

Ju2021/01200

Till: Justitiedepartementet

[ju.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ju.remissvar@regeringskansliet.se)

kopia: [Itove.axelsson@regeringskansliet.se](mailto:Itove.axelsson@regeringskansliet.se)

## **Svenska Röda Korsets yttrande över delbetänkandet Föreningsfriheten och terroristorganisationer, SOU 2021:15, med medskick från Internationella rödakorskommittén**

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att lämna synpunkter på SOU 2021:15, och vill med anledning av detta framföra följande synpunkter. Den Internationella rödakorskommittén har uppmärksammat delbetänkandet och delger sina medskick i ett positionspapper som återfinns som bilaga 1.

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

- Svenska Röda Korset välkomnar regeringens ambition att stärka arbetet mot terrorism. Terrorism utgör en särskilt allvarlig form av brottslighet som orsakar mänskligt lidande och utgör ett hot mot fred, säkerhet och utveckling samt demokrati. För att arbetet mot terrorism ska bli effektivt, skapa förtroende och långsiktig säkerhet för alla, behöver folkrättens regler nogga övervägas och respekteras. Mänskliga rättigheter och den internationella humanitära rätten sätter regler som vägleder de svåra avvägningarna i dessa frågor.
- Svenska Röda Korset vill särskilt understryka att författningsförslaget bör inkludera en tydlig text om att opartiska humanitära organisationers verksamhet inte får kriminaliseras efter den föreslagna grundlagsändringen. Principfasta opartiska humanitära organisationer har en unik roll och ansvar att erbjuda sjukvård, utbildning om krigets lagar, eller annat humanitärt stöd



till alla i ett rent humanitärt syfte, d.v.s. att förebygga och lindra mänskligt lidande, utan att ta ställning till parterna i konflikten. För att detta ska kunna göras effektivt och i enlighet med de humanitära grundprinciperna, arbetar principfasta opartiska humanitära organisationer med alla och ger sjukvård etc. till de som är i störst humanitärt behov oavsett om dessa insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma personer till godo som bedöms vara del av en terroristorganisation. Att behöva kontrollera mottagaren av t.ex. sjukvård, eller välja bort vissa personer, skulle inte bara strida mot våra grundprinciper utan också fördröja humanitära insatser, minska möjligheten att få humanitärt tillträde, och öka hotbilden mot vår personal som arbetar i väpnad konflikt. Att opartiska humanitära organisationer har en rätt att erbjuda humanitärt stöd under väpnad konflikt och i enlighet med de humanitära grundprinciperna är väl etablerat i folkrätten och genom statspraxis och har tydliggjorts i samtliga tidigare svenska författningsförslag. Det är med stor oro vi ser att ett sådant ställningstagande saknas i utredningen och vi uppmanar regeringen att inkludera ett sådant förtydligande i författningsförslaget.

- Svenska Röda Korset vill understryka betydelsen av att en mer omfattande analys av den internationella humanitära rätten genomförs och inkluderas i författningsförslaget i syfte att tydliggöra relevanta regler i författningskommentarer. Här tänker vi särskilt på den internationella humanitära rättens regler om skydd av sjukvård, som gäller för alla parter i konflikten även under icke-internationella väpnade konflikter.
- Svenska Röda Korset anser att begränsningen i den grundlagsskyddade föreningsfriheten bör vara så tydlig och specifik som möjligt för att värna mot risk för framtida missbruk och säkerställa skydd för civilsamhällets roll i ett demokratiskt samhälle. Det bör vara fortsatt möjligt att arbeta med personer som lever i utanförskap och/eller radikaliserade miljöer, i humanitärt syfte eller mer aktivt med demokratifrågor och mot radikalisering, utan att riskera att sådana handlingar eller organisationer kriminaliseras. I synnerhet anser Svenska Röda Korset att författningsförslaget bör tydliggöra vad för former



av ”deltagande”, ”sammanslutning” och ”understödjande” som avses, så att det finns en direkt koppling mellan deltagandet och kriminella handlingar och uppsåt.

### ***Svenska Röda Korsets utgångspunkter för vårt yttrande***

Svenska 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 Svenska Röda Korset bl.a. för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer.

Med denna utgångspunkt vill Svenska Röda Korset värna om att svensk lagstiftning om terrorism inte riskerar att:

- kriminalisera eller sanktionsbelägga opartiskt humanitärt arbete, utbildning i humanitär rätt eller finansiering av sådant arbete;
- urholka den internationella humanitära rättens bestämmelser; eller;
- inskränka föreningsfriheten på ett sätt som innebär en risk för ett demokratiskt samhälle och långsiktigt arbete mot terrorism.

***De humanitära grundprinciperna*** om neutralitet, självständighet, och opartiskhet är grunden för verksamhet. Det är en strategi för att effektivt kunna förhindra och lindra mänskligt lidande i kriser, katastrofer och krig runtom i världen. Det är principer som stats-parter till Genèvekonventionerna godkänt och upprätthåller. Om grundprincipernas legitimitet ifrågasätts, hotas grunden för vår humanitära verksamhet. Vi behöver få fortsätta att erbjuda principfast humanitärt stöd, så som sjukvård eller utbildning, till alla utan att välja sida eller ta ställning mot parterna i konflikten. Mot den bakgrunden får det inte finnas tvivel kring att det är tillåtet för opartiska humanitära organisationer att ha kontakt med icke-statliga väpnade grupper som kan vara klassade som terroristorganisationer. Vår neutralitet och opartiskhet i dessa situationer ger ett unikt mervärde och kan vara avgörande för att säkerställa tillträde till belägrade områden eller öppna dialog för att skydda civila.

*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. Den internationella humanitära rätten skyddar sårade och sjuka stridande oavsett vilken grupp de tillhör, skyddar civila och civila objekt inklusive civil hälso- och sjukvård, samt sjukvårdspersonal och sjukvårdsinrättningar.

