

Fö2026/00252

Till:
Justitiedepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
fo.rs.remissvar@regeringskansliet.se.

Svenska Röda Korsets yttrande över promemorian Utökat skydd för vissa civila vapentransporter, Ds 2026:3

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

Svenska Röda Korset ser ett behov av att tydliggöra hur den internationella humanitära rätten under väpnad konflikt påverkar:

- civila personals status och skydd,
- transporternas status som militära mål,
- distinktion mellan civila och stridande, samt
- försiktighetsåtgärder.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

Svenska Röda Korset har tagit del av promemorian och noterat att den inte förhåller sig till Sveriges förpliktelser under den internationella humanitära rätten (IHL).

Som en del av den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen och som den nationella föreningen i Sverige har Svenska Röda Korset ett särskilt mandat att sprida kunskap om och värna IHL och att verka för att svensk rätt är förenlig med Sveriges folkrättsliga åtaganden på området. Svenska Röda Korset har mot den bakgrunden valt att yttra sig över promemorian Utökat skydd för vissa civila vapentransporter (Ds 2026:3).

Svenska Röda Korset lämnar därför följande synpunkter.



Svenska Röda Korsets synpunkter på promemorians förslag

Svenska Röda Korset noterar att promemorian inte behandlar de kopplingar till IHL som aktualiseras för de transporter som promemorian gäller, i händelse av väpnad konflikt. Vi lyfter därför dessa nedan – kopplat till promemorians avsnitt där de borde ha beaktats – samt *understryker vikten av att dessa frågor beaktas i det fortsatta författnings- och planeringsarbetet för dessa transporter.*

Transporternas och personalens folkrättsliga status och skydd, avsnitt 4.1, s. 33–37, samt s. 41–45

Svenska Röda Korset vill inledningsvis påminna om gränserna för civilas skydd under väpnade konflikter.

Direkt deltagande i fientligheter – individer förlorar skydd som civila

Promemorian behandlar vapentransporter som utförs av civila utan att behandla frågan om gränserna för civilas skydd under väpnade konflikter. IHL fastställer att civila åtnjuter skydd mot direkt angrepp, *såvida och så länge de inte deltar direkt i fientligheter.*¹ Det finns en risk att civila transportörer av militär materiel – personal vid privata transportföretag och civila skyddsvakter – i en väpnad konflikt kan anses delta direkt i fientligheter beroende på:

- lastens natur (exempelvis vapen, ammunition, komponenter för militär användning),
- transportens funktion i den militära operationen, samt
- transportens närhet i tid och rum till militära handlingar.²

En sådan klassificering innebär att dessa civila personer i vissa situationer under en väpnad konflikt tillfälligt kan förlora sin immunitet mot anfall. I en sådan situation kan dessa personer anses vara legitima mål och angripas i syfte att döda eller skada dem. Dessa personer riskerar även på samma sätt angripas om en fiende har en mer extensiv tolkning av vad som innebär direkt deltagande.

Det är därför viktigt att:

- civila som utför dessa transporter görs medvetna om detta,
- vidta praktiska åtgärder för att minska civilas exponering för skada, såsom att begränsa de platser där civila tillhandahåller stöd (i områden som inte ligger i närheten av platser där strider pågår),

¹ Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna (API), art. 51(3); sedvanerättslig regel 6 enligt ICRC Customary IHL Study (2005).

² ICRC, Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities (2009), sid 43-64.

- kräva att transporter nära områden med stridshandlingar utförs av medlemmar av de väpnade styrkorna,
- begränsa den tid civila bemannar vapentransporter, samt
- tillhandahålla nödvändig skyddsutrustning.

Vapentransporter som potentiella militära mål

I promemorian beskrivs varför vissa civila transporter av militär materiel ska få status som "civilt skyddsobjekt", men den tar inte upp att dessa transportfordon under en väpnad konflikt skulle kunna vara *militära mål*, vilka enligt IHL får angripas.

IHL definierar militära mål som sådana objekt som genom sin "natur, plats, ändamål eller användning" bidrar till militär verksamhet och vars förstörelse ger en bestämd militär fördel.³ Under en väpnad konflikt är militära mål legitima mål och kan bekämpas i enlighet med de humanitärrettsliga principerna om distinktion, proportionalitet och försiktighet.

