



SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA FAKULTETEN

Samhällsvetenskapliga fakulteten

Toni Ilievski
Fakultetssekreterare
toni.ilievski@gu.se

Sveriges Riksdag
Justitieutskottet

100 12 Stockholm

Kopia till:
ju.L5@regeringskansliet.se

Ett förbud mot rasistiska organisationer (SOU 2021:27)

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet har ombetts att lämna ett yttrande gällande ”Ett förbud mot rasistiska organisationer”

Kommitténs uppdrag och förslag

Kommittén har haft till uppdrag att överväga ett förbud mot rasistiska organisationer, antingen genom att göra deltagande i sådana organisationer olagligt eller genom att göra organisationer av denna typ olagliga i sig. Uppdraget har inte innefattat förslag om grundlagsändringar.

Den huvudsakliga bakgrunden till kommitténs tillsättning och arbete utgörs av två faktorer:

- dels har FN:s rasdiskrimineringskommitté vid återkommande tillfällen rekommenderat Sverige att införa lagstiftning i enlighet med FN:s konvention mot rasdiskriminering (ratificerad av Sverige 1971);
- dels menar utredningen att det finns indikationer på att organiserad rasistisk förföljelse ökar i omfattning i Sverige.

Efter övervägande av det rättsliga ramverket och föreliggande samhälleliga omständigheter föreslår utredningen införandet av två nya brott i brottsbalken: *organiserad rasism* och *stöd åt organiserad rasism*. En straffskala med utrymme för grova fall av organiserad rasism föreslås också, men utredningen avråder från att införa utrymme för fall av ”ringa organisering”. Utredningen finner samtidigt att det inte finns lagrum för en lagstiftning inriktad på *upplösning* av organisationer, givet regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet.

Det centrala begrepp som utredningen måste definiera är ”rasistisk organisering”. Utredningens sätt att definiera det visar dock att begreppet inte kan brytas ned i sina två beståndsdelar för separat analys. Det finns i svensk lag ingen entydigt fungerande

definition av begreppet ”organisation” att utgå från och det sätt på vilket rasism definieras i sammanhanget är tätt knutet till organisationsbegreppet (SOU 2021:17, s. 277). En ”rasistisk organisation” ska nämligen här förstås som:

en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras. Enbart de åsikter som kommer till uttryck i sammanslutningen är alltså inte tillräckliga. Sammanslutningens verksamhet i sig måste innebära förföljelse och det måste röra sig om en förföljelse genom kriminalitet, t.ex. organiserad skadegörelse, misshandel eller hets mot folkgrupp. (SOU 2021:17, s. 10).

Utredningens förslag om ny lagstiftning tar alltså uttryckligen ”sikte på organiserad rasistisk förföljelsebrottslighet” (SOU 2021:17, s. 277). Ett starkt skäl till denna mycket tydliga avgränsning är regeringsformen och dess garantier rörande föreningsfriheten (ibid.). Utredningen vill också uttryckligen undvika att lagstifta mot vissa åsikter. Konsekvensen blir att utredningens förslag måste betraktas som relativt avgränsat och röra en mycket specifik typ av organisering – och därmed också en mycket avgränsad och specifik form av rasism.

Tidigare utredningar på området eller av relaterade frågor har inte resulterat i en specifik lagstiftning i denna riktning. Bland annat beror detta på att ett sådant förbud har ansetts vara svårförenligt med rådande författningssläge och med svensk rättstradition. Dessutom har det ofta förts fram argument om att eventuell brottslighet på området redan täcks av existerande lagstiftning. Kommittén menar dock att läget i Sverige nu kräver en sådan här lagstiftning och att den har hittat ett sätt att få en sådan på plats inom ramarna för regeringsformens krav.

Kommentar

Kommitténs förslag är tydligt och förefaller väl anpassat efter uppdragets formulering och föreliggande rättsläge (även om det ligger utanför vårt omedelbara kompetensområde att utförligt och auktoritativt kommentera det senare). Det innebär inte att förslaget är oproblemiskt och det finns flera anledningar att förhålla sig skeptisk¹:

- Det finns en viss diskrepans mellan det problemläge som utredningen ställer upp och de åtgärder som föreslås. Otvivelaktigt förekommer det rasistisk organisering i det svenska samhället, en organisering med betydande verkan på säkerhet och trygghet;

¹ Några av punkterna nedan tangerar utredningens egen diskussion av möjliga motargument mot den föreslagna lagändringen (se SOU 2021:17, s. 239-241), men jag tillmäter dem något större vikt än kommittén har gjort.

