

* Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd drivs av SIOS

SOU 2021:27 Ett förbud mot rasistiska organisationer

Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd (ADB Stockholm Syd)¹ har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet SOU 2021:27 “Ett förbud mot rasistiska organisationer”. Huvudman för Antidiskrimineringsbyrån är SIOS (Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige) som är en ideell organisation som är partipolitiskt och religiöst obunden.

SIOS är en paraplyorganisation bestående av frivilliga sammanslutningar av erkända och icke erkända minoriteter som i samarbete med alla demokratiska krafter i Sverige vill verka för ett mångkulturellt samhälle med uppgift att driva språk-, kultur-, utbildnings- och andra minoritetspolitiska frågor som är gemensamma för medlemmarna. SIOS har funnits i snart 50 år och startades av arbetskraftsinvandrare och har sedan starten vuxit och har idag 20 medlemsförbund vilka har 359 lokalföreningar. Totalt utgör dessa drygt 50 000 enskilda medlemmar. SIOS driver genom verksamheten Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd ett aktivt arbete mot diskriminering. Vi skriver vårt remissvar med utgångspunkt i denna verksamhet och det arbete som vi bedriver för mänskliga rättigheter och mot diskriminering varje dag.

Mot bakgrund av detta vill vi tacka för möjligheten att yttra oss över betänkandet SOU 2021:27 “Ett förbud mot rasistiska organisationer”.

Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd *avstyrker* förslaget.

Inledning

Rasistisk och nazistisk förföljelse och hets är gärningar som ses, och rätteligen så, som oacceptabla i Sverige. Hela samhället måste stå upp mot dessa förkastliga ideologier och gärningarna som följer av dem för att skydda vår demokrati och alla och envars fri- och rättigheter. Ideologierna som sådana står i direkt strid med det fundamentala som utgör en demokrati. Oaktat detta måste i vissa avseenden en distinktion göras mellan åsikt och gärning. Att förbjuda vissa organisationer i syfte att bekämpa rasismen är enligt Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd ett sådant avseende.

¹ Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd är en ideell verksamhet som drivs av SIOS, Samarbetsorgan för Etniska Organisationer i Sverige, och finansieras av Myndigheten för Ungdoms- och CIVILSAMHÄLLESFRÅGOR (MUCF) och Botkyrka kommun. Antidiskrimineringsbyråns mål är att motverka diskriminering och på andra sätt främja människors rättigheter.

Telefon: 08 643 09 88

Adress: Bellmansgatan 15, 118 47 Stockholm

Email: syd@adb-stockholm.org / emmi.kjalled@adb-stockholm.org

www.adb-stockholm.org

www.sios.org

* Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd drivs av SIOS

Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd delar uppfattningen att det är ytterst allvarligt att minoritetsgrupper av rädsla och obehag överväger att avstå från att använda sina grundläggande fri- och rättigheter. Antidiskrimineringsbyrån delar även uppfattningen att mer behöver göras för att motverka rasism. Det är tydligt att effektiva åtgärder är nödvändiga för att motverka rasismen men Antidiskrimineringsbyrån Stockholms Syds uppfattning är att kommitténs förslag inte utgör en sådan effektiv åtgärd.

Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd *avstyrker* därför förslaget.

3 kap. Regeringsformen och förutsättningarna för begränsning av föreningsfriheten

Regeringsformen 2 kap 20 § fastslår att bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten får begränsas. Begränsningar av dessa rättigheter får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

En begränsning av dessa rättigheter förutsätter således en proportionalitetsbedömning.

Artikel 10 i Europakonventionen reglerar yttrandefrihet. Europadomstolen har i *Handyside v The United Kingdom*² tidigare slagit fast att artikel 10 även skyddar rätten att yttra sig på ett sådant sätt som kan ses som kränkande, upprörande eller störande (offensive, shocking or disturbing).

Europadomstolen har därmed slagit fast att "pluralism, tolerans och vidsynhet" är en förutsättning för demokrati.³ Även de åsikter och yttranden som väcker anstöt, såsom exempelvis rasism gör, måste kunna få yttras i viss mån. I den del yttrandena går utöver vad som tillåts finns möjlighet att kriminalisera en viss typ av yttranden. Denna kriminalisering existerar redan idag genom exempelvis bestämmelsen om het mot folkgrupp. Frågan väcks om vilka åsikter och yttranden som av lagstiftaren vid dags dato anses som så pass kränkande, upprörande eller störande att ett förbud mot organisationen som sådan eller deltagande däri

² *Handyside v the United Kingdom* App no. 5493/72 (ECtHR, 7 december 1976) para 49 - Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of such a society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man. Subject to paragraph 2 of Article 10 (art. 10-2), it is applicable not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no "democratic society". This means, amongst other things, that every "formality", "condition", "restriction" or "penalty" imposed in this sphere must be proportionate to the legitimate aim pursued.

