Stockholm, 17 november 2026

Svenska Röda Korset

UD2026/13781

Till:
Utrikesdepartementet
ud.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
ud.rs.remissvar@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över promemorian ”En översyn av brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition” (UD2026/13781)

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att lämna synpunkter på promemorian En översyn av brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition (UD2026/13781) och vill med anledning av detta framföra följande. Vid framtagandet av detta yttrande har Svenska Röda Korset grundat sina överväganden på det löpande samarbetet med Internationella rödakorskommittén (ICRC), inklusive den tekniska och juridiska vägledning som ICRC tillhandahåller.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

Svenska Röda Korset:

- välkomnar de förslag som ges i promemorian och att ambitionen tydligt är att Sverige fortsatt ska stå kvar vid sina internationella åtaganden. Vi uppskattar Sveriges ambition att säkerställa att dess reglering förblir förenlig med såväl Ottawakonventionen om förbud mot antipersonella minor som konventionen om klusterammunition. Vi anser emellertid att de föreslagna ändringarna går längre än vad som är nödvändigt för att uppfylla de förpliktelser som följer av dessa konventioner. Enligt vår bedömning bör det vara möjligt att tillgodose syftena med båda konventionerna, samtidigt som det legitima behovet av att säkerställa interoperabilitet i gemensamma militära operationer beaktas, genom en mer avgränsad och restriktiv ändring av brottsbalken. Ett sådant förhållningssätt skulle göra det möjligt för Sverige att uppfylla sina internationella åtaganden samtidigt som en välavvägd balans upprätthålls mellan dessa åtaganden och operativa behov,
- understryker vikten av att Sverige i det fortsatta författningsarbetet tydligt fortsätter visa respekt för sina internationella åtagandens syften och ändamål,
- föreslår en alternativ formulering av promemorians förslag till ordalydelse i 22 kap. 6 § brottsbalken, som enligt vår bedömning både tydligt anger vad som är straffbart inom ramen för internationella militära samarbeten utan risk för att enskilda gör sig skyldiga till brott i tjänsten, och ligger närmare konventionsåtagandenas syften och ändamål,
- föreslår att vissa förtydliganden av föreslaget undantag i straffbestämmelsen görs i det fortsatta författningsarbetet, gällande transport och transitpassage av antipersonella minor, samt att begära användning, ge order om användning eller delta i planering av användning av antipersonella minor.

- har inga invändningar mot utredningens förslag om att straffbestämmelsen om olovlig befattning med klusterammunition ska flyttas till 22 kap. brottsbalken samt att lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition ska upphävas.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

Svenska Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa samt att säkerställa respekt för varje människas värde. Detta uppdrag har vi fått av staterna genom Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll samt beslut vid de Internationella rödakors- och rödahalvmånekonferenserna där både världens stater och nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar deltar.

Som en del av den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen och som den nationella föreningen i Sverige har Svenska Röda Korset en stödjande roll till staten, en roll som är fastlagen i internationell rätt samt kommer till uttryck i svensk lagstiftning.[1] Inom ramen för det uppdraget arbetar Svenska Röda Korset med att sprida kunskap om och verka för ökad förståelse för internationell humanitär rätt, humanitära värderingar och Röda Korsets grundprinciper, samarbetar med regeringen för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt samt verkar för att svensk rätt är förenlig med Sveriges folkrättsliga åtaganden på området.

[1] Svenska Röda Korsets stödjande roll på det humanitära området har bland annat bekräftats av regeringen i ett beslut 29 maj 2008 (Ju2007/7313/L3). Utöver detta beslut ger svensk författning särskilda uppgifter till Svenska Röda Korset: Svenska Röda Korset ska driva nationella upplysningsbyrån (förordningen [1996:1475]); har ett specifikt ansvar/uppdrag i förhållande till identifiering av barn som evakuerats från eller tas emot i Sverige (Totalförsvarets folkrättsförordning [1990:12]), skydda rödakorsmärket och benämningen ”röda korset” (lagen 2014:812) om skydd för kännetecken i den internationella humanitära rätten) samt utpekas som en frivillig försvarsorganisation (förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet) med ansvar för sjukvård och civilbefolkningens skydd.

