IKFF
INTERNATIONELLA KVINNOFÖRBUNDET FÖR FRED & FRIHET

Till: Utrikesdepartementet
ud.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
ud.rs.svar@regeringskansliet.se
Från: Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet (IKFF)

Diarienummer: UD2026/13781

Stockholm, 17 november 2026

Yttrande över promemorian *En översyn av brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition*

Sammanfattning

IKFF avstyrker promemorians huvudförslag att införa undantag i straffbestämmelserna om olovlig befattning med minor (avsnitt 7.1) och olovlig befattning med klusterammunition (avsnitt 7.2).

Våra huvudsakliga skäl är följande:

- Förslagen strider mot syftet med Ottawakonventionen och Konventionen om klusterammunition, som är att skydda civila från skador orsakade av personminor och klustervapen. De föreslagna undantagen ökar risken att minor och klusterammunition används, och därmed underminerar förslaget Sveriges åtaganden enligt konventionerna.
- Förslagen bidrar till att underminera internationell rätt.
- Förslagen bidrar inte till ökad tydlighet för dem som skulle omfattas av undantagen. Interoperabilitetsfrågor kan och bör lösas på andra sätt.
- Promemorian saknar en tillfredställande analys av konsekvenserna för civila, för svenska soldater samt för internationell rätt.

Sverige bör i stället stå upp för folkrätten och säkerställa att militära samarbeten och övningar genomförs på sätt så att ingen person anställd av svenska staten förväntas bryta mot Sveriges internationella konventionsåtaganden.

Allmänna synpunkter

Promemorians förslag om att införa undantag i de lagar som reglerar olovlig befattning med minor och klusterammunition är ett av många förslag som nu läggs fram med hänvisning till det försämrade säkerhetsläget. Vi har de senaste åren sett hur militära intressen tillåtits trumfa hänsynen för miljö och människor, och undergräva demokratiska principer. Nu handlar det om att urholka de internationella avtal som Sverige valt att gå med i för att göra både Sverige och världen säkrare.

Syftet med förbuden

Personminor och klusterammunition har förbjudits på grund av sina fruktansvärda humanitära

konsekvenser. Vapnen kan inte göra skillnad mellan soldater och civila, och lever därmed inte upp till en av folkrättens mest grundläggande principer om distinktion. 90 procent av de som drabbas är civila och hälften av dessa är barn. Vapnen dödar och lemlästar människor långt efter att en väpnad konflikt upphört.

Det är därför som staterna inom Ottawakonventionen och Konventionen om klusterammunition åtar sig att ”aldrig under några omständigheter” använda, lagra, behålla eller överföra vapnen, eller hjälpa någon annan att göra det (artikel 1 i respektive konvention). I samband med Sveriges anslutning till Ottawakonventionen konstaterade Riksdagens utrikesutskott att ett förbud ”utgör den enda verkliga lösningen på de humanitära problemen”. [1]

Promemorian missar helt avtalens syfte och anledningen till att stater, inklusive Sverige, förhandlat fram dem. Istället behandlas förbuden som en fråga om hur mycket som bör straffbeläggas. Promemorian utgår från att artikel 9 i respektive konvention, ger staterna ett bedömningsutrymme och drar slutsatsen att straffansvaret kan snävas in. IKFF delar inte denna tolkning. Artikel 9 handlar om vilka medel staten väljer att använda för att förhindra och straffa förbjuden verksamhet, inte om att välja bort delar av förbudet. Så som undantagen är formulerade i förslaget skulle svenska soldater kunna medverka till aktiviteter som tydligt är förbjudna under konventionerna, och därmed medverka till mänskligt lidande och att brott mot internationell rätt begås.

Internationell rätt under hot

Konventionerna är framtagna för krig. Att lämna eller försvaga åtagandena när säkerhetsläget försämras är att överge dem i det läge då de behövs som mest. Syftet med humanitär rätt är att skydda civila i tider av krig.

