



JUDISKA CENTRALRÅDET I SVERIGE
THE OFFICIAL COUNCIL OF SWEDISH JEWISH COMMUNITIES

Yttrande av Judiska Centralrådet över SOU 2021:27 Ett förbud mot rasistiska organisationer.

Judiska Centralrådet har beretts möjlighet att yttra sig över SOU 2021:27 Ett förbud mot rasistiska organisationer. Judiska Centralrådet finner att kommitténs analys och slutsatser är i huvudsak väl avvägda och utredningen visar på komplexiteten i lägesbilden i att formulera ett hållbart och konstruktivt lagförslag som värnar alla medborgares grundlagsstadgade fri- och rättigheter. Judiska Centralrådet anser dock att beskrivningen och analysen av kontexten saknar vissa dimensioner som specifikt berör den judiska minoriteten men även i allmänhet. Lagförslaget har en snäv träffyta. Därmed blir tydligheten i definitioner av kriterier, motiv och kontext – samt tillämpningen av dessa - avgörande för att ge skärpa åt lagförslaget så att det ger avsedd effekt. Risker är annars att det uppfattas som symbolpolitik vilket skulle kunna underminera själva avsikten.

Judiska Centralrådet tillstyrker en straffrättslig reglering enligt kommitténs förslag. Dock anser Centralrådet att avsikten med denna reglering borde förstärkas ytterligare med en upplösningslagstiftning. Vidare anser Centralrådet att i samband med – men även oberoende av - föreslagen lagstiftning bör genomföras en utredning av underutnyttjandet av befintlig lagstiftning mot rasistiska brott.

Övergripande

Judiska Centralrådet välkomnar en komplettering av den straffrättsliga lagstiftningen som träffar organisationers rasistiska brottslighet, utöver individers. Med lagförslaget följer ökad tydlighet och en mer enhetlig lagstiftning. Det är svårt att dra entydiga slutsatser av erfarenheterna från andra europeiska länder med hänsyn tagen till såväl historiska, sociokulturella, demografiska och rättsliga med flera parametrar som skiljer sig mellan länderna. Dock menar vi att erfarenheterna från både Finland och Tyskland visar att upplösningslagstiftning signifikant försvårar för rasistiska organisationer att bedriva verksamhet. Även om dessa organisationer kan mutera och återuppstå i olika nya konstellationer så blir de ekonomiskt och strukturellt vingklippta och kan därmed även förmodas ha försämrade förutsättningar att inspirera till, planera eller genomföra brottsliga handlingar.

Antisemitismen utgör ett ideologiskt fundament inom samtliga tre våldsbejakande extremistiska miljöer i Sverige: vit makt-miljön, den autonoma miljön och den våldsbejakande islamistiska miljön. Även om antisemitismen är särdeles central inom den högerextrema miljön är den starkt framträdande i den våldsbejakande islamistiska miljön och den autonoma miljön. Då utredningen huvudsakligen tar sikte på organisationer inom vit makt-miljön riskerar andra och mer löst sammanfogade nätverk, med annan ideologisk inriktning, att passera under radarn. Denna risk bör

rättsväsende och myndigheter vara observant på och parera med andra medel om det blir svårt att uppnå tillräcklig träffsäkerhet med lagstiftning.

Judiska Centralrådet har i sina ställningstaganden resonerat kring lägesbild, behov och förmodade samt önskade effekter av lagförslaget, utifrån den judiska minoritetens situation och perspektiv men även ett brett samhällsligt perspektiv. Vi sammanfattar här våra avvägningar och synpunkter angående kommitténs analys och lagförslag

Skäl att införa ett förbud mot rasistiska organisationer

Organiserad rasistisk förföljelsebrottslighet har ökat i omfattning

Judiska Centralrådet delar utredningens uppfattning att den ökade omfattningen av rasistisk förföljelsebrottslighet föranleder en förbudslagstiftning. Ett lagstadgat förbud sänder en tydlig signal till medborgarna att denna typ av brottslighet inte accepteras.

Judiska Centralrådet har med stor oro noterat under senare år hur högerextrema nazistiska organisationer har trappat upp sina aktioner mot judar och judiska institutioner samtidigt som samhällets motreaktioner har lyst med sin frånvaro eller brustit på olika plan.