Svenska Röda Korset välkomnar mot den bakgrunden möjligheten att inkomma med ett yttrande över promemorian ”En översyn av brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition” (UD2026/13781).

Svenska Röda Korsets synpunkter på promemorians förslag

Införande av vissa undantag i straffbestämmelsen om olovlig befattning med minor (kap 7.1)

Vikten av att Sverige värnar sina internationella åtaganden

Svenska Röda Korset välkomnar förslaget som säkerställer att Sverige fortsatt är statspart till internationella konventioner som är centrala för att minska lidandet under krig.

Promemorian behandlar införandet av vissa undantag vid internationellt militärt samarbete i straffbestämmelsen för olovlig befattning med minor 22 kap. 6 b § brottsbalken (1962:700). Förslaget syftar till att införa ett undantag från straffansvar genom att föreskriva att vissa befattningar med antipersonella minor inte ska utgöra brott.

Svenska Röda Korset välkomnar utredningen och ambitionen att Sverige fortsatt är statspart till konventionen från den 18 september 1997 om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor samt om deras förstöring (Ottawakonventionen) respektive konventionen från den 30 maj 2008 om klusterammunition (Klusterkonventionen).

Svenska Röda Korset vill i detta sammanhang särskilt betona att den internationella humanitära rätten, inklusive de konventioner som är framtagna för att begränsa stridsmedel och -metoder, är särskilt framtagen för att gälla i händelse av väpnad konflikt och syftar till att begränsa humanitärt lidande i

krig. Svenska Röda Korset vill således understryka vikten av att staters folkrättsliga åtaganden på området står fast, oberoende av förändringar i säkerhetsläget i närområdet. Det är i dessa lägen stater som Sverige tydligt behöver markera att de tar ansvar för, och står upp för, det internationella rättssystemet. Samtidigt som de med styrka fortsätter sitt arbete för att begränsa humanitärt lidande i krig.

Genom att stater konsekvent värnar, vidmakthåller relevansen av och står kvar vid sitt ansvar att efterleva de internationella regler de gemensamt har enats om bevaras de framsteg som gjorts genom historien för att begränsa de humanitära konsekvenserna av väpnade konflikter. Att stå kvar vid internationella åtaganden är med andra ord även av betydelse för att säkerställa förtroendet för den internationella rättsordningen och motverka att de regelverk som världen har enats om urholkas av växlande politiska krav och påtryckningar. Svenska Röda Korset ser därför positivt på att promemorians förslag ligger i linje med detta.

Vikten av att svensk rätt är förenlig med internationella åtagandens ändamål och syften

Svenska Röda Korset bedömer att de mål som utredningen syftar till kan nås genom en alternativ reglering av undantagen som vi anser på ett tydligare sätt ligger i linje med konventionens syfte och ändamål.

De författningsförändringar som föreslås bör enligt utredaren vara tillräckligt tydliga och avgränsade för att klargöra vad som är straffbart inom ramen för internationella militära samarbeten med andra stater, utan att det finns en risk för att enskilda gör sig skyldiga till brott i utövandet av tjänsten. Det är av samma skäl som ovan angivits om staters ansvar för upprätthållande av internationell rätt även viktigt att, genom väl avvägda avgränsningar i svensk författning, säkerställa att svensk rätt är förenlig med internationella

åtagandens ändamål och syften. Staters korrekta tolkning och tillämpning av internationella regler bidrar till att bevara reglernas humanitära funktion.