Den internationella rättsordningen är idag satt under hård press av aktörer med intresse av att inte hållas ansvariga utifrån gemensamma normer. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, USA:s attacker mot Iran, Israels folkmord av palestinier, övergrepp mot civila i pågående väpnade konflikter i länder som Sudan och DR Kongo, angrepp mot institutioner som ICC och ett ökat ifrågasättande av multilaterala avtal visar att regler som länge tagits för givna nu hotas. I det läget behöver Sverige försvara folkrätten, inte bidra till att urholka den.

Små stater som Sverige har ett särskilt intresse av att stärka och upprätthålla en världsordning baserad på internationell rätt. Sverige var med och förhandlade fram båda konventionerna. Deras framgång i att skapa ett tabu mot att använda vapnen och därmed rädda liv, minska lidande och reparera skador är väldokumenterade. Sedan Ottawakonventionen antogs har 55 miljoner personminor förstörts.[2] Det finns ingen bekräftad användning av klusterammunition av någon statspart till konventionen sedan den antogs och omkring 1,5 miljoner klustervapen och 179 miljoner substridsdelar har förstörts.[3] Samtidigt var antalet minoffer 2024 det högsta sedan 2020. Det visar på vikten av att upprätthålla och stärka konventionerna.

---

[1] Proposition 1997/98:175. *Sveriges tillträde till konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor (truppminor) samt om deras förstöring.* 1998.
[2] Human Rights Watch. *Statement on Stockpile Destruction and Mines Retained to the Mine Ban Treaty Intersessional Meeting*. 20 juni 2025. https://www.hrw.org/news/2025/06/20/statement-on-stockpile-destruction-and-mines-retained-to-the-mine-ban-treaty (hämtad 2026-11-17)
[3] International Campaign to Ban Landmines – Cluster Munition Coalition (ICBL-CMC). *Cluster Munition Monitor 2026.* https://the-monitor.org/online-reader/cluster-munition-monitor-2026#preface-208490 (hämtad 2026-11-17)

Flera stater har valt att ignorera lärdomar från tidigare krig och de fruktansvärda konsekvenser som användning av personminor och klusterammunition orsakar för civila under väpnad konflikt men framför allt efteråt. Finland, Estland, Lettland, Litauen och Polen har lämnat Ottawakonventionen, och Litauen har även lämnat Konventionen om klusterammunition. Varje stat som lämnar, eller tolkar sina åtaganden snävare, gör det lättare för nästa, vilket försvagar normen allt mer.

Enligt avtalen har medlemsstaterna också åtagit sig att arbeta för deras universalisering. Sverige har alltså inte bara en skyldighet att följa avtalen utan även att arbeta för att andra stater ansluter sig och stannar som statsparter. Undantagen som föreslås i syfte att underlätta samarbete med stater som lämnat en eller båda konventionerna är att agera i strid med detta åtagande.

7.1 Undantag i straffbestämmelsen om olovlig befattning med minor

IKFF avstyrker förslaget. Skälen är följande.

Undantaget ger inte ökad tydlighet

Promemorians främsta motiv är att göra det tydligt för den enskilde var gränsen för straffansvaret går. IKFF ifrågasätter att förslaget leder dit.
I dag är regeln enkel: Sverige befattar sig inte med personminor. Den regeln är lätt att förstå både för enskilda soldater och för samarbetsländer. Undantaget ersätter den med en gränsdragning som kräver juridisk bedömning i varje situation. Den tydlighet som soldaten behöver skapas bäst genom order, insatsregler och utbildning, inte genom att flytta gränsen för det straffbara.

Undantaget går längre än vad samverkan kräver

IKFF delar promemorians bedömning att det inte är förbjudet att delta i militära samarbeten med stater som inte är parter till konventionerna. Det är just därför som undantag inte behövs. De föreslagna undantagen är dessutom långtgående.

