

Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.



Sendt pr. e-mail til strafferetskontoret@jm.dk

17. juni 2015

Om: Justitsministeriets høring over Straffelovrådets udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i (betænkning nr. 1556/2015).

Røde Kors kommentarer til Straffelovrådets udtalelse er begrænset til den del af udtalelsen, som omfatter Straffelovrådets kommentarer til rådets forslag til ny § 101a i straffeloven. Dernæst er Røde Kors' fokus bestemmelserne i den humanitære folkeret om at beskytte og hjælpe ofre for væbnede konflikter.

Herefter har Røde Kors følgende kommentarer til Straffelovrådets udtalelse

1. Straffelovrådet anbefaler i udtalelsen, at den foreslåede § 101a i straffeloven finder anvendelse "under en væbnet konflikt". På side 57 i udtalelsen forklarer Straffelovrådet, at "væbnede konflikter omfatter både internationale og ikke-internationale væbnede konflikter".

Straffelovrådet redegør derefter for, hvad der kræves, for at en situation får status som en international eller en ikke-international væbnet konflikt. Straffelovrådet henviser i den forbindelse ikke til konkrete bestemmelser i den humanitære folkeret. Disse bestemmelser er imidlertid styrende for fastsættelsen af, om en situation har status

som en international eller en ikke-international væbnet konflikt. Følgende bestemmelser i den humanitære folkeret kan nævnes:

- International væbnede konflikter: Artikel 1 i Tillægsprotokol 1 til Genève-konventionerne af 1949 om beskyttelse af ofre for væbnede konflikter. Denne bestemmelse beskriver nærmere hvornår en situation har status som international væbnet konflikt.
- Ikke-internationale væbnede konflikter: Den fælles artikel 3 i Genève-konventionerne af 1949 om beskyttelse af ofre for væbnede konflikter og artikel 1 i Tillægsprotokol 2 til Genève-konventionerne, som beskriver hvornår en situation har status som ikke-international væbnet konflikt. Artikel 1 i Tillægsprotokol II fastsætter bl.a. en nedre grænse for hvornår en væbnet konflikt kan få status som en ikke-international væbnet konflikt med følgende formulering: "Denne Protokol skal ikke finde anvendelse i tilfælde af interne uroligheder og spændinger, såsom optøjer, isolerede og sporadiske voldshandlinger og andre lignende handlinger, som ikke er væbnede konflikter".

Det anbefales derfor, at Straffelovrådet i sine kommentarer medtager, omtaler eller henviser til de relevante bestemmelser i den humanitære folkeret.

Konstateres det i en konkret situation, at straffelovens § 101a finder anvendelse, betyder det samtidig, at Danmark er involveret i en væbnet konflikt, som kan være international eller ikke-international. En sådan konstatering vil have afgørende betydning for mange aktører her i landet, hvad enten disse er militære/civile eller offentlige/private, herunder for Røde Kors' humanitære beskyttelses- og hjælpearbejde i den pågældende situation.

Det er derfor afgørende så tidligt som muligt, at have størst mulig klarhed om en situation, som Danmark er engageret i, har status som væbnet konflikt, og om det er en international eller en ikke-international væbnet konflikt.

Straffelovrådet bemærker i denne forbindelse på side 59 i udtalelsen, at der ikke i Danmark findes en formaliseret procedure for konstatering af, hvorvidt Danmark er i væbnet konflikt, eller hvilken karakter en sådan konflikt måtte have. Straffelovrådet udtaler, at "Der vil i praksis skulle være et sikkert grundlag for at antage, at Danmark deltager i en væbnet konflikt, før straf for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse kan komme på tale.", og Straffelovrådet illustrerer problemstillingen med eksempler. Til disse eksempler kan tilføjes Folketingets beslutning (B118) i marts 2003 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak. Folketingets beslutning blev fulgt op af Forsvarsministeriet, som udsendte en erklæring til bl.a. Røde Kors om, at Danmark nu var i krig med Saddam Husseins regime.

