



YTTRANDE 2021-09-06

Dnr: Ju2021/01818

Yttrande över betänkandet Ett förbud mot rasistiska organisationer

Svenska FN-förbundet avger härmed sitt yttrande över betänkandet Ett förbud mot rasistiska organisationer (SOU 2021:27) <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/05/sou-202127/>

Bakgrund och sammanfattning

Svenska FN-förbundet välkomnar att regeringen 2019 beslutade att tillsätta en parlamentarisk sammansatt kommitté med uppdrag att överväga ett förbud mot rasistiska organisationer i Sverige. Vi har i över 15 år samordnat det svenska civilsamhällets parallellrapportering till FN:s kommitté mot rasdiskriminering samt till FN:s råd för mänskliga rättigheter inom ramen för den så kallade allmänna ländergranskningen (UPR). I dessa processer har FN-förbundet särskilt följt frågan om rasistiska organisationers verksamhet och aktiviteter och lämnat rekommendationer på en rad olika förbättringsåtgärder. Vi kan konstatera att frågan bär lika stor aktualitet i dag som när vi påbörjade detta arbete.

Sveriges folkrättsliga förpliktelser och FN:s rekommendationer

FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (ICERD)

Sverige ratificerade ICERD år 1971 och vid tidpunkten för signering gjordes ingen reservation mot någon del av konventionens innehåll.¹ I enlighet med konventionen fördömer alla konventionsstater all propaganda och alla organisationer som grundar sig på föreställningar eller teorier att någon ras eller persongrupp av viss hudfärg eller visst etniskt ursprung skulle vara överlägsen någon annan grupp eller som söker rättfärdiga eller främja rashat och diskriminering. Artikel 4(b) i ICERD ålägger konkret konventionsstaterna att i sin nationella lagstiftning förbjuda sådana organisationer och organiserad propaganda som främjar och uppmanar till rasdiskriminering. Deltagande i sådana organisationer och verksamhet ska klassas som brottslig gärning och straffbart enligt lag.²

Rekommendationer från CERD-kommittén

I den senaste kommittégranskningen av Sveriges efterlevnad av ICERD (2018) riktade kommittén återigen kritik mot Sverige för avsaknaden av nationell lagstiftning som förbjuder och ogiltigförklarar rasistiska organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, i

¹ SÖ 1971:40

² *Internationell konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering*, res 2106 (XX), 21 december 1965. Här efter "ICERD".

linje med konventionens artikel 4.³ Sedan Sveriges ratificering av ICERD har denna kritik framförts av kommittén vid alla de sammantaget 17 granskningarna som har tagit plats. Sverige har bemött kritiken genom att framhålla att svensk straffrättslig lagstiftning på ett effektivt sätt förbjuder olika former av rasism. Framför allt har lagstiftningen om hets mot folkgrupp lyfts fram som ett effektivt verktyg eftersom den i praktiken omöjliggör att individer deltar i rasistiska organisationer utan att göra sig skylda till brott. Det straffrättsliga ramverket tvingar därmed rasistiska organisationer till passivitet.⁴ Redan vid de förslag som bearbetades vid utvidgningen av lagstiftning om hets mot folkgrupp var uppfattningen att förslagen skulle möta artikel 4(b) i ICERD och att konventionen på så vis inte krävde ett organisationsförbud. Mot bakgrund av detta har, och är, den svenska inställningen därmed att Sverige lever upp till konventionens bestämmelse gällande rasistisk organisering utan ett uttryckligt förbud.⁵

Även i den aktuella utredningen berörs Sveriges förhållningssätt och svar på kritiken från CERD-kommittén. Sveriges bedömning ligger också till grund för den parlamentariska kommitténs direktiv.⁶ CERD-kommittén vidhåller å sin sida, med beaktande av Sveriges argument om gällande straffrättslig lagstiftning, att Sverige bryter mot artikel 4 i ICERD.⁷ Utifrån internationell rätt⁸ uppfyller inte Sverige det krav som stadgas enligt artikel 4 i ICERD som ålägger konventionsstaterna ett lagstadgat organisationsförbud. CERD-kommittén har dessutom återkommande riktat samma kritik till Sverige avseende efterlevnaden av artikel 4(b). Även lagrådet har tidigare uttalat stöd för CERD-kommitténs kritik gällande artikel 4(b).⁹ I den allmänna kommentaren till ICERD om motverkandet av rasistiskt hatspråk bekräftar även kommittén denna tolkning av artikel 4(b). Kommittén framför även i sammanhanget att organisationer ska förstås i bredare mening vilket inkluderar bland annat improviserade former av organisationer eller nätverk.¹⁰

FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR)

ICCPR utgör ytterligare ett relevant instrument i den aktuella frågan om förbud mot rasistiska organisationer och som Sverige ratificerade 1971. I artiklarna 21–22 i ICCPR stadgas rätten till fredliga möten och organisationsfrihet.¹¹ Dessa rättigheter är dock inte absoluta utan legitima begränsningar får göras om det är föreskrivet i lag och vilka är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till nationell eller allmän säkerhet, allmän ordning (*ordre public*), skydd för folkhälsa, moral eller skydd av andras fri- och rättigheter.¹² Även rätten till åsiktsfrihet i konventionen innehar näst intill identiska begränsningar.¹³ FN:s övervakningskommitté för ICCPR framhåller att begränsningar av föreningsfriheten som baseras på skyddet av andra människors fri- och rättigheter både ska förstås i termer av skyddet av rättigheterna i ICCPR eller andra mänskliga rättigheter för de individer som inte deltar i sammanslutningen.

