

Ju 2017/07518/L5

Till:  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm  
Ju.L5@regeringskansliet.se

## Svenska Röda Korsets yttrande över slutbetänkande av utredning om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism, SOU 2017:72

### *Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter*

- Svenska Röda Korset saknar ett resonemang kring de straffrättsliga undantag som ska genomföras i enlighet med terroristdirektivets inledande skäl 37 och 38 för att värna om den humanitära rätten och humanitärt arbete som utförs av opartiska humanitära organisationer. Det tydliga undantag som skäl 38 fastställer om att ”*humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska humanitära organisationer som erkänns av internationell rätt, inklusive internationell humanitär rätt, omfattas inte av detta direktiv, mot bakgrund av rättspraxis från Europeiska unionens domstol*” synliggörs inte i den svenska lagstiftningen.
- Svenska Röda Korset vill därför lyfta vikten av att det tydliggörs i motiven och författningskommentarerna att rödakors- och rödahalvmånerörelsens och andra opartiska humanitära aktörers förberedelse av, stöd till, deltagande i och genomförande av humanitärt arbete som eventuellt kan riktas mot medlemmar av terroristorganisationer, inte är belagt med straffansvar.
- Svenska Röda Korset vill lyfta vikten av att det i 3 § och 3 a § finansieringslagen görs undantag för finansiering av humanitärt arbete som rödakors- och rödahalvmånerörelsens och andra opartiska humanitära aktörer bedriver. Detsamma gäller det förhållandet att vår organisations humanitära arbete uttryckligen nämns i motiven och författningskommentarerna som undantag från det straffbara området.



### ***Bakgrund och sammanfattning av utredningens förslag och resonemang***

Regeringen beslutade den 18 december 2014 (dir.2014:155) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag bl.a. att se över behovet av lagförändringar för att Sverige ska leva upp till de krav på straffrättslig reglering för att förhindra och bekämpa terrorism som ställs i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Slutbetänkandet tar ställning till utredningens kvarvarande uppdrag, om Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (CETS nr 217, tilläggsprotokollet) samt terrorismdirektivet, som ersätter terrorismrambeslutet.

Svenska Röda Korset har tidigare lämnat synpunkter på utredningens delbetänkande *”Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor”*, SOU 2015:63 (se Svenska Röda Korsets yttrande av den 24 september 2015) samt på utredningens delbetänkande *”Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation”*, SOU 2016:40 (se Svenska Röda Korsets yttrande av den 21 september 2016).

Utredningen föreslår i det nu aktuella slutbetänkandet ett antal lagstiftningsåtgärder för att svensk rätt ska leva upp till internationella åtaganden kring terrorismbekämpning. Flera ändringar föreslås i nuvarande lagstiftning beträffande resor i terrorismsyfte, rekrytering till särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorismsyften och finansiering av terrorism. Parallellt med detta redovisas utredningens kvarvarande uppdrag, som avser Sveriges tillträde till tilläggsprotokollet och terrorismdirektivet.

Förslagen om tilläggen i de redan existerande straffbestämmelserna syftar ytterst till att förhindra terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Utredningen konstaterar att de flesta gärningar på området redan idag är straffbara enligt svensk rätt, men att vissa luckor finns. Det rör sig om gärningar som på ett mer allmänt plan, som utan att kunna kopplas till konkreta brottsliga gärningar, kan sägas bidra till en terroristorganisations möjligheter att begå brott. Dessa gärningar kan i någon mening anses vara tillåtna enligt den humanitära rätten (genom att de inte är förbjudna enligt det regelsystemet), men bör enligt utredningen ändå ses som klandervärda på den

grunden att de begås inom ramen för en terroristorganisation och kan anses öka kapaciteten hos densamme att begå terroristbrott.

### ***Svenska Röda Korsets utgångspunkter i dessa frågor***

Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, att skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde. 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 därför som utgångspunkt inte ställning i sak kring Sveriges anti-terroriståtgärder, men vi vill slå vakt om att de i utredningen föreslagna åtgärderna inte leder till att underminera den humanitära rätten eller riskerar att kriminalisera humanitärt arbete, finansiering av sådant arbete, eller utbildning i humanitär rätt.

Grunden för vårt **humanitära arbete** 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 under väpnade konflikter, som inte är straffbelagda enligt den humanitära rätten, 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 Korsets synpunkter*

Mot bakgrund av ovan nämnda utgångspunkter lämnar Svenska Röda Korset synpunkter kopplat till hur de nya lagförslagen förhåller sig till den humanitära rätten och riskerar att kriminalisera humanitärt arbete, finansiering av sådant arbete, och utbildning i humanitär rätt. Svenska Röda Korset lämnar även synpunkter kopplade särskilt till det lämnade förslaget i 3 § och 3 a § i lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, avsnitt 12.2 och därtill kopplade resonemang i avsnitt 7.3.9 samt 8.2.6 av relevans för våra utgångspunkter.

Vissa av de gärningar som lagförslagen avser att träffa är uppenbarligen förbjudna av den humanitära rätten, men lagförslagen förefaller även innebära att handlingar som är tillåtna enligt den humanitära rätten kriminaliseras. Detta är i sig inget ovanligt eller omöjligt, men lagförslagen riskerar därmed att underminera de få incitament som får väpnade grupper att följa den internationella humanitära rättens regler.

Svenska Röda Korset anser i relation till ovan förda resonemang att skrivningar liknande de inledande skälen 37 och 38 i terrorismdirektivet bör inkluderas i motiven och författningskommentarerna för de föreslagna författningsförslagen. Detta för att säkerställa att opartiskt humanitärt arbete inte faller inom det straffbara området.

Svenska Röda Korset vill även poängtera vikten av att det tydliggörs i motiv och författningskommentarerna att rödakors- och rödahalvmånerörelsens och andra humanitära aktörers förberedelse av, stöd till, deltagande i och genomförande av humanitärt arbete, som kan komma medlemmar av dessa organisationer till godo, inte är straffbara. Som exempel kan nämnas bistånd med att tillgodose vattenförsörjning eller behov av förnödenheter till civila i området där även medlemmar av terroristorganisationer kan komma att dra nytta av insatserna, utbildning i första hjälpen, humanitära insatser i flyktingläger där även medlemmar av grupper som klassas som terroristorganisationer kan befinna sig, etc.

Tydliga resonemang kring det straffbara området där nödvändiga och tydliga undantag görs för opartiskt humanitärt arbete bör tas med. Sådana skrivningar är av

vikt både i motiven och i författningskommentarerna för att säkerställa att det inte råder någon tveksamhet att rödakors- och rödahalvmånerörelsens organisations och andra opartiska humanitära aktörers understödjande verksamhet, i humanitärt syfte inte träffas av det straffbestämmelserna.

Svenska Röda Korset anser att det i finansieringslagen 3 § och 3 a § bör göras undantag för finansiering av humanitärt arbete som rödakors- och rödahalvmånerörelsen och andra opartiska humanitära organisationer bedriver. Sådant arbete innefattar att säkerställa skydd och humanitärt bistånd för personer som har rätt till skydd enligt internationell rätt samt att verka för att den humanitära rätten respekteras. Den humanitära handlingen att skydda och hjälpa personer i nöd får inte kriminaliseras. Rödakors- och rödahalvmånerörelsens tydliga mandat att förhindra och lindra lidande under väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra nödsituationer, i enlighet med rörelsens grundprinciper, får inte riskeras att urholkas eller kriminaliseras.

SVENSKA RÖDA KORSET



Anna Ernestam

Tf. Generalsekreterare