

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



Justitiedepartementet  
Diarienummer Ju2021/01818

2021-09-06

## Synpunkter på betänkandet Ett förbud mot rasistiska organisationer (SOU 2021:27)

### Innehåll

<b>1. Inledande synpunkter</b>	1
<b>2. Sammanfattning</b>	3
<b>3. Folkrättsliga och konstitutionella hänsyn</b>	4
<b>4. Svagheter med förslaget</b>	6
4.1 Felaktig begreppsanvändning	6
4.2 Risk att förbudet inte blir effektivt och skulle sakna trovärdighet hos utsatta grupper	7
4.3 Specifikt om demonstrationsrätten	9
4.4 Oklara och alltför få skyddsvärda kategorier	12
4.5 Risk för kontraproduktiva effekter	13
4.6 Hets och hot online riskerar att inte omfattas	15
<b>5. Vad måste göras i stället?</b>	15
<b>6. Slutsatser</b>	19

### **1. Inledande synpunkter**

Amnesty International (fortsättningsvis: Amnesty) är en internationell människorättsorganisation med över tio miljoner supporters världen över och närvaro i fler än 70 av världens länder. Våra synpunkter här tar avstamp i det för Sverige folkrättsligt bindande regelverket om mänskliga rättigheter.

Amnesty tackar för möjligheten att komma med synpunkter på betänkandet Ett förbud mot rasistiska organisationer (2021:27) (i fortsättningen "betänkandet").

Rasism är en människorättsfråga. Rasismen hotar en av de allra mest grundläggande principerna som hela människorätten vilar på: principen om alla människors lika värde och rätt till jämlika möjligheter i samhället.

Betänkandet konstaterar att det finns tydliga indikationer på att den organiserade rasistiska förföljelsebrottsligheten har ökat i omfattning i Sverige. Säkerhetspolisen (SÄPO) har under senare år noterat en ökande aktivitet inom den högerextrema/vit makt-miljön.<sup>1</sup> Enligt Expos årsrapport för 2020 har den dokumenterade aktiviteten i den rasideologiska miljön visserligen gått ner något jämfört med föregående år, vilket framförallt kan förklaras av en tydlig nedgång i Nordiska motståndsrörelsens (NMR:s) aktiviteter.<sup>2</sup> Samtidigt är det svårt att dra några direkta slutsatser av detta. Expo ser en utveckling med fler fristående grupper som organiserar framförallt unga med stort fokus på våldsanvändning, och har kunnat identifiera omfattande kontakter med högerextrema nätverk utanför Sveriges gränser. I rapporten Vi sluter oss inåt (2020) konstaterar LSU - Sveriges ungdomsorganisationer att hoten och hatet mot ungdomsrörelsen ökat stort på senaste år, ofta med rasistiska förtecken. Unga rasifierade drabbas extra hårt. Detta leder till allvarliga följder för enskilda individer, civilsamhället och det demokratiska samtalet. Rapporten visar att 46% av barn- och ungdomsorganisationerna utsatts för hat och hot, och att en stor del av det uttrycks via sociala medier.<sup>3</sup> Enligt en helt ny rapport från Rädda Barnen utsätts vart fjärde barn med utländsk bakgrund för diskriminering och trakasserier i skolan.<sup>4</sup> Betänkandet konstaterar att när extremistmiljöerna blir mer synliga, online och offline, bidrar detta till människors upplevelse av hot vilket leder till att grupperingarna får vad som brukar kallas skrämsekapital. De behöver alltså inte alltid begå brott för att uppfattas som hotfulla, med effekten att de tystar och hindrar människor och civilsamhällesorganisationer från att verka.<sup>5</sup> Detta konstaterande rimmar väl med slutsatserna som LSU drar i sin rapport: hoten och hatet gör att ungdomsrörelsen tystnar och i allt högre grad idkar självscensur. Yttrande-, mötes- och föreningsfriheten blir lidande. Samtidigt visar hatbrottsstatistiken att det näst intill råder straffrihet för brott med hatbrottsmotiv: inte ens fem procent av brott med hatbrottsmotiv personuppläras.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Betänkandet sid. 60.

<sup>2</sup> Expo, "Svensk rasideologisk miljö 2020. Expos årliga sammanställning av den svenska rasideologiska miljöns aktiviteter" (2021), <https://expo.se/tidskriften/svensk-rasideologisk-milj%C3%B6-2020>.

<sup>3</sup> LSU - Sveriges ungdomsorganisationer, "Vi sluter oss inåt - en kartläggning av hat och hot mot Sveriges ungdomsrörelse" (2020) <https://lsu.se/nyhet/rapport-hat-och-hot/>.

<sup>4</sup> Rädda Barnen, "Vuxna - Vad gör dom? Barns röster om rasism i skolan" (2021), [https://resourcecentre.savethechildren.net/node/19519/pdf/vuxna\\_vad-gor-dom\\_webbfil\\_210708.pdf](https://resourcecentre.savethechildren.net/node/19519/pdf/vuxna_vad-gor-dom_webbfil_210708.pdf).

<sup>5</sup> Betänkandet sid. 60.

<sup>6</sup> Brottsförebyggande rådet (BRÅ), "Hatbrott 2018 - Statistik över polisanmälda brott med hatbrottsmotiv", Rapport 2019:13 (2019), [https://www.bra.se/download/18.bbb8316de12eace227048/1614334407813/2019\\_13\\_Hatbrott%202018.pdf](https://www.bra.se/download/18.bbb8316de12eace227048/1614334407813/2019_13_Hatbrott%202018.pdf), sid 9.

SÄPO skriver i sin årsrapport för 2020 att gränsen mellan våldsbejakande högerextremism och annan form av högerextremism blivit allt mer diffus på senare tid, vilket gör det svårare att isolera de "farliga" eller kriminella grupperna från de mer harmlösa: "Jargongen inom den ickevåldsbejakande högerextrema miljön närmar sig den våldsbejakande. Skämt och memes med uppmaningar till och glorifiering av attentat är allt mer förekommande."<sup>7</sup>

Det är för Amnesty uppenbart att rasismen är ett stort samhällsproblem i Sverige och att krafttag mot rasismen i alla dess former måste tas. Här har staten och dess institutioner en central roll; kampen mot rasismen måste föras inom alla delar av samhället. Rättsväsendet har uppenbarligen en mycket viktig normerande och korrigerande uppgift. Den stora frågan är dock om förslaget att kriminalisera deltagande i rasistiska organisationer i den form som betänkandet föreslår kommer att ha avsedd effekt. Kommer detta förslag att leda till att motverka och mota rasism? Riskerar det att bli verkningslöst -- vilket skulle leda till ännu lägre förtroende för rättsväsendet hos grupper som utsätts för rasism än i dag? Eller kan det till och med ha kontraproduktiva effekter?

I det följande redogör Amnesty för sin syn på dessa frågor.

## **2. Sammanfattning**

Amnestys huvudpoängar och inställning till kommitténs förslag kan sammanfattas enligt följande.

