Betänkande UtUB 14/2026 rd─ RP 189/2026 rd

Utrikesutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av konventionen om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina (RP 189/2026 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört:
- enhetschef Tarja Långström, utrikesministeriet
- ambassadråd Marja Hopia, utrikesministeriet
- professor (emeritus) Martti Koskenniemi, Helsingfors universitet
- biträdande professor Ukri Soirila, Helsingfors universitet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner en konvention om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina och att riksdagen antar en lag för att sätta i kraft de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Syftet med konventionen är att inrätta en internationell skadeståndskommission för Ukraina, vilken i samarbete med Ukraina ska behandla skadeståndsanspråk avseende skador orsakade av Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Konventionen innehåller bestämmelser om skadeståndskommissionens rättsliga ställning, mål, uppgifter och administrativa struktur.

För att konventionen ska träda i kraft krävs det att 25 signatärer har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen och att de sammanlagda individuella bidragen från dessa signatärer till budgeten för skaderegistret för Ukraina 2025 utgör minst 50 procent av registrets totala budget för 2025. Konventionen ska träda i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader efter den dag då båda de nämnda villkoren är uppfyllda. Konventionen har ännu inte trätt i kraft internationellt. I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Lagen avses träda i kraft samtidigt som konventionen träder i kraft för Finlands del, vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

Godkänts
3.2

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionen

(1) Regeringen föreslår att riksdagen godkänner en konvention om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina och att riksdagen antar en lag för att sätta i kraft de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Godkännandet av konventionen förutsätter inga lagstiftningsändringar.

Propositionens bakgrund och centrala innehåll

(2) Syftet med konventionen är att i samarbete med Ukraina inrätta en internationell skadeståndskommission för Ukraina för behandling av skadeståndsanspråk som grundar sig på skador orsakade av Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

(3) Bakgrunden till inrättandet av skadeståndskommissionen är den resolution som FN:s generalförsamling antog den 14 november 2022 och där det konstateras att Ryssland måste ställas till svars för sina kränkningar av internationell rätt i och mot Ukraina, inbegripet de angreppshandlingar som strider mot FN-stadgan. I resolutionen konstateras behovet av att i samarbete med Ukraina inrätta en internationell mekanism för behandling av skador och skadeståndsanspråk som föranleds av anfallskriget.

(4) Skadeståndskommissionen är en del av en internationell kompensationsmekanism som ska inrättas i anslutning till Europarådet. Den första komponenten är ett skaderegister över skadeståndsanspråk avseende skador orsakade av anfallskriget. Registret inrättades i maj 2023 och hittills har cirka 190 000 skadeståndsanspråk registrerats. Finland är grundande medlem i skaderegistret. Den andra komponenten är en skadeståndskommission som bedömer skadeståndsanspråk och fattar beslut om dem. I och med inrättandet av skadeståndskommissionen kommer skaderegistret och dess funktioner att slås samman med skadeståndskommissionen. Den tredje komponenten är en fond ur vilken kompensation betalas ut.

(5) Förhandlingarna om konventionen om inrättande av skadeståndskommissionen slutfördes i september 2025, och konventionen antogs den 16 december 2025. Konventionen har hittills undertecknats av 40 stater, däribland Finland, och av Europeiska unionen. Kommissionen ska inrättas i anslutning till Europarådet och vara en självständig juridisk person.

Konventionen om inrättande av skadeståndskommissionen

(6) Konventionen innehåller bestämmelser om skadeståndskommissionens rättsliga ställning, organisation och uppgifter samt om förfarandet för behandling av skadeståndsanspråk.

(7) Kommissionens behörighet omfattar skador och förluster som orsakats genom Rysslands folkrättsstridiga handlingar i eller mot Ukraina den 24 februari 2022 eller därefter. Skadeståndsanspråk kan lämnas in av fysiska och juridiska personer, staten Ukraina, dess regionala och lokala myndigheter och statsägda eller statskontrollerade företag.

Skadeståndskommissionens organisation består av tre nivåer. Högst upp finns en församling bestående av konventionsparterna. Församlingen ansvarar för den allmänna ledningen och övervakningen av kommissionens verksamhet. Under församlingen finns ett råd med 9—15 medlemmar. Rådet fattar besluten om kompensation. Besluten bereds av paneler bestående av tre kommissionsledamöter.

