

Utrikesutskottets betänkande 2025/26:UU20

Sveriges tillträde till konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen bifaller regeringens förslag om godkännande av Sveriges tillträde till konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina och om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Regeringen undertecknade den 16 december 2025 en konvention om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina. Skadeståndskommissionen ska säkerställa gottgörelse för skador orsakade av ryska handlingar som strider mot folkrätten. Enligt konventionen ska skadeståndskommissionen och vissa fysiska personer beviljas viss immunitet och vissa privilegier. Det föreslås därför att riksdagen beslutar om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Lagändringen föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Behandlade förslag

Proposition 2025/26:232 Sveriges tillträde till konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Ärendet och dess beredning..... | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Propositionens huvudsakliga innehåll | 5 |
| Utskottets överväganden..... | 6 |
| Sveriges tillträde till konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina | 6 |
| <i>Bilaga 1</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag..... | 12 |
| Propositionen | 12 |
| <i>Bilaga 2</i> | |
| Regeringens lagförslag | 13 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Sveriges tillträde till konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina

Riksdagen

1. godkänner Sveriges tillträde till konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2025/26:232 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 28 maj 2026

På utrikesutskottets vägnar

Aron Emilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Aron Emilsson (SD), Morgan Johansson (S), Fredrik Ahlstedt (M), Alexandra Völker (S), Olle Thorell (S), Margareta Cederfelt (M), Linnéa Wickman (S), Fredrik Malm (L), Annika Strandhäll (S), Ann-Sofie Alm (M), Håkan Svenneling (V), Magnus Bertsson (KD), John E Weinerhall (M), Jacob Risberg (MP), Stefan Olsson (M), Rasmus Giertz (SD) och Anna Lassus (C).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas regeringens proposition 2025/26:232 Sveriges tillträde till konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommision för Ukraina. Propositionen kom in till riksdagen den 16 april 2026. Inga följdmotioner har väckts med anledning av propositionen.

Enligt 10 kap. 3 § regeringsformen ska internationella överenskommelser, såsom konventioner, av större vikt godkännas av riksdagen. Regeringen gör bedömningen att den aktuella konventionen är av sådan vikt.

Regeringen föreslår en ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Förslaget är författningstekniskt och även i övrigt av sådan art att ett yttrande av Lagrådet skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte inhämtat Lagrådets yttrande över förslaget.

Ledamöter från utrikesutskottet har tagit emot företrädare från Ukraina för informationsutbyte vid flera tillfällen.

- Utrikesutskottet (fem ledamöter) och försvarsutskottet (fyra ledamöter) tog den 7 maj 2025 emot Oleg Shymanskyi, Ukrainas biträdande minister för veteranfrågor,
- Utrikesutskottet (sex ledamöter) tog den 23 oktober 2025 emot Auke Lootsma, FN-organet UNDP:s landrepresentant i Ukraina,
- Utrikesutskottet (13 ledamöter) tog den 18 november 2025 emot Svitlana Zalisjtjuk, Ukrainas ambassadör i Sverige
- Utrikesutskottet (nio ledamöter) tog den 26 november 2025 emot Maksym Dotsenko, Röda Korsets generaldirektör i Ukraina, och Olena Stokoz, dess vice generaldirektör.

Utrikesutskottet (tio ledamöter) besökte den 22–24 april 2026 Kiev för att delta i Kyiv Security Conference samt ett bilateralt program.

Bakgrund

Den 14 november 2022 antog FN:s generalförsamling en resolution (A/RES/ES-11/5, Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine) som framhöll behovet av att upprätta en internationell mekanism för gottgörelse för skador orsakade av Rysslands folkrättsstridiga handlingar i och mot Ukraina. Som ett första steg i upprättandet av en sådan internationell mekanism inrättades under 2023 ett skaderegister för Ukraina inom ramen för Europarådet. Skaderegistret samlar in uppgifter om skador och förluster som fysiska och juridiska personer samt Ukraina som stat har orsakats med anledning av den ryska aggressionen. Sverige är en av de grundande medlemmarna.

