

2021-09-06

Justitiedepartementet
Straffrättsenheten

Remissyttrande över SOU 2021:27 – *Ett förbud mot rasistiska organisationer*

RFSL, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter, har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Ett förbud mot rasistiska organisationer* (SOU 2021:27). RFSL lämnar härmed följande synpunkter.

Sammanfattning av RFSL:s synpunkter

- RFSL avstyrker utredningens förslag om införandet av brotten organiserad rasism och stöd till organiserad rasism i brottsbalken.
- RFSL menar att om de nya brotten ändå införs är det av yttersta vikt att de omformuleras till deltagande i, respektive stöd till, organiserad rasistisk förföljelse eller liknande formulering.
- RFSL menar att definitionen i den föreslagna lagtexten av en rasistisk organisation bör ändras så att den istället beskriver organisationer som bedriver rasistisk förföljelse.
- RFSL menar att det vore önskvärt att se över reglerna för hur Sveriges grundlag får ändras i syfte att göra det svårare än vad det är idag att göra ändringar i dem.
- RFSL förordar, istället för den föreslagna inskränkningen i föreningsfriheten, ökade insatser mot rasism i samhället, tydligare uppdrag och mer resurser till polisen och ett bättre stöd till brottsoffer.

Allmänna utgångspunkter

Rasism och rasistisk organisering

Rasism är en struktur som genomsyrar samhället på alla samhällsområden. Hur rasism tar sig uttryck skiftar genom tid och rum men de bakomliggande mekanismerna är desamma. Den

strukturella rasismen i Sverige tar sig bl.a. uttryck i skillnader i socioekonomisk status och diskriminering på bostads- och arbetsmarknaden. Rasismens konsekvenser är omfattande och inskränker människors liv och handlingsutrymme. Rasistiska strukturer är starka, ofta omedvetna, och måste belysas och motarbetas. RFSL är en antirasistisk organisation som gör allt vi kan för att förändra samhället, inklusive vår egen organisation, till att i mindre utsträckning präglas av rasism.

RFSL har en policy att inte samarbeta eller ha samröre med rasistiska organisationer, då de står för värderingar som står i direkt motsättning till våra. I denna policy definieras vad en rasistisk organisation är:

”Rasistiska organisationer är organisationer och grupperingar som i styrande dokument, beskrivning av sig själva eller i uttalanden förespråkar åsikter som gör skillnader på människor utifrån föreställningen om ras, hudfärg, etniskt eller nationellt ursprung, eller religion, eller som genom sina ageranden eller företrädare visar att de stöder sådana åsikter.”

RFSL har tidigare framfört kritik till FN:s rasdiskrimineringskommitté gällande Sveriges oförmåga att beivra hatbrott och hets mot folkgrupp som utförs av organisationer som bedriver rasistisk förföljelse. Vi anser att polis och åklagarmyndighet behöver få mer resurser att utreda och lagföra personer som begår rasistiska brott, vilket skulle försvåra organisationernas arbete.

RFSL:s utsatthet för våld av personer inom våldsbejakande högerextremism

Mellan 2017–2021 utsattes 26 av RFSL:s 36 avdelningar för olika slags hotfulla, ibland våldsamma, incidenter. Det rör sig om en lång rad olika slags anmälda brott som RFSL:s avdelningar utsatts för. Många incidenter äger rum vid Pridefiranden eller olika öppna arrangemang där hotfulla motdemonstranter skriker hatiska budskap, blockerar vägen för parader eller på andra sätt försöker störa evenemanget. Vandalism och trakasserier är vanligt förekommande. Gemensamt för dessa i de flesta fall polisanmälda incidenter är att i de allra flesta fall lägger polisen ner en förundersökning i brist på bevisning och på tillgängliga resurser.

RFSL-avdelningar som har en fysisk lokal är extra sårbara eftersom lokalen blir en måltavla som kan utsättas för skadegörelse. Angreppen rör sig om alltifrån klotter och klistermärken med hatiska budskap till lokaler som blir beskjutna med luftgevär eller vars fönsterrutor krossas. De vanligaste misstänkta förövarna är personer inom en våldsbejakande högerextremistisk miljö. En följd av utsattheten är att RFSL-avdelningar är tvungna att lägga omfattande ekonomiska resurser på säkerhet, exempelvis väktare, anpassning av lokaler och inköp av larm.

