

Ju2021/01818

Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER ETT FÖRBUD MOT RASISTISKA ORGANISATIONER (SOU 2021:27)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders avstyrker kommitténs förslag om att instifta en straffrättslig lagstiftning mot deltagande, understödjande och stöd till rasistiska organisationer. Civil Rights Defenders konstaterar vidare att även det utkast till en så kallad upplösningslagstiftning som inkluderats i betänkandet hade avstyrkts om det föreslagits.

Civil Rights Defenders anser att arbetet mot rasistisk organisering i grunden är en människorättsfråga och att det är ett arbete som måste ges prioritet hos såväl Polismyndigheten som andra berörda myndigheter. Civil Rights Defenders vill betona att det i dagsläget inte är ny lagstiftning som behövs på området, utan konstaterar att det finns stora möjligheter att utveckla arbetet mot rasistisk organisering inom redan existerande ram och efterlyser i första hand en sådan utveckling, där fördjupad samverkan och ett större kunskapsutbyte med civilsamhället bör betraktas som en grundläggande del.

Civil Rights Defenders anser vidare att kommitténs förslag, av skäl som förvisso är förståeliga, är så snävt utformat att det framstår som osannolikt att bestämmelserna kommer bli aktuella att tillämpa och att svårigheterna i bevishänseende i sådana fall skulle vara omfattande. Civil Rights Defenders delar inte den uppfattning som kommittén har om att lagstiftningen likväl skulle ha ett värde i sig. En lagstiftning mot brottslig, rasistisk förföljelse som inte omfattar alla grupper som kan utsättas för sådan förföljelse skulle vidare sakna legitimitet.

ALLMÄNNA UTGÅNGSPUNKTER

Civil Rights Defenders vill inledningsvis och som utgångspunkt konstatera att rasism och inte minst rasistisk organisering är ett hot mot såväl enskilda individer, som vissa grupper i samhället, den allmänna ordningen och i förlängningen det fundament det svenska samhället vilar på. Graden och formen av organisering och aktivism kan skifta över tid, men hotet är konstant och arbetet mot organiserad rasism behöver följaktligen vara både kontinuerligt och konsekvent. I det arbetet har staten och dess institutioner ett bärande ansvar, men det kräver också insatser från och samverkan med civilsamhället.

Frågan om ett förbud mot rasistisk organisering har utretts ett flertal gånger i Sverige och varit föremål för debatt i årtionden. Onekligen går det att anföra goda argument både för och emot ett förbud och en del av dessa redovisas också i betänkandet. Civil Rights Defenders vill understryka, och det oaktat vår inställning till kommitténs förslag, att frågan om ett förbud inte

bör betraktas som en ödesfråga i arbetet mot rasism eller rasistisk organisering. Ett förbud skulle, på sin höjd, försvåra en viss form eller vissa former av organisering. Sveriges arbete mot rasistisk organisering måste både utvecklas och prioriteras högre oavsett om kommitténs förslag antas eller inte.

Civil Rights Defenders vill särskilt framhålla att det inom det svenska civilsamhället finns ett flertal aktörer med kunskap om, och erfarenhet av, hur organiserad rasism kan förstås, vilka former den tar sig, vilken påverkan den har på den eller de som drabbas av den i praktiken och hur den kan motverkas. Det måste anses vara en brist, både till innehåll och i fråga om trovärdighet, att kommittén inte utnyttjat den breda, samlade kunskap som finns att tillgå inom civilsamhället under utredningens gång. Det kan exempelvis noteras att det bland de sju personer som förordnades till experter bara är en, Heléne Lööw, som kan betraktas som en expert på rasistiska organisationer och den bredare rörelse de ingår i. Övriga tillförordnade experter är i grunden jurister och/eller verksamma inom rättsväsendet. Med största respekt för den kompetens de tillförordnade besitter måste det likväl konstateras att sammansättningen lämnar en del att önska.

YTTERLIGARE PERSPEKTIV

Innan kommitténs förslag avhandlas anser Civil Rights Defenders att det finns anledning att framföra ett antal synpunkter kring en del av den lagstiftning som kan betraktas som närliggande, det arbete som bedrivs av rättsväsendet i relation till rasistisk organisering och vissa rättspolitiska frågor som är av relevans i sammanhanget.

