



UPPSALA
UNIVERSITET

Remissyttrande
2021-09-07
UFV 2021/1093

Justitiedepartementet

Ett förbud mot rasistiska organisationer (SOU 2021:27). Betänkande av Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer

Uppsala universitet har genom remiss anmodats yttra sig över rubricerat betänkande. Universitetet vill anföra följande.

1. Sammanfattande utvärdering av betänkandet och dess målsättning

Uppsala universitet ser mycket positivt på regeringens strävan att ingripa mot rasistiska uttryck i samhället och delar uppfattningen att rasismen begränsar människors liv och får förödande konsekvenser för dem som drabbas. Det är emellertid inte möjligt att bortse från att utredningen innehåller flera problematiska delar och Uppsala universitet avstyrker utredningens förslag av följande skäl.

- (a) Lagförslaget riskerar att motverka syftet att minska diskriminering på grundval av rasism.
- (b) Lagförslagets definition av rasistiska organisationer är för snäv.
- (c) De potentiella effekterna av förslaget är inte tillräckligt utredda och det saknas tillräckliga skäl för att ingripa med straffrättslig lagstiftning.

Dessa övergripande skäl inrymmer flera olika frågor som kommer att redovisas närmare nedan.

2. Direktiven och förutsättningarna för kommitténs arbete

Uppsala universitet är väl medvetet om att direktiven har satt ramarna för utredningens arbete och att det därför inte funnits någon möjlighet att ha en bredare syn på vilka undantag från föreningsfriheten som är tänkbara och eventuellt önskvärda. Detta är beklagligt då endast vissa av de problem som utredningen identifierar och som är nödvändiga att ta itu med har varit möjliga att behandla (jfr s. 240). Kommittén har vidare varit parlamentariskt sammansatt. I en så viktig konstitutionell fråga som utredningen haft att lägga förslag - att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten - är det positivt att de politiska partierna har deltagit redan i kommittéarbetet. Det är dock en brist att utredningsförslaget splittrar de politiska partierna. Till ett så principiellt viktigt förslag skulle en bred politisk enighet ha varit önskvärd för att ge större politisk tyngd och stabilitet.

Till grund för kommittédirektiven ligger även bedömningen att svensk rätt är förenlig med de åtaganden som anses följa av FN:s rasdiskrimineringskonvention i fråga om organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering. Utredningen delar i och för sig den bedömningen, men föreslår ändå ett förbud. Uppsala universitet vill i sammanhanget erinra om att den folkrättsliga förpliktelsen inte är ovillkorlig utan att den måste sättas i relation till andra, allmänna förpliktelser avseende mänskliga rättigheter t.ex. yttrandefrihet och föreningsfrihet. Dessutom ska vägas in vilken eventuell betydelse ett förbud skulle ha för att uppnå konventionens mål att eliminera diskriminering på angivna grunder.¹ Hittills har den svenska inställningen varit att annan lagstiftning, både straff- och civilrättslig samt t.ex. innehåll i undervisning och annan informationsspridning är tillräcklig för att tydligt och effektivt motverka spridningen av rasism. Uppsala universitet återkommer i detta remissvar till frågan om den föreslagna regleringens effektivitet, men kan redan inledningsvis påpeka att det i utredningen anges att den föreslagna förbudslagstiftningen sannolikt inte skulle tillämpas särskilt ofta. Även med beaktande av svårigheterna att konstatera om det finns en klar och entydig folkrättslig förpliktelse eller ej att införa ett förbud,² så kan det ifrågasättas om ett förbud i den begränsade form som föreslås av utredningen skulle tillgodose den kritik som riktats mot Sverige från Rasdiskrimineringskommittén.

¹ Se Bull & Jonsson Cornell, Föreningsfrihet och förbud mot rasistiska organisationer, SvJT 2020 s. 519.

² Se Bull & Jonsson Cornell, Föreningsfrihet och förbud mot rasistiska organisationer, SvJT 2020 s. 518–522.