När statsparter till Ottawakonventionen respektive Klusterkonventionen deltar i militärt samarbete med stater som inte är anslutna till ovan nämnda konventioner, är det av grundläggande betydelse att säkerställa ömsesidig respekt för samtliga deltagande staters folkrättsliga förpliktelser. Detta innefattar ett erkännande av att vissa handlingar kan vara tillåtna för stater som inte är bundna av konventionerna. Ett sådant förhållningssätt är nödvändigt för att upprätthålla en ändamålsenlig internationell militär samverkan samtidigt som konventionernas rättsliga förpliktelser respekteras fullt ut. Dessa förpliktelser ska förstås mot bakgrund av konventionernas ändamål och syfte.

Det ankommer på staterna att tolka sina juridiska förpliktelser enligt konventionerna i enlighet med allmänt erkända principer för traktattolkning, däribland artikel 31–33 i (Wienkonventionen). Stater kan, utifrån sina respektive rättsliga och praktiska förutsättningar, göra olika bedömningar av innebörden av vissa konventionsbegrepp, såsom förbudet att ”hjälpa, uppmuntra eller på något sätt förmå någon att inlåta sig på verksamhet som är förbjuden för parterna enligt konventionen”[2]. Detta innebär emellertid inte att omfattningen av en stats förpliktelser enligt Ottawakonventionen och Klusterkonventionen bestäms enbart av statens egen uppfattning. Förplikternas närmare innebörd får i stället utläsas ur den gemensamma tolkning som konventionsstaterna har gett uttryck för, genom uttalanden och statspraxis. Varje tolkning måste därvid vara förenlig med konventionernas ändamål och syfte.

[2] På engelska ” assist, encourage or induce in any way ” Artikel 1 c) Konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor samt om deras förstöring (Ottawakonventionen).

En stats blotta deltagande i gemensamma operationer, övningar eller andra militära aktiviteter tillsammans med en stat som inte är part till Ottawakonventionen eller Klusterkonventionen utgör inte i sig otillåten hjälp, uppmuntran eller förmående av någon. Svenska Röda Korset förespråkar därför en tolkning av begreppen *hjälpa, uppmuntra* eller *på något sätt förmå någon* som säkerställer att konventionsstater inte aktivt stödjer verksamhet som är förbjuden enligt konventionerna. Ett sådant synsätt ligger i linje med Ottawakonventionens och Klusterkonventionens ändamål och syften, nämligen att eliminera användningen av antipersonella minor och klusterammunition samt att förebygga de allvarliga humanitära konsekvenser som dessa vapensystem medför.[3]

Mot bakgrund av de i utredningen föreslagna ändringarna i brottsbalken är det viktigt att den nationella lagstiftningen återspeglar dessa utgångspunkter. Fokus bör därför ligga på att tolka och genomföra de centrala bestämmelserna och förpliktelserna enligt Ottawakonventionen och Klusterkonventionen på ett sätt som fullt ut respekterar konventionernas rättsliga krav och samtidigt stärker deras övergripande syfte att förebygga det humanitära lidande som orsakas av antipersonella minor och klusterammunition.

[3] Internationella rödakorskommitténs (ICRC) syn på Ottawakonventionen och konventionen från den 30 maj 2008 om klusterammunitions (Klusterkonventionen) ändamål och syfte kommer till uttryck i avsnitt 2.2.2 i ICRC:s briefing note "The prohibition to assist, encourage or induce prohibited activities under the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons", 24 April 2019, hämtad 28 oktober 2026..

En alternativ formulering av undantagsbestämmelsen – Svenska Röda Korsets förslag

Svenska Röda Korset bedömer att de mål som utredningen syftar till kan nås, samtidigt som konventionens syften och ändamål beaktas i högre grad, genom en alternativ formulering av undantaget i 22 kap. 6 b § brottsbalken.