Särskilt relevant för möjligheten att begränsa det handlingsutrymme som rasistiska organisationer har i det offentliga måste bestämmelsen om hets mot folkgrupp, 16 kap. § BrB, anses vara. Under 2017, 2018 och 2019 ökade också antalet domar, i de flesta fall fällande, om hets mot folkgrupp markant i jämförelse med tidigare nivåer. Det är en utveckling som beror på ett antal faktorer, men där en har varit helt avgörande: civilsamhällets engagemang. Även om det inte går att bortse från det arbete som polis och åklagare har bidragit med måste det konstateras att det som ligger till grund för den stigande kurvan är den verksamhet som de ideella föreningarna Näthatsgranskaren och Juridikfronten bedriver. Före detta justitiekansler Anna Skarhed har i det avseendet konstaterat följande:

"De tryck- och yttrandefrihetsärenden som förekom under mina år som justitiekansler och där frågan var om det som tillhandahållits utgjorde straffbar hets mot folkgrupp hade, som inledningsvis konstaterades, nästan undantagslöst initierats av den ideella föreningen Juridikfronten. Deras insatser är lovvärda, men jag finner det otillfredsställande att samhällets ingripande mot brott i denna del är helt beroende av frivilliga insatser. Också polisen och allmän åklagare, som har att hantera alla misstankar om brott som ligger utanför JK:s ansvarsområde, torde när det gäller hets- och hotbrott till stor del vara beroende av anmälningar från enskilda. Men det är ändå förvånande att polisen genom egna insatser inte vid något tillfälle under min tid som justitiekansler initierade något ärende angående misstänkt tryck- eller yttrandefrihetsbrott".¹

¹ Ord och rätt: Festskrift till Hans-Gunnar Axberger, *Några reflexioner om tryck- och yttrandefrihet ur en justitiekanslers perspektiv*, s. 559.

Det finns inget som tyder på annat än att detsamma gäller avseende tryck- och yttrandefrihetsärenden om hets mot folkgrupp idag. Som Skarhed konstaterade är situationen snarlik även avseende de (åtskilligt fler) mål gällande hets mot folkgrupp som drivs av allmän åklagare och där Näthatsgranskaren står bakom merparten av de ärenden som leder till åtal. Civil Rights Defenders delar Skarheds uppfattning om att det är otillfredsställande att samhällets ingripande mot dessa brott är i det närmaste helt beroende av frivilliga insatser.

Samtidigt måste det också konstateras att Polismyndigheten tagit vissa steg i rätt riktning i arbetet med demokrati- och hatbrott. Det är därför särskilt beklämmande att regeringen i sitt regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Polismyndigheten, till skillnad från 2019 och 2020, inte lyft arbetet med demokrati- och hatbrott som ett särskilt prioriterat område. Det är ett arbete som fortsatt måste prioriteras och där de initiativ till samverkan med civilsamhället som tagits från Polismyndigheten bör vidareutvecklas.

Den passivitet som präglat Polismyndighetens arbete kring hets mot folkgrupp, såväl i sociala medier som i samband med exempelvis demonstrationer, jämfört med de proaktiva insatser som civilsamhället bistått med, framstår som ett särskilt tydligt exempel på vikten av att nyttja det ramverk som finns att tillgå och att det inom de flesta områden ofta finns åtgärder som bör vidtas innan ny lagstiftning övervägs. Det står för övrigt inte klart för Civil Rights Defenders om det inom Polismyndigheten finns en ambition om, eller plan för, att ta vid i det arbete som civilsamhället banat vägen för gällande hets mot folkgrupp. Frågan måste då ställas om det också kommer falla på civilsamhället att tillse att de bestämmelser som kommittén föreslår tillämpas och om det i så fall är en acceptabel strategi.