Detta hat och dessa hot som RFSL-aktiva regelbundet utsätts för skadar enskilda individer och hindrar hbtqi-personer från att delta fritt i samhällslivet. Att människor riskerar skrämmas till tystnad, och inte vågar organisera sig, är i slutändan ett konkret hot mot demokratin. RFSL ser mycket allvarligt på det slags brottslighet som förbundets avdelningar är utsatta för och har vid upprepade tillfällen krävt förstärkta insatser från samhällets sida mot hatbrott.

Skyddet av föreningsfriheten

Föreningsfrihet är en grundläggande del av en demokrati som det bör slås vakt om så långt som möjligt. Människors möjlighet att engagera sig i olika frågor, diskutera politiska frågor med varandra och bedriva opinionsarbete är enormt viktigt, självklart även i de fall där människor engagerar sig i en organisation som har andra grundvärderingar än de som RFSL står för.

Runt om i världen ser vi hur repressiva regeringar önskar inskränka föreningsfriheten för hbtqi-aktivister och försvåra för hbtqi-organisering. En sådan utveckling präglar även de till Sverige närliggande länderna Polen och Ungern. Skulle Sverige göra det lättare att göra begränsningar i föreningsfriheten finns det en risk för att hbtqi-organisering kommer att försvåras även i Sverige om auktoritärt inriktade partier kommer till makten. Flera partier vill redan göra förändringar i grundlagen för att kunna förbjuda vissa organisationer och sammanslutningar från att verka. RFSL menar att rasistisk organisering kan motverkas samtidigt som föreningsfriheten skyddas så långt som möjligt.

Den möjlighet som redan finns inom ramen för grundlagen att inskränka föreningsfriheten på det sätt som nu föreslås är en metod som finns tillgänglig, men som, enligt RFSL, inte är önskvärd att i det här läget utnyttja sig av. Eftersom förbud av en organisation, antingen genom lagar om upplösning eller kriminalisering av deltagande, är bland de mest allvarliga ingreppen i föreningsfriheten ska denna åtgärd bara vidtas när alla andra åtgärder visat sig otillräckliga. RFSL anser inte att Sverige har vidtagit alla tillgängliga åtgärder för att försvåra för organisationer som utövar rasistisk brottslig förföljelse. Nedan redogörs mer i detalj vilka åtgärder vi anser nödvändiga att vidta.

Behovet av och skälen till att införa ett nytt förbud

Frågan om ett förbud mot rasistiska organisationer har utretts ett antal gånger tidigare. Varje gång har man landat i att inte införa ett sådant förbud. Hittills har argumentationen och kritiken emot ett förbud mot organiserad rasism vägt tyngre än ett förbud. RFSL anser att det även fortsättningsvis är så. RFSL avstyrker därför förslaget till ny lagstiftning.

Lagens effektivitet

En grundläggande fråga som kommittén anger är om införandet av ett förbud kan antas någorlunda effektivt motverka denna brottslighet och den oro som den skapar i samhället. Det finns stora frågetecken kring hur effektivt det föreslagna förbudet kommer att bli. Rekvisiten för att en organisation ska räknas som rasistisk är högt satta. Det måste gå att föra i bevis att organisationen ägnar sig åt rasistisk förföljelse genom brottsliga handlingar, t.ex. systematiskt utövad våldsbrottslighet, skadegörelse eller hets mot folkgrupp. För att en person ska kunna dömas krävs ett aktivt deltagande i organisationen, eller stöd till organisationen, som får anses bidra till att upprätthålla organisationens verksamhet.

Det är sannolikt få organisationers verksamhet som kommer att falla under det straffbara området, vilket gör att förbudet sällan kommer att kunna tillämpas. Antalet åtal och fällande domar för brott mot den nya lagen kommer förmodligen att vara få och det kommer även kunna uppstå bevisvärigheter.

De handlingar som blir straffbara under denna lag, såsom deltagande i en organisations arbete, att hyra ut en lokal till en organisation med mera, är samtliga handlingar som i nuläget inte anses straffvärda. Då polis och åklagarmyndighet vanligtvis lägger begränsat med resurser redan idag på att utreda och lagföra personer som utfört grövre handlingar än så i rasismens namn, såsom exempelvis skadegörelse, hot och misshandel, ser vi inte hur polisen, utifrån dagens resurstilldelning och prioritering, skulle kunna prioritera det nya brottet organiserad rasism eller stöd till organiserad rasism i en sådan utsträckning att lagen skulle bli effektiv.