(8) Det är möjligt att ansluta sig till skadeståndskommissionen som medlem eller observatör. Konventionen innehåller också bestämmelser om de villkor på vilka Ryssland kan bli medlem eller observatör i kommissionen.

(9) Därtill innehåller konventionen bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och gäller ställningen som juridisk person, privilegier och immunitet för skadeståndskommissionens personal, kommissionens tidsmässiga och geografiska mandat samt församlingens beslutsfattande med kvalificerad majoritet.

Ekonomiska konsekvenser

(10) Rysslands folkrättsliga ansvar för de skador som anfallskriget orsakat omfattar också kostnaderna för skadeståndskommissionens verksamhet. Enligt konventionen ska Ryssland bära alla kommissionens kostnader från det att konventionen trätt i kraft, om Ryssland ansluter sig till konventionen i enlighet med konventionens bestämmelser. Fram till dess ska verksamheten finansieras genom årliga och frivilliga bidrag från medlemsstaterna.

(11) Storleken på Finlands årliga bidrag beror bland annat på antalet medlemmar i skadeståndskommissionen och på den budget som församlingen antar. Enligt preliminära uppskattningar kommer Finlands bidrag att uppgå till cirka 35 000 euro under de första verksamhetsåren och cirka 106 000 euro under de år då verksamheten är som livligast. Skadeståndskommissionen beräknas vara verksam i åtminstone cirka tio år.

(12) Kommissionens hela årliga budget beräknas inte genomföras före 2028, och propositionen har därför inga konsekvenser för statsbudgeten för 2027. Finlands bidrag ska tas från moment 24.90.66 (Vissa medlemsavgifter och finansiella bidrag) inom utrikesministeriets förvaltningsområde.

Konventionens ikraftträdande

(13) Konventionen har ännu inte trätt i kraft. För att den ska träda i kraft krävs det att minst 25 parter har förbundit sig till konventionen och att de bidrag som betalas av de stater som har förbundit sig motsvarar minst 50 procent av budgeten för skaderegistret för Ukraina. I praktiken förutsätter konventionens ikraftträdande att minst tre större bidragsgivande stater förbinder sig till konventionen.

(14) Konventionen har hittills undertecknats av 40 stater och av EU, och 10 stater samt Europeiska unionen har förbundit sig till konventionen. Propositionens förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen avses

träda i kraft samtidigt som konventionen, vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

Utskottets anmärkningar

(15) Utskottet anser att propositionen är viktig och väl motiverad som ett led i Finlands konsekventa stöd till Ukraina och den internationella rätten. Rysslands anfallskrig mot Ukraina är en allvarlig kränkning av FN-stadgan och internationell rätt. Ryssland måste bära sitt folkrättsliga ansvar för angreppet och de skador som det har orsakat. Att ersättningsansvar för folkrättsstridiga handlingar realiseras är en central förutsättning för en rättvis och hållbar fred. För trovärdigheten hos ett system som bygger på internationell rätt är det avgörande att en stat inte kan undgå ansvar för rättsstridig användning av våld och dess konsekvenser.

(16) Utskottet anser att inrättandet av skadeståndskommissionen är ett viktigt framsteg i utkrävandet av Rysslands ansvar. Skaderegistret för Ukraina, som verkar i anslutning till Europarådet, har gjort det möjligt att systematiskt ta emot och registrera skadeståndsanspråk. Skadeståndskommissionen kompletterar detta arbete genom att skapa ett oberoende internationellt förfarande där skadeståndsanspråk kan bedömas och avgöras och beloppet av de ersättningsgilla skadorna fastställas. Utskottet anser det vara viktigt att förfarandet är rättsligt tillförlitligt, opartiskt och effektivt och att det tryggar de skadelidandes rättigheter.

(17) Utskottet framhåller att inrättandet av skadeståndskommissionen ännu inte löser frågan om den faktiska utbetalningen av godkänd kompensation. Det har ännu inte avtalats om inrättandet och finansieringen av kompensationsmekanismens tredje komponent, det vill säga kompensationsfonden. Utskottet anser det vara centralt att hållbara finansieringslösningar tas fram. Till detta hör också att utreda hur frysta ryska tillgångar kan användas för utbetalning av kompensation. Utskottet anser det vara viktigt att statsrådet tillsammans med EU och andra partner aktivt söker rättsligt hållbara lösningar som gör det möjligt att använda frysta ryska tillgångar för att fullgöra Rysslands ersättningsskyldighet. Utskottet betonar att kompensationsmekanismens slutliga genomslag beror på om de skadelidande faktiskt kan få den kompensation som de har rätt till.

