Stockholms universitet

BESLUT
2026-11-11

Dnr SU FV-1.1.3-3067-26

## Områdesnämnden för humanvetenskap

Yvonne Svanström
Vicerektor

Utrikesdepartementet
Regeringskansliet

Handläggare:
Karolina Alveryd

### Yttrande över remiss: promemorian En översyn av brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition

Områdesnämnden för humanvetenskap har ombetts att till Utrikesdepartementet inkomma med synpunkter på remiss av promemorian En översyn av brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition. Promemorian har remitterats till Humanistiska fakulteten, Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten. Synpunkter har inkommit från Juridiska fakulteten och redovisas i bifogad bilaga, som utgör områdesnämndens svar.

Yvonne Svanström

Karolina Alveryd

Stockholms universitet

2026-11-11 Dnr SU FV-3067-26

Juridiska fakultetskansliet Områdesnämnden för humanvetenskap

# Remissvar avseende promemorian En översyn av brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian *En översyn av brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition*.

Juridiska fakultetsnämnden koncentrerar analysen till de folkrättsliga aspekterna i förslaget. Den straffrättsliga analysen ägnas endast kortare kommentarer. Vidare har nämnden huvudsakligen fokuserat på föreslagna ändringar i 22 kap. 6 b § första, tredje och fjärde styckena och 22 kap 6 d § tredje och fjärde styckena brottsbalken.

Sammanfattningsvis anser Juridiska fakultetsnämnden att de föreslagna ändringarna inte är nödvändiga för att uppnå syftet att göra regelverket mer tydligt för svenska soldater som deltar i internationella militära operationer tillsammans med soldater från stater som inte är parter till Ottawakonventionen och/eller klusterammunitionskonventionen så att det tydligt framgår vilka aktiviteter som är och inte är kriminaliserade. Det kan konstateras att det finns bättre sätt att uppnå detta syfte i planering av militära operationer, operativa dokument, utbildning, riktlinjer, uppdatering av militära manualer osv. Om det beslutas att införa ändringar i den straffrättsliga lagstiftningen utifrån förslaget anser Fakultetsnämnden att texten behöver göras mer precis för att säkerställa att Sverige inte överträder eller att andra konventionsparter inte uppfattar det som att Sverige försöker överträda eller underminera sina förpliktelser enligt båda konventionerna. Fakultetsnämnden har inkluderat ett förslag till förändring i linje med detta.

*Bakgrund*

Fokus i promemorian och dess förslag ligger bland annat på frågor som straffbarhet för svenska soldater som deltar i internationella militära operationer med soldater från en stat som inte är part till Ottawakonventionen och/eller klusterammunitionskonventionen. Frågan om hur Sverige uppfyller sina åtaganden enligt dessa konventioner väcktes 2025 efter att fem NATO-allierade stater (Finland, Estland, Lettland, Litauen och Polen) tagit det ovanliga beslutet att frånträda Ottawakonventionen. En kort tid efter detta frånträdde

även Ukraina Ottawakonventionen. Litauen frånträdde även klusterammunitionskonventionen 2025. Dessa beslut går mot den allmänna trenden av att allt fler stater skriver under nedrustningskonventioner och, särskilt trenden att fler och fler stater ansluter sig till just Ottawa- och klusterkonventionerna. Detta var första gången någon stat hade frånträtt dessa konventioner. Sedan dess har inga ytterligare statsparter frånträtt konventionerna. Dock har tre nya stater tillkommit som har ratificerat Ottawakonventionen (inklusive Libanon som befinner sig mitt i en väpnad konflikt) och en ny statspart har tillkommit till klusterammunitionskonventionen. Fakultetsnämnden välkomnar Sveriges åtagande till dessa viktiga konventioner som begränsar vapen vars användning väcker frågor om efterlevnad av humanitetsprincipen och som orsakar icke-proportionerliga skador på civila i och efter väpnade konflikter. Utifrån detta instämmer Fakultetsnämnden i att det är viktigt att en översyn görs av Sveriges genomförande av båda konventionerna i ljuset av ovan angivna förändringar av allierade staters folkrättsliga förpliktelser. Fakultetsnämnden anser dock att det finns bättre verktyg än att ändra strafflagstiftningen för att uppnå syftena att skapa ökad tydlighet för svenska soldater som arbetar tillsammans med soldater från stater som inte är parter till dessa konventioner.