Svenska Röda Korset har utifrån samma utgångspunkter lämnat yttranden på följande lagförslag gällande terrorism-lagstiftning:

- ”En ny terroristbrottslag, SOU 2019:49
- ”Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation”, Ds 2017:62
- ”Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation”, Ju2019/01919/L5
- ”Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism”, SOU 2017:72
- ”Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation”, SOU 2016:40
- ”Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor”, SOU 2015:63

Våra remissvar på ovan finns tillgängliga på [www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/remissvar/](http://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/remissvar/) och/eller genom att kontakta [folkkratt@redcross.se](mailto:folkkratt@redcross.se) och innehåller fördjupad analys av relevans även för denna remiss.

*Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag***Opartiska humanitära organisationers verksamhet får inte riskera att kriminaliseras**

Svenska Röda Korset saknar ett tydligt uttalande i utredningen och i författningskommentaren om att den föreslagna grundlagsändringen *inte* innebär att opartiska humanitära organisationers verksamhet omfattas av framtida straffbestämmelser. Detta har konsekvent inkluderats genom tydliga formuleringar i alla tidigare svenska utredningar och lagförslag som gäller terrorism. Det är av stor vikt att inkludera även i proposition och författningskommentar till grundlagsändring för att säkerställa att framtida lagstiftningsförslag förhåller sig till samma etablerade principer.

Ett sådant klagörande fanns i SOU 2019:49 ”En ny terroristbrottslag” på sidorna 359 - 360. Författningskommentaren på sidorna 412 – 413, tydliggör att:

*”Sådan humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer kan aldrig anses innebära ett straffbart samröre med en terroristorganisation. Detta gäller även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma terroristorganisationen tillgodo.”*

Svenska Röda Korsets remissyttrande lyfte då att internationell humanitär rätt endast kräver att den humanitära organisationen är opartisk, och inte fristående.

Författningskommentaren innehåller vidare följande exempel:

*”Den som kör en ambulans på uppdrag av en humanitär organisation, t.ex. Röda Korset, tar nämligen inte befattning med fordonet ”för” en terroristorganisation utan för den humanitära organisationen.”*



I propositionen 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation (som resulterade i antagen lagstiftning), på sid 65, uttalas på samma sätt att:

*”Sådan humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer kan aldrig anses innebära ett straffbart samröre med en terroristorganisation.”*

Där förs samma resonemang som ovan om den humanitära rätten och skydd av sjukvård. Samma uttalanden finns i utkastet till lagrådsremiss för ”Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation” på sidan 27 och sidan 53.

Även i Ds 2017:62 ”Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation fördes ett resonemang på sidan 155 angående den humanitära verksamhet som opartiska och oberoende organisationer bedriver och att denna inte ska anses utgöra deltagande i en terroristorganisations verksamhet.

För att underlätta granskning av detta, bifogar vi fullständiga citat från ovanstående som Bilaga 2 till detta yttrande.

Det är just nu en global utmaning i att åtgärder mot terrorism också slår mot principfast humanitärt arbete. Detta är en fråga för alla stater som står upp för den internationella humanitära rätten. Den Internationella rödakorskommittén gör en analys av den globala utmaningen i sin senaste ”challenges report” som följer:

*“In 2011, the ICRC raised this issue publicly and expressed its concern about the impact of counterterrorism measures on humanitarian action. The ICRC has reiterated its position on various occasions, notably through statements before the UN General Assembly Sixth Committee and the UN Security Council. Counterterrorism measures adopted by States and international organizations should not contradict the humanitarian principles that States have supported politically or endorsed through IHL treaties, and should not hinder impartial*

*humanitarian organizations from carrying out their activities in a principled manner. In legal terms, counterterrorism measures impeding principled humanitarian action are incompatible with the letter and spirit of IHL. For example, a number of counterterrorism measures criminalize one or more of the following acts: engagement with non-State armed groups designated as “terrorist”; presence in areas where these groups are active; or delivery of medical services to wounded or sick members of such groups. Such prohibitions are incompatible with three areas of IHL: the rules governing humanitarian activities, including the entitlement of impartial humanitarian organizations to offer their services and the obligation to allow and facilitate the relief activities undertaken by such organizations; the rules protecting the wounded and the sick as well as those providing medical assistance, notably the prohibition against punishing a person for performing medical duties in line with medical ethics; and the rules protecting humanitarian personnel. Recent experience has shown that corrective or mitigating measures can carve out a humanitarian space in the counterterrorism realm. In particular, a number of “humanitarian exemptions” have been adopted in recent instruments. The objective of such exemptions is to exclude from the scope of application of counter- terrorism measures exclusively humanitarian activities undertaken by impartial humanitarian organizations such as the ICRC. They have proven to be an effective way to preserve humanitarian activities, in line with the letter and spirit of IHL. They also demonstrate that fighting terrorism and preserving IHL and humanitarian activities are perfectly compatible. Despite some useful and interesting avenues such as humanitarian exemption clauses, effective policy and legal mitigation measures preserving principled humanitarian action are still all too rare. Counterterrorism concerns are prominent in the current political environment, and humanitarian space is shrinking steadily. Many stakeholders have released statements or adopted resolutions underscoring the need for counterterrorism measures to comply with IHL (see, for instance, UN Security Council Resolution 2462 of March 2019 on combating the financing of terrorism) and not impede principled humanitarian action (see, for instance, UN General Assembly Resolution A/RES/72/284 of June 2018 on the UN Global Counter-Terrorism Strategy). It is now necessary to close the gap between these commitments and the practical measures needed to implement*



*them. Having adopted these resolutions, States and international organizations must now find ways to effectively resolve the tension between counterterrorism measures and principled humanitarian action. The ability of impartial humanitarian organizations to carry out their exclusively humanitarian activities, and to provide relief to those who need it most, is at stake.”<sup>1</sup>*