Amnesty *instämmer* med betänkandets slutsats att en upplösningstagstiftning i förhållande till rasistiska organisationer inte bör införas. En sådan lagstiftning är en mycket allvarlig inskränkning av föreningsfriheten som enligt folkrättsliga principer enbart kan införas om alla andra, mindre drastiska, åtgärder visat sig verkningslösa. Det finns många åtgärder som inom ramen för nuvarande lagstiftning istället bör vidtas för att motverka rasistisk brottslighet, varför en upplösningstagstiftning inte är påkallad.

Amnesty *avstyrker* förslaget om att kriminalisera deltagande i rasistiska organisationer, av följande skäl:

- a. Ett av kraven som måste vara uppfyllda för att en begränsning av föreningsfriheten ska få införas enligt Sveriges folkrättsliga förpliktelser är att begränsningen måste vara nödvändig. Detta krav innebär bland annat att förbud (eller kriminalisering) är en sista åtgärd, om alla andra insatser visat sig otillräckliga. Det finns redan lagar som

---

<sup>7</sup> Säkerhetspolisen 2020, [https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.4ffee9b31787cb4eddc36f/1622105064669/sakerhetspolisens\\_arsbok\\_2020.pdf](https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.4ffee9b31787cb4eddc36f/1622105064669/sakerhetspolisens_arsbok_2020.pdf), sid 51.

angriper och kriminaliserar rasismens uttryck i Sverige, men tillämpningen uppvisar stora brister. En mängd insatser kan och måste således tas inom ramen för nuvarande lagstiftning, varför nödvändighetskravet för att förbud ska kunna införas inte är uppfyllt.

- b. Förslaget gör anspråk på att förbjuda rasistiska organisationer, men detta är de facto inte vad förbuden innebär. Terminologin är missvisande, och riskerar att skapa en legaldefinition av rasism som i själva verket är långt snävare än den gängse förståelsen för vad rasism är.
- c. Eftersom ribban ligger så högt för organisationer att klassificeras som "rasistiska" i straffbestämmelsens mening är det sannolikt mycket få, om någon alls, som kommer att falla under det straffbara området. Därför kommer förbudet att vara ineffektivt för att motarbeta rasism och kan leda till försämrat förtroende för rättsväsendet hos grupper som utsätts för rasism. Det är mycket sannolikt att grupper vars handlingsutrymme och likvärdiga möjligheter till yttrande- och mötesfrihet dagligdags begränsas av rasismen i samhället kommer att uppfatta förbudet som ett slag i luften.
- d. De föreslagna straffbestämmelserna ger inte Polismyndigheten några nya verktyg att begränsa eller villkora vit makt-gruppers demonstrationsrätt, trots att rasistiska manifestationer är ett av de uttryck som tydligast hotar och begränsar utsatta grupper.
- e. Kategorierna som skyddas av förslaget är för få. Vissa kategorier, som "invandrare" eller "muslimer", faller helt utanför det straffbara området vilket innebär att stora grupper rättighetsbärare, vars utsatthet för rasism är dokumenterad, inte omfattas.
- f. Förslagen riskerar att ha kontraproduktiva effekter i bemärkelsen att den rasism som inte faller under förbudet legitimeras. Detta kan komma att utnyttjas i propagandasyfte av sammanslutningar som har mycket att vinna på att framstå som godkända och rumsrena i samhällets ögon.
- g. Brottslighet på nätet riskerar att falla utanför det straffbara området eftersom förslaget inte motsvaras av kriminalisering i yttrande- och tryckfrihetsgrundlagarna.

### **3. Folkrättsliga och konstitutionella hänsyn**

Mötes-, förenings- och demonstrationsfriheterna är centrala rättigheter i ett demokratiskt samhälle. Enligt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR, efter

den engelska titeln) erkänns rätten till fredliga sammankomster (artikel 21) och föreningsfrihet (artikel 22). Europakonventionens artikel 11 garanterar samma rättigheter. Samtidigt är, som betänkandet konstaterar, inga av dessa rättigheter absoluta. I vissa lägen är det folkrättsligt såväl möjligt som önskvärt att begränsa dem, men detta måste då ske i strikt överensstämmelse med de begränsningsregler som konventionerna sätter upp och som bygger på principerna legalitet, proportionalitet och nödvändighet. Eftersom förbud av en organisation, antingen genom upplösningslagstiftning eller kriminalisering av deltagande, är bland de mest allvarliga ingrepp i föreningsfriheten som kan göras får denna åtgärd bara vidtas när alla andra åtgärder visat sig otillräckliga.<sup>8</sup>

Enligt ICCPR, som Sverige ratificerade 1971, har staterna en skyldighet att i lag förbjuda "allt främjande av nationalhat, rashat eller religiöst hat, som innebär uppvigling till diskriminering, fiendskap eller våld" (artikel 20.2). Amnesty beklagar att denna viktiga artikel inte berörs och diskuteras i betänkandet. Skyldigheten innebär att två kriterier måste råda för att förbudskravet ska gälla: *dels* ska yttrandet eller aktiviteten uttrycka nationalhat, rashat eller religiöst hat, och *dels* måste den uppvigla andra ("incite") till diskriminering, fiendskap eller våld. Det måste alltså finnas en aktiv ambition att få andra att utföra eller delta i diskriminering, våld etc för att skyldigheten att förbjuda hat- och hotuttryck ska träda in. Sveriges hatbrottslagstiftning får i stort anses leva upp till dessa krav, även om tillämpningen brister i stora delar (se nedan).

FN:s rasdiskrimineringskonvention (CERD, efter den engelska titeln) går längre än ICCPR och kräver dels att spridande av idéer grundade på rasöverlägsenhet eller rashat och uppmaning till rasdiskriminering ska kriminaliseras, och dels att organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering ska förbjudas och att deltagande i sådana organisationer ska bli straffbart enligt lag (artikel 4). Detta ska ske med beaktande av bland annat yttrande-och åsikts- och föreningsfriheten (artikel 5). Som betänkandet diskuterar finns olika tolkningar av vad dessa skyldigheter innebär rent konkret. Amnesty bedömer att det viktigaste är att se till andemeningen eller syftet med rasdiskrimineringskonventionen som sådan, vilket är att avskaffa rasdiskriminering i alla dess former (artikel 2.1). Amnesty ser inte att det är sannolikt att ett förbud av rasistiska organisationer i den form som presenterats i betänkandet, utifrån de konstitutionella förutsättningar som råder i Sverige, kommer att få önskvärd effekt. Det finns till och med risk för att förslaget kommer att få motsatt effekt och istället leda till större acceptans för vissa rasistiska uttryck -- det vill säga det motsatta mot vad åtagandena enligt rasdiskrimineringskonventionen kräver. Resonemanget kommer att utvecklas nedan.

---

<sup>8</sup>FN:s människorättsråd, "Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai", A/HRC/20/27 (2021), [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf), para. 75.

