



Kommittédirektiv

Förbud mot rasistiska organisationer

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juli 2019

Sammanfattning

Den organiserade rasismen utgör enligt regeringens uppfattning ett särskilt hot mot samhället som måste tas på största allvar. Rasistiska organisationer bidrar till att rasistiska uttryck får spridning i medier, på internet och i sociala medier samt genom bl.a. demonstrationer på olika håll i landet. Det handlar t.ex. om antisemitiska och afrofbiska budskap. Vit makt-miljöns aktiviteter utgör också ett hot mot enskilda individer. Personer inom den miljön bedöms ha förmåga att begå grova våldsbrott som skulle kunna utgöra terroristbrott i Sverige.

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska därför

- göra en kartläggning av hur rasistiska organisationers möjlighet att verka har begränsats i andra länder och ta del av vad som är känt om begränsningarnas effekter,
- överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för deltagande i en rasistisk organisation och hur ett sådant skulle kunna utformas,
- överväga om det bör införas ett förbud mot rasistiska organisationer och vilka rättsverkningar och administrativa system som skulle kunna knytas till ett sådant förbud samt bedöma hur verkningsfullt ett sådant förbud skulle vara, och
- lämna författningsförslag om kommittén kommer fram till att lagstiftning avseende dessa frågor bör införas.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2021.

Regeringen är djupt engagerad i kampen mot rasism

Utvecklingen i Sverige är komplex och samtidigt oroande ...

Enligt undersökningar tyder det mesta på att det svenska samhället utvecklas positivt i termer av ökad öppenhet. Å andra sidan kan de som utsätts för rasism vittna om ett samhällsklimat där rasismen har blivit oroväckande utbredd. Rasismen begränsar människors liv och får förödande konsekvenser för dem som drabbas.

Ett sätt att få en indikation på hur utbredda olika attityder är i samhället och hur de utvecklas över tid är attitydundersökningar. I SOM-undersökningen för 2018, som utförts av den opartiska undersökningsorganisationen SOM-institutet vid Göteborgs universitet, är andelen som upplever läget i dag som ”mycket oroande” inför framtiden 42 procent när det gäller ökad främlingsfientlighet. Av Mångfaldsbarometern 2018 framgår att svenskarnas attityder till mångfald uppvisar de minst positiva nivåerna någonsin. Exempelvis anser 59 procent att den etniska mångfalden utvecklar den svenska kulturen, en siffra som tangerar bottenivån. Samtidigt ökar andelen som har goda erfarenheter av att ha kollegor med utländsk bakgrund, i skolan eller på jobbet, till 74 procent vilket är den högsta uppmätta andelen någonsin.

Upplevelseundersökningar visar hur personer upplever att de drabbas av rasism och liknande former av fientlighet och hatbrott. I Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering (2018) svarade 34 procent av muslimska respondenter från Afrika söder om Sahara i Sverige och 18 procent av muslimska respondenter från Turkiet i Sverige att de har upplevt trakasserier på grund av etnisk bakgrund eller invandrarbakgrund under de tolv månaderna före undersökningen. I samma undersökning svarade 82 procent av respondenter som identifierar sig som judar i Sverige att antisemitism är ett mycket eller ganska stort problem i landet. Vidare svarade 41 procent av respondenterna med afrikanskt ursprung i Sverige att de upplevt rasistiska trakasserier under de fem åren innan undersökningen genomfördes.

Brottsförebyggande rådet (Brå) publicerar vartannat år statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv och självrapporterad utsatthet för hatbrott. Statistiken över anmälda hatbrott kan ge en indikation på hur

hatbrott uppmärksammas i polisanmälningar och information om de anmälda händelserna. Den säger dock mycket lite om förekomsten av hatbrott i samhället, eftersom många brottsliga händelser inte anmäls. År 2016 var antalet polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv 6 415, varav 4 609 hade ett främlingsfientligt eller rasistiskt motiv. Enligt Nationella trygghetsundersökningen var det under 2015 uppskattningsvis 1,9 procent av befolkningen (i åldern 16–79 år) som utsattes för främlingsfientliga hatbrott och 0,6 procent som utsattes för antireligiösa hatbrott.

... och regeringen har vidtagit åtgärder för demokratin och mot rasismen på ett strukturellt plan ...

För att bekämpa rasism, hatbrott och våldsbejakande extremism krävs en helhetssyn. Regeringens arbete på området omfattar flera insatser.