(18) Enligt uppgift kan bedömningen av skadorna och orsakssambandet kräva omfattande utredningsarbete. Utskottet anser det vara viktigt att kommissionens förfaranden och beviskrav är tydliga, konsekventa och ändamålsenliga och gör det möjligt att effektivt behandla en stor mängd skadeståndsanspråk utan att äventyra rättssäkerheten. Samtidigt måste skyddet av personuppgifter och konfidentialiteten för de känsliga uppgifter som ingår i skadeståndsanspråken säkerställas.

(19) Utskottet fäster uppmärksamhet vid att skadeståndskommissionens behörighet tidsmässigt börjar den 24 februari 2022. I konventionens ingress konstateras det dock uttryckligen att detta inte befriar Ryssland från ansvaret för dess folkrättsstridiga handlingar i eller mot Ukraina sedan den 20 februari 2014. Utskottet anser det vara viktigt att kommissionens tidsmässiga behörighet inte tolkas som en begränsning av Rysslands mer omfattande folkrättsliga ansvar. Utskottet konstaterar också att konventionen gör det möjligt att senare ändra bestämmelserna om den tidsmässiga behörigheten.

(20) Skadeståndskommissionens oberoende, opartiskhet och internationella trovärdighet är viktiga. Trots att kommissionen inrättas i anslutning till Europarådet sträcker sig konsekvenserna av dess verksamhet till den internationella rättsordningen i vidare bemärkelse. Utskottet anser det vara viktigt att man försöker säkerställa ett så omfattande internationellt stöd som möjligt för kommissionens verksamhet, också bland stater utanför Europa.

(21) Utskottet konstaterar att trovärdigheten och kontinuiteten i skadeståndskommissionens verksamhet förutsätter en stabil och förutsebar finansiering och betonar vikten av kostnadsuppföljning, kostnadseffektivitet och en rättvis fördelning av kostnaderna mellan medlemsstaterna. Kommissionens resurser ska i första hand riktas till en effektiv och korrekt behandling av skadeståndsanspråken. Ansvaret för kommissionens verksamhetskostnader ska i sista hand bäras av Ryssland, och möjligheten att återkräva de bidrag som medlemsstaterna betalat ska bibehållas.

(22) Utskottet anser att Finlands deltagande i skadeståndskommissionens verksamhet är en motiverad fortsättning på Finlands konsekventa stöd till Ukraina och den internationella rätten. Finlands medlemskap bidrar till att stärka det internationella samarbete som främjar offrens rätt till gottgörelse för skadorna till följd av anfallskriget och stärker en världsordning som bygger på internationell rätt. Utskottet anser det vara viktigt att Finland arbetar aktivt inom Europeiska unionen och Europarådet och tillsammans med andra partnerländer för att göra kompensationsmekanismen fullt funktionsduglig.

Slutsatser

(23) Utrikesutskottet anser att inrättandet av en internationell skadeståndskommission för Ukraina är ett viktigt steg i behandlingen av de skador som Rysslands anfallskrig mot Ukraina har orsakat och i realiserandet av Rysslands folkrättsliga ansvar.

(24) Utskottet anser att Finlands deltagande i skadeståndskommissionens verksamhet är viktigt och motiverat och betonar vikten av att riksdagen får adekvat information, särskilt om inledandet av kommissionens verksamhet, utvecklingen av bidragen samt den fortsatta beredningen av kompensationsmekanismen.

(25) Utifrån det som sägs ovan tillstyrker utrikesutskottet propositionen utan ändringar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner konventionen i proposition RP 189/2026 rd.

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 189/2026 rd utan ändringar.

Betänkande UtUB 14/2026 rd

Helsingfors 12.11.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johannes Koskinen sd
vice ordförande Sofia Vikman saml
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Inka Hopsu gröna
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Antti Kaikkonen cent
medlem Veijo Niemi saf
medlem Antti Rinne sd
medlem Jenna Simula saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Tuula Väätäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jonna Savola.