

U 25/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förhandlingar om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om förhandlingar om inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina.

Helsingfors 18.6.2025

Utrikesminister Elina Valtonen

biträdande avdelningschef Markku Lampinen

**FÖRHANDLINGAR OM INRÄTTANDE AV EN INTERNATIONELL
SKADESTÅNDSKOMMISSION FÖR UKRAINA****1 Bakgrund**

FN:s generalförsamling antog den 14 november 2022 resolutionen ”Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine” (A/RES/ES-11/5) enligt vilken Ryssland måste ställas till svars för alla kränkningar av internationell rätt som begåtts i eller mot Ukraina, inklusive användning av maktmedel som förbjuds i FN-stadgan. I resolutionen identifieras ett behov av att i samarbete med Ukraina inrätta en internationell mekanism för hantering av skador och skadeståndsanspråk som orsakats av Rysslands anfallskrig.

Den 12 maj 2023 antog Europarådets ministerkommitté resolution CM/Res(2023)3 om inrättande av det utvidgade delavtalet om registret över skadorna av Rysslands anfallskrig mot Ukraina (Resolution establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine). Finland är grundande medlem och part i registret. Europeiska unionen (EU) anslöt sig till registret som associerad medlem den 11 maj 2023 och ändrade sin status till part i skaderegistret den 22 juli 2024.

Vid ministerkonferensen i Haag den 2 april 2024, genom vilken skaderegistret blev operativt, avtalades om ett sammanträde för diskussioner över den konstitutionella dokumentationen för skadeståndskommissionen. Nederländerna uttryckte sin beredskap för att agera som värdland för mekanismen.

Ukraina, Nederländerna och skaderegistret för Ukraina organiserade i juli, september och november 2024 och i januari 2025 förberedande möten inför inrättandet av skadeståndskommissionen och bjöd in samtliga 94 stater som hade röstat för ovannämnda FN-resolutionen. I de förberedande mötena deltog drygt 50 stater, inklusive Finland samt representanter för Europarådet och EU (kommissionen och utrikestjänsten).

Ukrainas presidentkansli, Ukrainas utrikesministerium och Nederländernas utrikesministerium bjöd den 20 februari 2025 de ovannämnda 94 staterna in till mellanstatliga förhandlingar om ett internationellt instrument om inrättande av en skadeståndskommission för Ukraina.

Europeiska unionens råd beslutade den 17 mars 2025 om att bemyndiga kommissionen att på unionens vägnar delta i förhandlingarna (rådets beslut (EU) 2025/702).

Den mellanstatliga förhandlingskommittén sammanträdde första gången den 24–26 mars 2025 och andra gången den 12–15 maj 2025. De följande förhandlingsrundorna kommer enligt planerna att äga rum den 14–18 juli 2025 och i september 2025. Avsikten är att ordna en diplomatkonferens om att anta avtalet i december 2025.

2 Syftet med avtalet

Den internationella kompensationsmekanismen ska utgöras av tre delar, av vilka den första är

ett skaderegister för Ukraina för skadeståndsanspråk gällande skador som orsakats av anfallskriget, den andra är en skadeståndskommission som ska bedöma och besluta om skadeståndsanspråken, och den tredje är en kompensationsfond.

Avtalet som är föremål för förhandling syftar till inrättande av en internationell skadeståndskommission för Ukraina. Vid inrättandet av skadeståndskommissionen ska även skaderegistret för Ukraina som fungerar vid Europarådet och registrets funktioner införlivas i kommissionen.

3 Avtalets huvudsakliga innehåll

Utkastet till avtal innehåller cirka 35 artiklar. Det omfattar ingress och åtta delar, av vilka del I innehåller definitioner, del II innehåller bestämmelser om inrättande av skadeståndskommissionen, kommissionens mandat och funktioner, del III innehåller bestämmelser om rättslig ställning, hemvist och diplomatiska privilegier och immunitet, del IV behandlar organisationsstrukturen, del V reglerar behandlingen av skadeståndsanspråk, del VI innehåller bestämmelser om finansieringen av skadeståndskommissionens arbete, del VII styr överföringen av verksamheterna i skaderegistret för Ukraina till skadeståndskommissionen och del VIII innehåller slutbestämmelser.

Ett antal punkter i utkastet till avtal är fortfarande öppna och de behandlas i huvuddrag under respektive del.

En central öppen fråga är om skadeståndskommissionen ska inrättas vid Europarådet genom ett så kallat öppet fördrag eller genom ett separat fördrag. Man har inte lyckats nå enighet om detta i förhandlingarna och därmed innehåller texten i avtalsutkastet flera formuleringar för bägge alternativen.