Detta är följt av en lång rad uttalanden inom FN och EU, bland annat följande tal till säkerhetsrådet i januari 2021<sup>2</sup>:

*“International humanitarian law (IHL) prohibits terrorist acts. As a humanitarian actor, and as guardian of IHL, the International Committee of the Red Cross (ICRC) condemns such acts, irrespective of their perpetrators, and recognizes the need for States to take measures to ensure the security of their people.*

*However, if not adopted and implemented carefully, such measures can have negative consequences on persons most in need of humanitarian protection and assistance in armed conflicts. Certain measures, most notably counter-terrorism legislation and sanctions, can criminalize and restrict impartial humanitarian action, while counter-terrorism clauses in grant contracts, banking de-risking measures, and sanctions regimes collectively also lead to a "chilling effect," which disincentivizes or prevents frontline responders from reaching populations in need. This particularly affects local-level humanitarian actors and their partners.”*

Så sent som i april 2021, uttryckte Internationella rödakorskommitténs ordförare sig som följer: <sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts - recommitting to protection in armed conflict on the 70th anniversary of the Geneva conventions, ICRC 2019, Sid 60-61

<sup>2</sup> Se bl.a. <https://www.icrc.org/en/document/counter-terrorism-measures-must-not-restrict-impartial-humanitarian-organizations>

<sup>3</sup> UNSC Open Debate on the Protection of Objects Indispensable to the survival of the civilian population, April 2021, <https://www.icrc.org/en/document/without-urgent-action-protect-essential-services-conflict-zones-we-face-vast-humanitarian>





*“We call on States to ensure sanctions regimes and counter-terrorism measures comply with IHL, notably the rules governing humanitarian activities.*

*Effective mitigating measures, in particular lasting and well-framed humanitarian exemptions (which exclude the activities of impartial humanitarian organizations from the scope of sanctions regimes and counter-terrorism measures), must be put in place to enable impartial humanitarian organizations to ensure the continuity in the delivery of essential services.”*

Svenska Röda Korset uppmanar regeringen att i propositionen i tydliggöra att grundlagsändringen inte innebär att opartiska humanitära organisationers verksamhet i kriminaliseras, så att vi och andra principfasta humanitära organisationer kan erbjuda sjukvård, utbildning om krigets lagar, eller annat humanitärt stöd till alla i ett rent humanitärt syfte (förhindra och lindra mänskligt lidande), oavsett om dessa insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma medlemmar av terroristorganisationer till godo.

Bakgrunden till skyddet för humanitär verksamhet finns i regleringar i den humanitära rätten och beslut av staterna vid de Internationella rödakors- och rödahalvmånekonferenserna.<sup>4</sup> 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.

För att säkerställa att principfasta opartiska humanitära organisationer kan utföra de uppgifter som åligger dem är det nödvändigt med tydliga skrivningar i svensk författning och i motivtexter om att stöd till, deltagande i och genomförande av

---

<sup>4</sup> För icke-internationella väpnade konflikter säkerställer Genèvekonventionernas gemensamma artikel 3(2) att opartiska humanitära organisationer har rätt att erbjuda humanitär assistans till parterna i konflikten. De sju humanitära grundprinciperna (humanitet, opartiskhet, neutralitet, självständighet, frivillighet, enhet och universalitet) antogs av statsparter till Genèvekonventionen vid den 20:e Internationella Konferensen 1965. De återfinns i Internationella Rödakorskommitténs stadgar, artikel 4(1) samt i Svenska Röda Korsets stadgar para. 3(a).



opartiskt humanitärt arbete, eller utbildning i humanitär rätt, gentemot organisationer klassade som terroristorganisationer inte ska vara straffbelagda. Eventuell tveksamhet kring dessa frågor påverkar direkt och indirekt möjligheterna att också skydda och hjälpa utsatt civilbefolkning. Det handlar om att principfasta opartiska humanitära organisationer ska ha möjlighet att fortsätta erbjuda sjukvård, nödhjälp och annat rent humanitärt stöd utan att behöva kontrollera personerna som tar emot den hjälpen. Det är ett verktyg för att kunna förhindra och lindra mänskligt lidande så effektivt som möjligt i situationer som kan präglas av kris, oro, osäkerhet och akuta behov.

Utöver vikten av att opartiska humanitära organisationers verksamhet inte omfattas av straffbestämmelsen, anser Svenska Röda Korset att det tydligt behöver framgå att finansiering av den humanitära verksamhet som opartiska humanitära organisationer bedriver inte heller omfattas av straffbestämmelser, trots att dessa insatser (tex sjukvård), direkt eller indirekt, skulle kunna komma en organisation klassad som terroristorganisation till godo. 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 och stater 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.

### **Respekt för den internationella humanitära rätten och skydd av sjukvård**

Svenska Röda Korset välkomnar analysen i kapitel 5.8 "Särskilt om förhållandet till internationell humanitär rätt" där det klargörs att terrorism typiskt sett står i strid med flertal regler och principer inom den internationella humanitära rätten, t.ex. förbud



mot att rikta ett väpnat angrepp mot civila, och kravet att försöka undvika skador på civila och civila objekt.

