

NOTAT

2. april 2025

Til:
Justitsministeriet
strafferetskontoret@jm.dk

Fra:
Røde Kors



Vedr. høring over Udkast til lov om ændring af straffeloven (Ændring af reglerne om restriktive foranstaltninger)

Røde Kors har med interesse læst udkastet til lov om ændring af straffeloven (Ændring af reglerne om restriktive foranstaltninger), og takker for muligheden for at afgive bemærkninger hertil.

Røde Kors er en neutral og upartisk humanitær organisation, der ikke tager stilling til indførelse af sanktioner og/eller restriktive foranstaltninger. Vi bemærker dog, at medmindre der er inkluderet en passende humanitær beskyttelsesklausul i disse ordninger, kan de have alvorlige utilsigtede konsekvenser for det humanitære arbejde. Vores høringssvar har derfor fokus på indførslen af en humanitær beskyttelsesklausul.

Anbefaling

Røde Kors bemærker, at lovforslaget ikke adresserer den humanitære undtagelsesbestemmelse, som fremgår af artikel 3, stk. 5 i EU-direktiv 2024/1226. På den baggrund anbefaler vi, at følgende nye bestemmelse indsættes som stk. 5 i straffelovens § 110 c for at sikre en gennemførelse af undtagelsen, og så den danske lovgivning spejler EU-direktivet også på dette vigtige punkt:

»Stk. 5. Humanitær bistand til personer i nød eller aktiviteter til støtte for grundlæggende menneskelige behov, ydet i overensstemmelse med principperne om upartiskhed, humanitet, neutralitet og uafhængighed og, hvor relevant, i overensstemmelse med den humanitære folkeret, falder uden for anvendelsesområdet af stk. 2 og 3.«

Røde Kors vurderer, at ovenstående formulering fanger essensen af artikel 3, stk. 5 i direktiv 2024/1226 og at formuleringen samtidig styrker klarheden og sikrer overensstemmelse med den terminologi, der er anvendt i den humanitære folkeret og i de internationale standarder for humanitære undtagelser. Formuleringen er inspireret af undtagelsesbestemmelsen i direktiv 2017/541 om bekæmpelse af terrorisme og de humanitære undtagelser, der findes i EU's sanktionsordninger.

Alternativt anbefales det som et minimum, at følgende bestemmelse indsættes som § 110 c, stk. 5, for at sikre en korrekt gennemskrivning af direktivet:

"Intet i straffelovens § 110 c stk. 2 og 3 skal forstås som en kriminalisering af humanitær bistand til personer i nød eller aktiviteter til støtte for grundlæggende menneskelige behov, der ydes i overensstemmelse med principperne om upartiskhed, medmenneskelighed, neutralitet og uafhængighed og, i givet fald, den humanitære folkeret."

Begrundelse

EU-direktiv 2024/1226 anerkender, at restriktive foranstaltninger kan have negative konsekvenser, hvis de ikke bliver mitigeret på passende vis. Betragtning 20 i EU-direktivet fastslår, at direktivet ikke har til hensigt at kriminalisere humanitære aktiviteter, og det operative afsnit 3 stk. 5 beskytter disse ved udtrykkeligt at angive, at intet i de relevante afsnit skal forstås som en kriminalisering.

Artikel 3, stk. 5, afspejler det faktum, at humanitære aktiviteter i sig selv aldrig er forbudt af EU-sanktioner. Men for at øge lovens klarhed og tilpasse den til de humanitære undtagelser, der findes i EU's sanktionsordninger, opfordrer Røde Kors til, at den humanitære beskyttelse i artikel 3, stk. 5, gennemføres i form af en humanitær undtagelse - en klausul, der udtrykkeligt udelukker upartiske humanitære aktiviteter fra anvendelsesområdet for de pågældende lovovertrædelser. Upartiske humanitære organisationer er trods alt ikke målet for sanktioner og skal beskyttes mod deres negative virkninger som krævet af den humanitære folkeret, hvor det er relevant, og forskellige EU-politikker og -forordninger.

En sådan udtrykkelig undtagelse ville hjælpe med at forhindre enhver fejlfortolkning og dermed øge retssikkerheden for humanitære organisationer - også når disse indgår kontrakter med private enheder (som banker og leverandører), der er opmærksomme på EU's sanktionslovgivning. Det ville også skabe større klarhed for juridiske aktører, så de kan fortolke og anvende sanktionslovgivningen på en sammenhængende måde.