Promemorian anger att förslaget ”ligger i linje med” andra länders reglering (avsnitt 6). IKFF anser att jämförelsen inte håller. Sverige skulle med förslaget få en av de mest långtgående undantagen bland konventionsstaterna.

Förbjuden användning begränsas till utläggning

Enligt förslaget ska endast utläggning av personminor räknas som användning. Promemorian konstaterar samtidigt att det engelska ordet ”use” har en bredare betydelse än att lägga ut (avsnitt 3.3). Det är uppenbart att man genom att snäva in begreppet på detta sätt försöker hitta sätt att kringgå konventionens uttryckliga syfte, att personminor inte ska användas.

Medverkan begränsas till ”betydande mån”

Förslaget att endast medverkan ”i betydande mån” ska vara straffbar urholkar förbudet i artikel 1.1 c mot att hjälpa, uppmuntra eller förmå någon till förbjuden verksamhet. Exempel på sådant som enligt promemorian skulle vara tillåtet är att svenska förband skyddar ett utländskt förband som lägger ut minor eller att ett svenskt befäl ger order som leder till att underställda utländska förband lägger ut minor. Enligt IKFF:s mening är det i sådana fall svårt att hävda att Sverige inte bistår verksamhet som är förbjuden under konventionen.

7.2 Undantag i straffbestämmelsen om olovlig befattning med klusterammunition

IKFF avstyrker förslaget om undantag i straffbestämmelsen. Skälen är desamma som angetts ovan för undantagen under avsnitt 7.1.

Konventionen om klusterammunition reglerar redan samverkan med stater som inte är parter till konventionen i artikel 21. Artikel 21.4 säger uttryckligen att en statspart inte själv får *lagra, överföra eller använda* klusterammunition, inte heller inom militära samarbeten. Förslaget att det inte ska utgöra brott i svensk lag att ”använda, lagra eller överlåta klusterammunition” inom internationellt militärt samarbete står därmed i direkt motsats till konventionens text, trots de försök som görs i promemorian att omtolka ordens innebörd.

IKFF har inga invändningar mot att straffbestämmelsen flyttas till brottsbalken, så länge undantaget inte införs.

Allvarliga konsekvenser men ingen konsekvensanalys

IKFF delar inte promemorians bedömning att förslagen inte medför ”några konsekvenser av betydelse i övrigt” (s.71). Konsekvensanalysen behandlar enbart förutsägbarheten för den enskilde soldaten och samarbetet med allierade. Följande perspektiv saknas helt.

Humanitära konsekvenser för civila

Enligt Landmine Monitor 2025 dödades eller skadades 6 279 människor av minor och explosiva krigsrester under 2024, det högsta antalet sedan 2020. 90 procent av offren var civila och nästan hälften av dessa var barn. Personminor och klusterammunition drabbar också kvinnor och män olika, kopplat både till hur män och kvinnor rör sig i samhället och till de olika förväntningar som finns kring omsorg om skadade familjemedlemmar.

Minor kan ligga kvar i marken i årtionden efter att en konflikt har upphört och klimatförändringarna förhöjer riskerna. Extremväder som översvämningar och jordskred kan exempelvis flytta minor från ett känt område till ett nytt. Därför går det aldrig att veta exakt var minorna ligger. Så sent som i september 2025 spärrades delar av Skallingen i Danmark av efter fynd av minor från andra världskriget.

Promemorian berör överhuvudtaget inte hur en urholkning av de svenska åtagandena bidrar till att försvaga normerna mot användningen av dessa vapen och i förlängningen till att civila drabbas av dess användning.

Konsekvenser för tilltron till internationella avtal

Promemorian berör inte hur förslagen påverkar Sveriges trovärdighet i nedrustningsarbetet eller konventionernas ställning. Se våra allmänna synpunkter ovan. IKFF anser att regeringen bör redovisa en sådan analys innan något förslag läggs fram.

