Stockholm 13 november 2026
Till: Utrikesdepartementet: ud.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: nis@regeringskansliet.se

Remissvar: En översyn av brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition (UD2026/13781)

Sammanfattning
Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen (Svenska Freds) motsätter sig förslagen i avsnitt 7.1 och 7.2 om undantag från straffansvar för viss befattning med antipersonella minor och klusterammunition inom ramen för internationellt militärt samarbete.

Sverige är part till både Ottawakonventionen och Klusterkonventionen. Förslagen som framgår i promemorian riskerar att urholka de två konventionerna och går emot dess andemening. Att Sverige samarbetar militärt med stater som inte är parter till konventionerna innebär inte att Sverige behöver anpassa sin nationella lagstiftning så att skyddet mot dessa vapen försvagas, det visar exempel från hur andra länder hanterat internationella militära samarbeten.

Vidare anser Svenska Freds att konsekvensanalysen måste utökas och innefatta risken för att de föreslagna ändringarna kan bidra till att dessa vapen används mer, och att framför allt civila därmed kan komma att skadas och dödas i större utsträckning. Konsekvenserna för Sveriges arbete för nedrustning av humanitära skäl, så kallad humanitär nedrustning, och den internationella normen mot dessa vapen behöver också analyseras tydligare.

Svenska Freds anser särskilt att:
- internationellt militärt samarbete inte bör innebära att Sverige försvagar lagar mot personminor och klustervapen,
- undantagen i avsnitt 7.1 och 7.2 går längre än vad som är nödvändigt för att säkerställa rättssäkerheten för enskilda, och
- konsekvenserna för Sveriges arbete för humanitär nedrustning och den internationella normen mot dessa vapen behöver analyseras tydligare.

I promemorian nämns bland annat det försämrade säkerhetsläget, det svenska Natomedlemskapet och andra militära samarbeten som skäl till den föreslagna förändringen. Ottawa- och Klusterkonventionerna är framtagna för att gälla i tider av krig och väpnad konflikt - inte enbart i fredstid. Till konventionernas bakgrund hör också att användning av de aktuella vapnen i praktiken är oförenlig med internationell humanitär rätt. Det är viktigt att konventionernas syften och ändamål inte går förlorade i de föreslagna lagändringarna.

7.1 Införande av vissa undantag i straffbestämmelsen om olovlig befattning med minor
Svenska Freds motsätter sig förslaget.

Minor dödar och skadar civila långt efter att en konflikt avslutats. Deras oförmåga att skilja på stridande och civila innebär att användning av dem i praktiken är oförenlig med internationell humanitär rätt. Ottawakonventionen har bidragit stort till den minskade användningen av personminor, och därmed till att antalet människor som skadats och dödats har minskat. Svenska Freds ser positivt på att Sverige förefaller önska fortsätta vara part till konventionen och det är därför viktigt att promemorians lagändringar inte de facto utgör ett brott mot andemeningen i Ottawakonventionen.

Promemorian föreslår att det inom ramen för internationellt militärt samarbete inte ska vara brottsligt att använda, lagra eller överlåta minor, så länge befattningen inte utgör utläggning av minor. Även medverkan till utläggning ska endast vara straffbar när den sker i ”betydande mån”. Svenska Freds anser att detta går längre än vad som krävs för att skapa tydlighet för enskilda. Vidare anser Svenska Freds att förslaget bör formuleras så att enbart situationer där den enskilde inte självständigt kontrollerar eller bidrar till den förbjudna verksamheten undantas från straffansvar.

I den fortsatta beredningen kan också en alternativ väg utforskas: blir en skarpare lagstiftning mot all form av delaktighet i hanteringen av minor faktiskt tydligare för den enskilda, snarare än de föreslagna undantagen?

Nato har lång erfarenhet av interoperabilitetsfrågor. Det som i många fall är avgörande för att samarbeten ska fungera är att utforma gemensamma riktlinjer. Att alla länder inte är part till samma konventioner behöver inte utgöra ett problem. Natos största militärmakt USA står till exempel utanför Ottawakonventionen medan majoriteten av Natos 32 medlemmar är part till konventionen. Liksom många gånger tidigare i Natos historia handlar det om att tydliggöra i *Rules of Engagement* vad som gäller för respektive uppdrag, aktivitet, mission eller operation.

Tyskland, som är ramverksnation för FLF Litauen, är exempelvis fortsatt part till Ottawakonventionen trots att Litauen lämnat konventionen. Trots det fungerar samarbetet inom FLF Litauen, tillsammans med bland annat Belgien, Luxemburg, Nederländerna och Norge, som alla är part till Ottawakonventionen.

