

En översyn av brotten olovlig
befattning med minor och olovlig
befattning med klusterammunition

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Författningsförslag.....	9
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	9
1.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (2012:179) om straff för olovlig befattningsmed klusterammuniton.....	14
2 Behovet av att se över straffbestämmelserna om olovlig befattningsmed minor och olovlig befattningsmed med klusterammuniton	15
2.1 Ottawakonventionen.....	15
2.2 Klusterkonventionen	18
3 Ottawakonventionens innehåll.....	21
3.1 Inledning.....	21
3.2 Allmänna åtaganden.....	21
3.3 Förbud mot att använda truppminor.....	21
3.4 Förbud mot att på annat sätt förvärva truppminor	22
3.5 Förbud mot att lagra eller bibehålla truppminor	22
3.6 Förbud mot att överföra truppminor	23
3.7 Förbud mot att hjälpa, uppmuntra eller på något sätt förmå.....	24
3.8 Nationella tillämpningsåtgärder.....	25

3.9	Förbud mot reservationer	25
4	Klusterkonventionens innehåll.....	26
4.1	Inledning	26
4.2	Allmänna åtaganden	26
4.3	Förbud mot att använda klusterammunition.....	27
4.4	Förbud mot att på annat sätt förvärva klusterammunition	27
4.5	Förbud mot att lagra eller behålla klusterammunition.....	27
4.6	Förbud mot att överföra klusterammunition	28
4.7	Förbud mot att hjälpa, uppmuntra eller på något sätt förmå	29
4.8	Förbindelser med stater som inte är parter till konventionen	30
4.9	Nationella tillämpningsåtgärder	30
4.10	Förbud mot reservationer	31
5	Straffrättslig reglering	33
5.1	Brottet olovlig befattningsmed minor	33
5.2	Brottet olovlig befattningsmed klusterammunition	35
5.3	Anstiftan och medhjälp.....	36
5.4	Svensk domstols behörighet	38
5.5	Straffrättslig lagstiftning på angränsande områden	39
6	Internationell utblick.....	41
6.1	Hur har andra statsparter tolkat förbudsbestämmelserna inom ramen för interoperabilitet?	41
6.1.1	Ottawakonventionen	41
6.1.2	Klusterkonventionen	44

7	En tydligare och mer ändamålsenlig reglering av brotten olovlig befattningsmed minor och olovlig befattningsmed klusterammuniton.....	49
7.1	Införande av vissa undantag i straffbestämmelsen om olovlig befattningsmed minor.....	49
7.2	Införande av vissa undantag i straffbestämmelsen om olovlig befattningsmed klusterammuniton.....	57
7.3	Det krävs ingen justering i straffbestämmelserna om krigsförbrytelse	63
7.4	Ändringar beträffande svensk domstols behörighet.....	64
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	69
9	Konsekvenser	71
10	Författningskommentar	73
10.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	73

Sammanfattning

Sverige tillträdde år 1999 konventionen från den 18 september 1997 om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor (truppminor) samt om deras förstöring (Ottawakonventionen). I samband med tillträdet infördes i 22 kap. 6 b § brottsbalken en straffbestämmelse om olovlig befattning med minor. År 2012 tillträdde Sverige konventionen från den 30 maj 2008 om klusterammunition (Klusterkonventionen) och införde i samband med det lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition. I lagen finns en straffbestämmelse om olovlig befattning med klusterammunition (1 §).

Ett antal av Sveriges allierade är inte parter till de nämnda konventionerna. Några av dem har under det senaste året frånträtt konventionerna.

Det framgår inte tydligt av de nämnda svenska straffbestämmelserna vad som är straffbart inom ramen för militära samarbeten med andra stater som kan komma att använda truppminor eller klusterammunition. Det är angeläget att Sverige kan fortsätta sitt nära försvarssamarbete med länder som inte är parter till Ottawa-konventionen eller Klusterkonventionen, utan att det finns en risk för att enskilda gör sig skyldiga till brott i utövandet av tjänsten.

I promemorian behandlas frågan om genomförandet av konventionerna på det straffrättsliga området. Det föreslås att det ska införas ett undantag i straffbestämmelserna för viss befattning med truppminor och klusterammunition som sker inom ramen för internationellt militärt samarbete. Det föreslås även att straffbestämmelsen om befattning med klusterammunition ska flyttas till brottsbalken och att lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition ska upphävas. Vidare föreslås ändringar i fråga om svensk domstols behörighet. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2027.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 2 kap. 4 och 5 §§ och 22 kap. 6 b § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 22 kap. 6 d §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §¹

Särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över vissa brott som har begåtts utanför Sverige finns i

1. 29 kap. 13 § miljöbalken,
2. 14 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
3. 10 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
4. 5 § lagen (1982:963) om rymdverksamhet,
5. 51 a § jaktlagen (1987:259),
6. 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
7. 49 § fiskelagen (1993:787),
8. 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia,
9. 13 kap. 11 § luftfartslagen (2010:500),
10. 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696),
10. 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696), *och*
11. 2 § lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition, *och*
11. 17 § lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

¹ Senaste lydelse 2022:667.

12. 17 § lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

5 §²

I de fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,

2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,

3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och

4. brott som avses i

a) 4 kap. 1 a, 4 c och 4 e §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,

b) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,

c) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,

d) 22 kap. 6 a och 6 b §§, d) 22 kap. 6 a §,

e) 2 § lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor,

f) 3–5 och 7–10 §§ lagen (2025:327) om internationella sanktioner, eller

g) 19 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar.

² Senaste lydelse 2026:950.

22 kap.
6 b §³

Den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, *innehär* eller överlåter antipersonella minor (truppminor), döms för olovlig befattning med minor till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

Första stycket gäller endast minor som avses i konventionen den 18 september 1997 om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor (truppminor) samt om deras förstöring.

Sådan befattning med minor som är tillåten enligt den konvention som avses i andra stycket utgör inte brott.

Den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, *lagrar, bibehåller* eller överlåter antipersonella minor (truppminor), döms för olovlig befattning med minor till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

Det utgör inte brott att inom ramen för internationellt militärt samarbete använda, lagra eller överlåta truppminor under förutsättning att befattningen inte utgör utläggning av truppminor. Det utgör inte heller brott att ta annan befattning med minor som är tillåten enligt den konvention som avses i andra stycket.

I fråga om medverkan till sådan utläggning av truppminor som avses i tredje stycket ska endast den som har medverkat i betydande mån dömas till ansvar enligt 23 kap. 4 §.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst arton år eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen väsentligt bidragit till att minor kommit att användas på ett sätt som inneburit fara för många människors liv eller hälsa.

³ Senaste lydelse 2021:1014.

6 d §

Den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, lagrar, behåller eller överlåter klusterammunition, döms för olovlig befattning med klusterammunition till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

Med klusterammunition i första stycket avses sådan klusterammunition samt sådana explosiva substridsdelar från spridningskapslar fästa vid luftfartyg som avses i konventionen den 30 maj 2008 om klusterammunition.

Det utgör inte brott att inom ramen för internationellt militärt samarbete använda, lagra eller överlåta klusterammunition under förutsättning att befattningen inte utgör avfyrning av klusterammunition. Det utgör inte heller brott att ta annan befattning med klusterammunition som är tillåten enligt den konvention som avses i andra stycket.

I fråga om medverkan till sådan avfyrning av klusterammunition som avses i tredje stycket ska endast den som har medverkat i betydande mån dömas till ansvar enligt 23 kap. 4 §.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst arton år eller på livstid. Vid bedömningen av om

*brottet är grovt ska det särskilt
beaktas om gärningen väsentligt
bidragit till att klusterammunit-
ion kommit att användas på ett
sätt som inneburit fara för många
människors liv eller hälsa.*

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2027.

1.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (2012:179) om straff för olovlig befattningsmed klusterammunition

Härigenom föreskrivs att lagen (2012:179) om straff för olovlig befattningsmed klusterammunition ska upphöra att gälla vid utgången av april 2027.

2 Behovet av att se över straffbestämmelserna om olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition

2.1 Ottawakonventionen

Den 1 maj 1999 tillträdde Sverige konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor (truppminor) samt deras förstöring (Ottawakonventionen). Konventionen förbjuder statsparterna att använda, utveckla, tillverka, på annat sätt förvärva, lagra, bibehålla eller att till någon direkt eller indirekt överföra truppminor.

Ottawakonventionen har införlivats i svensk rätt bl.a. genom en straffbestämmelse i brottsbalken som reglerar brottet olovlig befattning med minor (22 kap. 6 b § brottsbalken).

Med anledning av det kraftigt försämrade säkerhetsläget till följd av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har Finland, Estland, Lettland, Litauen och Polen valt att frånträda Ottawakonventionen. Liksom Sverige är de frånträdande staterna medlemsstater i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato).

Situationen har väckt vissa frågor om förutsättningarna för s.k. militär interoperabilitet och huruvida svenskar kan riskera straffrättsliga följder av ageranden i samband med internationella militära samarbeten. Av särskilt intresse är uttolkningen och innebörden av vissa begrepp i 22 kap. 6 b § brottsbalken i förhållande till situationer som kan uppkomma vid internationella militära samarbeten, såsom det bilaterala försvarssamarbetet med Finland samt vid Sveriges roll som truppbidragare till Forward Land Forces (FLF) Lettland och

ramnationsansvarig i FLF Finland. Genom att Sverige blivit medlem i Nato uppkommer även frågor i andra typer av militära samarbeten inom ramen för den organisationen. De frågor som väckts handlar både om det operativa arbetet – kopplat till planering, ledning och genomförande av militära operationer – och om förberedelser inför sådana operationer, t.ex. transitering av truppminor genom eller över svenskt territorium. Mer konkret är frågan om och i vilken utsträckning straffansvar för enskilda kan uppkomma vid militära samarbeten med stater som inte är konventionsparter.

Vid genomförande av gemensamma militära operationer kan man tänka sig flera typer av gemensamma ageranden som kan innefatta olika slags befattningsmed truppminor. Vid gemensamma insatser förekommer det att vapen och ammunition tillförs operationen genom gemensamma logistikfunktioner. Inom ramen för sådana är det exempelvis tänkbart att svensk personal ingår i bevakningen av transporten eller framför fordon som ingår i transportkedjan. Det kan också förekomma att svensk personal framför fordon innehållandes materiel som ska ingå i en operation.

Det är inte heller ovanligt inom ramen för gemensamma militära operationer att styrkor tillhörande olika stater är baserade i samma läger. Det finns därmed en sannolikhet att det skulle kunna förekomma lagring av truppminor och där exempelvis svenska styrkor deltar i bevakningen av baser och tillhörande lager.

I en synnerligen allvarlig situation skulle det också kunna vara så att svenskar deltar i stridigheter där en allierad lagt ut, eller under stridigheter lägger ut, truppminor. Det skulle också kunna vara så att en bas skyddas av ett minfält. Svensk militär personal kan också komma att föra befäl över utländska militära styrkor där den underställda utländska styrkan har tillgång till truppminor.

Det finns alltså exempel på flera situationer där svensk militär personal kan hamna i situationer där de i olika grad kan behöva befatta sig med truppminor. Slutligen kan svensk militär personal inom ramen för planering av framtida operationer hamna i en situation där icke-statsparter även planerar för utläggning av truppminor.

I Ottawakonventionen finns ingen uttrycklig bestämmelse som reglerar frågan om deltagande i militära operationer med stater som använder, eller tar annan typ av befattningsmed, truppminor.

Enskilda statsparter har dock gjort deklarationer i syfte att klargöra sina tolkningar av vissa uttryck eller bestämmelser som får betydelse för interoperabiliteten.

Staters nationella implementering av Ottawakonventionen regleras i artikel 9. Av artikeln framgår att varje part ska vidta alla lagstiftningsåtgärder och administrativa samt andra åtgärder som krävs, däribland införande av straffpåföljd, för att förhindra och bestraffa all verksamhet, som enligt konventionen är förbjuden för en part, och som utförs av personer eller inom territorium under dess jurisdiktion eller kontroll. I den engelska texten anges att statsparterna ska "take all appropriate legal, administrative and other measures [...]".

En stats blotta deltagande i en militär operation med en stat som inte är part i Ottawakonventionen, och som agerar på ett sätt som inte är förenligt med konventionen, är inte förbjudet. Flera länder har gjort deklarationer i förhållande till konventionen som uttrycker detta. Vidare finns uttalanden i doktrin som talar för att straffansvaret kan begränsas ytterligare inom ramen för militära samarbeten, även utan ett uttryckligt undantag i konventionen för sådana situationer. Flera konventionsparter har också på nationell nivå tydliggjort och begränsat enskildas straffansvar vid militära samarbeten, se avsnitt 6.

Den aktuella straffbestämmelsen i brottsbalken och dess förarbeten ger inte någon vägledning i fråga om den närmare avgränsningen av det straffbara området vid militära samarbeten. Det finns inte heller någon svensk domstolspraxis att ta fasta på. Det finns därför en osäkerhet i fråga om omfattningen av det straffbara området enligt 22 kap. 6 b § brottsbalken vid militära samarbeten med stater som inte är konventionsparter. Det innebär att det är svårt att på förhand avgöra vilka handlingar som kan leda till straffansvar för enskilda när Sverige samarbetar militärt med sådana stater. Som framgår ovan har det uppkommit frågor om förutsättningarna för samarbeten med länder som inte är parter till konventionen, som inte hade samma aktualitet när straffbestämmelsen infördes. Mot denna bakgrund och med hänsyn till behovet av att Sverige på ett effektivt sätt fortsatt ska kunna delta i militära operationer och samarbeten med stater som inte är parter till konventionen bör straffbestämmelsen för olovlig befattning med minor ses över.

2.2 Klusterkonventionen

Den 1 oktober 2012 tillträdde Sverige konventionen om klusterammunition (Klusterkonventionen). Centralt i konventionen är dess förbud mot att använda, utveckla, tillverka, på annat sätt förvärva, lagra, behålla eller till någon direkt eller indirekt överföra klusterammunition.

Klusterkonventionen har införlivats i svensk rätt genom lagen (2012:179) om straff för olovlig befattningsmed klusterammunition.

Genom Natomedlemskapet och det fördjupade försvarssamarbetet med Finland deltar Sverige i militära operationer med länder som inte är anslutna till Klusterkonventionen. Detta har i likhet med Ottawakonventionen väckt vissa frågor om förutsättningarna för interoperabilitet och hur Sverige kan samarbeta med allierade som inte är parter till konventionen.

Klusterkonventionen innehåller till skillnad från Ottawakonventionen ett uttryckligt undantag för interoperabilitet (se artikel 21.3 jämförd med 21.4). Konventionen förbjuder inte statsparter att delta i aktiviteter med stater som inte är parter till konventionen och som kan komma att engagera sig i aktiviteter som är förbjudna för en statspart. Undantaget innebär dock inte att statsparter inom ramen för sådant samarbete får utveckla, tillverka eller på annat sätt förvärva klusterammunition eller själva lagra, överföra eller använda klusterammunition. Det är inte heller tillåtet att uttryckligen begära att klusterammunition används i situationer där statsparten ensam styr över valet av den ammunition som används.