Konsekvenser för svenska soldater

Promemorian beskriver svenska soldaters straffrättsliga risker men inte deras fysiska risker. Om svenska förband ska verka i områden där allierade lägger ut personminor riskerar svenska soldater att skadas och

dödas av minor. Den risken bör analyseras innan Sverige öppnar för närmare samverkan kring personminor och klusterammunition.

Den militära nyttan är begränsad

Promemorian påstår att förslagen stärker Sveriges försvarsförmåga men redovisar inget stöd för det. Studier på uppdrag av Internationella rödakorskommittén av 26 väpnade konflikter efter andra världskriget visade att personminor aldrig har hejdat en beslutsam angripare. Att endast omkring 10 procent av de som dödas eller skadas av personminor är soldater, medan 90 procent är civila, visar också på dess begränsade nytta i strid. Att hävda att Sveriges försvarsförmåga hänger på vår villighet att samverka kring dessa vapen är att ignorera den fungerande militära samverkan som pågått mellan statsparter och icke-statsparter i Nato sedan förbuden trädde i kraft.

Interoperabilitet kan lösas utan omfattande undantag

De flesta allierade står kvar i konventionerna

Av Natos 32 medlemsstater är 25 fortfarande parter till Ottawakonventionen. Av EU:s 27 medlemsstater är 22 parter. Även Konventionen om klusterammunition har en klar majoritet av Nato- och EU-länderna som statsparter. Att samverka med stater som står utanför konventionerna är inget nytt inom Nato. När en minoritet av staterna väljer att lämna konventionerna är det deras ansvar att se till att samarbetet med de övriga kan fortsätta.

Frågan behöver lösas i insatsregler ändå

Sverige är ramverksnation för Natos framskjutna markstyrkor i Finland, som inledde sin verksamhet i juni 2026. Danmark, Frankrike, Island, Norge och Storbritannien har aviserat bidrag. Alla dessa länder är parter till Ottawakonventionen och avser att förbli det. Sverige måste alltså som ramverksnation ändå ta fram gemensamma insatsregler som respekterar konventionen, oavsett vad som står i svensk strafflag. Vid Natos operativa planering är en bilaga om rustningskontroll redan obligatorisk, och den tar hänsyn till varje medlemsstats folkrättsliga åtaganden.

IKFF:s rekommendationer

IKFF avstyrker promemorians huvudförslag att införa undantag i straffbestämmelserna om olovlig befattning med minor (avsnitt 7.1) och olovlig befattning med klusterammunition (avsnitt 7.2).

Sverige bör i stället:

- upprätthålla och stärka normen mot personminor och klustervapen genom aktivt arbete inom Ottawakonventionen och Konventionen mot klusterammunition.
- verka aktivt, tillsammans med andra konventionsstater, för att de stater som har lämnat konventionerna ska återvända.
- verka aktivt för att fler stater ska ansluta sig till fördragen i enlighet med konventionernas universaliseringsparagrafer.
- tydliggöra i insatsregler vad svensk personal får och inte får göra i samarbeten med stater som inte är statsparter till konventionerna utifrån dagens definition av brotten olovlig befattning med minor och klusterammunition.
- utbilda militär och civil insatspersonal för att säkerställa att svensk personal kan agera i enlighet med folkrätten.

Om IKFF

Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet, IKFF, är en feministisk fredsorganisation vars syfte är att samla personer som enas i sin beslutsamhet att studera, informera om och avskaffa de grundläggande orsakerna till konflikter och legitimeringen av krig. Vårt fokus ligger på konfliktförebyggande arbete, FN:s agenda för kvinnor, fred och säkerhet samt nedrustning genom politisk påverkan och opinionsbildning. IKFF driver tillsammans med andra organisationer kampanjen ICAN i Sverige, som tilldelades Nobels fredspris år 2017.

IKFF är den svenska sektionen av Women's International League för Peace and Freedom (WILPF) som grundades år 1915. Organisationen finns i omkring 40 länder, med huvudkontor i Genève och New York. IKFF har varit verksamma i Sverige sedan år 1919.