

# Utrikesutskottets betänkande 2025/26:UU21

## Sveriges anslutning till den utvidgade partiella överenskommelsen för den särskilda tribunalen för aggressionsbrottet mot Ukraina

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom regeringens förslag om godkännande av Sveriges anslutning till den utvidgade partiella överenskommelsen om förvaltningskommittén vid den särskilda tribunalen för aggressionsbrottet mot Ukraina.

Sverige har deltagit i arbetet för att inrätta en tribunal med jurisdiktion över Rysslands aggressionsbrott mot Ukraina. Tribunalen inrättades i juni 2024 genom ett bilateralt avtal mellan Ukraina och Europarådet. För att tribunalen ska bli verksam krävs det att stater som vill bli medlemmar ansluter sig till en utvidgad partiell överenskommelse om förvaltningskommittén för tribunalen inom ramen för Europarådets institutionella ramverk. Överenskommelsen reglerar tribunalens drift och medför en skyldighet för de stater som anslutit sig att betala en årlig avgift genom Europarådet. Genom att ansluta sig till överenskommelsen blir Sverige medlem av tribunalen.

### *Behandlade förslag*

Proposition 2025/26:231 Sveriges anslutning till den utvidgade partiella överenskommelsen för den särskilda tribunalen för aggressionsbrottet mot 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 anslutning till den utvidgade partiella överenskommelsen för den särskilda tribunalen för aggressionsbrottet mot Ukraina .....	6
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	10
Propositionen .....	10

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Sveriges anslutning till den utvidgade partiella överenskommelsen för den särskilda tribunalen för aggressionsbrottet mot Ukraina**

Riksdagen godkänner Sveriges anslutning till den utvidgade partiella överenskommelsen om förvaltningskommittén vid den särskilda tribunalen för aggressionsbrottet mot Ukraina.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2025/26:231.

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 Berntsson (KD), John E Weinerhall (M), Jacob Risberg (MP), Stefan Olsson (M), Rasmus Giertz (SD) och Anna Lasses (C).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlar utskottet regeringens proposition 2025/26:231 Sveriges anslutning till den utvidgade partiella överenskommelsen för den särskilda tribunalen för aggressionsbrottet mot 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 av större vikt godkännas av riksdagen. Regeringen gör bedömningen att den aktuella överenskommelsen är av sådan vikt.

Ledamöter från utrikesutskottet har tagit emot företrädare från Ukraina för informationsutbyte vid följande 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:s utvecklingsprogram 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

Under våren 2022 inleddes arbetet med att inrätta en tribunal med jurisdiktion över Rysslands aggressionsbrott mot Ukraina. Aggressionsbrottet kan sägas ta sikte på det individuella straffrättsliga ansvar som vissa personer i ledande ställning har för en stats användning av våld mot en annan stat. Aggressionsbrottet ingår i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (ICC) men är föremål för särskilda jurisdiktionsregler som innebär att medborgare från icke-stadgeparter inte kan lagföras för brottet, med mindre än att FN:s säkerhetsråd hänskjuter situationen till domstolen. Det innebär att ICC inte kan åtala ryska företrädare för aggressionsbrottet. Mot bakgrund av detta inleddes under våren 2022 ett arbete för att inrätta en särskild tribunal för att utkräva ansvar av den ryska statsledningen för aggressionsbrottet mot Ukraina.

Sverige har tillsammans med ett trettiotal länder, Europeiska utrikes-tjänsten, Europeiska kommissionen och Europarådet deltagit i en kärngrupp

som har diskuterat det rättsliga ramverket för tribunalen. Kärngruppen kunde 2024 enas om att tribunalen skulle upprättas genom ett bilateralt avtal mellan Ukraina och Europarådet. Den 25 juni 2025 undertecknade Ukraina och Europarådet ett avtal om upprättande av tribunalen, inklusive en stadga.

Tribunalen är behörig att pröva individers straffansvar för aggressionsbrottet mot Ukraina i enlighet med tribunalens stadga, relevanta folkrättsliga instrument, sedvanerättsliga normer och, i vissa fall, ukrainsk straffrätt. Gärningar som begåtts såväl före som efter inrättandet av tribunalen omfattas. Jurisdiktionen är inte begränsad till ryska företrädare. Däremot åtnjuter ett lands president, premiärminister och utrikesminister immunitet mot åtal under ämbetsstiden. Tribunalens jurisdiktion baseras på Ukrainas jurisdiktion och förutsätter att det ukrainska rättsväsendet överför ett fall till tribunalen. Tribunalen kommer att vara baserad i Haag i Nederländerna.

I mars 2026 blev Sverige en av de första staterna som undertecknade en avsiktsförklaring om att bli medlem i tribunalen.

