

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
Ju.L5@regeringskansliet.se

Er referens: Ju2018/00485/L5

Svenska Röda Korsets yttrande över delbetänkandet *Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2)*

Mot bakgrund av internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsens erfarenheter genom initiativet, *Health Care in Danger*, som syftar till att utveckla konkreta åtgärder för att förbättra skyddet och säkerheten för hälso- och sjukvårdsverksamhet i väpnade konflikter och andra nödsituationer, och mot bakgrund av Svenska Röda Korsets särskilda mandat avseende internationell humanitär rätt och humanitär katastrofrespon, vill vi framföra följande avseende utrednings förslag.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset delar utredningens slutsats att det är angeläget att tydliggöra skyddsvärdet av samhällsnyttiga tjänster genom stärkt straffrättsligt skydd.
- Svenska Röda Korset delar inte analysen av vilka uppdrag som är särskilt skyddsvärda under situationer av hot och våld. Utifrån våra erfarenheter i olika länder runt om i världen vill vi särskilt understryka att även annan sjukvårdsverksamhet än ambulans har motsvarande behov av förstärkt rättsligt skydd. Vi ställer oss i sammanhanget tveksamma till kategoriseringen "blåljuspersonal" för att avgränsa särskilt skyddsvärd verksamhet.
- Mot bakgrund av Svenska Röda Korsets särskilda mandat att samarbeta med regeringen för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt vill vi understryka vikten av att se till att de föreslagna straffrättsliga bestämmelserna är förenliga med den humanitära rättens regler om skydd för hälso- och sjukvård och annan humanitär verksamhet i väpnade konflikter. Vi föreslår därför att förslaget kompletteras med en sådan analys. Vi menar att ett förstärkt

Svenska Röda Korset

Swedish Red Cross

Croix-Rouge Suédoise

Cruz Roja Sueca

السويدي الأحمر الصليب



Medlem av Internationella
rödakors- och
rödahalvmånefederationen

Adress
Box 17563
Hornsgatan 54
11891 Stockholm
Sverige

Telefon
08-4524600
Fax
08-4524601

Internet
www.redcross.se
Bankgiro
900-8004

E-post
inof@redcross.se
Organisationsnummer
802002-8711

straffrättsligt skydd bl.a. för sjukvården kan stärka genomförandet och efterlevnaden av den humanitära rätten i Sverige.

- Svenska Röda Korset ställer sig positivt till att det straffrättsliga skyddet stärks för fler samhällsnyttiga funktioner och vill i det sammanhanget understryka vikten av att ideella organisationers verksamheter i det avseendet också måste omfattas, och att frivilliga som innehar sådana funktioner inte exkluderas.
- Svenska Röda Korset vill betona att ett förstärkt straffrättsligt skydd enbart är ett av flera medel för att förebygga våld mot samhällsnyttiga funktioner och vi redogör i yttrandet för några av de rekommendationer som rödakors- och rödahalvmånerörelsen utarbetat inom ramen för sitt uppdrag att stärka säkerheten för hälso- och sjukvården.

Förslaget

Mot bakgrund av att det förekommer återkommande angrepp på samhällsnyttiga funktioner som polis, ambulans och räddningstjänstpersonal föreslår utredningen ett modernt straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner, det vill säga yrkesutövare som bland annat har till uppgift att hjälpa andra. Utredningen slår också fast att angrepp mot vissa funktioner, bland annat sådana som har till uppgift att garantera säkerhet, liv och hälsa, bör anses som särskilt allvarliga i straffrättsligt hänseende. Ett nytt brott med benämningen blåljussabotage föreslås i 13 kap. brottsbalken. Brottet straffbelägger att angripa eller annars störa polis, räddningstjänst eller ambulanssjukvård på ett sätt som riskerar att allvarligt förhindra eller försena genomförandet av ett uppdrag. Straffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § brottsbalken höjs. För att förhindra hot och våld mot andra samhällsnyttiga funktioner än polis, ambulanssjukvård och räddningstjänstpersonal föreslås en straffskärpningsgrund i brottsbalkens 29 kap. 2 § som innebär att domstolen ska se särskilt allvarligt på fall där den tilltalade med våld eller hot har angripit någon i eller med anledning av dennes yrkesutövning.

Svenska Röda Korsets erfarenheter

Svenska Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och säkerställa respekt för varje människas värde, särskilt i tider av väpnad konflikt, katastrofer eller andra nödsituationer. Uppdraget omfattar att arbeta för att skydda och bistå de människor som lever

i situationer som präglas av våld. Att verka för att säkerställa respekt för den internationella humanitära rätten är en viktig del i Röda Korsets mandat. Det senare arbetet sker främst i fredstid för att reglerna ska fungera effektivt under väpnade konflikter. Sedan 2011 driver internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen initiativet, *Health Care in Danger*, vars syfte är att utveckla konkreta åtgärder för att förbättra skyddet och säkerheten för hälso- och sjukvårdsverksamhet i väpnade konflikter och andra nödsituationer. Inom ramen för *Health Care in Danger*-initiativet, som genomförs i nära samverkan med stater, internationella och nationella hälso- och sjukvårdsaktörer, har rekommendationer och verktyg tagits fram som ska bidra till förbättrat skydd. Materialet, som sträcker sig över en rad teman inklusive nationell och internationell lagstiftning, etiska principer för sjukvårdspersonal, militär operativ praxis, ambulans och prehospital vård och sjukvårdens infrastruktur, finns tillgängligt på initiativets hemsida, www.healthcareindanger.org. Våra synpunkter nedan rör endast de delar som omfattar hälso- och sjukvård eller annan humanitär verksamhet.