Utrymmet i den svenska grundlagen för att begränsa föreningsfriheten är, som betänkandet diskuterar i detalj, mycket snävt. Enligt 2 kap 24 § regeringsformen kan detta enbart ske "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". I sin kritik av Sverige har FN:s rasdiskrimineringskommitté inte förhållit sig till denna begränsning. Amnesty vill understryka att de folkrättsliga principerna innebär att förbud av organisationer enbart kan införas om kraven på legalitet, nödvändighet och proportionalitet kan garanteras. Kravet på legalitet innebär bland annat att förbudet och skälen för det måste vara tydliga och förutsägbara. Kraven på nödvändighet och proportionalitet medför bland annat att förbud är en sista åtgärd, om alla andra insatser visat sig otillräckliga. De svenska konstitutionella förutsättningarna gör att de förslag som betänkandet landat i inte i tillräckligt hög grad garanterar att dessa principer efterlevs. I nedanstående avsnitt utvecklar Amnesty varför vi landat i dessa slutsatser.

#### **4. Svagheter med förslaget**

##### **4.1 Felaktig begreppsanvändning**

Betänkandet använder konsekvent formuleringen "förbud mot rasistiska organisationer" när den diskuterar sitt förslag. Men detta stämmer inte, enligt gängse förståelse för vad ett förbud innebär och vad som utgör en rasistisk organisation. Det som faktiskt föreslås är förbud mot aktivt deltagande i en viss typ av organisation som ägnar sig åt kriminaliserad, rasistisk förföljelse. Om förslaget ska gå vidare behöver begreppet som används också spegla det faktiska innehållet i förslaget. Riskerna finns annars att det skapas en juridiskt godtagen definition av begreppet "rasistisk organisation", vilken endast innefattar ett fåtal av de sammanslutningar som i allmänhetens ögon uppfattas som rasistiska. Den gängse förståelsen för vad en rasistisk organisation är omfattar sammanslutningar som står på en rasistisk värdegrund, använder rasistisk retorik och ägnar sig åt någon form av rasistisk verksamhet. De flesta av dessa organisationer har inte en verksamhet som innebär kriminell förföljelse i betänkandets bemärkelse.

Riskerna med nuvarande begreppsanvändning är dels att legaldefinitionen blir en annan än gängse förståelse för vad rasism är, och dels att organisationer som enligt allmän uppfattning betraktas som rasistiska (men som inte faller inom det snäva område som nu kriminaliseras) ges legitimitet i och med att de klassas som "inte rasistiska". Se vidare om detta i avsnitt 4.5, nedan (Riskerna för kontraproduktiva effekter).

Om en proposition ska utarbetas i enlighet med förslaget måste således korrekt begrepp användas, till exempel "organiserad rasistisk, kriminell förföljelse" eller "organisation som bedriver kriminell, rasistisk förföljelse" i stället för det missvisande begreppet "rasistisk organisation".

## 4.2 Risk att förbudet inte blir effektivt och skulle sakna trovärdighet hos utsatta grupper

Betänkandet föreslår att det ska bli straffbart att delta i eller bilda en rasistisk organisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen, liksom att ge stöd till en sådan organisation. Organisationens verksamhet måste innebära brottslig förföljelse och individens deltagande måste vara aktivt för att det ska falla inom det straffbara området.

I dag finns flera stadganden som angränsar till och delvis överlappar med de föreslagna straffbestämmelserna. Av dessa är bland de mest relevanta hets mot folkgrupp (16 kap 8 § BrB) olaga hot (4 kap 5 § BrB), skadegörelse (12 kap. 1 § BrB) och straffskärpningsgrunderna i 29 kap. 2 § BrB. Hets mot folkgrupp och olaga hot är också tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Betänkandet resonerar om hur förslaget skulle komplettera dagens lagstiftning på följande sätt:

Kommittén kan samtidigt konstatera att den nuvarande kriminaliseringen inte innebär något generellt förbud mot att delta i eller på annat sätt stödja organisationer som sysslar med rasistisk förföljelse. Om det är oklart på vilket sätt en persons deltagande har bidragit till utförandet av en viss brottslig gärning inom ramen för en rasistisk organisation, kan det nuvarande straffrättsliga regelverket vara svårt att tillämpa. Frågan är i vilken utsträckning som det finns handlingar eller beteenden som är farliga därför att de bidrar till en sådan organisations förmåga att genom brott förfölja andra på grund av deras ursprung, men som man inte kan komma åt med stöd av det nuvarande regelverket.<sup>9</sup>

Som Amnesty tolkar förslaget innebär detta att det visserligen, om förbudet införs, blir lättare än i dag att komma åt den person som sympatiserar med och utför handlingar för en rasistisk organisation, även om dessa handlingar enskilt inte skulle kvalificera som exempelvis hets mot folkgrupp eller olaga hot. Detta skulle i och för sig göra att vissa rasistiska organisationers verksamhet blev kringskuren. Men innan det individuella straffansvaret ska bedömas måste alltså organisationen som sådan ha klassificerats som rasistisk i lagförslagets mening.

Ribban för denna klassificering är hög. Inte bara ska organisationernas rasistiska åskådning leda vidare till konkreta handlingar som utgör *förföljelse* i rättslig mening: i sig ett högt ställt krav. Organisationens *verksamhet* måste också innebära sådan förföljelse, vilket betyder att den kriminella förföljelsen ska anses vara typisk eller karaktäristisk för organisationen som

---

<sup>9</sup> Betänkandet sid. 237.

sådan. Det räcker alltså inte med att ett antal individer som är knutna till en organisation begår handlingar som utgör kriminell förföljelse; på något vis måste organisationen *i sig* kunna knytas till förföljelsen.

Betänkandet är inte tydlig med hur en sådan kvalificering -- alltså hur sammanslutningen och inte enbart de individer som utgör den ska kunna anses "äga" den rasistiska brottsligheten -- ska gå till. Det är inte osannolikt att en sammanslutning vars verksamhet präglas av rasistisk ideologi och handlingar framgångsrikt lyckas argumentera att den förföljelsebrottslighet som begåtts i dess namn varit resultatet av att enskilda individer gått för långt men att detta inte kan läggas organisationen som sådan till last. Här kan tilläggas att SÄPO i sin senaste årsbok konstaterar att de som är mest benägna att begå grova våldsbrott på basis av våldsbejakande ideologi är ensamagerande gärningspersoner i utkanterna av extremistideologierna; alltså inte personer som nödvändigtvis kan knytas till en viss organisation och som därmed skulle drabbas av ett deltagandeförbud.<sup>10</sup> Forskning om högerextrem och vit makt-terror i svensk och nordisk kontext pekar i samma riktning: att kännetecknande för denna typ av politisk våldsbrottslighet är att den är starkt ideologiskt förankrad men ofta organisatoriskt fristående.<sup>11</sup> Historieprofessor Heléne Lööv skriver: "Centralt för att förstå de processer av fientlighet och eskalerande våld som då och då flammor upp i lokalsamhällen är symbiosen mellan de organiserade och det oorganiserade, liksom kopplingen mellan en fientlig diskurs och aktiva handlingar i form av trakasserier, hot och våld."<sup>12</sup> Mot den bakgrunden är den lagstiftning som här föreslås mindre lämpad för att komma åt den typ av brottslighet den syftar till att motverka.