Undantaget har implementerats genom 1 § lagen om straff för olovlig befattningsmed klusterammunition. I paragrafens tredje stycke framgår att sådan befattningsmed klusterammunition samt explosiva substridsdelar som är tillåtna enligt konventionen inte utgör brott. Vid införandet av bestämmelsen konstaterades att undantaget var en tydlig avvägning mellan de två intressen som var för handen, å ena sidan intresset av att upprätthålla konventionens förbud också vid militär samverkan och å andra sidan intresset av att inte försvåra genomförandet av sådan samverkan (prop. 2011/12:47 s. 39). Det konstaterades dock att begränsningen till användning, lagring och överföring som staten "själv" utför inte alltid ger tillräcklig vägledning i komplexa situationer av interoperabilitet. I

sådana fall får vägledning hämtas från folkrättsliga principer om ansvar för militära handlingar och den omständigheten att en stat enbart är ansvarig för handlingar som den självständigt kan kontrollera och därigenom har en möjlighet att förhindra. Det förhållandet måste beaktas vid prövning av en enskild individs handlande i strid med artikel 21.4 (prop. 2011/12:47 s. 39 och 40). Regeringen konstaterade dock att risken för att klusterammunition skulle komma användas i internationella fredsfrämjande insatser som Sverige deltog i torde vara begränsad (prop. 2011/12:47 s. 38).

Även om det finns ett undantag i straffbestämmelsen ger nuvarande bestämmelse och dess förarbeten inte en tydlig vägledning i fråga om den närmare avgränsningen av det straffbara området vid militära samarbeten. Det finns inte heller någon svensk domstolspraxis att ta fasta på. Eftersom Sveriges samarbete med länder som inte är anslutna till konventionen genom Nato-medlemskapet inte är begränsat till internationella fredsfrämjande insatser finns det även skäl att se över den nuvarande straffbestämmelsen så att det straffbara området blir tydligt för den enskilde.

3 Ottawakonventionens innehåll

3.1 Inledning

I det följande återges det huvudsakliga innehållet i de artiklar i Ottawakonventionen (nedan ”konventionen”) som bedöms ha betydelse för frågan om Sveriges militära samarbete med andra stater. Konventionen innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse som reglerar interoperabilitetssituationer vid militärt samarbete.

3.2 Allmänna åtaganden

I artikel 1.1 redovisas de allmänna åtaganden staterna gör genom konventionen. Varje part åtar sig att aldrig under några förhållanden använda truppminor. Detsamma gäller att utveckla, tillverka, på annat sätt förvärva, lagra, bibehålla eller till någon direkt eller indirekt överföra truppminor. På samma sätt åtar sig varje part att aldrig under några förhållanden hjälpa, uppmuntra eller på något sätt förmå någon att inlåta sig på verksamhet som är förbjuden för parterna enligt konventionen. Enligt artikel 1.2 åtar sig varje part att förstöra eller sörja för att alla truppminor förstörs i enlighet med bestämmelserna i konventionen. Det finns vissa undantag, t.ex. för att behålla eller överföra ett visst antal minor för utveckling av och utbildning i teknik för detektering, rövning eller förstöring av minor (artikel 3).

3.3 Förbud mot att använda truppminor

Varje statspart åtar sig att aldrig under några förhållanden använda, på engelska ”use”, truppminor. Det gäller alla vapen som faller inom definitionen i artikel 2.1 i konventionen. Det finns inte någon

definition av att använda i konventionen. Begreppet får anses innefatta att lägga ut nya truppminor. Att utplacera sådana minor i ett redan existerande minfält innebär följaktligen också att förbudet mot användning överträds.

Samtidigt har det engelska uttrycket "use" en bredare betydelse än "emplacement" (lägga ut). Det förstnämnda ordet innefattar ett initialt utplacering men kan också avse ett användande i tiden därefter.

3.4 Förbud mot att på annat sätt förvärva truppminor

Förbudet mot att på annat sätt förvärva ("otherwise acquire") kan innefatta ett flertal ageranden. Det kan handla om att importera truppminor. Vidare kan det vara fråga om att ta över en motståndares minor eller att ockupera territorium där minor lagras. Det kan också innebära att säkra kontroll över minor men sedan inte förstöra dem. Likaledes kan det handla om att staten mottar eller beslagtar minor från allmänheten.

3.5 Förbud mot att lagra eller bibehålla truppminor

Förbudet mot att lagra ("stockpile") får anses gälla dels direkt, dvs. där en stat lagrar truppminor, dels indirekt, dvs. att en stat handhar minorna för en annan stats räkning. Genom artikel 4 åtar sig statsparterna att förstöra eller sörja för att alla lagrade minor som den äger eller förfogar över eller som står under dess jurisdiktion eller kontroll, förstörs så snart som möjligt.

Det bör inte finnas någon substantiell skillnad mellan lagra och bibehålla ("retain"). Truppminor kan bibehållas efter att de t.ex. har övertagits från en beväpnad fiendestyrka eller genom att kontroll tas över områden där det finns minor. Detta såvida inte minorna förstörs. När en mina har förvärvats och bibehållits är den att betrakta som en del av en stats lager såvida den inte har förstörts (eller utplacerats). Det får anses krävas att ett visst antal minor uppnås för att det ska vara fråga om ett lager. Som en jämförelse har statsparter i fråga om artikel 3.1 om att stater får behålla truppminor för bl.a. utbildning i minröjning tolkat "minsta antal som är absolut

nödvärdigt för dessa syften” som hundratals eller tusentals minor, men inte tiotusentals. Det kan för övrigt noteras att även om de aktuella termerna som sagt liknar varandra refererar alltså artikel 3 till att behålla ett visst antal minor, inte lagra.

3.6 Förbud mot att överföra truppminor

Från förbudet mot att överföra (”transfer”) truppminor till någon finns i artikel 3.2 ett undantag. Enligt den artikeln är det tillåtet att överföra minor i syfte att förstöra dem.

Överföring är den enda befattning med minor som definieras i konventionen (artikel 2.4). Överföring betecknar, utöver den fysiska förflyttningen av truppminor till eller från en stats territorium, överlåtelse av äganderätten till och kontrollen över minorna, men inte överlämnande av territorium där minor är utlagda.

Överföring anses inkludera att exportera men också ge bort truppminor. Vissa stater har ansett att artikeln innebär att transitpassage i sig är otillåtet, dvs. transport av minor över ett nationellt geografiskt område. Andra stater, inklusive Kanada och Norge, har ansett att kärnfrågan avseende förbudet mot överföring i stället är överföringen av äganderätten och kontrollen av minorna, vilket gör den mottagande staten till ägare av minorna. I doktrinen har man anslutit sig till den senare uppfattningen. Annars skulle en statspart kunna bryta mot konventionen om en stat som inte var part till konventionen flög över statspartens territorium med truppminor i lasten. Detta potentiellt även om statsparten inte kände till att flygplanet fraktade sådana minor. Om statsparten på något sätt uppmuntrade till eller hjälpte till med överflygningen, vilket innefattar att ge tillstånd till denna, kunde det vara i strid med förbudet i artikel 1.1(c) om att lagra eller bibehålla minor (Casey-Maslen, *Anti-Personnel Mine Ban Convention: A Commentary*, 3 uppl., Oxford 2024, s. 73). I propositionen om Sveriges tillträde till Klusterkonventionen, som innehåller en identisk definition av överföring, uttalade regeringen att den inte delade vissa remissinstansers uppfattning att den allmänt accepterade tolkningen av förbudet mot överföring i Ottawakonventionen var att transitpassage är förbjuden (prop. 2011/12:47 s. 29 och 30).

3.7 Förbud mot att hjälpa, uppmuntra eller på något sätt förmå

Statsparterna åtar sig att aldrig under några förhållanden hjälpa, uppmuntra eller på något sätt förmå någon att inlåta sig på verksamhet som är förbjuden enligt konventionen. Det som således är förbjudet är att bistå eller medverka till att t.ex. en annan stat, ett företag eller en individ gör något som är otillåtet enligt artikel 1.1.

Att hjälpa någon med en förbjuden aktivitet får anses innefatta att tillhandahålla materiellt stöd såsom ritningar eller komponenter med vetenskapen om att dessa ska användas för att utveckla eller producera truppminor.

Att uppmuntra en förbjuden aktivitet får anses innebära att stödja det förhållandet att aktiviteten utförs. Det måste inte handla om en direkt förfrågan. Det spelar heller ingen roll om agerandet faktiskt leder till någon åtgärd. Ett uppenbart exempel på uppmuntran är att en statspart t.ex. under ett militärt planeringsmöte frågar en stat som inte är part till konventionen om denna kan lägga ut truppminor.

I fråga om att förmå någon till förbjuden verksamhet är det en specifik form av uppmuntran. Det kan handla om att erbjuda betalning eller olika tjänster. Även hot kan omfattas av begreppet.

En fråga som har uppmärksammats i detta sammanhang är om en statspart enbart genom att delta i en militäroperation eller övning tillsammans med en stat som har minor och som inte är part till konventionen innefattar att hjälpa eller uppmuntra till en förbjuden aktivitet. Kanada, Tjeckien, Polen, Storbritannien och Norge har tillsammans med Australien på likartade sätt deklarerat att så inte är fallet. Detta har i doktrinen ansetts vara en korrekt bedömning. (Casey-Maslen, *Anti-Personnel Mine Ban Convention: A Commentary*, 3 uppl., Oxford 2024, s. 76.)

I propositionen om Sveriges anslutning till Klusterkonventionen gjorde regeringen vissa uttalanden om interoperabilitet och motsvarande förbud mot att hjälpa, förmå och uppmuntra i den konventionen, även i förhållande till Ottawakonventionen (prop. 2011/12:47 s. 38 och 39). Klusterkonventionen innehåller ett undantag för interoperabilitetssituationer (artikel 21.3). Regeringen framhöll bl.a. att i förhandlingarna av den konventionen hade anförts att det i internationella insatser tillsammans med stater som inte tillträtt den konventionen inte alltid är möjligt för en truppbidragande stat

att fullt ut gardera sig mot att det förekommer handlingar som strider mot konventionen. Vid förhandlingarna ansågs det inte heller lämpligt att förbudet mot att hjälpa, förmå och uppmuntra någon att agera mot vad konventionen föreskriver skulle tolkas så att det kunde riskera att försvaga det internationella samfundets möjligheter att verka i fredsfrämjande insatser. Inte heller hade man velat riskera att enskilda individer verksamma i insatser skulle kunna utsättas för straffansvar om de utan egen förskyllan hamnade i en situation av beskrivet slag. Vidare uttalade regeringen att motsvarande förbud mot att hjälpa i Ottawakonventionen visade på att det inte tolkas som ett hinder för deltagande i internationella insatser och att denna princip i Klusterkonventionen hade preciserats i artiklarna 21.3 och 21.4.

3.8 Nationella tillämpningsåtgärder

Av artikel 9 framgår att varje part ska vidta alla lagstiftningsåtgärder och administrativa samt andra åtgärder som krävs, däribland införande av straffpåföljd, för att förhindra och bestraffa all verksamhet, som enligt konventionen är förbjuden för en part, och som utförs av personer eller inom territorium under dess jurisdiktion eller kontroll. I den engelska texten anges att statsparterna ska "take all appropriate legal, administrative and other measures [...]". I den svenska översättningen synes "appropriate" ha översatts med att de åtgärder som krävs ska vidtas.

3.9 Förbud mot reservationer

Konventionens artikel 19 medger inga möjligheter för statsparterna att avge reservationer till konventionens innehåll. Flera stater har dock lämnat deklarationer i syfte att klargöra sina tolkningar av vissa uttryck eller bestämmelser. Sverige har inte givit uttryck för en sådan tolkningsförklaring inför eller efter anslutningen till konventionen.

4 Klusterkonventionens innehåll

4.1 Inledning

I det följande återges det huvudsakliga innehållet i de artiklar i Klusterkonventionen (nedan ”konventionen”) som bedöms ha betydelse för frågan om Sveriges militära samarbete med andra stater.

4.2 Allmänna åtaganden

Av artikel 1 framgår konventionens allmänna skyldigheter och tillämpningsområde. Enligt artikeln åtar sig varje statspart att aldrig under några omständigheter använda klusterammunition (a), utveckla, tillverka, på annat sätt förvärva, lagra, behålla eller till någon direkt eller indirekt överföra klusterammunition (b) eller hjälpa, uppmuntra eller förmå någon att ägna sig åt verksamhet som enligt konvention är förbjuden för en statspart (c).

I artikel 2 definieras olika begrepp i konventionen. Av de befattningar med klusterammunition som är förbjudna enligt artikel 1 är det enbart begreppet ”överföra” som definieras i punkten 8 av vilken det framgår att överföring omfattar, utöver den fysiska förflyttningen av klusterammunition till eller från en stats territorium, överlåtelse av äganderätten till och kontrollen över klusterammunition, men inte överlämnande av territorium där det finns lämningar av klusterammunition.

Artikel 3 innehåller bestämmelser om lagring samt förstöring av lager. Av punkten 6 i artikeln följer att det utan hinder av bestämmelserna i artikel 1 är tillåtet att behålla eller förvärva en begränsad mängd klusterammunition och explosiva substridsdelar för utveckling av och utbildning i tekniker för detektering, röjning

eller förstöring av klusterammunition och explosiva substridsdelar eller för utveckling av motmedel mot klusterammunition. Det antal explosiva substridsdelar som behålls eller förvärvas får inte överstiga det minsta antal som är absolut nödvändigt för dessa syften. Enligt artikel 3.7 är det tillåtet att överföra klusterammunition till en annan statspart för förstöring och för de syften som beskrivs i punkten 6.

4.3 Förbud mot att använda klusterammunition

Enligt artikel 1.1(a) åtar sig varje statspart att aldrig under några omständigheter använda, på engelska "use", klusterammunition. Det gäller all ammunition som definieras i konventionens artikel 2.2 och de substridsdelar som faller inom definitionen i artiklarna 2.13 och 2.14 (artikel 1.2). Det finns inte någon definition av att använda i konventionen. Begreppet får anses innefatta att avfira klusterammunition, dvs. använda ammunitionen skarpt.

4.4 Förbud mot att på annat sätt förvärva klusterammunition

Förbudet mot att på annat sätt förvärva ("otherwise acquire") kan innefatta ett flertal ageranden. Det kan handla om att importera klusterammunition. Vidare kan det vara fråga om att ta över en motståndares klusterammunition eller att ockupera territorium där klusterammunition lagras. Det kan också innebära att säkra kontroll över klusterammunition men sedan inte förstöra dem.