Inte heller lagstiftaren kan undgå kritik avseende arbetet kring hets mot folkgrupp. I samband med att den så kallade ettårsregeln i 6 kap. 6 § YGL föreslogs, riktades välgrundad kritik mot den begränsning av möjligheten att beivra hets mot folkgrupp på exempelvis sajter som drivs av extremistiska sammanslutningar som förslaget skulle innebära.² Det går inte att konstatera annat än att dessa farhågor besannats. Bland annat har utgivaren för Nordfront, en sajt som drivs av den nationalsocialistiska organisationen Nordiska motståndsrörelsen, undgått ansvar för flera hundra fall av hets mot folkgrupp.³ Detta var knappast lagstiftarens avsikt och det måste betraktas som ett allvarligt förbiseende att denna situation kunnat uppstå.

Ett av skälen till att förevarande utredning tillsattes är tveklöst de större demonstrationer som Nordiska motståndsrörelsen arrangerade under åren 2016-2019 och deras närvaro i Almedalen under samma period. Kommittén berör också frågan om mötes- och demonstrationsfrihet i betänkandet. Civil Rights Defenders förordar inte ytterligare begränsningar av demonstrationsfriheten, men vill betona vikten av att Polismyndigheten till fullo och i varje enskilt fall beaktar de särskilda risker som uppstår när organisationer som exempelvis Nordiska motståndsrörelsen arrangerar allmänna sammankomster och vid behov utnyttjar möjligheten att meddela de villkor som krävs för att upprätthålla ordning och säkerhet. Civil Rights Defenders kan i det avseendet konstatera att det finns flera exempel på hur möjligheten att ange villkor avseende exempelvis samlingsplats, tid och rutt godtas i domstol, men också exempel på att Polismyndighetens möjlighet att vägra tillstånd har fastslagits efter

² Se exempelvis <https://www.svd.se/nazister-kommer-att-missbruka-lagandringen> samt <https://svjt.se/content/14-dagar-av-ostoppbar-terror>.

³ Se exempelvis Justitiekanslerns underrättelse 2020-03- 11 i dnr 5210-19-3.1.1 med flera, som gällde hela 502 fall av detta brott.

överklagande.⁴ Det framstår för Civil Rights Defenders som att det kan finnas anledning för Polismyndigheten att närmre utreda vidden av dessa möjligheter, för att undvika både risken att möjligheten att förse ett tillstånd med villkor inte nyttjas när skäl till detta finns, och för att undvika risken för att allt för långtgående villkor eller avslag meddelas utan godtagbar grund.

Det finns också anledning att vara vaksam kring utvecklingen i praxis kring lagstiftning som inte uppenbart berör rasistisk organisering, men som på olika sätt kan påverka en sammanslutnings förmåga. I Högsta förvaltningsdomstolens dom 2021-06-28 i mål nr 5653–20 konstaterades att ett aktivt engagemang i Nordiska motståndsrörelsen inte utgör en giltig grund för att återkalla en enskilds tillstånd att inneha skjutvapen. Detta trots Polismyndighetens bedömning att ett sådant engagemang innebär att den enskilde befinner sig i en riskfylld miljö där vapen inte bör förekomma och riskerar att missbrukas. Två justitieråd var skiljaktiga och menade att det mot bakgrund av den stränga kontroll som ska råda över vapentillstånd bör vara möjligt att återkalla ett tillstånd när tillståndshavarens omgivning är sådan att det inte bör förekomma vapen i den. Civil Rights Defenders ansluter sig till den skiljaktiga meningen och oaktat om det förbud kommittén föreslår i betänkandet antas eller inte bör de frågor som Högsta förvaltningsdomstolens avgörande ger upphov till utredas.

FRÅGAN OM SIGNALVÄRDE

Civil Rights Defenders noterar att det redan i det kommittédirektiv som föranledde betänkandet läggs betydande vikt vid det så kallade signalvärde som ett förbud mot rasistiska organisationer, eller mot deltagande i sådana, antas inneha. Regeringens uppfattning var att ett starkt skäl för ett förbud var att samhällets avståndstagande mot rasism skulle komma till uttryck tydligare och att ett sådant tydliggörande kunde anses ha "ett värde i sig".⁵

Kommittén ger i betänkandet uttryck för samma uppfattning som regeringen och beskriver ett förbud som en "viktig markering om vilka värderingar och normer som bör gälla i samhället".⁶ Det är givetvis av största vikt att det allmänna tydligt tar avstånd ifrån rasism i alla dess former. Även om kommitténs resonemang om värdet av ett förbud inte går att bortse från helt anser Civil Rights Defenders att det går att ifrågasätta styrkan i argumentet om ett så kallat signalvärde och vilken normerande verkan den bestämmelse som föreslås kan komma att få.