Det skal også nævnes, at der til tider er uenighed om status for en væbnet konflikt har samt om udstrækningen af det geografiske område for kamphandlinger i tilslutning til en væbnet konflikt. Der kan bl.a. henvises til den løbende dialog mellem USA og Den internationale Røde Kors Komité (ICRC) om den globale krig mod terror <https://www.icrc.org/en/document/united-states-icrc-president-completes-washington-visit>

For at sikre størst mulig klarhed i en dansk sammenhæng anbefales det derfor på denne baggrund, at drøftelserne om Straffelovrådets udtalelse også også omfatter indførelsen af en formaliseret procedure i Danmark for konstatering af, hvorvidt Danmark er i en væbnet konflikt.

2. Ifølge den foreslåede § 101a er det strafbart at være "tilsluttet" en væbnet styrke for en part, som kæmper imod den danske stat. Straffelovrådet forklarer uddybende, at det er et krav, at tilslutningen er til en væbnet styrke, men det er uden betydning, hvilken funktion den pågældende har i den væbnede styrke.

Konkret nævner Straffelovrådet, at også "tilslutning med henblik på at fungere som sanitetspersonale" er omfattet. Til dette skal bemærkes, at den humanitære folkeret indeholder et absolut forbud mod at straffe nogen for at have udført sanitetsopgaver i overensstemmelse med lægelig etik, uanset hvilken person, der har fordel deraf. Der kan henvises til artikel 16 i Tillægsprotokol I om internationale væbnede konflikter og til artikel 10 Tillægsprotokol II om ikke-internationale væbnede konflikter til Genèvekonventionerne af 1949.

Denne straffrihed er en konsekvens af et ønske hos staterne og Røde Kors om, at alle syge og sårede sikres medicinsk behandling. Kravet til det pågældende sanitetspersonel er til gengæld, at de skal være neutrale i forhold til den væbnede konflikt, og at de skal afstå fra at deltage i militære operationer.

I Den internationale Røde Kors Komité's (ICRC) officielle kommentar om straffrihed for sanitetspersonel i artikel 16 siges:

"The obligation to refrain from punishing is addressed to all authorities in a position to administer punishment, from the immediate superior in the hierarchy of the person concerned who is entitled to do so, to the Supreme Court of a State. It applies not only to the enemy authorities, but also to the authorities of the State of which the person concerned is a national. This is important, because there could be a great temptation for a State to punish its own nationals who have administered care to the enemy wounded." (Commentary on the Additional Protocols, ICRC, Martinus Nijhoff Publishers, Geneva 1987, afsnit 651, side 200)

Når Straffelovrådet udstrækker den foreslåede § 101a til at omfatte den her nævnte kategori af sanitetspersonel, vil det kunne være i konflikt med de intentioner, som ligger bag den straffrihed, som er garanteret i art. 16 i Tillægsprotokol I og art. 10 i Tillægsprotokol II. Det anbefales derfor, at Straffelovrådet genovervejer udtalelsen om, at sanitetspersonel uden undtagelse omfattes af den foreslåede § 101 a.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den humanitære folkerets regler om beskyttelse og hjælp til ofre for væbnede konflikter og om begrænsning i brug af krigsmidler og -metoder hviler på det helt grundlæggende princip om gensidighed. Det er den såkaldt gyldne regel, som kan udtrykkes på mange måder f.x. således: Behandl andre, som du selv ønsker at blive behandlet. Den gyldne regel er et fundamentalt moralsk princip i den humanitære folkeret og den omtales derfor f.x. i det amerikanske forsvars militærmanual, juni 2015, afsnit 3.6.3.1. *Reciprocity – "Golden Rule"*.

Det skal i øvrigt bemærkes, at artikel 10 i den officielle danske oversættelse fejlagtigt er opdelt i 2 dele, hvor bestemmelsen jf. den originale udgave på engelsk skal opdeles i 4 dele. Det er uheldigt, og det anbefales derfor at justere den danske oversættelse.