Den i promemorian föreslagna ordalydelsen innebär att en regel införs som inom ramen för internationellt militärt samarbete tillåter vissa befattningar med antipersonella minor, nämligen användning, lagring och överlåtelse, samtidigt som straffansvar endast uttryckligen upprätthålls för utläggningen av antipersonella minor. De befattningar som undantas från straffansvar anges emellertid i breda ordalag genom uttrycken ”använda”, "lagra” och ”överlåta”. Här ser vi att en alternativ formulering liknanden den som finns i Kanadas lagstiftning skulle kunna bidra med samma tydlighet och samtidigt ligga närmare konventionens syfte och ändamål.

Den kanadensiska lagstiftningen kan enligt vår bedömning utgöra ett relevant exempel som visar på en ändamålsenlig avvägning mellan Ottawakonventionens syfte och ändamål och behovet av militär interoperabilitet.[4] I den kanadensiska lagstiftningen finns en uppräkning av generella förbud, precis som i den svenska regleringen. [5] Undantagsbestämmelsen som följer i den kanadensiska lagstiftningen har dock en alternativ ordalydelse som enligt vår bedömning ligger närmare

[4] I artikel 6(3)(d) stadgas följande: “in operations, exercises or other military activities with the armed forces of a state that is not a party to the Convention that engage in an activity prohibited under subsection (1) or (2), if that participation does not amount to active assistance in that prohibited activity”. Se Kanadas Anti-Personnel Mines Convention Implementation Act (S.C. 1997, c. 33) hämtad 30 oktober 2026 https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-11.5/page-1.html.

[5] Se artikel 6 (1) *Anti-Personnel Mines Convention Implementation Act (S.C. 1997, c. 33)* hämtad 30 oktober 2026 https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-11.5/page-1.html.

konventionens syfte och ändamål, jämfört med den i utredningen föreslagna, nämligen att det inte är förbjudet att delta:

> *in operations, exercises or other military activities with the armed forces of a state that is not a party to the Convention that engage in an activity prohibited under subsection (1) or (2), if that participation does not amount to active assistance in that prohibited activity.*[6]

Genom att applicera ovanstående resonemang på svensk lagstiftningskontext föreslår Svenska Röda Korset en justering av promemorians förslag till ändring i 22 kap. 6 b § brottsbalken. Svensk rätt skulle kunna bygga på samma formulering som den kanadensiska.

Då skulle tredje stycket i 22 kap. 6b §, med nödvändiga följdändringar vad gäller medverkansbestämmelsen, i stället kunna ligga i linje med följande ordalydelse:

> *Det utgör inte brott att delta i operationer, övningar eller annan militär verksamhet tillsammans med de väpnade styrkorna i en stat som inte är part till konventionen och som bedriver verksamhet som är förbjuden enligt första stycket, under förutsättning att deltagandet inte aktivt bidrar till den förbjudna verksamheten. Det utgör inte heller brott att ta annan befattning med minor som är tillåten enligt den konvention som avses i andra stycket.*

[6] Se artikel 6(3)(d) *Anti-Personnel Mines Convention Implementation Act* (S.C. 1997, c. 33) hämtad 30 oktober 2026 https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-11.5/page-1.html.

Med en sådan lösning är det tydligt att straffansvar enbart föreligger, inom ramen för internationellt militärt samarbete med stater som inte är part till konventionen, när någons deltagande *aktivt bidrar* i under konventionen förbjuden verksamhet.

Behov av förtydliganden kring undantagets gränser - Svenska Röda Korsets förslag

Svenska Röda Korset föreslår att bestämmelsens avgränsningar tydliggörs i det fortsatta författningsarbetet.