Det finns därtill ett omfattande stöd i forskningen för att rasistiskt motiverade våldsdåd oftast föregås av en alltmer fientlig retorik gentemot den utsatta gruppen, i gärningsmannens närmiljö men även i samhället i stort.<sup>13</sup> Den våldsamma handlingen är det avslutande steget i en längre process av avhumanisering, stigmatisering, uppvigling och rättfärdigande av våld gentemot den utsatta gruppen. Det är därför av vikt att betona att, om syftet är att genom lag förebygga och bemöta rasistiskt motiverade våldsdåd, måste åtgärder ske betydligt tidigare i utvecklingskedjan än först vid realiserandet av den våldsamma gärningen. Som Amnesty påpekar nedan, måste rättsväsendet därför bli bättre på att mer effektivt tillämpa existerande lagstiftning som griper in tidigare i processen -- exempelvis bestämmelserna om hets mot folkgrupp och olaga hot -- för att på lång sikt motverka rasistiska våldsbrott och förföljelse.

---

<sup>10</sup> Säkerhetspolisen 2020, [https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.4ffee9b31787cb4eddc36f/1622105064669/sakerhetspolisens\\_arsbok\\_2020.pdf](https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.4ffee9b31787cb4eddc36f/1622105064669/sakerhetspolisens_arsbok_2020.pdf), sid 49.

<sup>11</sup> Se för omfattande diskussioner om den "ensamagerande" politiska våldsbrottslingen Mattias Gardell, Heléne Lööv och Michael Dahlberg-Grundberg, "Den ensamme terroristen. Om lonewolves, näthat och brinnande flyktingförläggningar" (2017).

<sup>12</sup> Ibid, sid 48.

<sup>13</sup> Se, bl.a., Ekstrand et al., "Dynamics of Violent and Dehumanizing Rhetoric in Far-Right Social Media", *New Media & Society* (2020).



Oavsett detta kvarstår faktum att kraven som enligt utredningens förslag ställs rent bevismässigt för att organisationen ska klassificeras som en rasistisk organisation är mycket höga. Det är inte självklart att en enda av de vit makt-/högerextrema aktörer som verkar i Sverige i dag skulle komma att omfattas. Därför anser Amnesty det vara av mindre betydelse att det sedan skulle kunna bli lättare att komma åt aktiviteter som enskilt kanske inte skulle kvalificera till individuellt straffansvar enligt exempelvis hetslagstiftningen. Det finns stora risker att de nya straffbestämmelserna skulle bli ineffektiva och inte komma åt det problem som betänkandet identifierat: den organiserade, ökande och allt grövre rasismen i Sverige. Ett verkningsslöst regelverk riskerar inte endast att minska förtroendet för rättsväsendet (där förtroendet i frågor om rasism redan är lågt) utan även att svika de utsatta grupper som mest behöver skydd.

Hatbrottsstatistiken talar sitt tydliga språk: en mycket liten del av anmälda brott personuppkärlas, och nästan hälften läggs ned efter utredning.<sup>14</sup> Uttalad kritik från forskningshåll och civilsamhälle har också riktats mot polisens förmåga och intresse av att i högre grad prioritera demokrati- och hatbrott, inte minst på nätet.<sup>15</sup> Eftersom det finns uppenbara brister i tillämpningen av redan existerande lagstiftning, stort missnöje och växande oro hos utsatta grupper ser Amnesty risker med att införa en ny, ännu mer svårtillämpad lagstiftning. De nya straffbestämmelserna riskerar att uppfattas som ett slag i luften och ett hån mot de grupper vars yttrande- och föreningsfrihet i dag begränsas av rasistisk verksamhet och som erfar att nuvarande lagstiftning inte används och prioriteras. Detta i sin tur skulle riskera att underminera förtroendet för samhällskontraktet och de rättsvärdande institutionerna än mer hos de grupper som behöver dess stöd allra mest.

### 4.3 Specifikt om demonstrationsrätten

Betänkandet poängterar att "det svenska samhället vilar på den hos oss självklara grundsynen att alla människor är lika värda och att varje individ ska behandlas med samma hänsyn och respekt som andra" samt att rasism inte är förenligt med denna värdering och än mindre den aggressiva organiserade rasismen.<sup>16</sup> Ett förbud är således en viktig markering om vilka värderingar och normer som bör gälla i samhället, argumenterar betänkandet. Denna markering får ses som ett av de huvudsakliga syftena med den föreslagna lagstiftningen.

---

<sup>14</sup> Brottsförebyggande rådet (BRÅ), "Hatbrott 2018 - Statistik över polisanmälda brott med hatbrottsmotiv", Rapport 2019:13 (2019), [https://www.bra.se/download/18.bbb8316de12eace227048/1614334407813/2019\\_13\\_Hatbrott%202018.pdf](https://www.bra.se/download/18.bbb8316de12eace227048/1614334407813/2019_13_Hatbrott%202018.pdf), sid 9.

<sup>15</sup> Holgersson, Stefan, "Polisens utredningsverksamhet: en studie av polisens arbete med demokrati-och hatbrott på nätet" (2018), <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1210777/FULLTEXT02.pdf>, och Näthatsgranskaren, "Polismyndighetens arbete med demokrati- och hatbrott -- en skuggrapport (2019), <http://media1.nathatsgranskaren.se/Skuggrapport-2019-09-27-web.pdf>.

<sup>16</sup> Betänkandet sid. 244-245.

Men som betänkandet också konstaterar har ett av de mest synliga inslagen i rasistisk organisering under senare år varit demonstrationer och andra manifestationer på allmän plats.<sup>17</sup> NMR:s demonstration i Göteborg under bokmässan och den judiska högtiden Jom Kippur 2017 och samma grupps närvaro under Almedalsveckan 2018 är välkända exempel. Frågan är om de föreslagna straffbestämmelserna kommer åt det uppenbara hot som utsatta grupper upplever från rasistiska manifestationer eller om de nya reglerna bara blir en symbolisk markering mot rasismen som inte erbjuder ett reellt skydd mot några av dess tydligaste uttrycksformer.

Förslag om att införa ändringar i ordningslagen har framförts som ett bättre alternativ än att förbjuda organisationerna, just för att komma åt de rasistiska manifestationerna och vit maktgruppernas skrämsekapital i offentligheten. Betänkandet konstaterar dock att detta inte låter sig göras utan grundlagsändringar, eftersom mötes- och demonstrationsfriheterna endast kan begränsas i mycket specifika fall.

En av de omständigheter som tillåter begränsning av dessa rättigheter är hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen (2 kap 24 § RF).

Demonstrationstillstånd kan således vägras om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning (2 kap. 10 § OL). Tolkningen av vad som konstituerat hot mot ordning och säkerhet har skiftat över tid när polisen bedömt ansökningar om demonstrationstillstånd från högerextrema/vit makt-grupper.<sup>18</sup> Det är sannolikt, med nuvarande lagstiftning, svårt att neka demonstrationstillstånd enbart när det föreligger en misstanke om att brott kommer att begås, mot bakgrund av de mycket höga kraven i ordningslagen.<sup>19</sup> Möjligen skulle dock demonstrationstillstånd kunna villkoras i högre grad än vad som görs idag, i enlighet med möjligheterna som ges i 2 kap. 16 § ordningslagen. I Göteborg 2017 kortade förvaltningsrätten den marschväg för NMR som polisen givit tillstånd till och förändrade även den angivna slutplatsen för marschen, mot bakgrund av att såväl bokmässan pågick som att Jom Kippur firades och att dessa omständigheter föranledde särskilda hänsyn till ordning och säkerhet.<sup>20</sup> Det finns således utrymme för polisen till kreativitet för att i högre mån skydda utsatta grupper utan att i alltför hög grad inskränka den grundlagsskyddade demonstrationsfriheten.