Den internationella skadeståndskommissionen för Ukraina är en andra, grundläggande del i mekanismen för gottgörelse till Ukraina. Skadeståndskommissionen har som uppgift att pröva de anspråk som inkommer till skaderegistret. Skadeståndskommissionen ska omfatta paneler av oberoende kommissionsledamöter som ska bedöma och värdesätta de anspråk som kommit in. Kommissionsledamöternas beslut ska sedan godkännas av skadeståndskommissionens råd i enlighet med vad som föreskrivs i konventionen.

Förhandlingar om en konvention om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina pågick under 2025 under värdskap av Nederländerna och Ukraina, med stöd av sekretariatet från skaderegistret för Ukraina. Flertalet av Europarådets medlemsstater, inklusive Sverige, samt EU, Kanada, Australien och Mexiko deltog i förhandlingarna som förhandlande parter. Ett antal utomeuropeiska stater såsom USA, Japan och Colombia deltog som observatörer. Förhandlingarna resulterade i en konvention under Europarådet som även stater som inte är medlemmar i Europarådet kan ansluta sig till.

Konventionen antogs den 16 december 2025 vid en diplomatisk konferens i Haag. Avsikten är att skadeståndskommissionen ska utgöra en del av en internationell mekanism för gottgörelse för skador orsakade av Rysslands folkrättsstridiga handlingar i och mot Ukraina. Kommissionen har inrättats inom ramen för Europarådets institutionella ramverk.

Regeringen beslutade den 11 december 2025 att Sverige skulle underteckna konventionen, vilket skedde den 16 december 2025. Förutom Sverige har 34 stater och EU undertecknat den hittills. Enligt artikel 30.2 i konventionen ska den, utöver att undertecknas även ratificeras, godtas eller godkännas.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen ska godkänna Sveriges tillträde till konventionen. Enligt konventionen ska skadeståndskommissionen och vissa fysiska personer beviljas viss immunitet och vissa privilegier. Det föreslås därför att riksdagen beslutar om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Lagändringen föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Utskottets överväganden

Sveriges tillträde till konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag till godkännande av Sveriges tillträde till konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina. Riksdagen bifaller även regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Propositionen

Konventionens huvudsakliga innehåll

Ingressen

I ingressen påminner parterna om vissa folkrättsliga bestämmelser, inklusive FN-stadgan. Parterna hänvisar till resolutioner från FN:s generalförsamling som slår fast att Ryssland måste hållas ansvarigt och ge full gottgörelse för sina folkrättsstridiga handlingar i eller mot Ukraina. Vidare påminner parterna om att generalförsamlingen har framhållit behovet av en internationell mekanism för gottgörelse, bestående av skaderegistret för Ukraina och den internationella skadeståndskommission som inrättas genom den aktuella konventionen. Parterna noterar även att en tredje komponent i en sådan mekanism skulle kunna vara en framtida kompensationsfond för gottgörelse. Parterna åtar sig att genomföra konventionen i enlighet med folkrätten.

Artiklarna 2–5

Artiklarna uttalar att en internationell skadeståndskommission för Ukraina upprättas som ett oberoende organ inom Europarådets institutionella ramverk, och ska ha ställning som en internationell juridisk person med huvudsäte i en av medlemsstaterna. Skadeståndskommissionen ska besluta om skadeståndsanspråk för skador eller förluster orsakade av Rysslands folkrättsstridiga handlingar i eller mot Ukraina sedan den 24 februari 2022. Den omfattar skador på Ukrainas territorium inom dess internationellt erkända gränser, dess exklusiva ekonomiska zon och kontinentalsockel i enlighet med folkrätten, samt mot luftfartyg och fartyg som omfattas av Ukrainas jurisdiktion. Fysiska och juridiska personer, liksom staten Ukraina, dess regionala och lokala myndigheter och statsägda eller statskontrollerade enheter, kan framställa anspråk.