4.5 Förbud mot att lagra eller behålla klusterammunition

Förbudet mot att lagra ("stockpile") får anses gälla dels direkt, dvs. där en stat lagrar klusterammunition, dels indirekt, dvs. att en stat handhar klusterammunitionen för en annan stats räkning. Genom artikel 3 åtar sig statsparterna att förstöra eller sörja för att all lagrad klusterammunition som den äger eller förfogar över eller som står under dess jurisdiktion eller kontroll, förstörs så snart som möjligt,

men inte senare än åtta år efter det att konventionen trätt i kraft för statsparten.

Det bör inte finnas någon substantiell skillnad mellan laga och behålla ("retain"). Klusterammunition kan behållas efter att den t.ex. har övertagits från en beväpnad fiendestyrka eller genom att kontroll tas över områden där det finns klusterammunition. Detta såvida inte klusterammunitionen förstörs. När klusterammunition har förvärvats och behållits är den att betrakta som en del av en stats lager såvida den inte har förstörts. Det får anses krävas att en viss mängd uppnås för att det ska vara fråga om ett lager. Som en jämförelse har statsparter i fråga om artikel 3.6 om att stater får behålla en begränsad mängd klusterammunition och explosiva substridsdelar för utveckling av och utbildning i tekniker för detektering, röjning eller förstöring av klusterammunition och explosiva substridsdelar eller för utveckling av motmedel mot klusterammunition. Det antal explosiva substridsdelar som behålls eller förvärvas får inte överstiga det minsta antal som är absolut nödvändigt för dessa syften.

Vid mitten av 2026 har alla 41 statsparter med lagerförpliktelser förstört samtliga lagerinnehav av de redovisade mängderna klusterammunition. Vid tidpunkten för det trettonde mötet mellan konventionsstaterna (13MSP) 2025 hade följande tio statsparter fortfarande klusterammunition och explosiva substridsdelar i enlighet med artikel 3.6: Bosnien och Hercegovina, Bulgarien, Kamerun, Danmark, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Spanien, Sverige och Schweiz. Sverige (Försvarsmakten) förstörde sitt innehav av klusterammunition 2014 och hade i april 2024 92 explosiva substridsdelar för utbildning och träning i fråga om röjning av oexploderad ammunition.

Det kan för övrigt noteras att även om de aktuella termerna som sagt liknar varandra refererar alltså artikel 3.6 till att behålla en begränsad mängd klusterammunition och explosiva substridsdelar, inte laga.

4.6 Förbud mot att överföra klusterammunition

Från förbudet mot att överföra ("transfer") klusterammunition till någon finns i artikel 3.7 ett undantag. Enligt den artikeln är det

tillåtet att överföra klusterammunition till en annan statspart i syfte att förstöra den.

Överföring är den enda befattning med klusterammunition som definieras i konventionen (artikel 2.8). Överföring betecknar, utöver den fysiska förflyttningen av klusterammunition till eller från en stats territorium, överlåtelse av äganderätten till och kontrollen över klusterammunitionen, men inte överlämnande av territorium där det finns lämningar av klusterammunition.

Överföring anses inkludera att exportera men också ge bort klusterammunition. Vissa stater har ansett att artikeln innebär att transitpassage i sig är otillåtet, dvs. transport av klusterammunition över ett nationellt geografiskt område. Andra stater har ansett att kärnfrågan avseende förbudet mot överföring i stället är överföringen av äganderätten och kontrollen av minorna, vilket gör den mottagande staten till ägare av minorna. I propositionen om Sveriges tillträde till Klusterkonventionen uttalade regeringen att den inte delade vissa remissinstansers uppfattning att den allmänt accepterade tolkningen av förbudet mot överföring i Ottawakonventionen, som är likalydande med förbudet i Klusterkonventionen, var att transitpassage är förbjuden (prop. 2011/12:47 s. 29 och 30).

4.7 Förbud mot att hjälpa, uppmuntra eller på något sätt förmå

Statsparterna åtar sig att aldrig under några förhållanden hjälpa, uppmuntra eller på något sätt förmå någon att inlåta sig på verksamhet som är förbjuden enligt konventionen. Det som således är förbjudet är att bistå eller medverka till att t.ex. en annan stat, ett företag eller en individ gör något som är otillåtet enligt artiklarna 1.1 och 1.2.

Att hjälpa någon med en förbjuden aktivitet får anses innefatta att tillhandahålla materiellt stöd såsom ritningar eller komponenter med vetskapen om att dessa ska användas för att utveckla eller producera klusterammunition.

Att uppmuntra en förbjuden aktivitet får anses innebära att stödja det förhållandet att aktiviteten utförs. Det måste inte handla om en direkt förfrågan. Det spelar heller ingen roll om agerandet faktiskt leder till någon åtgärd. Ett uppenbart exempel på uppmuntran är att

en statspart t.ex. under ett militärt planeringsmöte frågar en stat som inte är part till konventionen om denna kan använda klusterammunition.

I fråga om att förmå någon till förbjuden verksamhet är det en specifik form av uppmuntran. Det kan handla om att erbjuda betalning eller olika tjänster. Även hot kan omfattas av begreppet.

4.8 Förbindelser med stater som inte är parter till konventionen

I artikel 21 regleras förhållandet till icke-statsparter. Av första punkten följer en skyldighet för varje statspart att uppmana stater som inte är anslutna till konventionen att göra det med målet att få alla stater att ansluta sig till konventionen. Det följer vidare av punkten 2 att statsparter även ska underrätta regeringar i de stater som inte är parter till konventionen om sina skyldigheter enligt konventionen och även göra sitt yttersta för att förmå stater som inte är parter till konventionen att inte använda klusterammunition.

Enligt punkten 3 får statsparter, deras militära personal och medborgare, utan hinder av bestämmelserna i artikel 1 och i enlighet med folkrätten, bedriva militärt samarbete och delta i insatser med stater som inte är parter i konventionen och som kan tänkas ägna sig åt verksamhet som är förbjuden för en statspart.

Innebörden av punkten 3 specificeras närmare i punkten 4. Av den senare punkten framgår att ingenting under punkten 3 ger en statspart rätt att utveckla, tillverka eller på annat sätt förvärva klusterammunition, att själv lagra eller överföra klusterammunition, att själv använda klusterammunition eller att uttryckligen begära att klusterammunition används i de fall då statsparten ensam styr över valet av ammunition som används.

4.9 Nationella tillämpningsåtgärder

Av artikel 9 följer att en statspart ska vidta alla rättsliga, administrativa och andra åtgärder som krävs för att genomföra konventionen, däribland införa straffpåföljd för att förhindra och bestraffa all verksamhet som enligt konventionen är förbjuden för en statspart

och som utförs av personer eller inom territorium under dess jurisdiktion eller kontroll.

I den engelska texten anges att statsparterna ska "take all appropriate legal, administrative and other measures [...]". I den svenska översättningen synes "appropriate" ha översatts med att de åtgärder som krävs ska vidtas.

4.10 Förbud mot reservationer

Konventionens artikel 19 medger inga möjligheter för statsparterna att avge reservationer till konventionens innehåll. Flera stater har dock lämnat deklARATIONER i syfte att klargöra sina tolkningar av vissa uttryck eller bestämmelser. Sverige har inte givit uttryck för en sådan tolkningsförklaring inför eller efter anslutningen till konventionen.

5 Straffrättslig reglering

5.1 Brottet olovlig befattning med minor

Med anledning av Sveriges tillträde till Ottawakonventionen infördes en ny bestämmelse i brottsbalken. Bestämmelsen återfinns i 22 kap. 6 b § brottsbalken och reglerar brottet olovlig befattning med minor. Enligt första stycket döms den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, innehar eller överlåter antipersonella minor (truppminor), för olovlig befattning med minor till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

Vad som avses med begreppen använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, innehar eller överlåter är inte närmare kommenterat i förarbetena till bestämmelsen. Paragrafen utformades med förebild av 22 kap. 6 a § brottsbalken om olovlig befattning med kemiska vapen. I förarbetena till den bestämmelsen anges att sådan verksamhet som enligt konventionen från den 13 januari 1993 om förbud mot utveckling, produktion, innehav och användning av kemiska vapen samt deras förstörelse är förbjuden för konventionsstaterna också är förbjuden för enskilda. Det redogörs dock inte heller där för vad som avses med t.ex. användning. Däremot anges i förarbetena till 22 kap. 6 b § att uppräkningsen av de otillåtna förfarandena överensstämmer med innehållet i artikel 1.1 konventionen. Straffbestämmelsen ger en uttömmande beskrivning av de förfaranden som konstituerar brott. I sammanhanget uttalas följande (prop. 1997/98:175 s. 35 och 36):

I Ottawakonventionens artikel 1.1 finns uttryckt de förfaranden med antipersonella minor som skall vara förbjudna enligt konventionen. Avsikten i konventionen är att i princip täcka in alla tänkbara förfaranden med antipersonella minor

vilka skall vara otillåtna, bortsett från de undantag som anges i art. 3. Uppräkningen i art. 1.1 överensstämmer väl mot denna bakgrund. Avgränsningen av det straffbara området i den föreslagna nya straffbestämmelsen kan därför lämpligen göras genom att de nämnda beskrivningarna i konventionen tas till utgångspunkt för den nya brottsbeskrivningen. Detta innebär att den i straffstadgandet intagna beskrivningen av vilka förfaranden med antipersonella minor som är förbjudna, utgör en uttömmande reglering. På detta sätt undviker man att få ett straffbud av blankettkaraktär, av vilket det straffbara området inte direkt framgår av bestämmelsen i fråga.

I förhållande till terminologin i artikel 1 i konventionen används i brottsbeskrivningen delvis andra termer. Begreppet innehar finns inte med i artikel 1, däremot begreppen lagrar och bibehåller. Inte heller begreppet överlåter finns med, däremot överför. I förarbetena kommenteras inte valet av begrepp i bestämmelsen.

Se särskilt om begreppet överföring i förhållande till Ottawa-konventionen i avsnitt 3.6.

Bestämmelsen är subsidiär till krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott. Om gärningen skulle uppfylla rekvisiten för detta brott ska inte dömas till straff för olovlig befattningsmed minor, utan för krigsförbrytelse.

Brottet kräver, i enlighet med huvudregeln i 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken, uppsåt. Alla uppsåtsformer kan medföra straffansvar.

Det är enligt paragrafens andra stycke endast minor som omfattas av definitionen i konventionen som kan vara föremål för olovlig befattningsmed minor. Definitionen återfinns i konventionens artikel 2.

Enligt tredje stycket utgör sådan befattningsmed minor som är tillåten enligt konventionen inte brott. Enligt artikel 3 i konventionen är det tillåtet att behålla och överföra ett visst antal truppminor för utveckling av och utbildning i teknik för detektering, röjning eller förstöring av minor. Antalet får inte överstiga det minsta antal som är absolut nödvändigt för dessa syften. Det är vidare tillåtet att överföra truppminor för förstöring. I förarbetena tydliggörs att de förfaranden enligt artikel 3 som är undantagna från konventionens förbud inte ska utgöra brott. Vidare anges att av

artiklarna 4 och 5 i konventionen framgår att varje part inom viss angiven tid ska förstöra eller sörja för att befintliga truppminor förstörs. Detta innebär att ett innehav av sådana minor under denna tid inte står i strid mot konventionen och följaktligen inte heller utgör brott.

Straffet för olovlig befattning med minor av normalgraden är fängelse i högst fyra år. I fjärde stycket finns en särskild straffskala för grovt brott. Straffet är då fängelse i högst 18 år eller på livstid. Bedömningen av om brottet är grovt ska ske med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. Särskild betydelse ska läggas vid om gärningen väsentligt bidragit till att truppminor i stor omfattning kommit att, i strid mot konventionen, användas på ett sätt som inneburit fara för många människors liv eller att deras hälsa stått på spel (prop. 1997/98:175 s. 52).

5.2 Brottet olovlig befattning med klusterammunition

Med anledning av Sveriges tillträde till Klusterkonventionen infördes en ny lag, lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition. Lagen består av två paragrafer. Utformningen av lagstiftningen skulle enligt regeringen så långt möjligt anpassas till motsvarande reglering rörande Ottawakonventionen (prop. 2011/12:47 s. 28).

Av 1 § framgår det allmänna förbudet mot att använda, utveckla, tillverka, förvärva, inneha, lagra, överlåta, till Sverige föra in eller från Sverige föra ut klusterammunition. Det framgår vidare att brottet är subsidiärt till brottet krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

I förhållande till terminologin i artikel 1 i konventionen används i brottsbeskrivningen delvis andra termer. Begreppet innehar finns inte med i artikel 1, däremot begreppen lagrar och behåller. Inte heller begreppen överlåter respektive till Sverige för in eller från Sverige för ut finns med i artikel 1, däremot överför. Motiveringen till att det specificeras att även in- och utförsel omfattas var att överföring enligt artikel 2.8 bl.a. omfattar den fysiska förflyttningen av klusterammunition till eller från en stats territorium (prop. 2011/12:47 s. 29).

Av tredje stycket framgår att sådan befattning med klusterammunition samt explosiva substridsdelar som är tillåten enligt Klusterkonventionen inte utgör brott. Undantaget är avsett att omfatta sådan befattning som är tillåten enligt artiklarna 3.6, 3.7, 21.3 och 21.4 i konventionen. Det handlar om att behålla eller förvärva samt överföra en begränsad mängd klusterammunition samt explosiva substridsdelar som inte får överstiga det minsta antal som är absolut nödvändigt för utveckling av och utbildning i tekniker för bl.a. rövning och förstörelse. Av artiklarna 3 och 4 i konventionen framgår att varje statspart inom viss angiven tid ska förstöra eller ombesörja att befintlig klusterammunition förstörelse. Detta innebär att ett sådant innehav av klusterammunition under denna tid inte står i strid med konventionen, varvid det inte utgör brott enligt tredje stycket. Vidare innehåller artikel 21 (punkterna 3 och 4) förtydliganden om hur samverkan med icke konventionsanslutna stater får ske inom ramen för militärt samarbete och vid genomförande av militära insatser.

5.3 Anstiftan och medhjälp

I 23 kap. 4 § brottsbalken finns bestämmelser om medverkan som gäller vid alla brottsbalksbrott samt de brott i specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet eller särskild föreskrift finns om att medverkan ska bestraffas. Av paragrafens första stycke framgår att ansvar som är föreskrivet för viss gärning enligt brottsbalken ska ådömas inte bara den som utfört gärningen utan även annan som främjat denna med råd eller dåd. Detsamma gäller beträffande i annan lag eller författning straffbelagd gärning, för vilken fängelse är föreskrivet. I andra stycket regleras att den som inte är att anse som gärningsman döms, om han har förmått annan till utförandet, för anstiftan av brottet och annars för medhjälp till det.