Inför förslag om ändringar av polislagen underströk regeringen att den utgår från att polisen, när det är befogat, också använder sig av de möjligheter som finns att förbjuda eller begränsa allmänna sammankomster med hänsyn till ordning och säkerhet såväl vid

---

<sup>17</sup> Betänkandet sid. 238.

<sup>18</sup> Se bl a Gunno Gunnmo och Eric Rönnegård, "Dagens Juridik", *Nazisternas uppvigling på hatsajter är ett allvarligt hot mot demokratin och Sveriges inre säkerhet* (2015), <https://www.dagensjuridik.se/nyheter/nazisternas-uppvigling-pa-hatsajter-ar-ett-allvarligt-hot/>.

<sup>19</sup> Prop. 1996/97:175 sid. 31 f.

<sup>20</sup> Förvaltningsrätten i Göteborg, 25 september 2017, målnr. 10510-17 och 10517-17.

sammankomsten som i dess omedelbara närhet.<sup>21</sup> Här är värt att påminna om vad justitieråd Thomas Bull och professor Anna Jonsson Cornell skrev, i samband med att de uttryckte skepsis mot att införa ett förbud mot rasistiska organisationer i Sverige:

Brottsbekämpande myndigheter har det yttersta ansvaret för att säkerställa att alla kan använda sina grundläggande fri- och rättigheter. Ingen ska behöva ställa in en demonstration eller överväga att inte delta i ett politiskt sammanhang som Almedalen på grund av hot från rasistiska och nazistiska organisationer. Polisen måste säkerställa att de mest utsatta kan använda sina grundläggande fri- och rättigheter. Här borde den politiska fokusen ligga, snarare än på ett organisationsförbud. *Låt rättsvårdande myndigheter pröva sig fram så att de kan bli mer effektiva i tillämpningen av rådande regelverk innan drastiska ändringar görs.*<sup>22</sup>

Sammanfattningsvis är det oklart vilka möjligheter som finns enligt nuvarande lagstiftning för att i förväg begränsa och villkora demonstrationer som riskerar att leda till rasistiska hot och hets mot folkgrupp. Det finns dock ingenting som tyder på att de föreslagna straffbestämmelserna kommer att klargöra läget, eller ge möjlighet till nya begränsningar av rasistiska organisationers demonstrationsmöjligheter. I förhållande till frågan om hur demonstrationsrätten för högerextrema grupper kan påverkas av de föreslagna straffbestämmelserna skriver betänkandet:

Lika lite som exempelvis demonstrationsfriheten utesluter ansvar för skadegörelse eller hets mot folkgrupp som sker i samband med en demonstration utesluter demonstrationsfriheten ansvar för organiserad rasism eller stöd åt organiserad rasism i samband med en demonstration. *Det förhållandet att straffrättsligt ansvar kan komma ifråga för brott som begås under demonstrationen hindrar normalt inte att denna genomförs; brottet får beivras i efterhand.* Demonstrationen kan bara upplösas om det finns förutsättningar för detta enligt ordningslagen (1993:1617), t.ex. på grund av de ordningsstörningar som därigenom uppstår.<sup>23</sup>

Men efter en manifestation är skadan redan skedd. Om de nya bestämmelserna inte påverkar hur polisen, i förväg, bedömer risken för brottslighet och låter denna bedömning påverka i vilken mån ett demonstrationstillstånd ska ges, finns återigen risk för att lagstiftningen kommer att betraktas som ihålig och ineffektiv. Då kommer den, liksom nuvarande hetslagstiftning, att uppfattas som oförmögen att skydda de grupper som mest

---

<sup>21</sup> Prop. 1996/97:175 sid. 33.

<sup>22</sup> Thomas Bull och Anna Jonsson Cornell, "Svensk Juristtidning", *Föreningsfrihet och förbud mot rasistiska organisationer -- några rättsliga iakttagelser och en rättspolitisk spaning* (2020), <https://svjt.se/svjt/2020/515>, sid 533. Vår kursivering.

<sup>23</sup> Betänkandet sid 276. Vår kursivering.

påverkas av de relevanta gruppernas skrämselkapital och vars yttrande-, religions- och mötesfrihet inskränks av rasistisk organisering.

#### 4.4 Oklara och alltför få skyddsvärda kategorier

Enligt utredningens förslag måste sammanslutningen, för att det ska vara fråga om en rasistisk organisation i de nya straffbestämmelsernas bemärkelse, ägna sig åt förföljelse av en "folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras". Förutom den uppenbara problematiken i att definitionen av "rasistisk organisation" blir så snäv, enligt ovan, är det också bekymmersamt att de skyddsvärda kategorierna är så få.

Betänkandet har valt att begränsa det utrymme för kriminalisering som faktiskt finns i grundlagen. Enligt 2 kap. 24 § RF kan begränsning ske "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". Betänkandet ersätter begreppet "annat liknande förhållande" med "ras", med motiveringen att "annat liknande förhållande" i första hand avser (ogrundade) föreställningar om ras, och "[m]ed beaktande av de krav som legalitetsprincipen ställer bör 'annat liknande förhållande' inte användas i lagtexten utan i stället 'ras'".<sup>24</sup> Resonemanget är märkligt. Det stämmer att "annat liknande förhållande", enligt grundlagsutredningen 2008 skulle förstås som i första hand "föreställningar om ras" och att ändringen inte var avsedd att förändra tillämpningsområdet.<sup>25</sup> Men samtidigt angav både grundlagsutredningen och propositionen att den nya formuleringen "framför allt" eller "i första hand" skulle syfta på "föreställningar om ras".<sup>26</sup> Således var det inte uteslutande i detta hänseende den nya ordalydelsen skulle förstås. När nu betänkandet utan vidare diskussion går tillbaka till begreppet "ras" gör det att andra kategorier helt utesluts. De facto innebär ändringen en begränsning av de skyddsvärda kategorier som faktiskt skulle kunna inkluderas enligt grundlagen.

Som diskuterades utförligt i grundlagsutredningen är begreppet "ras" komplicerat, och det råder olika meningar om huruvida begreppet ska finnas kvar i lagstiftningen eller inte. Den diskussionen är väl värd att ta på allvar och det är häpnadsväckande att betänkandet så lättvindigt återtar begreppet utan djupare resonemang. Här borde betänkandet ha tagit in synpunkter från såväl civilsamhälle som forskare och även resonerat kring den kritik FN:s rasdiskrimineringskommitté riktat mot Sverige i förhållande till de begrepp som används i hatbrotts- och diskrimineringslagstiftningen.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Betänkandet sid 253-254.