3. Rasism som samhällshot

I ett lagförslag som syftar till att begränsa den grundlagsskyddade föreningsfriheten vore det väntat att problembeskrivningen som motiverar förslaget skulle vara synnerligen allvarlig. Trots att utredningen vid upprepade tillfällen belyser det hot som rasistiska organisationer representerar för svensk demokrati, och legitimerar lagförslaget med detta hot, beskrivs både rasism generellt och rasistisk organisering specifikt som ett randfenomen i Sverige idag. Hotet tonas på det sättet ner, och beskrivs framför allt i framtida termer. På s. 232 i utredningen kan läsas att ”Det finns klara indikationer på att den organiserade rasistiska förföljelsebrottsligheten [...] skapar oro i samhället och kan i förlängningen leda till splittring och djupa motsättningar. På sikt riskerar den att allvarligt hota den ordning och säkerhet som bör råda i det svenska samhället.” Vit makt-miljön nämns specifikt i utredningen som särskilt relevant i denna bemärkelse, och ett särskilt hot mot den svenska demokratin, vilket Uppsala universitet instämmer i. Dock beskrivs vit-makt rörelsen som att den i dagsläget enbart omfattar ”507 individer som varit föremål för Säkerhetspolisens uppföljning av miljön under år 2018 och 2019” (s. 62). Det bedöms vidare som omöjligt att dessa organisationer – bestående av 507 individer – verkligen utgör ett hot mot vår demokrati. På s. 240 i utredningen konstateras att: ”I praktiken är det svårt att säga att organisationerna hotar demokratin eftersom de inte – genom formellt deltagande i det demokratiska systemet – har förmåga att förändra styrelseskicket som helhet” (s. 240).

Denna miljö är dock långt ifrån ett randfenomen i Sverige eller för den delen globalt. Rasismen i västvärlden är snarare en strukturell politisk ordning³ och samma struktur har påvisats i Sverige.⁴ Snarare än ett samhällsomstörtande hot från den politiska ytterkanten kan på det sättet rasism betraktas som

³ Se t.ex. standardverken Essed, *Understanding everyday Racism* (1991) och Goldberg, *The Racial State* (2002) och *Are we all postracial yet?* (2015).

⁴ de los Reyes & Wingborg, *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige - En kunskapsöversikt*, Integrationsverkets rapportserie 2002:13; Hällgren, *Working harder to be the same’: everyday racism among young men and women in Sweden*, i *Race, Ethnicity and Education* 8(3), s. 319-42 (2005); Hübinette & Tigerwall, *To be Non-white in a Colour-Blind Society: Conversations with Adoptees and Adoptive Parents in Sweden on Everyday Racism*, *Journal of Intercultural Studies* 30(4), s. 335-53 (2009); Mulinari & Keskinen, *Racial profiling in the racial welfare state: Examining the order of policing in the Nordic region*, *I Theoretical Criminology* s. 1-19 (2020); *Rädda barnen, Vuxna – vad gör dom? - Barns röster om rasism i skola* (2021).

samhällsbyggande och samhällsbevarande. Det är dessutom just denna form av strukturell rasism som FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering syftar till att stävja. Genom sin historieskrivning reproducerar utredningen en vanlig tendens i vårt samhälle och i den historiska rasismforskningen, att separera våldsverkande individer och organisationer från de miljöer som skapat dem. Det bör istället lyftas fram att de ideologier som skapat och karaktäriserar vit makt-rörelsen inte har försvunnit från samhället. Att de mest uppenbara uttrycken för rasism i vit makt-miljön över tid har kommit att formuleras på andra sätt har gjort att ideologin återfinns i samhällsbevarande institutioner, vilket är ett långt mycket större hot mot demokratin än vad det framstår som i utredningen (jfr avsnitt 4.3). Uppsala universitet ser det som angeläget att rasismens utbredning och uttryck i det svenska samhället benämns och identifieras. Att en betydande del av rasismens utbredning i samhället idag osynliggörs samt att hotet som den organiserade rasismen utgör för svensk demokrati tonas ned i utredningen är därför anmärkningsvärt, i synnerhet då lagförslaget syftar till att bemöta detta hot.

Uppsala universitet vill vidare peka på att staten som institution konsekvent placeras utanför beskrivningen av var rasismen förekommer i samhället, och att partier som verkar inom staten inte kan vara rasistiska med utredningens definition. Utredningen snäva definition av "rasistisk organisation" innebär att man bortser ifrån den strukturella rasism som kan förekomma i fullt lagliga organisationer både inom den civila och offentliga sfären. Även staten kan emellertid genom politiska beslut befordra strukturell rasism. I en demokrati är det fullt möjligt att politiska partier som verkar i Riksdagen vägleds av rasistiska idéer och ideologier. Lagförslaget avser att beivra rasistiska handlingar som är kriminella enligt de lagar som har demokratisk legitimitet nu, men att förespråka en ändring av lagstiftningen utifrån rasistiska åsikter är tillåten. Det torde även vara tillåtet att förorda begränsningar av invandring av människor av en viss ras, etnicitet eller folkgrupp. Den ändring av grundlagen som en sådan lagstiftning skulle förutsätta är också tillåten att föreslå. I detta sammanhang vill därför Uppsala universitet inskräpa vikten av att grundlagsändringar inte heller fortsättningsvis kan ske alltför snabbt eller lättvindigt.