I Strategi för en stark demokrati – främja, förankra, försvara från 2018 redogör regeringen för de utmaningar för demokratin som är särskilt viktiga att bemöta, bl.a. ett hotat demokratiskt samtal och antidemokratiska rörelser, samt för regeringens åtgärder för en stark demokrati. En sådan åtgärd är den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott, som regeringen antog 2016. Planen utgör ett samlat grepp om arbetet mot alla former av rasism och hatbrott inom ett antal särskilt viktiga strategiska områden som regeringen har identifierat, däribland ett mer aktivt rättsväsende. I regeringsförklaringen lyfte statsministern fram att arbetet enligt den planen fortsätter och att Sverige kommer att stå värd för en ny internationell konferens om hågkomst av Förintelsen år 2020.

En annan sådan åtgärd är handlingsplanen Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer, som regeringen beslutade 2017. Handlingsplanens åtgärdsområden avser ökad kunskap, stöd till dem som utsätts samt ett stärkt rättsväsende. Till exempel visar Politikens trygghetsundersökning (2017:9) från Brottsförebyggande rådet att 30 procent av de förtroendevalda som utsatts för hot, våld eller trakasserier under 2016 upplevde att förövaren tillhörde en politisk extremistgrupp. Ungefär var femte (21 procent) uppfattade att förövaren kom från högerextremistiskt håll, en ökning med 4 procentenheter jämfört med valåret 2014.

... genom lagar och förordningar ...

Regeringen har även vidtagit ett antal lagstiftningsåtgärder. I juli 2018 och januari 2019 utvidgades det straffrättsliga skyddet för transpersoner, bl.a. genom att olaga diskriminering och hets mot transpersoner kriminaliserades. I propositionen Brott mot förtroendevalda som beslutades i juni 2019 föreslås en ny straffskärpningsgrund för brott som begås mot förtroendevalda (prop. 2018/19:154). Förslaget innebär att det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehåft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, landsting, Sametinget eller Europaparlamentet.

Genom den nya kamerabevakningslagen, som trädde i kraft i augusti 2018, krävs inte längre tillstånd för kamerabevakning av exempelvis medieredaktioner och religiösa samfunds lokaler.

Förordningen (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället möjliggör för statsbidrag i fall där verksamhet påverkas av rädsla för hot, våld eller trakasserier som har samband med t.ex. hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung. Genom förordningen (2018:527) om statligt stöd för säkerhetshöjande åtgärder i skolor kan förskoleklasser och skolor få stöd i form av bidrag i fall där det finns en påtaglig risk för brott mot skolan eller i skolan mot elever eller personal där ett motiv är att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet.

I betänkandet Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35), som överlämnades i juni 2019, föreslår Demokrativillkorsutredningen att bidrag inte ska få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare, inom ramen för verksamheten, utövar våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde, rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden eller motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Betänkandet har nyligen remitterats.

... och genom uppdrag till myndigheter

Flera myndigheter har också fått särskilda uppdrag och intensifierat sitt arbete på området. Polismyndigheten höjde ambitionsnivån avseende hatbrott och andra brott som hotar de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med omorganisationen 2015. Det finns numera en nationell kontaktpunkt och s.k. demokrati- och hatbrottsgrupper i Stockholm, Göteborg och Malmö. Det finns också polisresurser avsatta i andra polisregioner. Polisen intensifierar även insatserna mot it-relaterade brott, däribland hatbrott. Inom Åklagarmyndigheten finns det vid varje åklagarkammare en eller flera utsedda åklagare med särskilt ansvar för att handlägga hatbrott. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har i maj 2019 redovisat ett regeringsuppdrag om att stärka sitt arbete mot politiskt motiverad brottslighet och bl.a. redovisat hur det myndighetsgemensamma arbetet kan utvecklas och samverka med andra myndigheter och aktörer kan stärkas.

Brå redovisade i maj 2019 ett regeringsuppdrag att göra en fördjupad studie av antisemitiska hatbrott. I rapporten beskrivs brottens karaktär, gärningspersonerna och brottens konsekvenser för de utsatta, utifrån polisanmälningar, fällande domar och intervjuer.

I syfte att förstärka det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism har regeringen inrättat ett nationellt center mot våldsbejakande extremism vid Brå. Regeringen har gett Totalförsvarets forskningsinstitut i uppdrag att kartlägga våldsbejakande extremistisk propaganda som sprids via internet och utveckla nya verktyg för analys av innehållet i den propaganda som förekommer och hur den sprids.