Problem kan uppstå i de fall en organisation prövas i domstol och bevisningen inte anses tillräcklig för att anse att en organisation är rasistisk enligt lagens definition. Då riskerar vi hamna i en situation där en organisation som bedriver rasistisk förföljelse så att säga "går fria" och kan hävda att de är legitima i lagens mening bara för att bevisningen mot organisationen inte når upp till lagens högt ställda krav. RFSL menar att det är inte är troligt att särskilt många organisationer och nätverk, om några alls, skulle falla under den föreslagna lagstiftningens definition av organiserad rasism.

Fördelar med lagförslaget

Vi ser också några fördelar med lagförslaget, även om dessa inte uppväger alla de argument som vi anser talar emot ett införande av kriminalisering av deltagande i organisationer som bedriver rasistisk förföljelse.

Ett förbud att stödja organisationer som bedriver rasistisk förföljelse skulle kunna leda till att fler näringsidkare avstår från att hyra ut lokaler och liknande till våldsbejakande högerextrema organisationer, vilket skulle försvåra dessa organisationers verksamhet. Förbudet skulle också kunna utgöra ett nytt instrument att motverka en allvarlig form av brottslighet, som är ett stort samhällsproblem, som inte prövats i Sverige tidigare.

Sammantaget ser RFSL dock att nackdelarna överväger fördelarna och avstyrker därför utredningens lagförslag.

Om symbollagstiftning

I betänkandet (sid. 230) betonar kommittén att det ställs extra höga krav på att en lagstiftning som begränsar en grundlagsskyddad rättighet måste vara effektiv. Den får inte införas som en symbollagstiftning, det vill säga en lagstiftning som förväntas få liten eller ingen praktisk betydelse men som av något annat skäl ändå anses lämplig att föreslå.

Samtidigt skriver kommittén (sid. 243) att en lagstiftning har ett värde i sig, genom det budskap det sänder till enskilda som utsätts eller riskerar utsättas för rasism, samt att ett förbud blir en viktig markering om vilka värderingar och normer som ska gälla i samhället. Dessa två stycken är motsägelsefulla. Det är olyckligt att betänkandet lyfter fram argumentet om att en ny lag sänder ett viktigt budskap för att förespråka en lagstiftning som inskränker föreningsfriheten på ett så genomgripande sätt. För RFSL är det den praktiska användbarheten av en lag att kunna användas vid reell brottsbekämpning som är det viktiga.

Utformningen av den nya lagstiftningen

Vad som avses med en rasistisk organisation i straffstadgandet

Enligt definitionen i den föreslagna lagtexten är en rasistisk organisation en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras. Vi ser, vilket betänkandet också lyfter som en farhåga, en fara med att definiera en rasistisk organisation på det sätt som görs i utredningen. Det gör att sådana rasistiska partier, organisationer, föreningar, nätverk och grupper som faller utanför denna definition därmed kan hävda att de inte är rasistiska enligt lag och att de därmed inte kan kallas det.

Om man frågar gemene man vad en rasistisk organisation är kommer hen förmodligen att svara något i stil med att en rasistisk organisation är en organisation som anser att personer av en viss hudfärg, kultur eller religion är mindre värda än vita, västerländska, kristna människor och som med olika medel vill upprätthålla och sprida den världssynen. En organisation eller sammanslutning behöver inte syssla med brottslig förföljelse för att anses vara rasistisk i allmänhetens ögon. Därför blir den föreslagna definitionen i lagtexten problematisk. En mängd organisationer som har en rasistisk grundsyn kommer att falla utanför den lagliga definitionen av en rasistisk organisation. Det riskerar att legitimera alla de rasistiska organisationer och partier som inte bedriver brottslig förföljelse i lagens mening, men som på andra sätt motverkar demokratiska fri- och rättigheter, ställer grupper i samhället mot varandra och göder hat och främlingsfientlighet i samhället. RFSL önskar dock heller inte att definitionen breddas så att fler organisationer omfattas av den föreslagna lagstiftningen, vilket vore att göra ett ännu större ingrepp i föreningsfriheten.

Om utredningens lagförslag ändå skulle införas anser vi att lagtexten behöver ändras. Lagens lydelse behöver stämma bättre överens med vilka organisationer som omfattas av kriminaliseringen. I betänkandet används uttrycket "organisationer som bedriver rasistisk förföljelse" och andra liknande uttryck. Det vore ett bättre sätt att definiera de organisationer som ska omfattas av lagförslaget om det genomförs.

Utredningen föreslår att själva brottet ska benämnas organiserad rasism och stöd till organiserad rasism. Av samma skäl anser vi att brottsbenämningen bör ändras till exempelvis deltagande i, eller stöd till, organiserad rasistisk förföljelse.

