

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Ett förbud mot rasistiska organisationer
(SOU 2021:27)**

(Ju2021/01818)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Ett förbud mot rasistiska organisationer. Jag får med anledning av det föra fram följande.

Inledning

Inledningsvis vill jag understryka att jag ställer mig bakom kommitténs uppfattning att organiserad rasism skapar oro och att sådan verksamhet kan utgöra ett allvarligt hot mot samhällsordningen. Det syfte som ett förbud mot rasistiska organisationer har – att motverka att sådana sammanslutningar får ytterligare fäste i samhället och att stävja en farlig utveckling – är naturligtvis gott.

Kommittén har föreslagit att två nya brott, organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism, införs i tre nya paragrafer i brottsbalken (16 kap. 7–7 b §§). Förslagen innebär en uttrycklig begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Jag delar visserligen kommitténs bedömning att vare sig regeringsformen eller Europakonventionen hindrar en sådan reglering som föreslås men vill framhålla att det, som alltid när det gäller inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter, är viktigt att förslagen föregås av en ordentlig behovsprövning och analys. Sålunda måste lagstiftaren försäkra sig om att inskränkningen är ändamålsenlig, nödvändig och proportionerlig. Som jag kommer att utveckla i det följande avsnittet är jag tveksam till om den föreslagna kriminaliseringen uppfyller dessa krav.

Är den föreslagna kriminaliseringen nödvändig och proportionerlig?

För att kriminalisera beteenden som inte tidigare varit straffbara bör det som kommittén framhåller finnas ett påtagligt behov av det (s. 230). Jag kan i detta sammanhang liksom kommittén konstatera att Sverige har en omfattande och i många avseenden väl täckande straffrättslig lagstiftning som förbjuder olika uttryck för rasism, t.ex. hets mot folkgrupp, och att det också finns andra lagar såsom diskrimineringslagen och ordningslagen som bidrar till att motverka sådana

uttryck. Kommittén anför vidare att det inte finns någon folkrättslig förpliktelse som gör det nödvändigt att i svensk rätt kriminalisera deltagande i rasistiska organisationer. Likväl menar kommittén att det finns ett behov av ett generellt förbud mot att delta i eller på annat sätt stödja organisationer som sysslar med rasistisk förföljelse. Det framgår dock att den föreslagna kriminaliseringen endast skulle utgöra ett komplement till redan existerande och omfattande lagstiftning. De föreslagna bestämmelserna förväntas alltså få ett mycket begränsat tillämpningsområde. Redogörelsen för förhållanden i andra länder talar i samma riktning. Mot bakgrund av den inskränkning i fr.a. föreningsfriheten som förslaget innebär gör redan det nu anförda mig tveksam till förslaget. Härtill kommer följande.

Av genomgången över regleringen i andra länder drar jag också slutsatsen att det kan ifrågasättas om den föreslagna lagstiftningen kommer att vara effektiv och uppnå det övergripande syftet. Det torde vara möjligt för rasistiska organisationer att fortsätta med sina verksamheter även om den föreslagna kriminaliseringen genomförs. Det finns vidare en risk att organisationer går under jord och blir svårare att kontrollera. Det går heller inte att bortse från att en del av den verksamhet som organisationerna anordnar, t.ex. vissa demonstrationer, fortfarande kan komma att vara tillåten. Vidare kommer deltagande i, eller stöd åt, rasistiska organisationer som inte ägnar sig åt förföljelsebrottslighet inte omfattas av regleringen.

Det ingick inte i kommitténs uppdrag att föreslå någon ändring i grundlag. Följaktligen har förslaget utformats med hänsyn tagen till stadgandet i 2 kap. 24 § regeringsformen, RF. De föreslagna bestämmelserna har sålunda som syfte att förhindra förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras. Samtidigt visar kommitténs utredning att brottsligheten inom de aktuella organisationerna inte alltid kan hänföras till dessa förföljelsegrunder. Således kan hatbrott ha sin grund i annat förhållande än etnicitet, hudfärg eller ras; de kan bl.a. vara uttryck för homofobi eller islamofobi. Brottslighet på grund av sexuell läggning, religion eller annan trosuppfattning kommer alltså inte att kunna beivras. Kommittén berör denna fråga något och menar att t.ex. antisemitisk förföljelse många gånger är inriktad på den judiska folkgruppens *etniska* ursprung men utesluter som jag förstår det inte att inriktningen kan vara en annan. Följaktligen är tillämpningsområdet för bestämmelserna begränsat och i viss mån oklart. Jag återkommer till ytterligare synpunkter på oklarheter och gränsdragningsfrågor.

Mot bakgrund av det anförda är jag tveksam till att den föreslagna kriminaliseringen uppfyller det krav på nödvändighet som måste ställas och om det är proportionerligt att inskränka grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Av dessa skäl kan jag inte tillstyrka förslaget.

Något om författningsförslagen

För det fall regeringen går vidare med kommitténs förslag vill jag lämna några synpunkter på vissa otydligheter som enligt min mening i så fall behöver klarläggas och där det kan finnas behov av ytterligare överväganden.