Forum för levande historia genomför en stor utbildningsinsats om olika former av rasism i historien och i dag och tar fram informationsmaterial. Statens medieråd arbetar för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem från skadlig mediepåverkan, genom bl.a. medie- och informationskunnighet. Statens medieråd genomför även kampanjen No Hate Speech Movement bland barn och unga mot bl.a. rasism på internet. Statens skolverk ger kunskaper och stöd för skolans arbete mot olika former av rasism.

I Sverige inrättas också ett nytt museum för att bevara och föra vidare minnet av Förintelsen. Förutsättningarna för hågkomstresor till Förintelsens minnesplatser 2018–2020 för skolor och andra har stärkts genom uppdrag

till Forum för levande historia och ekonomiskt stöd till Svenska kommittén mot antisemitism. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor fördelar årligen bidrag i enlighet med förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans. Myndigheten har sedan 2016 fått mer medel för att öka fördelningen av statsbidrag till projekt som specifikt syftar till att bekämpa olika former av rasism inklusive antisemitism.

Regeringen har således vidtagit ett stort antal åtgärder i kampen mot rasism, hatbrott och våldsbejakande extremism, men detta arbete kan aldrig vila.

Den organiserade rasismen i Sverige

Det är alltid den enskilda individen som ger uttryck för rasistiska värderingar men en del av den rasistiska verksamheten utövas av individer tillsammans på ett eller annat sätt.

Den organiserade rasismen i Sverige kan beskrivas på olika sätt utifrån olika perspektiv. Säkerhetspolisen, som bl.a. har till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som syftar till att påverka det demokratiska statsskickets funktioner, talar om våldsbejakande extremism som består av tre miljöer, den våldsbejakande islamistiska miljön, vit makt-miljön och den autonoma miljön. Rasistiska uttryck förekommer i olika utsträckning i dessa miljöer. I andra sammanhang talas t.ex. om radikal-nationalistiska miljöer. Exempelvis beskriver Brå i rapporten Antisemitiska hatbrott antisemitismen som en del av det ideologiska fundamentet i bl.a. radikalnationalistiska miljöer.

I de organiserade sammanhang där rasism förekommer kan det också vara vanligt med liknande former av fientlighet. Det kan handla om antireligiösa uttryck, t.ex. antimuslimska, och hot och hat som riktas mot hbtq-personer och organisationer inom hbtq-rörelsen.

Vit makt-miljön är ett särskilt hot mot det demokratiska samhället

Rasism har fått större genomslag i det offentliga rummet ...

Rätten till det fria ordet och respekten för yttrandefriheten är grundläggande i ett demokratiskt samhälle. Att kritisera och ifrågasätta är en del av det demokratiska samtalet men hat och hot kan få till följd att människor tystnar och det leder i förlängningen till en sämre fungerande demokrati.

Internet och sociala medier har gjort det möjligt för fler att uttrycka sig och göra sina röster hörda. Det har också blivit lättare att nå ut till fler människor. I grunden är det positivt att fler kan delta i det demokratiska samtalet men det för också med sig utmaningar. De nya digitala förutsättningarna kan missbrukas av dem som motsätter sig ett öppet och demokratiskt samhälle. Rasistiska och fientliga budskap av olika slag, t.ex. antisemitiska eller afro-fobiska, sprids i dag i medier, på internet och i sociala medier och får därigenom ett större genomslag än vad de fick när de främst förekom i slutna sällskap. Säkerhetspolisen bedömer att förekomsten av en främlingsfientlig och radikalnationalistisk idéströmning har ökat i samhället, framför allt på internet. Enligt en granskning som Sveriges television genomförde 2017 besöker tusentals svenskar varje månad digitala högerextremistiska forum i USA. Dessa plattformar erbjuder en möjlighet till ideologisk fördjupning och möjlighet att uttrycka extrema åsikter på ett annat sätt än i Sverige. Flera ensamagerande gärningspersoner har haft konton på dessa forum.

Det är vidare tydligt att rasistiska organisationers synlighet skapar en stark oro i samhället. Organisationernas ökade synlighet bidrar också till en upplevelse av hot vilket kan göra att deras skrämselfkapital ökar. Samtidigt väcker deras verksamhet vrede bland människor, något som har visat sig inte minst i samband med de uppmärksammade nazistdemonstrationer som hållits i bl.a. Stockholm, Göteborg, Ludvika och Visby.