Artikel 6

Enligt artikeln ska skadeståndskommisionen, inklusive dess kontor i Ukraina och eventuella kontor i andra stater, inom varje medlemsstats territorium åtnjuta sådana privilegier och sådan immunitet som krävs för att den ska kunna utföra sina uppgifter och fullgöra sitt uppdrag. Medlemmars företrädare i skadeståndskommisionens organ, kommissionsledamöterna, den verkställande direktören, sekretariatets övriga medlemmar samt experter som anlitas av kommissionen ska på medlemsstaters territorier åtnjuta fullständig immunitet mot rättsliga förfaranden beträffande muntliga eller skriftliga uttalanden som de gjort och handlingar som de utfört i tjänsten. Dessa ska även efter det att deras mandat löpt ut fortsätta att åtnjuta sådan immunitet.

Artikel 7

Skadeståndskommisionen ska ha en församling bestående av alla medlemmar i skadeståndskommisionen. Artikeln innehåller bestämmelser om församlingens mandat, uppgifter och funktionssätt.

Artikel 8

Församlingen ska ha en finansiell kommitté som ska behandla finansiella frågor kopplade till skadeståndskommisionens verksamhet och förbereda församlingens beslut. Artikeln innehåller bestämmelser om den finansiella kommitténs mandat, uppsättning och funktionssätt.

Artikel 9

Artikeln innehåller omröstningsregler för olika beslut i församlingen. Varje medlem ska ha en röst. Församlingen fattar i regel beslut med två tredjedelars majoritet, medan procedurfrågor avgörs med en majoritet av de angivna rösterna.

Artikel 10

Skadeståndskommisionen ska ha ett råd bestående av 9–15 medlemmar som utses av församlingen och i regel tjänstgör i treåriga rotationer. Ukraina respektive Ryssland (om de är parter i konventionen) får delta i möten men måste avstå från att rösta i vissa frågor. Rådet ansvarar bl.a. för att utnämna kommissionsledamöter och anta procedurregler för verksamheten, som därefter ska godkännas av församlingen. Rådet kan anta eller remittera panelernas rekommendationer till beslut. Rådet ska sträva efter att fatta sina beslut med enhällighet, men om det inte är möjligt kan rådet fatta beslut med två tredjedelars majoritet. Två gånger per år ska rådet rapportera till församlingen om antalet behandlade anspråk, beviljad kompensation och andra frågor av betydelse för kommissionens arbete.

Artiklarna 11 och 12

Artiklarna innehåller bestämmelser om kommissionsledamöter och paneler. Ledamöterna ska vara experter inom exempelvis internationell rätt, tvistlösning, ekonomi, redovisning, försäkring eller skadebedömning.

Ledamöterna ska sitta i paneler som granskar och bedömer anspråk och beslutar om kompensationsbelopp. Varje panel består av tre kommissionsledamöter.

Artiklarna 13 och 14

Artiklarna innehåller bestämmelser om skadeståndskommisionens sekretariat och verkställande direktör.

Artikel 15

Artikeln innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa skadeståndskommisionens verksamhets opartiskhet och oberoende.

Artiklarna 16–19

Artiklarna innehåller bestämmelser om panelernas verksamhet och arbetsmetoder. Panelerna ska granska anspråk och fastställa eventuella kompensationsbelopp och lämna rekommendationer till rådet. Panelerna kan fråga efter hjälp från sakkunniga experter vid behov. Panelerna ska sträva efter att anta sina rekommendationer med enhällighet men kan fatta beslut med majoritet. Ett godkänt beslut ska anses vara slutgiltigt och kan inte överklagas.

Artiklarna 21 och 22

I artikel 21 slås fast att Ryssland måste bära de rättsliga konsekvenserna av sina folkrättsstridiga handlingar och därför förväntas finansiera den kompensation som skadeståndskommisionen fastställer och beviljar. Medlemmar, med undantag för Ryssland, ska inte vara skyldiga att finansiera den kompensation som kommissionen fastställer och beviljar. Kommissionens beslut kan inte verkställas genom domstolar eller andra rättsliga eller domstolsliknande institutioner inom medlemsstaternas nationella jurisdiktioner, om det inte uttryckligen tillåts enligt nationell rätt. Artikel 22 föreskriver att församlingen kan överväga mekanismer för utbetalning av beviljad kompensation när finansiering finns tillgänglig, exempelvis genom en eventuell framtida kompensationsfond.