I förarbetena till införandet av straffbestämmelsen om olovlig befattning med minor konstaterades att artikel 1.1(c) i konventionen innehåller ett förbud mot att hjälpa, uppmuntra eller på något annat sätt förmå någon att ägna sig åt verksamhet som enligt konventionen är förbjuden. Vidare anfördes att konventionen inte medför någon skyldighet att straffbelägga de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling. Bedömningen var att

flertalet förfaranden som skulle kunna innefattas i ett tänkt brott mot det som förbjuds i den nämnda artikeln torde omfattas av anstiftans- eller medhjälpsbrotten. Dessa handlingar befanns i sin tur vara straffbara utan något särskilt stadgande enligt bestämmelserna i 23 kap. 4 § brottsbalken. Regeringen ansåg därmed att det inte fanns skäl att straffbelägga olovlig befattningsmed minor även på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet (prop. 1997/98:175 s. 37).

Enligt artikel 1.1(c) i Klusterkonventionen ska det vara förbjudet att hjälpa, uppmuntra eller förmå någon att ägna sig åt verksamhet som är förbjuden för statsparterna enligt konventionen. Bestämmelsen är i det närmaste identisk med motsvarande bestämmelse i Ottawakonventionen. Vad som avses med att t.ex. hjälpa definieras inte närmare i någon av konventionerna. En rad olika handlingar av skilda slag bör beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kunna anses utgöra hjälp eller uppmuntran att ägna sig åt sådan verksamhet som konventionerna förbjuder.

Det anfördes vidare i förarbetena till lagen om olovlig befattningsmed klusterammunition att liknande begrepp använts för att beteckna ett brottsligt handlande i den allmänna medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken. På motsvarande sätt som konventionens förbud mot att hjälpa etc. kan en rad olika handlingar typiskt sett utgöra brottslig medverkan enligt den allmänna medverkansbestämmelsen i förening med den aktuella straffbestämmelsen. Regeringen bedömde att de gärningar som kan omfattas av konventionens förbud mot att hjälpa i huvudsak skulle kunna bedömas som anstiftan eller medhjälp till brott enligt 23 kap. 4 § brottsbalken och att någon särskild reglering därför inte är nödvändig för att uppfylla konventionens krav i denna del. Det hänvisades till att motsvarande bedömning gjordes i samband med godkännandet av Ottawakonventionen. Det framhölls samtidigt att det ankommer på domstolarna att utifrån en bedömning av de objektiva omständigheterna och gärningsmannens uppsåt i varje enskilt fall avgöra om en gärning får anses innebära en straffbar medverkan (prop. 2011/12:47 s. 33).

5.4 Svensk domstols behörighet

När brottet olovlig befattning med minor infördes bestämdes att det skulle omfattas av universell jurisdiktion enligt en särskild punkt i då gällande 2 kap. 3 § brottsbalken, samtidigt som det konstaterades att den regleringen skulle innebära en vidare domsrätt än vad som krävdes enligt konventionen (prop. 1997/98:175 s. 38). Vid införandet av brottet olovlig befattning av klusterammunition valdes en mer begränsad lösning, i enlighet med Klusterkonventionens krav. I lagen om straff för olovlig befattning av klusterammunition infördes en domsrättsregel (2 §) som ger svensk domstol behörighet avseende brott begångna av en svensk medborgare eller av en utlänning med hemvist i Sverige, oavsett om gärningen var straffbar där den begicks (prop. 2011/12:47 s. 35–37).

I samband med lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2022 anförde regeringen att bestämmelsen i 2 kap. 3 § om universell jurisdiktion borde begränsas till att omfatta endast brott där det finns stöd i allmän folkrätt för att hävda universell jurisdiktion eller där det i vart fall enligt en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige finns en klar skyldighet eller rätt att utöva jurisdiktion i vidare omfattning än som följer av övriga jurisdiktionsprinciper. Olovlig befattning med minor bedömdes inte uppfylla dessa kriterier. För brottet ansågs inte heller följa någon rätt eller skyldighet att utöva universell jurisdiktion enligt någon internationell överenskommelse. Brottet skulle därför inte längre omfattas av universell jurisdiktion (prop. 2020/21:204 s. 108 och 109).

Vidare bestämdes också att det för bl.a. olovlig befattning med minor inte skulle gälla något krav på dubbel straffbarhet, se 2 kap. 5 § andra stycket 4 d brottsbalken. Det anfördes innebära att åtal för brottet alltid kommer att kunna väckas med stöd av aktiva personalitetsprincipen oberoende av var brottet har begåtts. Är det inte fråga om en svensk gärningsman kan svensk domstol bli behörig med stöd av principen om ställföreträdande rättskipning. Regeringen konstaterade att kretsen av brott som inte omfattas av krav på dubbel straffbarhet hade utvidgats på senare år. Det gällde bl.a. en rad olika sexualbrott mot personer som inte fyllt 18 år, människohandel och äktenskapstvång. Det bakomliggande syftet med avskaffandet av kravet på dubbel straffbarhet i dessa fall hade huvudsakligen angetts vara att möjligheterna till bestraffning i Sverige

därigenom ökade, vilket ansetts angeläget då det var fråga om brottslighet som bedömts vara av allvarlig art. Mot den bakgrunden, och då det bedömdes att någon inskränkning i gällande rätt inte borde göras i detta avseende, ansågs det att undantag även fortsättningsvis skulle göras från kravet på dubbel straffbarhet för sådana brott (prop. 2020/21:204 s. 116).

Svensk domstol är behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige om brottet har begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar svensk allmän ställning (se 2 kap. 3 § 4 b brottsbalken). I sådana fall gäller inte kravet på dubbel straffbarhet enligt 2 kap. 5 § brottsbalken. Kravet gäller inte heller om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering. (Se 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2 brottsbalken.)

5.5 Straffrättslig lagstiftning på angränsande områden

Som konstateras i samband med Sveriges tillträden till Ottawa-konventionen respektive Klusterkonventionen finns annan lagstiftning som också kan vara tillämplig på viss befattning med truppminor och klusterammunition (prop. 1997/98:175 avsnitt 6 och prop. 2011/12:47 avsnitt 6). I lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor finns bestämmelser om straff för överträdelser av vissa förfaranden som faller under den lagstiftningen, bl.a. om tillståndsplikt för den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor. Straffbestämmelserna är subsidiära i förhållande till bestämmelser i bl.a. brottsbalken, förutom vissa gärningar om de bedöms som grovt brott. Straffbestämmelserna är på motsvarande sätt subsidiära i förhållande till straffbestämmelsen i lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition (prop. 2011/12:47 s. 52). Vidare innehåller lagen (1992:1300) om krigsmateriel regler om straff för överträdelser av vissa av lagens bestämmelser om bl.a. tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel. Även dessa straffbestämmelser är subsidiära i förhållande

Straffrättslig reglering

till bestämmelser i brottsbalken och straffbestämmelsen i lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition.

6 Internationell utblick

6.1 Hur har andra statsparter tolkat förbudsbestämmelserna inom ramen för interoperabilitet?

6.1.1 Ottawakonventionen

Kanada

Kanada har likt Sverige införlivat Ottawakonventionens förbudsbestämmelser i sin nationella strafflagstiftning. Till skillnad från Sverige har Kanada i samband med tillträdet till konventionen lämnat en deklaration som uttrycker deras tolkning av konventionens förbud. I deklarationen anges att den kanadensiska arméns blotta deltagande i operationer, övningar eller andra militära aktiviteter med stater som inte är parter i Ottawakonventionen och som använder truppminor inte är anse som att hjälpa, uppmuntra eller förmå. Vidare anges att även om armén får delta i sådana aktiviteter så är armén förbjuden att assistera användning eller planering av användning av minor. Liknande skrivningar har tagits in i straffbestämmelsen. Enligt denna är det inte förbjudet att delta i militära operationer etc. med icke-statsparter som utövar verksamhet som är förbjuden enligt lagen så länge deltagandet inte innebär att aktivt assistera ("active assistance") en stats förbjudna verksamhet.

Genom sitt nära försvarssamarbete med USA har Kanada omfattande praktisk erfarenhet av att hantera frågor om interoperabilitet. I Kanadas militäroperativa manualer finns beskrivet på vilket sätt kanadensisk militär personal får eller inte får befatta sig med truppminor. Exempelvis tillåts inte användningen av truppminor i de

fall där Kanada för befälet för en kombinerad styrka. Kanadensisk personal får inte heller delta i användningen eller planeringen för användningen av truppminor om de står under befäl av en annan stat. Däremot får en kanadensisk officer som tjänstgör i en annan stats försvarsmakt delta i planläggning som inkluderar användning av truppminor eftersom det inte utgör en "kanadensisk aktivitet". Inte heller s.k. transitpassage, dvs. att förflytta truppminor inom eller från en stats territorium till deras styrkor utomlands, anses vara förbjudet.

Förenade kungariket

Förenade kungariket lämnade vid sin anslutning till konventionen en deklaration av vilken det framgår att den nationella arméns blotta deltagande i eller planering av militära operationer med stater som inte är parter i Ottawakonventionen och som deltar i verksamhet som är förbjuden enligt konventionen inte är att likställa med att assistera, hjälpa eller förmå i konventionens mening, och därmed inte förbjudet.

Förenade kungarikets straffrättsliga reglering överensstämmer till viss del med Kanadas och med den deklaration som Förenade kungariket lämnade vid sin anslutning till konventionen. Att befatta sig med truppminor genom att använda, utveckla, tillverka, förvärva, inneha eller överlåta truppminor är straffbart. I detta ingår även att assistera, förmå eller hjälpa någon som utövar förbjuden verksamhet. Enligt regleringen undantas emellertid handlingar som sker under loppet av, eller i enlighet med syftena för, en militär operation eller planeringen av en sådan operation, om detta inte innefattar, eller relaterar till, utläggning ("laying") av truppminor i strid med Ottawakonventionen. Utläggning är i alla scenarier förbjudet om den inte utförs av en stat som inte är konventionspart. Undantaget gäller militära operationer som helt eller huvudsakligen äger rum utanför Förenade kungariket.

Norge

Med anledning av Norges anslutning till Ottawakonventionen infördes en särskild lag. I den samlades bestämmelser bl.a. om

kriminalisering av vissa gärningar. Av 1 § framgår att det är förbjudet att använda, utveckla, tillverka, förvärva, lagra eller överföra truppminor i strid med Ottawakonventionen. Av 5 § följer att den som bryter mot lagen kan straffas med böter eller fängelse i upp till två år. Gärningar som begås av oaktsamhet straffas med böter eller fängelse i upp till sex månader. Vid införandet av lagen angavs också att medverkan skulle bestraffas på samma sätt, något som upphävdes 2014. Upphävandet motiverades med att Ottawakonventionens förbud mot att hjälpa, uppmuntra eller på något sätt förmå någon att inlåta sig på för statsparterna förbjuden verksamhet enligt konventionen omfattades av den allmänna straffbestämmelsen om medverkan i den norska motsvarigheten till brottsbalken (15 § *straffeloven*).

I de norska förarbetena togs frågan om militärt samarbete och interoperabilitet inom Nato upp. Regeringen anförde att Ottawakonventionens bestämmelser måste respekteras, samtidigt som lösningar också behövde hittas som möjliggjorde ett fortsatt nära samarbete med allierade, inbegripet amerikansk förlagring av truppminor i Norge. Det angavs att det fanns flera nyckelfrågor som behövde klargöras för att säkerställa interoperabiliteten inom Nato. Regeringen uttalade att man förutsatte att norska styrkor eller enskilda personer kan delta i operationer, övningar eller andra militära aktiviteter under FN:s mandat eller på annat sätt i överensstämmelse med folkrätten, tillsammans med militära styrkor från länder som inte är parter i konventionen, utan att detta anses vara ett brott mot förbudet i konventionens artikel 1.1(c). Ett sådant klargörande ansågs viktigt för att undvika osäkerhet i fråga om norskt deltagande i olika militära övningar eller operationer i framtiden.

I förarbetena gjordes också vissa uttalanden om hur begrepp hänförliga till Ottawakonventionen skulle tolkas för norskt vidkommande. När det gäller användning angavs att det inkluderar former av verksamhet som kan kopplas till att syftet med truppminan uppfylls, nämligen att den ska hindra människor från att röra sig i ett minfält, eller att den ska explodera om någon kommer i kontakt med den. Detta innebär att utplacering av sådana minor, antingen manuellt eller t.ex. genom avfyrning kommer att utgöra användning. Definitionen av användning är begränsad till fysisk utplacering bl.a. på grund av att norska soldater ofta deltar i gemensamma militära aktiviteter i samband med t.ex. Nato där

enskilda allierade inte är bundna av förbudet i konventionen. Att låta sig skyddas av ett minfält utlagt av andra ska inte anses innebära användning i strid med konventionen. När det gäller begreppet överföra angavs att det bör tolkas kumulativt, på så sätt att såväl fysisk transport som övergång av äganderätt och besittning måste ha ägt rum.

Norge har även en militärmanual där frågan om interoperabilitet och praktiska utmaningar i sådana situationer tas upp, bl.a. med hänsyn till samarbeten med stater som får använda vapentyper som Norge inte får använda såsom t.ex. truppminor.

Danmark

Danmark införde inte några särskilda lagar eller bestämmelser i samband med att man tillträdde konventionen. Det finns i § 192 a *straffeloven* bestämmelser om särskilt grova överträdelser beträffande bl.a. användning och transport av vapen och explosiva varor. Någon motsvarighet till den svenska bestämmelsen i 22 kap. 6 b § brottsbalken finns dock inte i dansk rätt.

Danmark har liksom Norge en militärmanual där interoperabilitetsfrågor tas upp. I denna anges bl.a. att konventionens förbud inte anses hindra de danska väpnade styrkorna från att kunna delta i militärt samarbete liksom operationer med stater som inte är parter till konventionen. Danska styrkor måste dock vara uppmärksamma på dels om andra stater har med sig truppminor, dels om det egna handlandet på något sätt kan tolkas som att man agerar i strid med konventionens förbud. (Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen, *Militærmanual – Om Folkeret for danske væbnede styrker i internationale operationer*, 2016, utg. 2020, s. 332.)

6.1.2 Klusterkonventionen

Kanada

Kanada har i *Prohibiting Cluster Munitions Act* implementerat Kanadas åtaganden enligt Klusterkonventionen.