Ingressen ska innehålla hänvisningar till de relevanta FN-resolutionerna, Europarådets ministerkommittés resolution om inrättande av ett skaderegister för Ukraina och skaderegistrets stadga. Ingressen ska också innehålla ett stycke i vilket fastställs att även om det ifrågavarande avtalet gäller Ryska federationens folkrättsstridiga handlingar i eller mot Ukraina den 24 februari 2022 eller därefter, så befriar det inte Ryska federationen från dess ansvar för folkrättsstridiga handlingar i eller mot Ukraina den 27 februari 2014 eller därefter, och det utesluter inte möjligheten att avtalet senare justeras så att dess tidsmässiga tillämpning utvidgas till den 27 februari 2014.

Del I ska innehålla bestämmelser om de definitioner som används i avtalet.

Del II ska innehålla bestämmelser om skadeståndskommissionens mandat och funktioner. Skadeståndskommissionen ska vara ett administrativt organ som beslutar om anspråk på kompensation för skador eller förluster som orsakats på Ukrainas territorium inom de internationellt erkända gränserna, inklusive landterritorium, rymd, inlandsvatten och territorialvatten, eller Ukrainas ekonomiska zon och kontinentalsockel, eller luftfartyg eller fartyg som för Ukrainas flagg. Skadeståndsanspråk för skador eller förluster kan läggas fram av fysiska och juridiska personer, staten Ukraina, dess regionala och lokala myndigheter samt statsägda eller statskontrollerade företag som lidit skada genom Ryska federationens folkrättsstridiga handlingar i eller mot Ukraina, inklusive dess anfallskrig i strid med Förenta nationernas stadga, samt genom kränkningar av internationella humanitär rätt och internationell människorättslagstiftning.

Skadeståndskommissionens mandat ska vara att bedöma och besluta om de kompensationsanspråk som lagts fram för den och fastställa det belopp som ska betalas i varje enskilt fall. I detta syfte ska kommissionen behandla samtliga administrativa, ekonomiska, processuella, faktiska, rättsliga och politiska aspekter för att kunna fatta beslut om skadeståndsanspråken och fastställa beloppet på skadestånd som ska betalas i varje enskilt fall.

I del III fastställs att skadeståndskommissionens hemvist ska vara Haag i Nederländerna och att den ska ha ett kontor i Ukraina för att underlätta kommissionens arbete. Del III ska också innehålla bestämmelser om skadeståndskommissionens eventuella status som internationell juridisk person. Man har visserligen ännu inte nått enighet om dessa bestämmelser. Skadeståndskommissionen, inklusive dess kontor i Ukraina, ska i varje stat som är part i avtalet åtnjuta diplomatiska privilegier och immunitet, som behövs för utövandet av kommissionens uppdrag och mandat.

Del IV innehåller bestämmelser om skadeståndskommissionens organisationsstruktur med tre nivåer. Den högsta nivån utgörs av partsmötet vars medlemmar är de stater som är part i avtalet. Partsmötet ska bland annat ha det övergripande ansvaret för kommissionens mandat och övervaka verksamheten i kommissionens organ. Vidare ska partsmötet bland annat anta reglerna för skadeståndskommissionens arbete, kommissionens revisionsberättelse, kommissionens årsbudget och avtalsstaternas årliga ekonomiska bidrag. Partsmötet ska också inrätta en ekonomisk kommitté som lyder under mötet. Partsmötet ska i regel fatta beslut genom kvalificerad majoritet med 2/3 och processuella ärenden genom enkel majoritet av de avgivna rösterna.

Nivån under partsmötet utgörs av rådet som ska bestå av avtalsstaternas representanter, vars antal i detta skede är föremål för förhandling. Rådet ska sträva efter konsensusbeslut, men om detta inte är möjligt ska den i princip fatta beslut genom kvalificerad majoritet med 2/3 av de avgivna rösterna. Processuella ärenden avgörs genom enkel majoritet av de avgivna rösterna. Ledamöterna i rådet väljs för tre år och deras mandatperioder ska anpassas så att alla ledamöter inte byts ut samtidigt och att kontinuiteten i rådets arbete tryggas. Rådet fastställer reglerna för sanktionskommissionens arbete och partsmötet antar reglerna. Dessa regler ska bland annat omfatta regler och förfaranden för inlämnande och behandling av skadeståndsanspråk samt beslutande om dessa, regler för bedömning av skador och förluster, standarder och villkor för bevisen, standarder för bestämning av kompensationen samt regler för prioriteringsordningen vid behandlingen av anspråk. Tills vidare har man i förhandlingarna inte kunnat enas om kommissionärerna ska utses av partsmötet eller rådet; däremot har man enats om att rådet ska skapa kommissionärspanelerna. Man har inte heller nått enighet om rådet ska ha behörighet att besluta om skadestånd utifrån kommissionärspanelernas rekommendationer, eller om denna makt ska ges en separat direktion som består av kommissionärer.