*Är ändring av den straffrättsliga lagstiftningen nödvändig?*

Juridiska fakultetsnämnden inser att beslutet av dessa fem NATO-allierade stater att frånträda viktiga konventioner ger upphov till många praktiska frågor om hur man kan organisera militärt samarbete med dessa länder. Fakultetsnämnden anser dock att ändringar i svensk straffrättslig lagstiftning inte adresserar dessa problem på ett ändamålsenligt sätt.

Det är viktigt att notera att ingen av de aktuella konventionerna förbjuder samarbete med stater som inte är parter till konventionerna. I promemorian läggs särskild vikt vid att det explicit framgår i artikel 21(3) i klusterammunitionskonventionen att statsparter till konventionen får arbeta tillsammans med stater som inte är parter till konventionen i international militära operationer. Artikel 21(2) och (4) är tydliga med att statsparter till konventionen i så fall måste underrätta stater som är icke-parter om sina skyldigheter enligt konventionen, att de ska främja de normer som fastläggs i konventionen, samt göra sitt yttersta för att förmå stater som inte är parter i denna konvention att inte använda klusterammunition. Anslutna parter som samarbetar med andra stater på detta sätt är också fortfarande förbjudna enligt artikel 1 att uttryckligen begära att klusterammunition används i de fall då statsparten ensam styr över valet av ammunition som används. Dessutom ska statsparter uppmana stater som inte är parter i konventionen att ratificera, godta, godkänna eller ansluta sig till den, med målet att få alla stater att ansluta sig till denna enligt artikel 21(1). Med andra ord är det så att även om det inte är förbjudet för statsparter till klusterammunitionskonventionen att arbeta tillsammans med icke-parter, så måste statsparter likväl uppfylla sina förpliktelser och leva upp till syftet med konventionen: att klusterammunition inte ska användas.

Även om Ottawakonventionen inte innehåller någon liknande paragraf, framgår det tydligt av texten och statspraxis att det inte är förbjudet enligt konventionen för en statspart att samarbeta med en icke-part, så länge som detta inte innebär att parten använder, utvecklar, tillverkar, på annat sätt förvärvar, lagrar, bibehåller eller till någon direkt eller indirekt överför antipersonella minor, eller hjälper, uppmuntrar eller på något sätt förmår någon att inlåta sig på verksamhet som är förbjuden enligt konventionen.

Svenska soldater arbetar idag med lettiska, amerikanska och finska kollegor utanför Sveriges territorium. USA är inte en part till någon av konventionerna. Trots att Sverige och USA har samverkat på olika sätt i många år har detta inte lett till samma diskussion om interoperabilitet. Det kan också noteras att Finland, Estland, Lettland och Polen aldrig har varit parter till konventionen om klusterammunition.

I tillägg till detta vill Juridiska fakultetsnämnden understryka att det inte heller är nödvändigt att frånträda konventionen om en statspart vill arbeta tillsammans med en icke-part bilateralt eller i internationella militära operationer. Frågan om detta var nödvändigt beaktades särskilt av det danska parlamentet som beslutade att inte frånträda Ottawa konvention efter att allierade parter frånträdde 2025. Idag är tjugosex av Natos trettiotvå medlemsstater (inklusive Sverige) parter till Ottawakonventionen och tjugofyra medlemsstater är parter till klusterammunitionskonventionen. Det framstår som tydligt att det måste vara lika viktigt att inte skapa nya eller ytterligare problem för att arbeta med detta flertal av Natomedlemmar som det är viktigt att bibehålla våra möjligheter till samarbete med den minoritet som nu har lämnat.

I sammanhanget kan konstateras att det är ovanligt för stater som arbetar tillsammans i internationella militära operationer att ha exakt samma förpliktelser enligt folkrätten i förhållande till insatsen (till exempel är detta vanligt i förhållande till internationell humanitär rätt, nedrustningsrätt, mänskliga rättigheter, internationell straffrätt, osv). Sådana skillnader hanteras löpande i det militära arbetet genom exempelvis militära manualer, riktlinjer och ”standard operating procedures (SOPs)”, militär planering och operativa dokument, ”rules of engagement” osv. Att arbeta tillsammans i dessa situationer kan ge möjlighet att övertyga andra stater att ratificera dessa konventioner.

Sammanfattningsvis konstateras att även om Fakultetsnämnden instämmer i att det är viktigt att straffrätten är tydlig och precis, vill nämnden samtidigt understryka att utredningen inte tydligt har visat att detta faktiskt kräver de förändringar som föreslås. Det finns även fördelar med att inte förändra lagstiftningen. Detta är mer i linje med det sätt som Norge och Danmark valt att implementera kraven under artikel 1 och artikel 9 i Ottawakonventionen och som anges i kapitel 7 av promemorian.

