

Ju 2015/05069/L5

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

**Svenska Röda Korsets yttrande över delbetänkandet av utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtgärden för att förhindra och bekämpa terrorism, "Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation", SOU 2016:40**

---

***Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter***

- Svenska Röda Korset lämnar endast synpunkter kopplat till utredningens förslag till en ny straffbestämmelse, 5 b § i lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, vilket behandlas i utredningens avsnitt 3.8.1 och därtill kopplade resonemang i avsnitt 3.6 och 3.7. Svenska Röda Korset lämnar därmed inte synpunkter på utredningens övriga förslag.
- Svenska Röda Korset poängterar vikten av att det i 5 b § görs undantag för sjukvård och själavård. Detsamma gäller det förhållandet att vår organisations sjuk- och själavård uttryckligen nämns i motiven och författningskommentarerna som undantagen från det straffbara området.
- Svenska Röda Korset anser att det behöver göras tydligare i motiven och författningskommentarerna att humanitärt arbete vår organisation och andra humanitära aktörer bedriver (utöver sjukvård och själavård) i konfliktzoner inte omfattas av straffbestämmelserna.
- Svenska Röda Korset poängterar vikten av undantaget i 5 b § för stöd till deltagande i väpnad konflikt som sker på ett sådant sätt att det inte strider mot den humanitära rätten.
- Svenska Röda Korset noterar att de nackdelar med förslaget som utredningen lyfter klart överväger de fördelar som utredningen anser kan följa med förslagen reglering i 5 b §. Mot bakgrund av detta och det allvar som ligger i riskerna med en urholkning av den humanitära rätten generellt,

ställer sig Svenska Röda Korset frågande till behovet av den föreslagna regleringen.

- Svenska Röda Korset anser att den samlade nationella anti-terrorismlagstiftningen skulle vara betjänt av en liknande genomlysning av förhållandet till den humanitära rättens regleringar och brott.

### ***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 lagändringar 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).

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).

Utredningen föreslår i det nu aktuella delbetänkandet ett antal lagstiftningsåtgärder för att svensk rätt ska leva upp till internationella åtaganden kring terrorismbekämpning. Bl.a. föreslås att det införs en ny straffbestämmelse om deltagande i stridsrelaterad verksamhet i en väpnad konflikt utomlands till stöd för en terroristorganisation. Vidare föreslås flera ändringar i nuvarande lagstiftning beträffande resor i terrorismsyfte, rekrytering till särskilt allvarlig brottslighet, olovlig värvning och möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel. Parallellt med detta föreslås även att Sverige ska ratificera Pekingkonventionen och Pekingprotokollet, båda från 2010, om förstärkt skydd av den civila luftfarten.

Förslaget om en ny straffbestämmelse 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. Gärningarna utgör terroristbrott, eller strider mot den internationella humanitära rätten och är straffbelagda i svensk rätt som t.ex. krigsförbrytelser, eller förberedelse eller medhjälp till detta. Det bedöms dock idag finnas ett visst straffritt område, av

gärningar som främjar en terroristorganisations allmänna förmåga och förutsättningar att delta i en väpnad konflikt. 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 delta i en väpnad konflikt och i samband därmed 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 terroristorganisations deltagande i en väpnad konflikt. Bl.a. medför denna typ av gärningar, enligt utredningen, ökad våldsbejakande extremism och radikalisering, lägre tröskel för våldsanvändning, ökad vilja och förmåga att begå brott både inom ramen för den väpnade konflikten och i de länder dit dessa personer sedan reser eller återvänder. Risken att civilbefolkning angrips och förorsakas skada och lidande ökar därmed. Mot den bakgrunden bedöms det angeläget att belysa denna fråga och lämna ett förslag på hur det straffbara området skulle kunna utformas.

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

Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, 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 opartiskt humanitärt arbete.

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 få 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 urholkas. För att det ska finnas incitament att efterleva den humanitära rättens förbud, t.ex. vad gäller det viktiga förbudet mot angrepp mot civila som inte direkt deltar i stridigheterna, är det mycket viktigt att den humanitära rättens regleringar beaktas vid nationell straffbeläggning och vid ansvarsfrågor kopplade till gärningar under väpnade konflikter som i inte är förbjudna enligt den humanitära rätten.