<sup>25</sup> SOU 2008:125, sid. 413-414.

<sup>26</sup> Ibid. Se också prop. 2009/10:80 sid. 152.

<sup>27</sup> FN:s rasdiskrimineringskommitté, "Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of Sweden, adopted by the Committee at its eighty-third session", CERD/SWE/C/CO/19-21 (2013), para. 6.

Betänkandet skriver att förföljelse på grund av sexuell läggning eller nationellt ursprung inte omfattas av de nya straffbestämmelserna, och "sannolikt inte heller förföljelse på grund av religiös tillhörighet eller trosbekännelse eller förföljelse av en annan grupp av personer än en folkgrupp, t.ex. invandrare i allmänhet".<sup>28</sup> Men denna insnävning av skyddet för stora grupper människor som utsätts för rasism bekymrar inte kommittén, eftersom:

"[D]et [är] emellertid många gånger ogörligt att dra gränsen mellan vad som är förföljelse på grund av religiös tillhörighet och vad som är förföljelse på grund av etniskt ursprung, där föreningsfriheten kan begränsas. Betydelsen av att inte andra grupper än folkgrupper omfattas lär inte heller vara så stor. En förföljelse som sägs vara riktad mot 'invandrarna' kan ju inte sällan vara utformad på ett så tydligt och avgränsat sätt att den i själva verket utgör en förföljelse på grund av etniskt ursprung eller hudfärg, och föreningsfriheten kan i fråga om sådan förföljelse begränsas med stöd av stadgandet."<sup>29</sup>

Uttalandet väcker många frågor. Som Amnesty begriper det menar kommittén att det i praktiken inte kommer att vara några problem eftersom rasistisk förföljelse mot, låt säga, "invandrarna" säkert i de flesta fall också kommer att uttryckas som förföljelse mot en viss etnisk grupp eller med hänvisning till hudfärg. Med tanke på att det rör sig om straffrättslig lagstiftning och analogier inte kan tillåtas tycks förhoppningen alltså vara att företrädarna för de rasistiska förföljelseorganisationerna själva uttrycker sig på ett sätt som faller under det kriminaliserade området, även när deras hat riktar sig mot exempelvis "invandrare" eller "muslimer". Resonemanget avslöjar en tydlig svaghet i förslaget, och farhågor om att kommittén kapitulerat när det gäller lagstiftningens normerande syfte. Denna brist gör i praktiken, återigen, att viss rasistisk förföljelse faller utanför det straffbara området vilket underminerar syftet med lagstiftningen, hotar förtroendet för rättsväsendet och sviker vissa av dem som bäst behöver dess skydd.

#### **4.5 Risk för kontraproduktiva effekter**

Amnesty har redan kommenterat vissa av de svagheter vi ser i förslagen som i förlängningen skulle kunna ha motsatt effekt än syftet med lagstiftningsinitiativet: att motverka rasismen i samhället. Här utvecklar vi ytterligare dessa delar.

Eftersom definitionen av rasistisk organisation i förslaget är "en sammanslutning av personer som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller ras" riskerar, som redan nämnts, andra organisationer som i allmänhetens ögon betraktas som rasistiska att friskrivs från ansvar från den rasism de sprider och de rasistiska handlingar de utför. Riskerna att detta utnyttjas i propagandasynfote av dessa organisationer ska inte

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

underskattas. De sammanslutningar som inte faller inom det snäva straffbara området kan kommunicera att de, som varandes "inte rasistiska", godkänts och givits en viss legitimitet av samhället och rättsapparaten. Detta i sin tur riskerar att normalisera den grad av rasism som inte är fullt så extrem som den som nu föreslås omfattas av förbud, i strid med betänkandets syfte.

Betänkandet berör visserligen den här risken, men avfärdar den lika snabbt. Kommittén skriver:

Det har anförts farhågor för att en organisation i de fall som ett rättsligt förfarande inte inleds eller, om det sker, inte leder till framgång kommer att basunera ut att samhället med detta har förklarat den godkänd. Kommittén kan se att det eventuellt finns en risk för att en organisation skulle agera på det sättet. Men detta förhållande kan inte anses utgöra ett starkt skäl emot ett förbud. Brister i bevisningen innebär inte att en organisation har blivit godkänd av samhället. Ingenting hindrar att ett nytt förfarande inleds så snart ytterligare omständigheter tillkommit och detta går enligt allmänna principer. Införandet av ett förbud skulle ge statsmakterna en generell möjlighet att med kraft agera mot rasistiska organisationer. Det vore då olyckligt om man av rädsla för misslyckande i det enskilda fallet underlåter att utnyttja möjligheten att alls kunna ingripa – även i uppenbara fall – mot en organisation. Det kan ju sägas att, om lagstiftningen helt saknar ett förbud, så går det omvänt hävda att samhället på grund avsaknaden av ett sådant har godkänt de rasistiska organisationerna.<sup>30</sup>

Här missar betänkandet målet, enligt Amnestys uppfattning. Det enda den resonerar om är brister i bevisningen och, därmed, "misslyckande i det enskilda fallet". Givetvis ska inte kriminalisering av ett förkastligt beteende undvikas bara för att det kan finnas bevissvårigheter i enskilda fall. Men det är inte bevissvårigheter detta handlar om. Problemet här handlar om att så många aktörer -- såväl enskilda som organiserade -- som ägnar sig åt rasistisk verksamhet inte omfattas av lagstiftningens förbud, oavsett bevisning. Enligt lagens bokstav är deras beteende inte förkastligt. Det är stor skillnad på detta och på svårigheter att i ett enskilt fall få en individ eller sammanslutning åtalad och dömd. Förbudet, som det är formulerat i utredningen, riskerar således att legitimera grupper och individer som frias helt enkelt för att de och deras verksamhet inte faller inom det straffbara området.

Argumentet att samhället skulle ha godkänt samtliga rasistiska organisationer, inklusive de som ägnar sig åt förföljelsebrottslighet, på grund av den nuvarande avsaknaden av förbud håller inte heller måttet. Som Amnesty påpekat finns redan lagstiftning mot många av rasismens uttryck: hets mot folkgrupp, olaga diskriminering, andra hatbrott, m.m. Det bästa sättet att visa att samhället skyddar och stärker utsatta grupper och inte tolererar rasism är

---

<sup>30</sup>Betänkandet sid. 243.

att bekämpa dess uttryck, och de verktyg som behövs för detta finns redan. Se vidare i avsnitt 5, nedan.