*Ändringar i 22 kap. 6 b § första stycket brottsbalken*

Förslagen till ändringar i 22 kap. 6 b § första stycket brottsbalken innebär en anpassning av den straffrättsliga paragrafen så att den överensstämmer med ordalydelsen i den svenska översättningen av Artikel 1 i Ottawakonventionen i SÖ 1998:61. Fakultetsnämnden noterar att förändringen i 22 kap. 6 b § första stycket från nuvarande lydelse ”den som (…) *innehar* (…) antipersonella minor” till att i stället säga ”*lagrar, bibehåller* (…) antipersonella minor” innebär att det straffbara området minskar. Genom förändringen inskränks de möjliga gärningar som träffas av bestämmelsen från även mer kortvarig befattning till att endast omfatta lagring eller bibehållande av truppminor. Ändringen synes ligga mer i linje med konventionstexten och Fakultetsnämnden har inga invändningar mot den.

*Otydlighet i föreslagna ändringar*

Juridiska fakultetsnämnden anser dock att förslagen till ändringar introducerar nya och mer komplexa tolkningsfrågor. Detta riskerar att motverka syftet att se till att tolkningsutrymmet är begränsat och straffrätten är mer tydlig.

Enligt dagens lagstiftning måste hänsyn tas till konventionens text för att fastslå vad som är en tillåten gärning och vad som utgör ett brott enligt brottsbalkens bestämmelser eller lagen 2012:179 om straff för olovlig befattning med klusterammunition. Enligt denna konstruktion krävs det en förståelse av förpliktelserna enligt konventionen för att lagen ska tillämpas på rätt sätt. Detta är inte en ovanlig konstruktion enligt svensk rätt, inklusive på straffrättens område. En liknande tolkningsprocess krävs för mycket lagstiftning (till exempel krigsförbrytelser enligt 3-10 § § i lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott). Som framgår av kapitel 5 i promemorian är det väldigt vanligt för stater att ha breda bestämmelser i straffrätten för att genomföra förpliktelser enligt artiklarna 1 och 9 av konventionen.

Som redan framförts är det tillåtet att arbeta tillsammans med stater som inte är parter till konventionerna, men det är inte tillåtet för den stat som är part att själv göra något som är förbjudet enligt respektive konvention. Samarbete är enligt detta alltså inte i sig själv straffbart idag. Vissa sätt att arbeta tillsammans skulle kunna vara olagliga enligt konventionerna och skulle därmed innebära straffrättsliga påföljder. Introduktionen av den första meningen i det föreslagna nya tredje stycket i 22 kap. 6 b § och den första meningen i det föreslagna nya tredje stycket i 6 d § leder i själva verket till ökad otydlighet om var den här gränsen faktiskt går. Trots att ordalydelsen tycks hämtad från konventionstexten innebär ändringen en ökad komplexitet som leder till tolkningssvårigheter. Nästföljande mening i båda paragraferna bibehåller också den tolkningsprocess som är på plats idag i lagstiftningen. Detta väcker frågan om ifall ändringen i föregående mening alls tillför något vid sidan av ökad komplexitet.

Ett ytterligare exempel på oklarhet som följer med förslagen till ändringar är att det är oklart om dessa stycken är tillämpliga endast utanför svenskt territorium. Konventionen är tillämplig inom svenskt territorium så det är alltid ett brott att göra något som är förbjudet enligt konventionen här. Eftersom soldater i Försvarsmakten representerar svenska staten är det viktigt att vara tydlig på denna punkt. Detta behöver därför uttryckas tydligare i både lagtexten och i förarbetet. Förarbeten har stort inflytande över framtida tolkning av lagstiftningen och hade kunnat ge mer vägledning genom större tydlighet om vad som är syftet med ändringen. Bland annat efterfrågas tydligare förklaringar av vad som enligt det nya förslaget inte skulle vara att betrakta som brottsligt trots att det likväl är otillåtet enligt konventionerna och det faktum att sådana eventuella situationer fortfarande skulle få som konsekvens att det skett en överträdelse av Sveriges åtaganden under konventionen. Juridiska fakultetsnämnden föreslår att ”utanför svenskt territorium” läggs till i ändringsförslagen för att göra texten mer tydlig och mer i linje med Sveriges förpliktelser enligt konventionerna.