#### *Svenska Röda Korsets synpunkter*

Mot bakgrund av ovan nämnda utgångspunkter lämnar Svenska Röda Korset endast synpunkter kopplat till det lämnade förslaget i 5 b § i lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, avsnitt 3.8.1 och därtill kopplade resonemang i avsnitt 3.6 och 3.7 av relevans för våra utgångspunkter.

*Svenska Röda Korset efterfrågar ökad tydlighet kring att det humanitära arbetet under väpnade konflikter inte är straffbelagt*

- Svenska Röda Korset vill poängtera vikten av att det i 5 b § görs undantag för sjukvård och själavård. Detsamma gäller det förhållandet att vår organisations sjukvård uttryckligen nämns i motiven och författningskommentarerna som undantagen från det straffbara området.
- Svenska Röda Korset anser dock att det behöver göras tydligare i motiven att humanitärt arbete vår organisation och andra humanitära aktörer bedriver (utöver sjukvård och själavård) i konfliktzoner inte omfattas av straffbestämmelserna.

Svenska Röda Korset noterar att utredningen uppmärksammat att ett straffbeläggande av olika former av understödjande verksamhet kan komma i konflikt med det arbete vi och andra opartiska humanitära organisationer bedriver i konfliktområden där terroristorganisationer verkar. Det är mycket viktigt att det inte råder tveksamhet kring att det opartiska humanitära arbete som bedrivs under väpnade konflikter är tillåtet. Som noterats i utredningen har det stöd i den humanitära rätten, de humanitära principerna, och i vårt fall även i vårt tydliga mandat från staterna att vi opartiskt måste hjälpa alla skyddade personer med humanitära behov.

Eventuell tveksamhet kring denna fråga vid tolkningen av föreslagna bestämmelser påverkar direkt och indirekt möjligheterna att också skydda och hjälpa utsatt civilbefolkning. Svenska Röda Korset ställer sig därför positivt till det föreslagna och helt nödvändiga undantaget för sjuk- och själavård i 5 b §. Vi vill dock 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 inte utgör sjukvård eller själavård), 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 områden där även medlemmar av terroristorganisationer kan komma att dra nytta av insatserna, utbildning i första hjälpen, humanitära insatser i flyktingläger där även medlemmar av terroristorganisationer kan befinna sig, etc.

Kopplat till de skrivningar som finns på sid 115-116 i utredningen kring att straffansvar kräver att handlingarna företas i avsikt att främja en terroristorganisationens förmåga att delta i en väpnad konflikt, skulle förslagsvis ett exempel kunna lämnas: ”Opertisk humanitär verksamhet som bedrivs av t.ex.

Internationella rödakorskommittén och andra humanitära aktörer faller även på den grunden utanför det straffbara området.<sup>1</sup>”

Även i anslutning till resonemanget kring vad som utgör ringa brott (s. 118-119 i utredningen) anser Svenska Röda Korset att det är lämpligt att i propositionen tydliggöra att det är orimligt att vårt humanitära arbete bestraffas även i den mån det eventuellt skulle kunna medföra ”främjande” av en organisations förmåga... Ett exempel skulle kunna lämnas: ”t.ex. humanitära insatser som vidtagits av opartiska humanitära organisationer så som Internationella rödakorskommittén”.

Tydliga resonemang kring det straffbara området där nödvändiga och tydliga undantag görs för opartisk humanitär verksamhet bör med andra ord även finnas med i kommande proposition. Sådana skrivningar är av högsta vikt både i motiven och i författningskommentarerna för att säkerställa att det inte råder någon tveksamhet kring att vår organisations och andra humanitära aktörers understödjande verksamhet, i humanitärt syfte, i konfliktdrabbade områden inte straffbeläggs enligt föreslagna bestämmelser.