Den ökade aktivitetsgraden inom högerextrema våldsbejakande organisationer utgör en växande säkerhetsutmaning för judiska institutioner och även individer. Judiska församlingar i Sverige tar alltjämt ett stort eget ansvar för att garantera säkerheten för sina medlemmar. Trots statliga säkerhetsbidrag finansieras en stor del av säkerhetsverksamheten med medlemmarnas avgifter, verksamheten och mötesplatserna begränsas för judiska församlingar och föreningar och evenemang får ställas in och/ eller anpassas då säkerheten annars inte kan garanteras. Av dessa skäl är det oerhört angeläget att samhället och dess institutioner tar ansvar för att minimera de yttre hoten för att skydda våra grundlagsstadgade fri- och rättigheter att mötas, bedriva föreningsverksamhet och inte minst att leva i trygghet och säkerhet utan att dölja identitet eller ursprung.

Uppfyllelse av FN:s rasdiskrimineringskonvention

Judiska Centralrådet delar inte kommitténs och regeringens inställning att svensk lagstiftning helt uppfyller kraven i FN:s rasdiskrimineringskonvention att förbjuda rasdiskriminering "med alla lämpliga medel, däribland genom sådan lagstiftning som påkallas av omständigheterna" (artikel 2.1 d). I kommitténs analys saknas en kritisk ansats visavi tillämpningen av befintlig lagstiftning mot hatbrott och andra brott med rasistiska motiv begångna av individer med eller utan organisatorisk koppling. Den straffrättsliga lagstiftning som förbjuder olika uttryck för rasism är antingen otillräcklig eller underutnyttjad och ger därmed generellt otillräckligt skydd till de medborgare som utsätts för rasism. Därmed instämmer Centralrådet i rasdiskrimineringskommitténs slutsats att Sverige enligt artikel 4b bör olagligförklara och förbjuda organisationer som främjar rasdiskriminering.

Det aktuella lagförslaget riktas primärt mot vit makt-rörelsen och det är bekymmersamt att mer löst sammanfogade nätverk som ofta kännetecknar den våldsbejakande islamistiska respektive autonoma miljön inte träffas av den föreslagna regleringen. Det generella faktum att bristande kunskaper, rutiner eller insikter inom rättsvärdande myndigheter leder till att specifika former av rasism, såsom antisemitism, och dess uttryckssätt, av olika skäl passerar under lagstiftningens radar gäller även den högerextrema retoriken, alltifrån mer subtilt kodade antisemitiska uttryck till nazistisk ohöjlt grov antisemitisk propaganda. Ett exempel är polisens agerande i Norrköping i samband med NMR:s aktion utanför synagogan på Yom Kippur för ett år sedan. Uniformerade nazister spred grov antisemitisk propaganda. Den lokala polisen avfärdade till en början inkommande anmälningar med att aktionen utgjorde "religionskritik".

Sammanfattningsvis anser Judiska Centralrådet att ett förbud mot rasistiska organisationer är nödvändigt för att förbättra förutsättningarna att leva upp till de krav som åläggs Sverige genom rasdiskrimineringskonventionen.

[Straffrättslig reglering versus upplösningslagstiftning](#)

Judiska Centralrådet stödjer kommitténs bedömning att det finns ett behov av att kriminalisera deltagande i, bildande av eller stöd åt en rasistisk organisation. Lagstiftningen ger utrymme åt sådan straffrättslig reglering och den skulle fylla det vakuum som idag existerar i lagstiftningen visavi organisationer som bedriver rasistisk förföljelse.

Judiska Centralrådet tillstyrker som sagt utredningens förslag om kriminalisering av deltagande i rasistiska organisationer men bedömer att även ett förbud mot rasistiska organisationer som sådana, d.v.s. en upplösningslagstiftning, vore väl motiverad för att ytterligare hämma aktiviteten och våldskapitalet i de extremistiska miljöerna som hotar den judiska minoriteten bland flera. Definitionen av deltagande i rasistiska organisationer – enligt lagförslaget – anser Centralrådet vara både tillräckligt brett och specifikt för att minimera kryphål erforderligt utan att för den skull ingripa i ringa fall.

Centralrådet har sedan tidigare förespråkat ett förbud mot rasistiska organisationer enligt finsk modell där föreningar kan upplösas på grunder såsom organiserad rasism. På så vis har den finska avdelningen av Nordiska motståndsrörelsen (NMR) upplösts och belagts med verksamhetsförbud 2020. Detta förfarande svarar väl mot konventionsstaternas åtaganden enligt FN:s rasdiskrimineringskonvention och enligt Europakonventionens bestämmelser artikel 11.2 kan föreningsfriheten begränsas för att förebygga oordning och brott samt för att skydda andra personers fri- och rättigheter.