Direkt och indirekt användning, hjälp, uppmuntran eller att på något annat sätt förmå någon att inlåta sig på verksamhet som är förbjuden för statsparter till konventionen är och förblir otillåtna för svenska soldater. Promemorian och lagförslagen är dock oklara på denna punkt. Dessa aktiviteter är förbjudna enligt Ottawakonventionen artikel 1(1) och klusterammunitionskonventionen artikel 1(1). Som sagts ovan är det förbjudet enligt artikel 21(4)(d) att uttryckligen begära att klusterammunition används i de fall då statsparten ensam styr över valet av ammunition som används. ”Användning” av truppminor enligt artikel 1 i Ottawakonventionen är på samma sätt bredare än bara ”utläggning” av minorna. ”Användning” har också en tidsdimension som inkluderar

handlingar som leder till utläggning och handlingar som följer efteråt (till exempel att fylla på ett befintligt minfält). Sveriges förpliktelser sträcker sig även till soldater och situationer under Sveriges kontroll. Det är förbjudet för en svensk befälhavare att ge order till en svensk eller utländsk soldat att göra något som är i strid med konventionerna.

Artikel 9 i båda konventionerna lämnar visst utrymme till statsparter att definiera vilka handlingar som ska omfattas av straffrättslig påföljd i linje med deras nationella rättsliga system. Konventionerna inkluderar inget specifikt beteende som måste kriminaliseras, vilket står i kontrast till andra traktater. Men båda konventionerna är tydliga med att det måste finnas straffpåföljd för överträdelser för att förhindra och bestraffa förbjuden verksamhet. Sverige är bundet att se till att svenska soldater inte indirekt använder dessa vapen eller hjälper, uppmuntrar, uttryckligen begär att dessa vapen används när Sverige ensam styr över valet av ammunition, eller på något annat sätt inlåter sig på sådan verksamhet. Det krävs inte nödvändigtvis att all sådan verksamhet omfattas av straffbarhet. Bakgrundsinformationen i promemorian och förslagen till ändringar riskerar dock att ge en bild av att avsaknaden av straffbarhet skulle betyda att sådana handlingar är tillåtna vilket konventionen alltså inte medger. Det skulle innebära en överträdelse av Sveriges förpliktelser enligt konventionerna och behöver således förhindras och hanteras vid eventuella överträdelser. Att inkludera straffrättsliga påföljder för dessa aktiviteter är ett effektivt sätt att uppfylla detta åtagande.

Avsaknaden av precision lämnar utrymmer för nya tolkningsfrågor. Detta står i strid med syftet enligt promemorian att begränsa och vara mer tydlig i tolkningsutrymmet. Om ändringen av Brottsbalken 22 kap 6 b och d §§ genomförs måste det göras tydligare i förarbeten och lagtext vilken aktivitet som är undantagen från kriminalisering och vilken som inte är det. Detta är viktigt för att ändringen inte i sig ska se ut som att Sverige försöker undvika sina förpliktelser eller ge skydd mot åtal åt individer som gör något som är förbjudet enligt konventionerna. Det skulle i sig kunna ge upphov till anklagelser om överträdelser av konventionen om det framstår som att Sverige inte agerat i enlighet med principen om god tro (”good faith”) enligt folkrätten. Resultatet skulle i så fall vara att Sverige skulle kunna hållas ansvarigt enligt folkrätten gentemot andra statsparter till konventionerna.

Oaktat eventuella förändringar i brottsbalken krävs det därför troligtvis likväl ytterligare arbete med översyn av riktlinjer, uppdatering av militära manualer och utbildning, klarhet i operativa dokument, planering av militära operationer, osv för att se till att svenska soldater har de verktyg de behöver för att fullgöra sina uppgifter i enlighet med svensk rätt och Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

I sammanhanget är det också viktigt att notera att det är väldigt ovanligt och inte i linje med god-tro-principen för en stat att i en internationell militär operation begära eller på något annat sätt tvinga en annan stat att överträda sina förpliktelser inom folkrätten. Att göra så skulle i sig kunna innebära att den begärande staten gör sig skyldig till en överträdelse av folkrätten i form av tvång (se vidare artikel 18 i Folkrättskommissionens artiklar om statsansvar, på engelska ”International Law Commission’s *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*”. Detta problem uppstår dock typiskt sett inte då det som sagt är vanligt i planering och genomförande av internationella militära operationer att olika deltagare inte har exakt samma folkrättsliga förpliktelser och stater har en vana att hantera sådana situationer.