Amnesty vill slutligen än en gång påminna om att utredningens huvudsakliga syfte tycks vara att *markera* mot rasismen:

Det förtjänar då att än en gång framhållas att det svenska samhället vilar på den hos oss självklara grundsynen att alla människor är lika värda och att varje individ ska behandlas med samma hänsyn och respekt som andra. Rasism är inte förenligt med denna värdering – och än mindre den aggressiva organiserade rasismen. Enligt kommitténs mening måste samhällets avståndstagande från denna komma till uttryck tydligare än idag. Det har ett värde i sig, inte minst genom det budskap det sänder till enskilda som utsätts eller riskerar att utsättas för rasism. *Ett förbud är en viktig markering om vilka värderingar och normer som bör gälla i samhället.*

Rasistiska organisationers förföljelsebrottslighet ska inte tolereras i Sverige.<sup>31</sup>

Men om huvudanledningen är att markera mot rasism blir det lika viktigt vad förbudet *inte* markerar emot. Risken måste anses överhängande att en markering mot vissa extrema uttryck för rasism i form av förbud kommer att tolkas som att andra former, vilka inte omfattas av förbudet, fått en viss nivå av acceptans av samhället och rättsväsendet.

#### **4.6 Hets och hot online riskerar att inte omfattas**

Eftersom kommittén inte hade mandat att föreslå grundlagsförändringar finns inga förslag om att de nya straffbestämmelserna också ska utgöra yttrande- och tryckfrihetsbrott. Här finns en viktig skillnad mot nuvarande hetslagstiftning. Detta innebär att sådana fall av organiserad rasism, enligt utredningens definition, som begås i grundlagsskyddade medier undgår straffansvar. Med tanke på att en stor del av hets mot folkgrupp och rasistiska hot yttras på nätet är detta ytterligare en svaghet i förslaget. Som exempel kan nämnas att Nordfront, NMR:s främsta propagandaorgan, har grundlagsskydd och att de som deltar i organisationens verksamhet via den plattformen alltså inte skulle nås av den nya lagstiftningen.

#### **5. Vad måste göras i stället?**

Betänkandet konstaterar att enkom lagstiftning inte kan bekämpa det samhällsproblem som rasism utgör. Det är ett viktigt påpekande. Kommittén skriver:

---

<sup>31</sup> Betänkandet sid. 244-245. Vår kursivering.

Redan här bör framhållas att kommittén är medveten om att rasism och organiserad rasism aldrig kan bekämpas framgångsrikt enbart genom lagstiftning. För att bekämpa rasismen krävs en helhetssyn och åtgärder på flera nivåer och inom olika delar av samhället. Den bekämpas kanske bäst med kunskap och argument, liksom med sociala satsningar för att komma till rätta med de förhållanden som utgör grogrund för de organiserade våldsamheterna. När lagstiftning ändå tillgrips måste det vara ett komplement till andra och kanske viktigare åtgärder.<sup>32</sup>

Amnesty delar denna syn och, som framkommit ovan, i detta fall menar vi att ny lagstiftning som riskerar att vara ineffektiv och kontraproduktiv ska undvikas. Istället måste andra åtgärder komma till stånd som har långt större potential att bli effektiva och att öka förtroendet för rättsstaten och dess institutioner hos grupper som utsätts för rasism. Vilka är då de åtgärder som måste till?

Som redan berörts finns lagstiftning redan i dag som, om den tillämpades effektivt, skulle kunna stävja rasistisk verksamhet och skydda utsatta grupper. Arbetet mot hets mot folkgrupp och andra hatbrott måste stärkas. Men för detta krävs att arbetet prioriteras, både från politiskt håll och inom Polismyndigheten. Här är värt att påpeka att i regleringsbrev för såväl 2019 som 2020 till Polismyndigheten angav regeringen att myndigheten skulle prioritera åtgärder mot hatbrott (2019) respektive mot rasism, hatbrott, och andra brott som hotar demokratin (2020).<sup>33</sup> I 2021 års regleringsbrev saknas en sådan prioritering.<sup>34</sup> Den övertygelse som genomsyrar betänkandet om att rasism är ett allvarligt samhällsproblem som måste bekämpas, bör också komma till uttryck i konkreta prioriteringar från regeringens sida, exempelvis när uppdrag till Polismyndigheten och andra myndigheter ges. Uppdraget att prioritera arbetet mot hatbrott och rasism måste också åtföljas av nödvändig budget för detta arbete. Satsningen bör reflekteras i statsbudgeten.

Arbetet mot hatbrott inom Polismyndigheten måste stärkas på alla nivåer. Den interna samordningen måste förbättras, både inom och mellan regionerna, för att bättre kunna kartlägga när människor organiserade i rasistisk verksamhet begår brott. En bred kompetensutveckling om hatbrott i allmänhet och hets mot folkgrupp i synnerhet inom polisen måste komma till stånd, vilken bygger på forskning och civilsamhällets breda erfarenheter inom området. Med tanke på att så stor del av hets mot folkgrupp och andra hatbrott sker online bör satsningar göras på att i högre grad utreda och ingripa mot hatbrott på nätet. På senare år har skett ett uppsving i anmälningar mot hets mot folkgrupp online.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup>Betänkandet sid. 238-239.

<sup>33</sup>Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Polismyndigheten, Ju2018/05278/LP(delvis) m.fl. (2018) och Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Polismyndigheten, Ju2019/04270/PO m.fl. (2019).

<sup>34</sup>Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Polismyndigheten, Ju2021/02430 (delvis) (2020).

<sup>35</sup> Se bl a *Svenska Dagbladet*, "Allt fler hatbrott anmäls till polis" 2019-10-21, <https://www.svd.se/allt-fler-hatbrott-anmals-till-polis>.



Denna ökning kan dock till mycket stor del tillskrivas ett fåtal ideella organisationer (i första hand Nätgranskaren och Juridikfronten) som gjort satsningar på att anmäla och följa upp hat och hot som uttryckts på nätet. Här är värt att citera f.d justitiekansler Anna Skarhed, som 2020 skrev:

Under mina år som justitiekansler var det främst Juridikfronten som genom ett tålmodigt och envist arbete försåg myndigheten med anmälningar och underlag. Dessa avsåg nästan utan undantag yttranden och bilder som publicerats på webbsidor styrda av NMR och där anmälaren menade att innehållet utgjorde hets mot folkgrupp. [...] De tryck- och yttrandefrihetsärenden som förekom under mina år som justitiekansler och där frågan vad om det som tillhandahållits utgjorde straffbar hets mot folkgrupp hade, som inledningsvis konstaterades, nästan undantagslöst initierats av den ideella föreningen Juridikfronten. Deras insatser är lovvärda, men jag finner det otillfredsställande att samhällets ingripande mot brott i denna del är helt beroende av frivilliga insatser. Också polisen och allmän åklagare, som har att hantera alla misstankar om brott som ligger utanför JK:s ansvarsområde, torde när det gäller hets- och hotbrott till stor del vara beroende av anmälningar från enskilda. Men det är ändå förvånande att polisen genom egna insatser inte vid något tillfälle under min tid som justitiekansler initierade något ärende angående misstänkt tryck- eller yttrandefrihetsbrott.<sup>36</sup>

Liknande slutsatser drar polisforskaren Stefan Holgersson, som i en artikel från 2018 konstaterar mycket stora brister i polisens hantering och utredningsverksamhet av anmälningar om hatbrott på nätet. Han understryker att ideella krafter i dag utför mycket av det arbete som rimligen borde åligga Polismyndigheten själv.<sup>37</sup> Holgersson hävdar att resursbrist inte är ett huvudproblem och menar att det med relativt enkla medel skulle gå för polisen att klara upp betydligt fler hatbrott på nätet än i dag. Han skriver att det "relativt omgående skulle gå att öka andelen anmälningar som går till åtal med 50 procent."<sup>38</sup> Här finns uppenbarligen stor förbättringspotential, med reella åtgärder som kan vidtas omedelbart helt utan förändringar i lagstiftningen. Nätgranskaren konstaterar detsamma i en rapport från 2019.<sup>39</sup> Organisationen delar Holgerssons bild att många förbättringsåtgärder kan vidtas utan nya resurser. Den rekommenderar bland annat att Polismyndigheten ska införa ett centralt övergripande ansvar för allvarliga demokrati- och

---

<sup>36</sup> Skarhed Anna, "Ord och rätt: Festskrift till Hans-Gunnar Axberger", *Några reflexioner om tryck- och yttrandefrihet ur en justitiekanslers perspektiv* (sid. 555-556 och 559) (2020).