... och vit makt-miljön beskrivs av Säkerhetspolisen som ett hot mot Sverige ...

Säkerhetspolisen beskriver hotet från vit makt-miljön och den autonoma miljön som mer långsiktigt än det mer omedelbara hotet från den våldsbejakande islamistiska miljön. Verksamheten inom vit makt-miljön och den autonoma miljön handlar i mindre utsträckning om storskaliga grova våldsbrott med omfattande skadeutfall och mer om att använda hot, trakasserier och ibland våld som medel för att nå målet att avskaffa eller ändra vårt demokratiska styrelseskick. Agerandet riktas inte enbart mot samhällsföreträdare utan också mot enskilda personer. Säkerhetspolisen bedömer visserligen att ingen av miljöerna har förmåga att förändra det demokratiska styrelseskicket men är av uppfattningen att sådana angrepp i förlängningen skadar demokratin.

Hotet från vit makt-miljön utgör enligt Säkerhetspolisen främst ett hot mot enskilda individer. Vid sidan av opinionsbildande yttringar förekommer det regelbundet och systematiskt t.ex. våldsbrott, hot och trakasserier för att hindra människor från att mötas, utföra sina uppdrag eller sitt arbete och uttrycka sina åsikter. När våld mot personer förekommer har det främst koppling till friktionen mellan vit makt-miljön och den autonoma miljön. Det kan handla om konfrontationer, både i samband med stora offentliga manifestationer och vid mindre samlingar, och riktade angrepp mot enskilda personer i deras hem.

Säkerhetspolisen bedömer att det finns individer inom bl.a. vit makt-miljön som har förmåga att begå grova våldsbrott som skulle kunna utgöra terroristbrott i Sverige. När Säkerhetspolisen i sin årsbok för 2018 redogör för sju hot mot Sverige under kommande år är ett av dessa hot att en främlingsfientlig och radikalnationalistisk idéströmning har ökat i samhället, framför allt på internet. Det bidrar enligt Säkerhetspolisen till en bild av en växande bred radikalnationalism som inkluderar radikala och våldsbejakande grupper. Att vit makt-miljön och den lösare främlingsfientliga miljön närmar sig varandra bedöms kunna bli en drivkraft för individer att begå främlingsfientligt motiverade brott.

... samtidigt som det har utförts ett antal attacker där gärningspersonerna har haft en högerextrem motivbild

Ensamagerande gärningspersoner som drivs av en högerextrem motivbild har under de senaste åren utfört ett antal terroristattentat i västvärlden. Attentaten har riktats mot muslimer, judar och personer med icke-västerländsk bakgrund. Exempelvis utfördes attentaten i Oslo och på Utöya i juli 2011 av en ensamagerande aktör med inspiration från den s.k. counter-jihadrörelsen som riktar sitt hat mot muslimer. Andra exempel är terroristattentatet mot två moskéer i Christchurch på Nya Zeeland 2019 och skottådet mot en synagoga i Pittsburgh 2018.

Det finns även andra allvarliga våldsbrott som har begåtts av ensamagerande gärningspersoner med högerextrem motivbild. I USA genomfördes under 2017 ett attentat i Charlottesville i samband med en demonstration mot högerextremism. Ett annat exempel, från juni 2016, är mordet på en brittisk politiker som utfördes av en man utifrån en högerextrem och nationalistisk motivbild i samband med ett valmöte inför Storbritanniens folkomröstning om fortsatt EU-medlemskap. Även i Sverige finns exempel på personer som

begått allvarliga brott med motsvarande motivbild, t.ex. i Trollhättan 2015 och Malmö 2003, 2009 och 2010.

Nuvarande lagstiftning och tidigare överväganden av förbud mot rasistiska organisationer

Det finns inte något direkt förbud mot rasistiska organisationer ...

I dag finns det inget direkt förbud mot att t.ex. bilda eller delta i rasistiska organisationer. Det saknas också möjlighet att tvångsupplösa sådana organisationer. Däremot finns det en omfattande straffrättslig lagstiftning som förbjuder olika uttryck för rasism, bl.a. bestämmelserna om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken (som också utgör ett tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen) och olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken. Vidare innebär straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken att bl.a. rasistiska motiv ses som en försvårande omständighet vid brott.