- Huruvida sådan organisering utgör en drivande rasistisk kraft i samhället, eller om den snarare är att betrakta som en produkt av förekomsten av rasistiska föreställningar och samhällsstrukturer, kan utifrån utredningens underlag knappast sägas vara klarlagt. Av hänsyn till utrymmet för lagstiftning blir definitionerna av både rasism och organisation/organisering kraftigt begränsade här. Frågan är därför i vilken utsträckning ett förbud skulle uppfattas som tillräckligt och tillfredsställande för grupper som utsätts för rasism, både i termer av ren förföljelse och av olika typer av mer eller mindre tydlig diskriminering. Detta har också bäring på risken för att ett eventuellt förbud skulle kunna uppfattas som illegitim ”åsiktslagstiftning”, alternativt verka kontraproduktivt genom att ge en överdriven bild av berörda organisationers betydelse, eller på en rad andra sätt, vilket utredningen också påpekar (SOU 2021:17, s. 87). Till detta kan läggas risken för radikaliserings av miljöer kring olagligförklarade organisationer, eller motsatt risk för att frikända organisationer skulle kunna hänvisa till en eventuellt friande dom för att avfärda framtida anklagelser om rasism;
- Därför är ett eventuellt förbuds faktiska verkan högst osäker och som utredningen själv påpekar har Sverige redan ”en omfattande och i många avseenden väl täckande straffrättslig lagstiftning på området” (SOU 2021:17, s. 236). Frågan är i vilken utsträckning de som kommer att bli möjliga att åtala under den föreslagna lagen inte också redan gör sig skyldiga till andra brott. Dessutom ansluter sig kommittén till ståndpunkten att svensk lagstiftning redan idag är förenlig med de krav som följer av FN:s konvention mot rasdiskriminering (SOU 2021:17, s. 273), vilket torde innebära att åtminstone detta argument för införandet av ny lagstiftning på området faller
- Osäkerheten kring ett eventuellt förbuds faktiska verkan förstärks av den internationella utblick som utredningen presenterar. Faktum är att de problem som utredningen tar upp för att motivera en lagändring tycks föreligga i åtminstone lika stor utsträckning i de med Sverige jämförbara länder som idag har olika typer av lagstiftning mot rasistisk organisering. Att dessa länder sällan utnyttjar föreliggande lagstiftning är också värt att notera. Även detta föranleder ett ifrågasättande av en eventuell lags tillämpbarhet;
- Det är också oklart hur den våldsproblematik som utredningen utpekar som särskilt oroande, där radikaliserade ”ensamagerande” gärningsmän begår allvarliga brott av våldsam karaktär (t.ex. s.k. *lone wolves* och ”ledarlöst motstånd”, SOU 2021:17, s. 73-74, 59), skulle kunna motverkas genom utredningens förslag. Här är kopplingen till tydligt organiserade kretsar av uppenbara skäl svagt, om än inte icke-existerande (Lööv 2017, se även Lööv 2019, s. 70-71). Frågan är om till exempel aktivt deltagande i diverse nätforum, där stöd för och uppmaningar till dylika aktioner är vanligt förekommande,

skulle kunna betraktas som ett ”stödjande av organiserad rasism”, men det förefaller inte troligt. Valet att utesluta ett utrymme för brott av ”ringa” karaktär pekar exempelvis på detta. Här föreligger dock en specifik och viktig gränsdragningsproblematik som hade förtjänat vidare diskussion;