Svenska Röda Korset ser parallellt med ovan lämnade förslag ett behov av ytterligare förtydliganden kring undantagets gränser. En författnings-kommentar skulle kunna ge vägledning, på motsvarande sätt som promemorians nuvarande kapitel 7.1 och 10.1, om vilka åtgärder som ska anses utgöra respektive inte utgöra deltagande som *aktivt bidrar* till den förbjudna verksamheten (vilket är den formulering Svenska Röda Korset föreslår för att avgränsa undantaget). I detta avseende anser vi att några tydligt angivna handlingar, mot bakgrund av vissa staters uttalade ståndpunkter samt en tolkning av Ottawakonventionen i enlighet med dess syfte och ändamål, bör anses utgöra sådant deltagande som *aktivt bidrar* till den förbjudna verksamheten. Dessa handlingar är:

- Transport och transitpassage av antipersonella minor.
- Att begära användning, ge order om användning eller delta i planering av användning av antipersonella minor.

Vi redogör nedan för våra skäl för att dessa handlingar inte bör vara tillåtna enligt svensk rätt.

Transport och transitpassage av antipersonella minor

Vår position är att det inte är förenligt med förbudet att bistå någon aktör/stat vid lagring eller användning av antipersonella minor att tillåta transitpassager av sådana minor genom en konventionsstats territorium.[7] Sådana åtgärder bedöms motverka Ottawakonventionens syfte och ändamål, och att det utgör att bistå till lagring av antipersonella minor om en konventionsstat tillåter eller underlättar transit av sådana minor genom sitt territorium, exempelvis genom att tillhandahålla transportinfrastruktur eller andra former av stöd.

På motsvarande sätt bör transport av antipersonella minor, som utgör en förutsättning för deras användning, anses utgöra deltagande som *aktivt bidrar* eller *betydande medverkan*, beroende på vilken ordalydelse som blir gällande. Även andra stater, Förenade kungariket och Jemen, har gett uttryck för uppfattningen om att tillhandahållande av skydd eller transport för antipersonella minor strider mot Ottawakonventionens förbud mot att bistå förbjuden verksamhet.[8]

Att begära användning, ge order om användning eller delta i planering av användning av antipersonella minor

ICRC har offentligt intagit ståndpunkten att det enligt Ottawakonventionen är förbjudet att, direkt eller indirekt, begära att andra använder antipersonella minor, att ge order om användning av sådana minor eller delta i planeringen av deras användande. Denna tolkning överensstämmer med den ståndpunkt

[7] Se ICRC, "Annex to Landmine Monitor 1999" i Landmine Monitor Report 1999 (International Campaign to Ban Landmines, March 1999), s. 1008, hämtad 31 oktober 2026

[8] Se ICBL (HRW), "Landmine Monitor Factsheet", 2008, s. 7, hämtad 31 oktober 2026.

som intagits av andra stater bland annat Kanada[9], Nederländerna[10] och Frankrike[11].

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

Svenska Röda Korset föreslår att motsvarande överväganden och förtydliganden som avser 22 kap. 6 b § även beaktas avseende den föreslagna 22 kap. 6 d §, då samma synpunkter gör sig gällande för båda bestämmelserna.

Den i utredningen föreslagna nya 22 kap. 6 d §, som avser klusterammunition, motsvarar i allt väsentligt bestämmelserna i 22 kap. 6 b § som gäller antipersonella minor. Våra synpunkter ovan avseende 22 kap. 6 b § är därför i lika mån tillämpliga på den föreslagna nya 22 kap. 6 d §.

Svenska Röda Korset invänder inte mot utredningens förslag om att straffbestämmelsen flyttas till 22 kap. brottsbalken samt att Lag (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition upphävs.

Ulrika Modéer
Generalsekreterare
Svenska Röda Korset

---

[9] Stuart Casey Maslen, *Anti-personnel Mines under International Humanitarian Law*, A View from the Vanishing Point, Oxford University Press, Oxford, 2001, s. 100 f.

[10] Stuart Casey Maslen, *Anti-personnel Mines under International Humanitarian Law*, A View from the Vanishing Point, Oxford University Press, Oxford, 2001, s. 100 f.

[11] *Manual of the Law of Military Operations*, s. 149, hämtad 31 oktober 2026.