Det finns också annan lagstiftning som motverkar uttryck för rasism, t.ex. diskrimineringslagen (2008:567) som har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett bl.a. etnisk tillhörighet.

... och regeringsformen öppnar för ett organisationsförbud ...

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Föreningsfriheten får enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen begränsas endast 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. En sådan begränsning 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. Den får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen).

Straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken innebär en begränsning av föreningsfriheten för enskilda som är med i sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur. Den

tar sikte på bildande eller deltagande i en sammanslutning som måste anses vara avsedd att utgöra eller lätt kan utvecklas till ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka. Vidare omfattas vissa gärningar med anknytning till en sådan sammanslutning, t.ex. olika former av understöd.

Möjligheten att begränsa föreningsfriheten när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på någon av de ovan nämnda grunderna infördes för att göra det möjligt att lagstifta mot rasistiska föreningar (prop. 1975/76:209 s. 114). Innebörden av ”förföljelse av en folkgrupp” kommenterades inte i förarbetena. Bestämmelsens språkliga utformning ändrades 2011, bl.a. genom att ordet ras togs bort. I stället infördes uttrycket ”annat liknande förhållande” som i första hand avses träffa föreställningar om ras (prop. 2009/10:80 s. 256).

Frågan om att analysera behovet av att utreda möjligheterna att begränsa föreningsfriheten för enskilda när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism övervägs i ett annat sammanhang.

... men tidigare utredningar har inte lett till lagstiftning

Frågan om ett förbud mot rasistiska organisationer har övervägts vid flera tillfällen. År 1971 ratificerade Sverige FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (SÖ 1971:40). Enligt konventionens artikel 4 b åtar sig varje konventionsstat att olagligförklara och förbjuda organisationer samt organiserad och all annan propaganda som främjar och uppmanar till rasdiskriminering samt att kriminalisera deltagande i sådana organisationer eller i sådan verksamhet. I den proposition som föregick ratificeringen anfördes bl.a. att den förebyggande verkan som förespråkare av ett uttryckligt förbud ville uppnå i viss utsträckning kunde vinnas genom propositionens förslag om bl.a. utvidgat ansvar för hets mot folkgrupp (prop. 1970:87 s. 64). Frågan om hur den svenska lagstiftningen lever upp till Sveriges åtagande enligt rasdiskrimineringskonventionen har alltid berörts när ett förbud mot rasistiska organisationer har övervägts. Särskilt utredningar som har förordat ett förbud har betonat att FN:s rasdiskrimineringskommitté har erinrat om att Sverige enligt konventionen har åtagit sig att olagligförklara och förbjuda organisationer och verksamheter som främjar rasdiskriminering (se t.ex. SOU 1984:55 s. 187 och 189). Det kan också nämnas att Lagrådet vid ett tillfälle har uttalat att det enligt dess mening fanns goda skäl för den tolkning av konventionen som låg till

grund för kommitténs kritik. Lagrådet ansåg att den avvisande inställningen till ett organisationsförbud borde omprövas (prop. 1986/87:151 s. 308).

När ett förbud mot rasistiska organisationer har övervägts har också en rad andra argument för och emot ett sådant förbud lyfts fram. De äldsta övervägandena gjordes mot bakgrund av de rasistiska organisationerna inte ansågs utgöra något stort problem i Sverige (se t.ex. SOU 1981:38 s. 75–76 och prop. 1981/82:58 s. 21).

Senare överväganden har i stor utsträckning rört den principiella frågan om huruvida en begränsning av föreningsfriheten är förenlig med den svenska demokratin. I ett lagstiftningsärende konstaterades att ett förbud som riktar sig mot organisationer som sådana skulle innebära ett allvarligt ingrepp i föreningsfriheten och därför borde ha ett bredare stöd än vad det fått i remissbehandlingen, där nästan lika många remissinstanser hade avstyrkt som tillstyrkt förslaget (prop. 1989/90:86 s. 25).

Till stöd för ett organisationsförbud har det bl.a. anförts att ett sådant förbud visserligen inte skulle hindra rasism inom mindre subkulturer, men bör hindra att sådana subkulturer får ett omfattande genomslag i samhället. Det har också framförts att ett förbud skulle försvåra organisationernas möjlighet att arbeta effektivt och att det tydligt skulle visa vilka normer och värderingar som bör gälla i samhället (SOU 1989:14 s. 13, 15 och 61–62).