Svenska Röda Korset önskar att flera av reglerna i den internationella humanitära rätten beskrevs och utgjorde en grund för hur grundlagsskyddet för föreningsfrihet bör tolkas. Ett exempel är att alla sårade eller sjuka kombattanter eller stridande har rätt till sjukvård, och att sjukvårdspersonal och sjukvårdsinrättningar är skyddade. Detta gäller för alla stridande, oavsett om de klassificeras som deltagare i en terroristorganisation eller inte. Regeln har stöd i Genèvekonventionerna och dess tilläggsprotokoll, men också i etablerad och dokumenterad internationell sedvänja, och gäller i både internationell väpnad konflikt och icke-internationell väpnad konflikt.<sup>5</sup> Det vore av värde att tydliggöra i förarbeten och författningskommentar att sjukvård (sjukvårdspersonal och sjukvårdsinrättningar) ska vara skyddade och att deltagande och understödjande med rent medicinska uppgifter inte bör innefattas i lagregleringar, om det uppfyller den humanitära rättens krav. Detta kan vara särskilt relevant att i de fall med "blandad verksamhet" som utredningen diskuterar på sidan 170. All sjukvårdspersonal är skyddade under den internationella humanitära rätten, så länge de följer kraven på att agera enligt den medicinska etiken (t.ex. att inte diskriminera patienter, och endast prioritera patienter utifrån behov) och att inte befatta sig med uppgifter som har med striden att göra.<sup>6</sup> Även om det är svårt att se att dessa krav skulle vara uppfyllda i de terroristorganisationer som får uppmärksamhet idag, bör en grundlagsändring ha ett mer långsiktigt perspektiv och skydda medicinsk verksamhet som uppfyller dessa krav.

Även denna fråga har inkluderats i tidigare förarbeten och författningskommentar. I SOU 2019:49 "En ny terroristbrottslag" sidan 356. Författningskommentaren på sidan 413 innehåller följande:

---

<sup>5</sup> Se ICRC Customary Law study, rule 110, [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul\\_rule110](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule110) För icke-internationell väpnad konflikt är Genèvekonventionernas andra tilläggsprotokoll relevant.

<sup>6</sup> Se till exempel, Genèvekonventionens andra tilläggsprotokoll, artiklar 9 och 10.

*”När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter framgår av artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska tillämpas så att den inte kommer i konflikt med detta konventionsåtagande. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.”*

Propositionen 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation, anför följande på sidan 34:

*” När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter uppmärksammar Försvarmakten och Svenska Röda Korset artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna som anger att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska givetvis tillämpas så att den inte kommer i konflikt med Sveriges konventionsåtaganden på detta område. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter – av intresse nu i praktiken ambulanskörning – som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.”*

Med anledning av ovan, anser Svenska Röda Korset att förslaget till ändring i föreningsfriheten i relation till terroristorganisation ska tolkas i enlighet med Sveriges åtaganden under den internationella humanitära rätten, och särskilt beakta den internationella humanitära rättens skydd av sjukvård.

## Värna mot framtida missbruk av begränsningar i föreningsfriheten – skydd för civilsamhällets roll i ett demokratiskt samhälle

Svenska Röda Korset uppfattar att begreppet terrorism inte har något universellt antagen definition, men att det finns reglerat i svensk lagstiftning, EU-rätt, genom Europarådet och genom flertal FN-konventioner. Vi uppskattar att utredningen gör en gedigen genomgång av dessa olika definitioner och landar i att terrorism avser ”allvarlig brottslighet som begås med terrorismsyfte, nämligen att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, tvinga offentliga organ eller internationella organisationer att avstå eller utföra viss handling eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande strukturer (politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala) i ett land eller i en internationell organisation” (författningskommentar, sid 175).

Svenska Röda Korset uppskattar att utredningen belyser att t.ex. motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick inte omfattas av begreppet terroristorganisationer. Utredningen värnar också om uttryck och handlingar som kopplas till yttrande- åsikt- och religionsfrihet.

Däremot anser Svenska Röda Korset att lagstiftaren bör tydliggöra vilken typ av ”deltagande” som avses så att lagstiftning som möjliggörs under denna grundlagsändring riktas mot handlingar som har ett direkt samband med grov brottslighet (terrorism) och uppsåt att genomföra terrorhandlingar. Det är med oro vi läser att utredningen föreslår en utvidgning ”för att undvika gränsdragningsfrågor” (sid. 165). Det är inte svårt att föreställa sig situationen i radikaliserade miljöer i Sverige eller utomlands, där närstående bidrar till ett gemensamt projekt utan full insikt i resultatet. Antag att en person lagar mat till en sammankomst för en sammanslutning, i vilket det senare beslutas om handlingar för att understödja terrorism. Antag att en person väljer att delta i en sammanslutning för att aktivt motverka radikalisering eller att förhindra beslut om terror-handlingar. Antag att en grupp släktingar samlar in pengar för akut sjukvård för närstående som ingår i en terroristorganisation. Skulle sådana former av deltagande i en sammanslutning kunna



omfattas? Svenska Röda Korset anser att det bör vara mycket tydligt vad som får kriminaliseras i en sådan situation. Sådan tydlighet kan skapa incitament att hålla sig inom gränsen för tillåtna handlingar, ge en legitim grund för människor att fortsätta arbeta som positiva krafter i svåra miljöer och förhindra en uppfattning om diskriminering så som att vissa sammanhang, åsikter eller religionsuttryck kriminaliseras.

Svenska Röda Korset ställer sig tveksam till behovet att möjliggöra lagstiftning mot sammanslutningar som understödjer, direkt eller indirekt, terrorism och vill här uppmana till ökad tydlighet av vad indirekt understödjande skulle kunna innebära. Det finns redan regleringar i svensk lag om s.k. anknytningsbrottslighet, som beskrivs av utredningen. Detta inkluderar straffstadganden om finansiering av terrorism, samröre med en terroristorganisation, offentlig uppmaning, rekrytering, utbildning, mottagande av utbildning och resor i terrorismsyfte. Svenska Röda Korset har i tidigare yttranden noterat viss oro för otydligheter i sådan lagstiftning. Svenska Röda Korset noterar att författningskommentarer ger förslag på vissa gränsdragningar och uppmanar att fortsatt tydligt kräva att sammanslutningens verksamhet ska en direkt koppling till terrorism (i den form den har definierats i utredningen).