Nivån under rådet utgörs av kommissionärspaneler var och en bestående av tre kommissionärer. Kommissionärerna ska väljas genom ett inkluderande förfarande med beaktande av oavhängighet, opartiskhet, integritet, hög moral, erfarenhet och bred yrkeserfarenhet samt geografisk representation och jämställdhet. Kommissionärerna ska vara experter på internationell rätt, tvistlösning, ekonomiska frågor, redovisning, försäkringar eller skadereglering. Avtalsstaterna kan föreslå kommissionärer eller personer kan ansöka om kommissionärsposter. Rådet ska besluta om kommissionärernas arbetsvillkor och ersättningar.

Utöver en organisationsstruktur med tre nivåer ska skadeståndskommissionen ha en generalsekreterare och ett sekretariat.

Del V innehåller bestämmelser om hur kommissionärspanelerna ska behandla kompensationsanspråken. Panelerna ska utreda anspråken, avgöra om anspråken är motiverade, fastställa det belopp som ska betalas i varje enskilt fall och lämna rekommendationer till rådet (eller ovannämnda direktion) som beslutsunderlag. Panelerna ska om möjligt fatta konsensusbeslut. Om detta inte lyckas, ska beslut om rekommendationerna fattas genom majoritet i panelen. Panelerna ska motivera sina rekommendationer till beslut. Skadeståndskommissionen, inklusive dess råd, paneler och sekretariat, ska följa principerna om oavhängighet, opartiskhet, jämlikhet och objektivitet.

Del V ska också innehålla en artikel om betalning av kompensationer. I förhandlingarna har man tillsvidare inte nått enighet om formuleringarna i denna artikel.

I del VI fastställs att om Ryska federationen blir part i avtalet ska den bära skadeståndskommissionens kostnader. Fram till dess ska kommissionens verksamhet finansieras genom medlemmarnas fastställda årliga ekonomiska bidrag och frivilliga bidrag. Del VI ska också innehålla bestämmelser om bidragstarifferna, men man har inte lyckats nå enighet om tariffen och om de eventuella formuleringarna om jämkning av bidragen.

I del VII anges hur, efter inrättandet av skadeståndskommissionen, funktionerna i skaderegistret för Ukraina, inklusive registreringen av skadeståndsanspråk, ska överföras till skadeståndskommissionen utan att det uppstår avbrott i arbetet.

I slutbestämmelserna i del VII fastställs att varje stat eller regional organisation för integration kan bli medlem i skadeståndskommissionen genom att tillträda som part i avtalet. Villkoren för Ryska statens tillträde till kommissionen ska fastställas separat.

Avtalet läggs ut för underteckning för varje sådan stat eller organisation för regional integration som deltagit i diplomatkonferensen för antagande av avtalet eller varje sådan stat som röstade för FN-resolutionen (A/RES/ES-11/5). Avtalet ska träda i kraft den första dagen i månaden efter det datum då tre månader har förflutit från att det överenskomna antalet stater eller organisationer för regional integration har meddelat att de förbinder sig till avtalet. Det ska vara möjligt att tillträda avtalet även efter att det trätt i kraft genom inbjudan av partsmötet, ifall det är fråga om en stat som inte deltog i diplomatkonferensen eller inte röstade för FN-resolutionen.

I slutbestämmelserna anges också att varje avtalsslutande part kan föreslå ändringar i avtalet. Ändringarna ska läggas fram för partsmötet som antar dem genom konsensusbeslut. Avtalsparterna förbinder sig till ändringarna genom sina respektive nationella förfaranden. Det ska inte vara möjligt att lämna förbehåll till avtalet. Det ska vara möjligt att frånträda avtalet, men tillsvidare råder det inte enighet om bestämmelserna om frånträde. Enligt den gällande versionen av avtalsutkastet ska avtalet gälla i tio år, varefter det ska fortsätta gällas tills partsmötet fattar beslut om att avsluta avtalet och avveckla skadeståndskommissionen.

