

Föreningen Ordfront och Fonden för mänskliga rättigheter vill härmed lämna in sitt svar på utredningen ”Ett förbud mot rasistiska organisationer” SOU 2021:27.

Sammanfattning

Föreningen Ordfront och Fonden för mänskliga rättigheter avstyrker förslaget till förbud mot rasistisk organisering enligt SOU 2021:27. Vi välkomnar att regeringen tar frågan om hot från rasistiska organisationer på allvar, särskilt då vi genom åren idogt har påpekat behovet i exempelvis parallellrapporter till CERD. Tyvärr landar förslaget enligt oss fel, då det inte fyller sitt syfte i praktiken utan snarare riskerar att legitimera viss form av rasism.

Skäl till avstyrkan

Skälen till att vi avstyrker förslaget är:

- att det straffbelagda området är alltför begränsat utformat och riskerar därmed att skapa en legaldefinition av rasistisk organisering som utesluter vissa rasistiska organisationer. Förslaget fyller inte sitt syfte i praktiken utan riskerar snarare att legitimera viss form av rasism som grundar sig på exempelvis religion, funktionalitet, könstillhörighet eller sexuell läggning. Detta då utredningen väljer att bokstavstolka definitionen av rasistisk diskriminering i ICERD från 1965 och öppnar inte heller för möjligheten att begreppet ”andra liknande förhållanden” i RF 2:25 skulle kunna omfatta något annat än föreställning om ras. Sedan 1965 har begreppet ”förbud mot rasdiskriminering” utvecklats och utvidgats och en fördragskonform tolkning med acceptans av granskningskommittéernas tolkning av rasdiskrimineringsförbudet, hade kunnat ge ett helt annat resultat i utredningen där till exempel ett förbud mot kontemporär rasism omfattats. Vi vill poängtera att regelverket som omgärdar de mänskliga rättigheterna ska anpassas efter den tid det tillämpas. Det innebär att konventionerna och artiklarna ska ses som levande instrument med syfte att skydda *alla* människors lika värde och rättigheter. Då rasistisk förföljelse på grund av religion och särskilt judendom och islam, är den mest omfattande formen av rasdiskriminering i Sverige idag, skulle det ge helt fel signaler att införa en kriminalisering av organiserad rasistisk förföljelse där religion inte är en grund i sig själv.
- att förslaget inte lever upp till de krav som ställs i traktaträtten, främst då artikel 4 i Internationell konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (ICERD) och artikel 20 Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). Enligt dessa konventioner, har staterna en skyldighet att förbjuda och kriminalisera spridande av rasistisk propaganda och organisering samt deltagande i desamma respektive att i lag förbjuda allt främjande av nationalhat, rashat eller religiöst hat som innebär uppvigling till diskriminering.
- att den kriminalisering som föreslås faktiskt skulle gå att beivra inom ramen för den lagstiftning som redan finns, till exempel Brottsbalken kap. 16 8§. Vi ställer oss därför tveksamma till att en inskränkning av föreningsfriheten enligt förslaget är nödvändig. Därutöver ser vi att en sådan inskränkning av RF skulle riskera att ytterligare krympa civilsamhällets demokratiska utrymme och i förlängningen även åsikts- och yttrandefriheterna. Vi ser ett behov av att fortsätta utreda frågan om hur vi kan få bukt

med hot och hat från rasistiska organisationer och att säkerställa allas lika värdighet och rättigheter i samhället. I den fortsatta utredningen ser vi hur involvering av företrädare för rasismforskning och civilsamhället bidrar till ett nytt förslag som bättre lever upp till åtagandena och skyldigheterna inom ramen för såväl ICERD och ICCPR som RF.

Bakgrund och argumentation

Förslagets ursprung – ICERD och ICCPR

Den kortfattade beskrivningen av Kommitténs uppdrag var att överväga om ett förbud mot rasistisk organisering behövs och om det gör det, föreslå lagstiftning kring ett sådant förbud. Det ingick även i uppdraget att granska hur förbud i andra länder ser ut och om de varit effektiva.