Som utredningen påpekar är inte rasism som en allmän åsiktsriktning, av normativ eller empirisk karaktär, som har implikationer beträffande svensk politik förbjuden. Det torde vara tillåtet att i Riksdagen förorda åtgärder som syftar till att främja svensk "eticitet" t.ex. inom kultur- och

utbildningspolitik, och därmed motarbeta andra "etniciteter". En sådan politik skulle av dess motståndare kunna kallas "rasistisk" men partiet som framför dessa uppfattningar skulle inte träffas av utredningens förslag till definition av rasistisk organisation. Att organisationer som företräder rasistiska uppfattningar och har möjlighet att fortsätta göra så även om utredningens förslag skulle genomföras är verksamma inom den offentliga maktutövningen förstärker hotet mångfalt.

För att på allvar kunna möta det samhällshot som rasismen utgör – inte bara i framtiden utan här och nu - såväl för enskilda individer som för den svenska demokratin, krävs att den strukturella rasismens utbredning i Sverige inte osynliggörs. Bara då kan samhället med kraft arbeta för att förverkliga syftet med FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering.

4. Idén om ras reproduceras som given kategori och andra definitionsproblem

En avsevärd utmaning för utredningen har givetvis varit att definiera "rasistiska organisationer". I förslaget definieras en sådan organisation som "en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av gruppens etniska ursprung, hudfärg eller ras".

Trots att rasbegreppets flytande karaktär erkänns på flertalet ställen i utredningen så kommer inte denna flytande karaktär till uttryck i den föreslagna lagtexten. Även detta riskerar att osynliggöra och omöjliggöra identifikationen av rasistiska organisationer som verkar i Sverige idag. Såsom utredningen påpekar så är rasismens uttryck föränderliga: "Sedan en tid tillbaka präglas delar av vit makt-miljön av en utveckling där man nu oftare talar om kultur (eller etnicitet) i stället för ras. Med kultur synes man samtidigt i regel mena något som är lika oföränderligt som det man tidigare kallade ras, alltså något en människa har med sig från födseln och som är bestående." (s. 228) Vidare på s 58: "Framtoningen inom miljön har med tiden blivit mjukare och uppmaningar till brott förs i dag fram med hjälp av en annan retorik. År 2009 angav Brå och Säkerhetspolisen att det inte finns något som pekar på att förändringen är annat än språklig".

I den föreslagna lagtexten föreslås dock begreppet ras användas. Begränsningsstadgandet i RF 2:24 st. 2 anger i stället "förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande", vilket är mer öppet, vilket lagförslaget också påpekar på s. 228: "annat liknande

förhållande” avser i första hand förföljelse på grund av (ogrundade) föreställningar om ras”. Av författningskommentaren framkommer att uttrycket ”annat liknande förhållande” är för oprecist och inte lämpar sig för straffrättslig lagstiftning mot bakgrund av legalitetsprincipens krav. Som har visats ovan är inte heller ”ras” ett precist begrepp och i författningskommentaren specificeras begreppet till att avse ”(ogrundade) föreställningar om ras”, dvs. samma sak som avses med uttrycket i begränsningsstadgandet. Det saknas egentliga skäl till att avvika från formuleringen i RF 2:24 st. 2 i den föreslagna straffbestämmelsen. Legalitetsprincipen ger inte i sig det ena uttrycket företräde framför det andra med hänsyn till båda begreppens vaghet och behov av förtydligande i förarbetena.

Definitionen överensstämmer inte, som utredningen påpekar (s. 277), med allmänt språkbruk. Vanligen avses med en ”rasistisk organisation” en organisation som på olika sätt gör sig till tolk för rasism. Ordet ”rasism” har dock en vag eller flytande innebörd som redan påpekats ovan. Utredningens snäva definition innebär en revidering av allmänt språkbruk, vilket kan skapa felaktiga förväntningar om lagens tillämpning och dess effekter. Många organisationer som enligt vanligt språkbruk kallas för rasistiska kommer inte att förbjudas, eftersom rasism inte nödvändigtvis implicerar brottslighet. Även om termer i lagar måste ges en tydlig definition för att möjliggöra en rättssäker tillämpning, får inte definitionen avvika allt för mycket från vanligt språkbruk. Särskilt i straffrättslig lagstiftning som det nu är fråga om är detta av mycket stor vikt.