Oron över otydlighet i förslaget i grundlagsändring kan också kopplas till övriga pågående processer i Sverige, så som kravet på demokrativillkor. Detta krav må ha ett legitimt syfte, men sammantaget med andra förslag kan det uppfattas som att den begränsar vissa åsikter och riktar sig mot en viss grupp/religionsuppfattning. Det är då extra viktigt att säkerställa tydlig kommunikation och avgränsningar i lagen för att motverka en uppfattning om diskriminering.

Även när det är nödvändigt att ta kraftfulla tag mot terrorism, en typ av brottslighet som skadar människor och samhällen, är det viktigt att säkerställa att åtgärder är i



linje med mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt. Flertal studier<sup>7</sup> visar att ”hårda tag” mot terrorism som kränker mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt istället kan leda till ökad radikaliserings och utgöra en utlösande faktor för våldsbejakande extremism. Att respektera den internationella humanitära rättens regler, t.ex. för skydd av sjukvård för alla parter i en väpnad konflikt och att möjliggöra opartiska humanitära organisationers principfasta arbete, kan vara ett sätt att motverka ytterligare radikaliserings, att befästa förtroendet för krigets lagar och att förhindra och lindra mänskligt lidande.

SVENSKA RÖDA KORSET

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Martin Ärnlov".

Martin Ärnlov  
Generalsekreterare

---

<sup>7</sup> Se till exempel: United Nations and World Bank, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict (2018), United Nations Development Programme, Journey to Extremism in Africa (2017), sid. 5, 73.

## **Bilaga 1 – Medskick från Internationella rödakorskommittén**

### **The International Committee of the Red Cross' position with regards to the proposed new limitation rule for freedom of association for counter-terrorism purposes and its potential impact on principled humanitarian action**

With this paper, the International Committee of the Red Cross (ICRC) would like to share its position on the interim report of the 2020 Constitution Committee on “Freedom of association and terrorist organizations” (hereafter the Report), and its proposal to integrate a new limitation rule with regards to freedom of association for counter-terrorism (CT) purposes in Chapter 2 of the Instrument of Government part of the Swedish Constitution (hereafter the Proposal).

The [ICRC](#) is a neutral, independent and impartial humanitarian organization, mandated by States via the 1949 Geneva Conventions, their 1977 Additional Protocols, and the 1986 Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement to provide protection and assistance to persons affected by armed conflict and other situations of violence, and to work for the faithful application of International Humanitarian Law (IHL).

The ICRC does not challenge the legitimacy of measures taken by States that are necessary to ensure their security and to protect their populations, including the tightening of existing CT measures and the introduction of new legislation. Nevertheless, the ICRC is concerned by the negative impact that such measures have on the ability of impartial humanitarian organisations to respond to the needs of people affected by conflict and other situations of violence in a neutral, impartial and independent manner (I). The ICRC is also concerned by their potential adverse impact, if no efficient safeguard is included while adopting such measures, on IHL (II).



The ICRC believes that the Proposal presents an opportunity for Sweden to introduce protective legislation for exclusively humanitarian activities of impartial humanitarian organisations by introducing a standing and well-framed humanitarian exemption in its internal legal framework. It is also the occasion for Sweden to ensure compatibility of its national legislation with IHL and relevant international and regional norms.

The ICRC considers that Sweden, as a long-standing interlocutor of the ICRC and supporter of IHL, has an exemplary role to play in this regard and thus its support to the ICRC's position would be highly appreciated.

**I- Potential effects of the Proposal on humanitarian activities carried out by impartial humanitarian organizations**

1) Potential implications of the new limitation rule for principled humanitarian action

In its report, the Committee envisages the adoption of new provisions to “limit freedom of association with respect to associations engaged in such criminal activities on the condition that the organisation conducts activities that actually contribute to terrorism.”<sup>8</sup> It states that the “new limitation rule should not only state that it pertains to associations engaged in terrorism, but also expressly cover organisations that support terrorism.”<sup>9</sup>

The report proposes *in fine* the introduction “of a new rule that provides the possibility of limiting freedom of association with respect to associations that are engaged in or support terrorism”<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Report, p.24

<sup>9</sup> Report, p.24-25

<sup>10</sup> Report, p.25



From an ICRC perspective, the Proposal and/or the ensuing related CT legislation, if adopted without adequate carveouts, could have some adverse effects towards humanitarian activities carried out by impartial humanitarian organizations. Indeed, depending on how the notions of “engagement”, “support” and of “contribution” are defined and interpreted, the enacted legislation could expose impartial humanitarian organizations and their personnel to legal risks. Without appropriate safeguards, such legislation would introduce a lack of legal certainty creating also a ‘chilling effect’ on humanitarian action.

Humanitarian action, guided inter alia by the principle of impartiality, which is recognized in IHL and is one of the Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement (hereafter the Movement)<sup>11</sup>, requires humanitarian engagement<sup>12</sup> with all relevant actors and parties to a conflict, including non-State armed groups, even when they are designated as terrorists.

As an example of such engagement, the ICRC undertakes dissemination activities on IHL and humanitarian principles to non-State armed groups designated as terrorist. The ICRC, as do several other impartial organizations, also undertakes relief actions in support of wounded or sick members of non-State armed groups designated as terrorist or more generally, delivers humanitarian assistance in areas administered by such groups, in accordance with the relevant applicable IHL rules. How would these activities usually carried out by the ICRC in situations of armed conflict be interpreted against the notion of “engagement in”, “support to” and “contribution to terrorism”? More generally speaking, how can we ensure that humanitarian activities

---

<sup>11</sup> On the respect of the International Red Cross and Red Crescent’s Movement’s adherence to its Fundamental Principles by States, see Article 2(4) of its [Statutes](#) adopted by the 25th International Conference of the Red Cross at Geneva in 1986, amended in 1995 and 2006.