Kommittén påminner om att frågan varit aktuell sedan ratificeringen av FN:s konvention om förbud mot alla former av rasdiskriminering, ICERD, 1971, vars artikel 4 bland annat ställer krav på att ”konventionsstaterna *fördömer 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 i någon form och åtar sig att vidta omedelbara och konkreta åtgärder som syftar till att utrota all uppmaning eller utövande av sådan diskriminering.”

De åtgärder som bör vidtas, enligt konventionen är bland annat att *förbjuda och kriminalisera allt spridande av idéer grundade på rasöverlägsenhet eller rashat, uppmaning till diskriminering liksom alla våldshandlingar eller uppmaning till sådana handlingar mot en viss ras eller en grupp av personer av annan hudfärg eller annat etniskt ursprung och även lämnande av stöd i någon form till rasistiska aktiviteter, inklusive finansiering av sådana aktiviteter.* Dessutom ska staterna *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.*

Sverige har inte förbjudit rasistisk organisering men reserverade sig inte heller mot den delen av artikeln. Kommittén hänvisar till tidigare resonemang om varför ett sådant förbud inte tidigare införts och säger bland annat att den svenska regeringens uppfattning genom åren har varit att den lagstiftning som redan finns på plats, främst förbudet om hets mot folkgrupp och straffskärpningsparagrafen i Brottsbalken, i sig är tillräckliga för att leva upp till kravet om att olagligförklara och förbjuda rasistiska organisationer samt kriminalisera deltagande. Lagstiftningen sägs ha kringskurit rasistiska organisationers möjlighet att verka i så hög grad att de i princip skulle upphöra att existera.

Kritiken från den expertgrupp som är satt att övervaka efterlevnaden av konventionen, CERD-kommittén, har dock varit tydlig – den anser att konventionen är entydig, ett förbud måste införas. Så sent som 2018 när Sverige granskades senast rekommenderar CERD-kommittén ”att konventionsstaten (Sverige) ändrar sin lagstiftning så att organiserandet av grupper som främjar och uppmanar till rashat förbjuds, i enlighet med artikel 4 i konventionen.”

Eftersom föreningsfriheten är en opinionsfrihet, fastställd i RF kap 2, §1 p 5 – är utgångspunkten att alla är skyddade från statliga inskränkningar av rättigheten. Begränsningar får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, vilket ställer krav på nödvändighet, ändamålsenlighet, förutsebarhet och proportionalitet. Begränsningarna får dock inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Just

föreningsfriheten får, när det gäller svenska medborgare, enligt RF endast 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.” Den här möjligheten att förbjuda rasistisk organisering tillkom 2010 men har aldrig lett till något lagförslag – förrän nu.

ICERD är dock inte den enda MR-konvention som kräver någon form av förbud eller olagligförklarande av spridande eller främjande av rasistisk propaganda. Konventionen om skydd för de medborgerliga och politiska rättigheterna, vilken Sverige också är bunden till genom frivillig ratificering, kräver i artikel 20 att

” Allt främjande av nationalhat, rashat eller religiöst hat, som innebär uppvigling till diskriminering, fiendskap eller våld, skall vara förbjudet i lag.” Vi återkommer nedan till varför denna artikel borde ha berörts av Kommittén, men det tål att understryka att vare sig CERD-kommittén eller MR-kommittén anser att ett förbud mot rasistiska organisationer strider mot skyddet för åsikts-, yttrandefrihet eller organisationsförbud.

Enligt Europakonventionens artikel 17 får ”Ingenting i denna konvention tolkas så att det medför en rätt för någon stat, grupp eller person att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som angetts i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som där medgetts.” Domstolen har använt artikeln bland annat i uttalanden om huruvida rasistisk organisering är skyddad under konventionens artiklar om föreningsfrihet och har då kommit fram till att så inte är fallet. Årenden där en rasistisk orienterad organisation velat få ett förbud prövat, har därför avvisats redan innan de prövats av domstolen materiellt.¹

Kommittén anför att det nu, 50 år efter ratificeringen av ICERD, och efter att Sverige så enträget i decennier anført att den lagstiftning som finns är tillräcklig för att leva upp till artikel 4, finns ett behov av att införa ett förbud mot rasistisk organisering. I 10:2, sidan 232 skriver Kommittén:

”Det finns klara indikationer på att den organiserade rasistiska förföljelsebrottsligheten har ökat i omfattning. Den 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. Det finns anledning att tro att ett förbud skulle motverka att rasistiska organisationer får ytterligare fäste i samhället och därmed stävja en farlig utveckling. Skälen för att införa ett förbud mot rasistiska organisationer överväger med tillräcklig styrka skälen emot ett förbud. Det är nu nödvändigt att införa ett förbud mot rasistiska organisationer.”

Kommittén förtydligar dock att en rasistisk organisation enligt den föreslagna paragrafen ska bestå ”av personer som begår brott och som genom denna brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av dennas etniska ursprung, hudfärg eller ras. Enligt definitionen omfattas därmed inte alla sådana organisationer som med allmänt språkbruk kan kallas rasistiska utan bara de rasistiska sammanslutningar som förföljer genom brottslighet.” (Författningskommentar 13:2, sidan 277)

Kommittén menar att det i praktiken lär vara främst brott mot person eller egendomsbrott och t.ex. hets mot folkgrupp som är aktuella. (13:2, sid 279) Förföljelsebrotten måste också vara systematiska, dvs inte bara bestå av enstaka tillfällen. Det är inte heller allt deltagande, eller all

¹ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna:
https://www.echr.coe.int/documents/convention_swe.pdf

brottslig verksamhet i den rasistiska organisationen som är straffbar. Straffansvaret för den enskilde uppträder när den deltar i den rasistiska förföljesverksamheten.

Tröskeln för deltagandet är enligt Kommitténs förslag relativt låg –medlemskap räcker, om nu organisering i en rasistisk organisation sker på ett sådant traditionellt sätt. Den enskilde behöver inte heller delta i den faktiska brottsliga verksamheten men deltagandet ”ska vara ägnat att främja, stärka eller understödja den rasistiska organisationen.” (Författningskommentar sidan 282). Däremot anser inte Kommittén att enbart deltagande exempelvis vid en demonstration genomförd av organisationen, skulle leda till straffansvar. Underförstått innebär det också att organisationerna även fortsättningsvis kommer att kunna tillåtas att demonstrera.

Trots att Kommittén konstaterar att det ”nu är nödvändigt att införa ett förbud mot rasistiska organisationer” är det kriminaliserade området i förslaget så begränsat att det inte kan sägas omfatta ett förbud mot rasistiska organisationer och att det definitivt inte lever upp till de krav som internationell rätt ställer.

ICERD kräver uttryckligen att en stat ska *olagligförklara och förbjuda organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering, samt förklara deltagande i sådana organisationer eller i sådan verksamhet som brottslig gärning som är straffbar enligt lag.* Genom att Kommittén i sin utredning definierar ”rasistisk organisation” som ”en sammanslutning av personer som *genom brottslighet förföljer* en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras, har främjandet och uppmaningarna straffrättsligt kvalificerats på ett sätt som är långt ifrån de krav som CERD ställer.

Om detta nya brott införs bör det inte definieras som förbud mot rasistisk organisering, utan snarare ett. förbud mot deltagande i viss organiserad, brottslig rasistisk förföljelseverksamhet.

Möter inte nutida rasism

Lagförslaget kommer inte heller att slå mot den kontemporära rasism som finns i Sverige idag, utan bara rasistisk organisering på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Kommitténs bedömning är att annat liknande förhållande i princip enbart kommer att kunna röra sig uppfattning av ras. En sådan tolkning innebär att tillämpningen av lagen bara slår mot deltagande eller stöd till organisationer som utför viss rasistisk förföljelse och därmed riskerar att legitimera andra, lika rasistiska organisationer. Kommitténs resonemang kring hur rasistisk förföljes på grund av exempelvis religion i princip inte omfattas är enligt vår mening olyckligt, fel och olämpligt. Det är korrekt som Kommittén framhåller att en begränsning finns i grundlagen och att förarbetena till RF resonerar kring begreppet ”annat liknande förhållande” och då kommer fram till att det skulle främst handla om uppfattning om ras. Men ordet ”främst” ger också möjlighet att vidga grunderna. En tydligare öppning mot en mer fördragskonform tolkning av såväl CERD- som CCPR- kommittéernas beslut, kopplat till redovisningen av vilka grupper som idag utsätts för rasism hade varit att föredra.

Kommittén kopplar dock sitt ställningstagande till ordalydelsen i artikel 1 i ICERD där rasdiskriminering definieras:

”I denna konvention avses med uttrycket rasdiskriminering varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännande, åtnjutande eller utövande på lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller andra områden av det offentliga livet”

Rasdiskriminering är en underkategori av diskriminering, mot vilket det råder ett absolut förbud. Rasdiskriminering anses ha betydelse av *ius cogens*, vilket i sin tur innebär att det är ett förbud som gäller överallt och som alla stater har en absolut skyldighet att motverka (*erga omnes*). ICERD är, efter folkmordskonventionen, den äldsta av de människorättskonventioner som tillkom efter andra världskriget och har en tydlig prägel av att skapa ett regelverk som bekämpar ideologier som nationalsocialism, fascism och apartheid, vilka bygger på en uppfattning om att en grupp människor, den egna, är överlägsna andra och som inte värjer sig för att använda våld för att förtrycka, förfölja, diskriminera eller helt utrota andra folk- och samhällsgrupper. I preambeln står att konventionsstaterna:

”är övertygade om att varje lära om överlägsenhet på grund av olikheter mellan raser är vetenskapligt falsk, moraliskt fördömlig, socialt orättvis och farlig samt att rasdiskriminering aldrig kan rättfärdigas någonstans, vare sig i teori eller i praktik.”

Det som dock ytterst ska skyddas genom förbud mot rasdiskriminering och rasistisk organisering är ***alla människors lika värde och rättigheter*** även om syftet med förbudet är också att förebygga våld och oroligheter – ytterst – krig.

Definitionen i artikel 1 lyfter endast tre grunder explicit: etnicitet, nationalitet och ras. I de första resolutionerna i Generalförsamlingen respektive det ekonomiska och sociala rådet, fanns även religion som grund för rasdiskriminering, men lyftes bort i syfte att i stället föras in i en egen konvention om förbud mot förföljelse på grund av religion, av vilken det senare enbart blev en deklaration. Arbetet med konventionen fördes initialt i en underkommission för skyddet av minoriteter, där religiösa minoriteter omfattades.

När konventionen om skydd för de medborgerliga och politiska rättigheterna antogs av Generalförsamlingen ett år senare fanns dock religion med som grund för förbudet mot främjande av hat som fastslås i artikel 20 (”nationalhat, rashat eller *religiöst* hat”).

Artikel 1 ICERD beskriver vilka grupper, eller personer som är skyddade av konventionen – men sedan kommitténs tillkomst och i granskning av hur rasismen utvecklar sig, har CERD-kommittén i allt högre grad inkluderat nya grupper som inte specifikt nämns i definitionen; kvinnor, urfolk, romer, daliter, icke-medborgare och flyktingar, personer med afrikanskt ursprung särskilt de som lever i diaspora, muslimer utsatta för islamofobi och nyligen personer vars religiösa identitet har rasifierats.² Det är dock korrekt att CERD-kommittén tampas med den begränsade definitionen, främst i sin granskning av enskilda ärenden.

Grunder i svensk hatlagstiftning

Det folkrättsliga kravet på införandet av ett förbud mot rasistisk organisering är starkt kopplat till förbudet mot spridning av rasistisk propaganda – hatspråk. I svensk rätt är hatspråk kriminaliserat genom olika förtals- och diskrimineringsbrott när det riktar sig mot en individ och i brottet hets mot folkgrupp när det riktar sig mot en grupp. Förbud mot hets mot folkgrupp på grund av trosbekännelse var en grund redan för 30 år sedan. Och lagen har successivt ändrats för att omfatta flera grupper i samhället. Sedan ett par år tillbaka lyder BrB 16:8 ”hets mot folkgrupp” nu på följande sätt:

² Gay McDougall, *The International Convention on the elimination of all forms of racial discrimination*, sidan 2, United Nations Audiovisual Library of International Law. Referens till CERD:s Rekommendationer 23, 25, 27, 29, 30, 34, 32.

”8 § Den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.”

Att begränsa grunderna för brottet deltagande i brottslig, organiserad rasistisk förföljelse till, i stort sett, enbart fyra grunder innebär att förslaget helt missar syftet med förbudet. ”Annat liknande förhållande” hade kunnat tolkas i linje med såväl CERD-kommitténs utvidgning av begreppet som i linje med den allmänna rättsuppfattningen och inte minst, utifrån det behov som råder. Enligt kommitténs egen redovisning är det idag i mycket hög grad muslimer som utsätts för rasism och det går inte att utesluta att det är religionen snarare än utövarnas nationalitet eller etnicitet som är föremål för hatet. Även antisemitismen har ökat och har inga tydliga nationella eller etniska gränser. Med Kommitténs förslag som grund skulle det i princip vara omöjligt att bestraffa deltagande i en rasistisk organisation som enbart bedriver förföljelse på grund av religion eller trostillhörighet, kön, sexuell läggning eller tillhörighet eller funktionalitet.

Enligt vår mening är denna begränsning olycklig och oacceptabel och det främsta skälet till att vi avstyrker kommitténs förslag. Risker är uppenbara att rasistiska organisationer, organisationer som bygger sin ideologi på en grupps överlägsenhet, kan utnyttja lagen för att legitimera sin verksamhet.

Om grundlagsändring

Kommitténs uppgift har inte varit att föreslå grundlagsändringar utan att undersöka behovet av införandet av ett förbud, samt, om den finner ett sådant behov, i så fall föreslå lagändringar inom ramen för de möjligheter som regeringsformen ger. Det fanns inte heller ett uppdrag att föreslå ändringar i tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna – trots att det ofta idag är där som rasism manifesterar sig.

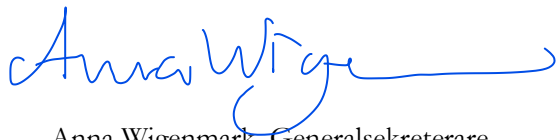
RF:s begränsning, tolkad av Kommittén, innebär enligt vår uppfattning att svensk grundlag inte tillåter att ett förbud mot rasistisk organisering, på det sätt som ICERD och ICCPR kräver införas i svensk rätt. Mot bakgrund av det politiska klimat och parlamentariska läge som råder, och kan komma att påverka svensk politik än mer efter valet, tror vi tror dock inte att det i dagsläget är lämpligt att föreslå en grundlagsändring. Civilsamhällets demokratiska utrymme är redan idag förminskat och vi delar de farhågor som många andra civilsamhällesorganisationer har om att en grundlagsändring skulle kunna innebära ytterligare restriktioner av föreningsfriheten, och i förlängningen åsikts- och yttrandefriheten, som inte har stöd i internationell rätt. Vi ser många exempel runt om i världen där alltför legitima, granskande civilsamhällesorganisationer stämplas som extremistiska och förbjuds. Ett verksamt förbud byggt på ett kraftfullt avståndstagande från idéer som bygger på en grupps överlägsenhet mot andra skulle naturligtvis ha införts för länge sedan. Med ökat hat och hot, öppet rasistiska och nazistiska organisationer som tillåts demonstrera, ställa upp i val mm, ser vi ett behov av en ingående översyn av nu gällande lagstiftning och dess tillämpning, eftersom den uppenbarligen inte är tillräcklig för att stävja framväxten av rasistiska organisationer. Tyvärr är Kommitténs förslag inte svaret på problemet och det förslag som nu ligger på bordet riskerar dessvärre tvärtom att försämrat klimatet, öppna upp för ytterligare inskränkningar av föreningsfriheten och legitimera rasism.

Trots vår avstyrkan av föreliggande förslag, anser vi att mycket mer behöver göras för att motverka rasism och rasistiska uttryck. Vi anser att regeringen tydligare måste ta ställning emot

den utveckling som råder där rasistiska uttryck tillåts spridas och riktas mot utsatta grupper och föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning som undersöker hur den befintliga lagstiftningen tillämpas och föreslå förtydliganden eller förstärkningar inom ramen för befintlig lagstiftning istället för att gå vidare med Kommitténs förslag.

Stockholm 20210906

Föreningen Ordfront



Anna Wiggenmark, Generalsekreterare

Fonden för mänskliga rättigheter



Ulrika Strand, Generalsekreterare