I avsnitt 6 framgår vilka åtgärder som är förbjudna, vilka i huvudsak överensstämmer med den svenska kriminaliseringen. I avsnitt 11 har Kanada från kriminaliseringen undantagit viss befattning som sker inom ramen för militärt samarbete eller militära operationer. Av första punkten framgår att det inte utgör brott att godkänna en åtgärd som kan innebära användning, förvärv, innehav eller import eller export av klusterammunition av de väpnade styrkorna i en stat som inte är part till konventionen, eller som kan innebära att styrkor från en sådan stat flyttar den ammunitionen från en främmande stat eller ett främmande territorium till en annan främmande stat eller ett annat territorium i avsikt att överföra äganderätten till och kontrollen över den. Vidare framgår av punkten att det inte heller utgör brott att begära användning av klusterammunition av en icke-statsparts väpnade styrkor om valet av ammunition som används inte ligger inom de kanadensiska styrkornas exklusiva kontroll. Det är inte heller brottsligt för en person att förvärva eller inneha klusterammunition, eller flytta sådan ammunition från en främmande stat eller ett främmande territorium till en annan främmande stat eller ett annat territorium i avsikt att överföra äganderätten till och kontrollen över den, medan personen är anställd, utbytt eller utstationerad, eller tjänstgör enligt liknande arrangemang, med den statens väpnade styrkor. Det är inte heller förbjudet för en person, i samband med militärt samarbete eller kombinerade militära operationer som involverar Kanada och en stat som inte är part i konventionen, att transportera eller delta i en verksamhet som rör transport av klustervapen som ägs av, innehas av eller kontrolleras av den staten. Slutligen framgår det att vissa åtgärder, såsom att hjälpa eller att konsultera personer att begå förbjudna handlingar inom ramen för militärt samarbete eller gemensamma operationer inte utgör brott om det inte utgör brott för den personen som begår handlingen.

Förenade kungariket

I Förenade kungariket har implementeringen av konventionen genomförts genom Cluster Munitions (prohibitions) Act. Av avsnitt 2 i lagen framgår vilka åtgärder som är förbjudna, vilket överensstämmer med den svenska straffbestämmelsen.

I avsnitt 8 i lagen finns vissa undantag för utländska styrkor på besök. Därutöver finns undantag för internationella militära operationer och aktiviteter. En åtgärd utgör inte brott om den vidtogs inom ramen för en internationell militär operation eller en internationell militär samarbetsaktivitet. I samma avsnitt finns sedan definitioner av vad som avses med en internationell militär operation eller en internationell militär samarbetsaktivitet.

I förklarande noter till avsnitt 8 framgår att dess syfte är att implementera undantaget i artikel 21.3 och 21.4 i Klusterkonventionen. Undantaget är inte tillämpligt om en person i enlighet med artikel 21.4 i konventionen anklagas för brottet att använda förbjuden ammunition; utveckla eller producera förbjuden ammunition; förvärva förbjuden ammunition; vidta arrangemang enligt vilka en annan person förvärvar förbjuden ammunition; eller överföra förbjuden ammunition.⁴

Norge

I samband med Norges tillträde till Klusterkonventionen infördes en särskild lag, Lov om gjennomføring av Konvensjonen om klaseammunisjon. Av lagen framgår att det är förbjudet att bruka, utveckla, producera, förvärva eller överföra klusterammunition i strid med konventionen. Den som bryter mot lagen döms till böter eller fängelse i högst 2 år. Oaktsamma handlingar straffas med böter eller fängelse i upp till 6 månader.

I förarbetena togs frågan om militärt samarbete och interoperabilitet upp. Det konstaterades att det på grund av gemensamma planeringsstrukturer, särskilt i Nato, är svårt att garantera att norska soldater och befäl inte kommer att hamna i situationer som kan innebära en viss grad av medverkan till andras användning, lagring och liknande av klusterammunition. Det påpekades då att situationen påminner om det som uttalades i samband med implementeringen av Ottawakonventionen. Även om klusterammunition har en annan funktion än truppminor kan det inte uteslutas att det i en multinationell styrka förekommer bruk av klusterammunition i samband med luft- eller artilleristöd som ges av en icke-statspart.

⁴ Se Explanatory notes i samband med Förenade kungarikets implementering, Cluster Munitions (Prohibitions) Act (c.11) which received Royal Assent on 25 March 2010 - Explanatory Notes.

Genom artikel 21 i Klusterkonventionen ansågs det dock vara klart att åtgärder som utförs under gemensamma övningar och operationer som endast har en avlägsen och indirekt koppling till en icke-konventionsparts användning av klustervapen inte är förbjudna.

Ansvarsbegränsningen tillåter inte norska styrkor att själva utföra handlingar som strider mot konventionen. Av förarbetena framgår att den norska regleringen syftar till att underlätta en enhetlig tolkning och tillämpning av konventionen i sådana situationer, och därigenom skydda mot möjligheten till ett alltför brett ansvar för medverkan i nationell straffrätt. Bestämmelsen i genomförandelagen om straffrättsligt ansvar för medverkan omfattar konventionens skyldigheter i situationer där det förekommer internationellt militärt samarbete eller internationella militära operationer med deltagande av norska styrkor tillsammans med militära styrkor från icke-statsparter. Ansvaret för medverkan i genomförandelagen ska förstås på samma sätt som i konventionen, så att deltagande i internationellt militärt samarbete och internationella operationer i sig inte omfattas, såvida inte norska styrkor eller tjänstgörande personal agerar på ett sätt som samtidigt kan utlösa ett folkrättsligt ansvar för Norge som truppbidragande stat. Enligt förarbetena gäller denna bedömning dock inte eventuellt ansvar för medverkan till exempelvis en handling som måste anses ha vidtagits utanför de situationer som avses i artikel 21, eller i strid med gällande mandat och etablerade befälsförhållanden i en internationell insats.⁵

Danmark

I samband med Danmarks tillträde till konventionen konstaterades att det i landets vapenlag fanns bestämmelser som innebär ett förbud att, utan tillåtelse från justitieministern, importera, tillverka, förvärva genom överlåtelse, inneha, bära eller använda handgranater, bomber, minor eller liknande vapen som verkar genom den tryckverkan som uppstår vid en explosion eller genom utslungning av splitter eller andra smådelar. Det konstaterades vidare att den danska militära straffrätten även ger möjlighet att bestraffa avsiktlig

⁵ Se Ot.prp nr. 7 (2008–2009) Om lov om gennemførelse af Konvensjonen om klaseammunisjon s. 13–16.

användning av klusterammunition i en väpnad konflikt. Därutöver angavs att det även finns en möjlighet att straffa sådana gärningar, beroende på omständigheterna, enligt reglerna om tjänsteförsummelse. Det bedömdes därför inte krävas någon ändring av dansk lag på denna punkt.⁶

Som nämnts ovan om Danmarks genomförande och tolkning av Ottawakonventionen har Danmark en militärmanual, som hanterar interoperabilitetsfrågor. Av manualen framgår att interoperabilitetsundantaget inte är begränsat till specifika situationer men att ett samarbete med en icke-statspart som innebär att förbudet mot att själv utveckla, framställa, förvärva, lagra, överföra eller uttryckligen begära att klusterammunition används, där Danmark har exklusiv kontroll över valet av ammunition, utgör ett folkrättsbrott. Den avgörande punkten i detta förhållande är den exklusiva kontrollen över själva valet av ammunition. Exklusiv kontroll innebär i praktiken det slutgiltiga beslutsfattandet över valet av ammunition.

Under operationsutförandet får danska styrkor begära ingripande mot ett specifikt mål med en specifik effekt, t.ex. att undertrycka, förstöra eller liknande. Däremot får danska styrkor inte uttryckligen begära användning av klusterammunition i en situation där danska styrkor har exklusiv kontroll över valet av ammunition.

⁶ Forslag till folketingsbeslutning om Danmarks godkendelse af konventionen om klyngeammunition undertegnet den 4. December 2008 i Oslo, 2009/1 BSF 60 s. 22–23.

7 En tydligare och mer ändamålsenlig reglering av brotten olovlig befattningsmed minor och olovlig befattningsmed klusterammunition

7.1 Införande av vissa undantag i straffbestämmelsen om olovlig befattningsmed minor

Förslag

Ett undantag ska införas i straffbestämmelsen om brottet olovlig befattningsmed minor.

Det ska inte utgöra brott att inom ramen för internationellt militärt samarbete använda, lagra eller överlåta truppminor. Utläggning av truppminor eller betydande medverkan till utläggning av truppminor ska dock alltid utgöra brott.

Begreppet innehar ska bytas ut mot begreppen lagrar och bibehåller.

Skälen för förslaget

Ett undantag för viss befattningsmed truppminor inom internationellt militärt samarbete

Som anförts i avsnitt 2 finns behov av förtydliganden i fråga om omfattningen av det straffbara området enligt 22 kap. 6 b § brottsbalken

vid militära samarbeten med stater som inte är parter till Ottawa-konventionen. Med hänsyn till att några av Sveriges allierade har lämnat konventionen finns det ett behov av att se över och förtydliga det straffbara området i de situationer som kan uppstå inom ramen för sådana samarbeten. Det allvarliga säkerhetsläget i omvärlden, särskilt i närområdet, gör att det är viktigt att Sverige kan fortsätta sitt nära samarbete med allierade som inte är statsparter till konventionen.

Internationella militära samarbeten kan vara både bilaterala och multilaterala. Exempel på multilaterala samarbeten är sådana som sker inom Förenta nationerna eller Nato. Svenskt deltagande i sådana samarbeten kan ske på olika sätt och i olika stor omfattning. Deltagande i ett samarbete kan t.ex. handla om att enskilda personer placeras på en stab hos en annan försvarsmakt eller på en gemensam stab på en internationell organisation. Det kan också röra sig om att Sverige deltar med förband i operationer eller aktiviteter.

Artikel 9 i Ottawakonventionen reglerar nationell implementering av konventionens regler. Enligt artikeln ska en stat vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa samt andra åtgärder, inklusive införande av straffpåföljd, för att förhindra och bestraffa all verksamhet, som enligt konventionen är förbjuden för en part, och som utförs av personer eller inom territorium under dess jurisdiktion eller kontroll. Utifrån artikelns lydelse är det tydligt att en stat kan implementera konventionens regler på olika sätt, inklusive genom straffrättslig reglering. Samtliga åtgärder som är otillåtna för en stat enligt konventionen behöver inte med nödvändighet vara en del av det straffbelagda området enligt nationell rätt. Även andra åtgärder kan vidtas för att implementera konventionen. Denna tolkning bekräftas även av doktrin som framhåller att utformningen av artikeln har ansetts innebära en möjlig bedömningsmarginal ("margin of appreciation") för statsparter att själva bestämma vilka åtgärder som behöver vidtas enligt artikeln. Detta särskilt eftersom formuleringen skiljer sig från den som använts i motsvarande artikel i en annan konvention som kom till före Ottawakonventionen, Kenvapenkonventionen, där det anges att varje stat ska vidta "necessary measures" jämfört med "appropriate (...) measures" enligt Ottawakonventionen.

Även om Ottawakonventionen inte innehåller något uttryckligt undantag för, eller reglering av, interoperabilitetssituationer bedöms det som tydligt att blotta deltagandet i militära samarbeten med länder som inte är statsparter och som ägnar sig åt verksamhet som inte är förenlig med konventionen inte är förbjudet (se avsnitt 3.7). Det är svårt att säga exakt var gränsen går för vad som omfattas av förbuden enligt konventionen inom ramen för sådana samarbeten. Det beror bl.a. på vilken kontroll staten har över det aktuella agerandet (se vidare nedan).

Till skillnad från Ottawakonventionen innehåller artikel 21 i Klusterkonventionen förtydliganden om hur samverkan med icke konventionsanslutna stater får ske inom ramen för militärt samarbete och vid genomförande av militära insatser. I förarbetena till Sveriges genomförande av Klusterkonventionen bekräftade regeringen att erfarenheter av motsvarande förbud mot att hjälpa som finns i Ottawakonventionen visar på att det inte tolkas som ett hinder för deltagande i internationella insatser och att denna princip hade preciserats i artiklarna 21.3 och 21.4 i Klusterkonventionen (prop. 2011/12:47 s. 39, se även avsnitt 3.7).

Enligt artikel 21.3 i Klusterkonventionen gäller att statsparter, deras militära personal och medborgare, utan hinder av bestämmelserna i artikel 1 i den konventionen och i enlighet med folkrätten får bedriva militärt samarbete och delta i insatser med stater som inte är parter i konventionen och som kan tänkas ägna sig åt verksamhet som är förbjuden för en statspart. I 21.4 anges vidare att ingenting under 21.3 ger en statspart rätt att utveckla, tillverka eller på annat sätt förvärva klusterammunition, att själv lagra eller överföra klusterammunition, att själv använda klusterammunition eller att uttryckligen begära att klusterammunition används i de fall då statsparten ensam styr över valet av ammunition som används. Visst utrymme ges således i Klusterkonventionen att utan att det strider mot konventionen assistera andra stater med användning, lagring eller överföring.

Regeringen uttalade i samband med tillträdet till Klusterkonventionen att bestämmelserna i artikel 21.3 och 21.4 återspeglade en förhållandevis tydlig avvägning mellan de två intressen som var för handen, å ena sidan intresset av att upprätthålla konventionens förbud också vid militär samverkan och å andra sidan

intresset av att inte försvåra genomförandet av sådan samverkan. Särskilt viktigt ansågs det vara att det straffansvar som kan aktualiseras för enskilda som deltar i sådana insatser inte är alltför långtgående och att gränserna för straffansvaret är tydliga. Regeringen framhöll vidare att begränsningen till användning, lagring och överföring som staten "själv" utför inte alltid ger tillräcklig vägledning i komplexa situationer av interoperabilitet, där olika former och nivåer av assistans till andra stater kan förekomma. I detta avseende behövde vidare vägledning hämtas från folkrättsliga principer om ansvar för militära handlingar. Regeringen anförde i sammanhanget att en konventionsstat endast är ansvarig för sådana handlingar som den självständigt kan kontrollera och därigenom har en möjlighet att förhindra, vilket måste beaktas vid en prövning av straffansvar för en enskild individs handlande i strid med artikel 21.4 (prop. 2011/12:47 s. 39 och 40).

Frågan har även diskuterats i doktrinen. Det har framhållits att förekomsten av ett undantag i Klusterkonventionen inte bör uppfattas som att motsvarande inte skulle gälla för konventioner som saknar sådant särskilt uttryckt undantag. (Nystuen och Casey-Maslen, *The Convention on Cluster Munitions: A Commentary*, 3 uppl., Oxford 2010, s. 584).

Som framgår av avsnitt 6 finns det flera exempel på länder som är bundna av Ottawakonventionen som antingen direkt i lag eller genom tolkningen av begreppen i konventionen undantagit viss befattning med truppminor inom ramen för internationella militära samarbeten från straffansvar. Det är därför tydligt att flera länder anser att vissa typer av ageranden som sker inom ramen för internationella militära samarbeten inte omfattas av konventionens förbud. Var gränsen för statsansvaret går förutsätter en komplex bedömning som kan variera från fall till fall beroende på graden av kontroll som den deltagande staten har. Därutöver har det vid Sveriges genomförande av Klusterkonventionen konstaterats att gränsen för straffansvar i samband med gemensamma militära operationer går vid ageranden som staten själv ansvarar för. En sådan bedömning, särskilt i komplexa situationer av interoperabelt agerande, är svår att göra och det kan inte anses rimligt att det ligger på den enskilde att bedöma en sådan komplex fråga med risk för att hållas straffrättsligt ansvarig vid en felaktig bedömning.