Ett argument emot ett förbud som har förts fram är att det skulle vara mycket svårt att upprätthålla och det finns en klar risk för havererade rättsprocesser som i värsta fall kan dra löjets skimmer över lagstiftningen och rättsväsendet (SOU 2000:88 s. 118). Något som också har påpekats är risken för att en organisation efter ett rättsligt förfarande oförtjänt kommer att uppfattas som godkänd av samhället (prop. 1986/87:151 s. 111).

Ett förbud mot rasistiska organisationer?

Det krävs mer riktade åtgärder mot den organiserade rasismen ...

Som framgår av redogörelsen ovan får den organiserade rasismens uttryck stor spridning på internet och i sociala medier. Där möts också vit makt-miljön med en bredare främlingsfientlig miljö, vilket riskerar att inspirera enskilda individer till brott. Vit makt-miljön utgör också ett hot mot enskilda individer eftersom det inom den miljön regelbundet och systematiskt

förekommer t.ex. våldsbrott, hot och trakasserier för att hindra människor från att mötas, utföra sina uppdrag eller sitt arbete och uttrycka sina åsikter. Regeringen anser mot denna oroande bakgrund att det inte är tillräckligt att motarbeta rasismen i allmänhet utan konstaterar att den organiserade rasismen är ett hot i sig som behöver uppmärksammas särskilt.

Sverige har, som nämnts ovan, en omfattande straffrättslig lagstiftning som förbjuder olika uttryck för rasism. Ett sätt att kommunicera rasistiska budskap är genom symboler, något som är vanligt förekommande inom bl.a. vit makt-miljöns organisationer. Det faktum att sådana organisationer har tagit allt större plats i det offentliga rummet har föranlett en diskussion om hur straffansvaret för hets mot folkgrupp kan tillämpas när det gäller rasistiska och liknande symboler, och regeringen har därför låtit utreda om den straffrättsliga regleringen i fråga om sådana symboler är ändamålsenligt utformad. Utredningen om rasistiska symboler, som redovisade sitt arbete i maj 2019, har funnit att så är fallet och att det saknas skäl att genomföra några förändringar i den nuvarande straffrättsliga regleringen av detta slags symboler (Rasistiska symboler – praxisgenomgång och analys, SOU 2019:27).

Något som kan ses som en begränsning i den straffrättsliga lagstiftningen är dock att den är inriktad på den enskilda individens uttryck för rasism och således inte vänder sig mot den rasistiska organiseringen eller de rasistiska organisationerna som sådana. Enligt regeringens uppfattning talar detta för att det kan finnas behov av lagstiftning som mer direkt tar sikte på rasism i organiserad form.

I sammanhanget bör frågan om lagstiftning mot de rasistiska organisationernas närvaro i det offentliga rummet beröras. Ett av de mest synliga inslagen i organiserad rasistisk verksamhet under senare år har varit demonstrationer och andra manifestationer på allmän plats. Mot den bakgrunden har tankar framförts om åtgärder för att hindra de rasistiska organisationerna från att synas i sådana sammanhang. Det ska dock noteras att mötes- och demonstrationsfriheten är grundlagsreglerade friheter som var och en är tillförsäkrad i förhållande till det allmänna och som endast får begränsas enligt de förutsättningar som gäller enligt regeringsformen. En begränsning måste vara proportionerlig och får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte göras enbart på grund av t.ex. politisk eller annan sådan åskådning. För mötes- och

demonstrationsfriheten gäller dessutom att dessa friheter endast får begränsas av hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten eller demonstrationen, till trafiken eller till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. Grundlagen lämnar alltså inget utrymme för åtgärder mot vissa demonstrationer eller möten för att en viss politisk åskådning eller åsikt kan komma att uttryckas vid dessa.

... och tiden är nu mogen för att på nytt överväga förbud mot rasistiska organisationer ...

En åtgärd som kan vidtas inom ramen för grundlagen är att förbjuda rasistiska organisationer eller deltagande i sådana. Som framgått ovan får föreningsfriheten enligt 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen begränsas när det gäller sammanslutningar vars verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på, sammanfattningsvis, rasistisk grund.