4 Avtalets rättsliga grund

Avtalsförhandlingarna förs på unionens vägnar i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 218 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Den förfarandemässiga rättsliga grunden för att underteckna avtalet och för att ingå ett avtal är artikel 218.5 i EUF-fördraget respektive artikel 218.6 i EUF-fördraget.

Rådets beslut om att underteckna avtalet kräver varken godkännande från eller samråd med Europaparlamentet. Rådets beslut om att ingå ett avtal kräver ändå parlamentets godkännande i

enlighet med artikel 218.6 a i EUF-fördraget. Parlamentet informeras i alla skeden av förfarandet i enlighet med artikel 218.10 i EUF-fördraget.

Den materiella rättsliga grunden för avtalet kan fastställas noggrant först när den slutliga avtalstexten är färdig. Den materiella rättsliga grunden för rådets beslut om förhandlingsbemyndigande var artikel 212 i EUF-fördraget. Enligt artikel 212 i EUF-fördraget ska unionen samarbeta med andra tredjeländer än utvecklingsländer i ekonomiskt, finansiellt och tekniskt hänseende, inbegripet bistånd, i synnerhet finansiellt bistånd. De närmare villkoren för samarbete från unionens sida kan bli föremål för avtal mellan unionen och berörda tredje parter. Enligt artikeln ska detta ändå inte påverka medlemsstaternas behörighet att förhandla i internationella organ och att ingå internationella avtal. Ifall artikel 212 i EUF-fördraget används som materiell rättslig grund beslutar rådet om att underteckna och ingå avtalet med kvalificerad majoritet enligt artikel 218.8 i EUF-fördraget.

5 Avtalets konsekvenser

Syftet med avtalet som är föremål för förhandling är att inrätta en skadeståndskommission för Ukraina, som ska driva på ansvarsutkrävande för Rysslands folkrättsstridiga handlingar och gottgörelse för skador som orsakats genom dessa handlingar.

Det avtal som förhandlas fram för inrättande av skadeståndskommissionen får genom finansieringen av kommissionens arbete ekonomiska konsekvenser för avtalsparterna. Storleken på de ekonomiska konsekvenserna är svår att bedöma i detta skede.

Den 29 februari 2024 antog Europaparlamentet och rådet förordning (EU) 2024/792 om inrättande av Ukrainafaciliteten, vilken bland annat tillhandahåller den rättsliga grunden för unionens ekonomiska bidrag till skaderegistret. Förordningen utgör även den rättsliga grunden för unionens bidrag till skadeståndskommissionen fram till 2027. I bilagan till rådets beslut om bemyndigande av den 17 mars 2025 ingår en utredning över de ekonomiska konsekvenserna enligt vilken unionens årliga bidrag under budgetpost 16.06.03 01 ("Unionens anslutningsstöd och andra åtgärder") beräknas uppgå till 2–3 miljoner euro åren 2026 och 2027, vilket kan täckas genom den gällande fleråriga budgetramen.

Skaderegistret för Ukraina, som fungerar som sekretariat för förhandlingarna, har beräknat att skadeståndskommissionens totala årsbudget uppgår till cirka 7,7 miljoner euro det första året, cirka 14 miljoner euro det andra året och cirka 28 miljoner euro under kommissionens aktivaste år (kring femte–sjätte året efter inrättandet). Finlands nationella bidrag beror på den slutliga avtalstexten. Det ekonomiska bidraget påverkas särskilt av formuleringarna om antalet ratificeringar som krävs för avtalets ikraftträdande och av hur många stater som går med i avtalet. Beloppet på bidraget beror också på vilken bidragstariff som väljs under förhandlingarna, inklusive eventuella formuleringar om jämkning av bidragen. Ifall antalet parter i skadeståndskommissionen motsvarar antalet stater som deltagit i förhandlingarna och man tillämpar Europarådets eller FN:s bidragstariffer, kan man utifrån de preliminära beräkningarna från skaderegistrets sekretariat anta att Finlands årliga bidrag uppgår till cirka 35 000 euro (Europarådet) eller 37 000 euro (FN) under kommissionens första år, och till cirka 106 000 euro (Europarådet) eller 142 000 euro (FN) under kommissionens mest aktiva år (kring femte–sjätte året efter inrättandet). Finlands årliga bidrag ska finansieras inom de gällande budgetramarna under moment 24.90.66 Vissa medlemsavgifter och finansiella bidrag. Beslut om eventuella tilläggsbehov fattas som en del av statsbudgeten eller planen för de offentliga finanserna.