<sup>37</sup> "Polisen måste öka sin förmåga att upptäcka och agera mot brottslighet som begås på nätet. Existensen av föreningen Nätgranskaren kan på sätt och vis ses som ett underbetyg av polisens förmåga att upptäcka hatbrott på nätet. Polisen bör avsätta några personer som gör det NHG gör idag i att eftersöka och anmäla hatbrott på nätet." Holgersson, Stefan, "Polisens utredningsverksamhet: en studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet" (2018), <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1210777/FULLTEXT02.pdf>, sid. 78.

<sup>38</sup> Ibid, sid 5.

<sup>39</sup> Nätgranskaren, "Polismyndighetens arbete med demokrati- och hatbrott -- en skuggrapport (2019), <http://media1.nätgranskaren.se/Skuggrapport-2019-09-27-web.pdf>.

hatbrott som begås på internet av individer ur våldsbejakande och rasideologiska miljöer, att dessa utredningar hanteras skyndsamt och samordnat, samt att polisen ska patrullera nätet på samma sätt som gator och torg patrulleras för att kunna upptäcka och beivra det rasistiska näthatet.<sup>40</sup>

Ytterligare ett område där möjligheter till förbättring finns inom Polismyndigheten är att prioritera hatbrott som begås av personer organiserade i rasistiska sammanslutningar. Dessa kan vara svårare att komma åt än enstaka individer, men de förra begår ofta brott med mer systematik och större spridning -- och utifrån ett samhällsintresse torde det därför vara av vikt att prioritera denna sorts organiserad brottslighet. Debattörer har påpekat att polisutredningar visar upp stora brister och sviktande engagemang även i till synes lättutredda fall, vilket väcker frågor om i vilken mån denna sorts allvarliga brottslighet tas på allvar av Polismyndigheten.<sup>41</sup>

En anledning till att efterlevnaden av hatbrottslagstiftningen är så svag kan också vara brister i själva lagstiftningen, vilka borde åtgärdas för att förbättra skyddet för personer och grupper som utsätts för rasism. Beviskraven för att visa att en person begått ett brott med hatbrottsmotiv kan uppfattas som orimligt höga. Detta får till följd att personer som utsatts för hat och våld kopplat till ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse, sexuella läggning eller könsidentitet ofta inte får upprättelse. Även om beviskraven måste vara höga i all straffrättslig reglering mot bakgrund av legalitetskravet, kan det finnas skäl att se över hatbrottslagstiftningen för att undersöka om det går att hitta en annan konstruktion som underlättar beivrande av brott. Amnesty rekommenderar att frågan utreds.

Slutligen finns, som nämnts ovan, möjlighet för Polismyndigheten att ändra praxis vid tillståndsgivningen för demonstrationer där vit makt-grupper marscherar, med uppenbara hot för ordning och säkerhet i bemärkelsen att brott (hets mot folkgrupp) kan komma att begås. Polismyndigheten behöver pröva sig fram, som Bull/Cornell kommenterat, men att det finns ett outnyttjat handlingsutrymme för att begränsa och villkora högerextrema gruppers möjlighet att utöva sitt skrämselfkapital genom demonstrationer förefaller tydligt. Dialogen mellan polisen och de grupper som riskerar att tystas av högerextrema manifestationer måste också intensifieras, så att rättighetsbärare själva får större möjligheter att identifiera sitt behov av skydd.

Kampen mot rasismen måste givetvis också föras utanför rättsväsendets institutioner. Förutom det uppenbara i långsiktiga antirasistiska satsningar i skola, arbetsliv och offentlig

---

<sup>40</sup> Ibid, sid. 51.

<sup>41</sup> Robin Enander och Jan Scherman, *Dagens Nyheter*, "Utred rättsväsendets misslyckade lagföring av nazisterna i Almedalen", 2019-06-29, <https://www.dn.se/debatt/utred-rattsvasendets-misslyckade-lagforing-av-nazisterna-i-almedalen/> och Robin Enander och Jan Scherman, *Expressen*, "Nazisterna har vunnit - var är polisens självkritik?", 2019-07-03, <https://www.expressen.se/debatt/nazisterna-har-vunnit-var-ar-polisens-sjalvkritik/>.

förvaltning ingår i detta att bekämpa den strukturella rasismen som tar sig i uttryck i skillnader i socioekonomisk status, diskriminering på bostads- och arbetsmarknaden, möjligheten få tillgång till likvärdig vård osv. Här kan användningen av jämlikhetsdata spela en central roll; denna metod har stor potential för att bättre kartlägga den strukturella rasismens konsekvenser och bör därför utforskas. Amnesty vill i detta sammanhang passa på att påminna om att stora sociala insatser behövs för att bekämpa rasismen på ett djupare, strukturellt plan, vilket går i linje med Sveriges åtaganden enligt såväl FN-konventionen mot rasdiskriminering och FN-konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

## **6. Slutsatser**

Amnesty vill understryka att vi ser rasismen som en mycket reell och mycket allvarlig företeelse och människorättskränkning i Sverige, och att enskilda individer och grupper av individer drabbas mycket hårt av dess uttryck. Att individers och gruppers handlings-, religions-, mötes- och yttrandefrihet begränsas när högerextrema marscherar på gatorna eller sprider hat och hot på nätet är mycket allvarliga problem för demokrati och mänskliga rättigheter i Sverige. Just därför -- för att det handlar om så stora och allvarliga samhällsproblem -- måste åtgärder vidtas som har potential att komma åt problemet och som ger verkliga, positiva effekter för de utsatta grupperna. Amnesty bedömer inte, vilket framgått av vår analys ovan, att det förslag betänkandet presenterar har den potentialen. Snarare finns allvarliga risker med förslaget. Andra åtgärder har långt större möjlighet att leda till att såväl den organiserade som den oorganiserade rasismen motas tillbaka och bekämpas i landet.

Amnesty *avstyrker* således betänkandets förslag om att kriminalisera aktivt deltagande i vissa rasistiska organisationer.

---

Remissvaret har beretts av sakkunnig jurist Johanna Westeson och folkrättspraktikant Abdi Hassan.



**Anna Johansson**  
**Tillförordnad generalsekreterare**  
**Amnesty International Sverige**