Lagstiftning mot rasistiska organisationer har redan övervägts flera gånger, vilket visar att frågan är svår. Att det finns tungt vägande skäl både för och emot att lagstifta mot rasistiska organisationer framgår av de argument som har lyfts fram. De får på det stora hela fortfarande anses vara aktuella. Regeringen anser för sin del att det finns omständigheter, inte minst de som redovisas nedan, som med avsevärd styrka talar för sådan lagstiftning. Oavsett hur skälen för och emot lagstiftning värderas, bedömer regeringen dock att frågan är så viktig att den – mot bakgrund av rådande förhållanden och samtidigt syn på rasistiska organisationer – förtjänar att utredas igen. För detta ändamål bör det tillsättas en parlamentarisk kommitté.

... eftersom ett organisationsförbud skulle innebära ett tydligt avståndstagande från rasismen ...

Enligt regeringens uppfattning är ett starkt skäl för ett organisationsförbud att samhällets avståndstagande från rasismen skulle komma till uttryck tydligare än i dag. Det kan anses ha ett värde i sig, inte minst genom det budskap det sänder till de personer som drabbas av rasism. Att lagstiftningen uttryckligen tar ställning emot rasistisk organisering bör vidare kunna mana till eftertanke hos personer som annars hade övervägt att bli medlemmar eller aktivt delta i rasistiska organisationers verksamhet. Även om ett förbud kanske inte skulle påverka personerna i kärnan av en organisation så bör det kunna hindra att organisationerna får ett mer omfattande genomslag i samhället.

... kunna försvåra organisationernas verksamhet ...

Ett förbud mot rasistiska organisationer skulle försvåra för organisationernas verksamhet, även om det inte leder till att de försvinner helt. Exempelvis skulle ett förbud som riktar sig mot organisationer som sådana kunna utformas så att en organisation tvingas upphöra med sin verksamhet och att det därmed inte längre är möjligt att t.ex. hyra möteslokaler i organisationens namn. Vidare bör ett straffrättsligt förbud mot deltagande i en rasistisk organisation kunna försvåra organisationernas rekrytering av medlemmar och andra aktiva.

... och tillmötesgå rekommendationer från internationella övervakningsorgan

Sverige har återkommande fått rekommendationer från FN:s rasdiskrimineringskommitté om att ändra lagstiftningen så att organiserandet av grupper som främjar och uppmanar till rasism förbjuds. Liknande rekommendationer har lämnats bl.a. av Europakommissionen mot rasism och intolerans, ett organ under Europarådet. Sverige har i dessa sammanhang hänvisat till den omfattande straffrättsliga lagstiftning som förbjuder olika uttryck för rasism och innebär att organisationer inte kan ägna sig åt rasistisk verksamhet utan att någon begår brott. Mot bakgrund av den straffrättsliga regleringen har Sverige, under olika regeringar, ansett att svensk rätt är förenlig med våra åtaganden enligt FN:s rasdiskrimineringskonvention i fråga om organisationer som främjar och uppmanar till rasdiskriminering. Det är alltså regeringens inställning.

Även om det inte kan ses som ett avgörande skäl för ny lagstiftning så kan det konstateras att ett organisationsförbud skulle innebära att Sverige tillmötesgår dessa rekommendationer. Det kan vara av värde bl.a. med tanke på Sveriges trovärdighet i internationella sammanhang.

Uppdraget att se hur andra länder har begränsat rasistiska organisationers möjlighet att verka

Vid en internationell jämförelse kan man konstatera att länder har valt olika sätt att begränsa utrymmet för rasistiska organisationer att verka. Vissa länder har i likhet med Sverige förbjudit olika uttryck för rasism men inte uttryckligen lagstiftat mot rasistiska organisationer. I länder som har infört förbud förekommer dels förbud mot deltagande i organisationer, dels förbud mot organisationerna som sådana. Förbuden tar inte nödvändigtvis sikte på just rasistiska organisationer utan kan ha en vidare träffyta.

Inför att utredningen ska överväga ett förbud avseende rasistiska organisationer i Sverige finns det ett värde i att ta del av andra länders reglering och vilka erfarenheter länderna har av tillämpningen.

Kommittén ska därför

- göra en kartläggning av hur rasistiska organisationers möjlighet att verka har begränsats i andra länder och ta del av vad som är känt om begränsningarnas effekter.

Uppdraget att överväga ett förbud avseende rasistiska organisationer

Ett förbud som riktar sig mot rasistiska organisationer kan bestå i att deltagande i sådana organisationer görs straffbart. Det kan också handla om att förbjuda organisationerna som sådana. Regeringen anser att båda möjligheterna bör övervägas.