6 Avtalets förhållande till Finlands lagstiftning

Enligt statsrådets preliminära bedömning innehåller avtalet bestämmelser som hänför sig till såväl unionens som medlemsstaternas behörighet. Därmed blir avtalet ett blandat avtal som kräver medlemsstaternas undertecknande och nationella godkännande. En slutlig bedömning av fördelningen av befogenheten kan göras först när förhandlingarna har slutförts och hela avtalstexten är färdig.

Även avtalets förhållande till Finlands lagstiftning ska utredas närmare i ett senare skede. Visserligen kan man redan i detta skede anta att avtalet kommer att innehålla bestämmelser som hör till området för lagstiftningen, varigenom förbindelse till avtalet kräver riksdagens samtycke. Till området för lagstiftningen hör bland annat avtalsvillkoren om skadeståndskommissionens status som juridisk person och om privilegier och immunitet som i Finland regleras genom lag.

7 Ålands behörighet

Enligt den nuvarande bedömningen skulle avtalet inte innehålla några bestämmelser som med stöd av 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) skulle omfattas av Ålands behörighet.

Förhållandet mellan bestämmelserna i avtalet och Ålands behörighet kommer dock att bedömas noggrannare inom ramen för det slutliga innehållet i avtalet.

8 Behandling av avtalet i Europeiska unionens organ och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Enligt rådets beslut ska den särskilda kommitté som avses i artikel 218.4 i EUF-fördraget vara arbetsgruppen för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa och Europarådet (COSCE).

Europeiska unionens deltagande i förhandlingarna har behandlats i ovannämnda rådets arbetsgrupp, till vilken kommissionen har rapporterat och som kommissionen har samrått med.

Enligt statsrådets nuvarande uppfattning bör riksdagens ståndpunkt finnas tillhanda före följande förhandlingsrunda den 14–18 juli 2025.

9 Den nationella behandlingen av avtalet

Ärendet har beretts vid utrikesministeriet. U-skrivelsen behandlades i ett skriftligt förfarande i sektionen för yttre förbindelser mellan den 5–9 juni 2025.

En utredning om förslaget till förhandlingsmandat överlämnades till riksdagen genom E-skrivelse 5/2025 rd av den 3 mars 2025. Utrikesutskottet samrådde med experter och antecknade ärendet för kännedom, varefter stora utskottet antecknade utredningen som mottagen.

10 Undertecknande och provisorisk tillämpning av avtalet samt avtalets ikraftträdande

Eftersom förhandlingarna fortfarande pågår, är det inte känt när avtalet ska undertecknas. Utkastet till avtal innehåller inga bestämmelser om provisorisk tillämpning.

Slutligt samförstånd om bestämmelsen om avtalets ikraftträdande har ännu inte nåtts. Enligt utkastet ska avtalet träda i kraft den första dagen i månaden efter det datum då tre månader har förflutit från att det överenskomna antalet stater eller organisationer för regional integration har meddelat att de förbinder sig till avtalet.

11 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet yrkar på ansvarsutkrävande för Rysslands folkrättsstridiga handlingar och gottgörelse för skador som orsakats genom dessa handlingar. Enligt statsrådet är det viktigt att det inrättas ett nytt internationellt instrument genom en skadeståndskommission som ska besluta om skadeståndsanspråk avseende skador till följd av Rysslands anfallskrig.

Statsrådet bifaller att skadeståndskommissionen inrättas i anslutning till Europarådet genom ett så kallat öppet fördrag. Statsrådet noterar att Europarådet har på det politiska och tekniska planet uttryckt sin beredskap att tillhandahålla ramarna för skadeståndskommissionen. Statsrådet ser det som viktigt att avtalstexten innehåller formuleringar som gör det möjligt för stater utanför Europarådet att tillträda avtalet.

Enligt statsrådet är avtalets primära syfte att tydligt definiera skadeståndskommissionens mandat och skapa effektiva strukturer för kommissionen. Statsrådet understöder en administrativ modell där ett råd som utgörs av avtalsstaternas representanter fattar de slutliga besluten om skadeståndsanspråken och kompensationerna och där paneler av expertkommissionärer tar fram rekommendationerna för besluten. Statsrådet anser att den modellen har en lämplig balans mellan avtalsstaterna och experterna. Statsrådet har ändå beredskap för att granska andra alternativ, ifall det behövs för att uppnå en kompromiss mellan olika modeller.

Enligt statsrådet är det också viktigt att avtalstexten tydligt anger avtalsstaternas rättigheter, skyldigheter och villkor för tillträde, inklusive hur avtalsstaternas årliga ekonomiska bidrag bestäms. Statsrådet betonar att villkoren för Rysslands eventuella tillträde måste definieras noggrant.