- En annan gränsdragningsproblematik som inte behandlas på ett tillfredsställande sätt är frågan om förföljelse på religiös grund. Det är högst oklart om den föreslagna lagstiftningen skulle kunna täcka till exempel islamofobisk förföljelsebrottslighet, givet de kriterier för rasism som utredningens lagförslag nämner, alltså ”etniskt ursprung, hudfärg eller ras” (se även formuleringarna om den s.k. ”counter jihad-rörelsen”, SOU 2021:17, s. 74-75);
- Som tidigare utredningar i denna fråga konstaterat, alternativt hur deras förslag bemötts som propositioner i riksdagen, är denna typ av lagstiftning svår att kombinera med regeringsformens krav och svensk rättstradition;
- I relation till föregående punkt kan det konstateras att flera av kommitténs medlemmar i reservationer och särskilda yttranden tar utredningens förslag som utgångspunkt för att efterfråga en mer långtgående lagstiftning, inklusive eventuella ändringar av regeringsformen, inriktad på frågor om ”våldsbejakande extremism”. Även i själva utredningens huvudtext återfinns resonemang i samma riktning (SOU 2021:17, s. 240). Här finns skäl att mana till återhållsamhet: dels är det instrumentalistiska förhållningssättet till frågan om grundlagsändringar oroande, dels är begreppet ”våldsbejakande extremism” om möjligt än svårare att definiera och förmodligen också att omsätta i funktionell lagtext än ”rasistisk organisering”. Det kan tilläggas att en tidigare utredning (SOU 2017:67) har pekat på problem med kunskapsläget i frågan om våldsbejakande extremism och understrukit den politiska laddning och det diffusa ramverk som omger många av de på området inblandade begreppen (se även Eriksson, Beckman & Sager 2018 för liknande slutsatser angående kunskapsläget).

Sammantaget är det därmed föga förvånande att kommitténs experter ”mer eller mindre genomgående har varit skeptiska till ett lagstadgat förbud” (SOU 2021:17, s. 239). Även vi ansluter oss alltså till den ståndpunkten. Orsaken till detta kan, utifrån ovanstående kommentarer, sammanfattas i tre huvudpunkter:

- a) förslagens verkan är svår att bedöma och det finns god anledning att misstänka att en eventuell lag blir svår att tillämpa, om inte rentav kontraproduktiv (i den mån den kan politiseras som en form av ”åsiktsförbud”, alternativt om en friande dom kan användas som legitimitetsstämpel) – dessutom kan lagen uppfattas som otillräcklig av utsatta grupper då den bara täcker en mycket specifik och avgränsad form av organiserad rasism;

- b) förslaget förefaller svårförenligt med svensk rättstradition, vilket tidigare utredningar på området och deras bemötande visar;
- c) utredningen faller på ett olyckligt vis in i en bredare repressiv tendens i dagens västerländska samhällen, där misshagliga meningsyttringar av olika slag kriminaliseras och etablerade demokratiska rättigheter inskränks. Detta blir explicit synligt i de argument om grundlagsändringar för att möjliggöra en mer långtgående lagstiftning som yttras i flera reservationer och särskilda yttranden. Att påtala och motverka en sådan utveckling bör både ligga i fakultetens intresse och ingå i dess allmänna uppdrag.

Referenser

- Eriksson, E., U. Beckman & M. Sager (2018), *Att förebygga våldsbejakande extremism: en systematisk kartläggning av insatser*, Göteborgs universitet: Segerstedtinstitutet. https://www.gu.se/sites/default/files/2020-03/1693064_att-fo--rebygga-va--ldsbejakande-extremism-slutgiltig.pdf (hämtad 210708)
- Lööw, H. (2017) ”I gränslandet – symbiosen mellan det organiserade och det oorganiserade”, i Gardell, M., H. Lööw & M. Dahlberg-Grundberg (red.) *Den ensamme terroristen? Om lone wolves, näthat och brinnande flyktingförläggningar*, Stockholm: Ordfront.
- Lööw, H. (2019) ”Samtida högerextremism, antagonistiska hot och dess inverkan på lokalsamhället”, i Häggström, H. & H. Brun (red.) *Antagonistiska hot och dess påverkan på lokalsamhället. En antologi*, Stockholm: Försvarshögskolan.
- SOU 2017:67 *Våldsbejakande extremism: en forskarantologi*, Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2021:17 *Ett förbud mot rasistiska organisationer*, Stockholm: Elanders Sverige AB.

Ärendets beredning

Ärendet har handlagts vid Samhällsvetenskapliga fakultetskansliet. Statsvetenskapliga institutionen, institutionen för socialt arbete, institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, institutionen för globala studier, Handelshögskolan samt Humanistiska fakulteten har inbjudits att lämna synpunkter inför remissens besvarande.

Malin Broberg, Dekan

Samhällsvetenskapliga fakulteten