Svenska Röda Korsets synpunkter

Svenska Röda Korset delar utredningens slutsats att det är angeläget att tydliggöra skyddsvärdet av samhällsnyttiga tjänster genom stärkt straffrättsligt skydd och välkomnar förslaget.

5.3 En utvidgad kriminalisering av angrepp på blåljusverksamhet

Svenska Röda Korset delar inte analysen av vilka uppdrag eller verksamheter som är särskilt skyddsvärda under situationer av hot och våld. Inne i många av de våldsutsatta områden där Röda Korset verkar runt om i världen har ambulanssjukvården en livsavgörande funktion men vi vet att även annan prehospital vård såsom första hjälpen-personal samt mobila hälsoteam och lokala kliniker på samma sätt har avgörande betydelse för att rädda liv. Vi ser även hur hot och våld som medvetet riktas mot sjukvårdspersonal hindrar dem från att utföra sitt uppdrag. Det kan innebära en risk att ta sig till sitt arbete eller rädsla att utföra sitt arbete. Mot denna bakgrund menar vi att även övrig sjukvårdsverksamhet bör åtnjuta samma skydd mot våld som ambulanssjukvård. Detta är också i linje med den internationella humanitära rättens regler (se nedan). Vi menar också att sjukvårdens och räddningstjänstens uppdrag skiljer sig från polisens uppdrag genom sin humanitära grund. Sammantaget ställer vi oss därför tveksamma till kategoriseringen "blåljuspersonal" samt

brottsrubriceringen ”blåjussabotage”. Vi förordar en rubricering som explicit klargör vilka gruppen som skyddas och som omfattar ett relevant skydd för sjukvårdsverksamhet.

Eskalerat våld och skyddet under väpnad konflikt

Røda Korsets globala erfarenheter visar att det är av stor betydelse att organisera och skydda verksamhet som syftar till att bistå befolkningen i krigstid på ett relevant sätt redan under fredstid. Även om utredningens uppdrag tar sikte på vissa specifika hotbilder i fredstid så är det viktigt att det rättsliga regelverk som ska förebygga våld mot exempelvis hälso- och sjukvården också är relevant i händelse av eskalerat våld och under väpnad konflikt. Mot den bakgrunden anser vi att det är viktigt att säkerställa att de nu föreslagna straffrättsliga bestämmelserna är förenliga med den humanitära rättens regler om skydd för hälso- och sjukvård och annan humanitär verksamhet i väpnade konflikter. Förslaget bör kompletteras med en sådan analys.

Under väpnad konflikt kan våld och hot mot sjukvårdspersonal och inrättningar eller hindrande av sjukvård utgöra kränkning av den internationella humanitära rätten. Detsamma gäller angrepp mot eller hindrande av humanitär verksamhet som bedrivs i enlighet med den humanitära rätten. Anfall som specifikt riktas mot personal, byggnader, utrustning, medicinska enheter eller transporter som i enlighet med allmän folkrätt har rätt att bära kännetecknen röda korset eller röda halvmånen eller något annat på motsvarande sätt erkänt internationellt kännetecken (dvs sjukvårdspersonal, utrustning och transporter) utgör krigsförbrytelser enligt folkrätten och lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Det gäller även anfall som riktas mot personal, anläggningar, materiel, enheter eller fordon som deltar i en humanitär insats. För att gärningen ska utgöra en krigsförbrytelse måste den ingå som ett led i eller på annat sätt stå i samband med en väpnad konflikt eller ockupation. Skyddad personal som på något sätt direkt deltar i den väpnade konflikten förlorar sitt skydd under den humanitära rätten. I den humanitära rätten görs ingen skillnad mellan anställd eller frivillig personal i dessa delar.

Svenska Röda Korset menar att ett förstärkt straffrättsligt skydd, i de delar som rör personer som skyddas enligt den humanitära rätten, stärker genomförandet och efterlevnaden av den humanitära rätten i Sverige, särskilt när det gäller skydd från hot och våld som inte utgör krigsförbrytelser.