³ CERD, *Slutgiltiga rekommendationer på Sveriges tjuogoandra och tjugotredje periodiska rapport*, CERD/C/SWE/CO/22–23, 6 juni 2018, para. 13. Se även tidigare rekommendationer från CERD.

⁴ Regeringskansliet, Sveriges tjuogoandra och tjugotredje periodiska rapport till FN:s kommitté för avskaffandet av rasdiskriminering, 4 januari 2017, s. 23–23, punkt 91–94. Se även Sveriges nittonde och tjugoförsta periodiska rapport samt sjuttonde och artonde rapport till FN:s rasdiskrimineringskommitté.

⁵ *Lagstiftning mot rasdiskriminering* (SOU 1968:68). Se även SOU (2021:27), p. 37.

⁶ SOU (2021:27), s. 27

⁷ CERD/C/SWE/CO/22-23, para. 12.

⁸ *Wienkonventionen om traktaträtten*, 23 maj 1969, artiklar 11, 14, 18–19. Sverige gjorde ingen reservation mot artikel 4 i ICERD vid tidpunkten av signering och är enligt vedertagna traktaträttsliga principer bunden till konventionens innehåll.

⁹ Prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. s.307–308. Notera att Lagrådet dessutom var tveksam till att straffskärpningen i brottsbalken skulle underlätta motverkandet av rasistiska organisationer.

¹⁰ CERD, *Allmän kommentar Nr. 35 motverkandet av rasistiskt hatspråk*, 26 september 2013, para. 13 (e) och 21

¹¹ *Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, res. 2200A(XXI), 16 december 1966, artiklar 21–22. Härefter "ICCPR".

¹² ICCPR, artiklar 21 och 22(b)

¹³ ICCPR, artikel 19(3)

Kommittén påtalar vikten av att läsa bestämmelsen i ett bredare sammanhang av rättigheter och vid begränsningar i synnerhet till närliggande rättigheter. Av särskilt intresse är kommitténs bedömning utifrån artikel 20 paragraf 2 i ICCPR som begränsar föreningsfriheten vid propagandaspridning av bland annat rashat som främjar diskriminering, fientlighet eller våld.¹⁴

Lagförslaget

Begränsningsstadgandet i föreningsfriheten och förbud mot hets mot folkgrupp

I 2 kap. 24 § andra stycket i regeringsformen (1974:152) stadgas att föreningsfriheten endast får begränsas 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."¹⁵ I utredningen redogörs i vilka situationer begränsningsstadgandet kan aktualiseras lagstiftningsmässigt. Bland annat framhålls att sammanslutningar som innehar antidemokratiska åsikter inte är föremål för begränsningsutrymmet. Inte heller rasistiska organisationer i allmänhet berörs. Trots att rasism inte är förenligt med värderingar i det svenska samhället om allas människors lika värde klarlägger utredningen att fri åsiktsbildning utgör en av det svenska statskicketts grunder. Organisationer som bedriver rasistisk förföljelse utgör däremot föremål för begränsningen i regeringsformen. Enligt utredningen kan begränsningsstadgandet göra sig gällande när sammanslutningens rasistiska åskådning leder till brottsliga handlingar. Kriteriet för förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung osv. är därmed uppfyllt när sammanslutningen begår handlingar genom kriminalitet.¹⁶ För att det ska vara fråga om förföljelse ska det, utöver redan nämnda, också finnas en systematik i brottsligheten, där sammanslutningen förföljer genom att begå flera brottsliga handlingar.¹⁷

FN-förbundet håller med om att grundlagens skydd för åsikts- och mötesfrihet är grundpelare i ett samhälle som vilar på demokratiska värderingar. Dessa rättigheter har också direkt bäring på andra fri- och rättigheter. Däremot kom begränsningsstadgandet i föreningsfriheten också till för att just möjliggöra lagstiftning för att motverka förföljelse mot folkgrupp på grund av etniskt ursprung m.m. och för att möjliggöra att efterleva Sveriges konventionsåtaganden till fullo.¹⁸ Mot bakgrund av detta finns det därmed redan en uttalad gräns för när föreningsfriheten kan anses vara befogad att begränsa.