Frågan om signalvärde går inte att skilja helt från det allmänna kravet om att lagstiftning måste vara effektiv. Kommittén konstaterar i betänkandet att det inte minst avseende lagstiftning som begränsar en grundlagsskyddad rättighet inte får vara fråga om så kallad symbolagstiftning, dvs. sådan lagstiftning som förväntas få liten eller ingen praktisk betydelse.⁷ Kommittén framhåller vidare att ett förbud skulle, vare sig det utformas som straffrättslig lagstiftning eller upplösningslagstiftning, närmast komma att utgöra en "värdefull komplettering" till redan

⁴ Förvaltningsrätten i Malmös dom 2020-08-28 i mål nr 10626–20.

⁵ Dir. 2019:39 s. 13.

⁶ SOU 2021:27 s. 244 f.

⁷ SOU 2021:27 s. 230.

existerande straffrättslig lagstiftning, samt att en sådan lagstiftning skulle få ett ”förhållandevis begränsat tillämpningsområde” och komma att tillämpas ”relativt sällan”.⁸

Redan kommitténs syn på de tilltänkta bestämmelsernas begränsade tillämpningsområde ger upphov till frågan om den lagstiftning som föreslås snarare riskerar att få ett negativt signalvärde. Det finns en klar risk att den parallell som kommittén gör mellan det stadgande som föreslås och bestämmelsen om olovlig kårverksamhet bli mer talande än tänkt, såtillvida att 18 kap. 4 § BrB aldrig tillämpats i modern tid och att kommitténs förslag kan gå samma öde till mötes.

FÖRSLAGETS OMFÅNG

Som konstaterat framhålls i betänkandet att det stadgande som föreslås skulle få ett förhållandevis begränsat tillämpningsområde och att det kommer tillämpas relativt sällan, men inneha ett värde i sig och utgöra en viktig markering. Vidare framhåller kommittén att stadgandet skulle ha en preventiv effekt.⁹

Kommittén konstaterar att det finns klara indikationer på att organiserad rasism och den organiserade rasistiska förföljelsebrottsligheten har ökat i omfattning.¹⁰ Bland de indikationer som kommittén till synes syftar på nämns det breda genomslaget för rasistiska budskap på internet och sociala medier, en ökning av antalet anmälda brott med hatbrottsmotiv, och att extremistiska organisationer inom framförallt vit makt-miljön de senaste åren tagit allt större plats inom den offentliga miljön.¹¹ Även Civil Rights Defenders anser att det finns indikationer som vittnar om en oroande utveckling.

Samtidigt måste det konstateras att antalet fysiska aktiviteter, inbegripet offentliga sådana, inom det som Stiftelsen Expo hänvisar till som den rasideologiska miljön, har sjunkit kraftigt under de senaste två åren i enlighet med deras årsrapporter för 2019 respektive 2020.¹² Säkerhetspolisen (Säpo) har dock framhållit att aktivitetsnivån inom miljön hittills har gått i cykler, där perioder av hög aktivitetsnivå följs av perioder med få aktiviteter.¹³ Med andra ord behöver ett par års stigande eller sjunkande nivåer av aktivitet inte vittna om en särskild, långsiktig tendens.

Kommitténs förslag tar sikte på individer som deltar i eller understödjer sammanslutningar som ägnar sig åt systematisk, brottslig förföljelse. Kriterierna för att en organisation ska kunna omfattas utgår från det utrymme för begränsningar av föreningsfriheten som ges i 2 kap. 24 § andra stycket RF och utgör en snäv ram. Av betänkandet framgår inte om kommittén anser att

⁸ SOU 2021:27 s. 242.

⁹ SOU 2021:27 s. 266.

¹⁰ SOU 2021:27 s. 232 samt s. 233.

¹¹ SOU 2021:27 s. 233.

¹² Se <https://expo.se/fakta/resurser/den-rasideologiska-miljon-2019> samt <https://expo.se/tidskriften/svensk-rasideologisk-milj%C3%B6-2020>.