<sup>12</sup> In accordance with the principle of impartiality, humanitarian activities performed by staff of the ICRC could include: visits and material assistance to detainees suspected of, or condemned for, being members of a terrorist organisation; facilitation of family visits to such detainees; provision of first aid/medical assistance and first aid training; war surgery seminars; IHL dissemination to members of armed groups included in terrorist lists; and large-scale assistance activities for IDPs and vulnerable migrants where individuals associated or deemed to be associated with terrorism may be among the beneficiaries. For more information, see for instance the International Committee of the Red Cross, IHL and the challenges of contemporary armed conflicts, Report, October 2015, p.20.



conducted by humanitarian actors in line with IHL, humanitarian principles and medical ethics are not considered as “support to terrorism”?

The ICRC is of the view that, in order not to impede nor have a chilling effect on humanitarian action, Sweden’s legislation should expressly include a humanitarian carveout. This would also correspond with the Committee’s view, that this new limitation should be “well-defined and no more far-reaching than is necessary”<sup>13</sup>.

## 2. The way forward - proposal for a standing and well-framed humanitarian exemption

The Report of the Committee refers at several instances<sup>14</sup> to the EU Directive on Combating Terrorism (hereafter the EU CT Directive) adopted on 15<sup>th</sup> March 2017<sup>15</sup>. The ICRC understands that the Proposal has been drafted also to allow the Swedish legislator to adopt new criminal provisions to comply and be in line with international and EU law<sup>16</sup>, including with the EU CT Directive. In this sense, the ICRC also wishes to remind Sweden of the importance of recital 38 of the Directive.

Indeed, when the EU CT Directive was being drafted, the ICRC intervened to present the same considerations as hereabove: certain broadly formulated articles within the EU CT Directive, for instance article 4, could potentially lead to the criminalisation of acts carried out by impartial humanitarian organisations in line with IHL and humanitarian principles.

The EU responded positively to the ICRC and other impartial humanitarian organisations’ concerns, and enacted within the EU CT Directive, in its recital 38, a humanitarian exemption whereby:

---

<sup>13</sup> Report, p.24

<sup>14</sup> See for instance pp. 24 or 67 of the Report.

<sup>15</sup> [Directive \(EU\) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017](#).

<sup>16</sup> See Report p.23: “*the international aspects are important and situations may arise in which the legislator should have the possibility of introducing a regulation concerning terrorist organisations that is more like what applies in other countries and that, without going into further detail, can be considered to be in line with the requirements that follow from EU law*”.

*“The provision of humanitarian activities by impartial humanitarian organisations recognised by international law, including international humanitarian law, do not fall within the scope of this Directive, while taking into account the case-law of the Court of Justice of the European Union.”*

The ICRC respectfully asks the Swedish authorities to take inspiration from this recital and to insert within its internal legal framework an exemption that would exclude *“the humanitarian activities of impartial humanitarian organisations, such as the ICRC, acting in compliance with IHL and humanitarian principles”* from the proposed new limitation rule to the freedom of association and criminal provisions for participation in activities in a terrorist organisation that would be enacted as a consequence.

The adoption of such exemption would effectively protect the work of impartial humanitarian actors, and ensure the alignment of Swedish legislation with the following fundamental IHL rules: the rules protecting humanitarian personnel insofar as CT legislation may lead to prosecution for the delivery of humanitarian activities authorized under IHL<sup>17</sup>, the rules protecting the wounded and the sick as well as those providing medical assistance, notably the prohibition against punishing a person for performing medical duties in line with medical ethics<sup>18</sup>, and the rules governing humanitarian access and humanitarian activities whereby States are called upon to facilitate the activities of impartial humanitarian organisations<sup>19</sup>. It would also be in line with the most relevant regional and international norms, as in the EU CT Directive, or United Nations Security Council Resolution 2462<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Art. 71§2 of the 1st Additional Protocol to the Geneva Conventions; Rule 31 of Customary International Humanitarian Law.

<sup>18</sup> Arts. 24–26 of the 1st Geneva Convention; Art. 36 of the 2nd Geneva Convention; Art. 20 of the 4th Geneva Convention; Arts. 15 and 16 of the 1st Additional Protocol to the Geneva Conventions; Arts. 9§1 and 10 of the 2nd Additional Protocol to the Geneva Conventions; Rules 25 and 26 of Customary International Humanitarian Law.

<sup>19</sup> Common Art.3 and 9/9/9/10 GCs and Art. 70§1 AP I; Art. 59 GCIV and Art. 18 APII; Arts. 70 and 81 API; Rule 55 of CIHL.

<sup>20</sup> United Nations Security Council Resolution of 28 March 2019 on Threats to international peace and security caused by terrorist acts: Preventing and combating the financing of terrorism (S/RES/2462)

The ICRC underlines that the humanitarian exemption proposed is purposively narrow in terms of personal scope to solely protect humanitarian actors qualifying as “*impartial humanitarian organizations*”<sup>21</sup>, a determination that is left to the concerned State authorities. The reference to the characters of impartiality and humanity would *de facto* and *de iure* exclude from the scope of the exemption any organisation that would have criminal intent.

## **II- Effects of the Draft Directive on IHL**

The ICRC is very appreciative of the Report taking into account the necessary consideration with regards to the relationship between CT legislation and IHL<sup>22</sup>. The report also refers to the recital 37 of the previously cited EU CT Directive<sup>23</sup> that seeks to avoid any potential conflict of norms between IHL and CT legislation:

*This Directive should not have the effect of altering the rights, obligations and responsibilities of the Member States under international law, including under international humanitarian law. This Directive does not govern the activities of armed forces during periods of armed conflict, which are governed by international humanitarian law within the meaning of those terms under that law, and, inasmuch as they are governed by other rules of*

---

(2019)), OPs 5, 6 and 24. For other relevant United Nations Resolutions, see also OP.22 of the UN General Assembly Resolution 70/291 of 1 July 2016 and OP. 79 of UN General Assembly Resolution 72/284 of 26 June 2018 on the UN Global Counter-Terrorism Strategy Review. Other non-EU States have also recently enacted such protective legislation, see for instance [Swiss Criminal Code section Art.260ter](#).