Brister i lagförslaget

I utredningen redogörs för argument både för och emot ett förbud mot rasistiska organisationer. Kommittén presenterar ny straffrättslig lagstiftning för ett förbud mot rasistiska organisationer genom införandet av två nya brott i 16 kap. brottsbalken – organiserad rasism och stöd till organiserad rasism.¹⁹ Kommittén menar att samhällsutvecklingen nu har kommit till det skede att skälen för ett förbud överväger skälen emot ett förbud. Lagförslaget presenteras som ett preventivt verktyg för att förhindra rasistiska organisationers verksamhet och fäste i samhället. Lagen skulle verka för att "stävja en farlig utveckling".²⁰ FN-förbundet kan till viss grad hålla med om vikten av det symboliska värdet av införandet av ny lagstiftning där det klargörs var gränsen går vid spridning av rasistiska åsikter och rasistiskt hat som leder till diskriminering

¹⁴ HRC, *Allmän kommentar Nr. 37 (2020) om rätten till föreningsfrihet (artikel 21)*, CCPR/CGC/37, 17 september 2020, para. 47 och 50

¹⁵ RF (1974:152), 2 kap. 24 § st. 2

¹⁶ SOU 2021:27, s. 42, 226–227

¹⁷ *Ibid.*, s. 254

¹⁸ Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen, s. 114

¹⁹ *Ibid.*, s. 239 – 253

²⁰ *Ibid.*, s. 232

och begräsning av andra människors fri- och rättigheter. Samtidigt vill vi betona vikten av att lagstiftningen är rättssäker och går att tillämpa i praktiken. Mot denna bakgrund anser vi att det presenterade lagförslaget har vissa brister. Lagförslaget presenteras som ett komplement till gällande rätt på området, att det skulle innefatta ett begränsat tillämpningsområde samt att lagstiftningen skulle komma att tillämpas relativt sällan men ändå vara betydelsefull i vissa situationer.²¹ Detta argument förutsätter att nuvarande lagstiftning är effektiv och till viss mån redan fungerande i dag. Vi ställer oss därmed frågande till i vilka situationer det nya lagförslaget skulle komma att användas.

Vidare menar kommittén att en utgörande brist i nuvarande lagstiftning är att den vänder sig mot enskilda individers uttryck för rasism och inte den organiserade rasismen. Det bedöms därmed svårt att tillämpa det nuvarande straffrättsliga ramverket i situationer där det råder oklarheter på vilket sätt en persons deltagande resulterat i en brottslig handling inom ramen för en rasistisk organisation.²² FN-förbundet vidhåller att dessa svårigheter existerar med nuvarande lagstiftning men vi ser samtidigt att det presenterade lagförslaget kan resultera i liknande risker. Inga organisationer föreslås förbjudas men det ska vara förbjudet att delta i eller ge stöd till en rasistisk organisation. Det är i vår mening likartat med gällande rätt, även om det i dagsläget existerar en avsaknad i precision av rasistisk organisation. Lagstiftning måste också utformas på ett sätt som är tillgänglig och begripligt, både för den enskilde som för allmänheten. Med anledning av detta ställer sig FN-förbundet sig kritiskt till hur lagförslaget i sin nuvarande ordalydelse är formulerad.

FN-förbundet vill även påtala en del juridisk-tekniska problem med förslaget vad avser kravet på systematik i förföljelsen av sammanslutningen. Utredningen kom till i kölvattnet av Nordiska motståndsrörelsens (NMR) närvaro i Visby under Almedalsveckan 2019. Att komma åt NMR och liknande våldsbejakande högerextrema grupper var alltså angeläget när utredningen påbörjades. Statistik visar dock en nedgång i rasistiska organisationers aktiviteter av mer traditionell art. Samtidigt ser vi en utveckling av fristående grupperingar och nätverk utan en egentlig organisationskultur.²³ Kravet på systematik i förföljelsen av sammanslutningen kan därmed bli svåruppnått vid prövning av dessa ”nya” former av rasistisk organisering, enligt det presenterade lagförslaget.

Sverige är genom folkrättsliga förpliktelser bundna till bestämmelsen om ett inkludera ett förbud mot rasistiska organisationer i den nationella lagstiftningen. Det går att hävda att det presenterade lagförslaget är ett steg mot att leva upp till detta åtagande. Det är dock svårt att bortse från de brister som finns i lagförslaget, särskilt vad gäller effektivitet och begriplighet. FN-förbundet anser inte att utredningen i tillräcklig grad har redogjort för varför gällande rätt på området är bristfällig och hur det presenterade lagförslaget skulle bidra till motverkandet av rasistisk organisering. Vi ifrågasätter införandet av ny lagstiftning med bakgrund i de argument som har anförts av kommittén, utan att till fullo leva upp till folkrättsliga åtaganden. För att värna om principen om allas lika värde och skyddet för människors fri- och rättigheter behövs rättssäker lagstiftning med beaktande av internationella åtaganden. Tillämpningen av sådan lagstiftning måste vara det centrala i utformningen.

²¹ Ibid., s. 242

²² Ibid., s. 237

²³ Expo, Svensk rasideologisk miljö 2020: Analys, statistik och trender, 2020.