3. "tilsluttet" i § 101a omfatter ifølge Straffelovrådets kommentar, (s. 61) *ikke* "Tilslutning til en uafhængig gruppe eller organisation, der ikke er part i den væbnede konflikt" uanset om organisationen, eventuelt den pågældende selv, f.x. yder humanitær bistand til Danmarks modpart i den væbnede konflikt.

Straffelovrådet nævner konkret: "Røde Kors/Røde Halvmåne, der altid er upartisk og neutral i væbnede konflikter, og som er nævnt i Genève-konventionerne, kan dermed aldrig være omfattet af den foreslåede bestemmelse." Heri er Røde Kors enig. Men det er vigtigt for Røde Kors at sikre, at opfattelsen af Røde Kors opgaveområde ikke kan misforstås, og har derfor følgende uddybende kommentarer:

For det første skal "Røde Kors/Røde Halvmåne" ifølge den humanitære folkeret også udstrækkes til at omfatte "Den Røde Løve og Sol" og "Den Røde Krystal", jf. artikel 17 i Tillægsprotokol I, artikel 18 i Tillægsprotokol II og Tillægsprotokol III, som også indebærer anerkendelsen af Israels selskab: Den Røde Davidsstjerne".

Dernæst er "Red Cross (Red Crescent, Red Lion and Sun) *organizations*" i artikel 18 i Tillægsprotokol II om ikke-internationale væbnede konflikter i den danske udgave oversat til "Røde Kors (Røde Halvmåne og Røde Løve og Sol) *-selskaber*".

Det er ikke en korrekt oversættelse.

Ordet "*organizations*" er valgt med stor omhu. Erfaringen er således, at det netop i ikke-internationale væbnede konflikter kan være vanskeligt, grænsende til det umulige, for et enkelt Røde Kors selskab eller tilsvarende humanitær organisation at dække hele konfliktens område. Brugen af ordet "*organizations*" betyder, at ikke-anerkendte Røde Kors organisationer, f.x. lokale dele eller dele oprettet af en ikke-statslig part, kan nyde den beskyttelse, som er garanteret i artikel 17 i Tillægsprotokol II.

For det tredje vedrørende internationale væbnede konflikter. Her er beskyttelsen af Røde Kors jf. artikel 18 givet til "Red Cross (Red Crescent, Red Lion and Sun) *Societies*". Det er i den danske udgave korrekt oversat til "Røde Kors (Røde Halvmåne og Røde Løve og Sol) *-selskaber*". I Danmark er selskabet: Røde Kors i Danmark.

I henhold til Genève-konventionerne og Tillægsprotokollerne kan Røde Kors i Danmark påtage sig mange opgaver; også opgaver, som er særdeles tæt på en krigsførende part. Følgende to eksempler til illustration:

- Det bedst kendte danske eksempel er hospitalsskibet Jutlandia, som under den væbnede konflikt i Korea, 1950-53, i overensstemmelse med den anden Genève-konvention af 1949 om beskyttelse af ofre til søs, på samme tid sejlede under tre flag: FN-flaget, Dannebrog samt Røde Kors-flaget, da det var Røde Kors i Danmark, som formelt varetog opgaven, og det skete helt i overensstemmelse med bestemmelserne i den humanitære folkeret.

- Et andet eksempel og samtidig en aktuell situation er Røde Kors i Danmarks formelle samarbejde med Syrisk arabisk Røde Halvmåne. Samarbejdet drejer sig om ydelse af humanitær hjælp til alle ofre for den væbnede konflikt i Syrien. Denne hjælp ydes i overensstemmelse med bestemmelserne i den humanitære folkeret.

Det bemærkes, at den overfor nævnte oversættelsesfejl af "organisations" til "selskaber" i artikel 18 i Tillægsprotokol II er forkert, og det anbefales derfor, at oversættelsen korrigeres.

Røde Kors står til rådighed for supplerende information m.v. Henvendelse kan rettes til undertegnede.

Med venlig hilsen



Preben Søgaard Hansen
Chefrådgiver