

Ju2019/03942/L5

Till:
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
ju.L5@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över SOU 2019:49 "En ny terroristbrottslag"

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset välkomnar det resonemang som förs på sidorna 359-360, samt i författningskommentaren på sidorna 412-413, som tydliggör att opartiska humanitära organisationers verksamhet inte omfattas av straffbestämmelsen trots att dessa insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en terroristorganisation till godo. Vi understryker vikten av att detta fortsatt är tydligt inskrivet i författningskommentaren i den kommande propositionen.
- Svenska Röda Korset anser att det explicit behöver framgå i författningskommentaren att även finansiering av opartiska humanitära organisationers verksamhet, inkl. rödakors- och rödahalvmånerörelsen, inte omfattas av straffbestämmelsen.
- Svenska Röda Korset anser att det är olyckligt att sådana handlingar som regleras av den humanitära rätten och som sker på ett sätt att de inte strider mot den internationella humanitära rätten inte tydligt undantas från straffansvar. Detta riskerar att underminera den internationella humanitära rätten och de incitament som finns att respektera den internationella humanitära rättens regler samt motverka en ökad efterlevnad av reglerna.
- Svenska Röda Korset välkomnar att undantag i författningskommentaren på sidan 413 görs för "utförande av sjukvårdsuppgifter som är förenliga med



medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande därav". Vi vill däremot tydliggöra att detta även gäller i icke-internationella väpnade konflikter i enlighet med sedvanerätten samt Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll II.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för vårt yttrande

Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde, ett uppdrag som vi fått av staterna genom Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll samt beslut vid de Internationella rödakors- och rödahalvmånekonferenserna. Inom ramen för det uppdraget arbetar Röda Korset bl.a. för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer. Svenska Röda Korset tar inte ställning i sak kring Sveriges anti-terroriståtgärder men vi vill slå vakt om att svensk lagstiftning inte riskerar att:

- kriminalisera eller sanktionsbelägga opartiskt humanitärt arbete, utbildning i humanitär rätt eller finansiering av sådant arbete; eller
- riskerar att urholka den internationella humanitära rättens bestämmelser.

Grunden för vår humanitära verksamhet hotas om vår neutralitet, självständighet, eller opartiskhet ifrågasätts. Mot den bakgrunden får det inte finnas tvivel kring att det är tillåtet att ha kontakt med, så som att ge humanitär hjälp till sårade och sjuka medlemmar av icke-statliga väpnade grupper som kan vara klassade som terroristorganisationer, eller att utbilda dessa i den humanitära rätten. Detsamma gäller andra åtgärder rödakors- och rödahalvmånerörelsen kan tänkas vidta i humanitärt syfte. Vår neutralitet och opartiskhet i dessa situationer är ofta det som är avgörande för att säkerställa tillträde till t.ex. belägrade områden.

Den humanitära rätten vilar på grundförutsättningen att lindra våldsanvändningens skadeverkningar, utifrån en balans mellan militär nödvändighet och humanitet. Om gärningar, som under väpnade konflikter regleras av den humanitära rätten och enligt denna inte är straffbelagda, förbjuds och straffbeläggs i den nationella rätten riskerar den humanitära rätten att undermineras. För att det ska finnas incitament att efterleva



den humanitära rättens förbud, t.ex. vad gäller det förbudet mot angrepp mot civila som inte direkt deltar i stridigheterna, är det viktigt att den humanitära rättens bestämmelser beaktas och balanseras vid nationell strafflagstiftning inom ramen för terrorismbekämpning.

Svenska Röda Korset har utifrån samma utgångspunkter lämnat yttranden på tidigare lagförslag gällande terrorismlagstiftning.

Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag

Opertiska humanitära organisationers verksamhet

Svenska Röda Korset välkomnar det resonemang som förs på sidorna 359-360, samt i författningskommentaren på sidorna 412-413, som tydliggör att **opertiska humanitära organisationers verksamhet inte omfattas av straffbestämmelsen** trots att dessa insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma medlemmar av icke-statliga väpnade grupper som kan vara klassade som terroristorganisationer till godo. För att säkerställa att dessa organisationer kan utföra de uppgifter som åligger dem genom regleringar i den humanitära rätten och beslut av staterna vid de Internationella rödakors- och rödahalvmånekonferenserna, är det nödvändigt med tydliga skrivningar i svensk författning och i motivtexter om att stöd till, deltagande i och genomförande av opertiskt humanitärt arbete, eller utbildning i humanitär rätt, gentemot organisationer klassade som terroristorganisationer inte är straffbelagda. Eventuell tveksamhet kring dessa frågor påverkar direkt och indirekt möjligheterna att också skydda och hjälpa utsatt civilbefolkning. Detta är även i linje med den preambulära paragrafen 38 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF och andra instrument som nämns i utredningen. Svenska Röda Korset vill dock framhålla att det krav som sätts upp i den internationella humanitära rätten är att humanitära organisationer ska vara *opertiska* och inte nödvändigtvis *fristående*, såsom det uttrycks i författningskommentaren. Vi skulle därför föreslå att skrivningen från

sidorna 359-360, som refererar till *opartiska* humanitära organisationers verksamhet, bibehålls även i författningskommentaren.