Judiska Centralrådet anser att upplösningen av rasistiska och nazistiska organisationer är en fullt rimlig, adekvat och demokratiskt försvarbar åtgärd för att skydda de medborgare vars grundlagsstadgade fri- och rättigheter hotas och kringskärs genom nazisters och rasisters utnyttjande av sina rättigheter för att kränka andras. Effekten av inskränkningarna som upplösningen av NMR inneburit i Finland manifesterades tydligt i samband med en välregisserad nordisk aktion av NMR under Yom Kippur 2020. Runtom i Sverige och även övriga nordiska länder (utom Finland) distribuerade NMR grov antisemitisk propaganda. I Norrköping stod uniformerade nazister utanför synagogan, skyddade av förenings- och mötesfriheten utan inskränkningar. Endast i Finland – tack vare upplösningen av NMR – uteblev dessa nazistiska och rasistiska aktioner. I Sverige ser vi istället hur NMR:s aktivitetsnivå oförtrutet ökar liksom dess skrämsekäpplighet.

Såsom återges i betänkandet finns ännu inga tydliga tecken på att finska NMR-aktivister har flyttat sin aktivitet under jord vilket förvisso skulle kunna befaras på sikt. NMR i Finland har decentraliserat sina strukturer och flyttat sitt digitala material till utländska servrar och problematiken kring denna anpassning ska inte förringas utan utvecklingen bör kontinuerligt följas.

De långsiktiga konsekvenserna är dock svåra att förutse och olika länders erfarenheter av olika former av straffrättslig reglering och upplösningslagstiftning är svåra att jämföra liksom utredningen konstaterat. Det faktum att organiserad rasistisk brottslighet förekommer över hela Europa bevisar dock inte att förbudsstrategier är verkningslösa. En jämförelse mellan de nordiska länderna vid en och samma tidpunkt - Yom Kippur 2020 - kan däremot ge en tydlig ögonblicksbild av de kortsiktiga verkningarna. Ett lagstadgat förbud kan även ge upphov till värderingsförskjutningar på lång sikt. Det vi vet med säkerhet är att passivt tillåtande hittills inte har lett till förbättring. Däremot har förenings- och mötesfrihet inskränkts för den judiska minoriteten och andra minoriteter som hotas. Ett konkret

exempel är hur den judiska föreningen i Umeå år 2018 blev tvungen att avveckla sin verksamhet efter regelbundna hot från NMR.

Lagliga ramar och definitioner

Begränsningsstadgandet

Mot bakgrund av att kommitténs uppdrag ej omfattar förslag på ändringar i grundlag samt att föreningsfriheten endast får begränsas avseende sammanslutningar av militär natur eller de vars verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp, instämmer Judiska Centralrådet i kommitténs slutsats att ett förbud mot rasistiska organisationer i detta skede behöver begränsas till sammanslutningar som bedriver kriminell rasistisk förföljelse.

Judiska Centralrådet instämmer i kommitténs slutsats att ett förbud begränsat till organisationer som ägnar sig åt systematisk rasistisk förföljelsebrottslighet ej riskerar att hämma samhällsdiskussionen. Ett förbud baserat på enkom åsikter, oavsett hur orimliga eller antidemokratiska dessa är, anser Centralrådet vore en farlig väg att gå och ett destruktivt maktmedel i händerna på populistiska och främlingsfientliga politiska partier. Liksom utredningen har konstaterat finns vissa synergier och beröringspunkter mellan de populistiska och extremistiska miljöerna. Att värna åsiktsfriheten är ett motmedel mot maktmissbruk och en nödvändig förutsättning för ett demokratiskt, pluralistiskt och tolerant samhälle.

Rasistiska organisationer

Enligt lagförslaget definieras rasistiska organisationer som sammanslutningar av personer "som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande." Med "annat liknande förhållande" avses framför allt föreställningar om ras. Generellt omfattar dock inte uttrycket nationell eller religiös tillhörighet, ej heller förföljelse av annan grupp än folkgrupp, t.ex. invandrare i allmänhet. Dessutom saknas en egentlig och precis beskrivning av vad en "organisation" är. Även om kommittén bedömer att dessa avgränsningar inte behöver ha så stor praktisk betydelse så anser Centralrådet att kombinationen av relativt snäva definitioner och bristande tydlighet i hur de ska tolkas riskerar leda till stor rättsosäkerhet.