¹³ Från Nordiska Motståndsrörelsen till alternativhögern – En studie om den svenska radikalnationalistiska miljön, Filip Ahlin & Magnus Ranstorp (red.), s. 138.

det har funnits eller finns några sammanslutningar i Sverige som skulle omfattas av bestämmelsen. Det vore givetvis heller inte lämpligt om kommittén hade föregripit en eventuell domstolsprövning av en särskild sammanslutning. En mer djuplodad analys av den problematik som förslaget syftar till att angripa hade dock varit behövlig.

Civil Rights Defenders vill i det hänseendet framhålla att *indikationer* inte utgör ett övertygande underlag för ett förslag om straffrättslig lagstiftning och än mindre vid en prövning i domstol. I enlighet med den definition på en rasistisk organisation som kommittén föreslår måste den ägna sig åt att genom kriminalitet förfölja en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras. Sammanslutningens verksamhet i sig ska innebära förföljelse och denna förföljelse ska också utgöra brottslighet. Vidare anges att som utgångspunkt bör i princip vilken sorts brottslighet som helst kunna läggas till ansvar, såvida den rasistiska förföljelsen görs genom brottsligheten. I "förföljelse" genom brottslighet bör det enligt kommittén ligga ett krav om det ska vara fråga om kriminalitet som utövas med systematik.

Kommittén konstaterar att det förvisso inte skulle krävas att en åklagare i alla avseenden kan precisera vilka konkreta brott som begåtts inom ramen för sammanslutningen, men att omständigheterna beträffande åtminstone några av de aktuella brotten bör vara så klara att det är möjligt att med säkerhet dra slutsatsen att sammanslutningen genom brottslighet ägnar sig åt systematisk förföljelse. Som framgår av betänkandet finns det, beklagligt nog, en begränsad mängd data att ta del av gällande ideologiskt motiverad brottslighet och det ter sig sannolikt att det kommer vara förenat med större svårigheter än kommittén ser framför sig att påvisa att en viss sammanslutning ägnar sig åt att systematisk, brottslig förföljelse.

Kommitténs tolkning av 2 kap. 24 § andra stycket RF, där det anges att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, är att begreppet "annat liknande förhållande" i första hand avser förföljelse på grund av (ogrundade) föreställningar om ras.¹⁴ Enligt kommittén innebär det att föreningsfriheten inte kan begränsas för sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse på grund av sexuell läggning, nationellt ursprung och "sannolikt inte heller" förföljelse av på grund av religiös tillhörighet eller trosbekännelse eller förföljelse av en annan grupp av personer än en folkgrupp. I det författningsförslag kommittén lämnat har begreppet "annat liknande förhållande" ersatts med ordet "ras".

Civil Rights Defenders ser ingen anledning till att ifrågasätta kommitténs tolkning av 2 kap. 24 § andra stycket RF. Innebörden blir dock att det stadgande som föreslås inte skulle omfatta sammanslutningar som genom brottslighet förföljer exempelvis gruppen muslimer eller gruppen invandrare. Kommitténs uppfattning är att det många gånger är "ogörligt" att dra gränsen mellan vad som är förföljelse på grund av religiös tillhörighet och vad som är förföljelse på grund av etniskt ursprung. Kommittén framhåller vidare att betydelsen av att inte andra grupper än folkgrupper omfattas "lär heller inte vara så stor" och det eftersom förföljelse som är riktad mot gruppen invandrare "kan ju inte sällan vara utformad på ett så tydligt och avgränsat sätt att den i själva verket utgör en förföljelse på grund av etniskt ursprung eller hudfärg".¹⁵

¹⁴ SOU 2021:27 s. 228.

¹⁵ SOU 2021:27 s. 228.