Artikel 23

Artikeln innehåller bestämmelser om budget och verksamhetens finansiering. Skadeståndskommisionens kostnader ska bäras av Ryssland när landet blir medlem. Fram till dess finansieras verksamheten genom årliga bidrag från medlemmarna och eventuella frivilliga bidrag. Medlemsavgifterna fastställs av den finansiella kommittén, baserat på en fördelningsnyckel som grundas på den som gäller för Europarådets allmänna budget. Församlingen antar årligen en budget för verksamheten.

Artiklarna 26–37

Artiklarna innehåller konventionens slutbestämmelser, bl.a. följande. Alla stater, EU och andra organisationer för regional integration kan bli medlemmar i skadeståndskommisionen eller få observatörsstatus utan rösträtt

men med vissa rättigheter om de bidrar ekonomiskt. Medlemmar eller observatörer som agerar på ett sätt som inte är förenligt med skadeståndskommissionens uppdrag eller hindrar dess arbete kan fråntas sina rättigheter eller uteslutas. Ryssland kan endast bli medlem om landet erkänner sitt ansvar enligt folkrätten för skador och förluster i och mot Ukraina, förbinder sig att följa kommissionens beslut om kompensation och ersätter andra medlemmars kostnader.

Medlemmar kan föreslå ändringar i konventionen. Dessa måste antas av församlingen och ratificeras av alla medlemmar för att träda i kraft.

Konventionen gäller i minst tio år och kan därefter förlängas i perioder upp till fem år i taget eller avslutas av församlingen med minst tre fjärdedelsmajoritet av alla medlemmar.

Lagen om immunitet och privilegier i vissa fall

Regeringen föreslår att immunitet och privilegier ska gälla för den internationella skadeståndskommissionen för Ukraina och företrädare för medlemmar i skadeståndskommissionens organ, kommissionsledamöter, den verkställande direktören, sekretariatets övriga medlemmar samt experter i enlighet med vad som följer av konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina.

Regeringen konstaterar i propositionen att enligt artikel 6 i konventionen ska skadeståndskommissionen, inklusive dess kontor i Ukraina eller i andra stater, inom varje medlemsstats territorium åtnjuta de privilegier och den immunitet som är nödvändiga för utövande av skadeståndskommissionens funktioner och mandat. För att bestämmelserna om immunitet och privilegier i konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina ska kunna tillämpas i Sverige krävs en ändring i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Ikraftträdande

Regeringen föreslår att lagändringen ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. Regeringen konstaterar att för att konventionen ska träda i kraft krävs att minst 25 stater har ratificerat den och att dessa tillsammans står för minst hälften av skaderegistrets budget för 2025. Med hänsyn till att det inte redan nu säkert kan anges när konventionen blir bindande för Sverige bör den föreslagna lagändringen träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Ekonomiska konsekvenser

För att konventionen ska träda i kraft krävs således att minst 25 stater har ratificerat den och att dessa tillsammans står för minst hälften av skaderegistrets budget för 2025. Parternas bidrag till skadeståndskommissionen fastställs i överensstämmelse med en fördelningsnyckel som grundas på den som gäller för Europarådets reguljära budget. Bidragen kommer alltså att stå i proportion till dem som gäller inom Europarådet. Procentsatserna kommer

dock att behöva justeras beroende på sammansättningen av de stater som blir parter i konventionen. Om konventionen träder i kraft 2026 förväntas den svenska avgiften för 2026 ligga på samma nivå som det Sverige betalar i dag som medlem i skaderegistret, vilken därmed inte längre kommer att behöva betalas. Den eventuella svenska avgiften för 2026 förväntas därför kunna hanteras inom befintliga anslagsramar.

Troligast är att kostnadsökningar uppstår tidigast under 2027. Det är inte i dag möjligt att med säkerhet beräkna hur stor andel av kostnaderna som kommer att falla på Sverige när kostnadsökningar aktualiseras. Det förefaller dock rimligt att anta att åtminstone de som har anslutit sig till skaderegistret för Ukraina (totalt 44 stater samt EU), och de som undertecknat konventionen, kommer att ratificera den. Utöver Sverige har 34 stater och EU undertecknat den hittills. Bland dessa finns ett antal s.k. större bidragsgivare enligt Europarådets fördelningsnyckel (Tysk land, Frankrike, Italien, Storbritannien och EU). För skaderegistret upp gick Sveriges andel av årsbudgeten för 2025 i enlighet med fördelningsnyckeln till 1,41 procent av årsbudgeten, motsvarande ungefär 1,1 miljoner kronor.