Negative konsekvenser for humanitære aktiviteter

Som en neutral og upartisk humanitær organisation tager Røde Kors ikke stilling til indførelsen af sanktioner og/eller restriktive foranstaltninger i sig selv. Sanktioner og/eller restriktioner har dog skabt stigende bekymring hos upartiske humanitære organisationer på grund af de komplekse juridiske, logistiske og økonomiske udfordringer, de udgør. I visse sammenhænge, især hvor områder eller administrationer kontrolleres af visse personer eller enheder¹, kan sanktioner gøre det ekstremt udfordrende at levere humanitær hjælp. De kan f.eks. hindre indsatsen for at bringe udstyr ind, der er nødvendigt for at reparere beskadigede vandsystemer, distribuere kritiske forsyninger som f.eks. medicinsk udstyr eller sikre, at hospitalerne forbliver bemandede. Sanktioner kan også forhindre humanitære aktører i at udføre andre mandatfastsatte humanitære aktiviteter, som f.eks. at organisere kurser i humanitær folkeret og førstehjælp for visse personer eller enheder eller at besøge og yde humanitær bistand til tilbageholdte, hvoraf nogle kan være tilknyttet disse grupper.

Hvis sanktioner og/eller restriktive foranstaltninger ikke indeholder den nødvendige humanitære beskyttelsesklausul, begrænser reglerne ikke kun upartiske humanitære organisationers handlerum, men kan også uretmæssigt udsætte disse organisationer og personalet for civilretligt og strafferetligt ansvar for handlinger, der er udført i overensstemmelse med den humanitære folkeret og de humanitære principper.

Overensstemmelse med den humanitære folkeret og FN's Sikkerhedsråds Resolutioner

FN's Sikkerhedsråds resolutioner har siden 2004 udtrykkeligt henvist til behovet for, at stater overholder folkeretten, herunder den humanitære folkeret, når de vedtager eller gennemfører sanktioner og terrorbekæmpelsesforanstaltninger. Respekt for den humanitære folkeret, som fastlagt i disse resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd, omfatter en forpligtelse for stater til at tillade og lette humanitære aktiviteter og til at respektere og beskytte humanitært personale.

Den bedste måde at sikre, at humanitære aktiviteter, der er forudsat, autoriseret og beskyttet under den humanitære folkeret, ikke kriminaliseres, er at vedtage velafgrænsede og stående humanitære

¹ 'Visse personer eller enheder' refereres f.eks. til i følgende [forordning - 2580/2001 - EN - EUR-Lex](#)

undtagelser, der udelukkende udelukker humanitære aktiviteter, der udføres af upartiske humanitære organisationer, fra omfanget af sanktioner og relaterede kriminelle foranstaltninger.

I overensstemmelse med denne tilgang vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution 2664 (2022), som indførte en tværgående og permanent humanitær undtagelse i FN's indefrysningsforanstaltninger og sanktionsregimer. Denne resolution førte til betydelige ændringer i tilgangen hos nogle stater og internationale organisationer, som indarbejdede humanitære undtagelser i deres autonome sanktioner. EU indførte velafgrænsede humanitære undtagelser i langt de fleste af sine autonome sanktionsrestriktive foranstaltninger, herunder EU's terrorliste.

Da straffelovens § 110 c, stk. 2 og 3 omfatter henholdsvis FN- og EU-sanktioner, er det afgørende, at der indføres en undtagelse til disse bestemmelser, så Danmark lever op til de globale standarder fastsat af FN og EU.

At indarbejde en humanitær undtagelse i de love, der kriminaliserer overtrædelse af sanktioner, er derfor afgørende for at sikre, at de humanitære undtagelser i FN's og EU's sanktionsregimer ikke ophæves af den efterfølgende kriminalisering af humanitære aktiviteter i henhold til national straffelov. Det giver også et minimumssikkerhedsnet, der beskytter legitime humanitære aktiviteter mod urimelig kriminalisering, når der ikke findes humanitære undtagelser på sanktionsniveau. Det garanterer, at humanitært personale ikke vil blive anklaget for kriminalitet, når deres aktiviteter udføres i overensstemmelse med den humanitære folkeret og humanitære principper.

Konkluderende vurderer Røde Kors, at en udtrykkelig undtagelse bedst ville afspejle de overordnede lovgivningsmæssige rammer, men som et minimum bør der indføres en beskyttelsesklausul, der fastslår, at intet i de relevante bestemmelser — i dette tilfælde straffelovens § 110 c, stk. 2 og 3 — må fortolkes som en kriminalisering af humanitær bistand eller aktiviteter til støtte for grundlæggende menneskelige behov.

Venlig hilsen



Anders Ladekarl
Generalsekretær
Røde Kors