Civil Rights Defenders delar inte den analys som anförs eller den slutsats som kommittén gör. Även om det i somliga fall kan vara ogörligt att dra en klar gräns mellan vad som är förföljelse på grund av religiös tillhörighet och vad som är förföljelse på grund av etniskt ursprung, går det i andra fall att klart urskilja. Betydelsen av att andra grupper än folkgrupper inte omfattas kan heller inte förringas. Att religiösa minoriteter, och invandrare i allmänhet, utgör vanligt förekommande måltavlor för den organiserade rasismen torde vara allmänt känt. Stadgandets snäva omfång i detta avseende går att förstå ur en strikt juridisk synvinkel, men på ett allmänt plan går avgränsningen inte att motivera. Ett så snävt stadgande skulle sakna legitimitet. Det finns heller ingen logik i att ett stadgande som tar sikte på en viss typ av rasistisk organisering har en snävare utformning än bestämmelsen om hets mot folkgrupp, 16 kap. 8 § BrB, som tar sikte på en viss typ av uttryck för rasism och som är ett av de straffrättsliga stadganden som kommitténs förslag är avsett att utgöra ett komplement till.

Civil Rights Defenders avstyrker följaktligen kommitténs förslag. Inget av det ovan sagda bör tolkas som argument för en utvidgning av den så kallade begränsningsregeln i RF för att möjliggöra ett förbud med vidare omfång. Civil Rights Defenders anser att arbetet mot rasistisk organisering måste både utvecklas och prioriteras högre av Polismyndigheten och andra berörda myndigheter innan ny lagstiftning övervägs. Det arbetet måste inkludera civilsamhället. Polismyndighetens passivitet i arbetet kring hets mot folkgrupp är bara ett exempel på ett område med tydlig förbättringspotential och där en mer proaktiv linje måste intas.

Civil Rights Defenders konstaterar att det författningsförslag som kommittén lämnat har ett så snävt omfång att det framstår som sannolikt att bestämmelserna kommer bli verkninglösa. Civil Rights Defenders delar i det avseendet inte kommitténs uppfattning om att lagstiftningen skulle ha ett värde i sig. Kommitténs konstaterande om att lagstiftning, och särskilt sådan som inskränker en grundläggande rättighet, som kan förväntas få liten eller ingen praktisk betydelse inte bör instiftas, ter sig svårförenligt med kommitténs egen slutsats om bestämmelsernas begränsade tillämpningsområde och sannolikheten för att de sällan kommer tillämpas.

Civil Rights Defenders anser vidare att en bestämmelse som tar sikte på brottslig, rasistisk förföljelse, men som inte omfattar förföljelse mot alla grupper som kan drabbas av sådan, brister i legitimitet och inte skulle kunna godtas även om ett sådant stadgande i sig var påkallat att instifta.

VIDARE OM FÖRSLAGETS LYDELSE

För det fall att regeringen ändå avser att gå vidare med lagstiftning av den typ som föreslås anser Civil Rights Defenders att bestämmelserna bör omformuleras. I enlighet med det författningsförslag som ingår i betänkandet ska 16 kap. 7 § BrB avse deltagande eller understödjande av en rasistisk organisations verksamhet, bildande av vad som ska vara en sådan organisation och, i enlighet med bestämmelsens andra stycke, vissa ytterligare former av stöd till en sådan organisation. Den som gör sig skyldig till en överträdelse av bestämmelsen ska, i enlighet med bestämmelsens första stycke, dömas för *organiserad rasism* eller, i enlighet med dess andra stycke, *stöd åt organiserad rasism*. En rasistisk organisation definieras i bestämmelsens tredje stycke som en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras.

I enlighet med förslaget skulle vidare 16 kap. 7 a § avse *grov organiserad rasism*, som i hänvisning till 7 § första stycket stipulerar att det vid frågan om brottet är grovt särskilt ska

beaktas om gärningsmannen har haft ett bestämmande inflytande i den rasistiska organisationen eller om gärningen annars har varit av särskilt farligt art. Vidare anges i förslaget till 16 kap. 7 b § att ansvar enligt 7 § inte ska dömas ut om deltagandet, bildandet eller stödet har varit obetydligt eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa.

Civil Rights Defenders anser att den föreslagna lydelsen till 16 kap. 7 § brister i precision och att vissa ändringar bör göras för att stadgandets språkliga utformning ska stämma bättre överens med dess syfte. Den definition av en rasistisk organisation som anges i bestämmelsens tredje stycke utgår från begränsningsregeln, 2 kap. 24 § andra stycket RF, där det anges att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Möjligheten att begränsa föreningsfriheten för sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur utgör grunden för bestämmelsen om olovlig kårverksamhet, 18 kap. 4 § BrB, och det är möjligheten att begränsa föreningsfriheten även för sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande som förslaget till 16 kap. 7 § och dess lydelse stödjer sig på.