<sup>21</sup> The 2016 Commentaries to Common Article 3 and Articles 9/9/9/10 of the 1949 Geneva Conventions explain what should be understood by the wording “*impartial humanitarian organization*” in terms of the organization’s scope of activities, its structure and its objectives (ICRC, Commentary on the first Geneva Convention, 2nd edition, 2016, Article 3, para. 790-793), the most important element being its impartial character, described as motivated solely “*to relieve the suffering of individuals, being guided solely by their needs, and to give priority to the most urgent cases of distress*” (para. 794, supra). This *de iure* and *de facto* would exclude any organization with criminal intentions as such organization would never be humanitarian nor working in an impartial manner. At the same time, any organization working in an impartial and humanitarian manner would be covered.

<sup>22</sup> Report, Section 5.8.

<sup>23</sup> *Idem*.



*international law, activities of the military forces of a State in the exercise of their official duties.*

The logic behind such provision is that acts that are not prohibited by IHL – such as attacks taking place in the context of an armed conflict against military objectives – should not be labelled terrorist at the international or domestic level.<sup>24</sup> This would be at odds with IHL rationale, which does not prohibit actions against lawful targets in situations of armed conflict. Such criminalization would eventually result in a conflict of norms at international level, creating legal confusion. Specifically for non-State armed groups - including those designated as terrorist - parties to non-international armed conflicts, any motivation they may have to fight in accordance with IHL would likely erode if, irrespective of the efforts they may undertake to comply with it, all of their actions are deemed unlawful.

If adopted without adequate carveout, CT legislation could open the door to the criminalization of certain acts that when performed in situations of armed conflict by parties to armed conflict would *not* necessarily be prohibited under IHL.

It is for this reason that ICRC respectfully asks the Swedish authorities to insert similar language to recital 37 of the EU CT Directive in its Constitution or in the ensuing CT legislation that will be adopted once the constitutional framework has been adapted. The ICRC would suggest inserting a clause that notably provides that “*activities that are governed by and not prohibited under IHL*” should not be prosecuted under CT legislation. The ICRC stands ready to propose further language in this sense.

\*\*\*

---

<sup>24</sup> This in no way means that the ICRC does not acknowledge the leeway retained by States at the domestic level for criminalizing actions undertaken by non-State armed groups during non-international armed conflicts – be they lawful or unlawful under IHL, in the absence of combatant privilege and immunity in such situation.



Integrating comparable language to recitals 37 and 38 of the EU CT Directive in its Constitution or in its CT legislation stands in line with the letter and spirit of IHL and is - in the ICRC's view - the only way for Sweden to ensure the harmonization between its obligations under IHL and its duties under the CT international and regional legal framework.

Once again, by supporting the ICRC in such request, Sweden would play an exemplary role in reaffirming the importance of principled humanitarian action and preserving the integrity of IHL.

The ICRC is confident that the suggestions contained in this Position Paper will be given due consideration and stands ready for any further clarification or discussion with regards to potential language.

## **Bilaga 2 – Text om opartiska humanitära organisationers verksamhet i tidigare lagstiftningsförslag**

### **SOU 2019:49 ”En ny terroristbrottslag”**

Sidorna 359 - 360.

#### **”Humanitär verksamhet**

Det är viktigt att terrorism-lagstiftningen inte begränsar möjligheterna att bedriva humanitär verksamhet inom ramen för opartiska humanitära organisationer som erkänns av internationell rätt, inklusive internationell humanitär rätt (jfr skäl 38 i terrorismdirektivet). Utredningen gör i det avseendet inga andra överväganden än de som redovisats i propositionen Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation med innebörd att den humanitära verksamhet som sådana organisationer bedriver inte innebär att organisationerna har samröre med en terroristorganisation även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en terroristorganisation till godo. Detsamma gäller sådana situationer där det kan vara svårt eller till och med omöjligt för en humanitär organisation, internationell, regional eller lokal, att verka utan att det sker med en terroristorganisationens godkännande eller på terroristorganisationens villkor, beroende på vad de villkoren är. I sådana situationer ska terroristlagstiftningen inte hindra humanitära organisationer från att verka för att lindra nöd bland civilbefolkningen.<sup>246</sup> Inte heller för att detta ska gälla krävs någon särskild reglering i lag.”

#### **Författningskommentaren på sidorna 412–413**

”Sådan humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer kan aldrig anses innebära ett straffbart samröre med en terroristorganisation. Detta gäller även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma terroristorganisationen tillgodo. Även om aktiviteter inom ramen för en humanitär



verksamhet skulle kunna omfattas av någon av punkterna 1–3, kan handlandet i de fallen inte anses ske för eller till en terroristorganisation. Den som kör en ambulans på uppdrag av en humanitär organisation, t.ex. Röda Korset, tar nämligen inte befattning med fordonet ”för” en terroristorganisation utan för den humanitära organisationen. Det gäller även om transporten skulle avse medlemmar i terroristorganisationen. Däremot kan den som för terroristorganisationen t.ex. tillhandahåller eller kör ett ambulansfordon omfattas av straffansvaret för befattning med transportmedel, förutsatt att gärningen kan anses ägnad att stärka, främja eller understödja terroristorganisationen. Straffansvaret förutsätter dock att gärningen inte är straffri enligt allmänna ansvarsfrihetsgrunder (t.ex. bestämmelsen om SOU 2019:49 Författningskommentar 413 nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken). För det fall det pågår en väpnad konflikt måste det vidare beaktas att den humanitära rätten är tillämplig. När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter framgår av artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska tillämpas så att den inte kommer i konflikt med detta konventionsåtagande. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.”