Som redan konstaterats bedrivs en stor andel av rasistiska förföljelser av mer löst sammansatta nätverk som sannolikt inte skulle träffas av den föreslagna lagstiftningen mot rasistiska organisationer. Det är angeläget att säkerställa att dessa nätverk samt ensamagerande individer som utgör en akut säkerhetsrisk inte passerar under radarn genom att ensidigt fokus riktas mot de målgrupper som lagförslaget avser.

För att minimera risken för att själva definitionen av rasistiska organisationer inte blir lagstiftningens akilleshäla anser Centralrådet att en lagstiftning enligt kommitténs förslag förutsätter tydlig vägledning genom förarbetena samt kompetenshöjande åtgärder inom rättsvårdande myndigheter så att bedömningarna av aktuella fall blir rätts säkra och träffsäkra. Orsakerna till underutnyttjandet av befintlig lagstiftning mot brott med rasistiska motiv måste utredas för att säkerställa att den föreslagna lagstiftningen inte drabbas av samma underliggande problematik.

Fokus på vit makt-miljön

Judiska Centralrådet delar kommitténs syn på vit makt-miljön som särskilt relevant att fokusera på då organiserad rasistisk förföljelsebrottslighet är särskilt koncentrerad till denna miljö. Det är samtidigt angeläget att lyfta fram att sådan brottslighet även förekommer i övriga två extremistiska miljöer som Säkerhetspolisen identifierat, den autonoma respektive våldsbejakande islamistiska miljön. Av

cirka 3 000 individer som är aktiva inom dessa miljöer utgörs drygt 2 000 av våldsbejakande islamistiska extremister. Dessa förenas ideologiskt med högerextremister genom underkännandet av demokratiska principer samt antisemitiska myter och konspirationsteorier som patentförklaring till samhällsproblem. Judar är den gemensamma fienden även för delar av den autonoma miljön, om än antisemitismen varierar i intensitet mellan dessa miljöer. Samhällsproblem förklaras med konspirationsteorier om judars makt och inflytande inom samtliga tre nämnda extremistiska miljöer. Därmed utgör inte endast högerextrema organisationer ett betydande säkerhetshot mot judiska institutioner och medborgare. Även nätverk och ensamagerande extremister som identifierar sig med den våldsbejakande islamismens och autonoma vänsterns ideologier ser judiska institutioner och personer som legitima mål att attackera.

Målsättningar och förväntade effekter

Kostnadsökningar

Judiska Centralrådet vill poängtera vikten av att tillräckliga resurser avsätts för att täcka de kostnadsökningar som kommittén bedömer att den föreslagna lagstiftningen kan innebära för rättsväsendet.

Preventiv effekt

En grundförutsättning för att lagstiftningen ska ha en brottspreventiv effekt enligt kommitténs antagande är att rättsväsendet har kapacitet och kompetens att hantera inkommande anmälningar och brottsfall. Givet denna förutsättning bedömer Judiska Centralrådet att en straffrättslig reglering kan ha en brottspreventiv effekt, som skulle förstärkas av en upplösningslagstiftning baserat på den finska erfarenheten.

Judiska Centralrådet anser att en viktig preventiv aspekt är att straffansvaret enligt lagförslaget ska omfatta ekonomiska bidrag till rasistiska organisationer. Med minskade resurser försvåras även ombildningar och aktivitet under jord.

En farhåga som uttryckts av kommitténs experter är att ett förbud mot organisationerna genom upplösningslagstiftning skulle kunna leda till fler icke tillståndsgivna demonstrationer, vilket skulle försvåra polisens arbete med ordning och säkerhet. Vi ser dock redan idag att polisen inte ingriper i tillräcklig utsträckning vid demonstrationer, något som påtalats av det svenska FN-förbundet i ett brev till justitieminister Morgan Johansson i mars 2020. Såsom återges i betänkandet består huvuddelen av den ökade aktiviteten i vit-makt-miljön av "vanliga" opinionsbildande aktiviteter i det offentliga rummet. I anslutning till dessa aktiviteter begås ofta ideologiskt motiverade hatbrott. Ett organisationsförbud torde minska deras aktivitetsgrad och därmed även risken för oro vid demonstrationer.