Vidare blir en konsekvens av utredningens definition av ”rasistiska organisationer” att i det ögonblick en rasistisk organisation upphör med eller inte ägnar sig åt kriminella handlingar, så är den inte (längre) rasistisk. Nazistiska organisationer som inte begår brott kan således i lagens mening inte sägas vara rasistiska. Organiserad förföljelse av vissa folkgrupper torde dessutom kunna förekomma utan att det sker genom kriminella gärningar (jfr begränsningarna i vad som kan konstituera olaga förföljelse, BrB 4:4b).

Att organisationer på detta sätt faller utanför definitionen genom att ett eller flera rekvisit inte är uppfyllda kan felaktigt förmedla intrycket av att organisationen därmed inte är rasistisk och att de åsikter som torgförs av organisationen inte heller ger uttryck för rasism. I värsta fall kan detta bidra till ökad rasistiska uttryck i samhället. Ett förbud av deltagande i en rasistisk organisation innebär givetvis inte heller att individer, antingen enskilt eller i

andra lösare sammanslutningar, slutar att genom brottslighet förfölja en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Förutom ovan redan nämnda problematiska rekvisit så krävs dessutom för straffansvar deltagande i organisationens verksamhet, men det framstår som något oklart vad detta kan vara för handlingar och var gränsen går för det straffria området. Ett betydande problem med tillämpningen av lagstadgandet är också uppsåtskravet, där det kan vara svårt att t.ex. motbevisa den åtalades invändning om att hen inte själv har betalat medlemsavgift till organisationen (ett passivt men formligt medlemskap och erläggande av medlemsavgift anges normalt uppfylla kravet på deltagande) eller att hen inte insett att det förekommer rasistiskt motiverad, kriminell förföljelse inom organisationen.

En snäv definition av rasistiska organisationer kan visserligen sägas underlätta för rättstillämpningen, men det finns för det första flera problem med den snäva definition och ordval som utredningen föreslår, vilket har visats ovan. För det andra så är det inte självklart att de rättsliga prövningarna ändå skulle vara enkla, vilket utredningen också själv påpekar (s. 240). Som en randanmärkning kan påpekas i sammanhanget att tillhörigheten till en rasistisk organisation utgör en del av bevisningen för att styrka att en gärningspersons motiv för att angripa en person eller ett objekt har varit dennes rasistiska uppfattning. Detta är givetvis inte i sig ett skäl mot att förbjuda rasistiska organisationer, utan avsikten är endast att påminna om att ett framgångsrikt åtal om hets mot folkgrupp, olaga diskriminering eller en möjlig tillämpning av straffskärpningsgrunden i BrB 29:2 p. 7 förutsätter att gärningspersonens bakomliggande skäl till brottet går att bevisa. I det avseendet är tillhörigheten till en rasistisk organisation en pusselbit av betydelse.

5. Förslagets effektivitet

Det hot som finns mot att medborgare begränsas i sina fri- och rättigheter av rädsla för att utsättas för hot, hat och våld av rasistiska organisationer måste tas på största allvar. Det måste erinras om att även de utsatta personerna som drabbas av rasismen i samhället har berättigade krav på skydd för sina grundlagsskyddade rättigheter. Uppsala universitet är dock inte av uppfattningen att utredningens förslag skulle utgöra ett verkningsfullt verktyg mot rasism av de skäl som har anförts ovan. I värsta fall riskerar t o m lagförslaget att motverka syftet att minska diskriminering på grundval av rasism i samhället.

I andra länder där ett organisationsförbud har införts har inte utredningen kunnat peka på att ett förbud har varit en framgångsrik strategi. Utredningens komparativa del, där jämförbara länders lagföring av rasistiska organisationer diskuteras, undersöker tyvärr inte vilken effekt på rasism och diskriminering som ländernas lagföring har haft, trots att denna effekt anges som syftet både med lagförslaget samt med FN:s konvention om förbud mot rasdiskriminering. Det saknas därmed betydelsefullt underlag för att bedöma lagförslagets inverkan.

6. Annan lagstiftning

Det framstår återkommande genom utredningen som att det är rasistiska organisationers manifestationer på allmän plats som utredningen vill komma till rätta med för att de åsikter som kommer till uttryck där väcker anstöt och skapar oro hos vissa delar av befolkningen. En begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten har dock inte varit möjliga för utredningen att beakta givet kommittédirektiven. Alla brottsliga handlingar som deltagarna i demonstrationerna ägnar sig åt synes dock redan vara kriminaliserade och är alltså möjliga att beivra med ökade polisiära resurser och resursförstärkning hos övriga rättsvårdande instanser (åklagare och domstolar samt kriminalvården).

Det föreslagna straffstadgandet förutsätter att det inom organisationen finns personer som ägnar sig åt brottslig förföljelse på angivna grunder. Att individer som avser att begå denna typ av brottsliga handlingar sluter sig samman i en organisation i syfte att begå dessa brott kan underlätta och effektivisera utförandet av brotten. Frågan är om detta förhållande är ett tillräckligt skäl för att förbjuda dessa organisationer. Om den existerande straffrättslagstiftningen beträffande dessa handlingar skulle genomdrivas med större kraft, så kommer det syfte som anges med lagförslaget att uppnås, nämligen att ”försvåra för rasistiska organisationer att arbeta effektivt”. Enligt principen om ultima ratio som innebär att kriminalisering ska tillgripas som en sista utväg, så kan Uppsala universitet inte se att en ny straffbestämmelse skulle lösa ett samhällsproblem som kan beivras med befintlig lagstiftning, både straff- och civilrättslig, utbildningsinsatser och ytterligare eventuellt ytterligare lagstiftning utanför det straffrättsliga området som försvårar rasistiska organisationers verksamhet och existens. Utredningen anför (s. 238): ”[Rasismen] bekämpas kanske bäst med kunskap och argument, liksom med sociala satsningar för att komma tillrätta med de

förhållanden som utgör grogrund för de organiserade våldsamheterna.”

Det måste dock betonas att det är hög tid att det avsätts resurser inom hela rättsväsendet för att beivra den rasistiskt motiverade brottsligheten. Att sträva efter att beivra all brottslighet med rasistiska förtecken – både mindre och mer allvarlig brottslighet – torde vara minst lika effektivt som verktyg som ett förbud mot deltagande i en rasistisk organisation. Det förtjänar också att understryka det som utredningen anför om att demonstrationsfriheten inte utesluter ansvar för brott som sker i samband med demonstrationen. Förberedande åtgärder till brott har också under senare tid kriminaliserats i större utsträckning liksom underlåtenhet att avslöja brott i vissa situationer. För att inskräpa vikten av de värderingar och normer i samhället om alla människors lika värde är det dessutom av stor betydelse att alla dessa brott tas på allvar och att straffskärpningsgrunden i BrB 29:2 p. 7 tillämpas när förutsättningar finns. Att ytterligare resurser avsätts till att upptäcka och beivra rasistiskt motiverad brottslighet skulle också kunna innebära att utsatta personer i större utsträckning skulle se det som meningsfullt att anmäla brott till polisen och att våldsbrott, hot och trakasserier inte hindrar människor från att mötas, utföra sina uppdrag eller sitt arbete och uttrycka sina åsikter.

7. Avslutning

I utredningen anføres att lagstadgade undantag från grundlagsskyddade rättigheter inte får handla om ”ren s.k. symbollagstiftning, dvs. lagstiftning som förväntas få liten eller ingen praktisk betydelse” (s. 230). Samtidigt anføres att det utrymme som ges i regeringsformen för ett förbud är ganska smalt, det skulle få ett begränsat tillämpningsområde och förbudet skulle således komma att tillämpas relativt sällan (s. 242). Man kan inte heller förvänta sig en frekvent tillämpning och möjligheterna till kontroll av organisationer och deras verksamhet, som redan nu är begränsade, skulle kunna bli svårare (s. 244). Det är dock, enligt utredningen, viktigt att samhällets avståndstagande från den aggressiva organiserade rasismen kommer till tydligare uttryck än idag och att ett förbud är en viktig markering om vilka värderingar och normer som bör gälla i samhället (s. 245). Tydligare än så kan nästan inte viljan till en symbollagstiftning uttryckas. Uppsala universitet instämmer i allt väsentligt i de skäl som utredningen anför (s. 239 ff.) emot ett förbud mot rasistiska organisationer och anser att skälen emot ett förbud väger tyngre än skälen för, men välkomnar och delar regeringens djupa engagemang i kampen mot rasism.