**Propositionen 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation, sid 65**

” Sådan humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer kan aldrig anses innebära ett straffbart samröre med en terroristorganisation. Detta gäller även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma terroristorganisationen tillgodo. Även om aktiviteter inom ramen för en humanitär verksamhet skulle omfattas av någon av punkt 1–3, kan handlandet i de fallen inte anses ske för eller till en terroristorganisation. Den som exempelvis kör en ambulans på uppdrag av en humanitär organisation, t.ex. Röda Korset, tar nämligen inte befattning med fordonet ”för” en terroristorganisation utan för den humanitära organisationen. Det gäller även om transporten skulle avse medlemmar

i terroristorganisationen. Däremot kan den som för terroristorganisationen t.ex. tillhandahåller eller kör ett ambulansfordon omfattas av straffansvaret för befattning med transportmedel, förutsatt att gärningen kan anses ägnad att främja, stärka, eller understödja terroristorganisationen. Straffansvar förutsätter dock att gärningen inte är straffri enligt allmänna ansvarsfrihetsgrunder (t.ex. bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken). För det fall det pågår en väpnad konflikt måste det vidare beaktas att den humanitära rätten är tillämplig. När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter framgår av artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska tillämpas så att den inte kommer i konflikt med detta konventionsåtagande. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.

Journalistisk verksamhet utgör i sig inte sådant stöd som omfattas av bestämmelsen. Även om det som ett led i den journalistiska verksamheten skulle ingå vissa handlingar som omfattas av någon av punkterna i bestämmelsen, torde de sällan kunna sägas ske ”för” eller ”till” organisationen.

Att en journalist inom ramen för sitt journalistiska uppdrag t.ex. uppehåller sig i ett fordon som tillhör en terroristorganisation innebär inte att journalisten befattar sig med fordonet för organisationen. Under alla omständigheter kan handlande inom ramen för den journalistiska verksamheten inte anses ägnat att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen. Vid bedömningen av om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja terroristorganisationen – dvs. om gärningen typiskt sett kan främja, stärka eller understödja organisationen – bör nämligen inte bara den isolerade handlingen beaktas utan även det sammanhang i vilket den utförs, dvs. det journalistiska uppdraget.”

### **Utkast till lagrådsremiss för ”Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation”**

#### **Sidan 27**

”Det är angeläget att straffansvaret avgränsas så att det inte kommer att omfatta humanitär verksamhet som opartiska och fristående humanitära organisationer bedriver. Även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en terroristorganisation till godo bör denna verksamhet således inte ses som samröre med en terroristorganisation i den bemärkelse som avses här. Sådan humanitär verksamhet bedrivs inte under sådana former att det stöd som lämnas kan komma att träffas av någon av de punkter som anges i bestämmelsen. Sådan verksamhet kan inte heller typiskt sett anses ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation.”

#### **Sidan 53**

”Sådan humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer kan aldrig anses innebära ett straffbart samröre med en terroristorganisation, även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma terroristorganisationen tillgodo. Sådan verksamhet kan inte anses ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation.”

### **Ds 2017:62 ”Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation fördes ett resonemang på sidan 155**

”Den humanitära verksamhet som opartiska och oberoende organisationer bedriver innebär inte att dessa organisationer eller deras medarbetare deltar i en terroristorganisationens verksamhet även om deras insatser, direkt eller indirekt, skulle kunna komma en terroristorganisation till godo. Det kan också förekomma situationer där en terroristorganisation kontrollerar ett område där civilbefolkningen



lider stor nöd och utsätts för svåra påfrestningar. I en sådan situation kan det vara svårt eller till och med omöjligt för en humanitär organisation att verka utan att det sker med terroristorganisationens godkännande och på organisationens villkor. Inte heller i en sådan situation bör emellertid straffbestämmelsen hindra en humanitär organisation, vare sig den är lokal eller internationell, från att verka för att lindra nöd bland civilbefolkningen.”

I SOU 2019:49 ”En ny terroristbrottslag” sidan 356. Författningskommentaren på sidan 413 innehåller följande:

”När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter framgår av artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska tillämpas så att den inte kommer i konflikt med detta konventionsåtagande. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.”

Propositionen 2019/20:36 Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation, anför följande på sidan 34:

” Det bör uppmärksammas att humanitär verksamhet inte enbart bedrivs av opartiska och fristående humanitära organisationer utan även kan förekomma inom ramen för en terroristorganisation. Att för en terroristorganisation t.ex. tillhandahålla eller köra ett ambulansfordon bör kunna omfattas av straffansvaret för samröre i form av befattning med transportmedel, förutsatt att gärningen kan anses ägnad att stärka, främja eller understödja terroristorganisationen. Straffansvar förutsätter också att gärningen inte är straffri enligt allmänna ansvarsfrihetsgrunder (t.ex. bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken). För det fall det pågår en väpnad konflikt måste



det beaktas att den humanitära rätten är tillämplig (se avsnitt 4.1). När det särskilt gäller sjukvårdsuppgifter uppmärksammar Försvarmakten och Svenska Röda Korset artikel 16.1 i 1977 års tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna som anger att under inga omständigheter ska någon straffas för att ha utfört sjukvårdsuppgifter som är förenliga med medicinska etiska principer oberoende av vem som kommer i åtnjutande av vården. Bestämmelsen om samröre med en terroristorganisation ska givetvis tillämpas så att den inte kommer i konflikt med Sveriges konventionsåtaganden på detta område. Den som under en väpnad konflikt utför sjukvårdsuppgifter – av intresse nu i praktiken ambulanskörning – som är förenliga med medicinska etiska principer kan alltså inte straffas för det även om det görs för en terroristorganisation och även om det skulle anses ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen.”