Transporter av vapen, ammunition eller andra militära komponenter utgör därför typiskt sett militära mål i väpnad konflikt. Detta gäller oavsett:

- om transporten utförs av civila aktörer,
- om den äger rum på civila vägar, eller
- om fordonet är klassificerat som "civilt skyddsobjekt".

Svenska Röda Korset vill därför påpeka det helt centrala i att statusen "civilt skyddsobjekt" enligt skyddslagen (2010:305) saknar betydelse för statusbedömningen i väpnad konflikt. Detta kan få konsekvenser som bör beaktas.

Vapentransporterna riskerar utifrån det ovannämnda att ses som legitima militära mål under en väpnad konflikt och att bli bekämpade. Detta medför särskilda risker för de individer som medföljer transporten, risker som inte behandlats i promemorian, men som de bör göras medvetna om. Denna risk föreligger alltså oavsett om de civila individerna bedöms direkt delta i stridigheterna i enlighet med vad vi tagit upp i avsnittet ovan om direkt deltagande.

Dessutom kan användning av civila transportfordon för vapentransporter leda till att fientliga styrkor får svårt att skilja mellan när dessa transporter är civila (vid normal användning) och när de utgör militära mål (vid transport av vapen), vilket därigenom urholkar skyddet för det civila transportsystemet. I väpnade konflikter bör civila logistiska resurser som används för militära transporter i möjligaste mån märkas som militära, eller

³ API art. 52(2).

– om detta inte är genomförbart – ska åtminstone civila logotyper eller företagsnamn avlägsnas eller täckas över, så att civila transporter från samma leverantör inte också uppfattas som legitima militära mål. Här kan till exempel jämföras med hur Norge förhåller sig till dessa frågor⁴.

**Distinktion mellan civila och stridande,
avsnitt 3.2.1, s. 19–23, 3.2.3 s. 23–32, samt 4.1, s. 37–38**

Promemorian behandlar befogenheter och möjlig beväpning av civila skyddsvakter, men tar inte upp Sveriges humanitärrettsliga förpliktelser kopplat till detta eller riskerna med att beväpna civil personal nära militära objekt.

Beväpning av civila skyddsvakter

Förslaget innebär att civila skyddsvakter vid vapentransporter i vissa fall kan beväpnas. Detta väcker, under en väpnad konflikt, frågor i relation till IHL:s grundläggande krav på distinktion mellan civila och stridande.⁵

Beväpnade civila i anslutning till militära transporter kan:

- uppfattas som kombattanter/stridande av motparten,
- förlora sitt skydd som civila vid direkt deltagande i fientligheter,
- riskera att lagföras på grund av direkt deltagande, eftersom de inte omfattas av kombattantprivilegiet, och
- skapa osäkerhet på slagfältet och därmed öka risken för felaktiga eller oproportionerliga attacker.

Svenska Röda Korset ser därför ett behov av analys av hur beväpningen av civila skyddsvakter ska hanteras för att undvika statusförväxling i enlighet med IHL. Det bör klargöras att beväpning av civila skyddsvakter kan få humanitärrettsliga konsekvenser och att åtgärder för tydlig åtskillnad bör vidtas för att undvika att dessa sammanblandas med kombattanter/stridande aktörer under en väpnad konflikt.

I en situation av väpnad konflikt aktualiserar detta förslag även frågan om skyddsvaktens våldsanvändning och Sveriges efterlevnad av IHL. Detta väcker frågor om dessa skyddsvaktens utbildning i IHL och efterlevnad av

⁴ I detta avseende anger den norska "[Manual i krigens folkerett](#)" att Försvarsmakten kommer att undvika att använda samma leverantörer eller fordon/fartyg som civila myndigheter använder, till exempel för transport av varor till civilbefolkningen såsom medicinska förnödenheter till sjukhus eller förnödenheter till civilbefolkningen. Om civila logistiska resurser används för militära ändamål ska de i idealfallet märkas som militära eller, om detta inte är genomförbart, ska den civila logotypen eller företagsnamnet åtminstone avlägsnas eller täckas över så att civila transporter från samma leverantör inte också uppfattas som legitima militära mål. Manual i krigens folkerett, punkterna 5:30 och 5:31. (egen översättning)