EU-kommissionen lade den 24 mars 2026 fram ett förslag (COM(2026) 144) till rådets beslut om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, av det utvidgade delavtalet om förvaltningskommittén för den särskilda domstolen för aggressionsbrottet mot Ukraina. EU avser att delta i förvaltningskommittén i enlighet med villkoren i delavtalet. Deltagandet innebär att unionen kan bidra till den särskilda domstolens administrativa och finansiella styrning samt till dess övergripande funktionsförmåga. Genom denna medverkan avser unionen att stödja domstolens arbete och därigenom bidra till att den kan fullgöra sitt uppdrag att lagföra aggressionsbrottet mot Ukraina i enlighet med internationell rätt.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

Sverige har deltagit i arbetet för att inrätta en tribunal med jurisdiktion över Rysslands aggressionsbrott mot Ukraina. Tribunalen inrättades i juni 2024 genom ett bilateralt avtal mellan Ukraina och Europarådet. För att tribunalen ska bli verksam krävs det att stater som vill bli medlemmar ansluter sig till en utvidgad partiell överenskommelse om förvaltningskommittén för tribunalen inom ramen för Europarådets institutionella ramverk. Överenskommelsen reglerar tribunalens drift och medför en skyldighet för de stater som anslutit sig att betala en årlig avgift genom Europarådet. Genom att ansluta sig till överenskommelsen blir Sverige medlem av tribunalen. I propositionen föreslås att riksdagen ska godkänna Sveriges anslutning till den utvidgade partiella överenskommelsen om förvaltningskommittén för aggressionstribunalen för Ukraina.

# Utskottets överväganden

## Sveriges anslutning till den utvidgade partiella överenskommelsen för den särskilda tribunalen för aggressionsbrottet mot Ukraina

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag till godkännande av Sveriges anslutning till den utvidgade partiella överenskommelsen om förvaltningskommittén vid den särskilda tribunalen för aggressionsbrottet mot Ukraina.

### Propositionen

#### *Överenskommelsens huvudsakliga innehåll*

Den utvidgade partiella överenskommelsen utgör en stadga för förvaltningskommittén för tribunalen.

#### Artikel 1

Den inledande artikeln fastställer att förvaltningskommittén inrättas som en plattform för mellanstatligt samarbete inom Europarådets institutionella ramverk. Förvaltningskommitténs övergripande syfte är att finansiera tribunalen och bistå den med administrativa och organisatoriska funktioner så att tribunalen kan fullgöra sitt mandat enligt sin stadga.

#### Artikel 2

I artikeln anges att förvaltningskommitténs funktioner omfattar att säkerställa nödvändig finansiering, godkänna tribunalens årliga budget och ge rådgivning i administrativa frågor. Förvaltningskommittén ska också bl.a. välja domare och åklagare, främja tvärregionalt stöd och säkerställa effektivt samarbete mellan medlemmarna.

#### Artiklarna 3–5

I artiklarna uttalas att alla medlems- eller observatörsstater i Europarådet och EU, andra stater som röstat för FN:s generalförsamlings resolution A/RES/ES11/6 eller andra stater eller internationella organisationer som deltagit i kärngruppen kan bli medlemmar i förvaltningskommittén genom att notifiera generalsekreteraren. Varje medlem utser en delegation till förvaltningskommittén, som väljer en ordförande och två vice ordförande. Förvaltningskommittén sammanträder minst en gång per år och fattar i substansfrågor beslut med kvalificerad majoritet. Associerade medlemmar kan

delta i förvaltningskommitténs möten utan rösträtt, men kan genom frivilliga bidrag få fulla medlemsrättigheter.

### **Artiklarna 6 och 7**

Europarådets generalsekreterare tillhandahåller ett sekretariat till stöd för förvaltningskommittén. Sekretariatet leds av en exekutivsekreterare och ska vara administrativt oberoende. Sekretariatet ansvarar för löpande administration och kontakter med tribunalen, värdlandet och Ukraina. Tribunalens domare, åklagare och personal ska vara oberoende och medlemmarna åtar sig att respektera oberoendet samt sekretariatets självständiga funktion.

### **Artikel 8**

Tribunalens budget, som omfattar både tribunalen och förvaltningskommittén, finansieras av obligatoriska bidrag från fullvärdiga medlemmar och frivilliga bidrag från associerade medlemmar. Som regel ska medlemmarnas bidrag fastställas i överensstämmelse med en bidragsskala som grundas på den som gäller för Europarådets reguljära budget.

### **Artikel 9**

Samtliga medlemmar ska samarbeta med förvaltningskommittén, Ukraina och värdlandet för att möjliggöra tribunalens arbete samt sträva efter att ingå avtal om exempelvis gripanden, överföringar, vittnesskydd och straffverkställighet. Förvaltningskommittén ska verka för en rättvis bördefördelning.

### **Artiklarna 10 och 11**

Möten och dokument är som huvudregel konfidentiella. Förvaltningskommittén kan dock med ministerkommitténs godkännande avvika från tillämpliga regler inom Europarådet om det krävs för att effektivt fullgöra förvaltningskommitténs uppgifter.