Som redogjorts för i avsnitt 2 kan svensk militär personal genom Natomedlemskapet och det nära försvarssamarbetet med exempelvis Finland komma att delta i operationer där truppminor kan förekomma. Inom ramen för sådana operationer kan t.ex. gemensamma transporter ske eller truppminor förvaras på en bas där svensk militär personal vistas eller bevakar. Svenska förband kan också komma att uppträda och ytterst i krig strida tillsammans med allierade förband som använder truppminor. Det kan alltså röra sig om flera olika typer av ageranden som kan vara straffbara enligt nu gällande bestämmelse men som, utifrån det ovan sagda, inte enligt konventionen behöver straffbeläggas.

Med hänsyn till att deltagande i internationella militära samarbeten med stater som inte är parter till konventionen inte anses förbjudet och att det inom ramen för sådana samarbeten finns förutsättningar att i viss utsträckning befatta sig med truppminor, samt med beaktande av vikten av att det för en enskild är tydligt var gränsen för det straffrättsliga ansvaret går, bedöms det lämpligt att straffbestämmelsen utformas på sådant sätt att det inom ramen för internationellt militärt samarbete inte är straffbelagt att använda, lagra eller överlåta minor. Den som inom ramen för ett sådant internationellt samarbete lägger ut truppminor ska dock dömas för olovlig befattning med minor. På så sätt blir det tydligt att all typ av utläggning av truppminor är förbjuden.

Som konstaterats kan svenska förband komma att agera tillsammans med allierade som använder truppminor. Det kan därför inte uteslutas att vissa typer av ageranden, som enligt konventionen får anses tillåtna inom ramen för internationella militära samarbeten, kan utgöra exempelvis medhjälp till utläggning av truppminor. I 23 kap. 5 § brottsbalken finns regler som ger en möjlighet i vissa fall till lindrigare straff eller straffrihet, bl.a. när någon har medverkat i mindre mån. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Flera av de åtgärder som svensk militär personal kan komma att utföra, som redogjorts för ovan, är enligt promemorians bedömning av sådan art att de inte är att bedöma som ringa fall. Så även om dessa regler skulle kunna bli tillämpliga på svensk militär personals ageranden är det viktigt att dessa inte riskerar åtal och straffansvar i samband med militära samarbeten. Medverkansansvaret bör därför begränsas ytterligare.

Ageranden som inte bör kunna leda till straffansvar är bl.a. fall då svenska förband skyddar ett utländskt förband och det utländska förbandet får en order om att lägga ut truppminor eller om stabspersonal deltar i planläggning som kan innefatta diskussioner och planering av användning av truppminor utan att det rör sig om anstiftan till utläggning av truppminor. Anstiftan till utläggning bör i regel inte vara undantaget från straffansvar. Undantaget bör inte heller omfatta om svensk militär personal aktivt deltar i en operation som endast syftar till utläggning av minor, t.ex. genom bevakning. Mot denna bakgrund bör medverkansansvaret vid internationellt militärt samarbete begränsas till betydande medverkan till utläggning av truppminor. På så sätt tydliggörs att det enbart är de allvarliga fallen av medverkan som medför straffansvar. Med denna utformning ska fall då en enskild som inte medverkat i någon mer avgörande utsträckning eller när medverkan inte är en följd av ett planerat deltagande vid utläggning av truppminor inte utgöra brott.

En annan situation som kan förekomma, och som kan omfattas av undantaget, är att svensk militär personal kan komma att föra befäl över utländska militära styrkor som har med sig och ytterst använder truppminor. I likhet med vad som gäller enligt artikel 21.4(d) i Klusterkonventionen bör en befälhavare inte ha rätt att uttryckligen begära att truppminor används i de fall då befälhavaren ensam styr över valet av ammunition som används. Att en befälhavare i andra fall, när denne saknar exklusiv kontroll över vilken ammunition de underlydande förbanden har tillgång till, ger en order, exempelvis med innebörden att ett visst område ska försvaras, med den följden att underställda utländska förband lägger ut minor bör dock inte anses omfattas av straffansvar eftersom en order i ett sådant fall får anses utgöra medverkan som inte är betydande. Vad som utgör betydande medverkan får ytterst avgöras i rättstillämpningen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Den utformning av straffbestämmelsen som nu föreslås ligger i linje med hur andra länder har utformat sin straffreglering (se avsnitt 6) och framstår som en väl avvägd gränsdragning.

Som framgår i avsnitt 3.3 har omfattningen av begreppet användning enligt konventionen diskuterats. Som vidare framgår i avsnitt 6 har Norge i förarbetena till sin reglering av minbrottet uttalat att definitionen av användning är begränsad till fysisk utplacering.

Härtill kan nämnas att Australien har deklarerat att begreppet använda ska tolkas som den fysiska utplaceringen av minor, inte att få indirekta fördelar från minor som lagts ut av andra. Även dessa länders tolkning av användning ligger alltså i linje med förslaget om att inom ramen för interoperabilitet begränsa straffansvaret till sådan användning som innebär utläggning. En sådan tolkning får även till följd att begreppet använda inte omfattar att dra militära fördelar av redan utlagda minfält.

Med ett undantag utformat på detta sätt säkerställs att Sverige kan fortsätta ha ett nära samarbete med allierade som inte är statsparter till konventionen, utan att enskilda riskerar straffrättslig påföljd.

Begreppet innehar i straffbestämmelsens första stycke bör bytas ut för att bättre återspegla motsvarande begrepp i konventionen

Som anges i avsnitt 4.1 motiveras inte i förarbetena till införandet av straffbestämmelsen varför begreppet innehar används i stället för begreppen lagrar och bibehåller som är de begrepp som anges i artikel 1 i konventionen. Det motiveras inte heller varför överlåter används i stället för konventionens begrepp överför.

Begreppet innehar är ett vidare begrepp än lagrar och bibehåller. Begreppet omfattar även mer kortvarig befattning med minor som inte nödvändigtvis omfattas av konventionens förbud. Som konstaterats tidigare kommer Sverige i högre utsträckning än när bestämmelsen infördes att samarbeta med länder som inte är parter till konventionen. Det kan därför inte uteslutas att svensk militär personal kommer att hamna i situationer där den enskilde kan anses ha innehaft minor, utan att det rört sig om att bibehålla eller lagra. För att straffansvaret inte ska vara mer långtgående än vad som krävs utifrån konventionen bör begreppet inneha bytas ut mot lagra och bibehålla. Dessa begrepp används redan i dag i 22 kap. 6 a § brottsbalken, som reglerar brottet olovlig befattning med kemiska vapen.

I samband med implementeringen av Ottawakonventionen valdes begreppet överlåta i stället för konventionens överföra. Varför begreppet överlåta valdes i stället för att överföra kommenteras inte i förarbetena och det går därför inte att dra några närmare slutsatser rörande ordvalet. Generaltullstyrelsen föreslog att även ett införsel-

förbud mot truppminor skulle införas i krigsmateriellagstiftningen. Regeringen ansåg dock att straffbestämmelsen tillräckligt svarade upp mot konventionens krav (prop. 1997/98:175 s. 36). Med hänsyn till hur överföring definieras i konventionen och hur denna definition tolkats (se avsnitt 3.6) får begreppet överlåtelse anses motsvara konventionens begrepp överföring. Det finns därför inte skäl att byta ut ordet överlåta mot överföra.

Det behövs inget förtydligande om transitpassager

Inom ramen för internationella militära samarbeten förekommer det att stater transporterar krigsmateriel genom eller över andra staters territorium. Frågan om huruvida transitpassager omfattas av Ottawakonventionens förbud mot överföring diskuterades inte när nuvarande bestämmelse infördes. Som redogjorts för i avsnitt 3.6 anförde vissa remissinstanser i samband med implementeringen av Klusterkonventionen att den allmänt accepterade tolkningen av Ottawakonventionen var att transitpassager omfattades av konventionens förbud mot överföring. Regeringen uttalade att den inte delade den uppfattningen.

Att transitpassager inte omfattas av förbudet har även stöd i doktrin och andra staters praxis.

Idag är det enbart överlåtelse av truppminor som är straffbart, vilket i sig torde förutsätta någon form av överlåtelse av äganderätten till och kontrollen över minorna. Eftersom en transitpassage inte innebär att äganderätten eller kontrollen över minor övergår på någon annan kan transitpassager inte anses omfattas av straffbestämmelsen. Det krävs därför inget ytterligare förtydligande i lagtexten om att transitpassager är tillåtet.

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

Förslag

Ett undantag ska införas i straffbestämmelsen om brottet olovlig befattning med klusterammunition.

Det ska inte utgöra brott att inom ramen för internationellt militärt samarbete använda, lagra eller överlåta klusterammunition. Avfyrning av klusterammunition eller betydande medverkan till avfyrning av klusterammunition ska dock alltid utgöra brott.

Begreppet innehar ska bytas ut mot begreppet behåller.

Att till Sverige föra in eller från Sverige föra ut klusterammunition ska strykas från bestämmelsen.

Straffbestämmelsen ska flyttas till 22 kap. brottsbalken.

Lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition ska upphävas.

Skälen för förslaget

Ett undantag för viss befattning med klusterammunition inom internationellt militärt samarbete

Som framgår av avsnitt 5.2 följer det, genom en hänvisning till konventionen, av straffbestämmelsen i 1 § lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition att viss befattning med klusterammunition inom ramen för internationellt militärt samarbete inte är straffbar.

Artikel 9 i Klusterkonventionen reglerar nationell implementering av konventionens regler. Enligt artikeln ska en stat vidta alla rättsliga, administrativa samt andra åtgärder som krävs för att genomföra konventionen, däribland införa straffpåföljd för att förhindra och bestraffa all verksamhet som enligt konventionen är

förbjuden för en statspart och som utförs av personer eller inom territorium under dess jurisdiktion eller kontroll. Utifrån artikelns lydelse är det tydligt att en stat kan implementera konventionens regler på olika sätt, inklusive genom straffrättslig reglering. Samtliga ageranden som är otillåtna för en stat enligt konventionen behöver inte med nödvändighet vara en del av det straffbelagda området enligt nationell rätt. Även andra åtgärder kan vidtas för att implementera konventionen.

Det finns trots det nämnda undantaget för interoperabilitet i Klusterkonventionen en oklarhet i fråga om omfattningen av det straffbara området, se avsnitt 2.2. Oklarheten består främst i begränsningen i konventionen till användning, lagring och överföring som staten "själv" utför. Vilka åtgärder som staten själv anses utföra, som regeringen tidigare konstaterat, inte alltid tillräcklig vägledning för den enskilde i komplexa situationer av interoperabilitet, där olika former och nivåer av assistans till andra stater kan förekomma (prop. 2011/12:47 s. 39 och 40).

Genom Natomedlemskapet och andra bilaterala samarbeten, med exempelvis Finland, kommer svensk militär personal i större utsträckning än tidigare delta i gemensamma operationer med länder som inte är anslutna till Klusterkonventionen. På samma sätt som när det gäller befattning med truppminor kan det inom ramen för sådana operationer t.ex. genomföras gemensamma transporter. Vidare kan klusterammunition förvaras på en bas som svensk militär personal vistas vid eller bevakar. Det kan också handla om att svensk personal för befäl över utländska förband som har med sig klusterammunition. Det kan alltså röra sig om flera olika typer av ageranden som det för den enskilde inte är tydligt om de omfattas av straffbestämmelsen eller inte.

Som redogörs för i avsnitt 7.1 föreslås i promemorian att ett undantag införs gällande viss befattning med truppminor inom ramen för internationella militära samarbeten. Som framgår ovan finns enligt artikel 9 ett visst bedömningsutrymme för statsparter när det gäller hur konventionen implementeras. För att skapa tydlighet för den enskilde bör motsvarande undantag även införas i bestämmelsen om förbud mot befattning med klusterammunition. Med ett sådant tillägg tydliggörs det straffbara området för den

enskilde och den oklarhet som i dag råder om det straffbara området omhändertas.

Undantaget i bestämmelsen om straff för olovlig befattning med klusterammunition bör utformas på motsvarande sätt som det föreslagna undantaget i brottsbalkens bestämmelse om olovlig befattning med minor, med hänsyn till dels de likheter som finns mellan förbuden i Ottawakonventionen och Klusterkonventionen, dels de liknande risker som finns för den enskilde inom ramen för militära samarbeten.

Även bestämmelsen om klusterammunition bör, av samma skäl som anges i avsnitt 7.1, innehålla en begränsning av medverkansansvaret. I likhet med vad som anges i avsnitt 7.1 bör det endast vara i de fall en befälhavare uttryckligen begär användning av klusterammunition och befälhavaren ensam styr över valet av ammunition som gärningen är otillåten (jfr artikel 21.4(d) i Klusterkonventionen). Att en befälhavare i andra fall, när denne saknar exklusiv kontroll över vilken ammunition de underlydande förbanden har tillgång till, ger en order, exempelvis med innebörden att ett visst område ska försvaras, med den följd att underställda utländska förband använder klusterammunition bör dock inte anses omfattas av straffansvar eftersom en order i ett sådant fall får anses utgöra medverkan som inte är betydande. Inte heller situationer där svensk personal deltar i planeringen av gemensamma operationer, där utländska förband har tillgång till klusterammunition, bör anses utgöra betydande medverkan till avfyrning av klusterammunition, så länge deltagandet inte innebär att svensk personal aktivt uppmuntrar till eller bidrar till avfyrning av klusterammunition. Vad som utgör betydande medverkan får ytterst avgöras i rättstillämpningen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

För att uppnå en mer ändamålsenlig och för den enskilde tydligare reglering bör straffbestämmelsen utformas på sådant sätt att det inom ramen för internationellt militärt samarbete inte är straffbart att använda, lagra eller överlåta klusterammunition, under förutsättning att det inte rör sig om avfyrning av klusterammunition eller betydande medverkan till avfyrning av klusterammunition, som alltid bör vara otillåten. Klusterammunition definieras i konventionen och kan användas i exempelvis flygbomber, artillerigranater eller robotar. Till skillnad från truppminor kan det därför

inte sägas att dessa läggs ut. I stället bör den åtgärd som motsvarar utläggning anses vara avfyrning, vilket innebär att klusterammunition används skarpt.

Med ett undantag utformat på detta sätt säkerställs att det straffrättsliga området blir tydligt för den enskilde samtidigt som det säkerställs att Sverige kan fortsätta ha ett nära samarbete med allierade som inte är statsparter till konventionen. Detta bedöms nödvändigt i och med det allvarliga säkerhetsläge som råder i omvärlden, framför allt i närområdet.

Det är viktigt att påpeka att ändringarna inte påverkar Sveriges folkrättsliga förpliktelser enligt konventionen. Däremot undanröjs den otydlighet som i dag omger straffansvaret för den enskilde soldaten vid deltagande i internationella militära operationer.