Organisationer som omfattas av lagstiftningen ska förfölja en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras. Inga andra former av hat omfattas, vilket gör att en grupp eller sammanslutning som exempelvis förföljer muslimer och homosexuella inte kommer att omfattas av lagstiftningen. Samma våldsbejakande högerextrema grupp kanske utför fem olika hatbrott på ett år: tre mot en RFSL-avdelning, ett mot en synagoga och ett mot en moské. Men då det bara är brottet mot synagogan som skulle falla inom definitionen för vad som är brottsligt kommer denna organisation inte kunna omfattas av den föreslagna lagstiftningen, då det inte skett en systematisk förföljelse av den judiska församlingen. Det verkar också orimligt att en organisation som väljer att förfölja personer med slöja inte omfattas av en eventuell lagstiftning, då personer med slöja kan vara av olika etnicitet och ha olika hudfärg, men har en symbol för sin religion gemensam. Teoretiskt skulle det alltså bli

fritt fram för organisationer att på ett uttänkt sätt välja sina offer för att kringgå lagstiftningen.

RFSL menar att det är en brist i utredningen att den definierar "annat liknande förhållande" i regeringsformens begränsningsstadgande av föreningsfriheten som enbart "ras". Det ligger nära tillhands att ett annat liknande förhållande som etniskt ursprung och hudfärg åtminstone borde inkludera religiös tillhörighet. Det är också problematiskt att införa ett nytt brott som utgör en inskränkning av en grundlagsskyddad frihet, i det här fallet föreningsfriheten, som inte överensstämmer i skyddet det är tänkt att ge olika grupper med den inskränkning av en grundlagsskyddad frihet som redan finns, dvs inskränkningen av yttrandefriheten genom brottet hets mot folkgrupp. I lagen om hets mot folkgrupp ges fler olika grupper, bl.a. personer på grund av sexuell läggning och könsidentitet, skydd än i den nu föreslagna lagstiftningen.

Om lättheten med vilken grundlagar kan ändras

Utredningens förslag väcker frågan om grundlagens utformning och möjligheten att ändra i Sveriges grundlagar. För att ändra en grundlag krävs att riksdagen fattar två likalydande beslut med enkel majoritet och att det hålls ett riksdagsval (som kan vara ett extraval) mellan dessa två beslut. Det är också möjligt att anordna en folkomröstning i en grundlagsfråga. Om riksdagen har fattat ett första beslut om att ändra i en grundlag kan riksdagen besluta att en folkomröstning ska hållas. Resultatet av folkomröstningen är då bindande endast om en majoritet av de röstande är emot förslaget. Då får riksdagen inte ändra i grundlagen.

För RFSL står det klart att det är en brist i Sveriges styrelseskick att det så lätt går att ändra grundlagar i Sverige och att det därmed med relativ lätthet skulle gå att inskränka demokratiska fri- och rättigheter. Att det endast krävs två på varandra följande beslut med enkel majoritet i riksdagen med ett val emellan utgör en fara för demokratin. I ett flertal andra länder krävs det kvalificerad majoritet och/eller att ett beslut om en grundlagsändring måste godkännas av fler demokratiska instanser innan det kan träda i kraft (som av båda kamrarna i ett tvåkammarparlament eller av en statschef). Med tanke på det som utredningen lyfter i betänkandet, att den rasistiska rörelsen växer i Sverige och med det krafter som vill inskränka demokratiska fri- och rättigheter (såsom pressfriheten och diskrimineringskyddet för minoriteter) vore det önskvärt att se över reglerna för hur Sveriges grundlagar får ändras. RFSL är oroad över en utveckling där värden som ses som självklara idag med lätthet skulle kunna raseras av en eventuell framtida parlamentarisk majoritet som har antidemokratiska, bl.a. rasistiska och homofoba, värderingar.

Vad behöver göras istället?

Om aktiviteten bland organisationer som bedriver rasistisk förföljelse ökar i ett land beror det på att det finns en grogrund för rasism i samhället. Rasismen i samhället, och normaliseringen av rasistiska tankar och åsikter, leder till ett ökat antal brottsliga organisationer och ett ökat antal brottsliga handlingar, inte tvärtom. Istället för att inskränka i föreningsfriheten vill RFSL se ökade insatser mot förutsättningarna för rasismen i

samhället, bland annat genom ökade insatser mot segregation och socioekonomisk utsatthet och förstärkta insatser mot diskriminering. Rasism, precis som heteronormativitet och patriarkatet, genomsyrar hela samhället och behöver därför motverkas på många plan samtidigt och med kraft.