Utöver vikten av att opartiska humanitära organisationers verksamhet inte omfattas av straffbestämmelsen, anser Svenska Röda Korset att det särskilt tydligt behöver framgå av författningskommentaren till den kommande propositionen att **finansiering av den humanitära verksamhet** som opartiska humanitära organisationer bedriver **inte heller omfattas av straffbestämmelsen**, trots att dessa insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en organisation klassad som terroristorganisation till godo.¹ I utredningens förslag blir detta en implicit slutsats av att opartiska humanitära organisationers humanitära verksamhet inte omfattas av straffbestämmelsen. Svenska Röda Korset ser idag att olika terroristbekämpningsklausuler förs in i vissa finansieringsavtal. Dessa klausuler riskerar att påverka möjligheten att utföra humanitär biståndsverksamhet i enlighet med de humanitära principerna, som det åligger humanitära organisationer att göra genom regleringar i bl.a. den humanitära rätten. För att motverka detta och att eventuella klausuler utformas på ett sätt som begränsar opartiska humanitära organisationer att utföra humanitär verksamhet i enlighet med de humanitära principerna, är det viktigt att det inte råder tvivel om att finansiering av humanitär verksamhet som utförs av opartiska humanitära organisationer inte heller omfattas av straffbestämmelsen.

Relationen mellan terrorismlagstiftning och den internationella humanitära rätten

Svenska Röda Korset välkomnar att det i utredningen förs ett djupare resonemang kring **förhållandet mellan föreslagna åtgärder och den humanitära rätten**. Som framgår av SOU 2016:40 har den internationella humanitära rätten ”utformats för och anpassats till de särskilda förhållanden som råder vid en väpnad konflikt”² och bör ”vara en utgångspunkt för prövning av frågan om gärningar som begås i en väpnad konflikt ska anses som rättsstridiga eller inte”.³ Som också lyfts i den

¹ Detta skulle även vara i linje med bl.a. FN:s säkerhetsråds resolution 2462, paragraf 24.

² Prop. 2016:40, s. 13.

³ Idem.

nuvarande utredningen, och som Svenska Röda Korset påpekat i sina tidigare yttranden, är vissa av de gärningar som lagförslagen avser att träffa möjligen tillåtna i väpnad konflikt enligt den humanitära rätten, t.ex. attacker mot militära mål. Detta leder till motstridiga regler som riskerar att underminera de incitament som får väpnade grupper att följa den internationella humanitära rättens regler, och kan därmed även leda till negativa konsekvenser för respekten av den internationella humanitära rätten. Svenska Röda Korset välkomnar att utredningen nämner att detta ska motverkas, i enlighet med Sveriges folkrättsliga förpliktelse för att den humanitära rätten följs.⁴ För att detta ska motverkas anser dock Svenska Röda Korset att det behövs ett tydligt undantag i författningskommentaren likt det i preambulära paragrafen 37 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism. Undantaget bör tydliggöra att sådana handlingar som regleras av den humanitära rätten och som inte är förbjudna enligt den humanitära rätten undantas från straffansvar. Vi anser att de undantag som finns i direktivet såväl som de andra instrument⁵, som också nämns i utredningen, måste anses omfatta även icke-statliga väpnade aktörer. Det framgår även av texten i paragraf 37 i EU-direktivet⁶ där det först refereras till ”väpnade styrkor” och sedan ”en stats militära styrkor”, vilket innebär att det första begreppet ”väpnade styrkor” inte kan anses vara begränsat till statliga väpnade styrkor. Majoriteten av konflikterna idag är icke-internationella väpnade konflikter och mer än hälften av alla parter i väpnade konflikter är icke-statliga väpnade aktörer. Om vi vill verka för en ökad respekt för den humanitära rätten, är det därför viktigt att skapa incitament även för icke-statliga väpnade aktörer att följa denna och att undantaget därmed även omfattar dessa aktörer.

⁴ Se SOU 2019:49, s. 356.

⁵ Se t.ex. Artikel 26 Europarådets terrorismkonvention och artikel 4 i konventionen för bekämpande av nukleär terrorism.

⁶ Paragrafen lyder: ”Detta direktiv ska inte medföra någon ändring av medlemsstaternas rättigheter, skyldigheter eller ansvar enligt internationell rätt, inbegripet internationell humanitär rätt. Detta direktiv reglerar inte väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, vilken regleras av internationell humanitär rätt enligt definitionen av dessa begrepp i internationell humanitär rätt, och inte heller, till den del verksamheten regleras av andra regler i internationell rätt, en stats militära styrkors verksamhet när de utövar sina officiella uppgifter.”

Angående skrivningar på sidan 356 och 413 kring förbudet att straffa någon för att ha utfört **sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer** oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården, vill Svenska Röda Korset tydliggöra att detta förbud även gäller i icke-internationella väpnade konflikter i enlighet med sedvanerätten⁷, samt Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll II, artikel 10.

Angående straffansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott
Slutligen, vad gäller straffansvaret för underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott vill Svenska Röda Korset påminna om den sedvanerättsliga regel i folkrätten, som även återfinns i Romstadgan⁸, som ger ICRC en rätt att neka att vittna eller lämna information i samband med en rättsprocess. Det finns även situationer där vittnesimmunitet för Svenska Röda Korset och Internationella Federationen, som grundar sin verksamhet på samma principer om ICRC, skulle vara önskvärd, då ett krav på att lämna ut information i samband med en rättsprocess, eller annan liknande process, skulle kunna påverka andra aktörers uppfattning om organisationernas neutralitet och opartiskhet och där en relation baserad på tillit och förtroende med parter i en väpnad konflikt är helt nödvändig för att få tillgång till de som är i behov av humanitär hjälp.

Martin Ärnlov

Generalsekreterare

⁷ Se Internationella Rödakorskommitténs sedvanerättsstudie, regel 26.

⁸ Se Internationella brottmålsdomstolens bevis –och förfaranderegler, regel 73.