³ *Handyside v the United Kingdom* App no. 5493/72 (ECtHR, 7 december 1976) para 49.

* Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd drivs av SIOS

skall göras gällande. Vilka åsikter och yttranden kommer med gällande lag men med framtida tillämpning ses som kränkande, upprörande eller störande av framtida maktavare?

Betänkandet begränsar förvisso den föreslagna regleringen till att enbart omfatta sådan organisation som genom brottslighet förföljer en folkgrupp på grund av gruppens etniska ursprung, hudfärg eller ras. Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd uppfattar benämningen ”förbud mot rasistiska organisationer” som missvisande då det inte är fråga om något reellt förbud mot rasistiska organisationer utan endast deltagande i en, mycket snävt definierad, rasistisk organisation. Betänkandets förslag är så snävt utformat då enbart ett fåtal folkgrupper omfattas. Då betänkandet begränsat den föreslagna regleringen på detta vis uppstår frågan varför inte regeringen tagit ett helhetsgrepp och initierat reglering för att förbjuda även andra sådana organisationer som ägnar sig åt ideologiskt motiverad brottslighet? Varför omfattas inte heller andra grupper som ofta utsätts för högerextremas brottslighet såsom exempelvis HBTQ*-personer/organisationer?

Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syds huvudman SIOS är en organisation som representerar olika etniska minoriteter som aktivt arbetar för mångfald och mot diskriminering. Vid en tolkning i ond tro skulle Kommitténs förslag kunna komma att slå tillbaka på SIOS. Att begränsa föreningsfriheten enligt det nu föreslagna riskerar att i framtiden, med andra ideologiskt motiverade argument, begränsa föreningsfriheten för ytterligare organisationer som under annat politiskt styre kan komma att ses som antingen rasistiska och/eller ett hot mot demokratin.

Betänkandet har inte heller lyckats uppvisa att förslaget skulle kunna uppnå önskad effekt, d.v.s. att begränsa spridningen av rasism och främlingsfientlighet. Tvärtom påpekar utredningen att liknande lagstiftning har införts i andra länder men med utebliven effekt.⁴ Likaså hänvisar betänkandet till SÄPO:s årsbok som påpekar att ingen av de våldsbejakande extremistiska rörelserna som verkar i Sverige har förmågan att ändra vårt demokratiska statskicksom helhet.⁵ SÄPO anför även att det mest troliga attentatshotet är ensamagerande personer, sannolikt utifrån en våldsbejakande islamistisk eller högerextrem ideologi. Att då begränsa föreningsfriheten i enlighet med förslaget framstår följaktligen som svagt motiverat.

Som ovan nämnt får enligt Regeringsformen 2 kap 21 § en begränsning av föreningsfriheten endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen *får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den* och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria

⁴ Se även *Föreningsfrihet och förbud mot rasistiska organisationer — några rättsliga iakttagelser och enrättspolitisk spaning*, justitierådet Thomas Bull och professor Anna Jonsson Cornell, SvJt 2020 s. 524 ff (Länk: <https://svjt.se/svjt/2020/515>).

⁵ SOU 2021:27 Ett förbud mot rasistiska organisationer, s. 71.

* Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd drivs av SIOS

åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Som det får förstås är den föreslagna regleringens ändamål att motverka rasism och rasistiskt motiverad brottslighet. Betänkandet har inte lyckats påvisa att förslaget skulle kunna vara effektivt i detta avseende. Därmed kan det framstå som att en sådan begränsning som Kommittén föreslagit svårligen kan anses vara proportionerlig enligt de krav som uppställs av Regeringsformen 2 kap. 21 §.