Sverige är också en del av FLF Lettland och påverkas därför av de *Rules of Engagement* som utformas där. Under flera år pågick därutöver svensk-finsk militär samverkan där Finland inte var part till konventionen medan Sverige var det, detta då Sverige anslöt sig till Ottawakonventionen 1998 (ikraftträdande 1999) och Finland 2011 (ikraftträdande 2012).

7.2 Införande av vissa undantag i straffbestämmelsen om olovlig befattning med klusterammunition

Svenska Freds motsätter sig detta förslag.

Klustervapen är en typ av vapen som öppnar sig i luften och sprider ut en stor mängd ”substridsdelar”, det vill säga mindre bomber. Vapnets stora spridning gör det svårt att kontrollera vad och vilka som kommer att träffas, vilket ofta leder till ofattbara humanitära konsekvenser med många civila dödsfall. Användning av klustervapen är därför i praktiken oförenlig med internationell humanitär rätt. Klustervapen är således på goda grunder

internationellt förbjudna sedan 2008 och förbudets statsparter har förstört 100% av sina lager.

Promemorian föreslår att användning, lagring och överlåtelse av klusterammunition inom ramen för internationellt militärt samarbete ska undantas från straffansvar, så länge det inte är fråga om avfyrning. Även här föreslås en begränsning av medverkansansvaret till ”betydande” medverkan. I likhet med kritiken och farhågorna under punkt 7.1. anser Svenska Freds att det är viktigt att Sverige inte genom sin nationella lagstiftning bidrar till att försvaga Klusterkonventionens norm mot dessa vapen.

Det är positivt att promemorian slår fast att svensk personal inte ska kunna uttryckligen begära att klusterammunition används när svensk personal ensam styr valet av ammunition. Det bör dock inte ses som tillräckligt och i linje med konventionen att endast denna situation omfattas av ett tydligt förbud. Svensk personal bör inte heller genom andra konkreta åtgärder aktivt kunna bidra till användning av klusterammunition.

9. Konsekvenser
Svenska Freds anser att konsekvensanalysen behöver breddas.

Promemorian framhåller att förslagen inte påverkar Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Det är viktigt, men det är inte den enda relevanta konsekvensen.

En mina kan orsaka att en människa lemlästas eller förlorar sitt liv i ett ögonblick. Långt efter att en konflikt lagt sig ligger minor kvar i marken och drabbar civilbefolkningen i området. Av alla som drabbas av personminor är majoriteten civila och hälften barn.[1] Majoriteten av de som skadas och dödas av klustervapen är också civila, varav en stor andel barn.[2] Förbuden mot antipersonella minor och klustervapen är centrala för internationella, humanitära nedrustningsnormer. Ottawa- och Klusterkonventionerna har bidragit till att dessa vapen används mycket mindre. Antalet skadade och dödade har minskat med 75 procent globalt sedan Ottawakonventionen förhandlades fram.[3] Statsparterna till Klusterkonventionen har förstört 100% av sina lager av klustervapen.[4]

Konsekvensanalysen bör därför också inkludera risken för att dessa vapen används i högre utsträckning, om straffpåföljderna för ett antal befattningsområden tas bort, och hur detta i synnerhet skulle påverka antal skador och dödsfall bland civila. Utöver detta bör konsekvensanalysen också inkludera risken att soldater, inklusive svenska soldater, i högre utsträckning skadas och dödas av minor och klustervapen, om förslagen i promemorian går igenom.

[1] International Campaign to Ban Landmines, Landmine Monitor 2025 (Geneva: ICBL-CMC, December 2025).

[2] Cluster Munition Coalition, Cluster Munition Monitor 2026 (Geneva: ICBL-CMC, September 2026).

[3] https://www.icrc.org/en/news-release/icrc-president-civilians-pay-price-global-commitment-ban-landmines-allowed-fracture , (Hämtad 2026-11-09)

[4] CMC Statement on Stockpile Destruction and Retention 13th Meeting of States Parties of the Convention on Cluster Munitions Geneva, 16-19 September 2025.

Sverige har under lång tid varit en aktiv förespråkare för dessa förbud. En nationell lagstiftning som utvidgar möjligheten för svensk militär personal att befatta sig med förbjudna vapen inom internationella samarbeten riskerar därför att få konsekvenser för Sveriges trovärdighet och roll i det fortsatta nedrustningsarbetet. Konsekvenserna för Sveriges arbete för humanitär nedrustning och den internationella normen mot dessa vapen behöver analyseras tydligare i den fortsatta beredningen.
I en tid när den internationella rätten utmanas bör Sveriges roll vara att stärka den, inte bidra till att urvattna den - som promemorians förslag i praktiken innebär.

Detta remissvar är skrivet av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningens sakkunniga Linnéa Petersson. Kontakt: linnea.petersson@svenskafreds.se, 070-292 44 61.

Kerstin Bergeå

Ordförande Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen