

REMISSYTTRANDE

2021-09-03

Dnr 0177/21

Er referens: Ju2021/01818

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över Ett förbud mot rasistiska organisationer (SOU 2021:27)

Brottsförebyggande rådet (Brå) samt Centret mot våldsbejakande extremism (CVE) har fått rubricerade betänkande på remiss och avger gemensamt följande yttrande. Brå har i remissvaret framför allt utgått från ett brottförebyggande perspektiv samt den samlade kunskap om hatbrott som finns inom myndigheten. Inom myndigheten Brå finns CVE som har granskat utredningens förslag utifrån centrets nationella uppdrag att förebygga ideologiskt inspirerad brottslighet och terrorism.

Sammanfattning

Brå och CVE avstyrker förslaget att införa två nya brott i 16 kap. brottsbalken, *organiserad rasism* och *stöd åt organiserad rasism*. Som huvudsakligt argument framförs att de skäl för att införa föreslagen lagstiftning som anges i betänkandet inte framstår som tillräckligt styrkta och därför inte uppväger de inskränkningar på grundlagsskyddade fri- och rättigheter som en sådan lagstiftning skulle innebära. Synpunkter finns även om huruvida lagstiftningsförslagen och begreppsdefinitionerna är tydliga i sin utformning. Brå och CVE menar att en tydlig brist i betänkandet är att det saknas belägg för att den rasistiska förföljelsebrottsligheten har ökat, det behövs också ett tydligare underlag för att bedöma vilka effekter lagstiftningen skulle kunna få för det brottförebyggande arbetet. Flera av de förbehåll som lyfts gäller även den upplösningslagstiftning som bilagts betänkandet, avstyrkandet gäller således även denna.

Inledning

Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer föreslår i SOU 2021:27 att det i 16 kap. brottsbalken införs två nya brott, som ges beteckningarna *organiserad rasism* och *stöd åt organiserad rasism*. Vidare föreslås en särskild straffskala för grova fall av *organiserad rasism*. I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen i betänkandet, inklusive det utkast till upplösningslagstiftning som är bilagt betänkandet.

Är lagstiftningen påkallad?

Som framgår av betänkandet har en lagstiftning om förbud mot rasistiska organisationer tidigare utretts vid ett flertal tillfällen utan att det ansetts att skälen för lagstiftning övervägde de ingrepp på grundläggande fri- och rättigheter som det skulle innebära. Även om många av dessa utredningar ligger längre bak i tiden kvarstår de argument som framförts mot en sådan lagstiftning, och som i betänkandet redogörs för på ett förtjänstfullt sätt under rubrik 5 *Tidigare överväganden och förslag*. Brå instämmer med kommittén om att det krävs särskilda skäl att införa en lagstiftning som tidigare avfärdats vid flera utredningar (s. 239). Brå anser inte att de skäl som lyfts i betänkandet är tillräckliga i det avseendet.

Har rasismen och den rasistiska förföljelsebrottsligheten ökat och beror det i så fall på aktiviteten inom rasistiska organisationer?

Kommittén gör bedömningen att den organiserade rasistiska förföljelsebrottsligheten ökat i omfattning (s. 233) och hänvisar bland annat till ett ökat antal anmälda brott med

hatbrottsmotiv. Här vill Brå poängtera att den hatbrottsstatistik som Brå regelbundet tar fram, och som redovisas bland annat *antalet polisanmälda främlingsfientliga hatbrott* över tid, inte går att använda för att ge en bild av förekomsten eller utvecklingen av hatbrott i samhället. Statistiken ger endast en beskrivning av polisanmälda hatbrott, de flesta brottsliga händelser polisanmäls inte och det finns forskning som tyder på att anmälningsbenägenheten för hatbrott är lägre än för brott generellt (Brå 2019:13). I Brå 2018:10 redovisas utvecklingen av *självrapporterad utsatthet för främlingsfientliga hatbrott* över tid. Där framgår att andelen utsatta förvisso är något högre den senast undersökta perioden men utvecklingen har inte varit stabil och det rör sig knappast om någon dramatisk ökning jämfört med den första mätperioden (1,6 procent åren 2014–2016 jämfört med 1,3 procent åren 2005–2007). Att poängtera är att varken hatbrottsstatistiken eller den självrapporterade utsattheten för hatbrott är lämpliga indikatorer över omfattningen eller utvecklingen av rasistisk förföljelsebrottslighet bedriven inom ramen för det som i betänkandet benämns som rasistiska organisationer.

I betänkandet nämns också en ökad aktivitet inom vitmaktmiljön under senare år. Samtidigt framförs att stiftelsen Expo redovisat ett minskat antal aktivister under år 2019 (sid. 60). CVE uppmärksammar även att det i en senare rapport från nämnda stiftelse framgår att aktiviteten i den svenska rasideologiska miljön både varit mindre aktiv och mindre synlig under 2020. Även om föregående år varit annorlunda med anledning av den pågående pandemin av covid-19, kan en minskad aktivitetsnivå också vara en följd av att den Nordiska Motståndsrörelsen (NMR) haft ett fortsatt minskat medlemsantal.

I betänkandet motiveras lagstiftningen även med att utsatta vittnar om ett samhällsklimat där rasismen blivit mer utbredd (s. 233). Undantaget enskilda upplevelser är det vad Brå känner till inte klarlagt att rasismen (eller brottsligheten motiverad av rasism) idag är mer utbredd, och i så fall om det beror på aktiviteten hos rasistiska organisationer. När Brå undersökte islamofobiska hatbrott lyfte utsatta personer diskursen i media och i det politiska samtalet som betydelsefulla faktorer snarare än aktiviteten hos rasistiska organisationer (Brå 2021:3). Betänkandet tar i sammanhanget även upp internet och sociala medier som brottsplatser och som betydelsefulla för en ökad spridning av hatbudskap, något som Brå också lyft i flera rapporter (Brå 2019:4, Brå 2021:3). Där framstår dock andra insatser som mer verkningsfulla än föreslagen lagstiftning, som till exempel en större polisiär närvaro i olika internetforum samt den överenskommelse som nåtts inom EU år 2020, om ny lagstiftning för att begränsa spridningen av olagligt innehåll relaterat till terror och kränkningar på nätet genom krav på att sociala plattformar skyndsamt plockar bort sådant innehåll (Brå 2021:3).

En snäv lagstiftning mot ett brett problem?

Lagstiftningen som utformad i förslaget tar sikte på organisationer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras. Det ligger nära till hands att utgå från att dessa brott är att beteckna som hatbrott. Brå har under senare år på uppdrag av regeringen gjort fördjupningsstudier avseende såväl antisemitiska hatbrott (Brå 2019:4) som islamofobiska hatbrott (Brå 2021:3), för närvarande pågår också en studie om afrofobiska hatbrott som redovisas 25 november 2022. Studierna bygger bland annat på en genomgång av polisanmälda hatbrott och intervjuer med hatbrottsutsatta. Även om generaliserbarheten är begränsad är ett tydligt resultat i båda tidigare genomförda fördjupningsstudier att långtifrån alla som begår hatbrott tillhör någon organiserad grupp. I sammanhanget redovisas även för tidigare forskning som visar att hatbrott ofta begås av "vanliga" människor i en vardaglig kontext.

Kommittén ska överväga om det ska göras olagligt att vara med i en rasistisk organisation och om sådana organisationer i sig ska kunna förbjudas, men oväntad fokus läggs i betänkandet vid våldsbejakande extremism. Kommittén konstaterar i betänkandet att det förekommer rasism i alla tre extremistmiljöerna (vitmakt-miljön, den autonoma miljön och den våldsbejakande islamistiska miljön). Brå och CVE vill här poängtera att förekomsten av rasism inte är detsamma som organiserad rasism och inte heller som våldsbejakande extremism. I Säkerhetspolisens årsbok 2020 bedöms attentatshotet från den våldsbejakande högerextrema miljön vara på samma nivå som det från den våldsbejakande

islamistiska miljön. Det främsta attentatshotet bedöms emellertid komma från ensamagerande personer som utöver en ideologisk drivkraft kan ha personliga skäl till sitt agerande. Frågan är om ett förbud riktat mot deltagande i rasistiska organisationer är effektivt för att komma åt ensamagerande individer som befinner sig i utkanten av extremistmiljöerna?

Kommittén konstaterar att det finns flera skäl till att det kan vara svårt att tillämpa den föreslagna lagstiftningen. I utredningen refereras till Säkerhetspolisens lägesrapporter som visar att den så kallade vit makt-miljön allt oftare idag organiserar sig ledarlöst genom nätverk, kampanjer eller aktionsnamn. Bedömningen är att ideologier har kommit att få större betydelse som sammanhållande faktor än organisatorisk tillhörighet. Redan idag finns lagstiftning som tar sikte på den brottsliga aktivitet som begås inom ramen för grupperingarna och miljöerna. Effekten av en lagstiftning mot rasistiska organisationer kan därför antas liten på brottsligheten i stort. I betänkandet går också av konsekvensanalysen att utläsa att de nya bestämmelserna förväntas tillämpas relativt sällan.

Är lagstiftningen tillräckligt tydlig?

I betänkandet görs flera förtydliganden kring vilken tolkning kommittén gör avseende olika begrepp som används i lagstiftningsförslaget. Brå menar dock att det fortfarande kvarstår frågor om begreppsdefinitionerna och om vad som omfattas av lagstiftningen, något som riskerar att medföra tillämpningssvårigheter. Nedan framgår några otydligheter i betänkandet som Brå eller CVE uppmärksammat.

Är föreslagen lagstiftning förenlig med åsiktsfriheten?

Såväl Brå som CVE vill problematisera att lagstiftningsförslaget i viss utsträckning tycks inspirerat av befintlig lagstiftning, samt de lagstiftningsförslag som funnits, gällande terroristbrottslighet. En viktig skillnad mellan att lagstifta om samröre med en terroristorganisation och att lagstifta om deltagande i en rasistisk organisation är att terroristbrott är ett lagstiftat brott emedan rasism inte är brottsligt i sig, även om vissa uttryck för rasism kan vara brottsliga. Enbart det faktum att rasism inte är kriminaliserat utan i viss mån skyddas av åsiktsfriheten gör att det kan framstå som olämpligt att i lagstiftningen införa ett brott med benämningen organiserad rasism, även om lagstiftningen bygger på att medlemmar i den rasistiska organisation som åsytas med viss systematik ska ha begått brott. Även när det kommer till att lagstifta mot bildandet av vad som ska vara en rasistisk organisation väcks frågetecken då det i begreppet bildande ligger att brottslig eller annan verksamhet i sammanslutningen inte har inletts (s. 258–259). Här ser Brå och CVE en risk i att det hamnar nära åsiktsstadiet.

Otydligheter i vad som utgör en rasistisk organisation

Utifrån lagförslaget blir en rasistisk organisation i juridisk mening inte definierad som en sådan förrän någon döms för att ha deltagit i, bildat eller gett stöd åt en sådan organisation. Det innebär svårigheter för gemene person att på förhand veta att en organisation är att betrakta som rasistisk. Särskilt då den verksamhet som ska ligga till grund för en sådan bedömning ska bestå av brottslig förföljelse, ytterligare ett begrepp som kan vara svårt för gemene person att förstå. I betänkandet tas upp att även då förföljelsebrottslighet "måste anses ingå i sammanslutningens natur" som ett exempel på när begränsningsstadgandet kan komma ifråga. Brå menar att en sådan skrivning öppnar upp för en vid och otydlig tolkning om vilka sammanslutningar som avses. Vidare finner Brå och CVE det otydligt om huruvida sammanslutningar vilkas verksamhet innebär brottslig förföljelse av religiösa minoriteter, såsom judar och muslimer, ska inkluderas eller inte (se bland annat s. 47 i betänkandet), ett klargörande är här viktigt.

I sammanhanget kan även nämnas att ordet "ras" används i lagförslaget. Begreppet ras är omdiskuterat i lagstiftningssammanhang även om det idag används till exempel i lagrummet för brottet hets mot folkgrupp. Om rasbegreppet används bör det tydliggöras att det handlar om gärningspersonernas föreställningar om ras då det i rent vetenskapligt hänseende endast finns en människoras.

Svåröverskådliga effekter för det brottsförebyggande arbetet

Det hade varit värdefullt med ett tydligare empiriskt underlag för att kunna bedöma vilka effekter lagreformen förväntas leda till, inte minst ur ett internationellt komparativt perspektiv. I betänkandet nämns Finland som exempel där Högsta domstolen förklarade den finska avdelningen av NMR och en underavdelning som upplösta år 2020. Eventuella negativa effekter av detta för det förebyggande arbetet, huruvida rörelsen till exempel radikaliserats ytterligare eller gått under jord, framgår inte av betänkandet då bedömningen är att det är för tidigt att uttala sig om (sid. 184). Av betänkandet framgår dock att Säkerhetspolisen lyft fram farhågor för negativa konsekvenser av föreslagen lagstiftning när det gäller det brottsförebyggande arbetet som bedrivs inom ramen för deras verksamhet (sid. 241). Att en aktör vars uppgift är att förebygga och avslöja brott mot Sveriges säkerhet lyfter sådana farhågor bör tas i beaktande och talar med tyngd emot ett genomförande av kommitténs förslag.

En generell bedömning av kommittén är att våldsbejakande extremism och hatbrottslighet förekommer i alla europeiska länder, även i de länder som har infört förbud av något slag och som tillämpar förbudslagstiftningen i praktiken. Utredningen konstaterar att det "... är möjligen en indikation på att förbudsstrategin i vart fall inte har haft någon avgörande betydelse när det gäller förekomsten av organiserad rasistisk brottslighet" (sid 223). Det innebär att inte heller effekter i positiv riktning finns som talar för föreslagen lagstiftning.

Förutom tidigare redovisade skäl som lyfts i betänkandet, och som Brå menar inte är tillräckligt belagda, anför kommittén att lagstiftningen är påkallad då samhället måste ta ett tydligare avstånd mot rasism. Här menar Brå och CVE att det inte är ett skäligt argument för att införa föreslagen lagstiftning som inskränker grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Då betänkandet inte på ett övertygande sätt visar på att lagstiftningen kommer att få avsedd effekt, ligger den nära det som i betänkandet benämns som symbollagstiftning (sid. 230), det vill säga "lagstiftning som förväntas få liten eller ingen praktisk betydelse men som av något annat skäl ändå anses lämplig att föreslå".

Detta yttrande avges av generaldirektör Kristina Svartz. Vid handläggningen deltog enhetsråd Lisa Wallin, föredragande, samt Jenny Sonesson, pressansvarig, Center mot våldsbejakande extremism. I beredningen har deltagit Daniel Vesterhav samt Thomas Hvitfeldt, båda enhetschefer vid Brottsförebyggande rådet.