Civil Rights Defenders vill framhålla att rasistisk organisering kan variera till både form och art. Att en organisations verksamhet inte innebär förföljelse av en viss folkgrupp, eller att den, med andra ord, inte genom brottslighet förföljer en viss folkgrupp, behöver givetvis inte innebära att den inte kan betraktas som rasistisk till följd av exempelvis dess ideologiska grund eller ställningstaganden i övrigt. Det kan knappast vara kommitténs avsikt, eller lagstiftarens önskan, att förmedla att det skulle förhålla sig på något annat vis. Den föreslagna lydelsen gör dock just detta. För att tydliggöra att stadgandet enbart omfattar sammanslutningar som ägnar sig åt rasistiskt motiverad, brottslig förföljelse bör dess lydelse därför preciseras och det allt för vida begreppet *rasistisk organisation* utmönstras helt.

Civil Rights Defenders föreslår att brottet i stället betecknas som *olovlig rasistisk organisering*. Beteckningen skulle tydligare knyta an till bestämmelsens syfte och skulle språkligt ligga närmre det andra stadgande som 2 kap. 24 § andra stycket RF utgör grunden till. Givet kommitténs beskrivning av sitt förslag som "en nödvändig påbyggnad till det närliggande straffstadgandet om olovlig kårverksamhet" och att dess lydelse i viss mån tjänat som vägledning till detta ter det sig särskilt lämpligt att dessa knyter an till varandra språkligt.

Kommittén framhåller i betänkandet att det anförts farhågor för att en organisation som i de fall ett rättsligt förfarande inte inleds eller, om det sker, inte leder till framgång kommer basunera ut att samhället med detta har förklarat den som godkänd. Kommittén konstaterar vidare att det eventuellt finns en risk för att en organisation skulle kunna agera på det sättet, men att det inte kan anses vara ett starkt skäl emot ett förbud.¹⁶

Civil Rights Defenders delar kommitténs uppfattning om att denna risk inte i sig är ett starkt skäl emot ett förbud. Däremot är risken för att ett rättsligt förfarande, eller stadgandets blotta existens, kan komma att utnyttjas i propagandasyfte ett skäl värt att beakta i relation till bestämmelsens lydelse och ytterligare en anledning till att förslaget bör omformuleras. En förändrad lydelse skulle innebära att möjligheterna för en organisation, som av en domstol inte

¹⁶ SOU 2021:27 s. 243.

bedöms utgöra en sådan sammanslutning som bestämmelsen omfattar, att hävda att det därmed innebär att de inte är en rasistisk organisation, blir något mer begränsade.

AVSLUTANDE SYNPUNKT

Civil Rights Defenders noterar att Moderaterna och Kristdemokraterna, som står bakom kommitténs förslag, i ett särskilt yttrande föreslår att Sverige bör införa ett förbud mot deltagande i alla typer av våldsbejakande organisationer oavsett ideologiska motiv, samt att Sverigedemokraterna i sin reservation ger uttryck för en liknande uppfattning. I SOU 2021:15 föreslås att begränsningsregeln i RF bör omfatta möjligheten att inskränka föreningsfriheten även för sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism och sammanslutningar som understödjer terrorism. Möjligheten att inkludera även våldsbejakande organisationer skulle kräva ytterligare ändringar av begränsningsregeln. Civil Rights Defenders vill mana till försiktighet kring den trend och tendens till inskränkningar av föreningsfriheten som just nu går att skönja och påtala vikten av att ett övergripande människorättsperspektiv tillämpas i fråga om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. Erfarenheter från de andra länder Civil Rights Defenders verkar och följer utvecklingen i visar att det är en trend som kan få långtgående, negativa konsekvenser och även om varje lands situation måste analyseras för sig är försiktighet påkallad även i Sverige.

Remissvaret har beretts av Johan Nordqvist.

Stockholm som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist