

Ju2021/01818

Till:
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
kopia:
ju.L5@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet Ett förbud mot rasistiska organisationer (SOU 2021:27)

Svenska Röda Korset vill framföra följande synpunkter på SOU 2021:27.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset välkomnar ambitionen att uppfylla Sveriges folkrättsliga åtaganden under FN:s rasdiskrimineringskonvention, men avstyrker lagförslaget i dess nuvarande utformning. Den föreslagna lagstiftningen är snävt begränsad, innebär flertal lagtekniska svårigheter, sammanblandar centrala begrepp, och riskerar att ha motsatt effekt än syftet med FN:s rasdiskrimineringskonvention. Lagförslaget innebär inte ett förbud av en rasistisk organisation i enlighet med konventionens Artikel 4 (b).
- Vidare anser Svenska Röda Korset att det är tveksamt att lagförslaget i dess nuvarande utformning skulle ge effekt för att motverka diskriminering i Sverige. Det finns i stället risker att den föreslagna lagstiftningen har motsatt effekt och kan då vara oförenlig med den övergripande Artikel 2 i FN:s rasdiskrimineringskonvention där Sverige har ett åtagande att ”med alla lämpliga medel och utan dröjsmål föra en politik som syftar till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former”.
- Om lagförslaget ändå ska tas vidare måste det revideras och kompletteras, såväl lagtekniskt som med andra åtgärder. I synnerhet anser Svenska Röda

Korset att vissa begrepp i föreslagen lagtext, brottsrubricering och författningskommentar bör ändras. Förslaget innebär inte ett förbud mot rasistiska organisationer utan ett snävt förbud mot deltagande och annat agerande i relation till en rasistisk organisation som bedriver brottslig förföljelse. Därför bör begrepp som har just den betydelsen användas. Förslagsvis ändras brottsrubriceringen från "organiserad rasism" till "organiserad rasistisk förföljelse" och begreppet "rasistisk organisation" till "en rasistisk organisation som bedriver brottslig förföljelse". Annars riskerar en missvisande legaldefinition för "rasistisk organisation" skapas, som bara innefattar ett fåtal (om ens några) av de organisationer som i allmänhet uppfattas som rasistiska, t.ex. genom att de har en rasistisk värdegrund eller verksamhet, men som inte uppfyller kriterierna av att bedriva brottslig förföljelse. En sådan missvisande definition kan uppfattas som en acceptans för sammanslutningar av personer som byggts på en rasistisk ideologi men inte innefattas i den nya legaldefinitionen. Det kan riskera att utgöra incitament för deltagande eller sänka tröskeln för personer att träda in i en sådan organisation eftersom organisationen då kan hävda att den inte är rasistisk i lagens mening.

- Svenska Röda Korset anser att det är angeläget att Sverige fullt genomför FN:s rasdiskrimineringskonvention. Regeringsformens skydd för föreningsfriheten (RF 24§, 2 st.) resulterar i att lagstiftning kommer att bli begränsad, och behöver ses i ett sammanhang av övrig lagstiftning och åtgärder. Vid sidan av önskemål om ett mer fullgott lagstiftningsförslag, har Svenska Röda Korset följande förslag på kompletterande åtgärder:
 - o Svenska Röda Korset anser att regeringen bör ge uppdrag att genomföra en fördjupande analys om utmaningar i tillämpning och effekten av den samlade lagstiftningen relaterad till rasism och omsätta sådan kunskap till handling för att förstärka arbetet mot rasism och dess effekter.
 - o Svenska Röda Korset uppmanar vidare regeringen att förstärka arbetet mot strukturell rasism, dess historia och uttryck i Sverige och att förebygga och motverka rasistiska organisationer och agerande.

- Utredningen lyfter att ”varje stat har rätt att själv bestämma vilka metoder som ska användas för att uppfylla konventionens syfte” (sid. 26). Sett från ett annat perspektiv, är det ett ansvar och skyldighet för en statspart till konventionen att se över sitt system och vidta alla nödvändiga åtgärder för att leva upp till konventionens åtaganden. Sverige, som statspart, bör därför ta ett helhetsgrepp om arbetet för att motverka rasism och vad som krävs just i Sverige för att motverka detta.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för vårt yttrande

Svenska Röda Korset är en neutral, självständig och opartisk humanitär organisation vars uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde, särskilt under väpnade konflikter, kriser och andra nödsituationer.

Svenska Röda Korset arbetar utifrån grundprinciperna för den internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen, som återfinns i våra stadgor och i beslut av internationella rödakors- och rödahalvmånekonferensen. I detta remissyttrande är principerna om humanitet (att förhindra och lindra mänskligt lidande) och opartiskhet (att inte diskriminera när det gäller nationalitet, etnicitet, religion, samhällsställning eller politiska åsikter) särskilt relevanta. Svenska Röda Korsets arbete mot rasism är en naturlig följd av vårt humanitära uppdrag och förståelsen av att finnas där utsattheten är som störst.

Svenska Röda Korset har en stödjande roll till staten, som innebär att vi sprider kunskap om internationellt humanitär rätt och stärker statens möjlighet att respektera internationella åtaganden. Därför agerar vi med remissyttrande i bl.a. folkrättsliga frågor. Rasism är en form av diskriminering som är förbjuden i folkrätten, både inom internationell humanitär rätt (krigets lagar) och inom mänskliga rättigheter. Sverige är statspart till FN:s Rasdiskrimineringskonvention. Det innebär att Sverige har accepterat ett internationellt åtagande att förbjuda rasistiska organisationer och lagstifta mot deltagande i rasistiska organisationer på det sätt som är bäst lämpat för att motverka rasism i Sverige.

Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag

Välkommen ambition, olyckligt lagförslag

Svenska Röda Korset välkomnar ambitionen att uppfylla Sveriges folkrättsliga åtaganden under FN:s rasdiskrimineringskonvention, men noterar att förslaget som lagts fram inte innebär något förbud av en rasistisk organisation på det sätt som avses under konventionens Artikel 4 (b).

Svenska Röda Korset anser att det är tveksamt om lagförslaget skulle ge effekt för att motverka diskriminering i Sverige. Det finns risker att den föreslagna lagstiftningen skulle få motsatt effekt, genom att ge implicit acceptans för de organisationer som har en rasistisk ideologi eller verksamhet men inte innefattas av den föreslagna legaldefinitionen och möjligtvis gagna sådana organisationer (se mer om detta nedan). Det innebär att den föreslagna lagstiftningen kan vara oförenlig med den övergripande Artikel 2 i FN:s rasdiskrimineringskonvention, där Sverige har ett åtagande att ” med alla lämpliga medel och utan dröjsmål föra en politik som syftar till att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former”. Svenska Röda Korset anser inte att lagförslaget i sin nuvarande ordalydelse bör genomföras.

Utöver detta, väcker lagförslaget ett antal lagtekniska frågeställningar. Vi har valt att beskriva ett urval nedan.

Föreslagen lagtext, brottsrubricering och författningskommentar bör ändras

Om lagförslaget ska tas vidare anser Svenska Röda Korset att föreslagen lagtext, brottsrubricering och författningskommentar måste ändras och tydliggöras, så att allmänheten får en tydlig bild av den avgränsande och snävt definierade typ av verksamhet som avses. Förslaget i sin nuvarande form innebär inte ett förbud mot



en "rasistisk organisation", utan endast ett förbud mot deltagande och annat agerande i relation till en rasistisk organisation som bedriver brottslig förföljelse.

Författningsförslaget 16 kap, 7 §, 1st lyder: "Den som deltar i en rasistisk organisations verksamhet på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen döms för organiserad rasism till fängelse i högst två år." Vid en första läsning är det lätt att anta att alla rasistiska uttryck skulle inkluderas.

Samma paragrafs sista stycke lyder: "Med en rasistisk organisation avses i denna paragraf en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras."

För en tydlig och samstämmig bild av brottet, anser Svenska Röda Korset att författningsförslaget revideras så att det genomgående blir tydligt att lagstiftaren avser deltagande i "en rasistisk organisation som bedriver brottslig förföljelse". Denna formulering skulle kunna användas i det första stycket i stället för "rasistisk organisation". Det sista stycket skulle då kunna förtydliga vad för "brottslig förföljelse" som avses.

I samma syfte anser Svenska Röda Korset att den föreslagna brottsrubriceringen bör revideras från "organiserad rasism" till något som tar hänsyn till den mer komplexa och specifika verksamheten som avses, förslagsvis "organiserad rasistisk förföljelse" eller "organisation som bedriver rasistisk förföljelse".

Risken med existerande lydelse är att det kan uppfattas som att den skapar en legaldefinition där endast organisationer som genomför brottslig förföljelse är "rasistiska" i lagens mening. Det skulle förmodligen endast innefatta ett fåtal (om ens några) av de av organisationer som i allmänhet uppfattas som rasistiska, t.ex. genom att de har en rasistisk värdegrund eller verksamhet, men inte uppfyller kriterierna av att bedriva brottslig förföljelse. Att skapa en legaldefinition av "rasistiska organisationer" som endast täcker ett fåtal rasistiska organisationer, kan uppfattas som en acceptans för sammanslutningar av personer som uttrycker



rasistiska åsikter och utgöra incitament för deltagande eller sänka tröskeln för personer att träda in i en sådan organisation.

För tydlighetens skull, skulle en sådant förslag till revidering innebära följande text (förslag på förändringar är understrukna):

16 kap. Brottsbalken Om brott mot allmän ordning

7 § Den som deltar i en rasistisk organisation som bedriver brottslig förföljelse på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen döms för organiserad rasistisk förföljelse till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som bildar vad som ska vara en sådan organisation. Den som, i annat fall än som sägs i första stycket, för organisationen tar befattning med vapen eller ammunition eller till organisationen lämnar ekonomiskt bidrag, upplåter lokal eller mark eller lämnar annat liknande stöd döms, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja organisationen, för stöd åt organiserad rasistisk förföljelse till fängelse i högst två år.[...].

Svenska Röda Korset anser att samma revidering bör ske i författningskommentarer. Den existerande texten i författningskommentarer, särskilt avsnittet ”rasistisk organisation – definition”, understryker uppfattningen att det endast är en organisation som bedriver brottslig förföljelse som anses som en ”rasistisk organisation”, vilket är djupt olyckligt. En organisation kan ha många rasistiska uttryck och ha en rasistisk ideologi eller grundvärdering, utan att innefattas i det föreslagna brottet.

Kompletterande åtgärder

Svenska Röda Korset anser att det är angeläget att Sverige fullt genomför FN:s rasdiskrimineringskonvention. Regeringsformens skydd för föreningsfriheten resulterar i att lagförslaget är mer begränsat än vad som kan krävas i FN:s rasdiskrimineringskonvention. Den föreslagna lagstiftningen behöver ses i ett sammanhang av övrig lagstiftning och åtgärder och kan behöva kompletteras.

Svenska Röda Korset har förståelse för att förslaget på lagstiftning utformats så att den är i linje med de tillåtna begränsningarna i den grundlagsstadgade föreningsfriheten (Regeringsformens 2 kap. 24 §). Här vore det dock lämpligare att grundlagens exakta ordalydelse hade följts.

Tyvärr är lagförslaget mer begränsat än vad som kan krävas i FN:s konvention i Artikel 4 (b), som innebär ett att Sverige ska ”olagligförklara och förbjuda organisationer samt organiserad propaganda och all annan propaganda som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, samt förklara deltagande i sådana organisationer eller i sådan verksamhet som brottslig gärning som är straffbar enligt lag”. Konventionens åtagande ska genomföras med respekt för andra mänskliga rättigheter, så som föreningsfrihet och åsiktsfrihet. Lagförslaget är också mer begränsat än vad FN:s rasdiskrimineringskommittéer har uppmanat Sverige att genomföra.¹

Det innebär att lagstiftning inom detta område kommer att behöva ses i ett sammanhang av övrig lagstiftning och åtgärder, samt kommer behöva kompletteras. Utredningen lyfter att ”varje stat har rätt att själv bestämma vilka metoder som ska användas för att uppfylla konventionens syfte” (sid. 26). Sett från ett annat perspektiv, finns också ett ansvar och skyldighet för en statspart till konventionen att se över sitt system och vidta alla nödvändiga åtgärder för att leva upp till konventionens åtaganden. Sverige, som statspart, bör därför ta ett helhetsgrepp om arbetet för att motverka rasism och vad som krävs just i Sverige för att motverka detta. Svenska Röda Korset välkomnar utredningens genomgång av övrig lagstiftning för olika uttryck för rasism, så som hets mot folkgrupp och olaga diskriminering men betonar att det är inte bara viktigt att rätt lagstiftning finns, utan

¹ Se de senaste rekommendationerna från FN:s kommitté: Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding observations on the combined twenty-second and twenty-third periodic reports of Sweden, CERD/C/SWE/CO/22-23, 6 June 2018, para. 13: “Reiterating its previous recommendation (see CERD/C/SWE/CO/19-20, para. 13), the Committee recommends that the State party amend its legislation and prohibit the organization of groups that promote and incite racial hatred, in accordance with article 4 of the Convention.”



att den tillämpas och leder till resultat i form av att brottsbelagda rasistiska gärningar straffas och att alla former av rasism förebyggs.

Svenska Röda Korset anser därför att regeringen bör genomföra en fördjupande analys om utmaningar i tillämpning och effekten av den samlade lagstiftningen relaterad till rasism och omsätta sådan kunskap till handling för att förstärka arbetet mot rasism och dess effekter.

Svenska Röda Korset uppmanar vidare regeringen att förstärka arbetet mot strukturell rasism, dess historia och uttryck i Sverige och att förebygga och motverka rasistiska organisationer och agerande. Detta är av stor vikt för att förhindra och lindra lidande och nöd i Sverige och i linje med Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

Martin Ärnlov

A blue ink signature of Martin Ärnlov, consisting of a series of loops and flourishes.

Generalsekreterare
Svenska Röda Korset

Anna Hägg Sjöquist

A blue ink signature of Anna Hägg Sjöquist, featuring a stylized, cursive script.

Ordförande
Svenska Röda Korset