Demonstrationsfriheten

Polisen behöver bli bättre på att beivra de brott som begås i samband med rasistiska manifestationer, bl.a. olaga hot och hets mot folkgrupp. Det finns också en möjlighet för Polismyndigheten att ändra praxis vid tillståndsgivningen för demonstrationer där våldsbejakande högerextrema grupper demonstrerar, som utgör uppenbara hot mot ordning och säkerhet i bemärkelsen att hatbrott kan komma att begås. Sådana grupper som önskar demonstrera kan exempelvis få tillstånd att göra det på platser som inte hotar andras mötesfrihet eller föreningsfrihet.

Stöd till utsatta organisationer

Ekonomiskt stöd till säkerhetshöjande åtgärder till organisationer som utsätts för rasistisk och homofob förföljelse behöver vara lätta att ta del av. Den stödform som idag finns är tyvärr inte tillräckligt lättillgänglig att kunna ta del av för de organisationer som skulle behöva stöd. Stödet generellt till civilsamhället när det gäller insatser mot hot och hat behöver också öka och vara långsiktigt.

Prioritering av polisens arbete behöver göras i regleringsbrev

RFSL noterar att i regleringsbrevet för 2019 till Polismyndigheten angav regeringen att myndigheten skulle prioritera åtgärder mot hatbrott. I regleringsbrevet till Polismyndigheten för 2020 angav regeringen att myndigheten skulle prioritera åtgärder mot rasism, hatbrott, och andra brott som hotar demokratin. I 2021 års regleringsbrev saknas en sådan prioritering. Övertygelsen om att rasism är ett allvarligt samhällsproblem som måste bekämpas bör också komma till uttryck i konkreta prioriteringar från regeringens sida, exempelvis när uppdrag till Polismyndigheten och andra myndigheter ges. Uppdraget att prioritera arbetet mot hatbrott och rasism måste också åtföljas av nödvändig budget för detta arbete. Det är en satsning som bör reflekteras i statsbudgeten. RFSL förordar att Polismyndigheten får ett uppdrag, i nästa års regleringsbrev, att prioritera åtgärder mot rasism, hatbrott, och andra brott som hotar demokratin. RFSL välkomnar i detta sammanhang det uppdrag regeringen i början av september meddelade att Polismyndigheten ska få att utveckla och förbättra arbetet för att bekämpa hatbrott och andra brott som hotar demokratin.

Prioritering av hatbrott

Polisen behöver lägga ner mer tid och resurser på hatbrott än vad man gör idag. Polisens interna samordning behöver förbättras, både inom och mellan regionerna, för att bättre kartlägga när människor organiserade i rasistisk verksamhet begår brott. Systematisk förföljelsebrottslighet av rasistiska organisationer måste prioriteras. En bred och seriös kompetensutveckling inom polisen om hatbrott och rasistisk och trans- och homofob förföljelse i allmänhet och hets mot folkgrupp i synnerhet behöver komma till stånd. I synnerhet behöver polis och rättsväsende också bli bättre på att utreda och lagföra hatbrott mot hbtqi-organisationer och dess företrädare.

Särskild prioritering av hatbrott som sker online

En stor del av att hatbrotten sker på nätet och satsningar behöver göras för att i högre grad utreda och ingripa mot hatbrott online. Utredningar av denna brottslighet behöver samordnas och systematiseras centralt, särskilt när de begås av organiserade hatgrupper där brotten är särskilt grova, återkommande och våldsbejakande. Polismyndigheten bör på eget initiativ söka efter hatbrott på internet och inte enbart agera via anmälningar, vilket är särskilt viktigt när det gäller brottet hets mot folkgrupp som saknar målsägare.

Bättre stöd till personer som utsätts för rasistiska och homofoba hatbrott

Kunskapen om konsekvenser av hatbrott behöver öka hos verksamheter som erbjuder stöd till våldsutsatta. Personer utsatta för hot och hat av rasistisk, trans- och homofob och annan xenofob karaktär har rätt till ett kompetent stöd.

Förbättrad nationell plan mot rasism

Regeringens nationella plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott behöver ha ett tydligt hbtqi-perspektiv. Regeringens nuvarande plan, från 2016, har ett otillräckligt hbtqi-perspektiv, vilket RFSL påpekat i flera olika sammanhang tidigare.

Deidre Palacios
Förbundsordförande

Cal Orre
Samhällspolitiskt ansvarig

Lars Jonsson
Sakkunnig redaktör