### **Artikel 12**

Medlemmar kan föreslå ändringar i överenskommelsen. Ändringsförslag ska övervägas av förvaltningskommittén och kräver kvalificerad majoritet av kommittén samt ett likalydande beslut i ministerkommittén.

### **Artikel 13**

Överenskommelsen undantas från den treåriga prövoperiod som normalt gäller för utvidgade partiella överenskommelser. Ministerkommittén kan besluta om att överenskommelsen ska upphöra. När tribunalens mandat är fullgjort ska förvaltningskommittén förbereda en avvecklingsmekanism och anta en detaljerad övergångsplan, bl.a. för vittnesskydd, verkställighet av straff och bevarande av handlingar.

### **Artiklarna 14 och 15**

Twister mellan medlemmar ska lösas genom förhandling eller andra fredliga medel. Medlemmar kan lämna överenskommelsen genom skriftlig anmälan, med olika tidpunkter för ikraftträdande beroende på när anmälan görs.

Förvaltningskommittén kan besluta om att utesluta en medlem som agerar i strid med förvaltningskommitténs mandat eller försvårar dess arbete.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Det är i dag inte möjligt att med säkerhet beräkna hur stor andel av kostnaderna för tribunalen som kommer att falla på Sverige. Den årliga avgiften beror delvis på hur många och vilka stater som ansluter sig som medlemmar eftersom medlemmarnas bidrag uttaxeras i överensstämmelse med Europarådets bidragsskala där medlemsstaterna har olika betalnings-skyldigheter. Det förefaller enligt regeringen dock sannolikt att åtminstone de som deltagit i kärngruppen för tribunalen (totalt 39 stater och EU) kommer att ansluta sig som medlemmar. Bland dessa finns ett antal s.k. stora bidragsgivare enligt Europarådets bidragsskala (Tyskland, Frankrike, Italien, Storbritannien och EU). Andra faktorer som kan påverka de ekonomiska konsekvenserna är tribunalens ärendebelastning, säkerhetskostnader och andra kostnader som kan uppstå under och efter tribunalens upprättande.

Enligt preliminära budgetuppskattningar för tribunalens upprättandefas kommer budgeten för tribunalen att uppgå till omkring 300 miljoner kronor per år för 2026 och 2027. Budgeten för 2027 kan dock komma att uppgå till 700 miljoner kronor. För 2028–2030 kommer budgeten preliminärt att uppgå till 700 miljoner kronor per år. Enligt Europarådets bidragsskala beräknas avgiften för Sveriges del i så fall uppgå till ungefär 4,5 miljoner kronor 2026 respektive 2027 och troligtvis 11,5 miljoner kronor per år därefter. Budgetuppskattningar saknas för tribunalens verksamma fas som väntas inledas 2030 och löpa på obestämd tid. Det är inte sannolikt att överenskommelsen träder i kraft redan under 2026 och därmed inte heller sannolikt att det uppstår några kostnader under detta år. Det kan dock inte uteslutas att så sker. När det gäller kostnader som kan komma att uppstå under 2026 har regeringen föreslagit medel i vårändringsbudgeten för 2026 (prop. 2025/26:99). Regeringen har även i vårändringsbudgeten för 2026 beräknat medel fr.o.m. 2027 med anledning av kostnaderna.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vill framhålla att folkkrätten, inklusive FN-stadgan, är en hörnsten i Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik, och enligt FN-stadgan är stater skyldiga att avstå från hot eller användning av våld mot andra stater. Utskottet har sedan den ryska olagliga fullskaliga invasionen följt frågan om hur arrangemang kan skapas för att utkräva ansvar för Ryssland. Utskottet vill poängtera att Ryssland måste ställas till svars för sitt aggressionsbrott mot Ukraina – annars riskerar vi en värld där anfallskrig lönar sig. Utskottet välkomnar därmed att Sverige nu tar steget för att ansluta sig till en särskild tribunal för att åtala och döma ryska politiska och militära ledare för aggressionsbrottet. Överenskommelsen är enligt utskottet ett viktigt steg för att säkerställa ansvarsutkrävande för Rysslands aggression mot Ukraina. Ansvarsutkrävande för

Rysslands brott mot folkrätten är enligt utskottet angeläget för upprättelse och rättvisa för Ukraina som stat och för de människor som faller offer för ryska krigsförbrytelser. Ansvarsutkrävande är också viktigt för att upprätthålla den regelbaserade världsordningen.

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

Med det anförda anser utskottet att riksdagen ska godkänna Sveriges anslutning till den utvidgade partiella överenskommelsen om förvaltningskommittén för aggressionsbrottsribunalen för Ukraina. Därmed bör proposition 2025/26:231 bifallas.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Propositionen

*Proposition 2025/26:231 Sveriges anslutning till den utvidgade partiella överenskommelsen för den särskilda tribunalen för aggressionsbrottet mot Ukraina:*

Riksdagen godkänner Sveriges anslutning till den utvidgade partiella överenskommelsen om förvaltningskommittén vid den särskilda tribunalen för aggressionsbrottet mot Ukraina (avsnitt 5).