I lagrådsremissen gällande "Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation" (Ju2019/00767/L5) föreslogs ett särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Förslaget vilade på premissen att grundlagsskyddet för föreningsfriheten inte omfattar olovlig verksamhet. Lagrådet anförde följande:

Lagrådets bedömning kan sammanfattas enligt följande. Enligt regeringsformens ordalydelse begränsas inte grundlagsskyddet för föreningsfriheten till att enbart avse lovlig verksamhet. Det förhållandet att den sedan länge befintliga kriminaliseringen av olovlig kärverksamhet har ansetts kräva ett särskilt undantag från skyddet talar starkt mot att ett sådant implicit undantag kan tolkas in i regleringen. Det stöd som finns i förarbetena till regeringsformen för en sådan inskränkning av skyddets räckvidd är vagt och motsägelsefullt. Andra förarbetsuttalanden talar tydligt emot den tolkning som görs i lagrådsremissen. En sådan tolkning riskerar dessutom att göra grundlagsskyddet illusoriskt eftersom det kan ändras genom vanlig lag. Sammanslutningar med olovlig verksamhet har tidigare inte ansetts sakna föreningsfrihetens skydd. Det förhållandet att endast en del av en sammanslutnings verksamhet träffas av kriminaliseringen kan inte anses medföra att grundlagsskyddet faller bort.

Föreningsfriheten får förvisso enligt regeringsformen 2 kap 24 § begränsas när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande men då Kommitténs förslag inte kan anses proportionerligt enligt de rekvisit som Regeringsformen 2 kap. 21 § uppställer bör tämligen Lagrådets resonemang kunna göras gällande även avseende ett förbud mot rasistiska organisationer.

4 kap. Våldsbejakande extremism och organiserad rasism i Sverige

Som ovan nämnt har SÄPO i sin årsbok påpekat att ingen av de våldsbejakande extremistiska rörelserna som verkar i Sverige har förmågan att ändra vårt demokratiska statskick som helhet.⁶ SÄPO anförde även att det mest troliga attentatshotet är ensamagerande personer, sannolikt utifrån en våldsbejakande islamistisk eller högerextrem ideologi.

⁶ SOU 2021:27 Ett förbud mot rasistiska organisationer, s. 71.

* Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd drivs av SIOS

Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd vill i detta avseende klargöra att vi givetvis förstår att dessa organisationer, oaktat sin egen förmåga att ändra vårt demokratiska statskick, bidrar till en bild av en växande bred och hätsk nationalism som inkluderar radikala och våldsbejakande grupper. Detta i sig riskerar att “uppmuntra” ensamagerande personer till att utföra attentat.

Oaktat detta har Kommittén inte heller i denna del på ett tillfredsställande sätt lyckats påvisa att ett förbud mot rasistiska organisationer skulle kunna utgöra en god effekt mot ensamagerande attentatspersoner. Vidare saknar betänkandet utförliga resonemang kring hur dessa organisationers närvaro på nätet ska hanteras. Inte heller träffas organisationernas möjliggörande för ensamagerande av den nu föreslagna regleringen. Till följd av detta framstår ett förbud mot rasistiska organisationer som ineffektivt, oproportionerligt och tämligen svärmotiverat även på denna grund.

6 kap. Straffrättslig lagstiftning och 7 kap. Ordningslagen m.m.

Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd har ovan anfört ståndpunkten att Kommittén inte lyckas visa att förslaget är effektivt. Tvärtom framstår den föreslagna lagstiftningen enligt vår mening som rent symbolisk. Det som Bull och Jonsson Cornell anför gällande symbolisk lagstiftning får förstås som högst aktuellt och direkt applicerbart avseende det nu lagda förslaget:

Om lagstiftning tillåts bygga på symboliska handlingar och gester mer än seriös analys och empiriskt verk samma åtgärder har lagen blivit ett verktyg som lätt kan missbrukas av populisterna. I en liberal demokrati finns all anledning — särskilt i dessa tider — att vara vaksam mot alla sådana tendenser. Ett förbud som inte behövs, som inte kan nå de mål som eftersträvas och som inskränker enskildas rättigheter på ett oförutsebart sätt är lätt att förstå som just symbolisk lagstiftning och inget annat.⁷

Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd är av uppfattningen att befintlig lagstiftning behöver stärkas, både i dess utförande men även i dess tillämpning. Med befintlig lagstiftning åsyftas den straffrättsliga lagstiftningen men även ordningslagen. Det åligger regeringen att se över vilken övrig lagstiftning som kan behöva stärkas och hur detta skulle kunna göras.

Som betänkandet stipulerar möjliggör Sveriges konstitution ett starkt skydd för bl.a. mötes- och demonstrationsfrihet. Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd förfasas över att minoritetsgrupper, men även övrig allmänhet, av rädsla och obehag överväger att avstå från att nyttja sina grundläggande fri- och rättigheter till följd av rädsla och hot från högerextrema

⁷ *Föreningsfrihet och förbud mot rasistiska organisationer — några rättsliga iakttagelser och enrättspolitisk spaning*, justitierådet Thomas Bull och professor Anna Jonsson Cornell, SvJt 2020 s. 532 ff (Länk: <https://svjt.se/svjt/2020/515>).

* Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd drivs av SIOS

grupper. Det är dock Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syds uppfattning att fri- och rättigheter inte kan eller bör begränsas för vissa grupper i syfte att försvara sagda fri- och rättigheter.

Oaktat det starka skyddet för mötes- och demonstrationsfrihet ser Antidiskrimineringsbyrån det fullständigt orimliga i att högerextrema grupper kan beviljas tillstånd för demonstration utanför eller i närheten av en synagoga. Detta är ett av de exempel där det är tydligt att antingen lagstiftningen eller tillämpningen av densamma behöver ses över. Att möjliggöra att demonstranterna kan fullgöra sina konstitutionella fri- och rättigheter men samtidigt säkerställa att de som vill åtnjuta sin religionsfrihet så kan få göra borde vara fullt möjligt *utan* att vidta oproportionerliga inskränkningar i varken religionsfriheten eller mötes- och demonstrationsfriheten. Enkelt sagt; försäkra att demonstrationen kan genomföras men möjliggör att den kan anvisas till en annan plats.

Bull och Jonsson Cornell anför:

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 avrådande regelverk innan drastiska ändringar görs.⁸

Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd ställer sig bakom detta yttrande och i övrigt lämnar Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd till regeringen att initiera förslag till hur lagstiftningen och/eller tillämpningen av den samma kan bli mer effektiv i att motverka rasismens framfart.

10 kap. Ett förbud mot rasistiska organisationer

Den nu lagda förslaget brister på ett flertal punkter. Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd noterar avsaknaden av en tydlig definition av vad som enligt lagens mening faktiskt definieras som rasism. Inte heller vad som kan komma att omfattas av deltagande-rekvisitet är tydligt definierat. Detta kan komma att leda till tillämpningssvårigheter hos domstolarna och andra som ska få komma att tillämpa lagen.

Förslaget om ett förbud mot rasistiska organisationer är redan i dess definition så snävt att flera rasistiska organisationer inte kommer att omfattas av lagstiftningen. Med det nu lagda förslaget riskerar organisationer som anses tydligt rasistiska att vinna legitimitet om de inte omfattas av den kriminalisering som nu föreslås. Vidare riskerar lagstiftningen att resultera i ett martyrskap

⁸ *Föreningsfrihet och förbud mot rasistiska organisationer — några rättsliga iakttagelser och enrättspolitisk spaning*, justitierådet Thomas Bull och professor Anna Jonsson Cornell, SvJt 2020 s. 533 (Länk: <https://svjt.se/svjt/2020/515>).

* Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd drivs av SIOS

för de organisationer som anmäls och/eller fälls. Betänkande yttrar även att en risk är att dessa organisationer tvingas bedriva sin verksamhet i det dolda. Något som, som det får förstås, riskerar leda till att SÄPO:s mycket viktiga arbete försvåras.

Avslutande ord

Betänkandet innehåller brister i sådan omfattning att det inte rimligen kan leda till att de föreslagna bestämmelserna införs. Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd oroas över den utveckling och framväxt av rasistiskt motiverade krafter som idag syns i Sverige, Europa och världen. Fri-och rättigheter inskränks och demokratin sätts på prov. Det kan inte betonas nog hur ytterst angeläget det är att bekämpa dessa krafter. I det arbetet måste mer seriösa analyser och empiriskt beprövade åtgärder vidtas än de som Kommittén presenterat. Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd motsätter sig att fri-och rättigheter inskränks på dessa svagt motiverade grunder i syfte att säkerställa skyddet för sagda fri- och rättigheter. En inskränkning av detta slag riskerar att tröskeln för inskränkningar sänks och att mer godtyckliga och populistiska begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter görs i framtiden.

Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd välkomnar att regeringen nu påbörjar ett arbete med en översyn av hur befintlig lagstiftning kan stärkas; att rättsvårdande myndigheter ges möjlighet och mandat att bli mer effektiv i tillämpning av de bestämmelser som redan existerar; att säkerställa att Sveriges konstitutionella fri- och rättigheter samt demokratin kan upprätthållas och stärkas.

För Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd och SIOS,

Emiel Højdefors Kjälled, jurist
Stockholm 2021-09-06