*Svenska Röda Korset poängterar vikten av att den humanitära rätten inte får riskera att urholkas genom nationella straffbestämmelser*

- Svenska Röda Korset poängterar vikten av undantaget i 5 b § för stöd till deltagande i väpnad konflikt som sker på ett sådant sätt att det inte strider mot den humanitära rätten.
- Svenska Röda Korset noterar att de nackdelar med förslaget som utredningen lyfter klart överväger de fördelar som utredningen anser kan följa med förslagen reglering i 5 b §.
- Svenska Röda Korset anser att den samlade nationella anti-terrorismlagstiftningen skulle vara betjänt av en liknande genomlysning av förhållandet till den humanitära rättens regleringar och brott.

---

<sup>1</sup> Här kan förslagsvis en kort hänvisning till att dessa organisationers sjuk- och själavård även uttryckligen undantas av bestämmelsen – med hänvisning till de resonemang som förs kring detta på s. 114 i utredningen, vilka självklart även bör framgå av kommande proposition.

Svenska Röda Korset noterar att utredningen för ingående resonemang kring förhållandet mellan föreslagna åtgärder och den humanitära rätten. En del av det övergripande arbetet med att bekämpa terrorism, och dess effekter, handlar om att stärka efterlevnaden av den humanitära rätten. Om den humanitära rättens följs av t.ex. icke-statliga organiserade väpnade grupper (som tillika kan vara klassade som terroristorganisationer) blir det humanitära lidandet i konfliktområden mindre, och humanitära hjälpaktörer (som rödakors- och rödahalvmånerörelsen) får bättre förutsättningar att hjälpa de mest drabbade. Vissa av de gärningar som lagförslagen avser att träffa är som nämns möjligen tillåtna enligt den humanitära rätten. Detta är i sig inget ovanligt eller omöjligt, men sådana åtgärder riskerar, som utredningen också visar god förståelse för, om inte försiktighet vidtas att underminera de få incitament som får väpnade grupper att följa den internationella humanitära rättens regler. Svenska Röda Korset bedömer att de resonemang som förs av utredningen i frågan är väl avvägda. Höjd har tagits för att främjande av gärningar som vidtas av en terroristorganisation, där organisationens gärningar är i enlighet med den humanitära rätten, inte ska straffbeläggas. Frågan innebär en balansgång mellan effektiva åtgärder för att förhindra terroristorganisationer att delta i väpnade konflikter och att ge de som ändå deltar incitament att följa den humanitära rätten. Även om utrymmet för denna typ av främjande bedöms vara begränsat ser Svenska Röda Korset liksom utredningen ett behov av föreslagna förtydligande. Utan dylika klagörande riskerar incitamenten att följa den humanitära rätten att försvagas. Det är därför även viktigt att på samma sätt som i betänkandet vara tydlig i skrivningarna i dessa frågor även i propositionen.

Svenska Röda korset noterar dock att utredningen finner övervägande nackdelar med de förslag de lämnar i 5 b §, se utredningens avsnitt 3.7.2. Behovet av att överhuvudtaget införa bestämmelsen i 5 b § och därigenom utvidga det straffbara området när det gäller gärningar som begås i en väpnad konflikt inom ramen för en terroristorganisation kan enligt utredningen även anses vara begränsat. Svenska Röda Korset ställer sig, mot bakgrund av det allvar som ligger i riskerna med en

urholkning av den humanitära rätten generellt, därför frågande till behovet av den föreslagna regleringen.

Betänkandet innehåller tydliga och väl avvägda resonemang som presenteras i utredningen avseende problematiken i kontaktytan mellan nationell straffbeläggning av gärningar kopplade till terrorism och den humanitära rätten. Mot den bakgrunden vill Svenska Röda Korset påpeka att liknade behov av genomlysning finns även beträffande den existerande samlade nationella terrorismlagstiftningen. Förhållandet mellan regelverken kräver noggranna avvägningar för att både vara effektiva i arbetet mot terrorism och bibehålla incitamenten att efterleva den humanitära rätten.

SVENSKA RÖDA KORSET

Melker Måbeck  
Tf. Generalsekreterare