Det behövs inget förtydligande om transitpassager

Inom ramen för internationella militära samarbeten förekommer det att stater transporterar krigsmateriel genom eller över andra staters territorium. Frågan om huruvida transitpassager omfattas av Klusterkonventionens förbud hanterades i samband med Sveriges tillträde till konventionen. Som redogjorts för i avsnitt 3.6 anförde vissa remissinstanser, i samband med anslutningen till Klusterkonventionen, att den allmänt accepterade tolkningen av Ottawa-konventionen var att transitpassager omfattades av konventionens förbud mot överföring. Regeringen uttalade att den inte delade den uppfattningen. Vidare anförde regeringen att det framstod som alltför långtgående att tolka förbudet mot överföring som ett förbud också mot transitpassage genom eller över nationellt territorium.

Eftersom transitpassager inte omfattas av konventionens förbud mot överföring av klusterammunition krävs inget ytterligare förtydligande i lagtexten om att transitpassager är tillåtna.

Vissa begrepp i straffbestämmelsens första stycke bör bättre återspegla motsvarande begrepp i konventionen

Som anges i avsnitt 5.2 innehåller nuvarande straffbestämmelse vissa begrepp som inte finns i konventionen. Det är fråga om dels begrep-

pet innehar, dels begreppen överlåter och till Sverige för in eller från Sverige för ut.

Begreppet innehar används i stället för begreppet behåller som är det begrepp som anges i artikel 1 i konventionen. Härtill finns begreppet lagra i såväl konventionen som straffbestämmelsen. Begreppet innehar är ett vidare begrepp än behåller. Begreppet skulle kunna anses omfatta även mer kortvarig befattning med klusterammunition, vilken inte nödvändigtvis träffas av konventionens förbud. Som konstaterats tidigare kommer Sverige i högre utsträckning än när bestämmelsen infördes att samarbeta med länder som inte är parter till konventionen. Det kan därför inte uteslutas att svensk militär personal kommer att hamna i situationer där den enskilde kan anses ha innehaft klusterammunition, utan att det rört sig om att behålla den. För att straffansvaret inte ska vara mer långtgående än vad som krävs enligt konventionen bör begreppet inneha bytas ut mot behålla.

Begreppen överlåter eller till Sverige för in eller från Sverige för ut klusterammunition finns inte i konventionen, däremot begreppet överför. Begreppen används för att beskriva det förfarande som i artikel 1.1(b) i konventionen betecknas som överföring ("transfer") och som definieras i artikel 2.8 i konventionen (prop. 2011/12:47 s. 52).

I samband med Sveriges tillträde till Klusterkonvention valdes, till skillnad från vid implementeringen av Ottawakonventionen, att i straffbestämmelsen även kriminalisera in- och utförsel av klusterammunition efter önskan om förtydligande från Tullverket. Regeringen uttalade därvid att eftersom överföring bl.a. omfattar den fysiska förflyttningen av klusterammunition måste följaktligen även in- och utförsel omfattas av konventionens förbud. Regeringen uttalade dock även att avsikten inte var att straffbestämmelserna för olovlig befattning med minor respektive olovlig befattning med klusterammunition skulle tillämpas på olika sätt. Vidare anförde regeringen att förbudet mot överföring enligt Klusterkonventionen inte ska tolkas som ett förbud mot transitpassager och att en sådan tolkning skulle framstå som alltför långtgående (prop. 2011/12:47 s. 29 och 30).

Eftersom straffbestämmelsen rörande olovlig befattning med klusterammunition nu flyttas till brottsbalken och samma kapitel

som straffbestämmelsen för olovlig befattning med minor bör straffbestämmelserna så långt det är möjligt vara likalydande. Detta eftersom de underliggande konventionstexterna i mångt och mycket är identiska, bl.a. vad gäller definitionen av överföring. Detta påpekade också Lagrådet i samband med införandet av brottet olovlig befattning med klusterammunition.

Att straffbestämmelsen, till skillnad från olovlig befattning med minor, förbjuder in- och utförsel ger intryck av att transitpassager inte är tillåtna, eftersom en transitpassage innefattar både in- och utförsel av materielen. För att tydliggöra att transitpassager inte är förbjudna enligt straffbestämmelsen, och för att bestämmelsen ska vara mer likalydande den för brottet olovlig befattning med minor, bör lydelsen ändras.

Begreppet överlåta får anses motsvara hur överföring har definierats i konventionen, nämligen att överföring betecknar, utöver den fysiska förflyttningen av klusterammunition till eller från en stats territorium, överlåtelse av äganderätten till och kontrollen över klusterammunitionen. Begreppet överlåta bör därför behållas samtidigt som begreppen föra in och föra ut tas bort ur lagtexten. Att in- och utförsel tas bort ur lagtexten medför dock inte att sådan in- och utförsel som inte är ett led i en transitpassage skulle vara tillåten. Om någon skulle importera klusterammunition skulle personen kunna göra sig skyldig till förvärv, behållande eller lagring av klusterammunition. Den som från Sverige skulle exportera klusterammunition skulle också kunna göra sig skyldig till de tidigare nämnda gärningarna men även till otillåten överlåtelse.

Straffbestämmelsens placering

Som redovisats finns det stora likheter mellan Ottawakonventionen och Klusterkonventionen när det gäller vad som är förbjuden befattning med truppminor respektive klusterammunition. I samband med genomförandet av Klusterkonventionen valde regeringen dock att reglera straffbestämmelsen och domsrättsbestämmelsen i en ny lag – lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition. Det främsta skälet för detta var den särskilda domsrättsbestämmelse som infördes (prop. 2011/12:47 s. 28 och 29).

I avsnitt 7.4 föreslås att den särskilda domsrättsbestämmelsen i lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition ska upphävas. Detta innebär att det finns mindre skäl för att behålla straffbestämmelsen i en egen lag. De stora likheter som finns mellan Ottawakonventionen och Klusterkonventionen i fråga om vilka förfaranden som är förbjudna och tillhörande straffbestämmelser talar också för att straffbestämmelsen om olovlig befattning med klusterammunition i stället placeras som en ny bestämmelse i 22 kap. brottsbalken, vilket innebär att lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition bör upphävas.

7.3 Det krävs ingen justering i straffbestämmelserna om krigsförbrytelse

Bedömning

Det krävs ingen ändring av lagen om straff för vissa internationella brott.

Skälen för bedömningen

Av straffbestämmelsen i 22 kap. 6 b § brottsbalken framgår att brottet olovlig befattning med minor är subsidiärt till brottet krigsförbrytelse. Lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition innehåller en motsvarande bestämmelse om subsidiaritet (1 § första stycket).

I lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott föreskrivs straffansvar för flera gärningar om de ingår som ett led i eller på annat sätt står i samband med en väpnad konflikt eller ockupation. I lagen finns också regler om utvidgat gärningsmannaskap i vissa fall (13 §). I 9 § anges när en gärning utgör en krigsförbrytelse genom användning av förbjudna stridsmetoder. Bestämmelsen gäller oavsett om användning avser förbjudna eller tillåtna stridsmedel. I 10 § anges när en gärning utgör en krigsförbrytelse genom användningen av förbjudna stridsmedel. Av punkten 3 framgår att den som i strid

med allmän folkrätt använder annat stridsmedel som är av sådan beskaffenhet att det kan förorsaka överflödigt skada eller onödigt lidande eller som är urskillningslöst döms för krigsförbrytelse om gärningen ingår som ett led i eller på annat sätt står i samband med en väpnad konflikt eller ockupation.

Bestämmelsen i 10 § omfattar i första hand sådana vapen som enligt konventioner på området anses stå i strid med det folkrättsliga förbudet mot användande av vapen som förorsakar överflödigt skada eller onödigt lidande. Det rör sig om konventioner vars förbud mot ett visst vapen kan anses utgöra gällande sedvanerätt. Som exempel nämns 1899 års Haagdeklaration och protokoll I om ickedetekterbara fragment till 1980 års vapenkonvention m.fl. (prop. 2013/14:146 s. 299 f.). Enligt utredningen, som låg till grund för lagstiftningsarbetet, skulle bestämmelsen omfatta gärningar som strider mot en för Sverige bindande överenskommelse med en annan stat eller mellanfolklig organisation. Som exempel nämndes Ottawa-konventionen och Klusterkonventionen. Regeringen valde dock att begränsa bestämmelsen till gärningar som sedvanerättsligt utgör krigsförbrytelse (se prop. 2013/14:146 s. 195).

Mot den bakgrunden kan truppminor eller klusterammunition inte anses vara ett sådant stridsmedel som omfattas av 10 § punkten 3 lagen om straff för vissa internationella brott. Det krävs därför inte något förtydligande i lagen om straff för vissa internationella brott med anledning av Sveriges deltagande i internationella militära samarbeten.

7.4 Ändringar beträffande svensk domstols behörighet

Förslag

Ett krav på dubbel straffbarhet ska gälla för brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition.

Bedömning

Undantaget från kravet på dubbel straffbarhet bör fortsatt gälla när brottet har begåtts av någon i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar svensk allmän ställning eller som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig, eller av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering.

Skälen för förslaget och bedömningen

Krav på dubbel straffbarhet bör införas för brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition

Som framgår i avsnitt 5.4 gäller inget krav på dubbel straffbarhet för brottet olovlig befattning med minor. I samband med implementeringen av Klusterkonventionen gjorde regeringen bedömningen att det för att uppfylla åtagandena enligt konventionen krävdes att svensk domstol skulle ha domsrätt över svenska medborgare och personer med hemvist i Sverige utan att kravet på dubbel straffbarhet skulle gälla (prop. 2011/12:47 s. 36 och 37).

Eftersom den nu gällande bestämmelsen i 2 § lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition omfattar svenska medborgare och personer med hemvist i Sverige kan det medföra att svenska medborgare med dubbelt medborgarskap som tjänstgör i en allierad stats försvarsmakt kan dömas för brott för befattningar de är tvungna att utföra inom ramen för sådan utbildning eller tjänst. I dessa fall skulle inte heller det i avsnitt 7.2 föreslagna undantaget vara tillämpligt. Till skillnad från den bedömning som redovisades vid implementeringen av Klusterkonventionen kan ett sådant långtgående straffansvar för enskilda som ett generellt avsteg från kravet på dubbel straffbarhet medför inte anses krävas för att uppfylla åtagandena enligt konventionen. Det finns därför utrymme att överväga ett krav på dubbel straffbarhet i vissa begränsade situationer.

Kraven på att kunna lagföra gärningar som är förbjudna enligt Klusterkonventionen stämmer i stor utsträckning överens med de krav som följer av Ottawakonventionen. Det i avsnitt 7.1 föreslagna

undantaget skulle inte heller vara tillämpligt. Frågan om svensk domstols behörighet bör betraktas på samma sätt som när det gäller olovlig befattning med klusterammunition.

Det saknas anledning att svensk domstols behörighet i dessa fall ska vara mer omfattande än vad konventionerna kräver. Mot denna bakgrund kan de skäl som tidigare ansetts motivera att kravet på dubbel straffbarhet inte ska gälla inte längre anses göra sig gällande. Ett krav på dubbel straffbarhet bör därför införas för brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition.

Vissa undantag från kravet på dubbel straffbarhet bör fortfarande gälla för brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition

Det finns inte skäl att ändra nu gällande bestämmelser om undantag från kravet på dubbel straffbarhet när brottet har begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar svensk allmän ställning (2 kap. 3 § 4 b brottsbalken) eller av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig, eller av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering (2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2 brottsbalken). Dessa bestämmelser gäller generellt och det finns inte skäl att göra undantag för brotten olovlig befattning med minor eller olovlig befattning med klusterammunition. Det innebär att kravet på dubbel straffbarhet inte kommer att gälla om brotten olovlig befattning med minor eller olovlig befattning med klusterammunition har begåtts av någon i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän svensk ställning eller av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig, eller vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering.

För att ett brott ska anses ha begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar svensk allmän ställning krävs att det begåtts i en funktion som är av officiell karaktär och som typiskt sett innebär statlig maktutövning (prop. 2020/21:204 s. 147). Om ett brott har

begåtts i tjänsten är alltså svensk domstol behörig på grund av regeln i 2 kap. 3 § 4 b och något krav på dubbel straffbarhet gäller inte redan på den grunden (se prop. 2020/21:204 s. 151). Undantagen från kravet på dubbel straffbarhet enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2 blir därför främst relevanta vid brott som någon har begått utanför sina egentliga tjänsteåligganden. Genom nu beskrivna domsrättsbestämmelser säkerställs att Sverige har jurisdiktion för det fall personer agerar å Försvarsmaktens vägnar utomlands och olovligen befattar sig med truppminor eller klusterammunition.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 maj 2027.

Bedömning

Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen

Det är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Ändringarna bedöms kunna träda i kraft den 1 maj 2027.

Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken gäller att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, ska den lagen dock tillämpas, om den leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs därför inte för de föreslagna ändringarna i straffbestämmelserna för olovlig befattningsmed minor och olovlig befattningsmed klusterammunition.

Den föreslagna ändringen i 2 kap. brottsbalken om svensk domstols behörighet avser en processuell bestämmelse. Utgångspunkten för processrättslig lagstiftning är att den tillämpas direkt från ikraftträdandet. Det innebär att bestämmelsen, om inte annat föreskrivs, är omedelbart tillämplig oavsett om behörigheten utvidgas eller begränsas genom lagändringen. Om ett mål anhängiggjorts enligt tidigare gällande rätt och svensk domstol enligt de då gällande reglerna var behörig att pröva målet, behåller domstolen dock sin

behörighet, även om sådan behörighet saknas enligt en ny bestämmelse. Vid mer omfattande nyregleringar kan det finnas anledning att överväga särskilda övergångsbestämmelser. Den föreslagna lagändringen i 2 kap. brottsbalken innebär dock inte en så betydande ändring i sak att det av det skälet finns något behov av övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

Bedömning

Förslagen till ändringar i brottsbalken leder till ökad förutsebarhet för den enskilde som deltar i internationellt militärt samarbete. De leder även till bättre förutsättningar för Sverige att fortsätta sitt militära samarbete med nära allierade som inte är parter till Ottawakonventionen eller Klusterkonventionen. Genom detta förstärks Sveriges försvarsförmåga.

Förslagen medför inga ökade kostnader för det allmänna eller för enskilda och förväntas inte medföra några konsekvenser av betydelse i övrigt.

Skälen för bedömningen

Genom förslagen till ändring i straffbestämmelsen om olovlig befattning med minor (22 kap. 6 b § brottsbalken) och en straffbestämmelse om olovlig befattning med klusterammunition i 22 kap. 6 d § brottsbalken förtydligas vilka handlingar som ska vara straffbara inom ramen för internationellt militärt samarbete. Detta bedöms förbättra förutsebarheten för den enskilde som deltar i internationellt militärt samarbete. Därtill bedöms ändringarna förbättra Sveriges möjligheter till ett effektivt militärt samarbete med allierade som inte är statsparter till Ottawakonventionen eller Klusterkonventionen vilket i sin tur kommer stärka Sveriges försvarsförmåga. Detta är särskilt viktigt i en tid då säkerhetsläget i närområdet är kraftigt försämrat.