När det gäller frågan om att genom ett särskilt straffansvar förbjuda deltagande i rasistiska organisationer kan en sådan kriminalisering vara värdefull som ett komplement till den nuvarande regleringen, t.ex. straffansvaret för hets mot folkgrupp, och kunna försvåra organisationernas rekrytering av medlemmar och andra aktiva. Kriminaliseringen av olovlig kärverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken kan tjäna som en förebild. Som framgår av tidigare överväganden på området är en utmaning i det sammanhanget att utforma ett brott som är tillräckligt väl avgränsat för att vara godtagbart ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Samtidigt får det inte vara så snävt att en persons deltagande i praktiken går ostraffat.

Det bör stå kommittén fritt att ta ställning till vilka gärningar som är så straffvärda att de bör omfattas av straffansvaret. Att ordet deltagande används i uppdraget bör inte hindra att kommittén föreslår ett straffansvar för sådana mellanhavanden med en organisation som i strikt mening kanske inte kan ses som ett deltagande i organisationen (jfr utformningen av straffansvaret för olovlig kärverksamhet).

Ett förbud mot rasistiska organisationer som sådana skulle kunna innebära att en otillåten organisation tvingas att upphöra med sin verksamhet och därmed inte längre t.ex. kan hyra möteslokaler. Ett sådant förbud skulle i den meningen kunna ses som mer effektivt än ett förbud som riktar mot deltagarna i organisationen. Signalvärdet i ett tydligt förbud mot rasistiska

organisationer skulle också vara stort. Samtidigt måste det beaktas att det kan vara svårt att utforma ett organisationsförbud som inte blir alltför lätt att kringgå, bl.a. med tanke på möjligheterna för en upplöst organisation att återuppstå i form av en ny juridisk person. Även risken för att organisationerna går under jorden måste beaktas. Det kan t.ex. innebära att det krävs större ansträngningar för att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska kunna kartlägga och följa miljöernas verksamhet och utveckling. Ett förbud kan också leda till fler icke tillståndsgivna demonstrationer, vilket skulle försvåra polisens möjligheter att hålla ordning i samband med demonstrationerna.

Ett förbud kan tänkas utformas antingen som en i huvudsak civilrättslig eller offentligrättslig reglering och skulle även kunna bestå av en kombination av regler av dessa olika slag. En särskild svårighet vid utformningen av civilrättsliga regler är att det saknas associationsrättsliga regler om ideella föreningar att anknyta till. De intressen som motiverar ett förbud av en rasistisk organisation och t.ex. tvångslikvidation av juridiska personer enligt befintliga regleringar är vidare inte desamma. Kommittén bör dock vara oförhindrad att överväga olika lösningar.

Oavsett hur ett förbud mot rasistiska organisationer utformas måste ett flertal intressen av olika slag beaktas. Ett exempel är att en organisation som förbjuds kan ha affärsförbindelser med företag som kan påverkas negativt om förbindelsen avbryts. Det kan finnas anställda i organisationen och den kan ha gett säkerheter till kreditgivare som ska garantera förpliktelser. Kommittén behöver därför ta ställning till hur intresset av effektivitet och en snabb avveckling kan förenas med tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för berörda aktörer. Även i denna del bör kommittén dock vara oförhindrad att fritt överväga olika lösningar.

Kommittén ska därför

- överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för deltagande i en rasistisk organisation och hur ett sådant skulle kunna utformas,
- överväga om det bör införas ett förbud mot rasistiska organisationer och vilka rättsverkningar och administrativa system som skulle kunna knytas till ett sådant förbud samt bedöma hur verkningsfullt ett sådant förbud skulle vara, och

- lämna författningsförslag om kommittén kommer fram till att lagstiftning avseende dessa frågor bör införas.

Vid samtliga överväganden behöver regleringen av grundläggande fri- och rättigheter enligt såväl svensk grundlag som internationella åtaganden beaktas. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändring i grundlag. Med rasistiska organisationer avses i uppdraget därmed sammanslutningar vars verksamhet innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (jfr 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen).

Konsekvensbeskrivningar och redovisning av uppdraget

Förslagets konsekvenser ska analyseras och redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvenserna för det civila samhällets organisationer ska också belysas. Det ska även framgå om förslagen i betänkandet har betydelse för Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2021.

(Justitiedepartementet)