för olika finansieringslösningar för att stödja Ukraina. (E 31/2024 rd)

Finland kan godkänna rådets beslut (17113/25) om bemyndigande att inleda ett fördjupat samarbete för inrättande av ett lån till Ukraina.