⁵ API art. 48; sedvanerättslig regel 1 i ICRC Customary IHL Study.

denna. I den mån regeringen överväger ett utnyttjande av anställda vid privata militära- och säkerhetsföretag i en situation av väpnad konflikt, bör åtgärder vidtas för att säkerställa att sådana företag och deras personal följer tillämplig IHL. Se exempelvis vägledning i Montreux-dokumentet⁶ om relevanta internationella rättsliga förpliktelser och god praxis för stater i samband med privata militära- och säkerhetsföretags verksamhet under väpnad konflikt, till vilket Sverige har varit deltagande part sedan 2008.

**Försiktighetsåtgärder,
avsnitt 3.1–3.2, s. 7–23 samt avsnitt 4.1, s. 33-37**

Promemorian tar upp ett antal fysiska säkerhetsrisker, men behandlar inte risken för att civila drabbas av lagliga militära angrepp av vapentransporter i händelse av väpnad konflikt, eller IHL:s försiktighetsprincip med betydelse för Sveriges förpliktelser på området.

Försiktighetsprincipen

Vapentransporter kan utgöra militära mål som får anfallas under en väpnad konflikt. IHL innehåller flera skyldigheter för båda parter i en konflikt att minimera riskerna för civila från effekterna av anfall av militära mål. Parter i konflikt ska undvika att, ”så långt möjligt”, placera militära mål inom eller nära civila områden. Parterna ska fortlöpande iaktta omsorg om att skona civilbefolkningen, civila personer och civila objekt, inklusive skydd mot effekterna av angrepp riktade mot militära mål.⁷

Svenska Röda Korset bedömer det därför lämpligt att behandla denna fråga, samt klargöra att:

- ruttplanering ska beakta risker för tredje man,
- uppställningsplatser för farligt gods bör undvika närhet till civila samlingar,
- försiktighetsprincipen ska vägleda även i fredstid som del av totalförsvarsplaneringen.

Avslutande kommentarer

Behov av att analysera samspelet mellan fredstida rätt och IHL

Transporterna som behandlas i promemorian beskrivs som *militärt betydelsefulla*, men samtidigt som *civila skyddsobjekt*. Som visats väcker detta förhållande flera frågeställningar i händelse av väpnad konflikt. Sammantaget kan sägas att promemorian rör frågor kopplade till transport

⁶ [The Montreux Document](#) On pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict.

⁷ API art. 57, samt 58(b); sedvanerättslig regel 23.

av militär utrustning och att även transportsituationer där IHL kan komma att vara tillämpligt måste beaktas.

Även om många regler inom IHL endast blir tillämpliga om Sverige är part i en väpnad konflikt, bör reglerna – i synnerhet skyldigheter som rör distinktion och vidtagande av försiktighetsåtgärder mot följderna av angrepp – beaktas redan i fredstid. Det finns även behov av en analys av hur samverkan med utländska militärmakter påverkar rättsläget.

Promemorian innehåller dock inga skrivningar eller analyser kring detta.

Behov av att planera för skydd av civila

Det är i sammanhanget även viktigt att komma ihåg att rutiner och standarder som gör det möjligt för Sverige att skydda civila mot vissa av krigets faror bör etableras redan i fredstid. Det innebär att man bör överväga om och hur systemen för skydd av civila, även i de i promemorian behandlade frågorna, förbereds och anpassas om väpnad konflikt bryter ut.

Här föreslår vi bland annat följande åtgärder:

- vägledning till transportörer och skyddsvakter om deras folkrättsliga status i väpnad konflikt,
- förberedelse av nödvändiga åtgärder för transportörers skydd i händelse av väpnad konflikt,
- utbildning i IHL till personal som anlitas för skydd av dessa transporter,
- förberedelse för hur IHL:s förpliktelser kring distinktion och försiktighet ska tillämpas vid vapentransporter.

Svenska Röda Korset står till förfogande för fortsatt dialog i frågor som rör IHL och skydd av civila.

Ulrika Modéer

Generalsekreterare
Svenska Röda Korset