Säkerhetspolisens farhågor om att ett förbud kan försvåra det brottsförebyggande arbetet bör förstås tas på allvar och ställer krav på hög proaktivitet. Samtidigt ser Centralrådet att den föreslagna lagstiftningen kan ge möjligheter till att använda hemliga tvångsmedel vilket kan underlätta informationsinhämtning vid misstankar om grov organiserad rasism och därmed ha en preventiv effekt.

I den händelse en straffrättslig reglering skulle föranleda rasistiska organisationer att gå under jord blir verksamheten förvisso svårare att övervaka, men såsom kommittén konstaterat är dessa organisationer redan idag adaptiva och anpassar retorik och strategier för att undgå att lagföras. Judiska Centralrådet menar att organisationernas förutsättningar att locka nya rekryter och påverka i det offentliga rummet minskar markant när de inte kan verka publikt.

Internet och sociala medier

Digitalt rasistiskt material på utländska servrar kommer att fortsätta vara en oerhört viktig och växande grogrund för de organisationer och individer som ägnar sig åt rasistisk brottslighet. Detta är ett svårlöst dilemma, även med den föreslagna lagstiftningen. Digitala plattformar är snabbväxande och lättillgängliga informationskanaler, inte minst för rasistisk propaganda, och ensamagerande gärningsmän – enligt Säkerhetspolisen den främsta attentatsrisken – finner en ideologisk och social gemenskap samt därav följande inspiration i dessa forum som ofta är skickliga på att målgruppsanpassa sina budskap. Här pågår en kontinuerlig normalisering av hat och våld riktat mot olika minoriteter såsom den judiska.

Vid en förbudslagstiftning är det mycket angeläget att följa hur växelverkan mellan digitala och fysiska rum kommer att påverkas för de organisationer och kanaler som ger uttryck för våldsbejakande rasism, samt vidta nödvändiga åtgärder som komplement till den nu föreslagna lagstiftningen.

Skydd för civilsamhället och demokratin

Judiska Centralrådet delar kommitténs bedömning att den föreslagna lagstiftningen inte kommer att ha negativ inverkan på de civilsamhällesorganisationer som ska värnas. Under förutsättning att lagstiftningen implementeras konsekvent och effektivt bör den gynna dessa demokratiska organisationer, det öppna samtalet och tryggheten i det offentliga rummet.

Judiska Centralrådet instämmer även i kommitténs bedömning att lagstiftningen är förenlig med svenska konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter.

Farhågor har anförts om att bristande bevisning och därmed möjligheter att lagföra skulle innebära en risk för att de organisationer som inte lagförs därmed legitimeras. I detta hänseende instämmer Judiska Centralrådet i kommitténs synpunkt att det vore synnerligen olyckligt om en rädsla för att lagstiftningen ska misslyckas med sitt syfte skulle leda till underlåtenhet att ingripa. Det senare skulle också kunna tolkas som en samhällets acceptans och indirekt legitimering av de rasistiska organisationerna och deras värdegrund. Ett förbud utgör ett kraftfullt avståndstagande från de aktuella organisationerna och därmed ett långsiktigt skydd för civilsamhället och demokratin.

Enligt Säkerhetspolisens bedömning har ingen av de tre identifierade extremistmiljöerna kapacitet att utmana vårt demokratiska statskick. Samtidigt har myndigheten noterat hur vit makt-miljön lyckades påverka det offentliga samtalet och gjort ett betydande medialt avtryck i samband med 2018 års riksdagsval. Åsiktsfriheten ska värnas till varje pris men att organisationer som bedriver rasistisk och antidemokratisk förföljelsebrottslighet ska få detta genomslag i det offentliga rummet på lika villkor som de som värnar deras och sina egna medborgerliga fri- och rättigheter manar till eftertanke kring den långsiktiga utvecklingen och risken för värdeförskjutningar. Att i det läget förbjuda dessa organisationer med gränsdragning vid just brottslighet bedömer Centralrådet vara en adekvat åtgärd som inte åsidosätter demokratins spelregler.

Slutligen delar Judiska Centralrådet helhjärtat kommitténs medvetenhet om att rasism aldrig kan bekämpas enbart genom att lagstifta. Centralrådets instämmer i nödvändigheten av en helhetssyn med satsningar på många olika nivåer för att effektivt motverka och bekämpa rasistiska strömningar. Lagstiftning är ett viktigt redskap och ett komplement till andra likaså nödvändiga åtgärder.

2021-09-04

Charlotte Manderman
Politisk handläggare

Hanna Halpern
Generalsekreterare