De föreslagna bestämmelsernas förhållande till andra fri- och rättigheter

Kommittén har fört fram att de situationer som faller in under de föreslagna bestämmelserna kan aktualisera även andra fri- och rättigheter än föreningsfriheten men att straffbuden inte får tillämpas så att dessa friheter inskränks på ett otillåtet sätt. Straffansvar kan komma ifråga om en person uttrycker sin tillhörighet genom att bära organisationens symbol eller går med i en av organisationen anordnad demonstration och därigenom, beroende på sammanhanget, anses bidra till att främja, stärka eller understödja organisationen. Om omständigheterna anses uppfylla rekvisiten för deltagande kan även den som skriver för organisationens räkning i tidskrifter eller på webbplatser göra sig skyldig till brott. Hur straffansvaret i dessa eller liknande fall förhåller sig till övriga fri- och rättigheter, framförallt rätten till yttrandefrihet, mötesfrihet och demonstrationsfrihet, och när enskilda utnyttjar denna sin rätt analyseras enligt min mening inte tillräckligt i betänkandet.

Användandet av begreppet "ras" i lagtext

Jag delar i och för sig utredningens uppfattning att begreppet "annat liknande förhållande" som förekommer i begränsningsstadgandet i 2 kap. 24 § andra stycket RF är alltför oprecist och med hänsyn till legalitetsprincipen inte bör användas i straffbestämmelsen. Begreppet "ras" har emellertid tagits bort ur såväl begränsningsstadgandet som annan lagstiftning, eftersom det inte finns någon vetenskaplig grund för att dela in människor i olika raser. Riksdagen har i andra lagstiftningsärenden bedömt att användandet av ordet "ras" i författningstexter riskerar att underblåsa fördomar (se bl.a. prop. 2001/02:59 s. 25). Utformningen av straffbestämmelsen i detta avseende framstår därför som mindre lämplig.

Närmare om lagtextens utformning

Straffansvaret ska inte bara gälla den som, på ett visst sätt, deltar i en rasistisk organisations verksamhet utan även den som "bildar vad som ska vara en sådan organisation". I detta fall kan alltså en enskild straffas för deltagande under en uppbyggnadsfas. Den brottsliga eller liknande verksamheten har emellertid ännu inte påbörjats och någon bildad sammanslutning finns inte. Kommittén anger (s. 258) att det straffbara bildandet bör ta sig uttryck i någon form av aktivitet från gärningsmannens sida som innebär att en sammanslutning som ska vara en rasistisk organisation bildas. Enligt min mening är såväl uttalandena som lagtexten i denna del svåra att förstå och väcker frågan huruvida det krav på förutsebarhet som gäller för en straffrättslig reglering är uppfyllt.

Kriminaliseringen ska omfatta bildande av en organisation som uttryckligen, eller underförstått, förespråkar viss förföljelsebrottslighet. I begreppet "genom brottslighet förföljer" (7 § tredje stycket) ligger ett krav på att det ska vara fråga om kriminalitet som utövas genom systematik, upprepning eller intensitet, där antalet gärningar och deras karaktär ska avgöra om det är fråga om förföljelsebrottslighet. Det är oklart hur bedömningen av om det är fråga om förföljelsebrottslighet ska

göras för organisationer som ännu inte har bildats och där någon sådan brottslighet ännu inte har begåtts.

Vidare ska kriminaliseringen bl.a. träffa den som deltar, eller ger stöd åt, en rasistisk organisations verksamhet på ett sätt som är ägnat att *främja* eller *stärka* organisationen. Utredningen har visserligen exemplifierat vilka ageranden som inryms under respektive uttryck men den skillnad som kommittén åsyftar är inte självklar. Även om andra stycket är subsidiärt är dessutom skillnaden otydlig mellan att delta i en rasistisk organisations verksamhet på ett sätt som är ägnat att *understödja* organisationen (7 § första stycket) och att på något av de övriga sätt som räknas upp (7 § andra stycket) lämna stöd åt en sådan organisation på ett sätt som är ägnat att *understödja* organisationen. Enligt utredningen innebär uttrycket "understödja organisationen" att någon genom sitt deltagande gynnar, stöder eller på något annat sätt underlättar för den. Vad detta får för betydelse i tillämpningen av första och andra stycket och vilka beteenden som kriminaliseras berörs inte tillräckligt. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är dessa oklarheter otillfredsställande.

Försöksbrott och konkurrensfrågor

Organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism ska vara kriminaliserade som försöksbrott. Kriminaliseringen av det fullbordade brottet går dock långt och en exemplifiering av vilka situationer som kommittén tänker sig kunna utgöra försöksbrott hade varit önskvärd. Det gäller särskilt i förhållande till straffansvaret för den som bildar vad som ska vara en rasistisk organisation, vilket i sig liknar ett försöksbrott.

Eftersom den föreslagna lagstiftningen är tänkt att komplettera annan straffrättslig lagstiftning lär frågan om brottskonkurrens inte sällan uppkomma i rättstillämpningen. Utredningen har översiktligt berört detta, men det finns enligt min mening behov av djupare analys och ytterligare vägledning.

Katarina Pahlsson

Ärendet har föredragits av Maria Karlströms. I beredningen av ärendet har även tf. byråchefen Karl Lorentzon deltagit.