*Kravet på medverkan ”i betydande mån” för straffbarhet*

Juridiska fakultetsnämnden avstyrker föreslagna ändringar i 22 kap. 6 b och 6 d § § fjärde styckena brottsbalken. Förslaget om ett rekvisit som ställer krav på medverkan ”i betydande mån” innebär att det införs en ny särskild medverkansregel som avviker från brottsbalkens allmänna regler om medverkansansvar. Även om det finns ett visst utrymme för statsparter att sätta en högre gräns för brottsligt beteende skulle förslaget om det blev verklighet introducera en ny straffrättslig konstruktion i behov av tolkning. Utredningen ger vissa öppet hållna anvisningar som att ”betydande mån” innebär att medverkan på ett konkret sätt ska ha bidragit till gärningen – men ytterst lämnas gränsdragningen åt rättstillämpningen. Det kan tyckas anmärkningsvärt eftersom syftet med lagförslaget sägs vara ökad förutsebarhet. Det finns ingenting i de båda konventionerna som tyder på att det bör göras skillnad mellan tillämpliga straffrättsliga normer på motsvarande gärningar om de begås inom ramen för en svensk militär operation i Sverige jämfört med det som är tillämpligt i internationella militära operationer. Utifrån artikel 21(1), (2) och (4) gäller snarast motsatsen. Vidare finns befintliga straffrättsliga regler som skulle kunna användas för att uppnå ansvarsfrihet i motsvarande situationer, exempelvis kravet på uppsåt eller förmans order. Från mer principiell synpunkt kan man vidare fråga sig om det är rimligt att ett främjande av användningen av dessa vapen som inte är av den föreslagna kvalificerade arten ska undgå straffansvar, medan jämförelsevis mindre väsentliga bidrag till annan brottslighet är straffbara. Som promemorian beskriver hade Norge tidigare en liknande konstruktion med mer specifika stycken i sin brottsbalk men ändrade sedan den till en mer allmänt hållen text. Vi kan lära oss av deras exempel.

*Juridiska fakultetsnämndens förslag*

Av de skäl som anges ovan föreslår Juridiska fakultetsnämnden flera tillägg för att förtydliga de föreslagna ändringarna.

22 kap 6 b § tredje stycket:

> *Det utgör inte brott att inom ramen för internationellt militärt samarbete* ***utanför svenskt territorium*** *använda, lagra eller överlåta truppminor under förutsättning att befattningen inte utgör* ***direkt eller indirekt*** *utläggning av truppminor* ***eller sker under Sveriges kontroll****. Det utgör inte heller brott att ta annan befattning med minor som är tillåten enligt den konvention som avses i andra stycket.*

22 kap 6 d § tredje stycken:

> *Det utgör inte brott att inom ramen för internationellt militärt samarbete* ***utanför svenskt territorium*** *använda, lagra eller överlåta klusterammunition under förutsättning att befattningen inte utgör* ***direkt eller indirekt*** *avfyrning av klusterammunition* ***eller sker under Sveriges kontroll****. Det utgör inte heller brott att ta annan befattning med klusterammunition som är tillåten enligt den konvention som avses i andra stycket.*

*Slutsats*

Juridiska fakultetsnämnden föreslår att regeringen ska överväga huruvida de föreslagna ändringarna faktiskt är nödvändiga för att uppnå syftet att göra regleringen mer tydlig vad gäller att det inte är straffbart för en svensk soldat att delta i en internationell militär operation med soldater från en stat som inte är part till Ottawakonventionen och/eller klusterammunitionskonventionen. Förevarande utredning innehåller brister i tydlighet som riskerar att leda till svårigheter i rättstillämpningen. Om föreslagna ändringar ska göras krävs att berörda paragrafer görs mer precisa samt att en tydligare utredning görs för att säkerställa att kvalitet och tydlighet uppnås. Detta är avgörande för att säkerställa att Sverige inte uppfattas överträda eller faktiskt överträder sina förpliktelser enligt Ottawakonventionen eller klusterammunitionskonventionen. Juridiska fakultetsnämnden har presenterat två förslag på hur detta kan uppnås. Slutligen föreslår Juridiska fakultetsnämnden att införandet av ett förhöjt krav på ”betydande mån” i 22 kap. 6 b och 6 d § § fjärde styckena bör tas bort av hänsyn till legalitetsprincipen och avstyrker dessa ändringar.

Remissvaret har på Fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekan, professor Pernilla Leviner. Yttrandet har beretts av biträdande universitetslektor Sally Longworth. Föredragande har varit Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Pernilla Leviner

Karolina Alveryd