Det är fråga om begränsade lagändringar som inte bedöms leda till några ökade kostnader för det allmänna. Det bör inte finnas behov av några särskilda utbildningsinsatser eller liknande för de

som har att tillämpa bestämmelserna. Brotten olovlig befattning med minor och olovlig befattning med klusterammunition tycks aldrig ha prövats i domstol. En tydligare reglering kan snarare förväntas för- enkla rättstillämpningen för rättsväsendets myndigheter. Därutöver kommer ändringarna leda till att den osäkerhet som i dag råder beträffande vad en enskild soldat får göra inom ramen för inter- nationella militära samarbeten undanröjs. Förslagen kommer inte leda till några ökade kostnader för enskilda.

Inte heller i övrigt bedöms förslagen leda till några konsekvenser av betydelse.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap. Om svensk domstols behörighet

4 § Särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet att döma över vissa brott som har begåtts utanför Sverige finns i

1. 29 kap. 13 § miljöbalken,
2. 14 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
3. 10 kap. 10 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,
4. 5 § lagen (1982:963) om rymdverksamhet,
5. 51 a § jaktlagen (1987:259),
6. 17 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
7. 49 § fiskelagen (1993:787),
8. 5 § lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia,
9. 13 kap. 11 § luftfartslagen (2010:500),
10. 17 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696), och
11. 17 § lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

I paragrafen upplyses om var det finns reglering om svensk domstols behörighet att döma över vissa brott som har begåtts utanför Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

I *punkten 11* tas hänvisningen till domsrättsbestämmelsen i 2 § lagen (2012:179) om straff för olovlig befattningsmed klusterammunition bort. Det är en följdändring med anledning av att lagen upphävs. Genom ändringen blir nuvarande *punkten 12* i stället punkt nummer 11.

5 § I de fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbelstraffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbelstraffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon

av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,

2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,

3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och

4. brott som avses i

a) 4 kap. 1 a, 4 c och 4 e §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,

b) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,

c) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,

d) 22 kap. 6 a §,

e) 2 § lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskudsingrepp på kvinnor,

f) 3–5 och 7–10 §§ lagen (2025:327) om internationella sanktioner, eller

g) 19 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar.

Paragrafen anger i vilka fall det ställs upp ett krav på dubbel straffbarhet för att svensk domstol ska vara behörig. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

I *andra stycket 4 d* tas hänvisningen till brottet olovlig befattning med minor (22 kap. 6 b §) bort. Ändringen innebär att svensk domstol är behörig beträffande brottet olovlig befattning med minor endast om gärningen även är straffbar enligt lagen på gärningsorten. För brott som begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar svensk allmän ställning (2 kap. 3 § 4 b) eller av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering gäller alltså att det inte finns något krav på dubbel straffbarhet (se *andra stycket 1 och 2 i bestämmelsen*).

22 kap. Om landsförräderi m.m.

6 b § Den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, *lagrar, bibehåller* eller överlåter antipersonella minor (truppminor), döms för olovlig befattning med minor till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

Första stycket gäller endast minor som avses i konventionen den 18 september 1997 om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor (truppminor) samt om deras förstöring.

Det utgör inte brott att inom ramen för internationellt militärt samarbete använda, lagra eller överlåta truppminor under förutsättning att befattningen inte utgör utläggning av truppminor. Det utgör inte heller brott att ta annan befattning med truppminor som är tillåten enligt den konvention som avses i andra stycket.

I fråga om medverkan till sådan utläggning av truppminor som avses i tredje stycket ska endast den som har medverkat i betydande mån dömas till ansvar enligt 23 kap. 4 §.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst arton år eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen väsentligt bidragit till att minor kommit att användas på ett sätt som inneburit fara för många människors liv eller hälsa.

Paragrafen reglerar brottet olovlig befattning med minor. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Första stycket ändras på så sätt att ordet innehar byts ut mot lagrar och bibehåller. Dessa två begrepp är de som anges i förbudet i artikel 1 i Ottawakonventionen. Innebörden av ändringen är att det tydliggörs att enbart kortvariga innehav av truppminor inte omfattas av straffstadgandet.

I tredje stycket införs en tydliggörande bestämmelse om undantag från straffansvar i vissa fall. Enligt *första meningen* ska vissa typer av befattning med minor – användning, lagring och överlåtelse – som sker inom ramen för internationellt militärt samarbete inte utgöra brott, så länge det inte rör sig om utläggning av truppminor. Genom undantaget tydliggörs vilket agerande som är straffbart för en individ som verkar inom den typen av samarbeten. Internationellt militärt samarbete omfattar både bilaterala och multilaterala samarbeten. Svenskt deltagande kan ske på olika sätt och i olika stor omfattning. Exempel på multilaterala militära samarbeten är sådana som genomförs inom Förenta nationerna eller Nato.

Undantaget gäller alltså inte utveckling, tillverkning, förvärv eller bibehållande av minor inom ramen för internationellt militärt samarbete. Sådan befattning är fortsatt straffbar även inom ramen för sådant samarbete.

Angående tolkningen av de befattningar som undantas – användning, lagring och överlåtelse – får vägledning hämtas från hur dessa begrepp förstås inom ramen för Ottawakonventionen. Användning av minor får, beroende på omständigheterna, anses pågå även efter att själva utläggningen gjorts. Att få fördelar av ett redan utlagt minfält bör dock som utgångspunkt inte anses utgöra användning. Beträffande begreppet lagring får anses gälla att när en mina har förvärvats och bibehållits är den att betrakta som en del av en stats lager såvida den inte har förstörts (eller utplacerats). Det får anses krävas att ett visst antal minor uppnås för att det ska vara fråga om ett lager (se avsnitt 3.5). I Ottawakonventionens artikel 1 används begreppet överföra. Vid införandet av den svenska straffbestämmelsen valdes i stället begreppet överlåta. Detta får anses motsvara hur överföring har definierats i konventionen, nämligen att överföring betecknar – utöver den fysiska förflyttningen av minor till eller från en stats territorium – överlåtelse av äganderätten till och kontrollen över minorna. Begreppet omfattar däremot inte överlämnande av ett territorium där minor är utlagda.

Exempel på ageranden som kan omfattas av undantaget är deltagande vid transporter som innehåller truppminor eller deltagande vid samlagring av truppminor på gemensamma baser. Undantaget omfattar även deltagande i planeringen för militära operationer med icke-statsparter som använder truppminor, så länge deltagandet inte innebär att man aktivt uppmuntrar till eller aktivt bidrar till utläggning av truppminor.

I bestämmelsen tydliggörs dock att utläggning av minor alltid är straffbart, även om det sker inom ramen för internationellt militärt samarbete.

Enligt *andra meningen* utgör det inte heller brott att ta annan befattning med truppminor som inte är otillåten enligt Ottawakonventionen. Det rör sig bl.a. om sådant agerande som är tillåtet enligt artikel 3 i konventionen. Artikelns innehåll behandlas närmare i avsnitt 3.5 och 3.6.

I *fjärde stycket* behandlas frågan om medverkan till utläggning av truppminor när det sker inom ramen för internationellt militärt

samarbete. Bestämmelsen är ny. Av bestämmelsen följer att endast den som har medverkat i betydande mån ska dömas till ansvar enligt medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 §. Med betydande medverkan till utläggning av truppminor avses exempelvis anstiftan till utläggning eller ett deltagande som på ett konkret sätt bidrar till att truppminor läggs ut. Endast de allvarliga fallen av medverkan ska medföra straffansvar. Medverkan är inte betydande när en enskild inte medverkat i någon mer avgörande utsträckning, exempelvis genom att enbart transportera eller bevaka förband som innehar och sedan lägger ut truppminor, eller när medverkan inte är en följd av planerat deltagande vid utläggning, exempelvis när ett befäl som saknar exklusiv kontroll över det underlydande förbandets val av ammunition lämnar en order med följden att ett utländskt förband lägger ut truppminor. Ett näraliggande exempel på medverkan som inte är betydande är om svenska förband deltar i en operation med utländska förband och där det svenska förbandets roll är att skydda det utländska förbandet. Om det utländska förbandet i en sådan situation skulle få en order om att lägga ut truppminor kan det svenska förbandet fortsätta sin skyddsuppgift utan att den enskilde gör sig skyldig till brott, förutsatt att utläggning inte var det uttalade syftet med operationen. Undantaget omfattar även deltagande i planeringen för militära operationer med icke-statsparter som använder truppminor, dock inte sådant deltagande där man aktivt uppmuntrar eller bidrar till utläggning av truppminor.

Som en konsekvens av ändringarna i tredje stycket och det nya fjärde stycket blir det hittillsvarande fjärde stycket paragrafens *femte stycke*.

6 d § *Den som använder, utvecklar, tillverkar, förvärvar, lagrar, behåller eller överlåter klusterammunition döms för olovlig befattningsmed klusterammunition till fängelse i högst fyra år, om gärningen inte är att bedöma som krigsförbrytelse enligt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.*

Med klusterammunition i första stycket avses sådan klusterammunition samt sådana explosiva substridsdelar från spridningskapslar fästa vid luftfartyg som avses i konventionen den 30 maj 2008 om klusterammunition.

Det utgör inte brott att inom ramen för internationellt militärt samarbete använda, lagra eller överlåta klusterammunition under förutsättning att befatningen inte utgör avfyrning av klusterammunition. Det utgör inte heller

brott att ta annan befattning med klusterammunition som inte är otillåten enligt den konvention som avses i andra stycket.

I fråga om medverkan till sådan avfyrning av klusterammunition som avses i tredje stycket ska endast den som har medverkat i betydande mån dömas till ansvar enligt 23 kap. 4 §.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst arton år eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen väsentligt bidragit till att minor kommit att användas på ett sätt som inneburit fara för många människors liv eller hälsa.

Paragrafen, som är ny, reglerar brottet olovlig befattning med klusterammunition. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Paragrafen motsvarar i stort den hittillsvarande straffbestämmelsen i 1 § lagen (2012:179) om straff för olovlig befattning med klusterammunition (prop. 2011/12:47).

Första stycket ändras på så sätt att begreppet innehar byts ut mot behåller. Det sistnämnda begreppet anges i förbudet i artikel 1 i Klusterkonventionen. Genom ändringen tydliggörs att enbart kortvariga innehav av klusterammunition inte omfattas av straffbestämmelsen. Även uttrycket till Sverige för in eller från Sverige för ut klusterammunition tas bort. Därigenom tydliggörs att transitpassager inte omfattas av straffbestämmelsen.

I *andra stycket* som rör paragrafens definition av klusterammunition görs endast vissa språkliga justeringar.

I *tredje stycket* införs ett tydliggörande undantag från straffansvar i vissa fall. Enligt *första meningen* ska vissa typer av befattning med klusterammunition – användning, lagring och överlåtelse – som sker inom ramen för internationellt militärt samarbete inte utgöra brott, så länge det inte rör sig om avfyrning av klusterammunition. Genom undantaget tydliggörs vilken typ av agerande som är straffbart för en individ som verkar inom internationella samarbeten. Internationellt militärt samarbete omfattar både bilaterala och multilaterala samarbeten. Svenskt deltagande kan ske på olika sätt och i olika stor omfattning. Exempel på multilaterala militära samarbeten är sådana som genomförs inom Förenta nationerna eller Nato.

Med begreppet avfyrning förstås att klusterammunition används skarpt. Begreppet omfattar avfyrning från både fasta plattformar och från luftfartyg.

Undantaget för befattning med klusterammunition inom ramen för internationellt militärt samarbete gäller inte utveckling, tillverk-

ning, förvärv eller behållande av klusterammunition. Sådan befattning är fortsatt straffbar även inom ramen för sådant samarbete.

Vid tolkningen av begreppen användning, lagring och överlåtelse får vägledning hämtas från tolkningen av Klusterkonventionen. Att få fördelar av andra länder, som inom ramen för en militär operation använder klusterammunition, omfattas inte av begreppet använda. Beträffande lagring får anses gälla att när klusterammunition har förvärvats och behållits är den att betrakta som en del av en stats lager såvida den inte har förstörts. Det får anses krävas att ett visst antal klusterammunition uppnås för att det ska vara fråga om ett lager (se avsnitt 4.5). Begreppet överlåta får anses motsvara hur överföring har definierats i konventionen, nämligen att överföring omfattar – utöver den fysiska förflyttningen av klusterammunition till eller från en stats territorium – överlåtelse av äganderätten till och kontrollen över klusterammunitionen.

Exempel på ageranden som kan omfattas av undantaget är deltagande vid transporter som innehåller klusterammunition eller deltagande vid samlagring av klusterammunition på gemensamma baser. Undantaget omfattar även deltagande i planeringen för militära operationer med icke-statsparter som använder klusterammunition, så länge deltagandet inte innebär att man aktivt uppmuntrar till eller bidrar till avfyrning av klusterammunition.

Enligt *andra meningen* utgör det inte heller brott att ta annan befattning med klusterammunition som inte är otillåten enligt Klusterkonventionen. Det rör sig bl.a. om sådant agerande som är tillåtet enligt artikel 3.6 och 3.7 i konventionen. Artiklarnas innehåll behandlas närmare i avsnitt 4.2.

I *fjärde stycket* behandlas frågan om medverkan till avfyrning av klusterammunition när det sker inom ramen för internationellt militärt samarbete. Bestämmelsen saknar motsvarighet i 1 § lagen om straff för olovlig befattning med klusterammunition. Av bestämmelsen följer att endast den som har medverkat i betydande mån ska dömas till ansvar enligt medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 §. Med betydande medverkan till avfyrning av klusterammunition avses exempelvis anstiftan till avfyrning eller ett deltagande som på ett konkret sätt bidrar till att klusterammunition avfyras. Endast de allvarliga fallen av medverkan ska medföra straffansvar. Medverkan är inte betydande när en enskild inte medverkat i någon mer avgörande utsträckning, exempelvis genom att enbart transportera

eller bevaka klusterammunition, eller när medverkan inte är en följd av planerat deltagande vid avfyrning, exempelvis när ett befäl som saknar exklusiv kontroll över det underlydande förbandets val av ammunition lämnar en order med följden att ett utländskt förband avfyrar klusterammunition. Ett näraliggande exempel på medverkan som inte är betydande är om svenska förband deltar i en operation med utländska förband och där det svenska förbandets roll är att skydda det utländska förbandet. Om det utländska förbandet i en sådan situation skulle få en order om att avfyra klusterammunition kan det svenska förbandet fortsätta sin skyddsuppgift utan att den enskilde gör sig skyldig till brott. Undantaget omfattar även deltagande i planeringen för militära operationer med icke-statsparter som använder klusterammunition, dock inte sådant deltagande där man aktivt uppmuntrar eller bidrar till avfyrning av klusterammunition.

Femte stycket innehåller en särskild, strängare straffskala för grovt brott och motsvarar fjärde stycket i 1 § lagen om straff för olovlig befattningsmed klusterammunition.