Den humanitära rättens definition av hälso- och sjukvårdspersonal skiljer sig från Socialstyrelsens författningssamling SOSFS 2009:10 (M) där hälso- och sjukvårdspersonal avser personer som i sitt yrke utför hälso- och sjukvård. Sjukvårdspersonal i den humanitära rätten omfattar ”personer som av en part i konflikten utsetts uteslutande för sjukvårdsändamål [...] eller för administration av sjukvårdsenheter eller för planläggning och genomförande av sjuktransporter. Sådana uppdrag kan vara antingen permanenta eller tillfälliga. Begreppet omfattar 1 sjukvårdspersonal, militär eller civil, från en av parterna i konflikten, vari inbegripes personer omförmälda i första och andra konventionerna samt personer hänförda till civilförsvarsorganisationer; 2. sjukvårdspersonal från nationella Röda korsföreningar (Röda halvmånen, Röda lejonet och solen) samt andra nationella frivilliga hjälporganisationer, vederbörligen erkända och bemyndigade av en part i konflikten. 3. sjukvårdspersonal som ingår i sjukvårdsenheter eller deltagar i sjuktransporter”.¹ Till skillnad från utredningens förslag omfattas administrativ sjukvårdspersonal uttryckligen av skydd enligt den internationella humanitära rätten. Även själavårdspersonal åtnjuter samma rättsliga skydd som sjukvårdspersonal.

Svenska Röda Korset vill understryka vikten av att frivilliga som innehar sådana funktioner som omfattas av förslagen åtnjuter samma skydd som anställda och personer i egen yrkesverksamhet. Straffbestämmelsen bör alltså ta sikte på funktion och inte på yrkesutövning.

5.5 Behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd för andra personalkategorier än blåljuspersonal

Svenska Röda Korset delar bilden att det finns ett behov av att förstärka det straffrättsliga skyddet mot våld och hot för ett flertal samhällsnyttiga funktioner och att skyddet måste omfatta både offentlig och privat verksamhet och täcka ett stort antal verksamhetsområden. Den ideella sektorn spelar en

¹ Artikel 8 e), Tilläggsprotokoll till Genève-konventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (Protokoll I), 1977.

allt viktigare roll i samhället också i fråga om samhällsnyttiga funktioner, särskilt när samhället utsätts för stora påfrestningar på grund av katastrofer, väpnad konflikt eller andra kriser. Svenska Röda Korset har, som nationell rödakorsförening i Sverige, en stödjande roll till de offentliga myndigheterna inom det humanitära området. Detta innebär att organisationen efter överenskommelse med det offentliga kan ta ansvar för humanitär verksamhet där stat, kommun, landsting eller region har det yttersta ansvaret. Sådan verksamhet regleras genom författning eller annan överenskommelse och omfattar funktioner som ges förstärkt straffrättsligt skydd i förslaget. Röda Korset, och andra ideella organisationer, bygger ofta sin verksamhet åtminstone delvis på frivilliga och vi menar därför att det är viktigt att frivilliga inom verksamheten åtnjuter samma straffrättsliga skydd som anställda personer.

Våld och hot mot dessa funktioner bör även inbegripa att hindra någon från att utföra sin tjänst.

Generella synpunkter

Vi ser också att uppsåtligt våld och hot förekommer mellan personal exempelvis på sjukhus vilket kan få mycket allvarliga konsekvenser. Fokus bör ligga på konsekvenserna av att hot, hindrande eller utövande våld. Våld och hot mellan personal bör således generellt inte undantas från straffansvar.

I större kriser och i väpnade konflikter utgör internationella hjälpinsatser ett viktigt bidrag för att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner såsom hälso- och sjukvård och stöd och hjälp till civilbefolkningen i övrigt. Det är således önskvärt att reglerna även omfattar vederbörligen erkänd och bemyndigad hälso- och sjukvårdspersonal och humanitära personal från andra länder.

5.3.3 Konkurrensfrågor

Konkurrensfrågor kan även uppkomma i förhållande till krigsförbrytelser och andra gärningar i lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. I dessa fall bör de internationellt erkända brotten ha företräde.

Straffsatser

Svenska Röda Korset tar inte ställning till förslagets straffsatser.

Rekommendationer

Mot bakgrund av rødakors- och rødahalvmånerørelsens pågående arbete med att utveckla konkreta åtgärder för att förbättra skyddet för hälso- och sjukvården i väpnade konflikter och andra nödsituationer vill vi understryka att straffrättslig lagstiftning enbart utgör ett bland flera verktyg för att säkerställa säker tillgång till sjukvård i våldsamma situationer. Mest avgörande är att kunna åtnjuta förtroende och acceptans för uppdraget hos de människor som direkt berørs samt hos dem som *de facto* kontrollerar tillträdet. I detta är sjukvårdens opartiska humanitära identitet en central faktor. Tydlig utmärkning av personal, fordon och utrustning är också viktigt. Kommunikation, transparens och andra förtroendeskapande åtgärder är helt avgörande för att stärka tilliten och acceptansen för ambulans- och annan sjukvårdsverksamhet. Faktorer som genus, social tillhörighet, ålder eller liknande påverkar också skyddet. Samtidigt behøvs system för riskanalys och riskhantering samt rutiner för säkerhet. Vid behov används särskild skyddsutrustning. I undantagsfall kan externa tvångsmedel användas för att garantera säkerheten. Det är viktigt att särskilja humanitär verksamhet från verksamhet som har till uppgift att bekämpa våld eller upprätthålla lag och ordning.

SVENSKA RØDA KORSET



Martin Ärnløv
Generalsekreterare