Enligt preliminära beräkningar uppskattas det första operativa årets budget kunna uppgå till ungefär 90 miljoner kronor. Om Sveriges andel av årsbudgeten kvarstår enligt 2025 års nivå uppskattas det innebära att Sveriges avgift för det första operativa året blir ungefär 1,2 miljoner kronor. Regeringen beräknar i vårändringsbudgeten för 2026 (prop. 2025/26:99) att medel tillförs det berörda anslaget fr.o.m. 2027 med anledning av dessa ökade kostnader.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill framhålla att folkrätten, inklusive FN-stadgan, är en hörnsten i Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik och att stater enligt reglerna om statsansvar har en skyldighet att gottgöra skada som har uppkommit på grund av en folkrättsstridig handling. Utskottet har sedan den ryska olagliga fullskaliga invasionen följt frågan om hur arrangemang kan skapas för att utkräva ansvar för Ryssland. Utskottet anser att det är viktigt att säkerställa gottgörelse för skador orsakade av ryska handlingar som strider mot folkrätten och inrättandet av skadeståndskommissionen är ett angeläget steg i att utkräva ansvar av Ryssland för kriget mot Ukraina. Därmed kan Ryssland hållas ansvarigt för de skador som dess folkrättsvidriga handlingar har orsakat och det ukrainska folket kan få upprättelse. Med det anförda välkomnar utskottet propositionen.

Utskottet delar regeringens bedömning att konventionen bör anses vara av större vikt och att den därför enligt 10 kap. 3 § regeringsformen ska godkännas av riksdagen.

Utskottet anser att riksdagen ska godkänna Sveriges tillträde till konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina. Utskottet anser också att riksdagen ska anta förslaget till lag om ändring i lagen

(1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Utskottet ställer sig därmed bakom propositionen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2025/26:232 Sveriges tillträde till konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommision för Ukraina:

1. Riksdagen godkänner Sveriges tillträde till konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommision för Ukraina (avsnitt 6).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen
(1976:661) om immunitet och privilegier
i vissa fall

Härigenom föreskrivs att bilagan till lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall¹ ska ha följande lydelse.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

¹ Lagen omtryckt 1994:717.

Bilaga²*Nuvarande lydelse*

| | | |
|------------------------------|------------------------|---|
| Immunitet och/eller följande | privilegier gäller för | Tillämplig internationell överenskommelse |
|------------------------------|------------------------|---|

| | |
|-----------------------|------------------|
| Internationella organ | Fysiska personer |
|-----------------------|------------------|

| | | |
|--|---|--|
| 85. Square Kilometre Array Observatory | Medlemmarnas representanter i organet, generaldirektören, organets personal och deras familjemedlemmar samt experter utsedda av organet | Konventionen den 12 mars 2019 om upprättande av Square Kilometre Array Observatory |
|--|---|--|

Föreslagen lydelse

| | | |
|------------------------------|------------------------|---|
| Immunitet och/eller följande | privilegier gäller för | Tillämplig internationell överenskommelse |
|------------------------------|------------------------|---|

| | |
|-----------------------|------------------|
| Internationella organ | Fysiska personer |
|-----------------------|------------------|

| | | |
|--|---|--|
| 85. Square Kilometre Array Observatory | Medlemmarnas representanter i organet, generaldirektören, organets personal och deras familjemedlemmar samt experter utsedda av organet | Konventionen den 12 mars 2019 om upprättande av Square Kilometre Array Observatory |
|--|---|--|

| | | |
|---|---|--|
| 86. Den internationella skadeståndskommissionen för Ukraina | Företrädare för medlemmar i skadeståndskommissionens organ, kommissionsledamöter, den verkställande direktören, sekretariatets övriga medlemmar samt experter | Konvention den 16 december 2025 om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina |
|---|---|--|

² Senaste lydelse 2025:364 (jfr 2026:61).